

Dr. Horváth István

PÁRHUZAMOS KÖZSZOLGÁLAT

**A KÖZALKALMAZOTTI
ÉS A KÖZTISZTVISELŐI TÖRVÉNY
EGYÜTTES MAGYARÁZATA**



Budapest, 2009

Szerző:
Dr. Horváth István
*a Szociális és Munkaügyi Minisztérium jogi főosztályvezetője
és az ELTE Munka- és Szociális jogi Tanszékének címzetes egyetemi docense*

ISBN 978 963 638 296 4

Kiadja
a SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt.
Budapest, XIII. Mór u. 2-4.
Felelős kiadó: dr. Bokor Pál, a SALDO Zrt. vezérigazgatója

A SALDO Kiadó az 1795-ben alapított
Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülésének tagja.

©A SALDO Kiadó valamennyi kiadványa szerzői jogvédelem alatt áll.
E kiadvány bármely részének sokszorosítása, bármilyen adatrendszerben való tárolása (papír, elektronikus stb.)
a kiadó előzetes írásbeli engedélye nélkül TILOS!

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ AZ OLVASÓHOZ	15
I. RÉSZ: A KJT. ÉS A KTV. BEVEZETŐ RENDELKEZÉSEI	21
I.1. A Kjt. hatálya	21
I.1.1. A törvény szervei hatálya – Melyik költségvetési szerv tartozik a Kjt. hatálya alá?	21
I.1.2. A személyi hatály – Kik állnak közalkalmazotti jogviszonyban?	23
I.1.3. A Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál létesíthető jogviszonyok – egyes vezetők munkaviszonyban	24
I.1.4. A munkáltató jogállásának megváltozása – a Kjt.-ből az Mt. vagy a Ktv. hatálya alá kerülés	24
I.1.5. A Kjt. hatálya és a munkáltató fenntartója	24
I.2. A Ktv. hatálya	27
I.2.1. A Ktv. szervei hatálya – közvetlenül vagy közvetetten a törvény hatálya alá tartozó szervek	28
I.2.2. A Ktv. személyi hatálya – köztisztviselők és ügykezelők	29
I.2.3. Új fogalmak és értelmező rendelkezések	30
I.2.4. Közfeladatok a Ktv. hatályán kívül	31
I.2.5. Tanácsadók és a prémium évek programba kerültek	32
I.3. A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok	32
I.3.1. A Kjt., az Mt., a végrehajtási rendeletek és a kollektív szerződés	32
I.3.2. A Kjt. és az Mt. kapcsolata	33
I.3.3. A Kjt. hatálya alá tartozó ágazatok és végrehajtási rendeleteik	33
I.3.4. A Kjt. és a munkáltatói szintű szabályozás	35
I.3.5. Fogalom-megfeleltetés	35
I.3.6. Az I. részben a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt.-ből nem, vagy a Kjt. szerinti eltéréssel alkalmazható szabályok	36
I.4. A közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok	36
I.4.1. A Ktv. és az Mt. viszonya	36
I.4.2. Alacsonyabb szinten – a Ktv. végrehajtási jogszabályai és a helyi szabályozás	36
I.4.3. A munkáltatói szint	37
I.4.4. Az önkormányzat szabályozási jogosultsága – köztisztviselői juttatások	37
I.4.5. Fogalom-megfeleltetés	38
I.4.6. Az I. részben a közszolgálati jogviszony tekintetében az Mt.-ből alkalmazandó szabályok	38
II. RÉSZ: A MUNKAÜGYI KAPCSOLATOK	39
II.1. Az országos, ágazati és területi érdekegyeztetés	39
II.1.1. Munkaügyi kapcsolatok a Kjt. hatálya alatt	39
II.1.2. Az országos közszolgálati érdekegyeztetés	39
II.2. A közalkalmazotti érdekegyeztetés országos fóruma	40
II.2.1. Az országos közalkalmazotti érdekegyeztetés	40
II.3. A köztisztviselői érdekegyeztetés országos fórumai	40
II.3.1. A központi érdekegyeztetési fórumok	41
II.3.2. A Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács	41
II.4. Közalkalmazotti érdekegyeztetés ágazati és önkormányzati szinten	42
II.4.1. Ágazati és területi (települési) közalkalmazotti érdekegyeztetés	42
II.4.2. A szakszervezet fogalma	43
II.4.3. A reprezentatív szakszervezetek jogosultságai	43

II.5. A köztisztviselői önkormányzati szintű érdekegyeztetés	44
II.5.1. Az Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács	44
II.5.2. A II. részben a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt-ből nem, vagy a Kjt. szerinti eltéréssel alkalmazható szabályok.....	45
II.5.3. A II. részben a közszolgálati jogviszony tekintetében az Mt-ből alkalmazandó szabályok.....	45
III. RÉSZ: A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS, A SZAKSZERVEZETI- ÉS A RÉSZVÉTELI JOGOK	46
III.1. Kjt. – a kollektív szerződés és a szakszervezetek	46
III.1.1. A kollektív szerződés megkötése – általános kérdések	46
III.1.2. A szerződéskötés meghatározó szabályai	46
III.1.3. Hatálybalépés, bejelentés.....	47
III.1.4. A kollektív szerződés felmondása	47
III.1.5. Szakszervezeti reprezentativitás – munkáltatói, területi, ágazati és országos szinten	48
III.1.6. A választott szakszervezeti tisztségviselő ellen indított fegyelmi eljárás	48
III.1.7. Kikre vonatkoznak a kollektív szerződés szabályai – mely munkáltatók állhatnak kollektív szerződés hatálya alatt?.....	48
III.1.8. A szakszervezet kollektív szerződéskötési jogosultsága.....	49
III.1.9. A szakszervezeti reprezentativitás feltételeinek igazolása.....	50
III.1.10. A III. részben a közalkalmazotti jogviszony tekintetében a szakszervezetekre és a kollektív szerződésre az Mt-ből nem, vagy a Kjt. szerinti eltéréssel alkalmazható szabályok	51
III.1.11. A szakszervezeti munkaidő-kedvezmény összevonása önkormányzati szinten	51
III.1.12. A III. részben a kollektív szerződésre az Mt-ből kizárt szabályok	51
III.2. A közalkalmazottak részvételi jogai	52
III.2.1. A közalkalmazotti tanács	52
III.2.2. A közalkalmazotti tanács jogai	53
III.2.3. A közalkalmazotti szabályzat.....	54
III.2.4. A III. részben a közalkalmazotti jogviszony tekintetében a közalkalmazotti tanácsra az Mt-ből nem alkalmazható szabályok.....	55
III.4. Ktv. – A munkahelyi köztisztviselői érdekegyeztetés	55
III.4.1. Az eljáró személyek, a konzultációs és javaslattevési jog	56
III.4.2. A véleményeztetési kötelezettség	56
III.4.3. A III. részben a közszolgálati jogviszony tekintetében az Mt-ből a szakszervezetekre alkalmazandó szabályok.....	56
III.5. A szakszervezeti jogokkal kapcsolatos bírósági gyakorlatból	57
III.5.1. A szakszervezet – mint szervezet	57
III.5.2. A szakszervezeti tagdíj levonása	57
III.5.3. A szakszervezeti tisztségviselő munkaidő-kedvezménye.....	58
III.5.4. A választott szakszervezeti tisztségviselő munkajogi védelme	58
IV. RÉSZ: A KÖZALKALMAZOTTI ÉS KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY LÉTESÍTÉSE, MÓDOSÍTÁSA	60
IV.1. A közalkalmazotti jogviszony alanyai, a kinevezés feltételei	60
IV.1.1. A közalkalmazotti jogviszony.....	60
IV.1.2. Színlelt szerződés – leplezett közalkalmazotti (közszolgálati) jogviszony	60
IV.1.3. A munkáltatói jogalanyiság fogalma.....	61
IV.1.4. A költségvetési szervek osztályozása.....	62
IV.1.5. A munkáltatói jogkör gyakorlása – a jogkör átruházása	63
IV.1.6. A közalkalmazotti jogalanyiság, a kinevezés feltételei.....	64
IV.1.7. A kinevezés érvénytelensége, az érvénytelenségi ok orvosolhatósága	67

IV.2. A közszolgálati jogviszony alanyai, a kinevezés feltételei	68
IV.2.1. Az állam, az önkormányzat és a munkáltató	68
IV.2.2. A munkáltatói jogkör	68
IV.2.3. A kinevezés feltételei	70
IV.2.4. Az iskolai végzettség	70
IV.2.5. A nemzetbiztonsági feltételek	71
IV.2.6. A közigazgatási versenyvizsga	72
IV.2.7. A jegyző – képesítési előírások a Ktv-ben	73
IV.2.8. A főjegyző képesítési előírásai	74
IV.2.9. A hozzátartozói összeférhetetlenség	74
IV.3. A közalkalmazotti kinevezés és az ehhez kapcsolódó más jogintézmények	75
IV.3.1. A pályázat – a jogviszony-létesítés általános előfeltétele	76
IV.3.2. A pályázati felhívás tartalma.....	77
IV.3.3. A pályázat közzététele, elbírálása	77
IV.3.4. Kivételek a pályáztatási kötelezettség alól.....	78
IV.3.5. A pályázattal kapcsolatos jogviták.....	78
IV.3.6. A kinevezés.....	79
IV.3.7. Alaki követelmények és tartalmi elemek	80
IV.3.8. A munkakör és a munkaköri leírás.....	81
IV.3.9. A munkavégzés helye	81
IV.3.10. A kinevezés lehetséges tartalmi elemei.....	82
IV.3.11. A határozott idejű kinevezés	82
IV.3.12. A helyettesítésre szóló határozott idejű kinevezés	83
IV.3.13. A határozott idejű közalkalmazotti jogviszony leghosszabb tartama, az Mt-ből a kinevezésre nem alkalmazható szabályok.....	84
IV.3.14. A kinevezés módosítása	85
IV.3.15. A próbaidő	85
IV.3.16. A gyakornoki idő – a kikötés feltételei és a gyakornokság megszűnése.....	88
IV.3.17. A gyakornoki idő tartalma, a gyakornok minősítése.....	90
IV.3.18. A gyakornok közalkalmazotti jogviszonyára nem irányadó szabályok	91
IV.3.19. A vezetői kinevezés, a megbízás és a munkaviszony.....	92
IV.3.20. A vezetői megbízás átalakulása munkakörre	93
IV.3.21. A vezetői státusz betöltése és megszüntetése.....	94
IV.3.22. A megbízás visszavonása – az indokolás lehetséges tartalma.....	95
IV.3.23. Az indokolás közzétételével kapcsolatos határidők	96
IV.3.24. A megbízás jogellenes visszavonásának jogkövetkezményei.....	97
IV.3.25. Lemondás a magasabb vezetői és a vezetői beosztásról	97
IV.3.26. A részmunkaidőben történő foglalkoztatás – munkáltatói kötelezettség a lehetőségek feltárására.....	98
IV.3.27. Az átirányítás és a helyettesítési díj	99
IV.3.28. A IV. részben a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt-ből nem vagy eltéréssel alkalmazható szabályok	99
IV.4. A köztisztviselői kinevezés és az ehhez kapcsolódó más jogintézmények	100
IV.4.1. Nyilvános közzététel és pályázat	101
IV.4.2. Kivételek a pályáztatási kötelezettség alól Ktv. alapján	102
IV.4.3. Kivételek a pályáztatási kötelezettség alól a Ktv. felhatalmazása alapján kiadott szabályban	102
IV.4.4. A pályázat elbírálása	103
IV.4.5. A toborzási adatbázis	103

IV.4.6. Pályáztatás – centralizáció a központi közigazgatásban	104
IV.4.7. Nyilvántartások és adatkezelés	106
IV.4.8. A versenyvizsga	107
IV.4.9. A kinevezés.....	108
IV.4.10. A munkakör a kinevezésben	108
IV.4.11. A határozott idő a kinevezésben.....	108
IV.4.12. A munkáltató tájékoztatási kötelezettsége	109
IV.4.13. A politikai főtanácsadók, tanácsadók.....	111
IV.4.14. A próbaidő	111
IV.4.15. Az eskü és letételének szabályai	112
IV.4.16. A kinevezés érvénytelensége	113
IV.4.17. A kinevezés módosítása	114
IV.4.18. Áthelyezés a Ktv. hatálya alatt.....	114
IV.4.19. Az átirányítás	115
IV.4.20. A részmunkaidőben történő foglalkoztatás	115
IV.4.21. A vezetői megbízás	118
IV.4.22. A határozatlan időre szóló vezetői megbízás	118
IV.4.23. Lemondás a vezetői megbízásról	118
IV.4.24. A vezetői megbízás visszavonása	119
IV.4.25. Az ügykezelő vezetői megbízása	119
IV.4.26. Határozott idejű vezetői megbízás a központi közigazgatásban	119
IV.4.27. A kormány(fő)tanácsadói és miniszteri (fő)tanácsadói munkakör.....	120
IV.4.28. A IV. részben a közszolgálati jogviszonyra az Mt-ből alkalmazandó szabályok.....	121
V. RÉSZ: A KÖZALKALMAZOTTI ÉS KÖZSZOLGÁLATI MEGSZŰNÉSE.....	122
V.1. A közalkalmazotti jogviszony megszűnése	122
V.1.1. A jogviszony megszűnése és megszüntetése közötti különbség.....	122
V.1.2. A határozott idő lejártá	122
V.1.3. A közalkalmazott halála	123
V.1.4. A munkáltató jogutódnélküli megszűnése.....	125
V.1.5. A költségvetési szerv jogutód nélküli megszűnése.....	126
V.1.6. A gyakornoki idő értékelése „nem megfelelő” minősítéssel – jogviszony-megszűnés a törvény erejénél fogva	127
V.1.7. A prémiumévek programban résztvevő jogviszonyának megszűnése.....	127
V.1.8. A munkáltató jogállásának megváltozása – a közalkalmazotti jogviszony megszűnése a munkáltató Mt. vagy Ktv. hatálya alá tartozó munkáltató számára történő átadásával.....	128
V.1.9. Az átadó és az átvevő munkáltató tájékoztatási és konzultációs kötelezettsége.....	129
V.1.10. Az ellentmondás joga – a közalkalmazotti jogviszony megszűnése munkaviszony, illetve közszolgálati jogviszony keletkezése nélkül.....	130
V.1.11. Közalkalmazotti jogviszonymegszűnés – munkaviszony vagy közszolgálati jogviszony keletkezésével	132
V.1.12. A jogállásváltás következtében létesített munkaviszony, illetve közszolgálati jogviszony tartalmi elemei	132
V.1.13. A jogállásváltás szabályainak kizárása.....	135
V.1.14. A jogállásváltás időpontján „átnyúló” munkaügyi jogviták	136
V.1.15. A munkáltató jogállásának megváltozása – a közszolgálati jogviszony megszüntetése a munkáltató Mt. vagy Kjt. hatálya alá tartozó munkáltató számára történő átadásával.....	137

V.2. A közszolgálati jogviszony megszűnése	138
V.2.1. A közszolgálati jogviszony megszűnése	138
V.2.2. A határozott idő lejártá	139
V.2.3. A köztisztviselő halála.....	139
V.2.4. A közszolgálati jogviszony megszűnése a törvény erejénél fogva	139
V.2.5. A hivatalvesztés, mint fegyelmi büntetés	139
V.2.6. A bíró, ügyész minisztériumi beosztásának megszűnése	140
V.2.7. A 70. életév betöltése	140
V.2.8. A prémiumévek programban résztvevő jogviszonyának megszűnése.....	140
VI. RÉSZ: A KÖZALKALMAZOTTI ÉS A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY MEGSZÜNTETÉSI JOGCÍMEI –	
KIZÁRÓLAG A KJT-BEN MEGHATÁROZOTT MEGSZÜNTETÉSI JOGCÍMEK	141
VI.1. A közalkalmazotti jogviszony megszüntetésének jogcímei	141
VI.2. A közszolgálati jogviszony megszüntetésének jogcímei	142
VI.3. Kizárólag a Kjt-ben meghatározott megszüntetési jogcímek	142
VI.3.1. A határozott idejű közalkalmazotti jogviszony azonnali hatályú megszüntetése a munkáltató által	142
VI.3.2. A rendkívüli lemondás	143
VI.3.3. Rendkívüli felmentés a gyakornoki idő alatt	149
VII. RÉSZ: A KJT. ÉS A KTV. AZONOS JOGVISZONY-MEGSZÜNTETÉSI JOGCÍMEI – A MEGSZÜNTETÉS	
JOGKÖVETKEZMÉNYEI	153
VII.1. A közös megegyezés	153
VII.1.1. Az akarati tényezők.....	153
VII.1.2. A közös megegyezés munkajogi sajátosságai	154
VII.1.3. Ktv. – kötelező közös megegyezéssel történő megszüntetés	156
VII.2. Az áthelyezés	156
VII.2.1. Az áthelyezés munkajogi sajátosságai	157
VII.3. A lemondás	159
VII.3.1. A lemondás munkajogi sajátosságai	159
VII.3.2. A lemondási idő	160
VII.4. A próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés	160
VII.5. A felmentés	160
VII.5.1. A felmentés munkajogi sajátosságai	162
VII.5.2. Tartalmi és alaki követelmények	163
VII.5.3. A felmentés indokolása.....	164
VII.5.4. A felmentés lehetséges okai.....	166
VII.5.5. A csoportos létszámcsökkentés.....	173
VII.5.6. A felmentés megelőzése – a prémiumévek program és a különleges foglalkoztatási állomány	175
VII.5.7. A felmentés megelőzése – munkáltatói kötelezettségek a közalkalmazotti jogviszony fenntartására	179
VII.5.8. A felmentés megelőzése – munkáltatói kötelezettségek a közszolgálati jogviszony fenntartására	184
VII.5.9. A felmentési tilalmak – az Mt-ben foglaltakon túli esetek a Kjt-ben.....	187
VII.5.10. A felmentési tilalom fennállása állás- vagy részmunkaidő-kikötés felajánlásakor	188
VII.5.11. A felmentési korlátozás a közalkalmazotti jogviszonyban	189
VII.5.12. A felmentési idő közalkalmazotti és közszolgálati jogviszonyban	191

VII.6. A jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei	193
VII.6.1. A munkáltatói jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei a közalkalmazotti jogviszonyban.....	194
VII.6.2. A munkáltatói jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei a közszolgálati jogviszonyban.....	199
VII.7. A jogellenes közalkalmazotti/köztisztviselői jogviszony megszüntetés jogkövetkezményei	200
VII.7.1. A jogellenes megszüntetés általános kérdései.....	201
VII.7.2. A munkáltatói kárigény érvényesítése	202
VII.8. Eljárás a közalkalmazotti és közszolgálati jogviszony megszűnésekor	202
VII.8.1. A közalkalmazotti igazolás	203
VII.8.2. A közszolgálati igazolás.....	205
VII.8.3. Eljárás a közalkalmazotti jogviszony megszűnésekor	205
VII.8.4. A közalkalmazotti és közszolgálati jogviszony megszűnésekor alkalmazandó közös szabályok	206
VII.9. A végkielégítés	207
VII.9.1. A végkielégítésre való jogosultság feltételei.....	210
VII.9.2. A végkielégítés kifizetése	214
VII.10. A nyugdíjasként minősítés	215
VII.10.1. A nyugdíjasként minősülő közalkalmazott/köztisztviselő fogalma.....	216
VII.11. A VII. részben a jogviszonymegszűnés- és megszüntetés esetén az Mt-ből a közalkalmazotti jogviszony tekintetében kizárt és a közszolgálati jogviszonyra az Mt-ből alkalmazandó szabályok	217
VII.11.1. A VII. részben a közalkalmazotti jogviszonyra az Mt-ből nem vagy eltéréssel alkalmazandó szabályok	218
VII.11.2. A VII. részben a közszolgálati jogviszony tekintetében az Mt-ből alkalmazandó szabályok	218
VIII. RÉSZ: A MUNKAVÉGZÉS	219
VIII.1. A közalkalmazottak képzése, továbbképzése	219
VIII.1.1. A tanulmányi szerződés – a közalkalmazotti- és közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok az Mt-ből.....	219
VIII.1.2. A tanulmányi munkaidő-kedvezmények – a közalkalmazotti- és közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok az Mt-ből.....	221
VIII.2. A köztisztviselői képzés	221
VIII.2.1. A köztisztviselő képzése, továbbképzése.....	222
VIII.3. A közalkalmazott munkaköri feladatainak ellátása	223
VIII.3.1. A közalkalmazotti jogviszonyból eredő egyes kötelezettségek	223
VIII.4. A köztisztviselő munkavégzésére vonatkozó különös szabályok	225
VIII.4.1. A munkaköri feladatok ellátása.....	225
VIII.4.2. Az utasítási jog a közszolgálati jogviszonyban.....	226
VIII.5. Címadohányozás a közszolgálatban	227
VIII.5.1. A közalkalmazotti címek	227
VIII.5.2. A köztisztviselői címek.....	228
VIII.6. Minősítés és teljesítményértékelés	231
VIII.6.1. A közalkalmazottak minősítése.....	232
VIII.6.2. A köztisztviselő teljesítményének értékelése	236
VIII.6.3. A köztisztviselő minősítése.....	238

VIII.7. Az összeférhetetlenség	242
VIII.7.1. Összeférhetetlenség a közalkalmazotti jogviszonyban	243
VIII.7.2. Összeférhetetlenség a közszolgálati jogviszonyban	246
VIII.8. A vagyonyilatkozat és a vagyongyarapodás vizsgálata	249
VIII.8.1. A vagyonyilatkozat szabályai – külön törvényben	249
VIII.8.2. Vagyongyarapodási vizsgálat kezdeményezése közszolgálati jogviszonyban	251
VIII.9. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás	251
VIII.9.1. Fenntartói jog – a kirendelés és a másik munkáltatónál történő átmeneti foglalkoztatás kezdeményezése a Kjt. hatálya alatt	252
VIII.9.2. A köztisztviselők kinevezéstől eltérő foglalkoztatása	253
VIII.9.3. A VIII. részben a közalkalmazotti jogviszonyra a Munka Törvénykönyvéből nem vagy eltéréssel alkalmazandó szabályok	257
VIII.9.4. A VIII. részben a közszolgálati jogviszonyra a Munka Törvénykönyvéből alkalmazandó szabályok	258
IX. RÉSZ: A FEGYELMI FELELŐSSÉG	259
IX.1. A fegyelmi felelősség, a fegyelmi vétség és a fegyelmi büntetések	259
IX.1.1. A fegyelmi és a kártérítési felelősség együttes fennállása	260
IX.1.2. A közalkalmazotti fegyelmi felelősség feltételei	260
IX.1.3. A közalkalmazotti fegyelmi büntetések	264
IX.1.4. A köztisztviselői fegyelmi felelősség feltételei	266
IX.1.5. A közalkalmazott elleni fegyelmi eljárás megindítása	269
IX.1.6. A köztisztviselő elleni fegyelmi eljárás megindítása	274
IX.1.7. Vizsgálat a közalkalmazott elleni fegyelmi eljárásban, az eljárás felfüggesztése	276
IX.1.8. Vizsgálat a köztisztviselő elleni fegyelmi eljárásban – a vizsgálat felfüggesztése	280
IX.1.9. A közalkalmazott állásból történő felfüggesztése	282
IX.1.10. A köztisztviselő állásból történő felfüggesztése	283
IX.1.11. A közalkalmazotti fegyelmi tanács	284
IX.1.12. A köztisztviselői fegyelmi tanács	287
IX.1.13. A közalkalmazotti fegyelmi tárgyalás	288
IX.1.14. A köztisztviselői fegyelmi tárgyalás	289
IX.1.15. A közalkalmazotti fegyelmi tanács határozatai, a költségviselés és az eljárás megszüntetése	291
IX.1.16. A köztisztviselő elleni fegyelmi eljárás költségei és az eljárást lezáró határozatok	295
IX.1.17. A közalkalmazott elleni fegyelmi határozat – jogorvoslat és végrehajtás	296
IX.1.18. A köztisztviselő elleni fegyelmi határozat – jogorvoslat és végrehajtás	302
IX.1.19. A személyi feltételek biztosítása a fenntartótól a közalkalmazott elleni fegyelmi eljárásban	303
IX.1.20. A helyi önkormányzat képviselő-testülete által indított fegyelmi eljárásra vonatkozó egyes eltérő szabályok	303
IX.1.21. A közalkalmazotti vezető elleni fegyelmi eljárás különös szabályai	305
X. RÉSZ: A MUNKAI DŐ ÉS A PIHENŐIDŐ	306
X.1. A közalkalmazottakra vonatkozó különös munkaidő- és pihenőidő szabályok	306
X.1.1. A munkahelyen eltöltendő munkaidő	306
X.1.2. A kinevezett magasabb vezető közalkalmazottra vonatkozó különös szabályok	306
X.1.3. A készenlét és a napi pihenőidő	307
X.1.4. A közalkalmazottak alapszabadsága	307

X.1.5. A közalkalmazotti pótszabadságok és a kinevezett vezetők alapszabadsága	308
X.1.6. A fizetés nélküli szabadság.....	310
X.2. A köztisztviselőkre vonatkozó különös munkaidő- és pihenőidő szabályok.....	310
X.2.1. A munkaidő mértéke és beosztása a Ktv-ben	311
X.2.2. A rendkívüli munkavégzés, az ügyelet és a készenlét	312
X.2.3. A munkaközi szünet	313
X.2.4. A köztisztviselői rendes szabadság.....	314
X.2.5. A szabadság kiadása	315
X.2.6. A fizetés nélküli szabadság.....	317
X.3. A Munka Törvénykönyvéből kizárt, illetve alkalmazandó szabályok.....	317
X.3.1. A X. részben a közalkalmazotti jogviszonyra az Munka Törvénykönyvéből nem vagy eltéréssel alkalmazandó szabályok.....	317
X.3.2. A X. részben a közszolgálati jogviszonyra az Mt-ből alkalmazandó szabályok	318
XI. RÉSZ: AZ ELŐMENETELI ÉS ILLETMÉNYRENDSZER	319
XI.1. A közalkalmazotti illetmény-előmenetel	319
XI.1.1. A garantált előmenetel.....	319
XI.1.2. A fizetési osztályok	321
XI.1.3. A felmentés és a mentesítés.....	323
XI.1.4. A fizetési fokozatok.....	323
XI.1.5. A közalkalmazott besorolása	324
XI.1.6. A közalkalmazott fizetési fokozatának megállapítása	325
XI.1.7. A várakozási idő.....	327
XI.1.8. A garantált illetmény	329
XI.1.9. A kinevezett vezetők garantált illetménye.....	331
XI.2. A köztisztviselői életpálya.....	332
XI.2.1. A köztisztviselő besorolása	332
XI.2.2. A besorolások és munkakör megnevezések	334
XI.2.3. Az előmenetel	336
XI.2.4. Az alacsonyabb besorolás.....	337
XI.2.5. Az előmenetel gyorsítása.....	338
XI.2.6. Az előmenetel lassítása.....	339
XI.2.7. Az előmenetelhez szükséges „hiányosságok” pótlása nem pályakezdők esetén	340
XI.3. A köztisztviselői illetményrendszer	340
XI.3.1. A köztisztviselő díjazásának rendszere	340
XI.3.2. Az illetményalap.....	342
XI.3.3. Besorolási és fizetési osztályok, az alapilletmény meghatározása	343
XI.3.4. Az illetménykiegészítés a központi közigazgatásban.....	344
XI.3.5. Az illetménykiegészítés a helyi önkormányzatoknál.....	345
XI.3.6. A személyi illetmény – csak önkormányzati hivatalokban.....	345
XI.3.7. A vezetői alapilletmények rendszere.....	347
XI.4. Különös (kiegészítő) díjazási jogcímek a Kjt-ben és a Ktv-ben	348
XI.4.1. Az illetménykiegészítés a közalkalmazottaknál	348
XI.4.2. A tizenharmadik havi illetmény	351
XI.4.3. A közalkalmazotti kereset-kiegészítés és a jutalom	353
XI.4.4. A közalkalmazotti vezetők prémiuma	354
XI.4.5. A közalkalmazotti vezetők tekintetében kizárt díjazási jogcímek	355
XI.4.6. A közalkalmazotti jubileumi jutalom	356
XI.4.7. A köztisztviselői jubileumi jutalom.....	359

XI.5. Az illetménypótlékok a Kjt-ben	361
XI.5.1. Általános kérdések.....	361
XI.5.2. A vezetői pótlék.....	361
XI.5.3. A címpótlék.....	362
XI.5.4. Az egészségkárosító kockázatok.....	363
XI.5.5. Az idegnyelv-tudási pótlék.....	364
XI.5.6. A végrehajtási rendeletek és a kollektív szerződés szabályozási szerepe az illetménypótlék vonatkozásában.....	365
XI.5.7. A rendkívüli munkavégzésért nem díjazott közalkalmazottak.....	365
XI.6. Illetménypótlékok a Ktv-ben	365
XI.6.1. A vezetői illetménypótlék.....	367
XI.6.2. Az illetménypótlékok rendszere.....	368
XI.6.3. Illetménypótlék az éjszakai munkáért.....	368
XI.6.4. A gépjárművezetési pótlék.....	368
XI.6.5. Illetménypótlék az egészségkárosító kockázatok közötti munkavégzésért.....	369
XI.6.6. Az idegnyelv-tudási pótlék.....	370
XI.6.7. A képzettségi pótlék.....	372
XI.6.8. A helyettesítési díj.....	372
XI.7. Közalkalmazotti egyéb juttatások	373
XI.7.1. Közalkalmazotti illetményen (béren) kívüli juttatások az Mt. alapján.....	373
XI.7.2. A lakásvásárlás vagy építés támogatása.....	375
XI.7.3. A munka- vagy formaruha-juttatás.....	376
XI.8 Köztisztviselői egyéb juttatások	377
XI.8.1. Köztisztviselői illetményen (béren) kívüli juttatások az Mt. alapján.....	377
XI.8.2. A köztisztviselői önkéntes kiegészítő nyugdíjpénztári tagság támogatása.....	377
XI.8.3. Az étkezés támogatása.....	378
XI.8.4. A ruházati költségtérítés és a munkaruha.....	378
XI.8.5. A szociális, jóléti, kulturális és egészségügyi juttatások.....	379
XI.8.6. A lakásvásárlás vagy építés támogatása.....	381
XI.8.7. Gondoskodás a nyugállományú köztisztviselőkről, a szociális és kegyeleti támogatások.....	383
XI.8.8. A köztisztviselői elismerések.....	384
XI.8.9. Adatszolgáltatás a központi közigazgatásban.....	384
XI.9. Az illetmény kifizetése	385
XI.9.1. Az illetmény kifizetése a közszolgálatban.....	385
XI.9.2. A központosított illetményszámfejtés.....	385
XI.10. A Kjt-ben a felsőoktatásra hatályos különös szabályok	386
XI.10.1. A felsőoktatási közintézményben a Kjt-ből nem alkalmazható szabályok.....	386
XI.10.2. Felhatalmazás az eltérő szabályok megalkotására.....	387
XI.10.3. Az oktatói-kutatói besorolás.....	388
XI.10.4. Az oktatói-kutatói illetmény-előmenetel.....	388
XI.10.5. A XI. részben a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt-ből a munka díjazására nem alkalmazható szabályok.....	389
XI.10.6. A XI. részben a közszolgálati jogviszony tekintetében az Mt-ből a munka díjazására alkalmazandó szabályok.....	389
XII. RÉSZ: A KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG	390
XII.1. A közalkalmazotti és a köztisztviselő kárfelelősség közös szabályai	390
XII.1.1. A kárfelelősség általános kérdései.....	390

XII.2. A közalkalmazott kártérítési felelőssége	392
XII.2.1. A gondatlan károkozás különös szabályai	392
XII.2.2. A magasabb vezetői kárfelelősség különös szabályai.....	392
XII.2.3. A munkáltatói kárigény érvényesítése a közalkalmazottal szemben.....	393
XII.3. A köztisztviselő kártérítési felelőssége	393
XII.3.1. A köztisztviselő kártérítési felelőssége gondatlan károkozás esetén.....	393
XII.3.2. A munkáltatói jogkörgyakorló kárfelelőssége a jogszabályba ütköző illetmény- megállapításért.....	394
XII.3.3. Felelősség a leltárhiányért.....	395
XII.3.4. A köztisztviselő kárfelelősségének megállapítása	396
XII.4. A Munka Törvénykönyvéből kizárt, illetve alkalmazandó szabályok	397
XII.4.1. A XII. részben a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt-ből nem alkalmazandó kárfelelősségi szabályok	397
XII.4.2. A XII. részben a közszolgálati jogviszony tekintetében az Mt-ből alkalmazandó kárfelelősségi szabályok	397
XIII. RÉSZ: AZ ÖNKORMÁNYZATTAL KÖZALKALMAZOTTI JOGVISZONYBAN ÁLLÓKRA VONATKOZÓ ELTÉRŐ SZABÁLYOK	398
XIII.1. Az önkormányzat mint munkáltató	398
XIV. RÉSZ: A KÖZSZOLGÁLATI JOGVITA	400
XIV.1. A bírói út igénybevétele, az eljáró bíróságok	400
XIV.2. Az igény érvényesítése	401
XIV.3. A munkáltató sérelmesnek tekintett intézkedése elleni jogorvoslat	401
XV. RÉSZ: NYILVÁNTARTÁSOK ÉS ADATKEZELÉS	402
XV.1. A közalkalmazotti nyilvántartás	402
XV.1.1. A közalkalmazotti munkáltatói nyilvántartás.....	402
XV.1.2. Az adatvédelmi szabályok	403
XV.1.3. A betekintési jogosultság	403
XV.2. A közszolgálati nyilvántartás és adatkezelés	403
XV.2.1. A közszolgálati alapnyilvántartás	404
XV.2.2. Adatkezelési feltételek és adatvédelmi felelősség	405
XV.2.3. Adatszolgáltatás a központi nyilvántartásnak	406
XV.2.4. Adatszolgáltatás a tartalékállományba helyezettekről	407
XV.2.5. Betekintési jog a közszolgálati nyilvántartásokba	408
XV.2.6. A személyi anyag.....	409
XV.2.7. A közszolgálati ellenőrzés	409
XVI. RÉSZ: AZ ÜGYKEZELŐK JOGÁLLÁSA	410
XVI.1. Az ügykezelők közszolgálati jogviszonyára vonatkozó különös szabályok	410
XVI.1.1. Az ügykezelő	410
XVI.1.2. Az ügykezelő besorolása és előmenetele	412
XVI.1.3. Az ügykezelő értékelése	414
XVII. RÉSZ: A KJT. ÉS A KTV. VEGYES ÉS ÁTMENETI RENDELKEZÉSEIBŐL A KÖZALKALMAZOTTI ÉS A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONYT ÉRINTŐ FONTOSABB RENDELKEZÉSEK	415
XVII.1. A Kjt. rendelkezései	415
XVII.1.1. A munkaviszony átalakulása közalkalmazotti jogviszonnyá	415
XVII.1.2. A közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő	416

XVII.2. A Ktv. rendelkezései	417
XVII.2.1. A közszolgálati jogviszonyra az Mt-ből alkalmazandó szabályok	418
XVII.2.2. A Köztisztviselők Napja – munkaszüneti nap	418
XVII.2.3. A közszolgálati jogviszonyban töltött idő megállapítása a besoroláskor	419
XVII.2.4. A Ktv. hatálya alá tartozó munkáltatók	420
XVII.2.5. Célfeladat és céljuttatás	421
XVII.2.6. Az összkormányzati projekt.....	422

ELŐSZÓ AZ OLVASÓHOZ

*„Rossz törvényekkel és jó tisztviselőkkel mindig lehet kormányozni,
de ha a tisztviselők rosszak, a legjobb törvény sem segíthet rajtunk.”*
Bismarck

Hadd kezdjem egy vallomással: nemcsak szerzőként kötődöm a közszolgálatához! Állami kórházban születtem, tanácsi általános iskolába, majd állami fenntartású gimnáziumba és egyetemre jártam. Néhány éves ügyvédség mellett munkám is a közszolgálatához kapcsol. Voltam akadémiai ösztöndíjas, az ELTE tanársegéde, az egykori Munkaügyi Minisztérium többféle beosztású köztisztviselője, személyügyi vezető az APEH-nál, kormány-főtanácsadó a Miniszterelnöki Hivatalban, és a kézirat leadásakor is duplikáltan a közszolgálatban dolgozom. A szabályozási dzsungelben naponta megpróbálom vezetni az SZMM jogi főosztályát, és igyekszem legalább a saját diákkori egyetemem színvonalát tartani az ELTE szemináriumain és szigorlatain.

A munkám tárgya is tekintélyes részben a közszolgálatához köt. A '90-es évek kezdetén magam írtam a közalkalmazotti törvény tervezetét, manapság is küzdök a klasszikus értékeknek az újabb kor követelményei szerinti fenntartásáért, mondjuk a kiérdemelt biztonság jegyében. PhD dolgozatomat a magyar közszolgálati szabályozás reformjának tárgyában védtem meg a Pécsi Tudományegyetemen. A sorsom más módon is a közszférához kapcsol, egy súlyos nyavalya okán harmincas éveimben – túl fiatalon csapva a tb-kasszára – átmenetileg rokkantnyugdíjas voltam. A hazai mellett az angol közkórházak vendégszeretetéit is élveztem, és magyar betegként elképesztő különbséget regisztráltam. Nem az orvosi kézben. A környezetben, ami a páciens körülvéset. Volt időm a kórteremben kiszámítani, hogy egy ápolóra 3–4 beteg jutott. Hogy ingyen volt a tej, a kávé és a tea, hogy legjobb angol nyelvtudásom ellenére sem tudtam a személyzettel megértetni, mi is az a hálapénz.

Rászorulunk, mégis sokszor indokolatlanul nagyot rúgnak bele. Pedig a közszolgálat a legfontosabb befektetés. A pénzzel nem mérhető profit a társadalom minősége.

Jogtörténeti lecke a közelmúltból

A könyvünk tárgyát alkotó, az 1992-től datálódó új munkajogi szabályozás a közszolgálatban jelentős differenciálást hozott, amely két lényegi ponton tér el a II. világháború előtti konstrukciótól: Egyrészt kizárta a közszolgálatból azokat az intézményeket és munkavállalói csoportokat, amelyek ún. lényegi szolgáltatásokat nyújtanak a lakosságnak (pl. elektromos áramtermelés és elosztás, vasút, posta). Másrészt lényegileg eltérő szabályozást valósít meg a közszolgálatban dolgozók különböző csoportjai között aszerint, hogy közhatalmi funkciót gyakorló vagy szolgáltató intézményről van-e szó.

A köztisztviselői státusz szabályozása nem pusztán a rendszerváltás folyamánya, hanem egy történelmi folyamat hiányzó láncszemének pótlása. A köztisztviselőivel szemben a közalkalmazotti státusz rendszerváltás terméke. Ez a kategória egyes nézetek szerint úgy keletkezett, hogy az állam a lakossági szolgáltatásokat végzők egy nagyobb csoportja számára a versenyszféra munkavállalóihoz képest kedvezőbb – de a köztisztviselőkéhez képest kedvezőtlenebb – munkaerő-piaci helyzetet alakított ki, abból a célból, hogy egyfelől biztosítsa e szolgáltatások színvonalát, másfelől, hogy megteremtse a polgárság, mint a rendszer politikai bázisa rekrutálódásának egyik forrását. Ennek fejében, a versenyszféra munkavállalóihoz képest 1992-ben némileg korlátozta a munkaügyi kapcsolatokban megvalósítható érdekérvényesítési lehetőségeket e réteg számára¹.

¹ Berki Erzsébet: A köz szolgálati, Kézirat, Budapest, 1998., 3-5. o.

A jogtudománynak – még a korábbi, az Mt. és mellette a Kjt. és a Ktv. megalkotásával kapcsolatos kodifikációs előkészületekre fókuszáló – kritikájából kiemelendő azon álláspont, amely szerint a közjog-magánjog dualizmusára épülő jogrendben az – 1990-es évek elején még csak tervezett – hármas tagozódási szabályozási struktúra feloldása az esetleges szerkezeti és működési problémák tekintélyes részét megszüntetné². Nem így történt. A munkajogi szabályozás ún. duális szerkezetében (magánszféra – közszektor) egy trichotom struktúrájú szabályozás (Mt.–Kjt.–Ktv.) lépett hatályba 1992. VII. 1-jén, amely az elméleti problémákon túlmenően a joggyakorlat szakembereinek is számos problémát okoz. A Kjt. és a Ktv. ugyanazon jogintézményeket az esetek többségében indokolatlanul eltérően szabályozó rendelkezései mellett ember legyen a talpán, akinek egyszerre kell a két törvényt alkalmaznia, és mindig fejből tudja a helyes megoldást. Nem reklámként: ehhez nyújt segítséget a könyv.

Tudományos törekvések az egységre, a Kjt és a Ktv. egységesítésre

1998-ban, hat évvel a trichotom szabályozás hatályba lépése után konferenciát szerveztek „Kjt. – Ktv., avagy egységes közszolgálati törvény?” címmel. Az egységes közszolgálati szabályozás megteremtésének lehetőségeivel és szükségességével foglalkozott a szakma – 1992 óta először és ilyen keretek között utoljára. A konferencia egyrészt a közelmúltba tekintett, megállapítva: az 1992-ben létrehozott szabályozás az egységes magyar közszolgálat megszakadt történetének felemás folytatása. A közszféra szegmentálásával kapcsolatban kevéssé indokolható, hogy Magyarországon a közszolgálat fogalmába nem foglalkozások vagy munkaposztok, hanem intézmények tartoznak. Szokatlan, hogy a közszolgálatban dolgozókat a foglalkoztató intézménytől függően közalkalmazottakra és köztisztviselőkre osztja a szabályozás. Az államhoz való viszony a két csoportban más. A közszolgálati jogviszonyal lefedett munkahely – némileg általánosítva a kérdést – maga a végrehajtó hatalom. A szolgáltatásoknál a hatalom, a szó politikai értelmében, nem gyakorolható, ebből a szempontból tehát a felosztás indokolt. Amint a konferencia apropóján született tanulmányok leszögezik: e két réteg szabályozása olyan erőteljesen különbözik a munkafeltételekben és a munkakörülményekben, valamint a munkaügyi kapcsolatok alakíthatóságában, melyet tevékenységük jellege nem indokol! Ennél fogva a hatályos munkaügyi szabályozás megosztotta azt a polgárságot, amelyet pedig egységesen és magas szinten megteremteni szándékozott.³

A közszféra szegmentálása a munkaügyi kapcsolatokban zavarokat okoz. A finanszírozási logika alkalmazása nem térült meg az államnak abban, hogy a köztisztviselőket egységesen preferálhatja és ezzel a hatalom hűséges végrehajtóivá teszi, mivel ez a csoport sem egységes, így a legfelső vezetői, a törvényhozói, valamint a bírói és ügyészi szervezetre külön jogszabályokat kellett alkotni, külön illetményrendszert kidolgozni és működtetni. Megjegyezzük, ezzel szemben az 1945 előtti, nem egy törvényben foglalt szabályozás az előzőekben felsorolt különböző közszolgálati karakterű státuszokat egy előmeneteli- és illetményrendszerbe tudta illeszteni. A hatalomhoz való távolsággal egyenesen arányos a munkaügyi kapcsolatok gyakorlásának tere. Azaz minél közelebb van valamely réteg a hatalomhoz, annál több korlátozás vonatkozik rá a munkaügyi kapcsolatokban, viszont a közalkalmazottak körében érvényes korlátozásokat nem kompenzálja bérelőny és foglalkoztatási biztonság. A közszolgálati és a szolgálati jogviszony pedig olyan korlátokat tartalmaz a munkaügyi kapcsolatok vonatkozásában (pl. nincs a szakszervezeteknek kollektív szerződésalkötési jogosultsága, nem gyakorolhatók az intézményesített alkalmazotti részvételi jogok, kizárt vagy – megállapodáshoz kötötten – korlátozott a sztrájkjog), amelyek az államigazgatási hierarchia legkülönbözőbb szintjeit egy tekintet alá veszik.

² Dr. Kenderes György – Dr. Prügberger Tamás: A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervezett új jogi szabályozás tükrében, Magyar Közigazgatás 1991/10.sz. 908-917. old.

³ Berki: i.m.4.o.

A konferenciát összegző tanulmány javaslatot tett a köztisztviselői és közalkalmazotti státus egységesítésére, amelyet a könyv témáját alkotó két törvény vonatkozásában, a köztisztviselői és közalkalmazotti jogviszony tekintetében tartottak lehetségesnek.⁴ A javaslat megállapította: a köztisztviselőivel szemben a közalkalmazotti státus a rendszerváltás terméke. A közalkalmazotti jogviszony „felszámolásának” egyik lehetséges esete, hogy megszüntetjük a közalkalmazotti jogviszonyt, mint olyant és helyébe a munkaviszony lép. A konferencia szerint ez a megoldás nyilván történelmi visszalépés, az eredeti célok totális feladása lenne, amely nem felel meg sem a történelmi hagyományoknak, sem a kortárs fejlett országok gyakorlatának. Nem biztosítja a fokozott biztonság, a minőségi munkavégzés, a megfelelő jogi korlátozás követelményének teljesülését sem⁵. E helyett megoldásként a konferencia dokumentuma azt javasolta, hogy a közalkalmazotti státust úgy kerüljön megszüntetésre, hogy a közszolgálati jogviszonyba sorolják be a jelenlegi közalkalmazottakat. Ez lehetőséget teremtene a közalkalmazotti réteg munkaereje további erodálódásának megakadályozására, valamint e réteg életviszonyainak – ezzel együtt munkaügyi kapcsolatainak – javítására is az összegzés szerint.⁶

Hivatalos törekvések – a közszolgálati jogpolitika kérdőjelei

Ugyan voltak kormányzati kísérletek a közszolgálati szféra munkajogi szabályozásának átalakítására, azonban bármiféle, a megalapozott koherencia irányába mutató törvényjavaslat a két törvény vonatkozásában nem került benyújtásra az Országgyűlésnek. 1998-ban a kormány határozata hozott létre egy koordinációs bizottságot az egységesebb közszolgálati rendszer kialakítására, de a feladat továbbra is feladat maradt.⁷

A második, jóval markánsabb kísérlet 2002-ben vette kezdetét azzal, hogy a Kormány megbízottat nevezett ki az egységes közszolgálati szabályozás kidolgozásának és végrehajtása koordinálásának felelősségével.⁸ Kétségtelen, a szakmai közvélemény többsége egyetértett a koncepcióban megfogalmazott gondolattal, mely szerint a jelenlegi közszolgálati rendszer túlzottan széttagolt, sokszor ellentmondásokkal terhes és indokolatlan, gyakran igazságtalan különbségeket tartalmaz⁹. A döntés ugyanakkor mérész sebességet diktált, az érdekeltek gerjesztette, le nem zárt belső kormányzati polémiát követően egy bő esztendő alatt kellett volna rendezni mindazt, amit a kiegyezés (1867) óta leginkább „csak” tudományos disszertációk leírásaiban sikerült megfogalmazni. A határozat az egységes közszolgálati szabályozás 2005. január 1-jei hatályba lépését tervezte. A jogalkotási elképzelések ezúttal is csak kodifikációs ötletek maradtak. Az 1110/2005 (XI. 23.) Korm. határozat az egységes közszolgálati szabályozás kidolgozásáért és végrehajtásának koordinálásáért felelős kormány megbízott felmentéséről rendelkezett, és új megbízott kinevezése híján mindez ténylegesen a jogalkotási feladat „törlését” is jelentette a kormány programjából.

A Kjt. és a Ktv. elkülönültségének fenntartása mellett néhány tartalmi kérdésben (pl. kiválasztás kötelező pályázattal, a próbaidő kötelező megállapítása a kinevezéskor, egységes tartamú felmentési idő) közeledtek a két törvény szabályai – az újabb kormányhatározattal 2006-ban létrehozott – Államreform Bizottság (ÁRB) kereti között előkészített törvénymódosításokkal¹⁰. Az ÁRB az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről rendelkezett. A határozat szerint a kormányprogram meghatározza, hogy az állam működésében, a közszolgáltatások jelentős területein mélyreható és rendszerszerű átalakításokat, reformokat kell megvalósítani, melyek alapve-

⁴ Dr. Kiss György: Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái, Kézirat, 1997. 2-7. o.

⁵ Lásd ehhez képest a 2008-as kórház-kiszervezéseket

⁶ Ld. erről még: Kjt. – Ktv., avagy egységes közszolgálati törvény? A munka világa '98, Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutatóintézet, Budapest, 1998. 41-56. o.

⁷ Ld. a 2269/1998 (XI. 30.) Korm. határozatot!

⁸ Ld. a 1161/2002. (IX. 26.) Korm. határozatot!

⁹ Ld. erről részletesen a Közszolgálati Reform Kormány megbízott elterjesztését az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács részére az egységes közszolgálati törvény koncepciójáról 2003.

¹⁰ Ld. az 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozatot!

tő célja a közszolgáltatások fenntartható finanszírozásának biztosítása, minőségének javítása és hozzáférésük igazságosabbá tétele. Az ÁRB javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő szervként működött, hatalmi helyzetét a közigazgatáson belül jelezte: a miniszterek a feladatkörükbe tartozó közszolgáltatások körét és az ellátás követelményrendszerét, a finanszírozás módját, intézményrendszerét érintő reform-előterjesztéseiket a Bizottság általi megtárgyalást követően nyújthatták be a Kormányhoz. A Kjt. és a Ktv. még a Bizottság 2007-es megszűnése előtti módosításai a fent említetteken túlmenően viszont nem közelítették a civil közszféra egyébként alapvetően homogén rendezést igénylő szabályait (pl. a jogviszony-megszüntetés vagy az illetmény-előmenetel kérdései).¹¹

A közelmúlt összefoglalása

Igény és idő. Ezzel összefüggésben sajnálatos tapasztalat: a parlamentáris demokrácia hazai árnyékos oldala, hogy – a kellenél nagyobb törekkel – négyéves ciklusokra osztja az életet. Ebben a periódusba gyömöszöl bele lehetőség szerint minden, politikai vonatkozásban érzékeny tervet – függetlenül a megvalósítás időigényességétől, jogalkotás esetén tekintet nélkül a szükséges és a rendelkezésre álló feltételekre.

Az 1990-es évek elején létrejött munkajogi szabályozás háttérben egy alapvető gazdasági tényezőt találunk, amelyet egyik kormány sem hagyhatott figyelmen kívül. Ez pedig az ország gazdasági helyzete, közelebről a nagymértékű költségvetési hiány. Tény, hogy az 1990-es évek első felében a kormányok a kialakítandó polgári léthez szükséges forrásokat feláldozták az eredeti tőkefelhalmozás folyamatainak támogatása érdekében. Ennek legvilágosabb megfogalmazásával a gazdasági stabilizációt szolgáló 1995. évi kiigazító intézkedésekről¹² c. kormányhatározatban találkozunk: „A Kormány kívánatosnak tartja, hogy ... forrásátcsoportosítás történjen a vállalkozói szféra javára, a költségvetési intézmények és a lakosság terhére.”

A Kjt. és a Ktv. 1992-es életbe lépését követően számos módosításon esett át, e változások során nem tapintható ki a két közszolgálati terület munkajogi integrálásának tudatos kormányzati szándéka. A magyar jogpolitika legnagyobb problémája többnyire éppen annak hiánya volt, nem tudta vagy nem akarta egyszerre és egységes szemléletben kezelni a közszolgálatot. Mindig csak egy – egy területre, ágazatra jutott figyelem vagy költségvetési forrás, mindennek háttérben a fentebb idézett fiskális politikával. A közszolgálat lelkeként emlegetett előmeneteli rendszerhez a „nagylelkűség” már hiányzik, 2001-ben a köztisztviselői¹³, 2002-ben és 2005-ben pedig a közalkalmazotti illetmények növekedtek¹⁴ két kormány egymással koncepcionális kapcsolatban egyáltalán nem álló döntései nyomán. A jogpolitika hiányára jó példa a Kjt. és a Ktv. személyi hatálya. A két törvény összhangja 2001-ben szűnt meg, a Ktv. 2001. évi XXXVI. törvénnyel történő módosítása az ügykezelőket és a fizikai alkalmazottakat a Ktv.-ből az Mt. hatálya alá „szervezte ki”, a Kjt. érintetlen maradt. A Ktv. következő módosításával, az ügykezelők 2003-as újbóli közszolgálati jogviszonyba állításával együtt viszont fel sem merült, hogy a Kjt. fizikai munkaköreit betöltők közalkalmazottiból munkaviszonyba kerüljenek...

Gyakorlati tudnivalók – hogyan olvassuk a könyvet?

A könyv tartalma címének felel meg. Nagyobb egységeként vagy – ahol indokolt – jogintézményenként párhuzamosan, egymást követve ismertetjük és elemezzük a Kjt. és a Ktv. szövegét. Segítségül hívjuk a mértékadó bírósági gyakorlatot. Miután két törvény áll a fókuszban, valamelyikkel kezdeni kell, valamelyikhez igazítani kell a másikat. Önkényesen a Kjt.-vel kezdünk, és mindig ehhez igazítjuk a Ktv. értelmezendő paragrafusait. Ezért tematikusan, és nem feltétlenül a törvényszöveget követve hala-

¹¹ Ld. például a 2007. évi LXXXIII. törvényt a Ktv., és a 2007. évi C. törvényt a Kjt. módosításáról!

¹² Ld. a 1023/1995. (III. 22.) Korm. határozatot!

¹³ Ld. a 2001. évi XXXVI. törvényt!

¹⁴ Ld. a 2002. évi XXIII. törvényt és a 2005. évi CLIII. törvényt!

dunk, de semmilyen lényeges szabály nem marad magyarázat nélkül. Ugyanakkor kihagytuk azokat a szakaszokat, amelyek az időmúlással a jogalkalmazás számára jelentéktelenné váltak, illetve nincs gyakorlati jelentőségük (pl. hatályba léptető szabályok, uniós irányelveknek való megfelelés). Valamennyi fejezet végén utalunk az Mt.-nek a Kjt-ből kizárt, illetőleg a Ktv.-be „beemelt” szabályaira, mert, hogy a két törvény ebben is más. A Kjt-nek az Mt. általános, a Ktv-nek viszont különös háttérjogszabálya.

A könyv a Kjt. és Ktv. 2009. I. 1-jén hatályos szövegét magyarázza. Kivételként a 13. havi illetményt említhetjük, melynek szabályai – a kézirat lezárásakor hatályos jog szerint – 2010-bel lépnek életbe. Ezért az egy évéért a két törvény szövegéből és magyarázatából nem hagytuk el a 13. havi illetményt, de jelöljük, mindez csak 2010-től aktuális. Ugyanez irányadó a Kjt. és a Ktv. valamennyi olyan szövegrészére, amely e díjazási jogcímre hivatkozik. Ezért az egy évéért ezeket sem töröltük.

Hasznos olvasást kívánok!

Budapest, 2008. Karácsonyán

Dr. Horváth István

U.i. Amíg el nem felejttem, érdemes „átolvasni”! Akinek csak a Kjt-t vagy a Ktv-t kell napi munkája során alkalmaznia, olvasson bele a másik törvény vonatkozó jogmagyarázatába. Tanulságos lesz...

