

Pedagógusok jogállására, foglalkoztatására vonatkozó szabályok alkalmazásának egyes kérdései

A rendszerváltozás következményeként sürgősen megoldandó problémaként jelentkezett a munkaviszonyok újbóli szabályozása. A nyugat-európai kontinentális jogrendszer és az 1945 utáni hazai jogi metódus eltérése azt az alapkérdést jelentette elsődlegesen a kodifikáció számára, hogy önálló törvényben, vagy pedig a Munka Törvénykönyve részeként - tehát a differenciáltság helyett egységesen - kerüljön-e sor a közalkalmazotti jogállás szabályozására. E kulcskérdésre a - a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.) indoklásának figyelembe vételével megállapítható, hogy a - jogalkotás folyamán egyértelműen az a válasz rajzolódott ki, amely az elkülönült törvényi rendezést támogatta, azaz a munkajogi szabályozást nem csak tartalmában, de szerkezetében is meg kellett újítani.

A közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályozásban - ellentétben a Munka Törvénykönyvvel - a részletes törvényi rendezés koncepciója volt a meghatározó. Ezt az alábbiak indokolták, illetve jellemzik:

a) A munkáltatók költségvetésből történő finanszírozása alapjaiban befolyásolja a munkaadóknak és a közalkalmazottaknak a munkaügyi kapcsolatok rendszerében elfoglalt helyét. Elsődlegesen e pénzügyi függőség miatt a felek a legtöbb kérdésben nincsenek alkupozícióban, ugyanis az alkalmazást érintő feladatok megoldása nem a közalkalmazott tényleges munkáltatójától, hanem egy közhatalmi szerv döntésétől függ. Épp e kapcsolat miatt - a felek egyezkedése helyett - a szabályozásban a közjogi, kogens elemek dominálnak, miután az állam tulajdonosi jelleggel vesz részt a közalkalmazotti jogviszonyt érintő kérdések rendezésében.

b) A szabályozás tartalmi és technikai kérdéseivel kapcsolatban megállapítható, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény kötelező erővel és részletesen definiálja a közalkalmazotti jogviszony tartalmi feltételeit, mindazon kérdéseket, amelyek általános jelleggel, egységesen rendezhetők valamennyi közalkalmazotti jogviszony vonatkozásában. A Kjt. lehetőséget teremt arra is, hogy törvényi szinten (más törvényben is) szabályozni lehessen a közalkalmazotti jogviszonyt érintő problémákat. Alacsonyabb szintű jogforrás viszont csak a törvény konkrét felhatalmazása alapján rendelkezhet az ágazatban, az egyes szakmákban, valamint a munkáltatóknál meglévő sajátosságokból adódó kérdésekről. Ezért - a szabályozás struktúrájában - a törvény mellett kiemelt szerepet kapnak az ágazatokat irányító miniszterek, ugyanis a törvény eseti felhatalmazása alapján rendeletükben állapíthatják meg a közalkalmazottak jogállására vonatkozó azon kérdéseket, melyeknek törvényi szintű egységes megfogalmazása szükségtelen, és az egyes területek eltérő jellege miatt egyben lehetetlen is lenne.

c) A Kjt. szervi hatálya tehát azon munkáltatókra terjed ki, amelyek állami, illetve önkormányzati költségvetésből működnek, azaz a központi és a helyi önkormányzati költségvetési szervekre. A szervi hatály megvonásánál a munkáltatóknak a munkaügyi kapcsolatok rendszerében elfoglalt azonos helyzete a meghatározó, ezen túlmenően azonban lényeges annak megállapítása, hogy a munkáltató olyan - a társadalom normális

dr.Hosszú Károly közoktatási jogi képzés 2012/2013. tanév 1. félév

együttéléséhez nélkülözhetetlen, társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló - tevékenységet végez, melynek megszervezése elsődlegesen állami, önkormányzati feladat.

Így a teljesség igénye nélkül elmondható, hogy nélkülözhetetlen - az állami és önkormányzati jelleg nem kizárólagos elismerése mellett - a gyermeknevelés, az alap, közép- és felsőfokú oktatás megszervezése, a szociális és egészségügyi funkciók ellátása, valamint a művelődést és a tudomány művelését biztosító intézmények működtetése.

Amíg tehát a fentiek a pedagógusok jogállásának, foglalkoztatásának szabályozása tekintetében a fenntartók, illetve a munkáltatók egyes sajátosságainak meghatározó szerepére utalnak, addig az Alkotmánybíróság más szempontokat is kiemelt a vonatkozó döntéseiben.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (továbbiakban: Kötv.) 16. § (1) bekezdése alapján a közoktatási intézmény munkavállalói, illetőleg közalkalmazottai (a továbbiakban: alkalmazott) tekintetében - a munkáltatótól függően - a Munka Törvénykönyvét vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt a Kötv. rendelkezéseivel együtt kell alkalmazni.

A fentiek, valamint Kötv. - 2012. augusztus 31. napig hatályos - 15. § (1) bekezdése alapján tehát csak kivételes esetben volt foglalkoztatható pedagógus közalkalmazotti, illetve munkajogi jogviszonyon kívül.

A pedagógusokra vonatkozó eltérő - látszólag a közalkalmazottak közötti megkülönböztetést eredményező - rendelkezések vonatkozásában keletkezett beadványokkal az Alkotmánybíróság - jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában - is foglalkozott. (1374/B/1996. AB határozat)

Az egyik ilyen esetben az indítványozó nézete szerint alkotmányellenes helyzetet eredményeztek azon rendelkezések, amelyek eredményeként előállt megkülönböztetések egyes esetekben megállapíthatóak.

Így például az, hogy a közalkalmazott orvos, stb. lehet vállalkozó, a pedagógus pedig nem. Az indítványozó úgy gondolta, hogy ez az Alkotmány 70/A. § (2) és (3) bekezdéseibe ütköző diszkrimináció, hiszen vagy minden közalkalmazott lehet vállalkozó, vagy senki.

(A Kötv. támadott rendelkezése: "15. § (1) Nevelő-oktató munka - óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás, kollégiumi nevelés-oktatás, pedagógiai szakszolgálat keretében gyermekekkel, tanulókkal való pedagógiai célú közvetlen foglalkozás - pedagógus-munkakörben - az óraadó tanár kivételével, közalkalmazotti jogviszonyban, illetve munkaviszonyban - látható el. Pedagógus-munkakörben az e törvényben, illetve más jogszabályban meghatározott végzettséggel és szakképzettséggel rendelkező személy (a továbbiakban: pedagógus) foglalkoztatható. Pedagógus-munkakör ellátására - az óraadó tanár kivételével - polgári jogi jogviszony nem létesíthető. A pedagógusok tevékenységét szakértők és szaktanácsadók segítik.")

Az Alkotmánybíróság e kérdéskörben tehát azt vizsgálta, hogy diszkriminációnak minősül-e az, hogy a jogalkotó a közfeladatok ellátása során eltérő foglalkoztatási szabályokat állapít meg bizonyos közfeladatokat végzőkre, vagyis bizonyos esetekben választási lehetőséget

dr.Hosszú Károly közoktatási jogi képzés 2012/2013. tanév 1. félév

biztosít a szerződő feleknek a tekintetben, hogy a munkavégzésre közalkalmazotti vagy másféle, munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítsenek.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy számos döntésében foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy milyen különbségtétel minősül alkotmányellenesnek. Így pl. a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság általános személyiségi jogával és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes. (ABH 1994, 197, 200.)

Az Alkotmánybíróság ugyancsak utalt arra, hogy a Kötv. előírásai alapján a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek felügyeletéről, továbbá el kell látnia számos olyan feladatot, amely a gyermekek személyiségének kibontakozását szolgálja, biztosítani kell, hogy az intézményben egységes elvekre épülő nevelő-oktató munka folyjék. Ebből fakad az ilyen intézményeknek az a működési sajátossága, hogy a vezetésben közreműködik a nevelőtestület, a nevelési-oktatási intézmény pedagógusainak közössége, amely a nevelési-oktatási kérdésekben az intézmény legfontosabb tanácskozó és határozathozó szerve (Kötv. 56. § (1) bekezdés), így több döntési jogkörrel is rendelkezik. Ez a testületi munka is indokolja a közalkalmazotti, illetőleg munkajogi jogviszonyban történő foglalkoztatást, csakúgy, mint az intézményvezető utasításadási joga, amely a pedagógiai munkáért és a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásáért viselt felelősségének elengedhetetlen feltétele.

A pedagógus- munkakör sajátossága továbbá, hogy a teljes munkaidőnek csak egy részét teszi ki az effektív tanítási tevékenység (a kötelező órák), emellett számos egyéb, olyan munkaköri kötelezettség is terheli a pedagógusokat, mint pl. a nevelőtestület munkájában való közreműködés, gyermekfelügyelet ellátása, amelyek kifejezetten a munkáltató utasításadási jogán alapulnak.

Mindez összevetve azzal a fontos követelménnyel, hogy a tartós, stabil közintézeti viszonyok a diákok szellemi-lelki fejlődésében fontos szerepet töltenek be, megalapozza a Kötv. 15. §-ának foglalkoztatási forma megválasztását korlátozó szabályát, így az ezáltal megvalósított különbségtétel nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek.

Az Alkotmánybíróság tehát komplex módon igyekezett figyelembe venni minden olyan sajátosságot - például a munkaköri feladatot -, amely főként a közoktatáshoz kötődik, olyan jellemzőt, amelyek más, általában közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatottak esetében nem fordul elő.

A bírói gyakorlat egységes volt a tekintetben is, hogy a közoktatási feladatot ellátó nem állami vagy nem önkormányzati fenntartású intézmény által foglalkoztatott nem közalkalmazotti jogviszonyban, hanem munkaviszonyban áll.

Ugyanakkor előfordultak olyan esetek is, amikor nem állami vagy nem önkormányzati fenntartású intézmény esetében is alkalmazni kellett a Kjt. rendelkezéseit.

dr.Hosszú Károly közoktatási jogi képzés 2012/2013. tanév 1. félév

A Kötv. 122. § (1) bekezdése értelmében a nem állami szerv, illetve nem helyi önkormányzat által fenntartott nevelési, oktatási intézmény munkaviszony keretében foglalkoztatott pedagógusainak kötelező óraszámára, túlmunka díjazására, pótszabadságára a közalkalmazottakra vonatkozó rendelkezései irányadók, az e jogcímeken járó juttatások tekintetében nem az Mt. szabályai alkalmazandók (Kötv. 122. § (1) bekezdés, 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet 20. § (8) bekezdés). EBH2010. 2260

Az előbbieket vonatkozásában tehát nem a jogviszony jellegének, hanem annak volt jelentősége, hogy a közoktatás intézményrendszerén belül került ellátásra speciálisan szabályozott feladat.

Álláspontom alapján tehát megállapítható, hogy a közoktatás, köznevelés rendszerében az eltérő fenntartású intézmények esetében komplex módon, egymást esetenként átfedve valósult meg a pedagógusokra vonatkozó szabályok magalkotása és alkalmazása, különös tekintettel azon sajátosságokra, amely főként a közoktatáshoz, közneveléshez, illetve a pedagógusi munkakörhöz kötődnek.

Új helyzetet teremtett a köznevelési rendszer intézményei, illetve ezen intézményekben foglalkoztatott pedagógusok számára a köznevelési intézményrendszer fenntartásának, az ezzel kapcsolatos egyes feladat- és hatásköröknek az átalakítása, illetve a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény, a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény, továbbá a Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet hatályba lépése.

Az Országgyűlés 2011. decemberében nagy többséggel elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól, a nemzetiségek jogairól, a szakképzésről, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló törvényeket. Az új törvények alapján a helyi önkormányzatoknak az állami közfeladat ellátásban korábban betöltött szerepe jelentősen átalakult.

2013. január 1-jétől a korábban helyi önkormányzatok fenntartásában lévő köznevelési intézmények fenntartói feladatainak megszervezésében, a köznevelési feladatok irányításában is változás állt be, mert a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) alapján az államnak kell gondoskodnia - az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével - a köznevelési feladatok ellátásáról.

Az Országgyűlés a 2012. júliusában elfogadott 2012. évi CXXIV. törvénnyel módosította az Nkt. még hatályba nem lépett szabályait, a korábbi években alkalmazott intézményfenntartói fogalmat átalakította és bevezette a települési önkormányzatok vonatkozásában a működtető fogalmát. A fenntartási feladatokat 2013. január 1-jétől kezdve az Nkt. szabályai alapján minden esetben az állam látja el, és az elképzelések szerint az állami fenntartás teremti meg a garanciáit annak, hogy az eltérő erőforrásokkal és lehetőségekkel rendelkező települési önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények működtetésében az elmúlt évtizedekben kialakult jelentős különbségek kedvező irányba változzanak meg.

dr.Hosszú Károly közoktatási jogi képzés 2012/2013. tanév 1. félév

Ezen szabályok alapján a 2012. december 31-éig a települési önkormányzatok és társulásaik fenntartásában lévő köznevelési intézmények közül azok, amelyek az Nkt. 4. § 1. pont c)-q), továbbá s)-u) alpontjaiban foglalt köznevelési alapfeladatot látnak el, továbbá a többi tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű tanulók iskolai nevelés-oktatását, kollégiumi ellátását biztosítják, átvételre kell, hogy kerüljenek az Nkt. felhatalmazása alapján a Kormány által 2012 nyarán létrehozott Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: Központ) fenntartásába.

A jogszabályok a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény hatályba lépéséig nem rendelkeztek arról, hogy a települési önkormányzatok és társulásaik fenntartásában működő köznevelési intézmények, az ott tanuló diákok és az ott dolgozók, továbbá a települési önkormányzatoknál foglalkoztatott, a köznevelés helyi irányítását ellátó közszolgálati tisztviselők hogyan, milyen szabályok alapján kerülnek át az önkormányzati fenntartású köznevelési intézménnyel egy időben a Központhoz.

Ezeket az új szabályokat külön törvénynek kellett szabályoznia, figyelemmel arra, hogy a köznevelési kérdések mellett számos olyan szabály megalkotására volt szükség, amelyek egyebek mellett az önkormányzati ingó és ingatlan vagyonnak a Központ általi használatával, az önkormányzati köznevelési feladatok ellátásában közreműködő közszolgálati tisztviselők és egyéb alkalmazottak továbbfoglalkoztatásával, a hazai és Európai Unió forrásból társfinanszírozott projektek fenntartásával és számos egyéb jogutódlási kérdésekkel kapcsolatosak.

A szabályozás logikája az volt, hogy a Központ alapvetően jogutódja a beolvadó köznevelési intézményeknek, illetve az átvett feladathoz kapcsolható jogviszonyoknak, ugyanakkor, ha települési önkormányzat működteti az adott intézményt 2013. január 1-jétől, akkor a működtetéssel összefüggő jogviszonyokba a működtető önkormányzat, illetve az általa e célra alapított, fenntartott költségvetési szerv vagy gazdasági társaság lép be jogutódként.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Központ foglalkoztatotti állományába kerültek az intézményekben foglalkoztatott közalkalmazottak és technikai dolgozók, valamint az intézmények fenntartási feladataiban közreműködő közszolgálati tisztviselők és egyéb alkalmazottak.

Az előbbieken meghatározott szabályozási logika mentén tehát meghatározza a törvény az átvételre kerülő önkormányzati köznevelési intézményeknél foglalkoztatottak jogviszonyának folyamatosságát biztosító szabályokat, külön választva a köznevelési alapfeladat ellátásában pedagógus-munkakörben, illetve nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak és a funkcionális, kiegészítő munkakörben foglalkoztatott technikai dolgozók jogviszonyát.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 61. § (1) bekezdése alapján a nevelő-oktató munka - óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás, kollégiumi nevelés-oktatás, pedagógiai szakszolgálat keretében gyermekekkel, tanulókkal való pedagógiai célú közvetlen foglalkozás - pedagógus-munkakörben, az óraadó kivételével, közalkalmazotti jogviszonyban vagy munkaviszonyban látható el. Pedagógus-munkakör ellátására - az óraadó kivételével - polgári jogi jogviszony nem létesíthető. Az állami intézményfenntartó központ által

dr.Hosszú Károly közoktatási jogi képzés 2012/2013. tanév 1. félév

fenntartott köznevelési intézményben köznevelési alapfeladat-ellátásra létesített munkakörben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyban állnak.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a köznevelésről szóló törvényben is hangsúlyt kap azon megközelítés, amely szerint a nevelés és oktatás személyközi kapcsolatokra épülő folyamat, melyben a döntések egyéni felelősségen alapulnak. A folyamat irányítójának, a pedagógusnak ezért komoly felelőssége és egyúttal szabadsága van. A köznevelési intézmények működéséhez szükséges feltételek akkor teremthetők meg, ha ismert, hogy a feladatok ellátásához milyen alkalmazottak foglalkoztatására van szükség.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 61. § rendelkezései a munkahelyi beosztás szerint sorolja fel a pedagógusokat és az őket segítő alkalmazottakat. Fontos szempont, hogy a munka jellege, természete a fenntartótól függetlenül változatlan. A közalkalmazotti- vagy munkaviszonyban foglalkoztatott pedagógusok között nincs különbség a munka jellege, természete szempontjából.

Tekintettel a fentiekre álláspontom alapján megállapítható, hogy a jogalkotó következetesen továbbra is figyelembe vette azon jellemzőket, amelyek főként a közoktatáshoz kötődnek, illetve amelyek általában közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatottak esetében fordulnak elő.

A munkáltatói jog gyakorlása tekintetében ugyanakkor lényeges változás figyelhető meg. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 61.§ (6) bekezdése alapján a köznevelési intézményben végzett munka jellegén, természetén nem változtat az a körülmény, hogy a köznevelési intézménynek ki a fenntartója.

Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézményben a törvényben foglalt kivétellel a munkáltatói jogokat az állami intézményfenntartó központ vezetője gyakorolja. Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetője az állami intézményfenntartó központ által az adott köznevelési intézményben alkalmazottak felett a helyi munkaszervezéssel összefüggő egyes átruházott munkáltatói jogokat gyakorol. (A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 69. § (1) bekezdése b./ pontja alapján a köznevelési intézmény vezetője - önálló költségvetéssel nem rendelkező intézmény vezetője kivételével - gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézményben foglalkoztatottak felett.)