PŐDÖR LEA

# Gondolatok a közfoglalkoztatási jogviszony munkajogi összefüggéseiről

Batthyány Műhelytanulmányok

2016/2.

**Pődör Lea**

# GONDOLATOK A KÖZFOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONY MUNKAJOGI ÖSSZEFÜGGÉSEIRŐL

BLSZK

*Libri Collegii de Batthyány*

Pődör Lea

Gondolatok a közfoglalkoztatási jogviszony munkajogi összefüggéseiről

**Lektor:**

Dr. Göndör Éva PhD egyetemi docens

dr. Gottlieb László, Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, bíró

**Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adat-feldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.**

**ISBN 978-963-12-5367-2**

**Kiadja**

ART-PR 2005 Kft.

**A kiadó képviselője:**

Háring Virág

**Olvasószerkesztő:**

Szépvölgyi Enikő

*A borító dr. Keserű Barna Arnold munkája.*

© ART-PR 2005 Kft., 2016.

© Pődör Lea, 2016.

**E kötet az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő által meghirdetett NTP-SZKOLL-15-0031 kódszámú pályázati támogatásból valósult meg.**

Kérjük személyi jövedelemadója 1%-nak felajánlásával támogassa a Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány működését!

**Adószám: 18983034-1-08**

# TARTALOMJEGYZÉK

**Tartalomjegyzék..... 7**

**Dr. Göndör Éva ajánlása..... 11**

**dr. Gottlieb László ajánlása ..... 13**

**Előszó ..... 19**

**1. Foglalkoztatáspolitika és közfoglalkoztatás..... 25**

*1.1. A munkához és foglalkoztatáshoz való jog*..... 25

*1.2. A foglalkoztatáspolitika szükségessége*..... 30

*1.3. A közfoglalkoztatás mint az új támogatott foglalkoztatási forma* ..... 38

**2. A közfoglalkoztatás története és formái Magyarországon ..... 39**

*2.1. Közfoglalkoztatás a rendszerváltás előtt* ..... 39

*2.2. Közfoglalkoztatás a rendszerváltás után* ..... 44

*2.3. A magyar közfoglalkoztatási rendszer reformja* ..... 48

**3. A közfoglalkoztatási jogviszony tartalmi elemeinek vizsgálata .. 50**

*3.1. A közfoglalkoztatásra vonatkozó jogi szabályozás* ..... 50

*3.2. A közfoglalkoztatás finanszírozása és a jelenlegi közfoglalkoztatás-típusok*..... 54

*3.3. A közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony. A közfoglalkoztatási jogviszony fogalma, a közfoglalkoztatás(i jogviszony) rendeltetése* ..... 59

*3.4. A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai* ..... 65

*3.5. A közfoglalkoztatási tevékenység* ..... 73

*3.6. A jogviszony létrejötte, módosítása* ..... 76

*3.7. Bérezés* ..... 80

*3.8. Béren túli egyéb juttatások* ..... 87

*3.9. Munkaidő, pihenőidő* ..... 88

*3.10. A közfoglalkoztatási jogviszony megszűnése, megszüntetése* ... 95

*3.11. Kártérítési felelősség* ..... 99

*3.12. Munkavédelem* ..... 100

*3.13. A közfoglalkoztatási jogviszony atipikus jellegéről - összefoglaló* ..... 101

**4. A közfoglalkoztatási jogviszonyból eredő igények érvényesítése ..... 104**

*4.1. A hatáskörre vonatkozó szabályok értelmezése és a keresetindítási határidő kérdése* ..... 105

*4.2. Közfoglalkoztatási jogviszonyból származó perek az észak-dunántúli régióban* ..... 110

4.2.1. A jogviszony jogellenes megszüntetése a felperes keresőképtelen állapota okán ..... 112

4.2.2. Jogellenes azonnali hatályú felmondás az együttműködési kötelezettség és az egyenlő bánásmód követelményére hivatkozva ..... 115

4.2.3. A közfoglalkoztatotti kötelezettségek vétkes megszegése 118

4.2.4. Permegszüntetés a felperes keresettől elállása folytán ..... 121

4.2.5. Vétkes kötelezettségszegés - megállapítási kereset kizártsága..... 123

*4.3. Megállapítások, következtetések* ..... 125

**Összegzés..... 130**

**Forrásjegyzék ..... 136**

*Felhasznált irodalom*..... 136

*Jelentések, tervek*..... 141

*Internetes források*..... 141

*Jogforrások*..... 142

**Táblázatok jegyzéke..... 147**

## DR. GÖNDÖR ÉVA AJÁNLÁSA

A közfoglalkoztatás mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz nemes célt hivatott szolgálni: az álláskeresés támogatott formájaként feladata a munkaképes egyének munkához juttatása úgy, hogy egyúttal megakadályozható legyen e személyek munka világától való elszakadása.

Meghatározó jelentőséggel bír e nemes cél hátteréül szolgáló joganyag, mely számos kérdést vet fel, noha eddig viszonylag kevés elemzés vállalkozott a kérdések jogi szempontú vizsgálatára; jelen tanulmány pedig éppen ebben hiánypótló. A jogintézmény-elemzés többoldalú megközelítését a vonatkozó foglalkoztatáspolitikai és jogi összefüggések komplex rendszere indokolja.

A közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony jellemzőinek részletekbe menő elemzése a tanulmány anyagi jogi alapját teremti meg. A jogviszony tartalmi elemeinek érvényesülését a szerző a bírósági gyakorlat segítségével mutatja be, s ezen nézőpont révén a közfoglalkoztatás újabb szempontjai, esetleges pozitív és negatív vonásai kerülnek meghatározásra. A jogesetekből levonható következtetések és megállapítások

megfontolásra érdemesek, s jogszociológiai vonatkozásaik mellett mintegy visszautalnak az anyagi jogi elemzésben felfedett ellentmondásokra, melyek a szabályozás hiányosságaiból adódnak.

Tény, hogy egy ilyen többarcú és igen fontos célért küzdő jogviszony érvényesülése és érvényesítése már önmagában is kihívás, főleg akkor, ha egy olyan világban történik mindez, ahol a létbizonytalanság a társadalom minden rétegében érezteti hatását. Éppen ezért is aktuális e munka, mely a jogi szakemberek és a laikusok számára egyaránt hasznos és jól alkalmazható információkat tartalmaz, ugyanis a közfoglalkoztatás jelensége átjárja mindennapjainkat akkor is, ha nem mindig vesszük észre. A tanulmány azoknak is segíthet, akik jól ismerik az elemzett jogintézményt, és megszólítja azokat is, akik eddig alig hallottak róla.

*Dr. Göndör Éva PhD, egyetemi docens*
*Széchenyi István Egyetem*
*Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar*
*Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék*

## DR. GOTTLIEB LÁSZLÓ AJÁNLÁSA

A tanulmány a hazai jogirodalomban elsők között vállalkozik arra, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyt, mint a foglalkoztatás-politika egyik legújabb és leginkább alkalmazott eszközét munkajogi szempontból mutassa be.

A közfoglalkoztatás az aktuálpolitika kereszttűzében áll, a híradások révén a jogviszony léte széles körben szinte köztudomású a társadalom előtt, azonban annak mélyebb összefüggései, a jogviszony létrejöttének indokai, tartalma és szabályozása még a jogászi szakma berkeiben sem vált kellően ismertté. A tanulmány ezt a hiányt is igyekszik pótolni.

Az elemzés hazai és nemzetközi kitekintéssel bemutatja az állam által szervezett (köz)munkák különböző jogintézményeinek fejlődését, a közfoglalkoztatási jogviszony létrejöttének jogpolitikai indokait és a hatályos szabályozás elemeit. Emellett több közigazgatási és munkaügyi bíróság gyakorlatán keresztül betekintést enged a jogviszony gyakorlati érvényesülésébe az abból eredő jogviták bemutatásával.

A hatályos szabályozás és a gyakorlat elemzésén túl a szerző a jogintézményt alapjogi szempontból is megvilágítja, vizsgálja a közfoglalkoztatást a munkához való jog és a munka szabad megválasztásának összefüggéseiben is.

Mindezek mellett nem hallgatja el a szabályozás esetleges ellentmondásait, hiányosságait sem.

A tanulmányt hasznosan forgathatják mindazon elméleti és gyakorlati jogászok, szakemberek, akik a mindennapokban a munkajog vagy a foglalkoztatáspolitika területén működnek, de azok is, akik a média villanásain túl mélyebben is meg szeretnék ismerni ezen jogintézményt.

*dr. Gottlieb László, bíró*

*Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság*

*„Mert magatok is tudjátok, hogyan kell követnetek minket; hiszen mi nem tétlenkedtünk közöttetek, nem éltünk senkinél ingyen kenyéren, hanem fáradsággal és vesződséggel dolgoztunk éjjel és nappal, nehogy valakit is megterheljünk közületek. Nem azért, mintha nem volna meg a jogunk erre, hanem azért, hogy önmagunkat állítsuk elétek követendő példaként. Mert akkor is, amikor nálatok voltunk, azt parancsoltuk nektek: ha valaki nem akar dolgozni, ne is egyék. Mert halljuk, hogy némelyek tétlenül élnek közöttetek, nem dolgoznak, hanem haszontalan dolgokat művelnek. Az ilyeneknek pedig megparancsoljuk és a lelkükre kötjük, hogy csendben dolgozva, a maguk kenyerén éljenek.”*

*(2Thessz 3,7-13)*

# ELŐSZÓ

Bevezetőként álljon itt egy rövid történet Milton Friedmanról, a magyar származású Nobel-díjas amerikai közgazdászról. Friedman az 1960-as években Ázsiában járva egy olyan munkaterületen tett látogatást, ahol éppen csatornát építettek. Meglepődve látta, hogy bárminemű modern traktorok és markolók nélkül, ásókkal dolgoznak a munkások; megkérdezte hát, hogy miért ilyen eszközökkel végzik a munkát. Kérdésére felelve egy kormányhivatalnok felhívta a közgazdász figyelmét arra, hogy nyilvánvalóan nem érti, miről is van szó. Amit lát, az ugyanis egy foglalkoztatási program keretében végzett tevékenység. Friedman erre megjegyezte, hogy azt hitte, itt igazából csatornaépítés zajlik. Viszont, ha ezt valóban foglalkoztatási programnak kell tekinteni, akkor őszerinte ásók helyett inkább kanalakat kellene adni a munkások kezébe.[1]

Ez a közel ötven évvel ezelőtti anekdota is kiválóan mutatja a foglalkoztatáspolitika, azon belül is a közfoglalkoztatás problematikáját: vajon elég hatékony-e a rendszer és képes-e hiánytalanul betölteni rendeltetését? Hazánkban a kérdés 2011 óta még inkább

[1] Missing Milton – who will speak for free markets?, elérhető: http://online.wsj.com/news/articles/SB124355131075164361 (2014.10.31.). Ld. még SZABÓ ATTILA: A közfoglalkoztatás mint foglalkoztatáspolitikai eszköz, in *Nagyerdei Almanach*, 2013/2. szám, 1. o.

aktuális, hiszen nagy jelentőségű változás következett be a közfoglalkoztatás rendszerében azzal, hogy a rendszerváltás megteremtette piacgazdasági keretek között kimunkált és kiteljesedett, egymást követően létrehozott különböző közfoglalkoztatási formákat megszüntetették, s helyettük egy teljesen új közfoglalkoztatási rendszer került kiépítésre. A változások középpontjában a „segély helyett munka" kifejezéssel illetett koncepció áll, valamint a teljes foglalkoztatás már-már utópisztikus elképzelésének való megfelelés, mely kétségkívül összefügg többek között a közfoglalkoztatás hatékonyságával is.

Könnyen belátható, hogy a XXI. században is nehéz szerep hárul a munkajogra azáltal, hogy a gazdasági válságok és globalizáció hatásaként a munkavállalók egyre kiszolgáltatottabbá válnak, a gazdasági kockázatok pedig egyre csak nőnek.[2] A válságkezelés eredményeképp a magánszféra és közszféra munkajoga mellet mintegy harmadik pillérként megjelent a „közfoglalkoztatás munkajoga", vagyis a közfoglalkoztatási jogviszony, amely rendeltetése miatt számos elemében eltér a hagyományosnak nevezett munkaviszonytól. Nyilvánvaló, hogy mint a legtöbb szakpolitikai kérdést feszegető probléma esetében, úgy itt is a jog eszközére volt szükség ahhoz, hogy a gazdasági válság, a társadalmi változások

[2] KÁRTYÁS GÁBOR: A munkajog kihívásai a XXI. század elején, in *Munkaügyi Szemle*, 2009/1. szám, 47. o.

indukálta új helyzethez alkalmazkodva valamiféle megoldási tervezetet lehessen kidolgozni. Kérdés viszont, hogy ami a jogalkotó szemében megfelelő eszköznek tekinthető, kérdéses, az a gyakorlat által is igazolást nyer-e.

A közfoglalkoztatás mai rendszerének bemutatása alapvető nehézségekbe ütközik. Egyrészt amiatt, mert nehéz róla anélkül beszélni, hogy ne vetődjék fel jó néhány aktuálpolitikai kérdés. Másrészt azért is bonyolult a feladat, mert – ahogyan arra a szakirodalom is utal – a jelenleg működő közfoglalkoztatással kapcsolatos adatok, statisztikák csak a közelmúltban kaptak nagyobb nyilvánosságot. Jelen tanulmány ezen tényeket figyelembe véve megpróbál objektívan közelíteni a témához, elkerülve azt, hogy ezáltal bárminő politikai véleményformálásba bocsátkozna. Emellett le kell szögezni, hogy a témát már több oldalról feldolgozó szociológiai és közgazdasági szempontú elemzések helyett ezen értekezés a közfoglalkoztatás új rendszerének jogi szempontú elemzését tűzi ki céljaként.

A tanulmány először a munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztása jogának alkotmányjogi összefüggéseire, a tételes munkajogi szabályozás alkotmányjogi vetületére hívja fel a figyelmet. A közfoglalkoztatási jogviszony és a munka szabad megválasztása jogának kapcsolata felveti a kérdést, hogy e

jogviszonyban miként érvényesülhet e nevezett jog? Az alkotmányjogi vizsgálódások végül elvezetnek a foglalkoztatáspolitika feladatához, funkciójához, amelynek megértése szintén nélkülözhetetlen. Emellett bemutatásra kerülnek a közfoglalkoztatás történeti előzményei is két nagy gondolati egységre bontva, melyek között a rendszerváltás jelenti a választóvonalat; ekkor ugyanis a közfoglalkoztatási formáknak nemcsak típusbeli, hanem funkcióbeli megváltozását tapasztalhatjuk. A történeti rész létjogosultsága az, hogy a jelen jogi szabályozás bemutatásának előfeltételeként kell rá tekinteni. A tanulmány ezt követő fejezete a közfoglalkoztatási jogviszony részletes munkajogi szempontú elemzését végzi el, kiterjedve ezen atipikus foglalkoztatási forma minden specifikumára. Ha pedig már jogviszony-elemzésről van szó, megkerülhetetlen a közfoglalkoztatási jogviszonyból származó igények érvényesítésének a vizsgálata, amely vizsgálódás az Észak-Dunántúli Regionális Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium területén működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok gyakorlatában történik. A bírói gyakorlat által életre hívott kérdések mindig érdekes tapasztalatokkal, tanulsággal bírnak, s remélhetőleg így lesz ez a közfoglalkoztatást tekintve is. Az utolsó, összegző fejezet nevéhez híven igyekszik összefoglalni és levonni a vizsgálódás tapasztalatait, megválaszolni a felmerült kérdéseket, elvarrni az elvarratlan szálakat, ak-

képpen, hogy a tanulmány egésze új és figyelmet felkeltő, gondolatébresztő képet tudjon felvázolni a közfoglalkoztatás jogi aspektusairól.

Mindenekelőtt szükségesnek mutatkozik néhány fogalom tisztázása, mivel ezek jelentése igencsak összemosódik a köztudatban. Ezek a fogalmak: közfoglalkoztatás, közérdekű munka, „közmunkás".

A *közfoglalkoztatás* kifejezés a rendszerváltástól 2011-ig három közfoglalkoztatás-típust foglalt magában, míg 2011-től napjainkig pedig egységesen ez a kifejezés használatos. A közfoglalkoztatás fő feladata, hogy „*pótolja a munkaerőpiacról kikerülők jövedelem kiesését, megakadályozza a megélhetési bűnözés kialakulását, valamint korlátozza a jóléti ellátások körében segélyezettek, illetve a támogatásban részesülők számát, s csökkentse az ezzel együtt járó jóléti kiadásokat.*"[3] Közfoglalkoztatás keretében voltaképpen munkavégzési lehetőséget kap a foglalkoztatott személy, mely nem munkaviszony, és számos jellemzőjében eltérést mutat a klasszikus munkaviszonyokhoz képest.

A köznyelvben sajnos gyakorta összemosódik a közfoglalkoztatás és a közérdekű munka intézménye. A *közérdekű munka* teljesen a munka világán kívül eső intézmény, mivel kizárólag egy

[3] CSOBA JUDIT: „Segély helyett munka." A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai, in *Szociológiai Szemle*, 2010/1. szám, 27. o.

büntetőjogi jogintézményről van szó, amely értelemszerűen nem keletkeztet munkaviszonyt. A közérdekű munka a büntetőjogi jogkövetkezmények egyik típusát jelenti, illetőleg a szabálysértési jogban alkalmazott büntetés is egyben. Alkalmazásának feltételeit a Btk. és a szabálysértési törvény határozza meg.[4]

A köztudatban leginkább a *„közmunkás”* kifejezés él, melyet a laikus ember hajlamos a fent említett két fogalom szinonimájaként említeni. Ez a közfoglalkoztatás kapcsán voltaképpen helytálló is lehet, de értelemszerűen ilyen kifejezést sem a jogi szaknyelv, sem más tudomány nem tart már számon mint *terminus technicus*. Az elnevezés történelmi kortól, gazdasági-és társadalmi berendezkedéstől függően vitatható, ugyanis ezek a körülmények (minthogy döntően meghatározzák az adott kor foglalkoztatáspolitikáját) más-más színezetet és jelentéstartalmat adtak a közmunka (közmunkás) szónak. Nagy vonalakban azt lehet tehát mondani, hogy a közmunka a régebbi történelmi korok során az állam javára és érdekében, mindenféle anyagi juttatás nélkül végzett munkát jelentett, majd a gazdasági környezet változása magával hozta e jelentéstartalom megváltozását, mely már-már a közfoglalkoztatásfogalomnak felel meg.

[4] A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 47-49. § és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 14-15. §.

Annak érdekében, hogy a tanulmány szóhasználata koherens legyen, az elkövetkezendőkben a közfoglalkoztatás kifejezés fog szerepelni mindenütt, lévén, hogy e fogalom mintegy halmazként magában foglalja az idők során kialakult különböző típusait. Ahol pedig határozottan kimutatható valamely formájának megjelenése, ott értelemszerűen a megfelelő kifejezés kap majd érvényt.

## 1. FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA ÉS KÖZFOGLALKOZTATÁS

### 1.1. A munkához és foglalkoztatáshoz való jog

A munkához való jog az ún. második generációs emberi jogok közé tartozik, a gazdasági, szociális és kulturális jogok körébe. Második generációs alapjogként való meghatározása jelzi keletkezésének időbeliségét (XIX-XX. század) a többi emberi joghoz viszonyítva.[5] A szakirodalom néha a gazdasági jogok körébe, máskor pedig kifejezetten a szociális jogok körébe sorolja a munkához való jogot, s le kell szögezni: mindegyik álláspontnak van igazságtartalma. Itt most a szociális jogokhoz való rokonítása látszik aktuálisnak annyiban, hogy mindegyik másik szociális jog (pl. nyugdíjhoz, kü-

[5] FERENCZ JÁCINT: A munkához való jog egyes kérdéseiről, in LEHOCZKYNÉ KOLLONAY CSILLA – PETROVICS ZOLTÁN (szerk.): *Liber Amicorum, Studia Ida Hágelmayer Dedicata*, 2005, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 149-152. o.

lönböző segélyekhez, lakáshoz, stb. való jog) őseredőjének tekinthetjük a munka jogát.[6] Ezen a ponton így felvetődik néhány kérdés, lévén, hogy a munkajog és a szociális jogok határán járunk: a munkához való jog mint alanyi jog és mint szociális jog tartalmának tisztázása, s a foglalkoztatáspolitika feladata ezen jogok biztosítása kapcsán.

A kérdések megválaszolásához először is az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit kell közelebbről megvizsgálni. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerint: „*Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.*" Nyilvánvaló, hogy ezzel a deklarációval a munkához való jog mint emberi jog jelenik meg, mely megillet mindenkit, állampolgárságtól függetlenül. A munkához való jog alkotmányos alapjog is, a legfőbb törvényben (Alaptörvényben) lefektetett alapjog.

Az Alaptörvényből kiolvasható a nevezett jog pozitív és negatív oldaláról való felfogása, vagyis: a pozitív oldal (jog a munka, foglalkozás és vállalkozás szabad megválasztásához) biztosítása mintegy állami kötelezettségként manifesztálódik – e tekintetben a

[6] LENKOVICS BARNABÁS: *Ember és tulajdon – Rendszerváltó gondolatok*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 349. o.

mindenkori kormányzatnak széles mozgásteret adott a jogalkotó.[7] A negatív oldal azzal az érdekes jelentéstartalommal bír, hogy ha az egyén nem él munkához való jogával, nem lehet ezzel ellentétes magatartásra kényszeríteni; e jog tehát magában hordja a nem gyakorlásának szabadságát is, ugyanis a jogalkotó és maga az állam sem kényszeríthet arra senkit, hogy deklarált alapjogával éljen is.[8] A korábbi Alkotmány[9] mintegy látens módon hordta magában a negatív oldal elemeként értelmezhető kötelező munka-kényszermunka tilalmat, amit pedig napjainkban már a nemzetközi egyezmények, így különösen az Alapjogi Charta általános érvénnyel ki is mond.[10]

Bővebb kifejtést igényel a munkához való jog alanyi jogi értelme. Tudható, hogy az alanyi jog olyan jogosultságot, jogigényt ír le, mely másokra kötelezettséget ró, mindemellett pedig jogilag ki is kényszeríthető.[11] Az Alkotmánybíróság korábban rámutatott, hogy a munka és foglalkozás gyakorlásához nem kell alanyi jogot

[7] JUHÁSZ GÁBOR: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben, in *Fundamentum*, 2012/1. szám, 35-36. és 48. o.
[8] GULYÁS PÉTER: A munkához, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában, in *Esély*, 2002/5. szám, 39. o.
[9] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.
[10] Alapjogi Charta, 5. cikk (2) bekezdés: Senkit sem lehet kényszermunkára vagy kötelező munkára igénybe venni.
[11] HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR: *Emberi jogok*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 26. o.

garantálni – mindez azt jelenti, hogy e jog az állam oldaláról nézve olyan kötelezettségként mutatkozik meg, mely nem kikényszeríthető.[12] A munkához való jog alanyi jogi mivolta tehát csupán a munka és foglalkozás megválasztásának szabadságát jelenti. A munka, foglalkozás és vállalkozás között nincs semmiféle hierarchikus viszony, lévén, hogy ezek alanyi alapjogként nem különböznek egymástól. Egész egyszerűen a munkához való jog úgy fogható fel, hogy abba mindenféle foglalkozás, hivatás belefér. Viszont nem elhanyagolható annak tisztázása, hogy a sokat emlegetett alapjog nem garantál semmiféle alanyi jogot valamely konkrét foglalkozás végzésére![13]

Az Alkotmánybíróság igen lényeges iránymutatást adott abban, hogy különbséget tett a munkához való jog mint alanyi jog és mint szociális jog között. Az imént kifejtésre kerül az alanyi jogi vonatkozás, de milyen jelentést hordoz magában a munkához való jog szociális jogi tartalma? E jog „*érvényesüléséhez politikai és társadalmi biztosítékokra van szükség: hátterében megfelelő gazdaság- és foglalkoztatáspolitikában, a munkahelyek teremtésében megnyilvánuló aktív állami cselekvésrendszer áll. Az államnak kötelessége e jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer létreho-*

[12] GULYÁS: *i. m.* 36. o.
[13] 21/1994. (IV. 16.) AB határozat.

*zása, ennek konkrét meghatározása során azonban bár nem korlátlan, de nagyfokú szabadsággal rendelkezik.*"[14] Közvetlenül ezen a ponton érdemes említeni az Alaptörvény azon rendelkezését, mely szerint „*Magyarország törekszik arra, hogy megteremtse annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.*"[15] A korábbi Alkotmány nem élt ilyen kijelentéssel, következésképp nem garantálta, hogy az állam mindenkinek munkát köteles biztosítani. Végtére is az Alaptörvény sem kötelezettséget rögzít; a törekvés szó használata ugyanis inkább államcélként értelmezhető.

Rögzíteni kell azt is, hogy a munkához való jog szociális és alanyi jogi oldala egy egészként is értelmezhető, hiszen a munkához való jogot úgy is lehet definiálni, mint ami tulajdonképpen nem más, mint a foglalkoztatáshoz és a megélhetéshez való jog. A munkához való jog hátterében az állam intézményvédelmi kötelezettsége áll, mely egyaránt jelenti a munkajogviszonyra érvényes szabályozás létrehozásának kötelezettségét, s az alapjog érvényesülését segítő gazdaságpolitika, foglalkoztatáspolitika kialakítást. A foglalkoztatáspolitika azonban csak és kizárólag a munkához való jog szociális jogi vetületével mutat összefüggést.[16]

---

[14] 327/B/1992. AB határozat.
[15] Alaptörvény, XII. cikk (2) bekezdés.
[16] SÁRI JÁNOS: *Alapjogok – Alkotmánytan II*, 2004, Osiris Kiadó, Budapest, 248. o., 252-253. o.

## 1.2. A foglalkoztatáspolitika szükségessége

A fentiekben kifejtettek jól mutatják, hogy a gazdasági és szociális jogok nagymértékű állami szerepvállalást kívánnak; mindez az állam részéről pozitív, tevőleges magatartásban nyilvánul meg (lényegében állami beavatkozásról beszélhetünk), ami elengedhetetlen az individuum gazdasági-szociális jogainak érvényesüléséhez. Az érvényesülés megoldására adott a munkaügyi politika, melynek legfontosabb elemei: az állami bérpolitika, a szociális párbeszéd, a munkavédelem, a munkaügyi ellenőrzés és a foglalkoztatáspolitika.[17] A munkaügyi politika ezen területei szoros összefüggést mutatnak, s nem lehet és nem is szabad őket egymástól függetlenül kezelni, elemezni.[18]

Említésre került az a tény is, hogy a munkához való jog szociális jogi aspektusából ered az állam azon feladata, hogy a lehető legmegfelelőbb foglalkoztatáspolitikát alakítsa ki. Az Alkotmánybíróság ezt több ízben is kifejtette (ld. a már hivatkozott alkotmánybírósági határozatokat). Hiába azonban az Alkotmánybíróság által kimondott elvek, érdekes módon a munkához való jog és a

[17] GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 543. o.
[18] KISS GYÖRGY: *Munkajog*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest, 557-558. o.

foglalkoztatáspolitika szoros összefüggéséről leginkább a munkanélküliek kapcsán veszünk tudomást; a jogalkotó egyebekben pedig a munkához való alanyi jogot önmagában szemléli, ami hiba.[19]

Jelen alfejezet címéhez híven szükségesnek mutatkozik a foglalkoztatáspolitika definiálása, melynek tárgya tömören megfogalmazva egy adott állam munkaerőpiaci szabályozása.[20] „*Az állam a gazdasági növekedés és fejlődés ösztönzése, az életszínvonal emelése, a munkaerő-szükségletek kielégítése, a munkanélküliség és az alulfoglalkoztatottság leküzdése érdekében fő célkitűzésként olyan politikát alakít ki és hajt végre, amelynek célja a teljes, produktív és szabadon választott foglalkoztatottság megvalósítása.*"[21] A foglalkoztatáspolitika céljai így hát voltaképpen a munka termelékenységének növelése és a munkára képes személyek számára munkalehetőség biztosítása, amely munkában lehetőség szerint az adott személy kamatoztathatja képzettségét és adottságait, tekintet nélkül mindennemű megkülönböztetésre.[22] Tudható azonban,

[19] SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, 2001, Osiris Kiadó, Budapest, 682. o.
[20] BORBÉLY TIBOR BORS: *Foglalkoztatáspolitika hazánkban és az Európai Unióban*, 2006, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete, Szeged, 19. o.
[21] BAGÓ JÓZSEF: A foglalkoztatáspolitika nemzetközi normái, in *Esély*, 2002/4. szám, 20. o.
[22] BORBÉLY: *i. m.* 20. o.

hogy a foglalkoztatáspolitika mint szakpolitika mindig az adott történelmi korhoz kötődő jelentéstartalommal bír, fogalmi elemeit alakítják és befolyásolják a földrajzi adottságok, a politikai ideológiák és a gazdasági-társadalmi fejlettség.

A munkaügyi politika igen kiemelten kezeli a foglalkoztatáspolitikát, mivel ezt az elemet tekinthetjük az egyik legfontosabb területének mind globális, mind nemzeti szinten. A foglalkoztatáspolitika alapvetően két nagy eszközrendszert alkalmaz: az aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközöket, melyek eltérő feladatokat fogalmaznak meg. Az aktív eszközök a munka nélkül lévő egyének munkához jutását szolgálják, tehát a munkaerőpiacra való visszatérésüket segítik elő, míg a passzív eszközök szintén a munkanélkülieket segítik, ám ellátások folyósítása révén.[23] Általánosságban elmondható az a tapasztalat, hogy a passzív ellátások csökkentik az egyének munkavállalási hajlandóságát, ezt a hiányosságot pedig az aktív eszközök képesek kiegyenlíteni úgy, hogy az általuk felállított követelmények (pl.: közfoglalkoztatás esetén az együttműködési kötelezettség és az ennek megsértése esetére kilátásba helyezett szankciók) révén ellensúlyozzák a passzív ellátások

[23] KISS: *i. m.* 587-590. o.

e negatívnak nevezhető hatását.[24] Jelen tanulmány tárgya, a közfoglalkoztatás (s korábbi formái is) a foglalkoztatáspolitika aktív eszközének tekintendő.

A foglalkoztatáspolitika megfelelő működését nagyban kontrollálja és segíti a jogi szabályozás, mely szükséges, de korántsem elégséges eszköz. A jog ugyanis önmagában nem képes munkához juttatni minden munkaképes állapotban lévő személyt és nem tudja megoldani a munkaerőpiac valamennyi problémáját, melyek újra és újra átszövik a gazdaság területét, s gazdasági-társadalmi válságot szülve hívják fel a figyelmet a problémára és kiáltanak sürgős megoldásért. Kérdéses azonban, hogy egy jól kidolgozott foglalkoztatáspolitikai koncepció (hátterében megfelelő jogi szabályozással) képes-e igazán hatékonyan működni?

Az Európai Uniót illetően először az Amszterdami Szerződés kapcsán, 1997-ben vált egyértelművé, hogy a tagállamoknak össze kell hangolniuk foglalkoztatáspolitikai intézkedéseiket. Ennek köszönhetően az EK-Szerződésbe egy új, önálló fejezet került, amely megfogalmazta ezt az imént említett célkitűzést.[25] Az

[24] KÁLMÁN JUDIT: A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai, in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014,* 2015, MTA Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 48. o.

[25] HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról,* 2011, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 388. o.

Amszterdami Szerződést követő időszakban is kiemelt figyelmet kapott a foglalkoztatáspolitika az Unión belül; az 1997-es Luxemburgi Csúcsértekezlet meghatározta azt a négy pillért, amin e területnek nyugodnia kell (foglalkoztathatóság, vállalkozás, alkalmazkodás, esélyek egyenlősége).[26] Az Európai Bizottság által 1997-ben kimunkált Zöld Könyv (az 1993-mas Fehér Könyvhöz hasonlóan) szintén számos foglalkoztatáspolitikai kérdésre kereste a választ, valamint foglalkozott a munkajogi szabályozás rugalmasságának követelményével.[27] A következő nagy mérföldkő az ún. Lisszaboni Célkitűzések volt, mely néven a 2003-2006 közötti időszakra meghatározott foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat fektették le.[28] Az iránymutatások megfogalmazása után, 2003 novemberében látott napvilágot az ún. *Wim Kok jelentés*, mely rámutatott arra a fontos összefüggésre, hogy az akkori jelen állapotok között nehéz ugyan megfelelni a Célkitűzéseknek, de ez még inkább hangsúlyozza fontosságukat, s azt, hogy megvalósításukra igenis

[26] NAGY LÁSZLÓ: *Az Európai Unió munkajoga*, 2001, JATEPress Kiadó, Szeged, 31. o.
[27] KOLTAI LUCA – SIMONYI ÁGNES – GYULAVÁRI TAMÁS – KÁRTYÁS GÁBOR: *Foglalkoztatáspolitikai dilemmák*, 2010, Liganet Szakszervezetek, Budapest, 49. o.
[28] A Tanács 2003/578/EK (2003. július 22.) határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról.

szükség van.[29] A 2007-2013 közti időszakra ismét egy tanácsi határozat adott útmutatást a következő főbb célkitűzésekkel: több ember bevonása és megtartása a foglalkoztatásban, a szociális védelmi rendszerek korszerűsítése, a munkaerőpiac rugalmasságának fokozása, jobb oktatás és képesítés, az egészséges munkaerő fenntartása.[30]

Napjainkban az Európa 2020 Stratégia elnevezésű program tekinthető e témában aktuálisnak.[31] Az Unió által szem előtt tartandó prioritások e stratégiában a tudáson és innováción alapuló gazdaság, versenyképesebb gazdaság, és magas foglalkoztatás. Az egyik cél nem meglepő módon az, hogy 2020-ra a munkaképes korúak legalább 75%-a munkahellyel rendelkezzék.[32] A stratégiában is szépen látszik a foglalkoztatáspolitika azon újdonsága, hogy immáron nem csupán a munkanélküliséggel kapcsolatos kérdéskör tölti ki tartalmát, hanem egyre erőteljesebben a gazdasági aktivitás és maga a foglalkoztatás. Olyan paradigmaváltással állunk itt

[29] KENGYEL ÁKOS (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, 399. o.
[30] A Tanács határozata (2006. október 6.) a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2006/702/EK).
[31] SIMONYI ÁGNES: Aktiválás – foglalkoztatás – és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban, in *Esély*, 2012/2. szám, 67. o.
[32] Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, a Bizottság közleménye, Brüsszel, 2010. 3. 3. COM (2010), elérhető: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020 (2014.10.23.).

szemben, mely a hazai felfogást is tükrözi; míg a rendszerváltást követően itthon a foglalkoztatáspolitikát maga a munkanélküliség problémája és a vele való harc jellemezte, addig a 2000-es évekre ez háttérbe húzódott és a helyét a foglalkoztatás és a gazdasági aktivitás vette át.[33]

Magyarországon a foglalkoztatáspolitika jogi szabályozása körében alapvető jelentőségű a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.), mely hatálybalépése óta (a folyamatos piaci változásoknak megfelelően) már többször került módosításra. A jogalkotó e törvény meghozatalakor számolt a már említett társadalmi-gazdasági válságok elhúzódásával, s nem utolsósorban figyelembe vette a foglalkoztatáspolitika területének korábbi elavult állapotát és töredezettségét, s ekképpen törekedett korszerű és egységes rendszer megalkotására.[34] A jogalkotó így kifejezésre juttatta, hogy e törvény többek között a munkához való jog szabad gyakorlásának, a foglalkoztatási feszültések feloldásának, valamint az álláskeresők támogatásának biztosítása érdekében született. Az általános rendelkezések között első helyen szerepel a foglalkoztatás

[33] LÁSZLÓ GYULA: A foglalkoztatáspolitika befejezetlen paradigmaváltása, in *Munkaügyi Szemle*, 2009/2. szám, 45-46. o.
[34] A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény indokolása, Általános indokolás, 1. és 2. pont.

elősegítésének célja, mely a munkanélküliség megelőzése és hátrányos következményeinek enyhítése érdekében sürgető.[35] Az Flt. értelmében ezen deklarált célok egyik megvalósítási eszközeként kell felfogni a közfoglalkoztatás rendszerét.[36]

Hazánkban a foglalkoztatáspolitika jogi szabályozása körében az Flt. mellett szerepet kapnak a magánszférában történő munkavégzésre vonatkozó 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.), illetve a közszféra közfoglalkoztatási jogviszonyait szabályozó törvények (pl.: Kjt.,[37] Kttv.,[38] Hszt.,[39] stb.). Így a munkajog területét alapvetően a magánszféra és a közszféra munkajogára oszthatjuk fel, azonban e két terület mellett megjelenik még a foglalkoztatáspolitikai megfontolósból született 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról (a továbbiakban: Kftv.), amely az említett szakpolitikai ágazat területén egy speciális foglalkoztatási jogviszonyt hozott létre.

[35] Kommentár a foglalkoztatási törvényhez, 2013, Complex Kiadó, Budapest, 11. o.
[36] Flt. 5. §.
[37] A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.
[38] A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény.
[39] A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény.

## 1.3. A közfoglalkoztatás mint az új támogatott foglalkoztatási forma

A foglalkoztatáspolitika kulcsfontosságú eszközének, az aktív eszközrendszer egyik elemének tekinthetjük a közfoglalkoztatást, melynek rendszerében 2011-ben nagy változások történtek hazánkban. Ezen időponttól ugyanis megszűnt a közmunkaprogram, a közcélú munka és a közhasznú munkavégzés, helyükbe pedig 2011. szeptember 1-jével az egységes rendszert alkotó közfoglalkoztatás lépett.[40]

A közfoglalkoztatásról, mint különös foglalkoztatási formáról a fent hivatkozott Kftv. rendelkezik. A törvény célja az értékteremtő közfoglalkoztatás jogi kereteinek megteremtése és a munkaképes lakosság munkához juttatása, illetőleg az álláskeresők foglalkoztatásának elősegítése. Mindezek révén az új rendszerrel szemben tehát az az elvárás fogalmazódik meg, hogy megakadályozható legyen a munkavállalók munka világától való elszakadása, végezetül pedig lehetővé váljék az elsődleges munkaerőpiacon való szerepvállalásuk.

Jelen ponton nem szükséges a közfoglalkoztatás és közfoglalkoztatási jogviszony elemzésébe bocsátkozni, ugyanis minderről a következő fejezetek nyújtanak betekintést.

[40] BANKÓ ZOLTÁN – FERENCZ JÁCINT: *Atipikus munkajogviszonyok*, 2015, Complex Kiadó, Budapest, 116. o.

# 2. A KÖZFOGLALKOZTATÁS TÖRTÉNETE ÉS FORMÁI MAGYARORSZÁGON

Rögzíteni kell azt az álláspontot, miszerint igen nehézkes a fogalomhasználat a közfoglalkoztatási történeti formái vonatkozásában. A félreértéseket elkerülendő, s egyúttal az egyszerűség nemében jelen fejezetben a közfoglalkoztatás kifejezés lesz a meghatározó – kivéve, ha valamely konkrét közfoglalkoztatás-típus közvetlen előzményét pontosan meg lehet nevezni.

## 2.1. Közfoglalkoztatás a rendszerváltás előtt

Ha a közfoglalkoztatás rendszerváltás előtti hazai történetét szeretnénk felgöngyölíteni a kezdetektől fogva, nem kell túl messzire utazni az időben. Ugyanakkor rögzíteni kell egy nagyon fontos dolgot, ami mintegy iránymutatásul szolgál a közfoglalkoztatás történetiségében: a közmunka kifejezést sokáig nem olyan értelemben használták, mint napjainkban. Manapság (egészen a XX. század második felétől kezdve) a munka nélkül lévők segítésére, a munka világába való visszavezetésüket célzó programot értünk alatta, ám a régi korokban csak a köz, az állam javára és érdekében kifejtett ingyenes munkavégzés volt csupán.

A közmunka kialakulásának kérdését vitatni lehet, ugyanis vannak, akik már a Habsburg-uralom idejére teszik az idejét; eszerint tehát a robotot is valamiféle közmunkának lehet tekinteni. Ha

így is volt, az tény, hogy törvényi keretek ekkor még nem rendelkeztek erről az intézményről. [41] Az első vonatkozó jogforrást ugyanis csak a következő történelmi század produkálta.

A Magyarország és a Habsburg Birodalom közötti éles ellentétekre a reformországgyűléseken igyekeztek megoldást találni. Az 1844-es esztendőben meghozta az országgyűlés az 1844. évi XIX. törvénycikket a közmunkák szabályozásáról, mely számos tekintetben nagy előrelépésnek számított. Olyan rendelkezéseket deklarált, mint a közmunka pénzzel való megváltásának tilalma, vagy az ingyen ellátandó közmunkák taxatív felsorolása (utak, hidak és töltések igazítása, fenntartása, egyéb szükséges közszolgáltatások ellátása és a törvény által megjelölt folyószabályozási munkálatok). A törvény nagy hangsúlyt fektetett annak kijelentésére, hogy az abban előírt időkereten felül senki nem volt kényszeríthető közmunka végzésére.[42] Szintén a közmunka közvetlen előzményének tekinthető a Duna-folyamnak a főváros mellett való szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák

[41] BARÁT ENDRE: A közmunka rövid története, in *Munkások Újsága Online*, 25. szám, elérhető: http://www.muon.hu/25-szam/1584-a-magyar-kozmunka-rovid-tortenete (2014.10.23.).
[42] 1844. évi IX. törvénycikk a közmunkák szabályozásáról, 12. §, 21. § és 25. §.

végrehajtási közegeiről szóló 1870. évi X. törvénycikk. Az e törvényben szabályozott feladatokat a törvény nemes egyszerűséggel ismét közmunkaként említi.

Ha úgy tetszik, a dologházak megjelenése is feltüntethető a közfoglalkoztatás, a közmunka közvetlen előzményeként, ám ezek kapcsán is fontos bizonyos különbségekre felhívni a figyelmet. A dologházak a kapitalista társadalom termékei, Magyarországon a XVIII. század végétől egészen a második világháború végéig álltak fenn.[43] A korai időkben a dologházak a munkaképes csavargókat igyekezték munkára fogni, hiszen a kapitalizmus eszméi azt kívánták, hogy őket is be kell fogni az akkori munkamegosztás rendszerébe. A XIX. század elején már megjelentek az ún. önkéntes dolgozóházak is, s nemsokára felmerült a dologházak szabadságkorlátozó intézményként való felhasználása is. Ez a gondolat szorosan összefüggött az akkori büntetőjogi gondolkodással, s a kiszabott büntetés javító-nevelő célzatával. Itt már a munka jelensége erkölcsi tartalommal is bírt, s nem titkoltan a dologház egyaránt jelentette a közveszélyes személyek eliminálását és munkás létre való nevelését.[44] Az első idevonatkozó törvény a közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikk volt.

[43] ULICSKA LÁSZLÓ: A munkanélküliség feltalálása Magyarországon, in *Korall*, ősz-tél, 39. o.
[44] ULICSKA LÁSZLÓ: A munka mint büntetés – Dologház és társadalmi integráció, in *Esély*, 1997/3. szám, 86-90. o.

Az előzmények következő terjedelmes fejezetének kezdetét az 1929-es nagy gazdasági világválság szolgáltatja, ekkor jelentek meg ugyanis az első igazi közfoglalkoztatási programok a New Deal-i válságkezelés egyik lépéseként.[45] Az utókor által már csak „fekete csütörtökként" emlegetett október 24. napján a New York-i Világtőzsdén hatalmas árfolyamesés vette kezdetét, következésképp a gazdaság teljes csődöt mondott, s ami a foglalkoztatást illeti: a munkanélküliek száma addig ismeretlen nagyságúra duzzadt.[46] Az események kihatottak a magyar gazdaságra is, s ami nemzetközi szinten a foglalkoztatást ekkoriban jellemezte, az elmondható volt hazánkról is.

A magyarországi válságkezelés során Gömbös Gyula miniszterelnök (1932-1936) Nemzeti Munkatervének 44. pontjában megfogalmazta a munkanélküliség leküzdését, mint állami feladatot, mely a gazdasági válság idején ellátja a munkanélküliek foglalkoztatását. A 45. pontban pedig kiemelte a „*munka és nem segély*" felkiáltást, mely szerint „*munkaképes emberek munkanélküliség címén való segélyezésének elvi ellenségei vagyunk, s a munkanélkülieket csak munka ellenében támogatjuk.*"[47] A közmunka

[45] KOLTAI LUCA: A közfoglalkoztatás szerepe a válság idején az európai országokban, in *Munkaügyi Szemle*, 2013/1. szám, 27. o.
[46] ROMSICS IGNÁC: *A 20. század rövid története*, 2007, Rubicon-könyvek, 119-121. o.
[47] Gömbös Gyula Nemzeti Munkaterve.

gyakorlata e program keretében szükségmunka és ínségmunka formájában valósult meg, de ezek a formációk már a Munkaterv előtt is ismertek voltak. Az előbbi fizikai munkát jelentett, míg az utóbbi szellemi munkavégzést jelölt, ám a munkaerőpiac problémáit egyik intézmény sem volt képes jobbá tenni, mondhatni ugyanolyan züllesztő hatással bírtak a munkások körében, mint maga a munkanélküliség tapasztalata.[48] Gömbös hiába tűzte hát zászlajára a társadalmi jólét megteremtését, a program egyes pontjai kizárták egymást, a Munkaterv megvalósulása pedig csupán eszménykép maradt.[49]

A második világháborút követően a munkanélküliség kérdése lekerült a napirendről, helyét a teljes foglalkoztatatás eszménye vette át. Ez volt ugyanis a szocialista rezsim vívmánya, melyet évtizedeken át mesterségesen igyekezett a rendszer fenntartani. A Kádár-korszak alatt bevezetett új gazdasági mechanizmus pilléreként megjelent a „gyárkapun belüli munkanélküliség", vagy másként a „bújtatott munkanélküliség"; a teljes foglalkoztatáshoz hűen ugyanis minden embernek munkát kellett adni, s ez ahhoz vezetett, hogy egyesek munkájára valójában nem is volt szükség.[50]

[48] GYÁNI GÁBOR: Közmunka a Horthy-korban, in *História*, 2011/7. szám, 32-33. o.
[49] HERBER ATTILA – MARTOS IDA – MOSS LÁSZLÓ – TISZA LÁSZLÓ: *Történelem 1914-től 1990-ig*, 2007, Reáltanoda Alapítvány, 147. o.
[50] SÁRI: *i. m.* 249. o.

## 2.2. Közfoglalkoztatás a rendszerváltás után

Ha a közfoglalkoztatás szocializmus utolsó éveitől napjainkig terjedő időszakát szeretnénk megvizsgálni, három közfoglalkoztatási formát kell áttekinteni: a közhasznú munkavégzést, a közmunkát és a közcélú munkavégzést. Ez volt ugyanis az az időszak, amikor is egyértelműen elkülönülten és jogszabályi szinten lehetett a különböző közfoglalkoztatás-formákkal találkozni, ami azelőtt nem volt jellemző.

A szocializmus utolsó éveiben ismét napirendre került a munkanélküliség immáron elkerülhetetlen problémája. A pártállam a munka nélkül lévőket közveszélyes munkakerülőknek minősítette. Ezen életmódot folytató egyének munkavégzésre való kötelezése végett született az 1984. évi 19. számú törvényerejű rendelet, mely kialakította a szigorított javító-nevelő munkát. Ez az intézmény akkoriban önálló büntetési nemként funkcionált,[51] ám 1989-ben már hatályon kívül helyezték.

[51] Az a munkaképes személy, aki
a) munkakerülő életmódot folytat, ha korábban közveszélyes munkakerülés vétsége vagy szabálysértése miatt megbüntették, és a büntetés kitöltésétől vagy végrehajthatóságának megszűnésétől két év még nem telt el,
b) tartósan munkakerülő életmódot folytat,
vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, szigorított javító-nevelő munkával, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. Ld.: a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 266.§ (1) bekezdés.

A közfoglalkoztatás terén 1987-ben történt nagy előrelépés a *közhasznú foglalkoztatás*[52] bevezetésével. A közhasznú foglalkoztatás úgy jelent meg, „mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkerőpiaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének az elégtelensége miatt hozott létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmat a közületi és nonprofit szektor közérdekű feladatainak ellátásra."[53]

Itt a cél az volt, hogy azokat segítsék munkához, akik önhibájukon kívül nem képesek elhelyezkedni. A közhasznú foglalkoztatás keretét jellemzően igen nehéz fizikai munkák adták, tartama pedig csupán két hónapot tett ki. A rendszerben újdonságnak számított a települési önkormányzatok bevonása, így idővel egyre több önkormányzat tudott a program résztvevőjévé válni.[54]

[52] Korábbi szabályozás: 1991. évi IV. tv. 16/A.§, 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet 12.§.
[53] FREY MÁRIA: A közhasznú foglalkoztatás munkaerő-piaci hatásai, in *Munkaügyi Szemle*, 1993/5. szám, 30. o.
[54] KULINYI MÁRTON: A közfoglalkoztatás változó céljai, in *Munkaügyi Szemle*, 2013/1. szám, 21. o.

Az 1996. év jelenti a következő nagy állomást, amikor is újjáéledtek a történelem folyamán már fel-felbukkanó *közmunka*[55] programok. E típus valamennyiben hasonlít századfordulós előzményére, de szervezése tekintetében teljesen eltér, ugyanis itt már országos szintű foglalkoztatási formáról beszélhetünk.[56] A közmunkával azt kívánta elérni az állami vezetés, hogy a munkával és szaktudással nem rendelkezők végtére is hasznos, elismert és nem utolsósorban értékteremtő tevékenységet végezhessenek. Közmunka keretében gyakorta olyan feladatok kerültek elosztásra, mint útépítés, talajjavítás vagy a vasutak fejlesztése.[57]

A következő lépcsőfok a 2000-es években megjelenő *közcélú munkavégzés*[58] volt. „*A közcélú munka a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett munka, amely magában foglal minden olyan tevékenységet, amelyet valamilyen jogszabály önkormányzati feladatként határoz meg. Az ide tartozó feladatok lehetnek közfeladatok, valamint olyan közhasznú tevékenységek, amelyek ellátására az önkormányzatot jogszabály kötelezi, valamint e*

[55] Korábbi szabályozás: a közmunkaprogramok támogatási rendjéről szóló 49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet.
[56] CSOBA JUDIT: Közmunkások Magyarországon, in *Munkaügyi Szemle*, 2001/11. szám, 40. o.
[57] CSOBA (2010b): *i. m.* 37-38. o.
[58] Korábbi szabályozás: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36.§, 37/A. §, 124. § és 75/2009. (IV. 8.) Korm. rendelet.

*körbe tartoznak az önkormányzat által önkormányzati rendeletben önként vállalt feladatok is.*"[59] A program keretében leginkább különböző személyes szolgáltatásokat (idősek gondozása, házi ápolás, családsegítés, stb.), közművelődési és környezetvédelmi feladatokat láttak el a résztvevők.[60]

A fentiekben ismertetett három közfoglalkoztatási forma mellett a 2008-as esztendőben a kormány kidolgozta az „Út a munkához" elnevezésű programját. A cél az aktív munkaképes korúak munkába történő bevonása volt, s újdonságnak számított a rendelkezésre állási támogatás megalkotása, mellyel arra az időre kívántak támogatást nyújtani az érintetteknek, amíg az önkormányzatok nem tudtak közfoglalkozást biztosítani. Az aktív munkaképes korúak rendszeres jövedelemhez való hozzásegítése érdekében a kormány elhatározta a segély helyett a munkavégzésre irányuló ösztönzés és a munkára való kötelezés hirdetését.[61] Ennek fényében a programban jól érezhető volt a segély helyett munka jelszava, de a gyakorlat által diktált fejlemények nem igazolták a célok megvalósulását, ugyanakkor nem lehet szó nélkül elmenni amellett, hogy

[59] ÖRDÖGH SÁNDORNÉ: Kiszorítja-e a közcélú munka a közhasznú munkát?, in *Munkaügyi Szemle*, 2002/1. szám, 39. o.
[60] CSOBA (2010b): *i. m.* 42-43. o.
[61] CSOBA JUDIT: A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához" programban, in *Esély*, 2010/1. szám, 8. o.

az „Út a munkához” program elsőként mutatott rá annak szükségességére, hogy a szociális és foglalkoztatási ágazat igenis közös tervet kíván, mivel e kettő szoros összefüggésben áll. Ez idő tájt az is problémaként merült fel, hogy a továbbra is jelen lévő közfoglalkoztatási formák határai egyre inkább elmosódtak, ugyanúgy, ahogy az eszközök és eredmények is.[62]

## 2.3. A magyar közfoglalkoztatási rendszer reformja

A 2010-ben hatalomra kerülő új kormány az „Út a munkához” program helyébe saját programot hívott életre, a Nemzeti Közfoglalkoztatási Programot. Ezen program bevezetésével egyidejűleg megszűnt a közmunkaprogram, a közhasznú, illetőleg a közcélú munkavégzés. A reform nem titkolt céljai között szerepelt, hogy a közfoglalkoztatási rendszert végre egységes jogi szabályozás keretei közé emeljék. A közfoglalkoztatási jogviszony, mint a program által létrehozott támogatott jogviszony a munkaképes, álláskereső egyének számára kívánt segítő kezet nyújtani. Az Alaptörvényben deklarált törekvés, miszerint Magyarország igyekszik minden munkaképes személy számára munkavégzési lehetőséget biztosí-

[62] KULINYI: *i. m.* 24. o.

tani, az új közfoglalkoztatási rendszert is meghatározta amellett, hogy e célkitűzés keretében a „segély helyett munka" megoldását kívánták erősíteni és egyeduralkodóvá tenni.[63]

Az új kormánynak a közfoglalkoztatás megújítására irányuló tevékenysége a Magyar Munka Terv részét képezte. E tervben a már hosszú ideje problémát jelentő, nemzetközi viszonylatban is alacsony szintű magyar foglalkoztatás problémájára kerestek megoldást. A munkaterv voltaképpen a Széll Kálmán Tervben és a Konvergencia Programban vázolt átalakítások végrehajtására szolgált. Ennek köszönhetően került sor 2011-ben az új Munka Törvénykönyvének megalkotására, valamint a terv egyik lényeges elemeként a „szociális ellátás helyett közfoglalkoztatás" megvalósítására, lévén, hogy az addigi tapasztalatok alapján beigazolódott: a segélyezés önmagában nem ösztönzi arra az aktív korú, munkaképes személyeket, hogy tartósan munkát vállaljanak.[64]

[63] BAGÓ JÓZSEF: A közfoglalkoztatás célja és szabályozása, in *Munkaügyi Szemle*, 2013/1. szám, 4-5. o.
[64] Magyar Munka Terv, elérhető: http://2010-2014.kormany.hu/download/e/a7/40000/Magyar_Munka_Terv.pdf (2014.10.24.).

# 3. A KÖZFOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONY TARTALMI ELEMEINEK VIZSGÁLATA

## 3.1. A közfoglalkoztatásra vonatkozó jogi szabályozás

A korábbi közfoglalkoztatás-típusok megszüntetésével a közfoglalkoztatás egységes rendszere lépett életbe 2011. szeptember 1. napjától. Ez a változás természetesen magával hozta a jogi szabályozás felülvizsgálatát is, így az egységes közfoglalkoztatási rendszer mellé korábban nem tapasztalt egységes jogi szabályozás párosult. Ezen egységes jogi szabályozás legfontosabb jogszabálya a korábban már hivatkozott Kftv. Fontos megjegyezni, hogy az új közfoglalkoztatás „*részben betölti a korábbi közmunkaprogramok szerepét és funkcióját, azonban semmiképpen sem említhető annak jogutódjaként*”[65] – mint ahogyan azt a hivatalos tájékoztató anyag hangsúlyozza.

A változások egyik újdonsága az volt, hogy a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet a belügyminiszter szakpolitikai feladat-és hatáskörébe utalta a közfoglalkoztatási feladatokat 2011. év júniusától. Ugyan e jogszabályt hatályon kívül helyezte a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet, de a nevezett feladat továbbra is a belügymi-

[65] Tájékoztató, elérhető: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatas (2014.10.20.).

niszter, mint a kormány tagjának feladatkörében maradt. A rendelet értelmében a miniszter a közfoglalkoztatásért való felelőssége keretében köteles előkészíteni a közfoglalkoztatási jogviszonyra, a rendszer szervezésére, a közfoglalkoztatási nyilvántartásra és a jogsértések szankcionálására vonatkozó jogszabályokat. Felelőssége körében kidolgozza a kormány közfoglalkoztatási politikáját és gondoskodik is annak végrehajtásáról, ellátja a közfoglalkoztatottak képzésével kapcsolatos teendőket, illetve működteti a közfoglalkoztatás egész rendszerét és ellátja a szakmai irányító miniszteri feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatal tevékenysége felett.[66]

A rendszer működtetésével kapcsolatban nem lehet elkerülni annak tisztázását, hogy a belügyminiszter mellett mely további államigazgatási szervek vesznek részt a közfoglalkoztatás szervezésében. Az adatok gyűjtését és informatikai úton való kezelését a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat végzi. A munkaügyi központok (a fővárosi és megyei kormányhivatal foglalkoztatási és munkaerőpiaci feladatot ellátó főosztályai) és a munkaügyi kirendeltségek (fővárosi és megyei kormányhivatalok járási hivatalainak foglalkoztatási és munkaerő-piaci feladatot ellátó szervezeti egységei)[67]

[66] 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet, 31. § (1) és (2) bekezdés.
[67] CSERES-GERGELY ZSOMBOR – VARADOVICS KITTI: A munkapiaci szakpolitika eszközei (2014. február – 2015. április), in FAZEKAS KÁROLY

felelősek a kérelmek befogadásáért, az elbírálásukkal kapcsolatos előkészítő teendőkért, illetőleg a hatósági szerződések megkötését is ők végzik. A munkaügyi kirendeltségek mindezeken túlmenően ellátják még az álláskeresők közvetítését is.[68]

Mivel államilag támogatott foglalkoztatási formáról van szó, a finanszírozás a központi költségvetés részét képezi. Szintén újdonság, hogy a közfoglalkoztatásra igényelhető támogatási kérelmet immáron pályázati úton kell benyújtani. A támogatásról bővebben majd a következő alfejezet nyújt tájékoztatást.

Az új rendszerhez kapcsolódó releváns jogszabályok a Kftv. mellett:

a) a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény;
b) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény;
c) a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény;
d) a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény;

---

- VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014,* 2015, MTA Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 184. o.

[68] Az Állami Számvevőszék jelentése a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről, 2013. szeptember.

e) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény;

f) az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény;

g) a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény;

h) a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény;

i) a közfoglalkoztatásban nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;

j) a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet;

k) a Kormány tagjainak feladat-és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet;

l) az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet;

m) a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet;

n) a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásról szóló 27/1995. (VII. 25.) NM rendelet;

o) a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet.

Fontos leszögezni, hogy az alapjaiban újjáépített közfoglalkoztatási rendszer révén az állam csupán átmeneti munkalehetőséget kíván biztosítani a célzott csoportok számára; a Belügyminisztérium által közzétett tájékoztató szerint azoknak, akik „*a munkaerőpiacon egészségi állapotuk, képzetlenségük, életkoruk vagy bármely más okból hátrányban vannak, és ezért az önálló álláskeresésük eredménytelen.*"

### 3.2. A közfoglalkoztatás finanszírozása és a jelenlegi közfoglalkoztatás-típusok

A téma kapcsán fel kell vázolni azt is, hogy miként történik a közfoglalkoztatási rendszer finanszírozása. A 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet kialakította a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatások típus-és feltételrendszerét, melynek értelmében a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (a továbbiakban: NFA) terhére nyújtható támogatás. Az NFA-t elkülönített állami pénzalapnak tekinthetjük, működéséről az Flt. VI. fejezete tartalmaz részletes rendelkezést. Célja nem más, mint a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez, a

képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával az álláskeresők ellátásának biztosítása, a foglalkoztatás elősegítése, munkahelyteremtés, a munkához jutás támogatása, a képzési rendszer fejlesztésének támogatása. Az NFA mint elkülönített pénzalap bevételeit, kiadásait az éves költségvetési törvény tartalmazza, s költségvetésében külön előirányzat tartalmazza a közfoglalkoztatás támogatására fordítható pénzeszközöket.[69]

A hivatkozott kormányrendelet leszögezi,[70] hogy közfoglalkoztatási támogatás kizárólag kérelemre kerül folyósításra.[71] A mérlegelés során figyelembe kell venni számos körülményt: a munkaerő kereslet-kínálat helyi jellemzőit, az adott térség foglalkoztatási helyzetét, munkanélküliségi mutatóját, a munkaadó és a munkaügyi központ közötti együttműködési tapasztalatokat, a munkaadó által felajánlott foglalkoztatás időtartamát, az álláskeresők munkához jutási esélyeit, a foglalkoztatni kívánt személy álláskeresőként eltöltött idejét.[72] Ha a kérelem minden feltételnek

[69] Flt. 39. § (2), (11), és (12) bekezdés d) pont, 39/A. § (1)-(2) bekezdés
[70] 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 6/A.§ (1) bekezdés és 7.§ (1) bekezdés.
[71] A támogatás igénylése pályázati úton történik. Az egész eljárással kapcsolatos tennivalók részletes szabályozását a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) látja el.
[72] 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 7. § (1)-(4) bekezdés.

megfelel, akkor a kirendeltség hatósági szerződést köt a kérelmezővel. A közfoglalkoztató számára a közfoglalkoztatás rendszerében való részvételre az ösztönzést tulajdonképpen maga a támogatás adja,[73] mely több célra használható fel, s a célokat szintén a rendelet rögzíti: bérköltség, közvetlen költség és szervezési költség fedezésére szolgál.

A jogszabály a következő támogatási formákat nevezi meg, melyek vonatkozásában a már említett előirányzat terhére nyújtható a támogatás: rövid időtartamú foglalkoztatás, hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás, országos közfoglalkozatási program, közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás és vállalkozás részére foglalkozást helyettesíthető támogatásban részesülő személy foglalkoztatásához nyújtható támogatások.[74]

*Rövid időtartamú foglalkoztatás* esetében a foglalkoztatás maximum napi 4 órás munkaidőben történhet, a közfoglalkoztatási jogviszony tartama pedig 4 hónap lehet. A támogatási időszak az egyes közfoglalkoztatási programok tekintetében legfeljebb egy naptári évre esően 4 hónap lehet.[75]

[73] FERENCZ JÁCINT: *Atipikus foglalkoztatási formák*, 2015, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 145. o.
[74] 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 2. § (2) bekezdés.
[75] 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 3. § (1) és (7) bekezdés.

*A hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás* már legfeljebb 12 hónap időtartamra szóló jogviszonyt, s napi 6-8 órás munkaidőt jelent. A 12 hónap számításánál figyelembe kell venni az azonos naptári évben közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött valamennyi időtartamot. A közfoglalkoztatónak a támogatási időszak befejeződését megelőző hatvanadik és huszonkettedik nap között benyújtott kérelmére a támogatási időszak egy alkalommal (de a közfoglalkoztatotti létszám emelése nélkül!) további legfeljebb 6 hónappal meghosszabbítható.[76]

*Vállalkozás* esetében a támogatás legfeljebb 8 hónapra nyújtható, s csak olyan munkaadó részére, aki gazdasági társaság vagy az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény hatálya alá tartozik.[77] *A közfoglalkoztatás mobilitását segítő támogatás* közhasznú kölcsönző részére nyújtható, akinek vállalnia kell azt a feltételt, miszerint a közfoglalkoztatási jogviszony legalább 60 nap és legfeljebb 11 hónapot időtartamra szólhat.[78]

*Az országos közfoglalkoztatási programra* az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél elérése érdekében kerülhet sor. A közfoglalkoztatási jogviszony tartama ezen típus esetében sem haladhatja meg a 12 hónapot, s megkövetelt a napi 6-8 órás

[76] 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 4. § (1)-(2) bekezdés, valamint (5)-(6) bekezdés.
[77] 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 5. § (1) és (4) bekezdés.
[78] 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 4/A. § (1) bekezdés.

munkaidő. A támogatás feltétele, hogy a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatás elősegítő képzés lehetőségét biztosítja, a képzés, szociális földprogram, továbbá a megváltozott munkaképességű személyek közfoglalkoztatása kivételével a jogviszony létesítéséhez más központi költségvetési irányzatból támogatásban nem részesül.[79]

Az, hogy mely közfoglalkoztatás-típusnál mire és hány százalékban fordítható a kapott támogatás, az alábbi táblázat szemlélteti:

| | Rövid időtartamú f. | Hosszabb időtartamú f. | Közfoglalkoztatás mobilitását szolgáló támogatás | Országos f. | Vállalkozás |
|---|---|---|---|---|---|
| **Bérköltség** | 95 | 100 | 50-80 | 100 | 70 |
| **Közvetlen költség** | 5 | 20 | - | 20 | - |
| **Szervezési költség** | - | 1,5 | - | 3 | - |

***1. táblázat:*** A közfoglalkoztatás egyes típusaihoz nyújtható támogatások mértéke (saját szerkesztés).

[79] 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, 6. § (1), (2) és (4) bekezdés.

### 3.3. A közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony. A közfoglalkoztatási jogviszony fogalma, a közfoglalkoztatás(i jogviszony) rendeltetése

Már több ízben kijelentést nyert, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony speciális munkaviszony; mit jelent ez és miben érhető tetten a specialitása?

Elsőként azt szükséges leszögezni, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony a klasszikus munkajogviszonytól igen sok jellemzőjében különböző, ún. atipikus munkajogviszony. A klasszikus munkaviszony jellemzői az alárendeltség, az utasításoknak megfelelő cselekvés, a munkaviszony határozatlan tartama, és a teljes munkaidőben történő foglalkoztatás. Ehhez képest a XX. században olyan változások zajlottak a munkajog területén, melyek azt eredményezték, hogy ezen standard jellemzőktől eltérő rugalmasabb munkavégzési formák alakultak ki – az atipikus munkaviszonyok felbukkanása is ennek a tendenciának tudható be. [80] Az atipikus foglalkoztatási formák igen népszerűek a gazdasági válságok adta problémák kiküszöbölésének egyik megoldásaként, mely jó útnak tekinthető, de teljes érvénnyel nem tudja kezelni a válságot.[81]

[80] GYULAVÁRI: *i. m.* 408-411. o.
[81] RÁCZ ZOLTÁN: A világválság, a recesszió hatása a foglalkoztatásra, valamint a munkajogra, in NÓTÁRI TAMÁS (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára*, 2010, Lectum Kiadó, Szeged, 329. o.

Felvetődik ezen a ponton a kérdés: hogyan vezethető le a tipikus-atipikus munkaviszonyok megkülönböztetése? Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy eme megkülönböztetés mindig relatív, az atipikus azt írja körbe, mennyiben tér el a tipikustól. Atipikus foglalkoztatási formáról akkor van szó, ha a munkaviszony valamelyik lényegi elemében tér el a tipikus munkaviszonytól. E magyarázatot támasztja alá a szakirodalom is, amikor a kifejezés definiálására törekszik: „(…) *az atipikus munkajogviszonyok a jogalkotó által tipikusként szabályozott önállótlan foglalkoztatási formától, a tipikus munkajogviszonytól egy vagy több elemében eltérő tartalmú jogviszonyok összessége.*"[82]

Nagyon fontos kiemelni azt, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony a magyar állam által támogatott és állami befolyás alatt működő munkajogviszony.[83] A jogviszony-probléma kapcsán hangsúlyozni kell, hogy míg a korábbi közfoglalkoztatás-típusok esetében egyszerű munkaviszony keretében kellett végezni az előírt tevékenységet, addig 2011-től erre a speciális helyzetre a jogalkotó (még inkább kifejezve a jogviszony kiemelt intézményként

[82] BANKÓ ZOLTÁN: *Az atipikus munkajogviszonyok*, 2010, Dialóg-Campus Kiadó, Pécs, 58. o.

[83] A többi atipikus munkaviszonyt vizsgálva a tranzit foglalkoztatáshoz hasonlít leginkább, tekintve, hogy mindkettőre jellemző az állami befolyás. Ld. bővebben: FERENCZ JÁCINT: *Az atipikus munkaviszonyok komplex megközelítése* (PhD-értekezés), 2014, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar, Győr, 158. o.

való értelmezését és más jogviszonyoktól való elhatárolását) megalkotta a közfoglalkoztatási jogviszonyt, ezt a minden elemében speciálisnak nevezhető jogviszonyt.[84]

Az Mt. a XV. fejezetben rögzíti a munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályokat; itt olyan atipikusnak tekinthető munkaviszonyok szabályozása található, mint a határozott idejű munkaviszony, a behívásos munkavégzés, a munkakörmegosztás, a több munkáltató által létesített munkaviszony, a távmunkavégzés, a bedolgozói munkaviszony, az egyszerűsített foglalkoztatásra vagy alkalmi munkára irányuló munkaviszony, illetve a köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony. Látható tehát, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony nem nyert szabályozást a munkajogi kódexben, hiszen szabályozására külön törvényben került sor, a már sokat emlegetett Kftv.-ben.

A Kftv. és az Mt. kapcsolatát illetően maga a Kftv. 2. §-a deklarálja, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. szabályai irányadók a Kftv.-ben foglalt kivételekkel. A közfoglalkoztatási törvény részletesen felsorolja az Mt. azon részeit, melyek nem alkalmazhatók közfoglalkoztatási jogviszonyban. Értelemszerűen

[84] BÖRDŐS KATALIN: A közfoglalkoztatás intézményi környezete - történeti áttekintés, in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014*, 2015, MTA Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 69. o.

ezen szabályok közé tartoznak az Mt. által nevesített atipikus munkaviszonyok, és számos más olyan rendelkezés, melyek jelen fejezet soron következő alfejezeteiben kerülnek kifejtésre.

Immár annak tudatában, hogy milyen értelmet hordoz egy jogviszony atipikus volta, igen fontos annak meghatározása is, hogy pontosan mit is értünk közfoglalkoztatási jogviszony alatt. A vonatkozó szakirodalom még nem alkotott erre használatos, általánosan elfogadott definíciót (tekintve, hogy az e jogintézménnyel foglalkozó jogi szakirodalom még szegényes), ám mivel a dolgozat központi tárgyát ezen jogviszony bemutatása képezi, nem hagyható érintetlenül a kérdés. Mint minden jogviszonynak, úgy a közfoglalkoztatási jogviszonynak a definiálása is mentes kell, hogy legyen mindenféle szubjektív elemektől. Egy fogalom megalkotása pedig sosem egyszerű feladat, mert egy adott jelenséget többféle nézőpontból lehet vizsgálni.

A fogalom-meghatározás a következőképpen hangozhat: *a közfoglalkoztatási jogviszony mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz olyan munkaviszonynak tekinthető, ami a közfoglalkoztató és a közfoglalkoztatott között, munkavégzés céljából, határozott időre, közfoglalkoztatási szerződéssel jön létre és amely jogviszony*

*keretében kizárólag a törvény (Kftv.) által meghatározott tevékenységek végezhetők munkavégzés címén.*[85] (A definícióban szereplő fogalmi elemek jelen fejezet alfejezeteiben nyernek részletes elemzést.)

Végezetül nem hagyható érintetlenül az a probléma sem, hogy milyen célból lehet ilyen jogviszonyt létesíteni. A fentebb tisztázott fogalomból kiolvasható, hogy a jogviszony célja „munkavégzés", „foglalkoztatás", ám mivel egy komplex intézménnyel állunk szemben, ez a meghatározás korántsem kielégítő. A közfoglalkoztatási jogviszony révén az állam a munkaerőpiacról kiszorult célcsoportok számára ad lehetőséget arra, hogy az elsődleges munkaerőpiacra történő fokozatos reintegrációjukhoz leginkább megfelelő munkaerő-piaci szolgáltatásokhoz, képzésekhez hozzáférhessenek, s az ő vonatkozásukban realizálja a foglalkoztatást, és egyáltalán: foglalkoztathatóságuk növelését. Ez a célkitűzés (noha

[85] Fontos megjegyezni, hogy a Kftv. közfoglalkoztatás jogviszonynak minősíti azt az esetet is, amikor a közfoglalkoztatott személy naptári évenként legfeljebb 3 nap időtartamú munkaerő-piaci szolgáltatásban vesz részt. Ez a munkaerő-piaci szolgáltatás közfoglalkoztatási program keretében valósul meg, ami az illető személy munkaerő-piaci alkalmazkodását, munkához jutását szorgalmazza. Fontos, hogy mindehhez hatósági jóváhagyás szükséges; az a hatóság illetékes e tárgykörben, amelyik a közfoglalkoztatást érintő hatósági szerződés megkötésében is érintett. Ld.: Kftv. 1. § (2b) bekezdés.

szűkszavúan) kiolvasható a Kftv. preambulumából, de tartalmazza a közfoglalkoztatás 2015. évhez kapcsolódó céljait összefoglaló kormányhatározat is.[86]

A közfoglalkoztatási törvény előírja, hogy közfoglalkoztatási jogviszony közhasznú kölcsönzés céljára is létesíthető,[87] így a közfoglalkoztatási jogviszony keretében közfoglalkoztatásra irányuló munkaerő-kölcsönzés valósul meg. Ez esetben a közhasznú kölcsönző a közfoglalkoztatási jogviszonyban álló közfoglalkoztatottakat csak a Kftv.-ben meghatározott közfoglalkoztató részére kölcsönözhet. Ebben az aspektusban tehát a közfoglalkoztatási jogviszony elsődlegesen a munkaerő-kölcsönzés eszközeként szolgál, de emellett lehetőség van arra, hogy a közhasznú kölcsönző a foglalkoztatottat a kikölcsönzések közötti időtartam alatt saját tevékenysége keretében is foglalkoztassa.[88]

[86] A közfoglalkoztatás 2015. évi céljairól és a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntést igénylő kérdésekről szóló 1044/2013. (II. 5.) Korm. határozat módosításáról szóló 1082/2015. (III. 3.) Korm. határozat.
[87] Kftv. 1. § (2a) bekezdés.
[88] A munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet, 2. § (1) bekezdés h) pont, 17/C. § (1) bekezdés és 17/D. § (1) bekezdés.

### 3.4. A közfoglalkoztatási jogviszony alanyai

A munkaviszony alanyai a közfoglalkoztató (munkáltató) és a közfoglalkoztatott (munkavállaló), ők tartoznak a Kftv. személyi hatálya alá. A törvény meghatározza, kiket takarhatnak ezek az általános elnevezések. *Közfoglalkoztató* lehet: helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, költségvetési szerv, egyházi jogi személy, közhasznú jogállású szervezet, civil szervezet, az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet, vízitársulat, a törvényben meghatározott feladatot ellátó erdőgazdálkodó, a szociális szövetkezet, a vasúti pályahálózat-működtető, és a kötelező önkormányzati feladat ellátásában közreműködő, törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltató.[89] A rendszer új elemének tekinthetjük azt, hogy immáron nemcsak közintézetek léphetnek fel munkáltatói szerepben, hanem egyházak, vállalkozások és civil szervezetek is.

A *közfoglalkoztatotti* jogálláshoz a törvény feltételeket fűz. A legalapvetőbb feltétel, hogy az a természetes személy lehet közfoglalkoztatott, aki az Mt. értelmében munkaviszonyt létesíthet és 16. életévét betöltötte.[90] A Kftv. 2015. augusztus 1-jétől hatályba

[89] Kftv. 1.§ (3) bekezdés.
[90] Kftv. 1. § (4) bekezdés a) pont.

lépő módosításai értelmében ezen elsődleges és általános feltétel mellett az alábbi három speciális esetkör valamelyikének fennállása szükséges még:

a) ez a személy az Flt. szerinti álláskereső (ideértve azt az álláskeresőt is, akinek álláskeresőként való nyilvántartása a közfoglalkoztatási jogviszonya miatt szünetel), vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesül; *vagy*
b) aki menekültként, oltalmazottként, vagy menedékesként történő elismerés iránti kérelmet nyújtott be (kérelmének jogerős elbírálásáig); *vagy*
c) olyan harmadik országbeli állampolgár, akinek az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényben meghatározott esetekben kijelölt helyen való tartózkodását rendelte el.[91]

Elsőként az életkor (16. év) behatárolása kapcsán felvetődő kérdéseket szükséges közelebbről megvizsgálni. Az Mt. által körülírt munkavállalói kör azokat a természetes személyeket jelöli ki, akik 16. életévüket már betöltötték és munkaszerződés alapján munkát végeznek. Az Mt. bizonyos esetekben lehetővé teszi a 16 éven aluli

[91] Kftv. 1. § (4) bekezdés ba)-bc) pont.

személyeknek is, hogy a munkaviszony munkavállalói pólusának szereplői legyenek. Erre viszont nem adódik lehetőség közfoglalkoztatási jogviszony keretében, hiszen a Kftv.-ben kétséget kizáróan rögzítésre került a 16. életév betöltésének szükségessége mint a közfoglalkoztatási tevékenység ellátásának egyik feltétele.

Szintén az Mt. kapcsán vetődik fel a cselekvőképesség munkaviszony létesítése-béli problematikája, amely már nem számít a munkavállalói képesség feltételének. A közfoglalkoztatási törvény ugyan eltekint az Mt. cselekvőképtelen munkavállalókra vonatkozó szabályainak alkalmazásától,[92] ám ez nem jelenti azt, hogy a cselekvőképtelen személyek ki lennének zárva a közfoglalkoztatottak köréből. Közfoglalkoztatási jogviszonyt mind cselekvőképtelen, mind pedig a munkaviszony tekintetében korlátozottan cselekvőképes személy is létesíthet. Természetesen a cselekvőképtelen személy helyett törvényes képviselője tesz nyilatkozatot, korlátozottan cselekvőképes személy esetén pedig a törvényes képviselő hozzájáruló nyilatkozatához van szükség (minthogy az Mt. által a képviselet kérdésében hozott szabályok itt is érvényesülnek).[93]

Az alábbiakban ki kell térni arra, kit tekintünk álláskeresőnek és rehabilitációs ellátásban részesülő személynek.

[92] Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont at) alpont.
[93] KARDKOVÁCS KOLOS (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*, 2014, HVG Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 75. és 77. o.

Az Flt. fogalom-meghatározásában *álláskereső* az a személy, aki

a) a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és
b) oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és
c) öregségi nyugdíjra nem jogosult, rehabilitációs járadékban, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban nem részesül és
d) az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony[94] kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, és
e) elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit
f) az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart.[95]

A Kftv. az álláskereső vonatkozásában rögzít egy fontos korlátot, a kizárás intézményét: eszerint az álláskereső 3 hónapra kizárható

[94] Alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony: az adórendszeren kívüli háztartási munka, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény által szabályozott alkalmi munka, valamint idénymunka. Ld.: Flt. 58. § (5) bekezdés n) pont.
[95] Flt. 58. § (5) bekezdés d) pont.

a közfoglalkoztatásból, amennyiben a tanköteles gyermekének mulasztása miatt e szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, vagy önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti. Szintén kizárandó a közfoglalkoztatás rendszeréből az az álláskereső, aki a számára felajánlott, neki megfelelő munkahelyet, vagy a számára egyszerűsített foglalkoztatás keretében felajánlott munkát nem fogadja el, illetőleg akkor is, ha a közfoglalkoztatáson kívüli egyéb foglalkoztatási jogviszonya munkavállalói felmondással vagy a munkáltató azonnali hatályú felmondásával szűnt meg.[96] A kizárás kérdésében első fokon a járási foglalkoztatási szerv, másodfokon pedig az állami foglalkoztatási szerv megyei szerve határoz.[97] (A kizáráshoz kapcsolódóan ld. még: a jogviszony megszűnéséről, megszüntetéséről szóló alfejezetet.)

A *rehabilitációs ellátásra jogosult személy* meghatározásakor iránymutatásul a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) szolgál. Megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira jogosult az, akinek az egészségi ál-

[96] Kftv. 1. § (4a) bekezdés.
[97] Kftv. 1.§ (4d) bekezdés.

lapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 60 százalékos vagy kisebb mértékű, és aki a kérelem benyújtását megelőzően e törvény által meghatározott bizonyos időtartamig a Tbj. szerinti társadalombiztosítási ellátásokra jogosult (biztosított) volt,[98] keresőtevékenységet nem végez és rendszeres pénzellátásban nem részesül. A megváltozott munkaképességű személyeket megillető ellátásokat két csoportba lehet besorolni: rehabilitációs ellátás vagy rokkantsági ellátás. Rehabilitációs ellátásra szerez jogosultságot a rehabilitálható megváltozott munkaképességű személy.[99] A közfoglalkoztatási tevékenység ellátásáért járó bér és a rehabilitációs ellátás nem zárja ki egymást akkor, ha a keresőtevékenység folytatása a heti 20 órát nem haladja meg, ha viszont ezt a határt túllépi, akkor a pénzbeli ellátás folyósítása szüneteltetésre kerül.[100]

A Kftv. 1. § (4) bekezdés bb) és bc) pontjában említésre kerülő kritériumok speciális személyi kört érintenek: azon célcsoportról van szó, akik menekültként, oltalmazottként, vagy menedékesként történő elismerés iránti kérelmet nyújtottak be (a menekültügyi őrizetben lévők kivételével; s csak addig, míg kérelmüket

[98] A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény, 5. § (1) bekezdés a) pont.
[99] Mmtv. 2. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdés és 4. §, valamint a komplex minősítési folyamatról lásd: 3. § (2) bekezdés.
[100] Mmtv. 7. § (4) bekezdés a) pont.

jogerősen el nem bírálták), vagy olyan harmadik országbeli állampolgárok, akiknek törvény kijelölt helyen való tartózkodását rendelte el. A migráció mértéke ugrásszerűen megnőtt a 2015-ös évben, ez indokolta a vonatkozó idegenrendészeti jogszabályok módosítását és a Kftv. ez irányú változtatását is. Mindezeket látva az a célkitűzés fogalmazódott meg a jogalkotó részéről, hogy az ország területén tartózkodó migránsok is a közfoglalkoztatási törvény személyi hatálya alá kell, hogy tartozzanak. A szabályozás mögött a következő elgondolás húzódott meg: a közfoglalkoztatási bérből fedezné az itt idéző menedékkérő az ellátásának költségeit, azonban a végső törvényszövegben ez a koncepció nem került tisztázásra, így máig bizonytalan, miként valósulhatna meg ez az elképzelés.[101]

A közfoglalkozás megkezdésének, a közfoglalkoztatottá válásnak egyik további, mellőzhetetlen feltételeként rögzíthető a foglalkoztathatóság követelményének való megfelelés, mely az ún. *foglalkoztathatósági szakvélemény*ben nyer elismerést. A foglalkoztathatóság szakvéleményezésének szabályait a 33/1998. (VI.

[101] Ld.: http://hvg.hu/itthon/20150629_Kozmunkast_csinalna_a_menedekkerokbol_a_k (2016.01.20.).

24.) NM rendelet fogalmazza meg.[102] A rendelet hatálya 2013. január 1-től a foglalkoztathatóság szakvéleményezése tekintetében a munkaügyi központra, valamint a munkaügyi kirendeltségre és a megváltozott munkaképességű álláskeresőre, a közfoglalkoztatható személyre és a közfoglalkoztatottra, a közfoglalkoztatást felajánlóra, az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó idénymunkára vagy alkalmi munkára munkaviszonyt létesítő munkáltatóra és elhelyezkedni kívánó személyre is kiterjed.[103] A szakvéleménynek az a rendeltetése, hogy megállapítást nyerjen: a közfoglalkoztatás munkavállalói oldalán részt venni kívánó személy mely foglalkoztatási korlátozás, illetve kizárás mellett folytathat tevékenységet.[104]

Nagyon fontos, hogy a szakvéleményezésre még a foglalkoztatás megkezdése előtt kell, hogy sor kerüljön. A folyamat önkormányzati közfoglalkoztatás esetén a munkaügyi központ, más közfoglalkoztatás esetén pedig a közfoglalkoztató kezdeményezésére indul meg. A szakvéleményt foglalkozás-egészségügyi alapszolgáltatás nyújtására jogosító működési engedéllyel rendelkező

[102] E rendelet mellett megemlítendő még a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásról szóló 27/1995. (VII. 25.) NM rendelet. Mivel a foglalkozás-egészségügyi szakellátás egyik feladata a foglalkoztathatóság szakvéleményezése, így ebben a rendeletben is kifejezést nyert, hogy a szakvéleményezés immáron a közfoglalkoztatásra is kiterjesztendő.
[103] 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 2. § c) pont.
[104] 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 1. § (l) bekezdés.

egészségügyi szolgáltató szakorvosa, vagy önkormányzati közfoglalkoztatás esetén a munkaügyi központ telephelye szerint illetékes foglalkozás-egészségügyi szakellátó hely, más közfoglalkoztatás esetében a foglalkoztatás helye szerint illetékes szakellátó hely szakorvosa állítja ki.[105] Az elkészített szakvélemény egy évig érvényes, kiadásának díját a vizsgálatot kezdeményező viseli.[106]

Utolsósorban meg kell még említeni egy, a közfoglalkoztatottakat érintő körülményt, mely szintén a jogviszony specialitásából ered. A közfoglalkoztatottak kiválasztása közvetítéssel történik, mely azt jelenti, hogy e személyeknek nincsen választási lehetősége abban a kérdésben, hogy egyáltalán részt kíván-e venni a közfoglalkoztatásban, vagy hogy mely közfoglalkoztatóhoz fog végső soron kerülni.[107]

### 3.5. A közfoglalkoztatási tevékenység

A munkaviszony alanyi oldala mellett a törvény deklarálja azt is, mely tevékenységek végezhetők ilyen jogviszony keretei között. Fontos feltétel, hogy az e keretek között ellátott tevékenységre törvény ne írjon elő sem közalkalmazotti, sem közszolgálati, sem pe-

[105] 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 16/B. § bekezdés.
[106] 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet, 16/A. § (3)-(4) bekezdés.
[107] FERENCZ JÁCINT: Közfoglalkoztatás mint atipikus munkaviszony, in *Jog Állam Politika*, 2014/2. szám, 128. o.

dig kormányzati szolgálati jogviszonyt, emellett kizárt, hogy a feladat nyereségérdekelt vagy profitorientált legyen. Mindezek alapján a következő tevékenységek jöhetnek szóba:

a) Kftv.-ben meghatározott feladat, továbbá törvény által előírt állami feladat, vagy
b) a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat,[108] vagy
c) a nemzetiségek jogairól szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat, vagy
d) a helyi vagy azon túlmutató közösségi – így különösen – egészségmegőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megóvása, építészeti örökség védelmével összefüggő, természet-, környezet- és állatvédelemi, gyermek- és ifjúságvédelemi, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével sport, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelemi célú, köz-

[108] A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény így rendelkezik: a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartozik a helyi közfoglalkoztatás. Továbbá kimondja, hogy a helyi önkormányzat feladat-és hatásköreinek ellátása során biztosítja a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő személy feladatellátásba történő bevonását. Ld.: 13. § (1) bekezdés 12. pont és 15. §.

forgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat, vagy

e) a Kormány által meghatározott közösségi célok megvalósítását elősegítő feladat ellátására vagy a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányul, és annak ellátására törvény nem ír elő közalkalmazotti, közszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyt.[109]

A közfoglalkoztatási jogviszony specialitását jelzi az is, hogy a felajánlott munkát a közfoglalkoztatott köteles elfogadni; ez a kötelezettség a jogviszony szereplőit terhelő együttműködési kötelezettségből vezethető le. A közfoglalkoztatotti alanyi kört érintő jogszabályok mindegyike (Flt., Szoc.tv., Mmtv.) rendelkezik erről a kötelezettségről. Ezen személyekkel szemben a hivatkozott törvények hátrányos jogkövetkezményt állapítanak meg, amennyiben a nevezett kötelezettségükkel ellentétesen cselekednek.[110] A korábbi rendszerhez képest ez az elem tehát ismét újdonságot hordoz magában, ugyanis 2011 előtt az érintett személy csak akkor tagadhatta meg a felajánlott munkakört, ha az nem felelt meg végzettségének,

[109] Kftv. 1. § (2) bekezdés.
[110] Ld. pl.: Mmtv. 10. § (2) bekezdés f) pont, továbbá: Flt. 54. § és a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.) 33.§-36. §.

szakképesítésének, vagy attól alacsonyabb végzettséget kívánt a tevékenység.[111] Kérdéses, hogy mindezek fényében miként értelmezhető a munka, a foglalkozás szabad megválasztásának joga a tekintetben, hogy jelen esetben a „kötelező munka" valamiféle megnyilvánulási formájával állunk szemben?

### 3.6. A jogviszony létrejötte, módosítása

A közfoglalkoztatási jogviszony ún. közfoglalkoztatási szerződéssel (kvázi munkaszerződés) jön létre, amit a közfoglalkoztató és közfoglalkoztatott kötnek meg; e nélkül elképzelhetetlen közfoglalkoztatási jogviszonyról beszélni. A szerződés kizárólag írásban érvényes. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ezen szerződés nem egyenlő a kirendeltség és a kérelmező (a későbbi közfoglalkoztató) által megkötött szerződéssel, mely hatósági szerződés.

Igen hangsúlyos, hogy közfoglalkoztatási jogviszony kizárólag határozott időre létesíthető, ez az idő pedig nem lehet hosszabb, mint a támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam (ezen időtartamok korábban említésre kerültek a rendszer támogatásáról szóló alfejezetben, de e helyütt is megemlítendő, hogy a hatályos szabályozás értelmében a foglalkoztatás legfeljebb

[111] BÖRDŐS: *i. m.* 70. o.

12 hónapra szólhat – s bizonyos korlátokkal meghosszabbítható). A jogviszony tartamát naptárilag vagy más alkalmas módon kell meghatározni.[112]

A közfoglalkoztatási szerződésnek tartalmaznia kell a munkakört, munkaidőt, a bér összegét, a munkavégzés helyét és a rendkívüli munkavégzés esetét. Ezen jogviszony tekintetében a közfoglalkoztatottat megillető bért közfoglalkoztatási bérnek (közfoglalkoztatási garantált bérnek) nevezzük. A szerződés megkötésekor jellemző klasszikus munkáltatói írásbeli tájékoztatási kötelezettség itt is fennáll, hiszen a közfoglalkoztató köteles az Mt. 46. § (1) bekezdésének megfelelő tájékoztatást nyújtani (pl.: napi munkaidőről, bérelszámolás módjáról, bérkifizetés gyakoriságáról, munkakörébe tartozó feladatáról, szabadságról, stb.). A jogviszony specialitását mutatja az, hogy közfoglalkoztatás esetén próbaidőt nem lehet kikötni (szemben a klasszikus munkaviszonnyal). A szerződés megkötése és a jogviszony kezdetének napja közötti időszakban a felek egyike sem állhat el a munkaszerződéstől arra hivatkozva, hogy a szerződés megkötését követően körülményeiben olyan lényeges változás következett be, amely a munkaviszony teljesítését lehetetlenné tenné vagy aránytalan sérelemmel járna.[113]

[112] Kftv. 2. § (2)-(2a) bekezdés.
[113] Kftv. 2. § (2b) bekezdés, (5) bekezdés c) pont.

A közfoglalkoztatási szerződést a felek módosíthatják, de az Mt. által előírt kötelező módosítási esetek (szülési szabadság, egyéb hosszabb idejű fizetés nélküli szabadság, várandós munkavállaló, kisgyermekes munkavállaló okán) nem jöhetnek számításba. Ugyanakkor egy esetben a Kftv. a közfoglalkoztatási szerződés kötelező módosítását írja elő: amennyiben a közfoglalkoztatott személy várandós, és a munkaköri alkalmasságára vonatkozó orvosi vélemény értelmében eredeti munkakörében nem foglalkoztatható, akkor az egészségi állapotának megfelelő munkakört kell számára felajánlani.[114]

A szerződés módosításától élesen meg kell különböztetni a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás intézményét, mint a munkáltató (közfoglalkoztató) utasítási jogába tartozó aktust. Ez nem jelent munkaszerződés-módosítást, következésképp nem szükséges hozzá a felek közös megegyezése. Alkalmazására adottak az Mt.-beli szabályok azzal az eltéréssel, hogy arra csak és kizárólag baleset, elemi csapás, súlyos kár, az egészséget vagy a környezetet súlyosan fenyegető közvetlen és súlyos veszély megelőzése, elhárítása esetén kerülhet sor.[115]

[114] Kftv. 2. § (3b) bekezdés, (5) bekezdés f) pont.
[115] Kftv. 2. § (6) bekezdés.

A közfoglalkoztatotti alanyi kör és a jogviszony létesítése folyamatának tisztázása után ki kell térni arra, miként megy teljesedésbe a közfoglalkoztatási szerződés (munkaszerződés), vagyis milyen kötelezettségek terhelik a jogviszony alanyait. E ponton nem található a Kftv.-ben olyan szabály, mely kizárná az Mt. VIII. fejezetének alkalmazását. Egy apró kivétel említhető,[116] *mely szerint a közfoglalkoztatott mentesül a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettsége alól, ha olyan állásinterjún vesz részt, mely az Flt. szerinti munkaviszony*[117] létesítését (ide nem értve a közfoglalkoztatási jogviszonyt) célozza. (A mentesülés természetesen csak az állásinterjú szükséges tartamára szorítkozik, s a közfoglalkoztatottat az igazolt távollét tartamára az állásidő szabályai szerint illeti meg díjazás.) Figyelemreméltó ez a jogalkotói koncepció,

[116] A Kftv. kizárni rendeli az Mt. 55. § (1) bekezdés h) pontjának alkalmazását.

[117] Munkaviszony: a magyar jog hatálya alá tartozó munkaviszony, közszolgálati jogviszony, kormányzati szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony, bírósági és igazságügyi, valamint ügyészségi szolgálati viszony, a közfoglalkoztatási jogviszony, a biztosított bedolgozói - és az 1994. június 1-jét megelőzően létesített - ezzel egy tekintet alá eső bedolgozói jogviszony, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony, a szövetkezeti tag munkaviszony jellegű munkavégzésre irányuló jogviszonya - ide nem értve az iskolaszövetkezet nappali tagozatos tanuló, hallgató tagját és a szociális szövetkezet tagi munkavégzésre irányuló jogviszonyban munkát végző tagját -, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti hivatásos szolgálati jogviszony, valamint a honvédek jogállásáról szóló törvény szerinti hivatásos és szerződéses állományú katonák szolgálati viszonya. Ld.: Flt. 58. § (5) bekezdés a) pont.

ugyanis ez a szabály kiváló bizonyítékul szolgál arra, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony az érintett személy elsődleges munkaerőpiacra való visszajutását célozza, s minden bizonnyal ennek megvalósítása érdekében, a közfoglalkoztatott jövője pozitív alakulása szempontjából született ez a rendelkezés.

### 3.7. Bérezés

A Kftv. a bérezés kapcsán két fogalmat használ: a közfoglalkoztatási bért és a közfoglalkoztatási garantált bért. Ezen bérformákat lehet a közfoglalkoztatottat megillető „munkabérnek" nevezni. A közfoglalkoztatottat megillető munkabér összege megegyezik (a teljesítményhez kötött tevékenységek kivételével) a közfoglalkoztatási bérrel, illetve a középfokú végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatási garantált bérrel, azzal, hogy ez az összeg el kell, hogy érje a közvetlenül előtte folyósított álláskeresési járadék, rehabilitációs ellátás, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összegét. Ezek összege csak akkor haladhatja meg a törvényben előírt mértéket, ha a munkavállaló többletteljesítést nyújtott.[118] Egyebekben a bérezésre a 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendeletet kell irányadónak tekinteni.

[118] Kftv. 2. § (4) bekezdés a)-b) pont.

A Kftv. rögzíti, hogy e jogviszony esetén is adott a teljesítménybér intézményének lehetősége. A rendelet értelmében azonban teljesítménybérezés tekintetében külön kell tárgyalni a közfoglalkoztatási bért és közfoglalkoztatás garantált bért. A rendelet kimondja, hogy teljesítménybérezésnél a teljesítménykövetelménynek 100 százalékos és a teljes munkaidő teljesítése esetén kötelező legkisebb összege 79 155 forint közfoglalkoztatási bér esetén, míg közfoglalkoztatási garantált bér esetén 101 480 forint/hó. Ez a kétféle összeg értelemszerűen akkor növelhető, ha a teljesítménykövetelményt a közfoglalkoztatott 100 százalék felett teljesíti, s akkor csökkenthető, ha annak mértéke 100 százalék alatti.[119] Tekintve, hogy a dolgozat befejezéséig nem került meghatározásra, hogyan is alakulnak a bérmértékek a 2016-os évben, így az elkövetkezendőkben a rendelet által rögzített, 2015. január 1-től érvényesülő mértékek szerepelnek.[120]

[119] 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet, 1. § (2) bekezdés, 2. § (2) bekezdés.

[120] Mindezt ki kell egészíteni azzal, hogy a korábbi években rendre decemberben nyilvánvalóvá vált, milyen mértéket fog ölteni a közfoglalkoztatási bér, s most, 2016. január végén egyelőre még nincs rá adat, így továbbra is a 2015-ös esztendőre irányadó összegeket kell irányadónak tekinteni. Ld.: http://mno.hu/tarsadalom/kozmunka-elmaradhat-a-beremeles-1322414 (2016.01.20.).

A részmunkaidőben foglalkoztatott személy bérezése kapcsán a bértételeket a munkaidő eltérő mértékével arányosan csökkentve kell figyelembe venni. Mindehhez a rendelet fűz egy feltételt, azt, hogy az egy hónapra folyósított havi nettó bértétel nem lehet kevesebb 22 800 forintnál.[121]

Az imént említést nyert bérösszegek mellett a hivatkozott jogszabály rögzíti a közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatott munkavezetőt megillető közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér mértékét is.

A kormányrendelet által meghatározott, teljes munkaidőben történő foglalkoztatás esetén a közfoglalkoztatottat megillető béreket az alábbi táblázat mutatja (a táblázatba szemléltetésképp bekerültek a minimálbér és garantált bérminimum 2015. január 1-től érvényesülő mértékei is, valamint zárójelben szerepelnek a 2016. január 1-től irányadó összegei):

[121] 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet, 1. § (3) bekezdés.

| Bérfajta | Havi bér (bruttó forint/hó) | Hetibér (bruttó forint/hét) | Napibér (bruttó forint/nap) |
|---|---|---|---|
| *Közfoglalkoztatási bér* | 79 155 | 18 200 | 3639 |
| *Közfoglalkoztatási garantált bér* | 101 480 | 23 330 | 4666 |
| *Munkavezető közfoglalkoztatási bére* | 87 090 | 20 020 | 4004 |
| *Munkavezető közfoglalkoztatási garantált bére* | 111 660 | 25 670 | 5134 |
| *Kötelező legkisebb munkabér (minimálbér)*[122] | 105 000 (111 000) | 24 160 (25 550) | 4830 (5110) |
| *Garantált bérminimum*[123] | 122 000 (129 000) | 28 080 (29 690) | 5620 (5940) |

***2. táblázat:*** A közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér mértéke (saját szerkesztés).

[122] A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról, valamint 454/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 347/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 347/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet).

[123] 347/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet.

Mi a teendő akkor, ha a közfoglalkoztató működési körében felmerült okból nem tud eleget tenni munkavégzési kötelezettségének a foglalkoztatott? A rendelet elvi éllel rögzíti azt az ide vonatkozó tételt, miszerint állásidőre a közfoglalkoztatottat naponta 1160 forint illeti meg, amennyiben teljes munkaidőben foglalkoztatják; részmunkaidős foglalkoztatás esetén pedig ezen összeg arányos része jár.[124] (A Kftv. kizárja az Mt. állásidőre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását,[125] azonban a jogintézményt mindkét jogszabály azonos tartalommal rendezi, azzal a különbséggel, hogy az Mt. szerint állásidőre alapbér jár.)

Az Mt. bérpótlékra vonatkozó szabályai ezen atipikus munkaviszony esetében is érvényre jutnak, de azzal az eltéréssel kell alkalmazni őket, hogy a bérpótlék számítási alapja a közfoglalkoztatási bér/közfoglalkoztatási garantált bér.[126]

A munkajogi kódexnek a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezéseinek egy része szerepet kap a közfoglalkoztatási (garantált) bér kapcsán is. Ilyen szabály például, hogy a közfoglalkoztatottnak járó bért a tárgyhónapot követő hónap tizedik napjáig készpénzben vagy fizetési számlán kell teljesíteni, méghozzá úgy, hogy bérével a bérfizetés napján már rendelkezhessen.[127] Az Mt. a

[124] 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet, 2/B. § (1)-(2) bekezdés.
[125] Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont, ad) alpont.
[126] Kftv. 2. § (5) bekezdés o) pont.
[127] Kftv. 2. § (5) bekezdés r) pont.

157. § (1)-(2) bekezdésben és a 158-164. §§-aiban további garanciális szabályokat állapít meg (pl.: munkabérből való levonás, munkabérről való lemondás, engedményezés, tartozásátvállalás, jogalap nélkül kifizetett munkabér), melyek szintén alkalmazandók.

A bérezés egyik meghatározó pontja annak tisztázása, hogy miként változik a bérkifizetés szabadság esetén. A közfoglalkoztatási törvény szerint a szabadság tartamára járó közfoglalkoztatási (garantált) bér teljes összege megilleti a munkavállalót, míg betegszabadság esetén a bér 70 százaléka jár. A teljesítménybérezésben részesülő közfoglalkoztatott esetében az imént vázolt mértékek érvényesülnek azzal a változással, hogy azokat a megelőző 4 hónap átlagában kell figyelembe venni.[128]

A bérezés kérdéskörénél kell értelmezni a Kftv. azon rendelkezését, mely szerint a közfoglalkoztatási jogviszonyra a munkaviszonyra irányadó társadalombiztosítási, adózási szabályok alkalmazandók.[129] A munkaviszonyt éppen a sajátos társadalombiztosítási és adózási vonzatai különböztetik meg nagyban a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyoktól, melyeket nem jellemeznek ezek a bizonyos szempontból a munkavállaló védelmét szolgáló

[128] Kftv. 2. § (4c)-(4d) bekezdés.
[129] Kftv. 4. §.

intézmények. Lévén, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony is egy speciális munkaviszony (atipikus munkaviszony), e jogviszonyt is meghatározzák ezek a tartalmi elemek.

A közfoglalkoztatottat mint a Tbj. szerinti biztosítottat is megilletik a különböző egészségbiztosítási ellátások. Ennek mintegy ellenértékeként a közfoglalkoztatási bért és a közfoglalkoztatási garantált bért is terhelik a Tbj.-ben foglalt levonások. Mivel a közfoglalkoztatottra nem találhatunk speciális előírást, így elmondható, hogy az őt terhelő járulékfizetés az általános szabályok szerint történik. Vagyis: a társadalombiztosítási ellátások és a munkaerő-piaci célok fedezetére a biztosított egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékot (8,5%), valamint nyugdíjjárulékot (10%) fizet.[130] Szintén fontos tényező, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) szerint a Tbj.-ben biztosítottnak minősülő személy biztosítással járó jogviszonyának időtartama szolgálati időnek számít.[131]

[130] Tbj. 18. § (1) bekezdés a) pont, 19. § (2)-(3) bekezdés.
[131] Tbi. 37. § (1) bekezdés.

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv) adóköteles jövedelemként tartja számon a közfoglalkoztatási jogviszonyból származó jövedelmet, így tehát e jövedelmet is terheli az adóalap 16-%-át kitevő mértékű adó.[132]

A közfoglalkoztatott jövőjére nézve kedvezőnek tekinthetőek az imént említett szabályok abból a szempontból, hogy a közfoglalkoztatott is jogosult lesz az érintett ellátásokra és jogviszonyának tartama beleszámít szolgálati idejébe. Mindez a lehetőség nem lenne adott a közfoglalkoztatott számára, ha kizárólag segélyekből igyekezné biztosítani létfenntartását; ezen a ponton így még hangsúlyosabban érvényesülnek a „segély helyett munka" szellemében folytatott jogalkotási eredmények.

### 3.8. Béren túli egyéb juttatások

A jogalkotó a közfoglalkoztatási törvény megalkotása során tekintettel volt néhány olyan körülményre, melyek révén megfogalmazásra kerültek a munkavállaló érdekeit védő rendelkezések is. Ezek az előírások a közfoglalkoztató oldaláról nézve kötelezettségként értelmezhetőek.

[132] Szja tv. 2. § (1), 3. § 21. pont a), 4. § (1), 8. § (1) bekezdés.

Ha a munkahely és a lakóhely közti (tömegközlekedéssel) oda-visszautazás ideje naponta meghaladja a hat órát, a munkavégzés helyétől számított 20 km-es távolságon belül az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal által kiadott engedélynek megfelelő térítésmentes elhelyezést, tisztálkodási és étkezési lehetőséget kell biztosítani. Ha az oda-visszautazás időtartama meghaladja a három órát, vagy a két órát tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi munkanélküli esetében, akkor pedig térítésmentes szállítást kell lehetővé tenni a közfoglalkoztatott számára. Ugyanakkor, ha az említett feltételeken túl a foglalkoztatás a napi négy órát meghaladja, már térítésmentes napi egyszeri étkezést ír elő a törvény.[133]

### 3.9. Munkaidő, pihenőidő

Az Mt.-nek a munkaidő-beosztásra vonatkozó szabályait azzal a fő eltéréssel kell alkalmazni, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban kötetlen munkarend nem alkalmazható.[134] Így tehát kötött típusú munkarend alkalmazható csak, mely lehet általános és általánostól eltérő. Megjegyzendő továbbá, hogy a munkaidő szabályai tekintetében megszakítás nélküli munkarendről nem lehet szó.[135]

[133] Kftv. 3. § (1) bekezdés.
[134] Kftv. 2. § (5) bekezdés k) pont.
[135] Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont af) alpont.

A közfoglalkoztató két általános elvet köteles figyelembe venni a munkaidő beosztása során: a munkaidőt az egészséges és biztonságos munkavégzésre tekintettel kell kialakítani, illetve a munka jellegét is figyelembe kell venni. Emellett érvényesül még az a kódex-béli előírás is, hogy a munkaidő-beosztást legalább hét nappal korábban, legalább egy hétre írásban kell közölni.[136]

Közfoglalkoztatási jogviszonyban a rendes munkaidő időtartama a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt munkaidő lehet.[137] A rendes munkaidő tartama napi 4, 6 vagy 8 óra lehet, attól függően, hogy melyik közfoglalkoztatás-típusról van szó. Az Mt. szabályaira hivatkozva pedig megállapítható, hogy a napi munkaidő maximális mértéke 12 óra lehet, a heti munkaidő pedig legfeljebb 48 óra.

Ezen atipikus foglalkoztatási forma nem teszi lehetővé a rendkívüli munkaidő intézményét. A Kftv. meghatározásában egyetlen egy esetben lehet ennek létjogosultsága: baleset, elemi csapás, súlyos kár, az egészséget vagy a környezetet fenyegető közvetlen és súlyos veszély megelőzése, elhárítása érdekében lehet elrendelni.[138] Ha rendkívüli munkaidő alkalmazása indokolt, akkor

[136] Mt. 97. § és 96. § (4) bekezdés.
[137] Kftv. 2. § (3) bekezdés.
[138] Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont ag) alpont.

e tény feltüntetése a munkaszerződés Kftv. által rögzített kötelező tartalmi eleme.[139] Ezen a ponton érdemes említést tenni arról, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban az ügyeletre és készenlétre vonatkozó rendelkezések nem nyernek érvényt.[140]

A Kftv. választ ad arra a kérdésre is, hogy lehetséges-e ilyen jogviszonyban a munkaidőt vasárnapra vagy munkaszüneti napra beosztani. Vasárnapra rendes munkaidő a rendeltetése folytán e napon is működő munkáltatónál vagy munkakörben, az idényjellegű, a megszakítás nélküli, a több műszakos tevékenység keretében, a készenléti jellegű munkakörben, valamint a kereskedelemről szóló törvény hatálya alá tartozó, kereskedelmi tevékenységet, a kereskedelmet kiszolgáló szolgáltató, valamint kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltatási tevékenységet folytató munkáltatónál foglalkoztatott munkavállaló számára osztható be.[141] A Kftv. utal még arra, hogy vasárnapra rendes munkaidő társadalmi közszükségletet kielégítő szolgáltatás nyújtásához e napon szükséges munkavégzés esetén közfoglalkoztatott számára is beosztható. Ez utóbbi rendelkezést a Kftv. speciális szabályként fogalmazza meg, de ugyanez a

[139] Kftv. 2. § (2c) bekezdés.
[140] Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont ac)-ad) alpont.
[141] Mt. 101. § (1) bekezdés a)-e) és i) pontok.

rendelkezés egyébként hasonló tartalommal megjelenik az Mt. 101. § (1) bekezdés g) pontjában, melyet nem rendel alkalmazni a Kftv.[142]

A pihenőidő, mint a munkához való jog egyik lényeges összetevője, szintén az Alaptörvényben előírt olyan munkajogi jogintézmény, mely természetesen a közfoglalkoztatási jogviszony munkavállalói oldalán fellépő személyt is megilleti. A munkaközi szünet kiadása munkáltatói kötelezettség; tartama húsz perc, ha a beosztás szerinti napi munkaidő a 6 órát meghaladja, ha pedig túllépi a 9 órát, akkor további 25 perc. A napi munkaidő befejezése és a másnapi munkakezdés közötti időtartam, vagyis a napi pihenőidő esetében legalább 11 óra egybefüggő pihenőidő biztosítása az előírt mérték az Mt.-ben. Ezen felül a közfoglalkoztatottat hetenként legalább két pihenőnap illeti meg; munkaidőkeret alkalmazása esetén ezt a két pihenőnapot a munkaidőkeret átlagában kell figyelembe venni. Figyelembe kell venni azt is, hogy havonta legalább egy heti pihenőnapot mindenképpen vasárnapra kell beosztani.

A szabadság kiadásának Mt.-beli szabályai néhány kivétellel [122. § (3) bekezdés, 123. § (2) és (5)-(7) bekezdés, 124. § (2)-(5) bekezdés] alkalmazhatók. Speciális szabályt tartalmaz a Kftv. arra az esetre, ha a közfoglalkoztató évente hét munkanap szabadságot

[142] Kftv. 2. § (5) bekezdés l) pont.

legfeljebb két részletben a közfoglalkoztatott kérésének megfelelő időpontban köteles kiadni. Ez a lehetőség az Mt. értelmében nem adott a munkaviszony első három hónapjában, viszont a Kftv. szerint a szabadságot időarányosan, a jogviszony első három hónapjában is ki lehet adni ezen a módon. A szabadság kiadásának időpontja tekintetében pedig úgy kell eljárni, hogy azt a közfoglalkoztatottal legkésőbb a szabadság kezdete előtt 15 nappal közölni kell; azonban, ha a közlés 15 napon belül történik, akkor az csak a közfoglalkoztatott hozzájárulásával adható ki. Fontos továbbá, hogy a naptári éven áthúzódó jogviszonyok esetében a foglalkoztatott személy oldalán felmerült ok miatt az esedékesség évében ki nem adott szabadságot az ok megszűnését követően haladéktalanul ki kell adni.[143]

A szabadságot munkanapokban kell nyilvántartani. A munka-és pihenőidő nyilvántartásának kérdésben egy az egyben az Mt. által e körben tárgyalt rendelkezések alkalmazandók.[144]

A közfoglalkoztatásról szóló törvény a szabadság mértékét évi 20 munkanapban állapítja meg; ha a jogviszony év közben kezdődik vagy szűnik meg, akkor értelemszerűen a szabadság arányos része jár. Míg a hagyományos munkaviszony esetén a szabadság

[143] Kftv. 2. § (7) bekezdés a)-c) pont.
[144] Kftv. 2. § (8) bekezdés, Mt. 134. § (1)-(4) bekezdés

alapszabadságból (évi 20 munkanap) és különböző jogcímeken keletkező pótszabadságból áll,[145] addig közfoglalkoztatási jogviszony esetén nem alkalmazhatók a munkajogi kódex pótszabadságra vonatkozó rendelkezései; a szabadság mértéke minden közfoglalkoztatási jogviszony esetén 20 munkanap.[146] Ez a rendelkezés arányosnak tekinthető, figyelembe véve azt, hogy a jogviszony határozott időre létesül, s legfeljebb 12 hónapot ölelhet fel a tartama.

A közfoglalkoztató köteles a közfoglalkoztatott részére fizetés nélküli szabadságot engedélyezni, ha a közfoglalkoztatott a közfoglalkoztatási jogviszony időtartama alatt legalább 3 nap, legfeljebb 120 nap tartamú határozott idejű munkaviszonyt létesít olyan munkáltatónál, aki nem tartozik a Kftv. által közfoglalkoztatóként megjelölt szervek közé. A fizetés nélküli szabadság engedélyezésének feltétele az, hogy a közfoglalkoztatott a munkaszerződést a közfoglalkoztatónak az említett szabadság megkezdése előtt legalább 2 nappal munkanappal bemutatja. (E rendelkezés azonban

[145] A Kftv. kizárni rendeli az Mt. 117-121. §-ig terjedő részét. Anomáliát jelenít meg az ekképpen fennálló helyzet, hiszen a 115. § alkalmazásától nem tekint el, e § (1) bekezdése viszont használja az alapszabadság és pótszabadság terminusokat, mely közfoglalkoztatási jogviszony esetében értelmezhetetlen. Ez az apró szabályozási inkoherencia vélhetőleg elkerülte a jogalkotó figyelmét, hiszen a szabadság mértéke egységesen évi 20 munkanap (illetőleg ennek arányos része).

[146] Kftv. 2. § (4a)-(4b) bekezdés, (5) bekezdés m) pont.

nem érvényesül akkor, ha a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatott számára közfoglalkoztatási jogviszony keretében a munkavégzéshez kapcsolódóan a képzés lehetőségét biztosítja.)[147]

A fizetés nélküli szabadság ezen speciális szabálya azt hivatott biztosítani, hogy a közfoglalkoztatott személynek lehetősége legyen visszatérni az elsődleges munkaerőpiac világába (csakúgy, mint a már korábban tárgyalt rendelkezés, mely mentesíti a közfoglalkoztatottat a kötelezettségei alól, ha állásinterjún vesz részt). Az imént taglalt szabály emellett úgy is felfogható, mintha arra a kérdésre válaszolna, hogy miként viselkedik egymás mellett a közfoglalkoztatási jogviszony és más munkavégzésre irányuló jogviszony. Egy tipikus munkaviszony esetében adott lenne a reakció a válaszra, hiszen az Mt. általános rendelkezéseiből kiolvasható, hogy a munkavállaló az együttműködési, tájékoztatási, és a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelme érdekében köteles bejelenteni munkáltatójának, ha munkaviszonya alatt további munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesít. A munkáltató csak akkor fejezheti ki tiltakozását ezen új jogviszony létesítése ellen, ha az jogos gazdasági érdekét veszélyezteti.[148] Megvizsgálva a Kftv. vonatkozó rendelkezését kijelenthető, hogy a törvény egy lehetőséget

[147] Kftv. 2. § (3a) bekezdés.
[148] GYULAVÁRI: *i. m.* 81. o.

ismer el a közfoglalkoztatási jogviszony – más munkavégzésre irányuló jogviszony kapcsolatában, s azt is csak meghatározott korlátokkal.

### 3.10. A közfoglalkoztatási jogviszony megszűnése, megszüntetése

A jogviszony *ipso iure* megszűnik a határozott idő lejártával; az, hogy adott esetben ez a határozott idő milyen mértéket jelent, a közfoglalkoztatás formája körvonalazza.

A jogviszony megszüntetése (mely a felek akaratnyilatkozatával következik be) kapcsán megemlítendő, hogy arra sor kerülhet közös megegyezés, felmondás és azonnali hatályú felmondás útján. Megszüntetés esetén fontos kötelezettség terheli a közfoglalkoztatót, ugyanis a jogviszony megszüntetésének tényét be kell jelentenie a megyei foglalkoztatási szervnek.[149]

A felmondási idő szabályozása tekintetében a Kftv. úgy rendelkezik, hogy nem lehet alkalmazni az Mt. 70. §-át. Ez azt jelenti, hogy a közfoglalkoztató által közölt felmondás esetében nem érvényesül a foglalkoztatottat legalább a felmondási idő felére a mun-

[149] Kftv. 2. §(5) bekezdés g) pont.

kavégzés alóli felmentés. Így értelemszerűen szintén nem él az az ide kapcsolható rendelkezés, mely a felmondási idő felére távolléti díj fizetését írja elő.[150]

Az azonnali hatályú felmondást az Mt. 78. § (1) bekezdésében foglalt esetei mellett megalapozza az is, ha a közfoglalkoztatottat jogerős hatósági határozat a közfoglalkoztatásból kizárja (ld. a közfoglalkoztatott személynél írtakat), továbbá az a körülmény is, ha a közfoglalkoztatottnak a menekültként, oltalmazottként vagy menedékesként történő elismerés iránti kérelmét jogerősen elutasították (kivéve, ha az idegenrendészeti hatóság a 2007. évi II. törvény meghatározott pontjai alapján kijelölt helyen való tartózkodását rendelte el).[151]

A jogviszony megszüntetése kapcsán nagy hangsúlyt kap az az előírás, hogy a foglalkoztatott személy nem tarthat igényt sem távolléti díjra, sem pedig végkielégítésre, lévén, hogy az Mt. ezen jogintézményekre vonatkozó alkalmazását a közfoglalkoztatásról szóló törvény kizárja.[152]

A jogviszony megszűnése, megszüntetése esetére előírt eljárásra irányadóak maradnak a kódex rendelkezései. Ennek értemében tehát a jogviszony munkavállalói oldalán álló személy köteles

[150] Kftv. 2. § (5) bekezdés h) pont.
[151] Kftv. 2. § (5) bekezdés g) pont.
[152] Kftv. 2. § (5) bekezdés a) pont ai) és ak) alpont.

a munkakörét az előírt rendben átadni és elszámolni a munkáltatóval, a jogviszony másik szereplője pedig köteles kifizetni a bért. Ugyanakkor alapvető különbség a hagyományos munkaviszonyhoz képest, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban töltött idő letelte után nem adható írásbeli értékelés a közfoglalkoztatott munkájáról. A jogviszony jogellenes megszüntetésének következményeként szintén nem alkalmazhatóak a végkielégítésről, távolléti díj fizetéséről, a jogviszony helyreállításáról rendelkező előírások, ugyanis az Mt. 82. § (3)-(4) bekezdései, 83. és 84. §-ai nem nyernek érvényesülést.[153] Fontos megemlíteni azt a szabályozási anomáliát, mely kizárja az Mt. távolléti díjra vonatkozó rendelkezéseit, ugyanakkor alkalmazni rendeli a 82. § (2) bekezdését, amelynek értelmében az elmaradt jövedelem címén legfeljebb tizenkét havi távolléti díjnak megfelelő összeg követelhető.

Itt szükséges megemlíteni a Kúria közfoglalkoztatást érintő ítélkezési gyakorlatát, mely ezen a területen a dolgozat lezárásának időpontjáig egyetlen egy kérdésben foglalt állást. Az 1/2016. számú munkaügyi elvi határozatról van szó, ami igen releváns útmutatást nyújt a Kftv. első ránézésre inkoherensnek tűnő rendelkezése értelmezéséhez. A Kúria megállapította: a közfoglalkoztatási

[153] Kftv. 2. § (5) bekezdés j) pont.

jogviszony jogellenes megszüntetése jogkövetkezményeként megítélt elmaradt jövedelem számításakor is figyelemmel kell lenni az Mt. 82. § (2) bekezdésében foglalt 12 havi távolléti díjnak megfelelő felső összeghatárra.

Az elvi határozatra okot adó eset szerint az alperes (közfoglalkoztató) az Mt. 78. §-ára hivatkozva azonnali hatállyal szüntette meg a felperes (közfoglalkoztatott) közfoglalkoztatási jogviszonyát. A felperes hivatkozása szerint a felmondás jogellenes volt, s így a jogellenesség jogkövetkezményeként az Mt. 82. § (1) és (2) bekezdése (melyeket a Kftv. alkalmazhatónak rendel) alapján terjesztett elő kárigényt. Az igényből kitűnően a felperes nem távolléti díj megfizetését kérte a bíróságtól, hanem a közfoglalkoztatási munkabére elmaradása miatt kártérítés megfizetését követelte. A felülvizsgálati kérelemben (támadva az alsóbb bíróságok felperesi kérelemnek helyt adó döntését) az alperes arra hivatkozott, hogy mivel a Kftv. kizárja az Mt. távolléti díj számítására vonatkozó rendelkezéseit, így a jogkövetkezményre vonatkozó döntést nem is lehetett volna az Mt. 82. § (2) bekezdésére alapítani. A Kúria leszögezte, hogy az alperes alaptalanul sérelmezte ezen szakasz alkalmazását, hiszen a felperes kárát nem távolléti díja alapján számolták, hanem a közfoglalkoztatási bére és a megtérült jövedelme figyelembe vételével. Így az eljáró bíróságok nem sértették meg a

Kftv. 2. § (5) bekezdés a) és k) pontjában foglalt távolléti díj számítására vonatkozó Mt. szabályok kizárásáról szóló rendelkezéseket.[154]

### 3.11. Kártérítési felelősség

Röviden még érdemes kitérni az Mt. szerinti kárfelelősség közfoglalkoztatási jogviszony-béli érvényesülésére. A Kftv. a kódex által meghatározott kártérítési szabályok mindegyikét alkalmazni rendeli, egyedül a munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelem fogalmát[155] veszi ki az alkalmazandó szabályok közül.[156] Ez a jogalkotói rendelkezés meglehetősen kétértelműnek mutatkozik, tekintve, hogy az érvényesíthető kárba az összes kárelemet bele kell számítani, vagyis az elmaradt jövedelem címén mind munkaviszonyon belül, mind azon kívül keletkezett elmaradt jövedelmet meg kell téríteni. A joggyakorlat töltötte ki tartalommal, mi minden fér bele az egyik-másik jövedelem-kategóriába, s a Kúria egy döntésében kimondta, hogy ezen kárelemeket egy esetleges igényérvényesítés esetén jogcímenként elkülönítve kell kezelni és érvényesíteni.[157]

---

[154] 1/2016. számú munkaügyi elvi határozat.
[155] Ld. Mt. 169. § (2) bekezdése: A munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelemként a sérelem folytán elmaradt egyéb rendszeres, jogszerűen megszerzett jövedelmet kell megtéríteni.
[156] Kftv. 2. § (5) bekezdés s) pont.
[157] 3/2014. (III. 31.) KMK vélemény.

Ellentmondásosnak tűnik, hogy a jogalkotó miért gondolta úgy, hogy egy közfoglalkoztatott személy ne juthatna munkaviszonyon (vagyis jelen esetben közfoglalkoztatási jogviszonyon) kívül jogszerű jövedelemhez? Elképzelhető ugyanis, hogy az érintett a közfoglalkoztatási tevékenység ellátása mellett szellemi alkotásokat hoz létre, melyből jogszerű úton rendszeres jövedelme származik. Tényként kezelhető, hogy maga a Kftv. nem ad speciális szabályt, meghatározást a munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelemre, így még inkább kérdéses, miként foglalnak majd állást a bíróságok ebben a kérdésben.

A kártérítés tárgykörében még azt szükséges megemlíteni, hogy a munkavállalói biztosíték Mt.-beli szabályai közfoglalkoztatási jogviszony esetén nem alkalmazhatók.[158]

### 3.12. Munkavédelem

A közfoglalkoztatási tevékenység gyakorta több veszéllyel járhat. A foglalkoztatottak ugyanis néha már hosszabb ideje nem vettek részt a munka világában, ezáltal gyakorlatuk, ismereteik is elhalványultak, máskor pedig felelősségvállalásuk, motivációjuk generálhat veszélyeket. Könnyen belátható, hogy minősített veszélynek lehetnek ezáltal kitéve, s az ilyen esetek elkerülése érdekében kell életre hívni a közfoglalkoztatási jogviszonyban a munkavédelmi

[158] Kftv. 2. § (5) bekezdés am) pont.

szabályokat. Mivel a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény hatálya mindenféle szervezett munkavégzésre kiterjed, rendelkezései útmutatásul szolgálnak ezen foglalkoztatási forma kapcsán is.[159]

### 3.13. A közfoglalkoztatási jogviszony atipikus jellegéről – összefoglaló

Ebben a fejezetben részletesen bemutatásra került a közfoglalkoztatási jogviszony, méghozzá minden jogviszonybéli elemére tekintettel. Az alábbiakban szükségesnek mutatkozik egy rövid összefoglaló – most már annak teljes tudatában, hogy miért is nevezhetjük atipikus munkaviszonynak. Ez a kijelentés már szerepelt az értekezés elején, de akkor még meglehetősen nehézkesnek bizonyult bizonyítani ezt az állítást, azonban így, a fejezet végén, a jogviszony tartalmi elemeit részletesen megismerve ez már teljesíthető küldetésnek látszik.

Említésre került, hogy egy jogviszony atipikus jellege azt mutatja meg, hogy eltér a tipikusnak nevezett intézménytől. Így van ez a közfoglalkoztatási jogviszony kapcsán is, mely számos elemében különbözik a hagyományosnak nevezett munkaviszony-

[159] Munkavédelmi tájékoztató, elérhető: http://www.afsz.hu/engine.aspx? page=nfsz_kozfoglalkoztatas (2014.10.23.).

tól. Ezt a kijelentést az alábbi táblázattal lehet megvilágítani (a táblázatban főként a kiemelt különbségek kerültek megvilágításra, lévén, hogy a részletes elemzés a fejezetben már megtörtént):

| **A munkaviszony általános jellemzői egy tipikus munkaviszonyban** | | **Közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony** |
|---|---|---|
| - *munkáltató, Mt. 33.§* (természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet, állam)<br>- *munkavállaló, Mt. 34.§* (természetes személy) | **A jogviszony alanyai** | - *közfoglalkoztató* (csak a Kftv.-ben meghatározott kör), Kftv. 1. § (3) bekezdés *közfoglalkoztatott* (természetes személy, de csak a Kftv.-ben meghatározott személyi kör), Kftv. 1. § (4) bekezdés |
| gyakorlatilag *bármilyen* olyan *tevékenység*, amit törvény nem tilt | **A jogviszonyban végezhető tevékenység** | csak a *Kftv.-ben meghatározott tevékenységfajták* jöhetnek számításba, Kftv. 1. § (2) bekezdés |
| *munkaszerződés* (tartalmi elemek három fajtája: kötelező tartalmi elemek, lásd Mt. 45. §, természetes-, és lehetséges tartalmi elemek) | **A jogviszony létrejötte** | *közfoglalkoztatási szerződés* (ill. a háttérben meghúzódó hatósági szerződés, mely nélkül a közfoglalkoztatási szerződés nem létezhet) a Kftv.- |

| | | |
|---|---|---|
| | | ben meghatározott tartalmi elemekkel, Kftv. 2. § (2c) bekezdés |
| *határozott és határozatlan időre is* szólhat, de ez utóbbi tekinthető tipikusnak, Mt. 45. § (2) | **A jogviszony tartama** | kizárólag rendeletben előírt *határozott időre* szólhat, (legfeljebb 12 hónapra) |
| *szülési szabadság, egyéb hosszabb idejű fizetés nélküli szabadság, várandós munkavállaló, kisgyermekes munkavállaló* okán lehetséges, Mt. 58-61. § | **A jogviszony módosítása** | *csak várandós közfoglalkoztatott* személy esetében van előírva kötelezően a módosítás, Kftv. 2. § (3b) |
| közös megegyezés, felmondás, azonnali hatályú felmondás, Mt. X. fejezet | **A jogviszony megszüntetése** | javarészt az Mt. rendelkezései irányadók, de adott sok apró részletszabály, többletszabály a Kftv. nyomán |
| *munkabér*, melynek mértékét meghatározhatja maga a munkaszerződés, kollektív szerződés vagy jogszabály is, Mt. XII. fejezet | **Bérezés** | *közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér*, melyek mértékeit rendelet írja elő (kiemelt figyelmet érdemelnek a béren túli egyéb juttatások) |

| | | |
|---|---|---|
| *tág keretek között mozog*, attól függően, hogy rendes munkaidőről (általános teljes munkaidő, hosszabb teljes munkaidő, rövidebb teljes munkaidő, részmunkaidő) vagy rendkívüli munkaidőről van szó, illetőleg attól is függ, milyen a munkaidő beosztása (osztott/osztatlan, egyenlő/egyenlőtlen), Mt. XI. fejezet | **Munkaidő** | a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló *rendelet által meghatározott* |
| szabadság évi 20 munkanapból *(alapszabadság) és pótszabadságból* áll, Mt. XI. fejezet | **Pihenőidő** | a szabadság mértéke *egységesen évi 20 munkanap* (illetőleg ennek arányos része), Kftv. |

***3. táblázat:*** A munkaviszony általános jellemzői és a közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony tartalmi elemei (saját szerkesztés).

## 4. A KÖZFOGLALKOZTATÁSI JOGVISZONYBÓL EREDŐ IGÉNYEK ÉRVÉNYESÍTÉSE

Egy jogviszonyból származó igény érvényesítésére általában akkor kerül sor, „ha a jogviszony alanyának jogosulti helyzetét valamilyen sérelem éri.” Az igény kikényszerítése alatt így nem mást értünk, mint azt, hogy a jogviszony alanya számára adott az igazságszolgáltatás fórumaihoz való fordulás lehetősége, amely általános

eszköze a jogok és törvényes érdekek védelmének.[160] Ehhez igazodva Alaptörvényünk a következőket mondja: mindenkinek joga van ahhoz, hogy perben jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.[161] A legmagasabb szintű jogforrásunk ezen rendelkezése az eljárási garanciákon túl magában foglalja a bírósághoz való fordulás jogát, amiről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem korlátozhatatlan alanyi jog.[162]

### 4.1. A hatáskörre vonatkozó szabályok értelmezése és a keresetindítási határidő kérdése

A Kftv. nem ad iránymutatást arra nézve, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyból származó igények mely bíróság hatáskörébe tartoznak. Mivel atipikus munkaviszonyról van szó, kézenfekvő, hogy ezen hatáskör címzettjei a közigazgatási és munkaügyi bíróságok. E tétel bizonyításául szolgálnak az alább felsorakoztatott érvek.

Munkaviszonyból származó igények érvényesítése ügyében a bíróság dönt. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló sarkalatos törvény (a továbbiakban: Bszi.) szerint a közigazgatási

[160] BÍRÓ GYÖRGY – LENKOVICS BARNABÁS: *Általános tanok,* 2010, Novotni Kiadó, Miskolc, 178. o.
[161] Alaptörvény, XXVIII. cikk.
[162] 59/1993. (XI. 29.) AB határozat.

és munkaügyi bíróság első fokon jár el (többek között) a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó ügyekben.[163] A polgári perrendtartásról szóló törvény (a továbbiakban: Pp.) szintén tartalmazza a Bszi. által is lefektetett előírást a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatásköréről.[164]

A Pp. XXIII. fejezete, mely a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perekre vonatkozó külön szabályokat foglalja össze, felsorolja azon jogviszonyokat, melyeket munkaviszonyként, az abból származó pereket pedig munkaügyi perként kezeli. Ezek a jogviszonyok a következők: munkajogi igény [Mt. 285. § (1) bekezdés] érvényesítésével kapcsolatos jogviszony, közalkalmazotti, kormányzati szolgálati és közszolgálati jogviszony, szolgálati jogviszony és munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági jogviszony.[165] Látható, hogy a Pp. külön nem nevesíti a közfoglalkoztatási jogviszonyt.

Érdemes közelebbről megvizsgálni viszont a Pp. által hivatkozott Mt.-beli szakaszt. A törvényszöveg értelmében „(…) *a munkavállaló és a munkáltató a munkaviszonyból vagy az e törvényből (Mt.) származó* (…) *igényét bíróság előtt érvényesítheti.*"[166] Ez a

[163] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, 19. § (1) bekezdés b) pont.
[164] Pp. 22. § (2) bekezdés.
[165] Pp. 349. § (1) bekezdés.
[166] Mt. 285. § (1) bekezdés.

rendelkezés és a Pp. fent hivatkozott szabálya tehát összefüggésben áll egymással, ám konkrét utalást a közfoglalkoztatási jogviszonyra egyik törvény sem tartalmaz. Azt azonban minden kétséget kizáróan meg lehet állapítani, hogy a Kftv. nem mutat fel kizáró rendelkezést az Mt. hivatkozott, 285. § (1) bekezdésére, így mindenféle kizáró rendelkezés hiányában irányadónak kell tekinteni azt az álláspontot, miszerint a közfoglalkoztatási jogviszonyból származó igények érvényesítése a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik.

Végezetül a hatásköri szabályok tisztázása után még három ide vonatkozó érdekes tényről kell említést tenni. Egyrészt maga a Pp. kijelenti: törvény az említett jogviszonyokon túlmenően más ügyekben is a munkaügyi perre vonatkozó szabályok alkalmazását írhatja elő,[167] ám a *lex specialis*ban ennek ellenére nem történt utalás semmiféle hatásköri rendelkezésre. Továbbá nem elhanyagolható az sem, hogy az Flt. a munkaviszony fogalmának meghatározása során munkaviszonynak tekinti a közfoglalkoztatási jogviszonyt[168] – de, mint tudjuk, ez a törvény a foglalkoztatáspolitika jogi szabályozásának hátteréül szolgál, s nem munkajogi kódex, nem is eljárásjogi törvény, s nem kimondottan a közfoglalkoztatás

[167] Pp. 349. § (2) bekezdés.
[168] Flt. 58. § (5) bekezdés a) pont.

rendszeréről értekezik (ám alkalmazása mellőzhetetlen a közfoglalkoztatást érintő kérdésekben). Utolsó sorban pedig azt szükséges megjegyezni, hogy a Kftv. szintén nem tekint el az Mt. 285. § (2) bekezdésének alkalmazásától, ami pedig azt jelenti, hogy a közfoglalkoztató adott esetben akár fizetési felszólítás útján is érvényesítheti a közfoglalkoztatottal szemben fennálló igényét.

A hatáskörre vonatkozó szabályok levezetése után a keresetindítási határidőre vonatkozó előírásokat is érdemes közelebbről megvizsgálni. A Kftv. e kérdésről szintén hallgat, ám a hallgatás (mint eddig is láthattuk) e helyütt úgy értelmezhető, hogy amely Mt.-beli szabályokat a Kftv. nem rendeli kizárni, azon szabályok közfoglalkoztatási jogviszony esetén is érvényesülhetnek. Ennek megfelelően kijelenthető, hogy a munkaügyi jogvitákat meghatározó általános, három éves elévülési határidő itt is szerepet kap. Vagyis: ezen atipikus munkaviszony esetén is az általános keresetindítási határidő három év,[169] az igény ugyanis ennyi idő alatt évül el.[170] Az igény elévülését hivatalból kell figyelembe venni.[171]

[169] Ld.: Mt. 286. § (1) bekezdés.
[170] A három éves határidő mellett az Mt. 286. § (2) bekezdése értelmében a bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére vagy személyiségi jogsértéssel összefüggő sérelemdíj megfizetésére irányuló igény öt év alatt; ha a büntethetőség elévülési ideje ennél hosszabb, akkor ennek megfelelő idő alatt évül el.
[171] Mt. 286. § (3) bekezdés.

Azonban nem csak ezen egyféle határidő ismert, hiszen az Mt. tartalmazza az általános szabály alóli kivételt, a 30 napos keresetindítási határidőt is. Ezt a határidőt a munkavállalók (vagyis a közfoglalkoztatottak) szempontjából fontos figyelembe venni, a keresetlevelet ilyenkor ugyanis a munkáltatói (közfoglalkoztatói) jognyilatkozat közlésétől számított 30 napon belül kell előterjeszteni.[172] Fontos, hogy ez esetben a 30 napot nem az igény esedékessé válásától kell számítani, hanem a jognyilatkozat közlésétől.[173] Csakúgy, mint a hagyományos munkaviszony esetén, úgy itt is elmondható, hogy a keresetlevél beadására megállapított határidőt megtartottnak kell tekinteni, ha a keresetlevelet legkésőbb a határidő utolsó napján postára adták, s igazolással lehet élni, ha a törvény által előírt határidőt elmulasztották.[174]

[172] Mt. 287. § (1) A keresetlevelet a munkáltatói jognyilatkozat közlésétől számított harminc napon belül kell előterjeszteni
*a)* az egyoldalú munkaszerződés-módosítással,
*b)* a munkaviszony megszüntetésének jogellenességével,
*c)* a munkavállaló kötelezettségszegése miatt alkalmazott jogkövetkezménnyel,
*d)* a fizetési felszólítással, továbbá
*e)* a 81. § (2) bekezdésében meghatározottakkal
kapcsolatos igény érvényesítése iránt.

[173] Mt. 25. § (3) bekezdés.

[174] Mt. 287. § (4) bekezdés.

## 4.2. Közfoglalkoztatási jogviszonyból származó perek az északdunántúli régióban

Az elméleti előzmények tisztázása után ebben az alfejezetben a tanulmány a közfoglalkoztatásra vonatkozó bírósági gyakorlatot vonja vizsgálódása körébe. A hatásköri szabályok levezetése helytállónak bizonyul már csak azért is, mert a bemutatásra kerülő esetek mindegyikében közigazgatási és munkaügyi bíróság járt el, s nem merült fel kérdésként, hogy valamely más hatáskörű bíróság lenne jogosult döntést hozni. (Ettől függetlenül mégis érdekes és gondolkodásra indító az a tény, hogy vajon a hatásköri rendelkezések megismeréséhez miért ilyen göröngyös út vezet el.)

Annak, hogy az értekezés szerzője miért tartja fontosnak megismertetni a közfoglalkoztatási jogviszonyból származó pereket, több oka van. Egyrészt a közfoglalkoztatás jelenségéről nem lehet nem tudomást szerezni: a különböző híradások legalább hetente beszámolnak olyan információkról, melyek erről az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközről tesznek említést (hol elismerő, hol kritikus hangnemben). Másrészről, ha a vizsgálat tárgya egy jogviszony, s annak minden eleme megvizsgálása, akkor nem lehet érintetlenül hagyni azt a kérdést sem, hogy ezen elemek miként viselkednek a való életben, s ha a jogviszony jogosultja sérelmet szenved, hogyan, milyen eszközökkel orvosolható ez a probléma.

A tanulmány az Észak-Dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium területén működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok gyakorlatát kívánta bemutatni. Lévén, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony mégiscsak egy viszonylag új jogintézmény, számítani kell arra, hogy e jogviszony generálta gyakorlati peres tapasztalatok még nem jelentős számúak. Ezt figyelembe véve a Győri, Szombathelyi, Tatabányai, Veszprémi és Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság gyakorlatát vizsgálta az értekezés bízva abban, hogy ezzel a közfoglalkoztatási jogviszonyból származó perekről tágabb spektrumú kép adható.

Először is, érdemes egy pillantást vetni az alább látható táblázatra, mely összefoglalja a régióban előforduló eseteket. A táblázatban feltüntetett adatok a 2016 januárjáig a fenti bíróságokon indult, közfoglalkoztatási jogviszonyból eredő munkaügyi pereket mutatják:

| A közigazgatási és munkaügyi bíróság székhelye | Ítélettel befejezett (db) | Egyéb módon befejezett (db) | Folyamatban lévő ügy (db) |
|---|---|---|---|
| **Győr** | 1 | 1 | - |
| **Szombathely** | 1 | - | - |
| **Tatabánya** | - | - | 1 |
| **Veszprém** | 2 | - | - |
| **Zalaegerszeg** | - | - | - |

***4. táblázat:*** Közfoglalkoztatási jogviszonyból származó perek az észak-dunántúli régióban (saját szerkesztés).

Jól látható, hogy a régióban 2011 és 2016 januárja között összesen hat közfoglalkoztatási jogviszonyból származó per volt (van). Ez a szám megdöbbentően alacsony, tekintve, hogy a régió öt megye közigazgatási területére terjed ki, mely az ország (kis túlzással) kb. egynegyed részét teszi ki. Összesen négy olyan ügy van, mely ítélettel zárult. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon egy ügy megszüntetésre került, Tatabányán pedig (az első és egyetlen) ide vonatkozó ügy egyelőre folyamatban van. Zala megye területe az egyetlen olyan hely, ahol egyelőre még egyáltalán nem fordult elő közfoglalkoztatást érintő jogvita.

A következő alfejezetekben a rendelkezésre álló ügyek kerülnek bemutatásra.

### *4.2.1. A jogviszony jogellenes megszüntetése a felperes keresőképtelen állapota okán*[175]

I. és II. r. felperesek és az alperes között közfoglalkoztatási jogviszony jött létre határozott időre 2014. október 31. napjáig. A felperesek segédmunkás munkakörben, napi 8 órás munkaidőben látták el az előírt tevékenységet. 2014. október 3-án (péntek) a felperesek a munkaidő kezdetekor megjelentek, ám szóváltás alakult ki köztük és a munkáltatói jogkör gyakorlója, a polgármester között, ami

[175] Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.287/2014/10. sz. ítélet.

után a felperesek nem kezdték meg a napi munkát és a munkahelyről eltávoztak. Ugyanezen napon, a délutáni órákban a II. r. felperes közölt egy másik közfoglalkoztatottal, hogy ő és az I. r. felperes is táppénzen van, s megkérte az említett személyt, hogy közölje ezt a munkáltatóval. A munkatársuk másnap, október 4-én találkozott I. r. felperessel is, aki megerősítette, hogy táppénzen vannak, majd ez a munkatárs október 6-án, hétfőn reggel tájékoztatta e tényről a munkáltatót. Időközben a felperesek október 6-án, délután elmentek háziorvosukhoz, aki 2014. október 3. napjától keresőképtelen állományba vette őket. Az alperes a felperesek közfoglalkoztatási jogviszonyát az október 6-án, a dél körüli órákban kelt (és még aznap feladott) intézkedésében az Mt. 78. §-a alapján azonnali hatállyal megszüntette, indokolása a következő volt: „*A munkavállaló 2014. október 3. óta a munkahelyén nem jelent meg, távollétét a mai napig nem igazolta.*"

A felperesek arra kérték a bíróságot, hogy állapítsa meg: a munkáltatót jogellenesen szüntette meg jogviszonyukat, s kötelezze őt az Mt. alapján 77 300 forint (ennyi volt a havi közfoglalkoztatási bérük) megtérítésére átalány kártérítés címén.

A bíróság megállapította, hogy felperesek a kérdéses napon, október 3-án a munkáltatói jogkör gyakorlójának engedélye nélkül távoztak el a munkavégzés helyéről. A háziorvos a kötelező egész-

ségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben biztosított lehetőség alapján október 3. napjára visszamenőleg igazolta a felperesek keresőképtelenségének tényét, ennek fényében pedig kijelenthető, hogy nem bír perdöntő jelentőséggel az a kérdés, hogy a felperesek miért nem azon a pénteki napon jelentek meg a rendelésen. A 102/1995. (VIII 25.) Korm. rendelet értelmében a keresőképtelenség elrendelésének célja, hogy igazolja: a munkavállaló a munkáját betegsége miatt ellátni nem tudja. Mindezek alapján tehát felpereseket keresőképtelennek kell tekinteni, 2014. október 3. napjától kezdődően így a közfoglalkoztatottak mentesülnek az Mt. 55. § (1) bekezdés a) pontja alapján a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség alól. Következésképpen a felmondás azon indoka, miszerint a felperesek nem jelentek meg a munkahelyen, nem szolgálhat a felmondás indokaként. A bíróság utalt e körben a Kúria egy döntésére, melyet a legfelsőbb bírói fórum jelen tényálláshoz hasonló tényállás mellett hozott.

Az ügyben bizonyítást nyert (az alperes törvényes képviselőjének nyilatkozata alapján), hogy a gyakorlatban elegendő volt, ha a közfoglalkoztatottak egymással üzenve tájékoztatták a közfoglalkoztatót, hogy betegség miatt nem tudnak megjelenni a munkahelyen. Ennek figyelembevételével tehát a felperesek tájékoztatása, melyet egy munkatársukkal közöltek, az alperesnél kialakult gyakorlatnak megfelelt.

Mindezek alapján a bíróság megállapította, hogy az azonnali felmondás indoka sem nem jogszerű, sem nem világos, s ennek megfelelően kötelezte az alperest az átalány kártérítés megfizetésére.

*4.2.2. Jogellenes azonnali hatályú felmondás az együttműködési kötelezettség és az egyenlő bánásmód követelményére hivatkozva*[176]

A felperes közfoglalkoztatási szerződése közterület karbantartási feladatok ellátása céljából 2013. november 1. napjától 2014. április 30. napjáig szólt, közfoglalkoztatási bére 75 500 forint volt. A közfoglalkoztatási jogviszonyt az alperes 2014. április 14-én azonnali hatállyal megszüntette, indokolását a felperes együttműködésének hiányára alapozta. A felperes bírósághoz fordult, kérve a felmondás jogellenességének megállapítását. Előadta, hogy április 14-én éppen azon a területen, ahol neki a munkáját végeznie kellett, bombát találtak. Ezt jelezte a munkahelyi vezetőnek, aki a munka további ellátására kötelezte őt. A helyszínre időközben megérkeztek a rendőrök, s az ő felszólításukat követően is munkára lett kötelezve. Ekkor azonban a felperes megtagadta a munkavégzést, testi épsége védelmére hivatkozott. Hivatkozott továbbá arra is, hogy a

[176] Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.76/2014/19. sz. ítélet.

felmondás az egyenlő bánásmód követelményébe ütközik, mivel azt roma származására tekintettel közölték. Az alperes arról számolt be a bíróságnak, hogy a felperes a napi munka során az elvárható minimumot sem teljesítette, s nem megfelelő hangnemet használt. A bomba közelébe csak azért ment, hogy azt lefényképezze, még a rendőri felszólítás ellenére is.

Az Mt. 78. § (1) bekezdése értelmében a munkaviszonyt akkor lehet azonnali hatályú felmondással megszüntetni, ha a másik fél a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi. Az alperes az együttműködés hiányára hivatkozott, de nem jelölt meg konkrétan olyan kötelezettségszegést vagy magatartást, mely a hivatkozott Mt.-szakaszt kitöltené tartalommal. Általánosságban jelölte meg az együttműködés hiányát, s nem konkretizálta, hogy ez alatt mit is ért. A munkajogi kódex alapelvi szinten kezeli az együttműködést, ami önmagában véve csak általános követelménynek tekinthető. E kötelezettség leggyakrabban egyébként a tájékoztatási kötelezettség teljesítésében nyilvánul meg, amely probléma azonban a peres felek között nem merült fel. Ettől eltekintve általánosságban az is látható az esetet vizsgálva, hogy a felperesnek oly módon kellett együttműködnie az alperessel, hogy azzal a rá bízott feladatokat mind

mennyiségileg, mind minőségileg az elvárható módon teljesítse – de, mint kijelentést nyert, az alperes nem szögezte le pontosan és határozottan, hogy mely tekintetben szegte meg a közfoglalkoztatott a követelményt. A perben egyébként arra vonatkozóan jelentett be bizonyítási indítványt, hogy a felperes munkavégzése nem volt megfelelő, azonban ez az ok nem szerepelt a felmondásban, s így a döntéshozatalkor nem lehetett azt értékelni.

A bíróság nem látta megalapozottnak a felperesi hivatkozást az egyenlő bánásmód követelményének tekintetében, a közfoglalkoztatott ugyanis sérelmezte: a munkáltatónál hátrányos megkülönböztetést szenvedett el roma származása miatt. Az egyenlő bánásmódról szóló törvény (Ebktv.) értelmében az alperesnek kell bizonyítania, hogy a követelményt nem sértette meg, vagy az egyenlő bánásmódot megtartotta, illetve az adott jogviszonyban nem volt köteles megtartani azt. Az alperes ennek igazolására iratokat csatolt, melyből látható volt, hogy 2014 áprilisában 93 közfoglalkoztatott személyt foglalkoztatott, ebből valószínűsíthetően 53 személy volt roma származású. E 93 személy közül 3 személy jogviszonyának megszüntetésére került sor együttműködés hiányában a munkáltató részéről – a 3 főből pedig csupán az egyiküknek volt (valószínűsíthetően) roma származása. A közfoglalkoztatási

jogviszonyok megszüntetése vonatkozásában megállapítható tehát, hogy az alperesnek nem szokása csak azért felmondást közölni, mert a közfoglalkoztatott személy roma származású.

Mindezeket figyelembe véve határozott a bíróság az azonnali hatályú felmondás jogellenességéről és az elmaradt jövedelem, mint kártérítés megfizetéséről.

### *4.2.3. A közfoglalkoztatotti kötelezettségek vétkes megszegése*[177]

Az I. és II. r. felperesek 2013. november 1-jétől álltak közfoglalkoztatási jogviszonyban az alperes alkalmazásában, a közfoglalkoztatási szerződés értelmében 2014. április 30-ig. A felperesek naponta 8-tól délután 2-ig képzésen vettek részt, a fennmaradó két órát felkészülésre fordították. A képzés azonban a tervezettnél néhány nappal korábban véget ért. A tanfolyam vezetője felhívta a résztvevők figyelmét arra, hogy másnap, azaz március 25-én jelenjenek meg a munkáltatónál munkavégzés céljából. I. r. felperes állítása szerint még a munkaidő kezdete előtt megjelent, hogy bejelentse, reumatológiai kezelésre kell mennie, ám a hivatalban még senki nem volt ilyen korai órákban, így munkára aznap nem jelentkezett. Aznap reggel 8 órakor részt vett az említett kezelésen, aztán

[177] Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.87/2014/17. sz. ítélet.

lányát kísérte orvoshoz, majd délután ismét orvosi rendelésre ment. II. r. felperes ugyancsak nem jelent meg, hivatkozása szerint egyéb elfoglaltsága akadt.

A munkáltató képviselője érdeklődött a felperesek felől, de senki nem tudott információval szolgálni hollétükről. Március 25-én sikerült velük kapcsolatba lépni, távollétükre azt a magyarázatot adták, hogy „iskola szabadságon" voltak, melynek lehetőségéről a munkaügyi központ munkatársa informálta őket. A munkáltató jogkör gyakorlója érdeklődött e felől az említett munkatársnál, aki elmondta: „iskola szabadságot" nem adtak a tanfolyam résztvevőinek. Ezek után az alperes 2014. március 31-én kelt intézkedésével a felperesek közfoglalkoztatási jogviszonyát azonnali hatályú felmondással megszüntette. Indokolása az volt, hogy a megbeszéltek ellenére a felperesek nem jelentkeztek munkavégzésre, neki kellett őket felkutatni, s az „iskola szabadságra" utalással megpróbálták félrevezetni a munkáltatót; ezen magatartásaikkal a jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségeiket megszegték. A felperesek kérték a bíróságtól a felmondás jogellenességének megállapítását, követelték, hogy az alperes kártérítést fizessen számukra és hivatalosan kérjen is bocsánatot az általa elkövetett rágalmazásért.

Az Mt. 52. § (1) bekezdése előírja, hogy a munkavállaló (közfoglalkoztatott) köteles az előírt helyen és időben munkára képes állapotban megjelenni, munkaideje alatt rendelkezésre állni,

munkáját személyesen ellátni. Az együttműködési kötelezettség mint általános magatartási követelmény megkívánja, hogy akadályoztatásuk esetén értesítsék munkáltatójukat. Jelen ügy felperesei számára is elő volt írva, hogy a hivatkozott napon munkára kell jelentkezniük, ám ők nem tettek így. Az „iskola szabadságra" való hivatkozás a munkaügyi központ munkatársa nyilatkozata alapján teljességgel megalapozatlan volt. Az I. r. felperes ugyan később igyekezett megmagyarázni a „szabadság" valódi rendeltetését: előadta, hogy efféle „iskola szabadság" tényleg nem volt adott számukra, de a munkáltató már korábban beütemezett szabadság előrehozatalát számukra megengedte. Ezt alátámasztandó először úgy érvelt, hogy a szabadságot „le is papírozták", majd később szóbeli engedélyre hivatkozott. A munkára jelentkezés hiányát a felpereseknek nem sikerült kimenteni, s tudható, hogy ameddig maga a munkáltató a szabadságot nem engedélyezi, addig a munkavállalónak megjelenési és munkavégzési kötelezettsége áll fenn.

A bíróság vizsgálta II. r. felperes hivatkozását is, aki távollétét „családi okkal" magyarázta. A bizonyítási eljárás során kiderült, hogy ez alatt azt értette, hogy odahaza a „fészer összedűlt", ám a bíróság szerint ez a körülmény nem olyan esemény, mely esetében megengedhető lenne a munkahelytől engedély nélküli távollét.

I. r. felperes vonatkozásában az is bebizonyosodott, hogy a reumatológiai kezelésen részt tudott volna venni a munkaidő után is, mivel a rendelést túlnyúlt a munkaidején. Sőt, a felperes rendelkezett mobiltelefonnal is (saját maga nyilatkozta, hogy gyermeke iskolája ezen keresztül érte őt el), tehát távolmaradása okát telefonon is jelezhette volna a munkáltató felé.

Minderre figyelemmel a bíróság úgy határozott: a keresetet elutasítja.

### *4.2.4. Permegszüntetés a felperes keresettől elállása folytán*[178]

A felperes 2014. július 7. napjától állt határozott idejű közfoglalkoztatási jogviszonyban az alperesnél. 2015. június 2. napjáig dolgozott, a jogviszonya június 19. napján szűnt meg. Június 3. napján egy munkatársa közölte vele, hogy „ki van rúgva". A felperes sérelmezte, hogy a jogviszony fennállta alatt több ízben nem kapta meg munkabérét, nem kapott hiteles igazolást sem, mindezzel pedig csak hátráltatta őt az alperes. Elmondása szerint szabadságot sem kapott, csupán azért, mert ő maga "közmunkás". Munkát utoljára június első két napján végzett, erre a két napra nem kapta meg munkabérét, az aznapi jelenléti íveket azonban sajnos nem tudta aláírni. A május hónap második felére vonatkozó utazási költségét

[178] Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.260/2015. sz. ügy.

az alperes szintén nem térítette meg. A felperes kereseti kérelme ezen 2 napi elmaradt munkabérről és a félhavi utazási költségtérítésről szólt.

Az alperes a tárgyaláson előadta, hogy 2015. június 2-án a felperes aláírta a jelenléti ívet, de 2 órával a munkaidejének lejárta előtt távozott a munkahelyéről. Június 10. napján a közfoglalkoztatottak koordinátorától kapott egy sms-t, amelyben felhívták a figyelmét, hogy további igazolatlan távolmaradás esetén azonnali hatállyal megszüntetik a jogviszonyát. Mivel a felperes továbbra sem jelent meg a munkahelyén, megtörtént az azonnali hatályú felmondás meghozatala a munkáltató részéről. A jogviszony munkáltató általi megszüntetésére 2015. június 19-én került sor az Mt. 79. § (1) bekezdés b) pontja alapján – ennek értelmében a munkáltató a határozott idejű munkaviszonyt azonnali hatállyal, indokolás nélkül szüntetheti meg. Az alperes elmondta, hogy a közfoglalkoztatási bért megállapító rendelet értelmében a közfoglalkoztatott részére 79 15 forint havibér járt, amit a felperes minden hónapban megkapott, ennek bizonyításául a munkáltató képviselője bérjegyzékeket csatolt. A tértivevények tanúsága szerint a felperes az igazolásokat is megkapta, azokat 2015. június 30. napján vette át. Továbbá megerősítette, hogy a felperes időarányosan keletkezett szabadságát a munkáltató kiadta, ez szintén látható a bérjegyzékekből.

Az ügyben tartott második tárgyalás alkalmával a felperes elismerte, hogy valójában adminisztrációs hiba miatt értelmezte rosszul a bérjegyzéket, ezért gondolta, hogy a követelt összegeket nem kapta meg. A felperes kereseti kérelmétől ezért elállt és kérte a per megszüntetését. A bíróság ezt figyelembe véve a Pp. 157. § e) pontja[179] értelmében a pert megszüntette.

### *4.2.5. Vétkes kötelezettségszegés – megállapítási kereset kizártsága[180]*

A közfoglalkoztatott felperes 2015. július 9. napján közfoglalkoztatási jogviszonyt létesített 2016. február 29. napjáig terjedő határozott időre. A jogviszonyt az alperes szüntette meg 2015. november 10. napján kelt intézkedésével; indokolása szerint azért került erre sor, mert a felperes a munkahelyén folyamatosan ittas állapotban jelent meg, ezen magatartáson pedig többszöri figyelmeztetés ellenére sem változtatott. A felperes állítása szerint ez az indok a valóságnak nem felel meg, ezért kérte (kizárólag!) annak megálla-

[179] Pp. 157. § e) pont: A bíróság a pert megszünteti, ha a felperes keresetétől elállott (160. §). Pp. 160. § (1) bekezdés: A felperes a per érdemi tárgyalása előtt keresetétől az alperes hozzájárulása nélkül is elállhat, az érdemi tárgyalás megkezdése után azonban csak akkor, ha az elálláshoz az alperes hozzájárul. A felperes mindkét esetben köteles alperesnek a keresetindítás folytán felmerült költségeit megtéríteni.
[180] Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.451/2015. sz. ügy.

pítását, hogy a munkáltató a közfoglalkoztatási jogviszonyt jogellenesen szüntette meg, tekintettel arra, hogy az azonnali hatályú felmondás nem felel meg az Mt. 78. §-ában foglaltaknak. A felperes semmiféle összeg megfizetésére nem kérte kötelezni az alperest.

Az alperes vitatta a felperes által elmondottakat, s kijelentette, hogy a közfoglalkoztatottal szemben alkalmazott azonnali hatályú felmondás kényszerű következménye volt felperes azon magatartásának, mellyel a munkaiszonyból származó lényeges kötelezettségének szándékosan, jelentős mértékben, számos alkalommal nem tett eleget, a figyelmeztetések ellenére munkavégzésre alkalmatlan, ittas állapotban töltötte a munkaidőt. Ennek fényében kérte tehát az alperes a kereset elutasítását.

A bíróság leszögezte, hogy a Pp. értelmében csak akkor van helye megállapítást kérni, ha a kért megállapítás a felperes jogainak az alperessel szemben való megóvása végett szükséges, és a felperes a jogviszony természeténél fogva vagy a kötelezettség lejártának hiányában vagy valamely más okból teljesítést nem követelhet.[181] Jelen esetben viszont a felperesnek lehetősége lett volna (mivel a közfoglalkoztatási jogviszonyát álláspontja szerint jogellenesen szüntették meg) az Mt. 82. § (1)-(2) bekezdései alapján a megszüntetéssel összefüggésben keletkezett elmaradt

[181] Pp. 123. §.

jövedelemét követelni (lévén, hogy a Kftv. az Mt. 82. §-ának csak ezen pontjait rendeli alkalmazni). Mivel azonban a felperes marasztalásra irányuló kereseti kérelmet (elmaradt jövedelem iránti igényt) nem terjesztett elő, a bíróság a kereseti kérelmét elutasította.

### 4.3. Megállapítások, következtetések

A rendelkezésre álló bírói döntések áttekintése után érdemes levonni azokat a kézzelfogható megállapításokat, tanulságokat, melyeket az eseteket tanulmányozva lehet felfedezni.

Elsőként említést kell tenni arról, hogy a várakozásokkal ellentétben a vizsgált ügyek nem érintettek olyan sajátos kérdéseket, melyek kimondottan csak a közfoglalkoztatási jogviszonyt jellemzik. Valamennyi vizsgált ügy tárgya a jogviszony megszüntetés jogszerűségének, jogellenességének kérdése volt. E körben viszont különböző, a jogviszony elemeit jelentő körülmények kerültek a középpontba: az együttműködési kötelezettség, a munkavállaló rendelkezésre állási kötelezettsége, a munkáltatói felmondás indokolásának hiányosságai, vagy éppen olyan perjogi kérdések, mint a megállapítási kereset előerjesztésének lehetősége, illetve a keresettől való felperesi

elállás – ám mindezen problémák és a bírói döntések során szerepet kapó hivatkozások mind megmaradtak az Mt., illetve a Pp. keretei között.

Szembeötlő továbbá a felek perbeli állása: a közfoglalkoztatottak jellemzően a felperesi, míg a közfoglalkoztatók az alperesi pozíciót foglalták el. Az alperesek minden ügyben rendelkeztek jogi képviselővel, ez viszont aligha mondható el a másik pólus résztvevőiről: a közfoglalkoztatottak vagy személyesen, vagy pártfogó ügyvéd segítségével jártak el. Nem szorul sok magyarázatra, miért is hátrányosabb a személyesen eljáró közfoglalkoztatott helyzete annál, mint akinek saját maga által meghatalmazott képviselője tesz meg mindent a jogai érvényesítése érdekében.

Így a pártfogó ügyvédek rendelkezésre állása, mint a jogi segítségnyújtás egyik eszköze felértékelődik a közfoglalkoztatottak védelme érdekében, mert az imént bemutatott és azokhoz hasonló ügyekben közvetlenül az érintett személy mindennapi megélhetését érintő kérdés forog kockán. Ez a megállapítás nemcsak a közfoglalkoztatás, hanem a munka világára is általánosságban jellemző, hiszen a munka határozza meg a „mindennapi betevőt", s ez biztosítja a megfelelő egzisztenciát, önbecsülést, esetleg társadalmi elismerést az egyén számára.

Nem elhanyagolható annak figyelembevétele sem, hogy a keresetindításra szabott határidő – a korábban kifejtettek szerint - itt is igen rövid: 30 nap áll a közfoglalkoztatott rendelkezésére, melyet a munkáltatói (közfoglalkoztatói) nyilatkozat közlésétől kell számítani.

Szintén ki kell emelni azt a keresetlevelek tanulmányozása kapcsán szembeötlő tényt, hogy a vizsgálódás alá vont, közfoglalkoztatottaktól származó kereseti kérelmek egyszerű módon kerültek megfogalmazásra; az érintettek jellemzően röviden, tömondatokban adnak hangot követeléseiknek, érvelési eszközeik (főként, ha pártfogó ügyvéd sem áll mellettük) szerények, kevéssé bonyolultak. Ez felvetheti azt a kérdést, hogy a rendszer résztvevői milyen végzettséggel rendelkeznek. A Belügyminisztérium által készített, bő egy éve rendelkezésre álló, havi bontásban is megtekinthető adatok[182] kitekintést nyújtanak erre a szociológiai aspektusra. Végignézve ezeket a havi kimutatásokat megállapítható, hogy a közfoglalkoztatásba bevont személyek kb. fele legfeljebb általános iskolai végzettséggel bír, 25 százalék körüli azok aránya, akik valamilyen szakiskolát, szakmunkásképző intézményt végeztek,

[182] Ld. például a 2015 novemberére vonatkozó adatokat: http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/havi-tajekoztatas-a-kozfoglalkoztatasrol (2016.01.27.).

nagyjából 15 és 20 százalék között helyezkednek el azok, akik rendelkeznek érettségivel, a felsőoktatásban megfordult közfoglalkoztatottak száma pedig elenyésző.

A fejezet elején közölt táblázatban olvasható adatok szintén meglepetésre adhatnak okot: az észak-dunántúli régió területén öt év alatt mindössze öt közfoglalkoztatási jogviszonyból származó ügy került bíróság elé, egy pedig még jelenleg folyamatban van. Elgondolkodtató, hogy ezen alacsony szám nem az eleve kilátástalannak tűnő perindítási lehetőségek oka lehet? Nyilván az észrevételezett megállapítások is közrejátszanak ezen alacsony számú ügy indokaként, de más oldalról is megközelíthető a kérdés. Feltételezhető ugyanis, hogy az országban nem az észak-dunántúli régió megyéiben a legmagasabb a közfoglalkoztatottak aránya. Tény, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők statisztikájáról nehéz precíz, pontos számadathoz hozzáférni, több gazdasági szempontú tanulmány is leszögezi, hogy az egyes adatbázisokból nyert adatok eltérést mutatnak.[183] A helyzetet az sem könnyíti meg, hogy a Belügy-

[183] Pl.: BUSCH IRÉN – BÖRDŐS KATALIN: Adatgyűjtések a közfoglalkoztatásról, in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014*, 2015, MTA Közgazdasági-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 83. o.

minisztérium 2015-ben indította el a már említett közfoglalkoztatási portálját,[184] mely ugyan sokrétű és aktuális információkat közöl, de statisztikai adatok csak 2014 telétől állnak rendelkezésre. Kijelenthető ugyanakkor (még az esetleges bizonytalanságok ellenére is), hogy az ország keleti, észak-keleti megyéiben sokkal több személy áll közfoglalkoztatási jogviszonyban, mint a tanulmány által vizsgált régióban.[185] Következésképp az is leszögezhető, hogy az ország túlsó felén nyilván nagyobb számban találkozhatunk közfoglalkoztatási jogviszonyból származó peres ügyekkel is.

Nyilvánvalóan nem könnyű úgy levonni általánosító megállapításokat, hogy a rendelkezésre álló, vizsgált ügyek száma igen alacsony. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a vizsgálódás fókuszpontjában öt megye és az ezek területén tevékenykedő közfoglalkoztatott személyek állnak, amely területnagyság közel sem szűkös, s a vizsgált időintervallum öt évet foglal magában. Ezeket figyelembe véve belátható, hogy a jelen alfejezetben nyert megállapítások nem mutatkoznak túlzó, megalapozatlan kijelentéseknek.

[184] Ld.: www.kozfoglalkoztatas.kormany.hu (2016.01.27.).
[185] Ld.: CZIRFUSZ MÁRTON: A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei, in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014*, 2015, MTA Közgazdasági-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 126-138. o.

# ÖSSZEGZÉS

Hű maradva a bevezetőben foglaltakhoz, ezen a ponton értékelni szükséges a tanulmány által felmutatott eredményeket és választ kell adni a felmerült kérdésekre.

A közfoglalkoztatási jogviszony jogi szabályozását az értekezés harmadik fejezete részletesen bemutatta, kitérve minden olyan jogszabályra, amely érinti e speciális foglalkoztatási formát. A szabályozásban némely ponton inkoherencia tapasztalható, erre történt is mindig utalás az adott jogintézmény tárgyalásakor. Remélhetőleg ezek az anomáliák idővel tisztázásra kerülnek és így ennek köszönhetően a közfoglalkoztatási jogviszony tételes jogi szabályozása kapcsán nem merülnek majd fel értelmezési nehézségek. A fejezetben kiemelt figyelmet kapott a jogviszony atipikus voltának ténye, mely kijelentés a fejezet elején és végén is megerősítést nyert a tartalmi elemek részletes vizsgálata és a hagyományosnak nevezhető munkaviszony elemeihez való hasonlítása miatt.

A tanulmány negyedik fejezete részletesen foglalkozott a közfoglalkoztatási jogviszony eljárásjogi oldalával, a jogviszony (gyakorlati szempontból mindenképpen) érdekesebbnek mutatkozó oldalával. A rendelkezésre álló ügyek még kis számuk ellenére is sok arcát mutatták meg a közfoglalkoztatás rendszerének, s

a jogviszony legtitokzatosabbnak mutatkozó alanyainak, a közfoglalkoztatottaknak is. Nyilván még pontosabb és biztosabb megállapítások születnének, ha a gyakorlati vizsgálódás az ország összes közigazgatási és munkaügyi bíróságának területére kiterjedne – ez a felvetés pedig mindenképpen továbbgondolásra alkalmas. A nevezett fejezet utolsó alfejezete által levont következtetések ugyanis felvázolják és előrevetítik azokat a tapasztalatokat, melyek csak a gyakorlat szülte esetek által megismerhetők, s melyek hozzá is járulhatnak a rendszer még inkább közfoglalkoztatott-baráttá tételéhez.

Nem elhanyagolható ugyanis annak figyelembe vétele sem, hogy a közfoglalkoztatás mellett és ellen számos érv szól,[186] a vélemények igen megoszlóak. Az anyagi jogi szempontú bemutatás alapján is látható volt, hogy vannak olyan elemei a jogviszonynak, melyek több, a közfoglalkoztatott védelmét szolgáló intézkedést kívánnának. Ilyen például a közfoglalkoztatási bér mértéke; igaz, hogy megközelíti a minimálbér mértékét és pozitív a társadalom-

[186] A közfoglalkoztatás ellen szól pl.: a résztvevők stigmatizálása; veszélyes, mert azok is inkább a közfoglalkoztatásban keresnek munkát, akik el tudnának helyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon; a munkalehetőségek rendszerint csak egyszerű, képesítést, nem igénylő tevékenységek; növeli a szegénységet, mert egyre inkább kizárja a magánfoglalkoztatást, stb. A közfoglalkoztatás mellett szóló érvek pl.: béremelő hatás, a társadalmi kohézió erősítése, friss munkatapasztalat biztosítása, stb. Ld.: KÁLMÁN: *i. m.* 48-49. o.

és egészségbiztosítási vonzata, de a nettó összeg igencsak szerény megélhetési körülményeket tud fedezni. A „segély helyett munka" koncepció valóban előnyös megközelítése a társadalmi célcsoportoknak a korábbi fejezetekben hivatkozottak miatt, de meg kell előzni azt, hogy a „segély helyett munka" koncepció ne torzulhasson el.

A jogi szabályozás megkerülhetetlen vetülete az, hogy vizsgáljuk, mennyiben érvényesül a munka és foglalkozás szabad megválasztásának joga e jogviszonyban, mely kérdés a dolgozat több pontján (az alapjogi részben és a jogviszonyt elemző részben is) felmerült. A második fejezetben írtaknak megfelelően ismét hangsúlyozandó, hogy a munkához való jog az állam intézményvédelmi kötelezettségének oltalma alatt áll, mely egyaránt szolgálja a munkaviszonyra vonatkozó szabályozás teljesítésének és a gazdaságpolitikának, foglalkoztatáspolitikának az érdekét.

Először is megállapítandó, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony mint foglalkoztatáspolitikai eszköz eleve nem helyezhető egy szintre a hagyományos munkaviszonnyal. Ennek oka az, hogy atipikus munkaviszonyról van szó, mely még az Mt.-ben foglalt atipikus munkaviszonyokhoz képest is speciális, hiszen szabályozását külön törvények, rendeletek látják el. Másodszor, mivel egy állami foglalkoztatáspolitikai eszközzel állunk szemben, így ren-

deltetése is különbözik a hagyományos munkaviszonyétól; feladata az álláskeresők segítése (az álláskeresés újfajta támogatott formájának nevezhetjük), ebből a szempontból pedig nem tekinthető kizárólagos munkaerőpiaci eszköznek. Egy ilyen célból megalkotott jogviszony munkáltatói oldalán valamilyen formában mindig maga az állam áll, akinek az intézményvédelmi kötelezettségből fakadóan szerepe az, hogy támogatást nyújtson ezen eszközrendszer révén a társadalom bizonyos rétegeinek (közfoglalkoztatotti kör), másrészt pedig szabadság illeti meg a tekintetben, hogy milyen korlátokat, kötelezettségeket állít fel a munkavállalói oldalon fellépő személyekkel szemben.

A vázolt kétarcúság jelensége révén már könnyen kitapintható a közfoglalkoztatási jogviszony és a munka szabad megválasztása közötti kapcsolat tartalma. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása mindenféleképpen korlátozottan juthat érvényre e támogatási elemeket is magába foglaló jogviszonyban; egyrészt a jogviszony atipikus jellege révén, másrészt azért, mert egy foglalkoztatáspolitikai eszközről van szó. Mindezek megalapozzák az állam lehetőségét arra, hogy korlátokat állítson fel e jog szabad érvényesülésével szemben. A korlátok között külön kiemelendő a tanulmányban érintett kérdéskör, ami a közfoglalkoztatottat terhelő együttműködési kötelezettségből fakad. Ha ugyanis a

közfoglalkoztatott nem fogadja el a számára felajánlott lehetőséget, különböző hátrányos következményeket helyez kilátásba a jogalkotó. Még ha fel is vetődik a „kötelező munka" kérdése ebből a szempontból, az imént elmondottak alapján jól látható, nincs szó „kötelező munkáról"; a felajánlott foglalkoztatási tevékenység elfogadásának mint kötelezettségnek a jogszerű voltát éppen a jogviszony specialitása alapozza meg.

Tény, hogy a közfoglalkoztatás rendszerét sok kritika éri. Nyilvánvaló, hogy a korábbi években a közfoglalkoztatás terén elkönyvelt kudarcok ösztönző erőként hatottak arra, hogy a fejlődés irányát a rendszer fenntarthatóvá tételében, átalakításában kell keresni, mely 2011-ben meg is történt. Az átalakítás műveletének máig tanúi vagyunk, jó példa erre az, ha megnézzük, hányszor kerültek már módosításra az érintett jogszabályok. Nyilván a felügyeletet gyakorló szervek (konkrétan lásd: alapvető jogok biztosa) által biztosított kontroll is segít abban, milyen új irányokat tudjon felkutatni és megvalósítani a jogalkotó. Nemcsak a közfoglalkoztatás terén tapasztalható, hanem minden munkaviszony esetén, hogy e viszonyok jellemzőivé egyre inkább „az egyedi és eseti jelleg, a változékonyság és a bizonytalanság váltak."[187] Ez pedig ismét alátámasztja a jogalkotás kiemelt szerepét, hiszen egyedül a

[187] LENKOVICS: *i. m.* 363. o.

jogalkotó képes a jogszabályok megfelelő alakításával a társadalmi, gazdasági változások generálta új helyzetekhez igazodni.

A közfoglalkoztatás révén az állam olyan aktív szerepet játszik, mellyel célja (és mondjuk ki, kötelessége is) ösztönözni a munkavállalás lehetőségének bővítését, amely révén mindenki megteremtheti a saját munkájának és megélhetésének feltételrendszerét, így elősegítve azt, hogy az egyén végtére is felelősséget vállaljon saját sorsának irányításáért.[188] Ebben a képletben a közfoglalkoztatási jogviszony e fontos cél eszközeként szerepel.

[188] CSOBA JUDIT: Akarnak-e dolgozni a munkanélküliek? – A munkanélküliek munkavállalói képessége és hajlandósága, in *Esély*, 2009/5. szám, 10. o.

## Felhasznált irodalom

[1] BAGÓ JÓZSEF: A foglalkoztatáspolitika nemzetközi normái, in *Esély*, 2002/4. szám, 18-29. o.

[2] BAGÓ JÓZSEF: A közfoglalkoztatás célja és szabályozása, in *Munkaügyi Szemle*, 2013/1. szám, 4-5. o.

[3] BANKÓ ZOLTÁN – FERENCZ JÁCINT: *Atipikus munkajogviszonyok*, 2015, Complex Kiadó, Budapest.

[4] BANKÓ ZOLTÁN: *Az atipikus munkajogviszonyok*, 2010, Dialóg-Campus Kiadó, Pécs.

[5] BÍRÓ GYÖRGY – LENKOVICS BARNABÁS: *Általános tanok*, 2010, Novotni Kiadó, Miskolc.

[6] BORBÉLY TIBOR BORS: *Foglalkoztatáspolitika hazánkban és az Európai Unióban*, 2006, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkaügyi Kapcsolatok és Társadalombiztosítási Képzések Intézete, Szeged.

[7] BÖRDŐS KATALIN: A közfoglalkoztatás intézményi környezete - történeti áttekintés, in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014*, 2015, MTA Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 66-75. o.

[8] BUSCH IRÉN – BÖRDŐS KATALIN: Adatgyűjtések a közfoglalkoztatásról, in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014,* 2015, MTA Közgazdasági-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 76-84. o.

[9] CZIRFUSZ MÁRTON: A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei, in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014,* 2015, MTA Közgazdasági-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 126-138. o.

[10] CSERES-GERGELY ZSOMBOR – VARADOVICS KITTI: A munkapiaci szakpolitika eszközei (2014. február – 2015. április), in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014,* 2015, MTA Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 165-190. o.

[11] CSOBA JUDIT: Akarnak-e dolgozni a munkanélküliek? – A munkanélküliek munkavállalói képessége és hajlandósága, in *Esély*, 2009/5. szám, 3-19. o.

[12] CSOBA JUDIT (2010a): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához" programban, in *Esély*, 2010/1. szám, 4-24. o.

[13] CSOBA JUDIT (2010b): „Segély helyett munka." A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai, in *Szociológiai Szemle*, 2010/1. szám, 26-50. o.

[14] CSOBA JUDIT: Közmunkások Magyarországon, in *Munkaügyi Szemle*, 2001/11. szám, 40-44. o.

[15] FERENCZ JÁCINT: A munkához való jog egyes kérdéseiről, in LEHOCZKYNÉ KOLLONAY CSILLA – PETROVICS ZOLTÁN (szerk.): *Liber Amicorum, Studia Ida Hágelmayer Dedicata*, 2005, ELTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Budapest, 149-160. o.

[16] FERENCZ JÁCINT: *Atipikus foglalkoztatási formák*, 2015, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

[17] FERENCZ JÁCINT: *Az atipikus munkaviszonyok komplex megközelítése* (PhD-értekezés), 2014, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar, Győr.

[18] FERENCZ JÁCINT: Közfoglalkoztatás mint atipikus munkaviszony, in *Jog Állam Politika*, 2014/2. szám, 125-134. o.

[19] FREY MÁRIA: A közhasznú foglalkoztatás munkaerő-piaci hatásai, in *Munkaügyi Szemle*, 1993/5. szám, 30-37. o.

[20] GULYÁS PÉTER: A munkához, a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában, in *Esély*, 2002/5. szám, 36-44. o.

[21] GYÁNI GÁBOR: *Közmunka a Horthy-korban*, in *História*, 2011/7. szám, 30-33. o.

[22] GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.

[23] HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR: *Emberi jogok*, Budapest, 2003, Osiris Kiadó.

[24] HERBER ATTILA – MARTOS IDA – MOSS LÁSZLÓ – TISZA LÁSZLÓ: *Történelem 1914-től 1990-ig*, 2007, Reáltanoda Alapítvány.

[25] HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2011, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.

[26] JUHÁSZ GÁBOR: A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben, in *Fundamentum*, 2012/1. szám, 35-49. o.

[27] KARDKOVÁCS KOLOS (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*, 2014, HVG Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.

[28] KÁLMÁN JUDIT: A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai, in FAZEKAS KÁROLY – VARGA JÚLIA (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2014,* 2015, MTA Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 42-58. o.

[29] KÁRTYÁS GÁBOR: A munkajog kihívásai a XXI. század elején, in *Munkaügyi Szemle*, 2009/1. szám, 42-47. o.

[30] KENGYEL ÁKOS (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.

[31] KISS GYÖRGY: *Munkajog*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest.

[32] KOLTAI LUCA – SIMONYI ÁGNES – GYULAVÁRI TAMÁS – KÁRTYÁS GÁBOR: *Foglalkoztatáspolitikai dilemmák*, 2010, Liganet Szakszervezetek, Budapest.

[33] KOLTAI LUCA: A közfoglalkoztatás szerepe a válság idején az európai országokban, in *Munkaügyi Szemle*, 2013/1. szám, 27-38. o.

[34] *Kommentár a foglalkoztatási törvényhez,* 2013, Complex Kiadó, Budapest.

[35] KULINYI MÁRTON: A közfoglalkoztatás változó céljai, in *Munkaügyi Szemle*, 2013/1. szám, 17-26. o.

[36] LÁSZLÓ GYULA: A foglalkoztatáspolitika befejezetlen paradigmaváltása, in *Munkaügyi Szemle*, 2009/2. szám, 45-52. o.

[37] LENKOVICS BARNABÁS: *Ember és tulajdon – Rendszerváltó gondolatok*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

[38] NAGY LÁSZLÓ: *Az Európai Unió munkajoga*, 2001, JATEPress Kiadó, Szeged.

[39] ÖRDÖGH SÁNDORNÉ: Kiszorítja-e a közcélú munka a közhasznú munkát?, in *Munkaügyi Szemle*, 2002/1. szám, 39-40. o.

[40] RÁCZ ZOLTÁN: A világválság, a recesszió hatása a foglalkoztatásra, valamint a munkajogra, in NÓTÁRI TAMÁS (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára*, 2010, Lectum Kiadó, Szeged, 317-329. o.

[41] ROMSICS IGNÁC: *A 20. század rövid története*, 2007, Rubicon-könyvek, Budapest.

[42] SÁRI JÁNOS: *Alapjogok – Alkotmánytan II.,* 2004, Osiris Kiadó, Budapest.

[43] SIMONYI ÁGNES: Aktiválás – foglalkoztatás – és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban, in *Esély*, 2012/2. szám, 66-99. o.

[44] SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, 2001, Osiris Kiadó, Budapest.

[45] SZABÓ ATTILA: A közfoglalkoztatás mint foglalkoztatáspolitikai eszköz, in *Nagyerdei Almanach*, 2013/2. szám, 1-13. o.

[46] ULICSKA LÁSZLÓ: A munka mint büntetés – Dologház és társadalmi integráció, in *Esély*, 1997/3. szám, 86-91. o.

[47] ULICSKA LÁSZLÓ: A munkanélküliség feltalálása Magyarországon, in *Korall*, ősz-tél, 37-47. o.

## Jelentések, tervek

[1] Az Állami Számvevőszék jelentése a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről, 2013. szeptember.

[2] Gömbös Gyula Nemzeti Munkaterve.

## Internetes források

[1] 2015. november havi kimutatás a közfoglalkoztatásról, elérhető: http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/havi-tajekoztatas-a-kozfoglalkoztatasro (2016.01.27.).

[2] A Belügyminisztérium közfoglalkoztatási portálja, elérhető: www.kozfoglalkoztatas.kormany.hu (2016.01.28.).

[3] BARÁT ENDRE: A közmunka rövid története, in *Munkások Újsága Online*, 25. szám, elérhető: http://www.muon.hu/25-szam/1584-a-magyar-kozmunka-rovid-tortenete (2014.10.23.).

[4] Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, a Bizottság közleménye, Brüsszel, 2010. 3. 3. COM (2010), elérhető: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020 (2014.10.23.).

[5] Közmunka: elmaradhat a béremelés, elérhető: http://mno.hu/tarsadalom/kozmunka-elmaradhat-a-beremeles-1322414 (2016.01.20.).

[6] Közmunkást csinálna a menedékkérőkből a kormány, elérhető: http://hvg.hu/itthon/20150629_Kozmunkast_csinalna_a_menedekkerokbol_a_k (2016.01.20.).
[7] Magyar Munka Terv, elérhető: http://2010-2014.kormany.hu/download/e/a7/40000/Magyar_Munka_Terv.pdf (2014.10.24.).
[8] Missing Milton – who will speak for free markets?, elérhető: http://online.wsj.com/news/articles/SB124355131075164361 (2014.10.31.).
[9] Munkavédelmi tájékoztató, elérhető: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=nfsz_kozfoglalkoztatas (2014.10.23.).
[10] Tájékoztató, elérhető: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page= nfsz_kozfoglalkoztatas (2014.10.20.).

## Jogforrások

[1] Alapjogi Charta.
[2] A Tanács 2003/578/EK (2003. július 22.) határozata a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról.
[3] A Tanács határozata (2006. október 6.) a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról (2006/702/EK).
[4] Magyarország Alaptörvénye.
[5] A közmunkák szabályozásáról szóló1844. évi IX. törvénycikk.

[6] A Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségeinek fedezéséről és e közmunkák végrehajtási közegeiről szóló 1870. évi X. törvénycikk.

[7] A közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. évi XXI. törvénycikk.

[8] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.

[9] A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény.

[10] A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény.

[11] A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény.

[12] A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény.

[13] A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény.

[14] A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény.

[15] A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény.

[16] A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény.

[17] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény.

[18] Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

[19] A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény.

[20] A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.

[21] A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény.

[22] A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

[23] A közmunkaprogramok támogatási rendjéről szóló 49/1999. (III. 26.) Korm. rendelet.

[24] A munkaerő-kölcsönzési és a magán-munkaközvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről és folytatásának feltételeiről szóló 118/2001. (VI. 30.) Korm. rendelet.

[25] Az gyes kormányrendeleteknek az aktív korúak ellátásával összefüggő módosításáról szóló 75/2009. (IV. 8.) Korm. rendelet.

[26] A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet.

[27] A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet.

[28] A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

[29] A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 347/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet.

[30] A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 454/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet.

[31] A foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásról szóló 27/1995. (VII. 25.) NM rendelet.

[32] A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet.

[33] A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet.

[34] A közfoglalkoztatás 2015. évi céljairól és a közfoglalkoztatással összefüggő, egyes döntést igénylő kérdésekről szóló 1044/2013. (II.5.) Korm. határozat módosításáról szóló 1082/2015. (III.3.) Korm. határozat.

[35] 327/B/1992. AB határozat.

[36] 59/1993. (XI. 29.) AB határozat.

[37] 21/1994. (IV. 16.) AB határozat.

[38] 1/2016. számú munkaügyi elvi határozat.

[39] 3/2014. (III. 31.) KMK vélemény.

[40] Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.260/2015. sz. ügy.

[41] Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.451/2015. sz. ügy.

[42] Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.287/2014/10. sz. ítélet.

[43] Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.76/2014/19. sz. ítélet.

[44] Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, M.87/2014/17. sz. ítélet.

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A közfoglalkoztatás egyes típusaihoz nyújtható támogatások mértéke 58
2. táblázat: A közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér mértéke 83
3. táblázat: A munkaviszony általános jellemzői és a közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony tartalmi elemei 102
4. táblázat: Közfoglalkoztatási jogviszonyból származó perek az észak-dunántúli régióban 111

A közfoglalkoztatás mint aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz nemes célt hivatott szolgálni: az álláskeresés támogatott formájaként feladata a munkaképes egyének munkához juttatása úgy, hogy egyúttal megakadályozható legyen e személyek munka világától való elszakadása.

Meghatározó jelentőséggel bír e nemes cél hátteréül szolgáló joganyag, mely számos kérdést vet fel, noha eddig viszonylag kevés elemzés vállalkozott a kérdések jogi szempontú vizsgálatára; jelen tanulmány pedig éppen ebben hiánypótló. A jogintézmény-elemzés többoldalú megközelítését a vonatkozó foglalkoztatáspolitikai és jogi összefüggések komplex rendszere indokolja.

A közfoglalkoztatási jogviszony mint atipikus munkaviszony jellemzőinek részletekbe menő elemzése a tanulmány anyagi jogi alapját teremti meg. A jogviszony tartalmi elemeinek érvényesülését a szerző a bírósági gyakorlat segítségével mutatja be, s ezen nézőpont révén a közfoglalkoztatás újabb szempontjai, esetleges pozitív és negatív vonásai kerülnek meghatározásra. A jogesetekből levonható következtetések és megállapítások megfontolásra érdemesek, s jogszociológiai vonatkozásaik mellett mintegy visszautalnak az anyagi jogi elemzésben felfedett ellentmondásokra, melyek a szabályozás hiányosságaiból adódnak.

Tény, hogy egy ilyen többarcú és igen fontos célért küzdő jogviszony érvényesülése és érvényesítése már önmagában is kihívás, főleg akkor, ha egy olyan világban történik mindez, ahol a létbizonytalanság a társadalom minden rétegében érezteti hatását. Éppen ezért is aktuális e munka, mely a jogi szakemberek és a laikusok számára egyaránt hasznos és jól alkalmazható információkat tartalmaz, ugyanis a közfoglalkoztatás jelensége átjárja mindennapjainkat akkor is, ha nem mindig vesszük észre. A tanulmány azoknak is segíthet, akik jól ismerik az elemzett jogintézményt, és megszólítja azokat is, akik eddig alig hallottak róla.

*Dr. Göndör Éva PhD., egyetemi docens, SZE-DFK*

BLSZK

A Batthyány Műhelytanulmányok sorozat célja, hogy a Batthyány Lajos Szakkollégium tehetséges, végzős hallgatóinak lehetőséget teremtsen a nagyobb lélegzetvételű diplomamunkáik publikálására és szélesebb körű elterjesztésére.