

A FELSŐOKTATÁSI MODELLVÁLTÁS, VALAMINT AZ ÚJONNAN LÉTREJÖVŐ KÖZÉRDEKŰ VAGYONKEZELŐ ALAPÍTVÁNYOK FŐBB ASPEKTUSAI

MAIN ASPECTS OF THE STRUCTURAL CHANGES OF THE HIGHER EDUCATION AND THE NEWLY FORMED PUBLIC TRUST FUNDS PERFORMING A PUBLIC FUNCTION

CSEH GERGELY* – VARGA ZSÓFIA KINCŐ**

Absztrakt: A magyar felsőoktatásban az állami fenntartás volt az elsődleges egészen 2016-ig, amikor is a kormány a *Fokozatváltás a felsőoktatásban* elnevezésű stratégiai dokumentummal előirányozta a 2020-szal kezdetét vevő ún. modellváltást. A modellváltás a felsőoktatás működésének alapjait érintő változás megvalósítását jelenti. Ezáltal a korábban tisztán állami keretek között működő intézmények a továbbiakban ún. magánintézményi formában folytatják működésüket. A formaváltás azonban nem eredményez tisztán magánintézményi formát, pusztán egy „kvázi magánintézményi” lét valósul meg, tekintettel arra, hogy az állam különböző szálakon kapcsolódva jelen marad az intézmények életében és működésében. Az átalakulás strukturális, valamint gazdasági változásokkal is jár, amelyek a törvényi szintű szabályok módosulásában és az intézmények belső jogforrásaiban, vagyis az intézményi belső szabályzatokban jelennek meg.

Kulcsszavak: *felsőoktatás, fokozatváltás, modellváltás, kuratórium, finanszírozás, egyetértési-
véleményezési jog*

Abstract: Until 2016 in the higher educational system of Hungary state reservation was primary, when the government envisaged structural changes in the higher education beginning with 2020 by the so-called “Classificational changes in the higher education” strategic document. The structural changes mean the implementation of changes which affect the fundamental functioning principles of the higher education. Thereby the institutions of the

* DR. CSEH GERGELY
tanársegéd
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogcseh@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0001-6343-5798>

** VARGA ZSÓFIA KINCŐ
V. évfolyamos joghallgató
varga.zsofia.kincso@gmail.com

higher educational system that operated within a purely state framework, in the future will continue its operation in a so-called private institutional form. However the structural changes does not result in a purely private institutional form, but only a “quasi-private institutional” existence appears, as the state remains connected via several strands in the life and operation of the institutions. The changes results in structural and economical changes, which appear at the amendment of the statutory rules and the amendment of the inner sources of law of the institutions, thus the inner policies of the institutions.

Keywords: higher education, classificational changes, structural changes, board of trustees, funding, right of consent/right to comment

Bevezető gondolatok

A felsőoktatás az oktatási rendszer meghatározó és nélkülözhetetlen tényezője, annak „csúcshintézménye”. A felsőoktatási intézmények sajátos szerepet betöltő tényezőkként léteznek létrejöttük óta, értve ez alatt elsődlegesen azok autonómiáját, valamint az ebből fakadó sajátos tendenciákat. A modern felsőoktatási intézmények életében ugyan különböző formákban, de megfigyelhető az állami támogatás jelenléte¹. A magyar felsőoktatás tekintetében az állami fenntartás volt elsődleges egészen 2016-ig, amikor a kormány a *Fokozatváltás a felsőoktatásban* elnevezésű stratégiai dokumentummal² (a továbbiakban: stratégiai dokumentum) elő nem irányozta a 2020-szal kezdetét vevő ún. modellváltást. A modellváltásra vonatkozóan azonban a kormányzati törekvések mellett megjelentek a változásra irányuló hallgatói gondolatok is, amelyek elemeit több helyen párhuzamba lehet állítani az előirányzott célkitűzésekkel.³

Ezen átalakítás, vagyis az ún. modellváltás a felsőoktatás működésének alapjait érintő változás megvalósítását jelenti. Ezáltal a korábban tisztán állami keretek között működő intézmények a továbbiakban ún. magánintézményi formában folytatják működésüket. A formaváltás azonban nem eredményez tisztán magánintézményi formát, pusztán egy „kvázi magánintézményi” lét valósul meg, tekintettel arra, hogy az állam különböző szálakon kapcsolódva jelen marad az intézmények életében és működésében (pl.: rövid és hosszú távú keretszerződések, normatív támogatási rendszer stb.). Az átalakulás ezentúl strukturális, valamint gazdasági változásokkal is jár, amelyek elsődlegesen az intézmények belső jogforrásaiban, vagyis az intézményi belső szabályzatokban (pl.: szervezeti egységek átszervező-

¹ G. KARÁCSONY Gergely: A felsőoktatás finanszírozásának modellje és tapasztalatai. A felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei. *Jog, Állam, Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 2014/4., 69–71.

² TORMA András: Kérdések és válaszok (?) a magyar felsőoktatásban: rektor kontra kancellár. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 107.

³ Lásd erről bővebben: FODOR Márk Jozzipovics: A felsőoktatási modellváltás tapasztalatai hallgatói szemszögből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3. 120-131.; *Diákok újítanak meg a Corvinust – az MCC nyári táborában jártunk* https://nemzedek.mandiner.hu/cikk/20180821_diakok_ujitanak_meg_a_corvinust_az_mcc_nyari_taboraban_jartunk, 2022. február 15.

dése, szenátusi jogkörök módosulása, új gazdálkodási szabályok/elvek bevezetése) jelennek meg, természetesen a jogszabályok adta kereteken belül.

1. „A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai”⁴ – a modellváltás indokai

Az állam jelenléte – mind világszinten, mind európai szinten – a felsőoktatás intézmények életében megfigyelhető, azonban a megjelenés formája már változatos. Ennek oka abból eredeztethető, „mivel az állam a finanszírozásán keresztül közvetve vagy közvetlenül nagyon jelentős befolyást képes gyakorolni a felsőoktatás egész rendszerének működésére makroszinten, illetve mikro szinten az egyes felsőoktatási intézmények életére (sőt, létére) egyaránt”.⁵ Ezáltal az állami jelenlét indokoltsága gazdasági, valamint irányítási szempontokból tekintve megkérdőjelezhetetlen. Továbbá az állam – valamilyen formában – megjelenésének indokoltsága eredeztethető az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdéséből is, miszerint „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja”. Ennek értelmében egyrészt az állam kötelezettséget vállal állampolgárai felé, azaz a felsőoktatásban részt venni kívánó és megfelelő kvalitásokkal rendelkező egyének számára, hogy annak elérhetőségét biztosítja, vagyis a megfelelő intézményrendszer, szakok, oktatói gárda stb. működését és rendelkezésre állását. Továbbá az állam vállalja ezen egyének anyagi támogatását is – melynek megvalósulása szintén számos formát ölthet, pl.: magyar állami ösztöndíjas képzések, normatív alapon elérhető ösztöndíj típusok –, amíg az oktatási rendszerben tanulmányokat folytatnak.

Azonban az európai tendenciákra, valamint strukturális, gazdasági, társadalmi, illetve a tudományos élet fejlődéséhez kapcsolódó indokokra tekintettel a kormányzat szükségesnek tartotta az állami jelenlét újragondolását a felsőoktatásban. Ennek főbb indokait, valamint célkitűzéseit a 2016-ban elfogadásra került stratégiai dokumentum tartalmazta.

A modellváltást megelőzően működő rendszerben a felsőoktatási intézmények többsége állami fenntartású intézményként működött, vagyis a felsőoktatási intézmények állami forrásokból – a költségvetési törvényben meghatározottaknak megfelelően –, a vonatkozó szigorú szabályok között működtek, biztosítva azok számára a felsőoktatási intézményeket megillető autonómiát, kutatási- és oktatási szabadságot. Ezen fennálló rendszerrel szemben azonban számos kritika felmerült, amelyek később a modellváltás indokaiként szolgáltak. Ezek az „áttekinthetetlen, gaz-

⁴ *Fokozatváltás a felsőoktatásban – A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai.* https://2015-2019.kormany.hu/download/c/9c/e0000/Fokozatvaltas_Felsooktatásban_HONLAPRA.PDF, 2021. október 1.

⁵ G. KARÁCSONY: A felsőoktatás finanszírozásának..., 53.

*daságtalanul felépített szakstruktúra, alkalmanként értéktelen diplomák, pazarló intézményrendszer, csökkenő oktatói, kutatói és hallgatói teljesítmény, széleskörű jogosítványokkal, de alacsony kötelezettséggel bíró rendszerek, mind az intézmény irányításban (önkormányzati módon választott szenátus és rektor), mind hallgatói területen”.*⁶

Ezen indokok alapján egy olyan új rendszer kialakításának szükségessége mellett döntött a jogalkotó, amelynek keretében a korábban állami intézményként működő felsőoktatási szereplők magánintézményé alakulnak át, ezáltal piaci alapokra helyezve gazdálkodásukat és lehetőséget teremtve a verseny kialakítására, a versenyképesség növelésére, azonban oly módon, hogy az állam továbbra is több szálon kapcsolódva – a korábban említett indokokra tekintettel – jelen marad az intézmények életében.

Ilyen kapcsolódási pontokat jelentenek az intézményekkel kötött közép-, valamint hosszú távú keretszerződések, az intézmények részére történő vagyionjuttatás, az állami ösztöndíjas képzések, valamint a normatív támogatások stb. fennmaradása.

2. A modellváltás lényegi meghatározása

A modellváltás indokai predestinálják annak céljait és fogalmát, azonban mégis szükséges ezek tisztázása annak érdekében, hogy a modellváltás folyamata átlátható és értelmezhető legyen. Ennek szükségességét a Kormány is felfedezte. A modellváltás az alábbiak szerint határozható meg: „*az egyetem kikerült a közvetlen állami fenntartású intézmények köréből, az alapítói, fenntartói jogok egy kifejezetten erre a célra alapított vagyongazdálkodó alapítványhoz kerülnek át. Fontos azonban, hogy az egyetem továbbra is számíthat állami forrásokra, mivel az állam a jövőben is hozzájárul. Mindezt egy, az állam és az Egyetem között 15–20 évre kötött, hosszú távú garanciákat magába foglaló keretszerződés biztosítja, melynek keretei között 3-5 éves egyedi finanszírozási megállapodások jönnek majd létre. A feladat ellátásához szükséges infrastruktúra saját tulajdonba kerül.*”⁷ Ezen „meghatározás” magában foglalja a modellváltás legsarkalatosabb pontjait, valamint intézményeit.

2.1. A magyar felsőoktatás 2030-ban, azaz a modellváltás céljainak meghatározása

A modellváltás által elérendő célok köre széles, amelyek megvalósítását – a jövőbeni gazdasági, társadalmi igényeket alapul véve – a Kormány 2030-ra teszi. „*A kormány célja a jövőről alkotott jelenlegi képünk alapján egyértelmű: a nemzetközi oktatási és kutatási térben magasan pozícionált, a társadalmi kihívásokra válaszolni képes, hazánk gazdasági sikerességét alapjaiban meghatározó felsőoktatási rendszer működtetése, melynek alapvető mozgatórugója a verseny.*”⁸ A jövőbeni cél elérése végett hangsúlyozandó elvárás a versenyképes felsőoktatás, a nemzetköziesedés, a

⁶ Fokozatváltás a felsőoktatásban..., 4.

⁷ <https://modellvaltas.kormany.hu/gy-i-k>, 2021. november 3.

⁸ Fokozatváltás a felsőoktatásban..., 6.

teljesítményelvű oktatás, a világszínvonalú kutatás, valamint a fenti gondolatból nem egyértelműen kitűnő célként jelenik meg a felsőoktatás, mint a városi és regionális fejlődés katalizátorává alakítása, ezáltal a munkaerőpiaci igények – és a munkáltatók (egyedi) igényeinek – minél szélesebb körű kielégítése. Más olvasatban így is meghatározhatjuk ezeket a célokat: „*A modellváltás egyik tűzött célja, hogy az egyetemek a helyi társadalmi élet, az értelmiségképzés és a gazdaságfejlesztés motorjaivá váljanak, megteremtve a képzési, kutatási, innovációs, művészeti, sport- és kulturális szolgáltatási hátteret mind az adott régió, mind a magyar gazdaság versenyképességéhez.*”⁹

Említhetünk azonban olyan célokat is, amelyek a hosszú távú eredmények eléréséhez szükséges környezetet biztosítják. Ezek a „célok”, jelenleg már eszközként értelmezhetőek, hiszen a stratégiai dokumentum megalkotásakor még jövőbeni célként szerepeltek, azonban az azóta bekövetkezett modellváltások eredményeként ezen „célok” már megvalósultak.

Az egyik ilyen legradikálisabb változásként a fenntartói, alapítói jogok megváltoztatása emelhető ki. A modellváltás első lépcsőfokaként ugyanis az intézmények ún. közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok fenntartásába (a továbbiakban: vagyongazdálkodó alapítványok) kerültek, valamint 2022. január 1. napját követően az alapítói jogok is ezen jogi személyekre átruházhatóak.

Továbbá az intézmények „belső rendszerét” érintő célkitűzések is megjelentek a stratégiai dokumentumban: „*Az intézmények irányításában szétválasztjuk az akadémiai és az intézményműködtetési felelősséget. Az önkormányzati módon választott Szenátusnak az intézmény hosszú távú, stratégiai döntései kapcsán egyetértési jogot gyakorol a fenntartó által létrehozott Konzisztórium. Az intézmények optimális üzemeltetése a kancellárok személyében biztosított.*”¹⁰

A célok, mint elvárások szempontjából tekinthetünk a modellváltásra olyan szemszögből, hogy „*a felsőoktatás, alkalmas és méltó legyen ennek a megtisztelő, sokrétű feladatnak az ellátására, hogy hagyományait megőrizve, folyamatosan megújuljon. A folyamatos megújulás, a növekvő társadalmi szükségletek kielégítésére való alkalmasságon túl – figyelemmel az európai oktatási térség kialakulására – a nemzetközi versenyképesség szempontjából is alapvető érdeke, feladata a felsőoktatásnak.*”¹¹ A kitűzött célok azonban jelentős kihívás elé állítják a felsőoktatást. Megvalósításukhoz szükséges az intézmények eddigi működését, gazdálkodását, prioritásait, struktúráját újragondolni, sőt az oktatói-kutatói munka terén is megújulást irányoznak elő.

⁹ GERMÁN Györgyi: *Felsőoktatási reform pro és kontra a magyar felsőoktatás modellváltásáról*. <https://www.goethe.de/ins/hu/hu/kul/mag/22117713.html>, 2021. november 2.

¹⁰ Fokozatváltás a felsőoktatásban..., 5.

¹¹ TÖRÖK Imre: Gondolatok a felsőoktatás (saját) feladatairól. *Gazdaság és Jog* 2017/9., 18.

2.2. A célok elérésének záloga a megfelelő felkészülési idő

A stratégiai dokumentum által meghatározott célok a felsőoktatás jelenlegi, valamint a változások kezdetét megelőző – 2020. augusztus 1. előtti időszak – helyzetét tekintve jelentősek. A felsőoktatás kapcsán így elsődlegesen fontos annak leszögezése, hogy „*a felsőoktatás – és az oktatás általában – a társadalom egyik leglassabban reagáló alrendszerének egyike.*”¹² Ez alapján egyértelmű, hogy a felsőoktatást érintő bármely módosítás csak megfelelő felkészülési idő biztosításával, valamint a reakcióra megfelelő idő biztosításával lehet eredményes.

Fontos kérdésként merül tehát fel, hogy mennyi az ideális, elegendő felkészülési idő követelménye. A képzések idejét nézve, ezáltal pedig azt, hogy a hallgató milyen hosszú időt tölt átlagban a felsőoktatás rendszerében¹³ az alábbi kritérium határozható meg. „*Tekintettel arra, hogy az új felsőoktatási törvények, illetve módosítások útján bevezetésre kerülő új tanulmányi és vizsgakövetelmények alkalmazására csak felmenő rendszerben kerülhet sor, a felsőoktatási jogszabályok hallgatókat, illetve a képzés rendszerét érintő rendelkezéseinek hatásvizsgálatára érdemben legalább egy képzési ciklus elteltével, vagyis a módosítás bevezetését követően legalább ötödik évben kerülhetne sor.*”¹⁴ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdése pedig azt mondja, hogy a „*jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.*”¹⁵ Ennek megállapítása pedig a jogalkotó feladata, hogy mit tekint elegendő időnek.¹⁵ Fentiek alapján tehát joggal állíthatjuk, hogy a modellváltás esetében a rendszerszintű átalakítások, valamint a jelentős módosítást igénylő célok elérése miatt a megfelelő felkészülési idő követelménye fokozott jelentőséggel bír.

2.2.1. A megfelelő felkészülési idő-követelmények realizálódása a modellváltás esetén

Amennyiben a célmeghatározás szempontjából, valamint stratégiai szempontból vizsgáljuk a modellváltást, a stratégiai dokumentum már 2016-ban előirányozta a felsőoktatásban bevezetni kívánt változtatásokat. Ezzel egyidejűleg azt is megjelölte, hogy azok megvalósulását 2030-ra vizionálja. Továbbá a célok minél szélesebb körű megvalósulása érdekében megjelölte a kibontakozáshoz szükséges változtatásokat is, illetve azokat a területeket, ahol speciális beavatkozást lát szükségesnek. Ha egy idővonalon haladva vizsgáljuk a *Fokozatváltás a felsőoktatásban* című dokumentumot, amelynek gyakorlati megvalósulása 2020-ban vette kezdetét (lásd

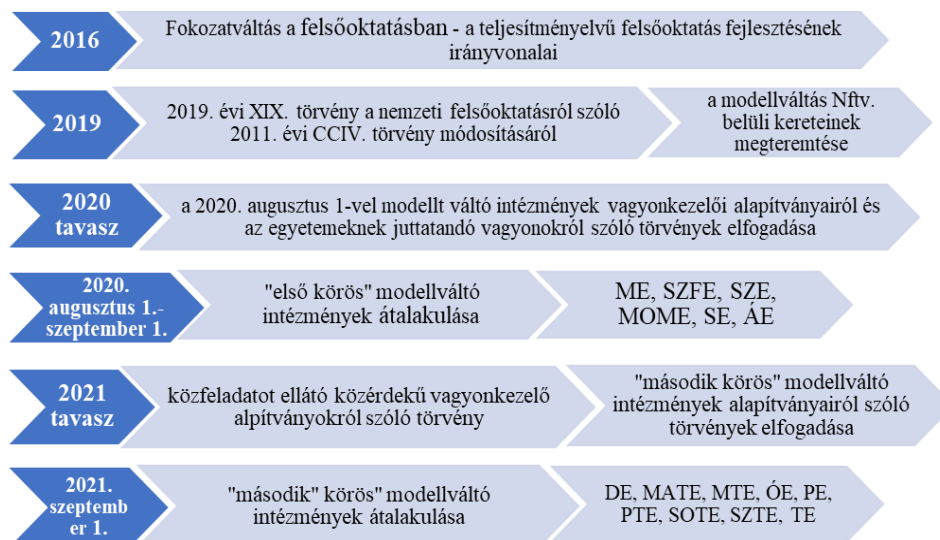
¹² G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén – következmények és tanulságok. *Magyar Jog* 2014/9., 495.

¹³ Legalább két képzési szint (alapszak + mesterszak) teljesítése esetén minimum 5 év, osztatlan képzések esetén 5-6 év.

¹⁴ G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás..., 495.

¹⁵ RÓNAY Zoltán: Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási) jogalkotási dráma. *Közjogi Szemle* 2017/2., 28.

1. ábra), kijelenthetjük, hogy a jogalkotó a saját maga által támasztott – főként pénzügyi természetű – elvárásnak¹⁶ – a Covid helyzet ellenére¹⁷ – megfelelt. A bekövetkezett változások könnyebb követhetőségének érdekében az alábbi a modellváltáshoz kapcsolódó legfontosabb eseményeket kívánjuk bemutatni.



1. ábra. A modellváltás főbb lépései¹⁸

Forrás: saját szerkesztés

A probléma ezen követelmény esetén azonban álláspontunk szerint elsődlegesen ott merült fel, amikor is a modellváltás által „első körben” érintett intézmények nevesítésére csak 2020 első negyedében került sor, majd ezt követően már 2020. augusztus 1. napjával az intézmények már új formában is működtek. Sőt az intézmények modellváltását előkészítő, vagyis az intézmények fenntartói jogait megkapó vagyongazdálkodó alapítványok létesítésére is csak 2020 májusában került sor.

¹⁶ Fokozatváltás a felsőoktatásban..., 5.

¹⁷ Lásd erről bővebben: RITÓ Evelin – SZABÓ Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. *In Medias Res: Folyóirat a sajtószabadságról és a médiaszabályozásról* 2021/2., 273–286., BALÁZS István - HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA LAW WORKING PAPERS* 2020/21., 1–16.

¹⁸ A rövidítések jelentése: „első körös egyetemek”: ME: Miskolci Egyetem, SZFE: Színház- és Filmművészeti Egyetem, SZE: Széchenyi István Egyetem, MOME: Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, SE: Soproni Egyetem, AE: Állatorvostudományi Egyetem. „Második körös egyetemek”: DE: Debreceni Egyetem, MATE: Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem, MTE: Magyar Táncművészeti Egyetem, ÓE: Óbudai Egyetem, PE: Pannon Egyetem, PTE: Pécsi Tudományegyetem, SOTE: Semmelweis Egyetem, SZTE: Szegedi Tudományegyetem, TE: Testnevelési Egyetem

Ezért úgy gondoljuk, hogy a megfelelő felkészülési idő biztosítása ezen intézmények esetében valamelyest sérült. A stratégiai dokumentum megismerhetősége – így a modellváltás lényegi kérdéseinek áttekintése – rendelkezésre állt az intézmények számára, azonban az intézmények számára nem volt biztosítva megfelelő felkészülési idő új működési kereteiknek át/kigondolására, a létrejött kuratóriumokkal a jövőbeni működésre vonatkozó lényegi kérdéseknek a részletes egyeztetésére, valamint a modellváltással szintén érintett oktatók, illetve hallgatók megfelelő, pontos, részletes tájékoztatására. Ezzel álláspontunk szerint sérült az Alkotmánybíróság 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban¹⁹ rögzített elv, miszerint „... a kellő idő megállapítása során nem annak van elsődleges jelentősége, hogy az adott jogszabály mikor lépett hatályba, hanem annak, hogy a jogalanyok számára biztosítva volt-e a megfelelő felkészülési idő annak alkalmazására”.²⁰

Ezen követelmény érvényesülésének sérelmét mutatja álláspontunk szerint az is, hogy az ebben az időszakban modellt váltott egyetemek esetében az intézmények belső szabályzatainak a modellváltásnak megfelelő teljes körű módosítására csak késve/vagy nem teljeskörűen került sor. A később modellt váltott intézmények esetében is fennáll ezen követelmény sérelme, hiszen ott valamivel hosszabb „felkészülési idő” biztosításával, de azonos módon került sor a formaváltásra.

2.2.2. A megfelelő felkészülési idő-követelmények teljesülése a modellváltáshoz kapcsolódó jogalkotásban

Ha továbbvizsgáljuk a kérdést, láthatjuk, hogy a jogalkotás szempontjából nézve sem valósult meg teljeskörűen a megfelelő felkészülési idő biztosítása. Ugyanis az Nftv. módosítására sor került a modellváltás kezdetét – akár több évvel – megelőzően, azonban csak olyan jogi feltételek kerültek megalkotásra, amelyek legitimizálják ezen modellváltó intézmények működési formáját²¹, valamint biztosítják az állami intézményektől eltérő szabályok alkalmazását²². Ezen szabályok jelentős eltéréseket engednek a korábbi működési formától, azonban további részletszabályok megalkotására, még csak keretszabályozási jelleggel sem került sor, amelyek garanciális szerepet tölthettek volna be. Ennek szükségességét két szempontból látjuk indokoltnak.

Egyrészt a modellváltó intézmények szabályozására a magánintézményekre vonatkozó szabályok között került sor – ahol korábban az eleve magánintézményi keretek között működő intézmények szabályozása történt meg (pl.: Budapesti Metropolitan Egyetem, IBS Nemzetközi Üzleti Főiskola stb.). Ezen magánintézmé-

¹⁹ Bár a 62/2009. (VI. 16.) AB határozat a 2005. évi CXXXIX. törvény, az 1108/2006. (XI. 20.) Korm. határozat és a 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet alkotmányossági vizsgálata tárgyában került meghozásra és tárgya a felsőoktatási felvételi rendszere volt, maga az elv kiterjesztve az egész felsőoktatásra értelmezhető.

²⁰ G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás..., 495–496.

²¹ Nftv. 4. § (1a) bek.

²² Nftv. 94. §–95/B. §.

nyekre vonatkozó szabályozás tehát korábban is létezett és ebbe a kategóriába szűszakolták be a modellváltó intézményeket is.

Másrészt pedig a modellváltó intézmények oldaláról vizsgálva indokolt lett volna eleve megkülönböztetni ezen intézményeket, ugyanis véleményünk szerint ezek csupán „kvázi magánintézményeknek” tekinthetők. Ennek indoka az a már korábban is kiemelten hangsúlyozott tény, miszerint ezen intézmények nem teljeskörűen magánintézményi formában működnek, hiszen az állam ugyan új konstrukcióban, de továbbra is jelen van az intézmények mindennapi működésében (pl.: finanszírozás kapcsán a keretszerződésekkel, vagyonelemek ingyenes átadásával, a hallgatókat érintően a képzésekhez kapcsolódó ösztöndíjakkal, előirányzatok meghatározásával stb.). Ezentúl a modellváltás jellegéből adódóan ezen intézmények szervezeti felépítése, belső jogalkotásának alakulása is eltérő, hiszen számos jogintézmény az „állami formából” került átvételre és áll fenn továbbra is, azonban módosult feladat- és hatáskörökkel, amely módosulások kifejezetten ezen magánintézményi rendelkezésekre vezethetők vissza. Ennek eredményeképpen azonban keretszabályozás hiányában, amely egyfajta garanciális keretjelleget biztosíthatott volna, az intézmények jelentős mértékben kiszolgáltatottá váltak a fenntartó döntéseinek.

Így tehát, amennyiben akár az Nftv. módosítására szélesebb körben, részletgazdagabban került volna sor²³, vagy akár külön jogszabály útján való szabályozással²⁴ teljeskörűbben és garanciális szabályok mentén alkották volna meg a vonatkozó rendelkezéseket, ezáltal a megfelelő felkészülési idő biztosításának követelménye is kielégítőbb módon érvényesülhetett volna, továbbá a jogalanyok számára a rendelkezések megismerhetősége és a változásokra való felkészülés is kevésbé szenvedett volna csorbát.

Továbbá a jogalkotáshoz kapcsolódóan itt megemlítenéd az is, hogy a modellváltó intézmények fenntartásáért felelős vagyonkezelő alapítványokra vonatkozó, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: Vtv.) hatálybalépésére csupán 2021. május 1-jén került sor. Ez alapján a megfelelő felkészülési idő biztosítása álláspontunk szerint nem érvényesült, hiszen az első körös modellváltó intézmények formaváltására – még bőven ezen időpont előtt – 2020. augusztus 1. napjával került sor. A második körös intézmények esetében sem teljeskörűen érvényesül a követelmény, de ezen intézmények számára már biztosított volt az előzetes megismerhetőség lehetősége, hiszen ezek esetében 2021. augusztus 1. napjával²⁵ következett be a formaváltás.

²³ Külön a modellváltó intézményekre vonatkozó szabályok megalkotásával.

²⁴ Ezzel szétválasztva a jogi szabályozását az állami, eleve egyházi vagy magánintézményi felsőoktatási szereplőket, valamint a modellváltó intézményeket.

²⁵ SALAMONNÉ PILTZ Judit: Perjogi kérdések és válaszok a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok fenntartásába került egyetemek jogalanyiségával összefüggésben. *Magyar Jog* 2021/11., 682. SÁNDORNÉ KRISZT Éva: A gazdaságtudományi képzések jövőjéről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 34.

3. A modellváltó intézmények intézményi formája

Ahogy az már említésre került, a modellváltó intézmények esetében az állami intézményi formából magánintézményi formába alakulnak át és ezen formában folytatják tovább tevékenységüket. Az Nftv. 4. § (1a) bekezdése értelmében, így „...[m]agán felsőoktatási intézmény az (1) bekezdés c) és d) pontja szerinti fenntartó által fenntartott felsőoktatási intézmény”. Az Nftv. 4. § (1) bekezdésének c)–d) pontja pedig az alábbi jogi személyeket jelöli meg:

„c) a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság,

d) a Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyongazdálkodó alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület”.

A modellváltó intézmények szempontjából azonban a d) pontban megjelölt alapítványok, vagyongazdálkodó alapítványok, illetve közalapítványok bírnak relevanciával, hiszen ezen intézmények fenntartói a Vtv. alapján a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok. Ezen vagyongazdálkodó alapítványok működésére, jogaira, valamint feladat- és hatáskörére a későbbiekben kívánunk részletesebben kitérni.

A magánintézményi forma számos jog-, valamint hatásköri módosulást is eredményez. Az állami formában működő intézmények esetében az Nftv. mintegy keletkezési szabályozási jelleggel, de ezen szabályozási módszer alkalmazásával elég részletesen leírja az intézményekre vonatkozó szabályokat. Ezzel ellentétben a magánintézmények esetében a már korábban felvetett jogalkotási problémák érvényesülnek, valamint az Nftv. a 94. §–95/B. §-a azon szabályokat jelöli meg, ahol eltérnek vagy eltérhetnek az ezen formában működő intézmények az állami intézményekre vonatkozó szabályozástól. Ezen magánintézményi szabályok közül a legkiemelkedőbbet érinteném, így „[a] magán felsőoktatási intézmény alapító okirata a 12. § (3) bekezdésében és a 73. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően úgy is rendelkezhet, hogy a fenntartó fogadja el a felsőoktatási intézmény költségvetését, a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját, szervezeti és működési szabályzatát, vagyongazdálkodási tervét, gazdálkodó szervezet alapítását, gazdálkodó szervezetben történő részesedés szerzését, valamint a fenntartó írja ki a rektori pályázatot”.²⁶

Az idézett bekezdésben foglalt jogkörök jelentősége abban áll, hogy az állami intézmények esetében – így a modellváltást megelőzően a modellváltó intézmények esetében is – ezek gyakorlására a Szenátus, vagyis a felsőoktatási intézmények legfőbb döntéshozó szervének feladat- és hatáskörébe tartoznak. Ennek jelentősége abban áll, hogy a Szenátus összetétele önkormányzati alapon szerveződik, ahol minden, a felsőoktatási intézmény életében szerepet játszó „csoport” képviselteti magát, így pl.: a rektor, kancellár, az egyes karok/intézetek, szakszervezet, valamint a hallgatók érdekképviseletét ellátó hallgatói önkormányzatok (a továbbiakban: HÖK) is. Ezen jogkörök a fenntartóhoz való áthelyezésének a lehetőségével a Szenátust megillető jogok közül, a felsőoktatási intézmény életét befolyásoló legjelentősebb kérdésekben való tényleges döntés jogát kiüresíthetik.

²⁶ Nftv. 94. § (6) bek.

A tényleges döntés kiüresítése alatt pedig az értendő a Vtv. 22. § (4) bekezdése értelmében, amennyiben ezen jogok gyakorlását – az alapító okiratban – a fenntartó magának vindikálja, emellett a Szenátus részére véleményezési vagy egyetértési jogot kell biztosítani. Ebben az esetben a döntésben való részvételtől a Szenátus nem kerül ugyan kizárásra, azonban a tényleges döntés meghozatala mégsem a testületet illeti. Továbbá jelentős különbséget jelent, hogy az adott intézmény Szenátusa számára véleményezési vagy egyetértési jog kerül biztosításra. Ugyanis a véleményezési jog keretében a Szenátus kifejtheti véleményét, illetve javaslatait, de az elfogadáshoz a jóváhagyása (egyetértése) nem szükséges, ezzel ellentétben az egyetértési jog esetén már az egyetértés is szükséges, így annak jogi hatása jelentősebb. Hozzá kell azonban tenni azt, hogy mind az Nftv. 94. § (6) bekezdése, mind a Vtv. 22. § (4) bekezdése a „rendelkezhet” szót használja, tehát a fenntartó dönthet úgy is, hogy ő maga nem kíván részt venni a tényleges döntéshozatalban, hanem meghagyja az Nftv. 12. § (3) bekezdésében foglalt jogokat a Szenátus feladat- és hatáskörében.

Ezen módosítás tekinthető talán a modellváltás leginkább vitatott és legsarkalatosabb pontjának, hiszen ezen rendelkezés értelmezhető akár a felsőoktatási intézmények autonómiájának sérelmeként is.

Alláspontunk szerint azonban, amennyiben a fenntartó él a jogosultságok saját kézbe történő átvételével, a véleménynyilvánítási jog biztosítása nem kielégítő, érdemi eredmény elérésére nem alkalmas. Az egyetértési jog gyakorlása azonban már érdemi ráhatást jelenthet, a Szenátus és a felsőoktatási intézmény ennek révén tudja érvényesíteni meglátásait, amellett, hogy a tényleges döntés a fenntartót illeti meg továbbra is. Ezáltal egy, az észszerű gazdálkodásra és a vagyon megóvására irányuló rendszer kerül kialakításra – amely a jogalkotói szándék a szabályozás mögött –, hiszen egy „külső” szereplő, azaz a Kuratórium is megjelenhet a döntés meghozatalában. Ezen törekvések indokoltsága pedig igazolható az Állami Számvevőszék vizsgálatai alapján²⁷. Azonban ezen jogkörök érvényesülése kapcsán további kérdésként merül fel az Nftv. azon korábban említésre került rendelkezése is, amely alapján a Szenátus összetételére vonatkozóan is eltéréseket enged a magánintézmények esetén.

4. A modellváltó intézmények új „csúcsszervei” – a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok egy új szereplőként, mégpedig egyfajta „csúcsszerveként” jelentek meg a modellváltó intézmények életében. Ennek oka, hogy ezen vagyonkezelői alapítványok kerültek a fenntartó szerepébe, rájuk – 2022. január 1-jétől – az alapítói jogok átruházása is lehetséges²⁸. Ezen természetükből eredően, valamint az Nftv. keretei között meghatározott ren-

²⁷ [²⁸ Nftv. 4. § \(2\)–\(2a\) bekezdések és a Vtv. 7. § \(1\)–\(3\) bekezdések.](https://www.aszhirportal.hu/hirek/hat-egyetem-et-vizsgalt-az-asz-indokolt-volt-a-modellváltas, 2022. március 4.</p></div><div data-bbox=)

delkezések okán a felsőoktatási intézmények létre, működésére jelentős ráhatással rendelkeznek. A vagyongazdálkodó alapítványokra vonatkozó pontos rendelkezéseket a Vtv. tartalmazza. Így elsődlegesen az itt megtalálható, valamint az Nftv. kiegészítő jellegű szabályait kívánjuk jelen fejezetben tárgyalni.

4.1. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok meghatározása

Ezen jogi személyek esetében elsődlegesen azok sokatmondó elnevezéséből lehet kiindulni. Így ránézésre is megállapítható, hogy az ilyen jellegű alapítványokat valamely közfeladat ellátása céljából hozták létre, valamilyen közérdek kielégítésére. Ezen alapítványok esetében természetesen az elsődleges cél – vagyis az ellátandó közfeladat – a felsőoktatási intézmények működtetése, amelyhez jelentős közérdek fűződik. Ezen közérdeket megalapozza a művelődéshez-, és konkrétan az oktatáshoz való jog érvényesülése, amelyet az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdésében juttat érvényre.

A vagyongazdálkodó alapítványokról szóló törvény maga meghatározza az 1. § (1) bekezdésében, saját maga létrehozásának célját, valamint tevékenységét: „Az állam elismeri a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok társadalmi értékteremtő szerepét, és támogatja a közfeladat ellátásukat és céljaik megvalósítását.” Ezen legitatív meghatározásból továbbá kitűnik azon korábban már kifejtett tény, hogy az állam ugyan más formában, de jelen marad az intézmények életében, hiszen ezen idézett bekezdés is azt tükrözi, hogy az állam a modellváltó intézmények fenntartóit elismeri, sőt azok tevékenységét, valamint a tevékenységellátásukat kifejezetten – financiálisan is – támogatja. Az állam ezen legitimációja, valamint támogatása az egyik legerőteljesebb és legmeghatározóbb kapcsolódási pontot jelenti a magánintézmények – így a felsőoktatás –, valamint az állam között.

Ezen kijelentések megerősítésére a Vtv. 1. § (2) bekezdésében tovább is lép, miszerint „[a]z állam az (1) bekezdésben foglaltak érvényre juttatása érdekében védi a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok, mint sajátos magánjogi jogalanyok jogintézményét és magánjogi autonómiáját, és biztosítja a működésükhöz szükséges jogszabályi környezet, ideértve azok szervezeti, vagyoni és működési függetlenségét”. Ezen bekezdésből kiolvasható, hogy az állam a vagyongazdálkodó alapítványok számára garanciális rendelkezéseket is alkot azok működésének biztosítására.

A vagyongazdálkodó alapítványok a jogi személyek között egy teljesen sajátos helyet és szerepet betöltő jogintézményként jelennek meg. Továbbá a jogalkotó autonómiával is felruházta ezen szervezeteket, amely nagy jelentőséggel bír, hiszen így azok döntéseik meghozatala során jelentős szabadságra tehetnek szert. A működéshez szükséges jogszabályi környezet kialakítása, valamint biztosítása által pedig a jogalkotó megteremti a jogbiztonságot is ezen vagyongazdálkodó alapítványok számára, hiszen ezáltal azok számára jogaik és kötelezettségeik nyilvánvalóak, törvényi szinten szabályozottak. A szervezeti, vagyoni, valamint működési függetlenség biztosítása által pedig a vagyongazdálkodó alapítványok – azok belső működésére nézve is – jelentős szabadsággal rendelkeznek azáltal, hogy nem helyezi őket a jogalkotó

semmilyen más jogi személlyel való függőségbe – vagy közös szabályok alá²⁹, valamint azáltal, hogy ezen területeken döntéseiket külső befolyástól mentesen hozhatják meg.

4.2. A vagyonkezelő alapítványok szervezete, az alapítói jogok gyakorlása

A vagyonkezelő alapítványok szervezete több „szervezeti egységből” tevődik össze, amelyeket három részre oszthatunk:

Az alapítvány ügyvezetését legfeljebb öt természetes személyből álló kuratórium látja el.³⁰ Ezek alapján a kuratórium, mint az ügyvezetésért felelős szerv látja el a vagyonkezelő alapítványok működésével, valamint ügyvitelével kapcsolatos feladatokat, vagyis ezen szerv határozható meg ezen jogi személyek vezető testületeként. Összetételét tekintve (5 természetes személy) egyértelmű kritériumként jelenik meg, hogy jogi személy kurátori pozíciót nem tölthet be. A kuratóriumok személyi körét tekintve a modellváltás megvalósítása során általánosságban az adott felsőoktatási intézményekhez – vagy városhoz/térséghez –, valamilyen szálon kötődő személyek kerültek kurátori tisztségbe. Ezentúl több kuratórium esetében, elsődlegesen annak elnöki tisztségére, olyan személyek kerültek megválasztásra, akik az intézményhez/régióhoz kötődésen túl, kapcsolatot képeznek az állami szervezetekkel is (az általuk betöltött egyéb állami tisztség/pozíció által). Ennek oka szintén értelmezhető úgy, hogy az állam a fenntartón, azaz a kuratóriumon keresztül továbbra is részt kíván venni az intézmények életében, azáltal, hogy az állami elveket/célokot valló személyek kerülnek ezen testületekbe vagy azok élére.

A vagyonkezelő alapítványok esetében a törvényi rendelkezések alapján kötelező felügyelőbizottság kijelölése, valamint annak működtetése.³¹ Ezen legalább három természetes személyből álló testület működésének elsődleges célja egyértelműen a törvényes működés biztosítása, valamint a feladatellátás folyamatos ellenőrizhetősége.

Az állandó könyvvizsgáló³² megbízása a vagyonkezelő alapítványok működése során szintén kötelező.³³ Ezen tisztség szintén a törvényes működés biztosítására, valamint ellenőrizhetőségére vonatkozó rendelkezésként értelmezhető.

A Vtv. továbbá mindhárom „szervezeti egység” személyi körére vonatkozóan lehetőséget biztosít képesítési, végzettségi és egyéb szakmai követelmények előírására a vagyonkezelő alapítvány alapító okiratában.³⁴ Amennyiben ezen lehetőséggel élnek, az alapító okirat létesítése során garantálható, hogy a felsőoktatási intézmény

²⁹ Mint például a gazdasági társaságok esetében a gazdasági társaságokra vonatkozó közös szabályok.

³⁰ Vtv. 6. § (1) bek. és SÁNDOR István: A vagyonkezelő alapítvány nemzetközi összehasonlításban. *Jogtudományi Közöny* 2021/1., 9.

³¹ SÁNDOR: i. m. 10.

³² Vtv. 6. § (2) bek.

³³ SÁNDOR: i. m. 10.

³⁴ Vtv. 6. § (3) bek.

fenntartói szervében annak működése szempontjából a legalkalmasabb, valamint megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező személyek kerüljenek kijelölésre.

Ezentúl a törvény összeférhetlenségi szabályokat is meghatároz a vagyongazdálkodó alapítványok személyi körével szemben. „Az alapítvány kuratóriumában és felügyelőbizottságában betöltött tagság nem összeférhetetlen további munkaviszonnyal, illetve munkavégzésre irányuló más jogviszonnyal, valamint külön törvény szerinti egyéb megbízatással és tisztséggel.”³⁵ Ezek alapján a vagyongazdálkodó alapítványok tisztségviselői az alapítványban betöltött munkájukat más, egyéb jogviszonyuk fennállására tekintet nélkül elláthatják.

Ezen fő szervezeti egységek mellett továbbá a Vtv. megjeleníti a vagyongazdálkodás külső ellenőrzése érdekében a vagyongazdálkodó ellenőrt is. Ezen személy kijelölésére elsődlegesen az alapító jogosult az alapító okiratban, annak érdekében, hogy a vagyongazdálkodó ellenőrzés az alapítvány közfeladat-ellátásának, vagyongazdálkodási tevékenységének jogszerűségét az alapítvány ellenőrző szervétől függetlenül figyelemmel kíséresse.³⁶

4.2.1. Az alapítói jogok gyakorlása

Az alapítói jogok gyakorlása többféleképpen is megvalósulhat: „Az alapítvány alapítója, illetve csatlakozója az alapító okiratban az alapítói jogok gyakorlására az alapítvány kuratóriumát is kijelölheti, vagy ha az alapítói jogait az alapító okiratban fenntartotta vagy abban arról nem rendelkezett, e jogait az alapítványra átruházhatja.”³⁷ Elsőként az alapítói jogok esetében szükséges annak meghatározása, hogy ki tekinthető alapítónak. Alapítónak az állam jelenik meg, hiszen ezen vagyongazdálkodó alapítványokat az állam törvények útján létesíti, juttat azok részére vagyont. Az alapítói jogok gyakorlása pedig kétfelé válik:

Az alapítói jogok gyakorlásáról az alapító már az alapító okiratban lemondhat és annak gyakorlására a kuratóriumot jelölheti ki, vagyis az alapítvány létrejöttétől kezdődően ezen testület gyakorolhatja ezen jogokat.

Az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó átruházás kifejezett rendelkezés alapján vagy rendelkezés hiányában nem kerül átruházásra az alapító okiratban, így ezen jogokat az alapító fenntartja magának. Azonban a későbbiekben a törvény lehetőséget biztosít ezen jogok átruházására, amely átruházástól kezdődően azok gyakorlására már a kuratórium lesz jogosult.

A törvényben az alapítói jogok gyakorlására vonatkozóan azonban egy negatív kritérium is megfogalmazásra került: „Az alapító, illetve csatlakozó az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó kijelölését, illetve e jogainak átruházását nem vonhatja vissza, az alapítvány kuratóriuma a rá vonatkozó kijelölésről nem mondhat le, az alapítói jog gyakorlására mást nem jelölhet ki, valamint a rá átruházott alapítói jogokat –

³⁵ Vtv. 15. § (1) bek.

³⁶ Vtv. 8. § (1) bek.

³⁷ Vtv. 7. § (1) bek.

a (2) bekezdésben foglalt kivétellel³⁸ – nem ruházhatja át.”³⁹ Az alapítói jogok gyakorlására vonatkozóan ez alapján egy kettős kitétel került megalkotásra, miszerint: Az alapító az átruházott alapítói jogokat saját elhatározása alapján nem veheti/vonhatja vissza, és a kuratórium a számára biztosított alapítói jogokról nem mondhat le, gyakorlására nem jelölhet ki mást, azokat nem ruházhatja át másra.

Ezen rendelkezések által az alapítói jogok elidegenítése nem megengedett, így azokat kizárólag vagy az alapító vagy az alapító által kijelölt kuratórium gyakorolhatja.⁴⁰

4.3. A vagyongazdálkodó alapítványok által ellátott közfeladatok

A vagyongazdálkodó alapítványok, mint azt a nevük is sugallja, valamely közfeladat ellátására hivatottak. A Vtv. 16. §-ban foglalt rendelkezések alapján a vagyongazdálkodó alapítványok által ellátott közfeladatok a törvény mellékletében az egyes alapítványokra vonatkozóan kerülnek meghatározásra (ilyen ellátott közfeladatok például a felsőoktatási tevékenység folytatása, egészségügyi tevékenység folytatása, rászorultsági alapú támogatás biztosítása, tehetséggondozó programok működtetése stb.). Az alapítvány a számára kijelölt közfeladatot, akár közvetlen, akár közvetett módon is elláthatja, így „[ha] a az alapítvány az 1. melléklet szerinti közfeladatot közvetve vagy közvetlen tulajdonában álló jogi személy útján látja el, akkor ezen jogi személy fenntartása és működésének biztosítása is közfeladatnak minősül”.⁴¹ Ezek alapján az alapítvány akár közvetlen módon saját szervezetrendszerén keresztül is elláthatja, vagy akár közvetett vagy közvetlen a tulajdonában álló jogi személy útján is, amely ezen esetben szintén közfeladatnak minősül, vagyis az ezen tevékenységre vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik.

A közfeladatok végrehajtására vonatkozóan is tartalmaz ezentúl rendelkezéseket a törvény. Így a végrehajtás tekintetében „[a] közfeladat-ellátás hosszú távú, kiszámítható biztosításához fűződő közérdekre figyelemmel a közfeladat az alapítványtól el nem vonható, és annak ellátásával az alapítvány sem hagyhat fel”.⁴² Tehát egy garanciális szabály került megalkotásra a közfeladat ellátásának biztosítására, hiszen azt sem „külsőleg”, sem pedig a vagyongazdálkodó alapítvány saját döntése alapján nem lehet elvonni az annak ellátására kijelölt jogi személytől.

A közfeladatok körére, valamint jogi sorsára vonatkozóan is megállapításra kerültek rendelkezések, vagyis „[ú]j közfeladatot megállapítani, a közfeladatot módosítani vagy közfeladat ellátásáról lemondani sarkalatos törvény felhatalmazása

³⁸ „Az alapító okirat rendelkezhet akként, hogy az alapító, illetve a csatlakozó alapítványban fennálló alapítói jogai a halála, jogutód nélküli megszűnése vagy az alapító okiratban meghatározott feltétel bekövetkezése esetén az alapítványra vagy az alapító okiratban meghatározott személyre szállnak.”

³⁹ Vtv. 7. § (1) bek.

⁴⁰ SZÁNTÓ Péter: A fenntartói szerepvállalás változása a felsőoktatás ágazati szabályozása tükrében. *Gazdaság és Jog* 2022/1–2., 47.

⁴¹ Vtv. 16. § (2) bek.

⁴² Vtv. 16. § (3) bek.

alapján az alapító okirat módosításával lehet”.⁴³ Ezáltal szintén egy garanciális, mégpedig kettős garanciális szabály került megalkotásra:

Sarkalatos törvényen alapuló felhatalmazás: Ezen szükségességi kellék biztosítja egyrészt azt, hogy új közfeladat megállapítása, vagy a közfeladatok módosítása, illetve az azokról való lemondás jogszabályi rendelkezéshez kötött, vagyis a közfeladat ellátásával érintett alanyok arról szabadon nem dönthetnek. Ezzel érvényesülnek a Vtv. 16. § (3) bekezdésében meghatározott követelmények, a közfeladat-ellátással kapcsolatosan. További garanciális szabályt jelent, hogy sarkalatos törvényen alapuló felhatalmazás szükséges, hiszen ezen törvények elfogadásához az „egyszerű törvények” elfogadásához szükséges szavazatok számánál nagyobb (a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmados többségével) arány szükséges.

Alapító okirat módosítása: „A kuratórium az alapító okirat módosításának jogát csak akkor gyakorolhatja, ha az alapító, illetve – ha az alapító okirat alapján alapítói jogok gyakorlására jogosult – a csatlakozó erre az alapítói okiratban kifejezetten feljogosította, az alapító okirat azonban ennek hiányában is módosítható, ha ezt az időközben megváltozott körülmények vagy jogszabályi követelmények a célok megvalósíthatósága érdekében szükségessé teszik.”⁴⁴ Eszerint a törvény elsődlegesen akkor biztosít lehetőséget a kuratóriumok számára az alapító okirat módosítására, ha az alapítói jogok azokra átruházásra kerültek – vagyis a kuratórium a fenntartói és az alapítói jogokat is gyakorolja – ezek hiányában csupán a törvényben meghatározott esetekben kivételes jelleggel van lehetőség módosításra. Ezen rendelkezés szintén egy további garanciális szabályt jelent.

4.3.1. A felsőoktatási közfeladat-ellátásra vonatkozó különös szabályok

A közfeladatok ellátása között a jogalkotó a felsőoktatásra vonatkozóan különös szabályokat is alkotott. Ezek alapján „[h]a az alapítvány közfeladataként felsőoktatási tevékenység is meghatározásra került, akkor azt az alapítvány felsőoktatási intézménye útján látja el”.⁴⁵ Ebben az esetben a felsőoktatási intézmény fenntartója és tulajdonosa az alapítvány, amely intézmény fenntartója és tulajdonosa nem lehet eltérő személy.⁴⁶ Ezen kitétel egy egyszerű logikai kitételt, valamint az Nftv. rendelkezéseit követi, mely szerint felsőoktatási tevékenység folytatása a felsőoktatási intézmény keretei között lehetséges.

A joggyakorlás tekintetében a jogalkotó háttérjogszabály kijelöléséről is rendelkezett: „A tulajdonos – a felsőoktatási intézménynek a kutatás és az oktatás tartalmával és módszereivel kapcsolatban, az Alaptörvényben és az e törvényben biztosított önállóságát nem sértve – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szerint gyakorolja a tulajdonost a polgári jog alapján megillető jogokat.”⁴⁷

⁴³ Vtv. 16. § (4) bek.

⁴⁴ Vtv. 10. § (6) bek.

⁴⁵ Vtv. 22. § (1) bek.

⁴⁶ Vtv. 22. § (1)–(2) bekezdések.

⁴⁷ Vtv. 22. § (3) bek.

Ezen rendelkezés keretében egyrészt a jogalkotó rendelkezett a felsőoktatási intézmények Alaptörvényben biztosított autonómiájának meghatározásáról, másrészt az Nftv. szabályait rendeli alkalmazni a tulajdonosi joggyakorlást illetően.

A Vtv. 22. § (4) bekezdésében foglaltak az Nftv. 94. § (6) bekezdésében foglaltaknak fenntartói oldalról való megjelenítését tartalmazzák, amely alapján az ezen bekezdésben felsorolt jogkörök – az alapítói okirat alapján – a fenntartó hatáskörébe utalásáról rendelkeznek. Azonban ezen jogkörök esetében egy esetleges korlátozó jellegű rendelkezés is megjelenik, vagyis a szenátus részére biztosítandó véleménynyilvánítási vagy egyetértési jog.⁴⁸

Összegzés

A modellváltás, az állam felsőoktatásban való részvételének egy teljesen új formáját hozta el a hazai oktatási rendszerben, amely jelenleg már a felsőoktatási intézmények többségében érvényesül. Az állam felsőoktatásban való részvételének megreformálására tett ezen lépése nem unikális törekvés, az a világ, valamint Európa több országában fokozatosan szintérré kerül(t). Hazánkban ezen folyamatot a 2016-ban megszületett *Fokozatváltás a felsőoktatásban* című stratégiai dokumentum irányozta elő. A 2020-ban kezdetét vevő modellváltás az ezen dokumentumban kitűzött célok és indokok mentén vette kezdetét, valamint nagy részben az abban megfogalmazottak szem előtt tartásával valósult meg.

A modellváltás esetében is kulcskérdésként, valamint leginkább kritikával támadható pontként jelent meg a felsőoktatásban egyébként is meghatározó kérdést játszó megfelelő felkészülési idő biztosítása. A stratégiai dokumentum ugyan már 2016-ban rögzítette a változásokat, valamint megvalósulásának főbb vonalait, azonban az „első körös” modellváltó intézmények nevesítésére csupán 2020-ban került sor, amelyet követően 2020. augusztus 1-jével már be is következett ezen felsőoktatási intézmények modellváltása, újrastrukturálódása. Ezt követően a „második körös” modellváltó intézmények esetében is hasonló (bár hosszabb felkészülési idő állt rendelkezésükre) tendencia érvényesült. Továbbá a jogalkotó a jogalkotás terén sem biztosított a modellváltás szereplőinek hosszas felkészülési időt, se azok hatályba lépése, se azok megismerhetősége tekintetében. Összeségében tehát elmondható, hogy a megfelelő felkészülési időre vonatkozó követelmény csak részben érvényesült.

A modellváltó intézmények intézményi formájára vonatkozóan a törvény nem tartalmaz külön rendelkezéseket, azokat pusztán a magánintézmények kategóriájába sorolja. Ezen kategorizálás véleményünk szerint nem megfelelő, mivel ezen modellváltó intézmények csak ún. kvázi magánintézményeknek tekinthetők tekintettel arra, hogy azok több szálon kapcsolódnak az államhoz (pl.: állami ösztöndíjas képzések, normatív alapú támogatások stb.), amelyek a „klasszikus” magánintézmények esetében nem találhatók meg. Ezentúl a jogalkotó a szabályozás kapcsán

⁴⁸ Ezen rendelkezések vizsgálatára azonban már a korábbiakban kitértünk, így azt nem kívánjuk megismételni.

azon elvet választotta, hogy a modellváltó intézményekre vonatkozóan – a magán-intézményi szabályok között – az állami intézményekre alkalmazandó szabályok alól tesz kivételeket. Tekintettel ezekre, véleményünk szerint a modellváltó intézmények esetében további jogalkotás lenne szükséges elválasztva egymástól a „klasszikus” és a „kvázi” magánintézményeket, így az azokra alkalmazandó szabályokat is. Ezen szabályozás módjára vonatkozóan egy keretszabályozást tartanánk megfelelőnek, amely a modellváltó intézményekre általánosságban állapítana meg szabályokat, amelyek keretei között továbbra is érvényesülhetne a felsőoktatási intézmények „soft law”-ja, vagyis belső szabályozása.

A modellváltó intézmények életében új szereplőként, de annál nagyobb jelentőséggel jelentek meg azok új „csúcsszervei”, vagyis a fenntartói szerepet betöltő közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok, valamint azok vezetését ellátó kuratóriumok. Ezen jogi személyek létesítésére, szervezetére, a jogi személy által ellátott közfeladatokra, valamint ezen vagyongazdálkodó alapítványok alapító okirataira, az alapítói jogok gyakorlására stb. vonatkozóan számos rendelkezést tartalmaz a Vtv., amely kihatással van a felsőoktatási intézmények mindennapi működésére is. A jogalkotó ezen jogi személyek számára számos jelentős jogosítványt biztosít, amelyek vonatkozásában a szenátust érintőek tekinthetők a legjelentősebbeknek. Ezen rendelkezések értelmében számos korábban a szenátus hatáskörébe tartozó feladat- és hatáskört a kuratóriumok gyakorolhatnak a szenátus számára biztosított véleménynyilvánítási vagy egyetértési jog biztosítása mellett. Véleményünk szerint ezen rendelkezés módosítása szükséges lenne olyan értelemben, hogy a szenátusok részére általános jelleggel egyetértési jog kerülhessen kizárólag biztosításra, annak garanciájaként, hogy ezen testület biztosan érdemi ráhatást tudjon továbbra is gyakorolni a felsőoktatási intézmény működésére vonatkozóan.

A modellváltás kapcsán összességében elmondható, hogy a kitűzött célok a felsőoktatás színvonalának emelkedését és fejlődését eredményezhetik, amelyhez azonban szükséges a megfelelő gyakorlati megvalósítás is. A jogalkotás, valamint annak végrehajtása terén azonban megfigyelhetők hiányosságok, valamint véleményünk szerint szükségesek módosítások. Amennyiben a modellváltás képes ezek pótlására, orvoslására, valamint a későbbiekben esetlegesen felmerülő további problémák kezelésére, akkor céljainak elérésével egy versenyképesebb, jelentős társadalmi szerepet betöltő, valamint színvonalasabb (mind az oktatás, kutatás és az infrastruktúra területén) felsőoktatás valósulhat meg.

Felhasznált irodalom

- [1] BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? MTA Law Working Papers 2020/21., 1–16.
- [2] FODOR Márk Jozipovics: A felsőoktatási modellváltás tapasztalatai hallgatói szemszögből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 120–131.

- [3] GERMÁN Györgyi: *Felsőoktatási reform pro és kontra a magyar felsőoktatás modellváltásáról*. <https://www.goethe.de/ins/hu/hu/kul/mag/22117713.html>, 2021. november 2.
- [4] G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén – következmények és tanulságok. *Magyar Jog* 2014/9., 490–499.
- [5] G. KARÁCSONY Gergely: A felsőoktatás finanszírozásának modellje és tapasztalatai: A felsőoktatás finanszírozásának elmélete és nemzetközi modelljei. *Jog – Állam – Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 2014/4., 53–73.
- [6] RITÓ Evelin – SZABÓ Balázs: Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól. *In Medias Res: Folyóirat a sajtósabadságról és a médiaszabályozásról* 2021/2., 273–286.
- [7] RÓNAY Zoltán: Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási) jogalkotási dráma. *Közjogi Szemle* 2017/2., 25–30.
- [8] SALAMONNÉ PILTZ Judit: Perjogi kérdések és válaszok a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok fenntartásába került egyetemek jogalanyiságával összefüggésben. *Magyar Jog* 2021/11., 682–683.
- [9] SÁNDOR István: A vagyonkezelő alapítvány nemzetközi összehasonlításban. *Jogtudományi Közlöny* 2021/1., 3–11.
- [10] SÁNDORNÉ KRISZT Éva: A gazdaságtudományi képzések jövőkéiről. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 32–41.
- [11] SZÁNTHÓ Péter: A fenntartói szerepvállalás változása a felsőoktatás ágazati szabályozása tükrében. *Gazdaság és Jog* 2022/1–2., 42–48.
- [12] TORMA András: Kérdések és válaszok (?) a magyar felsőoktatásban: rektor kontra kancellár. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2021/3., 98–109.
- [13] TÖRÖK Imre: Gondolatok a felsőoktatás (saját) feladatairól. *Gazdaság és Jog*, 2017/9., 18–26.
- [14] *Fokozatváltás a felsőoktatásban – a teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai*. https://2015-2019.kormany.hu/download/c/9c/e0000/Fokozatvaltas_Felsooktatásban_HONLAPRA.PDF, 2021. október 1.
- [15] <https://modellvaltas.kormany.hu/gy-i-k>, 2021. november 3.
- [16] <https://www.aszhirportal.hu/hirek/hat-egyetem-et-vizsgalt-az-asz-indokolt-volt-a-modellvaltas>, 2022. március 4.
- [17] *Diákok újítanak meg a Corvinust – az MCC nyári táborában jártunk*. https://nemzedek.mandiner.hu/cikk/20180821_diakok_ujitanak_meg_a_corvinust_az_mcc_nyari_taboraban_jartunk, 2022. február 15.