

A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köf.I.5020/2013/5.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Fővárosi Törvényszék (1055 Budapest, Markó u. 27.) indítványa alapján, a dr. Viszlói Tamás ügyvéd által képviselt Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatának (1153 Budapest, Bocskai utca 1-3.) a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselőket és ügykezelőket megillető szociális, jóléti és egészségügyi juttatásokról szóló 7/2011.(II.22.) számú rendelete felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban, meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

1. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy a Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatának a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselőket és ügykezelőket megillető szociális, jóléti és egészségügyi juttatásokról szóló 7/2011. (II. 22.) számú önkormányzati rendeletének 13. §-a törvényellenes.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy a Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalota Önkormányzatának a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselőket és ügykezelőket megillető szociális, jóléti és egészségügyi juttatásokról szóló 7/2011. (II. 22.) számú önkormányzati rendeletének 13. §-a nem alkalmazható a Fővárosi Törvényszék előtt 55.Mf.631.410/2012. számú folyamatban lévő perben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

3. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli a határozata Magyar Közlönyben való közzétételét.

4. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli, hogy határozatát – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.

*A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.***I n d o k o l á s**

I.

1. Az alapper felperesének 1978. október 16. óta fennálló közszerolálati jogviszonya 2011. augusztus 20. napjával szűnt meg. Az alperesként eljáró Budapest Főváros XV. kerület Önkormányzat Polgármesteri Hivatala (a továbbiakban: érintett Önkormányzat) nem ismerte el, hogy a felperes a jogviszony megszüntetésének esetére hűségjutalomra jogosult. A felperes munkaügyi perben kívánta jogosultságát bizonyítani.

2. A hűségjutalmat az érintett Önkormányzat jegyzője által az egységes közszerolálati szabályzatról szóló 2/2005. (III. 28.) számú utasítás (a továbbiakban: Utasítás) intézményesítette annak részletsabályaival együtt. Az Utasítás 53. §-a a hűségjutalomra való jogosultság feltételét a hivatalban folyamatosan eltöltött 10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45 évben határozta meg.

3. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 4. §-a rendeletalkotásra hatalmazta fel az érintett Önkormányzatot, amelynek alapján elfogadta a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselők és ügykezelők közszerolálati jogviszonyának egyes kérdéseiről szóló 29/2003. (IX. 25.) számú rendeletet (a továbbiakban: Ör.1.). Az Ör.1. 17. § (2) bekezdése felhatalmazást tartalmaz arra, hogy a jegyző az Ör.1.-ben „meghatározott szociális és egyéb juttatások feltételeit, módját, mértékét (...) közszerolálati szabályzatban” megállapítsa.

Az Ör.1.-t az érintett Önkormányzat 6/2010. (III. 1.) számú rendeletével hatályon kívül helyezte, majd pedig megalkotta a 2011. február 23-án hatályba lépő, a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselőket és ügykezelőket megillető szociális, jóléti és egészségügyi juttatásokról szóló 7/2011. (II. 22.) számú rendeletét (a továbbiakban: Ör.2.). Megjegyzendő, hogy az érintett Önkormányzat weboldalán elérhető dokumentumaiban megállapíthatóan 15/2012. (IV. 27.) számú önkormányzati rendelete 14. § (2) bekezdésével az Ör.2.-t hatályon kívül helyezte.

4. Szemben az Utasítás 53. §-ában foglaltakkal, az időközben hatályba lépő Ör.2. 13. § (1) bekezdése a közszerolálati feladat elismeréseként „[a] köztisztviselő a hivatalnál eltöltött 20 és 45 évi közszerolálati jogviszonya után” állapít meg hűségjutalomra való jogosultságot. Az Ör.2. 13. § (2) bekezdése meghatározza a hűségjutalom mértékét is. A felperes közszerolálati jogviszonya a felmentés folytán 2011. augusztus 20-án már az Ör.2. hatálya alatt szűnt meg.

5. Az első fokon eljáró Fővárosi Munkaügyi Bíróság a felperes keresetét elutasította. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék a per tárgyalásának felfüggesztése mellett a Kúria

Önkormányzati Tanácsához fordult. Indítványában a perbeli alkalmazást kizáró törvényellenességi aggályait fogalmazta meg az Ör.2. 13. §-ával összefüggésben, mivel az az Utasítás rendelkezéseit ugyan nem helyezi hatályon kívül, ugyanakkor attól eltérő mértékű hűségjutalmat határoz meg a köztisztviselők számára, és szűkíti a jogosultság körét, feltételeit. Az indítványozó Törvényszék álláspontja értelmében az Ör.2. 13. §-a sérti a Ktv. 4. §-át, mivel az érintett Önkormányzat túlerjeszkedett jogalkotói hatáskörén. Az Ör.2. 13. §-a ugyanis elvonta a jegyző szabályozási jogkörét, ugyanakkor jogbizonytalanságot keletkeztetett azzal, hogy nem helyezte hatályon kívül az Utasítást.

6. Az érintett Önkormányzat állásfoglalásában elsődlegesen azzal védekezett, hogy mivel az alapper felperese keresetét nem az indítványban támadott Ör.2.-re, hanem az Utasítás rendelkezéseire alapította, ezért az indítványozó Törvényszéknek a perben az Ör.2.-t nem kell alkalmaznia, s így az indítványozásnak hiányoznak a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (3) bekezdése szerinti feltételei. Megjegyezte, hogy az Ör.1.-t az érintett Önkormányzat 6/2010. (III. 1.) számú rendelete 2010. március 1. napjával hatályon kívül helyezte, így az azon alapuló Utasítás alkalmazhatósága is megszűnt a fenti időponttól.

Érdemben arra hivatkozott, hogy a hűségjutalom a Ktv. 4. §-án alapuló juttatás, nem a munkateljesítményhez kötődő, ezért nem bérjellegű, hanem jóléti juttatás. Ezen túlmenően pedig fedezetét az önkormányzat éves költségvetése képezi, tehát az érintett Önkormányzat a Ktv. 4. §-ában kapott felhatalmazást semmilyen értelemben nem lépte túl. Kifejtette, hogy a Ktv. 2003. évi XLV. törvénnyel módosított 137. § (1) bekezdése alapján a jegyzőnek nem tartozik hatáskörébe a Ktv.-ben nem szabályozott hűségjutalom meghatározása.

II.

Az indítvány megalapozott.

1. A bíró normakontroll eljárás kezdeményezésére irányuló felhatalmazásának feltétele a Bszi. 48. § (3) bekezdése értelmében az, hogy „konkrét” legyen, azaz meghatározott peres ügyhöz kötődjön. Ez a helyzet akkor, ha a bíró a perbe vitt jogok megalapozottságát közvetlenül – bizonyos esetekben közvetetten – az adott norma alkalmazásával dönti el.

A jelen esetben a munkaügyi vita tárgya az, hogy a felperes jogosult-e vagy sem a hűségjutalomra: a hűségjutalom intézményének feltételeit, mértékét, az Utasítás és az Ör.2. eltérően rendezi, a kérdés megítélése tekintetében ezért az Utasítás és az Ör.2. szabályai alapján eltérő következtetésre lehet jutni. Következésképpen – szemben az érintett Önkormányzat állásfoglalásában foglaltakkal – a perben jelentősége van annak a kérdésnek, hogy az Ör.2. törvényesen megalkotott jogszabálynak minősül, vagy sem.

Annak ellenére, hogy az érintett Önkormányzat az Ör.2.-t már hatályon kívül helyezte, a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi. 2013. január 1. napjától hatályos módosítására tekintettel és figyelemmel az Ör.2. perbeli alkalmazandóságára, az érdemi vizsgálatot lefolytathatónak minősítette.

2. Az indítvány arra keresi a választ, hogy a felperes közszolgálati jogviszonyának megszűnésekor a Ktv. 4. §-a alapján alkothatott-e az érintett Önkormányzat a hűségjutalomra vonatkozó szabályozást.

Az Ör.2. hatályos önkormányzati norma, ezzel szemben a megalkotása idején hatályos Ktv.-t 2012. március 1. napjával a 2012. évi V. törvény 59. § (1) a) pontja hatályon kívül helyezte. Az Önkormányzati Tanács feladatának főszabály szerint azt tekinti, hogy az önkormányzati normákat hatályos jogszabályokkal összhangba hozza, illetve összhangban tartsa (Köf.5031/2012.; MK 2012/76, II.6.) A vizsgálat alapja ezért főszabály szerint a hatályos törvényi szabály.

Ugyanakkor az *indítványozó bírói tanács csak abban az esetben tud eleget tenni a jogvita alkotmányos/törvényes jogszabályon alapuló eldöntése tekintetében fennálló kötelezettségének*, ha arra kap választ, hogy a perben alkalmazandó - és a perbe vitt jogokat keletkeztető - Ör.2. a jogviszony létrejöttékor megfelelt-e a hatályos jogrendnek. Az alapper elbírálása szempontjából nincs érdemi összefüggés - és ezért szükségtelen - annak vizsgálata, hogy az Ör.2. támadott rendelkezése a Kúria eljárása idején, tehát a bírói kezdeményezés elbíráláskor hatályos, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezéseivel összhangban áll-e. (elsőként: Köf.5083/2012., MK 2013. ...) Ezen indokok alapján a Kúria a Ktv. 4. §-a alapján végezte el az Ör.2. 13. §-ának törvényességi vizsgálatát.

3. A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. Az önkormányzat anyagi jogforrásként eredeti, illetve származékos jogkörben eljárva alkot rendeletet.

A polgármesteri hivatalban foglalkoztatott köztisztviselői kar közszolgálati jogviszonyának sajátosságai nem állnak összefüggésben a helyi társadalmi viszonyokkal, a helyi, települési közösséget érintő közügyekkel. E mellett e jogviszony törvény, korábban a Ktv., jelenleg pedig a fentebb megjelölt 2011. évi CXCV. törvény által szabályozott. A jelen esetben tehát az érintett Önkormányzat származtatott jogkörében alkotta meg az Ör.2.-t.

Az Ör.2. elfogadása idején a szabályalkotás kereteit a Ktv. 4. §-a jelölte ki. E szerint „[a]z önkormányzati képviselő-testület a juttatásokkal és támogatásokkal összefüggésben e törvény keretei között rendeletben szabályozza a szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásokat, szociális és kegyeleti támogatásokat”. Indirekt olvasatban a Ktv. 4. §-a értelmében az önkormányzat olyan kérdésekben nem alkothat jogszabályt, amely a közszolgálati jogviszony alapvető sajátosságait, e jogviszony lényeges tartalmát, alanyainak jogait és kötelezettségeit határozza meg. Mivel az illetmény és az egyéb juttatások a közszolgálati jogviszony meghatározó elemei, ezért azok törvényi szabályozást igénylő kérdések, a Ktv. 4. §-a az ilyen jellegű szabályalkotásra az önkormányzatokat nem jogosítja. Megjegyzendő egyebekben, hogy hasonló álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság is korábbi döntéseiben, amikor kimondta, hogy a polgármesteri hivatalban foglalkoztatottakra irányadó törvények felhatalmazása hiányában a képviselő-testületnek nincs hatásköre a foglalkoztatotti jogviszonyt érintő rendeletalkotásra [29/2001. (VI. 2.) AB határozat, 117/2008. (IX. 26.) AB határozat].

4. A bírói tanács a kezdeményezést arra alapította, hogy a hűségjutalom bérjellegű juttatás, ezért annak szabályozására az érintett Önkormányzat nem jogosult. Az érintett Önkormányzat álláspontja szerint azonban a jogintézmény jóléti juttatásnak minősül. A továbbiakban tehát az indítvány érdemi elbírálása érdekében abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy a törvényi szinten nem szabályozott hűségjutalom milyen természetű juttatásnak minősíthető.

4.1. Az Ör.2. 13. § (1) bekezdése értelmében a jogintézmény a képviselő-testület hivatalában közszolgálatban eltöltött idő hosszának tulajdonít jelentőséget akkor, amikor meghatározott időtartamokhoz az illetmény meghatározott százalékához igazodó pénzösszeget társít. Ebben a tekintetben a hűségjutalom a jubileumi jutalommal mutat rokonságot azzal, hogy míg a jubileumi jutalom a közszolgálati jogviszony egészének időtartamát, addig a hűségjutalom az adott közjogi foglalkoztatónál fennálló közszolgálati jogviszony időbeliségét honorálja.

4.2. A Kúria, illetve a Legfelsőbb Bíróság munkajogi gyakorlatában a hűségjutalmat, illetve minden ehhez hasonló, nem törvényi szabályon alapuló, a munkavállalót illető juttatást – prémium, mozgóbér, 13. havi illetmény, távolléti díj – a munkatevékenységhez, azon belül pedig a munka ellenértékeként járó bérhez kapcsol. Gyakorlatában leggyakrabban a munkaviszonnyal összefüggő kollektív szerződésekben rendezett juttatásokat vizsgálta, és tekintette úgy, hogy a hűségjutalom, mint a munkaviszonyban eltöltött idő honorálása a munkához kötődő, bérjellegű juttatás. (Mfv.I.10.434/2000/2.; Mfv.II.10.472/2007./3.; Mfv.III.10.886/2010.)

4.3. Szükséges utalni azonban arra is, hogy az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásaiban több alkalommal vizsgálta a hűségjutalom jogi tartalmához közelálló jubileumi jutalom, azon belül a jogkeletkeztető idő számítását rendező törvényi szabályainak alkotmányosságát. Döntéseiben megállapításokat tett a jubileumi jutalom jogi karakterével összefüggésben is. A munkajogi jogviszonyok között érvényesülő hátrányos megkülönböztetésre irányuló vizsgálódásai során megállapította, hogy a béren kívüli juttatások – mint a végkielégítés, a távolléti díj, avagy a jubileumi jutalom – nem rendelkeznek alapjogi háttérrel. Ezért törvényi szabályozásuk alkotmányos elvek figyelembe vételével lehetséges, ugyanakkor teljes hiányuk nem keletkeztet alkotmányellenes helyzetet [68/2006. (XII. 6.) AB határozat]. Gyakorlatát összegezve megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a hűségjutalommal rokon jubileumi jutalomra „alapvetően nem a közalkalmazott által végzett munka ellenértékeként”, [495/B/2001. AB határozat], hanem bérem kívüli, ún. „ex gratia” juttatásként tekintett [19/2006. (V. 31.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság alapjogias megközelítésen és a Kúria munkajogi jogértelmezésen alapuló gyakorlata divergál a közszolgálati jogviszonyban eltöltött időt honoráló munkajogi jogintézmény karakterének jogi megítélését illetően attól függően, hogy a fórumok szűkebb, illetve tágabb értelemet tulajdonítanak-e a „munkabér”, az illetmény fogalmának. Az azonban egyértelműen megállapítható, hogy egyik döntéshozó sem minősíti azt szociális, jóléti, kulturális, egészségügyi juttatásnak, illetve szociális és kegyeleti támogatásnak.

5. A kifejtettekből az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárásra nézve az a következtetés adódik, hogy a hűségjuttalom jogi jellegét tekintve olyan „külön juttatás”, amely nem sorolható a Ktv. 4. §-a szerinti egyik felhatalmazás szerinti tárgykörbe sem, ezért annak önkormányzati rendeleti szintű szabályozására sem kerülhetett volna sor. Az Ör.2. 13. §-ának megalkotásával az érintett Önkormányzat – túlterjeszkedve a Ktv. 4. §-ában foglalt felhatalmazáson – törvénysértést követett el.

A Bszi. 55. § (2) bekezdése értelmében „[h]a az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, a) (...) megállapítja a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését (...)”. Az (5) bekezdése értelmében „[h]a az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének (...) más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet (...) más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben”

Az Önkormányzati Tanács a hivatkozott törvényi rendelkezés alapján állapította meg, hogy az Ör.2. támadott rendelkezése a Ktv. 4. §-ába ütközően törvényellenes és vonta le annak jogkövetkezményeit.

Hangsúlyozandó, hogy a törvényellenesség megállapítása és az alkalmazási tilalom kimondása – a Bszi. 56. § (4) bekezdésére tekintettel, nem ideértve a folyamatban lévő peres eljárásokat - nem érinti a kúriai határozatot megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

A továbbiakban a kezdeményező bírói tanács jogértelmező szabadságába – és felelősségi körébe – tartozik annak eldöntése, hogy a hűségjuttalom intézményének tartalmát melyik joggyakorlathoz közelíti és a felek közötti jogvitát miként zárja le.

6. Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy míg az önkormányzati rendelet jogforrási jellegét tekintve jogszabály, az utasítás a 2011. jan. 1.-től hatályos jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (4) bekezdés j) pontja értelmében normatív utasításnak minősülő közjogi szervezetszabályozó eszköz. Mint ilyen - a Jat. 24. §-a értelmében - nem lehet ellentétes jogszabállyal, hatályon kívül helyezni pedig a Jat értelmében - nem önkormányzati rendelettel, hanem - másik utasítással lehet.

A határozat elleni jogorvoslatot a Bszi. 49. §-a zárja ki.

Budapest, 2013. május 21.

Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Hörcherné Dr. Marosi Ildikó sk.előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt sk. bíró

A kiadmány hiteléül:

tisztviselő