

Pfv.IV.21.540/2012/4.szám

A Kúria a Némethné dr. Mentés Adrienn ügyvéd által képviselt felperesnek a ..jogtanácsos által képviselt Nemzeti Fejlesztési Minisztérium I. rendű, a .. kormánytisztviselő által képviselt Emberi Erőforrások Minisztériuma II. rendű és a .. jogtanácsos által képviselt Nemzeti Közlekedési Hatóság III. rendű alperesek ellen kártérítés iránt a Fővárosi Bíróság előtt 4.P.21.054/2011. számon megindított és a Fővárosi Ítéltábla 5.Pf.21.781/2011/8. számú jogerős ítéletével befejezett perében a II. rendű alperes által 8. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán - tárgyaláson kívül - meghozta a következő

í t é l e t e t :

A Kúria a jogerős ítélet felülvizsgálattal támadott rendelkezését hatályon kívül helyezi, és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg a II. rendű alperesnek 80.000 (nyolcvanezer) forint másodfokú és felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt 285.200 (kettőszáznyolcvanötezer-kétszáz) forint fellebbezési és felülvizsgálati eljárási illeték megtérítésére a felperes köteles az állam javára, külön felhívásra.

Ez ellen az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A jogerős ítélet alapjául szolgáló releváns tényállás szerint a Köztisztviselők Érdekegyeztető Tanácsában (KÉT) a Kormányzati oldal

és a Munkavállalói Oldal között a kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1106/2003.(X.31.) Korm.határozat végrehajtására létrejött megállapodás értelmében a felek egyetértettek abban, hogy az 50 évnél idősebb nők, az 55 évnél idősebb férfiak - akik nyugellátásra nem jogosultak vagy nem lesznek jogosultak a jogviszony megszűnését követően a végkielégítés alapjául szolgáló időn belül -, és a gyermeküket egyedül nevelők munkaviszonyát a munkáltatók csak szakmailag rendkívül indokolt esetben szüntessék meg. A felek vállalták, hogy a megállapodásban foglaltakat magukra nézve kötelezőnek tartják. A Kormány vállalta, hogy a megállapodásban foglaltakat a munkáltatók felé gyakorolt irányítási eszközökkel biztosítja, és aláírás után a Magyar Közlönyben kihirdeti.

A Magyar Közlöny 2003. november 14-i 131. számában kihirdették a megállapodást, de nem jogszabályban, hanem a közlemények és hirdetmények között.

A III. r. alperes jogelődje 2003. november 17-én felmentéssel megszüntette az 59 éves felperes közszolgálati jogviszonyát, a Kormány 1106/2003.(X.31.) számú határozatában elrendelt létszámcsökkentésre hivatkozással.

A felperes által a felmentés jogellenességének megállapítása, annak jogkövetkezményei alkalmazása, nem vagyoni kára és jubileumi jutalma megfizetése iránt indított perben a Legfelsőbb Bíróság Mfv.I.10.739/2004/6. számú végzésével a .. Megyei Bíróság közbenső ítéletét hatályon kívül helyezte és új eljárás lefolytatására utasította. A végzés indokolásában a Legfelsőbb Bíróság kifejtette: a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Ktv.) 65/B.§ (2) és (3) bekezdése alapján a KÉT-et kizárólag véleményezési, tájékoztatás-kérési és javaslattevési jog illetve meg a közszolgálati jogviszonnyal összefüggésben. Ebből nem vonható le olyan következtetés, hogy az érdekegyeztetés során felmerült vitás kérdésben kötött megállapodás közszolgálati jogviszonyra vonatkozó szabály lenne, illetve a törvénytől eltérhetne. Erre a Ktv. nem ad felhatalmazást.

A .. Megyei Bíróság ezt követően meghozott részítéletével a felperes közszolgálati jogviszonya megszüntetése jogellenességének megállapítása iránti keresetet elutasította, és 208.750 forint perköltség megfizetésére kötelezte.

A felperes keresetében 1.905.000 forint kártérítés és 2004. július 29-től járó késedelmi kamata megfizetésére kérte kötelezni az alpereseket.

Keresetét arra alapította, hogy az alperesek a megállapodásban foglalt irányítási eszközök körében nem hozták meg azokat az intézkedéseket, amelyek biztosították volna az abban foglaltak érvényesülését. Így kerülhetett sor a megállapodással ellentétes módon a felmentésére. Kárigénye az elmaradt jubileumi jutalom 1.500.000 forint és a munkaügyi perben megítélt 405.000 forint perköltség összegéből tevődött össze.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. Határozata indokolásában az elsőfokú bíróság kifejtette: a Ktv. 2003. július 1-jén hatályos rendelkezése 65/B. (1)-(3) bekezdése alapján a KÉT egy érdekegyeztetési fórum, amely nem jogosult jogalkotásra. Munkája során az egyeztető felek között létrejött megállapodások sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb eszközének nem minősülnek. A megállapodások betartása a felek részéről önkéntes, a jogalkotó annak betarttatására semmilyen eszközt nem biztosított.

A Ptk. 349. §-ának alkalmazhatósága körében rámutatott: a Ptk. 1. § (1) bekezdéséből következően főszabályként a jogalkotói tevékenység megítélése nem tartozik a Ptk. hatálya alá, mivel a polgári jogviszony egyik sajátos ismérve, hogy a felek között egyenjogúság és mellérendeltség érvényesül. Ugyanakkor nem zárható ki, hogy jogszabályi rendelkezés nem polgári jogi jogviszonyokra is a polgári jog szabályainak alkalmazását rendeli, ilyen rendelkezést tartalmaz a Ptk. 349. §-a. A PK 42. számú állásfoglalásában kifejtettek alapján nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenység alapján kell megállapítani, hogy államigazgatási tevékenységről van-e szó. Önmagában azonban az a tény, hogy a jogalkotás a közhatalom gyakorlásának egyik útja, nem ad alapot a Ptk. 349. § alkalmazhatóságára. Hivatkozott arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság több eseti döntésében kimondta: a jogalkotásra, mint általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre a közjog szabályai alkalmazandók, amelyek immunitást biztosítanak a jogalkotó számára. Ezért az elsőfokú bíróság a keresetet jogalap hiányában elutasította.

A felperes fellebbezése folytán eljáró ítélőtábla az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta, és kötelezte a II.r. alperest, hogy fizessen meg 15 nap alatt felperesnek 1.708.750 forintot, valamint ezen összeg után 2005. június 17-től járó késedelmi kamatát. A felperest a II.r. alperes javára megítélt elsőfokú perköltség térítése alól mentesítette és a II.r. alperest kötelezte, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 75.200 forint elsőfokú perköltséget. A feljegyzett kereseti illeték térítését akként rendezte, hogy abból a felperes 11.800 forintot köteles az államnak külön felhívásra megfizetni, míg a fennmaradó 102.500 forint kereseti illetéket az állam viseli. Egyebekben az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Kötelezte a II.r. alperest, hogy fizessen meg 15 nap alatt a felperesnek 37.600 forint másodfokú perköltséget, míg a felperest arra kötelezte, hogy 15 nap alatt az I. és III.r. alpereseknek személyenként 15.000 forint másodfokú perköltséget térítsen meg. A feljegyzett fellebbezési illetékből a felperes 11.800 forintot köteles az államnak külön felhívásra megfizetni, a fennmaradó 102.500 forint fellebbezési illetéket pedig az állam viseli.

A jogerős ítélet megállapította, hogy a megállapodás megkötésének

idején a Ktv. 71. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint a közszolgálati jogviszonyra megfelelően alkalmazni kell az Mt. 17. §-át, amely szerint a Kormány az Országos Érdekegyeztető Tanács egyetértésével meghatározza a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók nagyobb csoportját érintő, gazdasági okból történő munkaviszony megszüntetéssel kapcsolatban az e törvénytől eltérő szabályokat. A (4) bekezdés pedig azt tartalmazta, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanácsban létrejött megállapodást a gazdasági miniszter jogszabályban hirdeti ki. A megállapodásban a Kormány vállalta a kihirdetést, ezért ebben a kérdésben a KÉT kezdeményezésére, javaslatára nem volt szükség. A megállapodás kihirdetése munkaügyi és foglalkoztatáspolitikai feladatkörbe tartozott, így a 2002. évi XI. törvény 2. § (1) bekezdés c) pontja alapján a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi minisztert kellett a gazdasági miniszter alatt érteni. A 2006. évi LV. törvény 2. § b) pontja és 3. § (4) bekezdése alapján a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium jogutóda a Szociális és Munkaügyi Minisztérium lett, a 2010. évi XLII. törvény 2. § ka) pontja és az 1136/2010. (VI. 29.) Korm. határozat 1.1. f) pontja értelmében e minisztérium általános jogutóda a Nemzeti Erőforrás Minisztérium. 2003-ban a megállapodás jogszabályban való kihirdetése nem történt meg, a kihirdetési kötelezettség elmaradásáért jogutódlás folytán a II.r. alperes tartozik felelősséggel.

Az ítélet tábla álláspontja szerint az Alaptörvény 28. cikke alapján az alkalmazandó jogszabályoknak nem lehet olyan erkölcsös célja, hogy a KÉT-megállapodás ne legyen kötelező a létszámcsökkentés végrehajtása során. A mulasztás olyan jogszabály megalkotásának elmaradása, amelynek megléte esetén a felperes nem került volna abba a helyzetbe, hogy a bíróság elutasítja a keresetét. Ezért az ítélet tábla álláspontja szerint a II.r. alperes jogelődjének jogalkotási mulasztása megalapozza a Ptk. 349. § (1) bekezdése és a 339. § (1) bekezdése szerinti kártérítési felelősséget.

A felperes kára nem amiatt következett be, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a védettségét figyelmen kívül hagyva mondott fel, hanem azáltal, hogy a jogerős részítélet szerint - jogszabályi kihirdetés hiányában - nem nyerhetett orvoslást a létszámcsökkentés kapcsán őt ért sérelem a munkaügyi perben.

A felperest ért kár egyrészt a jubileumi jutalom, amit nem tudott a munkaügyi perben érvényesíteni, másrészt pedig a perköltség, aminek megfizetése a munkaügyi per elvesztése folytán terheli. Utóbbi összegből azonban csak 208.750 forint hozható összefüggésbe a jelen per tárgyát képező jogellenes alperesi magatartással.

A jogerős ítélet ellen a II.r. alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak hatályon kívül helyezését és az első fokú ítélet helybenhagyását kérte. Egyrészt a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény 2. §

(1) bekezdésének c) pontja, a 2006. évi IV. törvény 2. § b) pontja és a 2010. évi XLII. törvény 2. § kb) pontja alapján arra hivatkozott, hogy a jogerős ítélet tévedett, amikor felelősként a II.r. alperest jelölte meg jogutódlás folytán, a jogszabállyal való kihirdetés elmaradása miatt. Ugyanis a Szociális és Munkaügyi Minisztérium jogutódjaként a törvény a foglalkoztatáspolitikai feladatok tekintetében nem a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot, hanem a Nemzetgazdasági Minisztériumot jelölte meg. Bár az 1136/2010. (VI. 29.) Korm.határozat általános jogutódként említi a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot, azonban a törvény végrehajtására kiadott határozat a létrejött minisztériumok fejezeteinek átadását rendezi, és nem a rendelettel megállapított feladatok tekintetében bekövetkezett jogutódlást. A törvény 2. § kb) pontja alapján a foglalkoztatáspolitikai feladatokkal összefüggésben a Nemzetgazdasági Minisztérium a jogutód.

Emellett a felülvizsgálati kérelem vitatta a Ptk. 349. §-ának alkalmazhatóságát is. Előadta, hogy a KÉT és a kormányoldal megállapodása nem illeszthető bele a hagyományos polgári jogi szerződés kategóriájába, jogokat, kötelezettségeket nem keletkeztetett. A megállapodás nem tartalmaz felhatalmazást. Felhatalmazás nélkül csak eredeti jogalkotói jogkörben van mód jogszabályalkotásra. Kormányhatározat nem rendelkezik arról, hogy a létszámleépítés végrehajtása során a minisztériumnak, vagy jogelődjének bármilyen jogalkotási feladata lett volna. A létszámleépítés esetére a perbeli időben hatályos Ktv. és Mt. részletes rendelkezéseket tartalmaz. E melletti vagy ezzel ellentétes szabályozás a párhuzamos jogalkotás tilalmába ütközött volna, illetve abba az elvbe, hogy alacsonyabb jogszabály magasabb rendű jogszabállyal nem lehet ellentétes. Érvelése szerint az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a Ptk. 349. §-a nem alkalmazható. Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok jogalkalmazása során követendő jogértelmezési kötelezettséget ír elő, nem hatalmazza fel arra a polgári bíróságot, hogy jogszabályalkotás elmulasztását megállapíthassa és ezzel összefüggésben kártérítési felelősséget állapítson meg.

A felperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint alapos.

A Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (2) bekezdése alapján a felülvizsgálati kérelem keretei között bírálta felül.

A jogerős ítélet ellen az Emberi Erőforrások Minisztériuma nyújtott be felülvizsgálati kérelmet.

A Kúria megállapította, hogy a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény 2012. július 6. napjától hatályos (6) bekezdése értelmében az Emberi Erőforrások

Minisztériuma a Nemzeti Erőforrás Minisztérium jogutódja. A II. r. alperesnek a jogerős ítélet meghozatalát követően hatályba lépett jogszabályban meghatározott jogutódja a felülvizsgálati kérelem benyújtásával kinyilvánította a perbe lépési szándékát, ezért a Kúria megállapította, hogy a Pp.61. § (1) és (2) bekezdése szerint jogosult volt a felülvizsgálati kérelem előterjesztésére.

A felperes II. r. alperesként a Szociális és Munkaügyi Minisztériummal szemben érvényesítette kárigényét. Majd a II. r. alperes jogutódjaként a Nemzeti Erőforrás Minisztériumát vonta perbe.

A felülvizsgálati kérelem megalapozottan hivatkozott arra, hogy a KÉT-megállapodás jogszabályban történő kihirdetésének elmaradásáért a II. r. alperes nem tartozik felelősséggel a következők miatt.

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény a felperes keresetindításakor hatályos 2. § (1) bekezdésének c) pontja értelmében, ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott jogszabály a Munkaügyi és foglalkoztatáspolitikai feladatkör tekintetében Gazdasági Minisztériumot, gazdasági minisztert, illetőleg Szociális és Családügyi Minisztériumot, szociális és családügyi minisztert említ, ott Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumot, foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi minisztert kell érteni.

Ezt követően a 2006. évi LV. törvény 2. § b) pontja úgy rendelkezett, ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott törvény vagy rendelet Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumot, valamint foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi minisztert említ, ott Szociális és Munkaügyi Minisztériumot, valamint szociális és munkaügyi minisztert kell érteni.

Majd a 2010. évi XLII. törvény 2. §-a alapján ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott jogszabály Szociális és Munkaügyi Minisztériumot, illetve szociális és munkaügyi minisztert említ, ott a szociális és nyugdíjpolitikával, a családpolitikával, a kábítószer-megelőzéssel és kábítószerügyi koordinációs feladatokkal, a gyermek- és ifjúságvédelemmel, a gyermek- és ifjúságpolitikával, a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításának részeként a fogyatékosok esélyegyenlőségének előmozdításáért való felelősségével kapcsolatos feladatok tekintetében Nemzeti Erőforrás Minisztériumot, illetve nemzeti erőforrás minisztert (ka) pont), a foglalkoztatáspolitikával, a szakképzéssel és felnőttképzéssel, a fogyasztóvédelemmel és a társadalmi párbeszéddel kapcsolatos feladatok tekintetében Nemzetgazdasági Minisztériumot, illetve nemzetgazdasági minisztert kell érteni (kb) pont).

A (3) bekezdés g) pontja szerint amennyiben a 2. § (1) bekezdése eltérően nem rendelkezik, a jogszabályban meghatározott feladatok és hatáskörök tekintetében jogutódnak a Szociális és Munkaügyi Minisztérium esetén a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot kell tekinteni.

E rendelkezésből következően a Nemzeti Erőforrás Minisztérium kizárólag abban az esetben minősül a Szociális és Munkaügyi Minisztérium jogutódjának a jogszabályban meghatározott feladatok és hatáskörök tekintetében, ha a 2. § (1) bekezdése ettől eltérően nem rendelkezik.

A perbeli jogvita egyértelműen a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos. E kérdésben a 2. § kb) pontja úgy rendelkezik, hogy - az általános szabálytól eltérően - a Nemzetgazdasági Minisztériumot illetve nemzetgazdasági minisztert kell jogutódnak tekinteni. Ezért a felülvizsgálati kérelem alappal hivatkozott arra, hogy a felperes követelése a II. r alperessel szemben nem érvényesíthető, miután a per tárgyát képező feladat- és hatáskör vonatkozásában a Nemzetgazdasági Minisztérium a Szociális és Munkaügyi Minisztérium jogutóda.

Erre tekintettel a felperes kárigényének megalapozottsága érdemben nem volt vizsgálható.

A fentiek alapján a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (4) bekezdése szerint hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú ítéletet a Pp. 253. § (2) bekezdésének megfelelő alkalmazásával helybenhagyta.

A Pp. 78. § (1) bekezdése és a 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 3. § (2) és (5) bekezdése alapján a felperest kötelezte a II. r. alperes másodfokú és felülvizsgálati eljárási költségének megfizetésére.

A 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 13. § (2) bekezdése szerint a le nem rótt 114.300 forint fellebbezési és 170.900 forint felülvizsgálati eljárási illeték megtérítésére a felperes köteles az állam javára, külön felhívásra.

Budapest, 2013. február 27.

Dr. Baka András sk. a tanács elnöke, Böszörményiné dr. Kovács Katalin sk. előadó bíró, Dr. Pataki Árpád sk. bíró

A kiadmány hitelélül:

Vné

tisztviselő