

I.) Tényállás

A Fővárosi Törvényszék előtt 21.M.70.001/2020. számon folyamatban lévő per felperese 1985. szeptember 2. napjától 2012. december 31. napjáig köztisztviselői jogviszonyt töltött be a [REDACTED] Önkormányzata Polgármesteri Hivatalánál. A 2012. július 5. napján kihirdetett Jtv. 7. §-a a települési önkormányzati hivataloknál foglalkoztatott köztisztviselők jogviszonyáról az alábbiak szerint rendelkezett.

A Jtv. 7. § (1) bekezdése értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal foglalkoztatotti állományába kerülnek a települési önkormányzati hivataloknál az átvett államigazgatási feladatokat ellátók álláshelyei, valamint az átkerülő államigazgatási feladatokkal arányos számú, az átkerülő feladatokat ellátó köztisztviselők, amennyiben megfelelnek a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Kttv.) és annak végrehajtási rendeleteiben meghatározott képesítési feltételeknek. A képesítési feltételek hiányában át nem vett foglalkoztatottak álláshelyei a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába kerülnek át.

A (2) bekezdése szerint a települési önkormányzatok hivatalaiból az államigazgatási feladatok ellátásával összefüggésben funkcionális feladatokat ellátók álláshelyei, valamint az érintett feladatokat ellátó köztisztviselők és munkavállalók a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába kerülnek, amennyiben megfelelnek a Kttv. és annak végrehajtási rendeleteiben meghatározott képesítési feltételeknek. A képesítési feltételek hiányában át nem vett foglalkoztatottak álláshelyei a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába kerülnek át.

A (3) bekezdés alapján az (1) és (2) bekezdésben meghatározott köztisztviselők foglalkoztatási jogviszonya a Kttv. alapján kormányzati szolgálati jogviszonnyá alakul át.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény 54. §-ával a Jtv. 4. alcíme alatt beiktatta a 7/A., valamint a 7/B. §-t, amelyek közül a 7/A. § a következő illetménnyel összefüggő rendelkezéseket tartalmazták.

A Jtv. 7/A. § (1) bekezdése szerint a 7. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott köztisztviselők a megállapodás megkötését megelőzően megállapított illetményükkel kerülnek át a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába, kivéve, ha az illetmény megváltozására a megállapodás megkötése és 2012. december 31. között a Kttv. besorolásra vonatkozó szabályai alapján kerül sor. Amennyiben az illetmény megváltozásának oka, hogy a megállapodás megkötése után a köztisztviselő címadómanózáásban részesült, személyi illetményre vált jogosulttá, illetve a települési önkormányzat rendeletével magasabb illetménykiegészítést állapított meg, a köztisztviselő a megállapodás megkötését megelőzően megállapított illetményével kerül átvételre.

A (2) bekezdés alapján az (1) bekezdés nem alkalmazható a települési önkormányzat részéről jogellenesen megállapított illetményre. Jogellenesen megállapított illetmény esetében a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába átkerült köztisztviselő illetményét a Kttv. kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezése alapján történő besorolás szerint, a Kttv. rendelkezéseinek megfelelően kell megállapítani.

A (3) bekezdés szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába átkerült köztisztviselő az (1) bekezdésben meghatározott illetményre – ide nem értve a fegyelmi büntetés miatti illetménycsökkentést – az életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszer bevezetéséről szóló külön törvény hatálybalépéséig jogosult, kivéve, ha a Kttv. alapján a besorolása szerinti illetménye – e törvény hatálybalépését követően bekövetkező ok miatt – meghaladja az (1) bekezdés szerinti illetmény összegét.

A (4) bekezdés alapján az (1) bekezdésben meghatározott köztisztviselők esetében a Kttv. 72. § (5) bekezdéséből az „és illetményét meg kell állapítani” szövegrész nem alkalmazható.

A fenti hivatkozott 2012. december 28. napjától hatályos szakasz értelmében felperes kinevezése [REDACTED] számon, „Kinevezés módosítás” elnevezésű okiratban 2013. január 1-jei hatállyal módosításra került azzal a tartalommal, hogy a hivatkozott 7/A. § (3) bekezdése értelmében az életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszer bevezetéséről szóló külön törvény hatálybalépéséig jogosult a [REDACTED] Önkormányzat Polgármesteri Hivatala által megállapított 440.000,- forint összegű illetményre.

Ezt követően a jogalkotó az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény 42. §-ának (1) bekezdésével 2015. április 15-ei hatállyal módosította a Jtv. 7/A. § (3) bekezdését, miszerint a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába átkerült köztisztviselő az (1) bekezdésben meghatározott illetményre – ide nem értve a fegyelmi büntetés miatti illetménycsökkentést – az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény hatálybalépése hónapjának utolsó napjáig jogosult, kivéve, ha a Kttv. alapján a besorolása szerinti illetménye – az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény hatálybalépését követően bekövetkező ok miatt – meghaladja az (1) bekezdés szerinti illetmény összegét.

Az (5) bekezdés értelmében a kormánytisztviselő illetményét az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény hatálybalépését követő hónap első napjától a Kttv. kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezése alapján történő besorolás szerint, a Kttv. rendelkezéseinek megfelelően kell megállapítani.

A Jtv. 7/A. § (3) bekezdésének módosításával, kiemelve a korábbi szabályozást – miszerint az életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszer bevezetéséről szóló külön törvény hatálybalépéséig jogosult illetményre a fővárosi és megyei kormányhivatal állományába átkerült köztisztviselő – a Kttv. kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezése alapján történő besorolás szerint, a Kttv. rendelkezéseinek megfelelően írta elő megállapítani a kormánytisztviselő illetményét.

A fent hivatkozott jogszabálmódosítást a jogalkotó azzal indokolta, hogy az eredetileg életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszer bevezetéséről szóló külön törvény hatálybalépéséig biztosított illetmény olyan inkoherenciát, bérfeszültséget és alkalmazási nehézséget eredményezett, amely a korábban fenntartott illetmények helyett, a Kttv. rendelkezéseinek megfelelő kormánytisztviselői illetmény azonnali bevezetését indokolta.

A 2015. április 15-ei hatályú módosítással a felperesi munkáltató 2015. május 1. napjával megállapította a felperes illetményét a Kttv. alapján. A felperes a módosítás hatására 12. fokozatról 13. besorolási fokozatba került, illetménye a korábbi 440.000,- forintról 199.100,- forintra csökkent.

Az illetménymódosítást követően felperes illetménye változatlan munkakör, munkaidő, munkahely és munkafeltétel mellett az alábbiak szerint alakult.

A 2016. január 1. és 2016. szeptember 2. közötti időszakban 167.000,- forint, a 2016. szeptember 2. és 2016. december 31. közötti időszakban 189.200,- forint, a 2017. január 1. és 2017. december 31. napja közötti időszakban 278.600,- forint.

A köztisztviselői életpályamodell garanciális elemeit hivatott biztosítani a Kttv. alábbi szakaszai.

A Kttv. 48. § (1) bekezdése szerint a kinevezés tartalmát módosítani csak az államigazgatási szerv és a kormánytisztviselő közös megegyezésével lehet. A kinevezés tartalmának módosítására a kinevezésre és annak elfogadására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A (2) bekezdés alapján az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően nem kell a kormánytisztviselő beleegyezése

a) a fizetési fokozatban történő előrelépése, illetményének e törvény szerinti megállapításakor.

A Kttv. 58. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján nem kell a kormánytisztviselő beleegyezése, ha - a kormányzati szolgálati jogviszony és a munkavégzés helye szerinti település megváltozása nélkül - az államigazgatási szerv személyében jogutódlás miatt bekövetkezett változás indokolja a kinevezés módosítását.

A (6) bekezdés szerint a kormánytisztviselőt az (5) bekezdésben meghatározott okból történő kinevezés-módosítás közlésétől számított négy munkanapon belül írásban benyújtott kérelmére a 63. § (2) bekezdés d) pontja alapján - a nyilatkozattétel időpontjával kezdődően - fel kell menteni, ha

a) az új munkaköre szerinti illetmény összege nem éri el a korábbi illetménye 80%-át, illetve

b) vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe történő helyezésre kerül sor.

A fent hivatkozott jogszabályi rendelkezések miatt – tekintettel arra, hogy esetében az illetménycsökkenés a munkaköre megváltozása nélkül következett be, tehát a Kttv. 58. § (6) bekezdésében foglaltak nem voltak alkalmazhatóak – felperesnek nem volt lehetősége a kinevezés módosítás egyoldalú megállapítása ellen jogi eszközzel fellépni, felmentését a Kttv. 63. § (2) bekezdésének d) pontjában meghatározott okból kérelmezni.

Felperesnek az életpályamodell bevezetéséig garantált illetményében az utóbb hatályba lépett törvényi módosítások 2015. május 1. napjától legalább 55%-os illetménycsökkenést eredményeztek, ez az összeg 2016. január 1. – 2016. szeptember 2. közötti időszakban elérte a több mint 60 %-os illetménykiesést.

Felperesnek a megváltozott jogszabályi környezet megismerésére és a normaváltozás okozta negatív irányú egzisztenciális hatások áthidalására nem volt lehetősége felkészülni, a 2015. májusi munkájáért járó illetmény összegéről tárgyhó vége előtt három nappal, május 28. napján tájékoztatta a munkáltatót.

Felperes a kinevezés egyoldalú módosításával szemben a Kttv. 190. § (1) és (2) bekezdése alapján a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz közszolgálati panaszt nyújtott be, amely panaszt a [REDACTED] számú határozatával elutasította. A határozatát azzal indokolta, hogy a felperes írlmetnyét a munkáltató a Jtv. 7/A. § (5) bekezdésével és a Kttv. rendelkezéseivel összhangban helyesen állapította meg.

A Jtv. 7/A. §-ának eredeti szövegében szereplő „életpályamodellhez kapcsolódó írlmetnyrendszer bevezetéséről szóló külön törvény”, azaz az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény felperes vonatkozásában 2017. január 1-jétől volt hatályos.

Az életpályamodellhez kapcsolódó írlmetnyrendszer bevezetéséről szóló külön törvény, a 2016. évi LII. törvény 2016. július 1-jén lépett hatályba. A Jtv. 4. alcíme alá eredetileg beiktatott 7/A. § (3) bekezdésébe foglaltak szerint felperes garantált írlmetnyé e törvény hatályba lépésével 2017. január 1. napjáig járt volna.

Az írlmetnyrendezés a felperesnek a korábban hivatkozott jogszabálmódosítások által 2015. május 1. és 2017. január 1. közötti időszakban – a garantált 440.000,- forintos írlmetny alapulvételével számolva – 1.888.800,- forint vagyonskiesést eredményezett.

II.) Alaptörvény

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség című fejezetének I. cikkében rögzíti:

- (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.
- (2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.
- (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
- (4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

A jogbiztonság alapvető követelménye, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak kell legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordozzanak. [38/2012. (XI. 14.) AB határozat, 3106/2013. (V. 17.) AB határozat]

A fent hivatkozott alkotmányi szintű elvárások összhangban állnak a közigazgatási szervezetrendszer 2011. óta a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében végbemenő átalakítása során megfogalmazott legfontosabb célkitűzéseivel, így a kiszámítható és tervszerű előremenetellel, amely az életpályamodell legfontosabb elemeinek összetevői. A közszolgálati életpálya megkülönböztető tulajdonsága a hivatástudat, amely hivatásetikai elvek

mentén alakul és formálódik. A tisztviselő jogállás élethivatásként definiálható, amelynek garanciális eleme a kiszámítható és tervszerű előmeneteli rendszer.

A közigazgatás szervezetrendszerének átalakulása során a Kttv. szigorú garanciális szabályokat vezetett be mind a zárt rendszerbe történő bemeneteli követelményeknél, mind a jogviszony megszűnésének eseteire. Felperes esetében közel 30 éve fennálló közszolgálati jogviszony ilyen mértékű tartalmi módosítása az életpályamodell elvárásaira is figyelemmel nem állhat arányban a hivatkozott inkoherencia és bérfeszültség feloldásának indokaival.

A támadott jogszabályi hivatkozás a korábban önkormányzati tisztviselőként foglalkoztatott felperes olyan jelentős érdeksérelmét okozta, amely nem feleltethető meg az Alaptörvény I. cikkében rögzített szükségesség-arányosság követelményeinek, ennél fogva pedig sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét.

A jogbiztonság követelményének része a bizalomvédelem intézménye. A 3003/2020. (III.4.) AB határozat [69] pontjában kifejtettek alapján a bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozást jelenti, a kellő felkészülési idő pedig ebben a helyzetben a jogalkotói beavatkozás módjával összefüggő követelmény.

A 3241/2019. (X.17.) AB határozat [31] pontja alapján a bizalomvédelem elve a jog állandóságába vetett bizakodásnak a jogbiztonság alapján történő védelmét jelenti. A bizalomvédelem elve akkor sérül, ha a gazdaság egy körültekintő és megfontolt szereplője az érdekeit érintő intézkedés elrendelését nem láthatja előre és alapos oka van bízni a fennálló jogi helyzet változatlanóságában, amely kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte.

A bíróság álláspontja szerint a kezdeményezéssel érintett rendelkezés a bizalomvédelem intézményét sérti, ugyanis a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 7/A. § (3) bekezdése 2015. április 14-éig hatályban lévő szövege az életpályamodellhez kapcsolódó illetményrendszer bevezetéséről szóló külön törvény hatálybalépéséig rögzítette a köztisztviselő illetményét; ennek ellenére, előre nem várt módon, a 2015. április 7. napján kihirdetett 2015. évi XXXII. törvény 42. §-ának (1) bekezdése 2015. április 15. napján hatályba lépett, kellő felkészülési időt nem biztosítva, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető módon, a hatálybalépés hónapját követően azonnal megfosztva a köztisztviselőt a korábbi illetménye több mint fele részétől.

A jogszabály korábban hatályos szövege (és ez alapján a felperes kinevezés módosítása is) rögzítette, hogy mely törvény fogja a jövőben szabályozni az illetményváltozást, így a köztisztviselők ennek tudatában végezték a munkájukat, ennek ellenére egy hónap alatt, a jogbiztonság és a bizalomvédelem intézményét sértő módon egy másik törvény hatályba lépésével az illetményük jelentős mértékben lecsökkent. Ugyanakkor a köztisztviselők nem kaptak lehetőséget arra, hogy a megváltozott jogszabályi körülményekre tekintettel jogviszonyuk felmentéssel, a felmentéssel járó anyagi juttatások mellett való megszüntetését kérjék, vagyis a jogszabályi környezet váratlan és azonnali megváltozását minden további nélkül viselni voltak kötelesek, amennyiben lemondásukkal veszteségeiket jelentős mértékben tovább növelni nem kívánták.

A Jtv. 7/A. § (3) bekezdésének 2015. április 15-ei hatállyal beiktatott módosítása tehát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiság követelményével nem áll összhangban.

Budapest, 2020. december 17.

dr. Skornyik Kinga s. k.
bíró

A kiadmány hitelül:

