

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár  
megtérítése iránt indított perekben**

**(Ptk. 349.§ (1) bek.)**

**Szerző:**

**dr. Mikó Sándor**

**2013.**

### Alapvetések a jogellenesség vizsgálatához

A Ptk. 339.§ (1) bekezdése alapján a kártérítési felelősségnek négy feltétele van:

- a jogellenes magatartás,
  - a károsulti oldalon bekövetkezett kár,
  - a jogellenes magatartás és a bekövetkezett kár közötti okozati összefüggés, valamint
  - a jogellenes magatartás felróhatósága, vagyis ha a károkozó nem úgy járt el ahogyan az adott helyzetben általában elvárható.
- Jelen írás tárgyát képező, a Ptk. 349.§ (1) bekezdése által szabályozott esetekben a Ptk. 339.§ (1) bekezdéséhez képest további speciális elemek szükségesek a károkozó felelősségének megállapításához:
- a károkozónak mint államigazgatási szervnek,
  - államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenysége, illetőleg ennek elmulasztása (Ptk. 42. sz. állásfoglalás) jogellenes,
  - továbbá a kárt rendes jogorvoslattal nem lehetett elhárítani, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.

A Ptk. 349.§ (1) bekezdése ugyan az államigazgatási jogkörben okozott kárfelelősséget szabályozza, azonban a joggyakorlat nem csak az államigazgatási, hanem azt meghaladóan - az államigazgatási jogkört is magában foglaló - közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekre is kiterjesztette e jogszabályi rendelkezés alkalmazhatóságát, melyet a Pp. 23.§ (1) bekezdésének b) pontjában lévő rendelkezés is megerősít. Ennek megfelelően nem csak az államigazgatási szervek által okozott károk esetén, hanem az önkormányzatok közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységükkel - azaz határozatukkal, vagy mulasztásukkal - okozott károk esetén is a Ptk. 349.§ (1) bekezdése az irányadó. „Az önkormányzatok feladataik ellátása során helyi érdekű közügyekben és államigazgatási ügyekben járnak el, tehát a közigazgatási jogkör az államigazgatási jogkörnél szélesebb kategória.”<sup>1</sup> Ezen túlmenően a Ptk 349.§-a irányadó mindazon kárigények esetén, amelyek a Pp. XX. fejezete szerinti más eljárások során keletkeztek.

---

<sup>1</sup> Újváriné Antal Edit in: Felelősségtan, „Novotni Kiadó”, 1998., 128. old.

A közigazgatási határozat fogalmát, mely határozatok felülvizsgálata iránt a fél a Pp. XX. fejezete szerint közigazgatási pert indíthat, a Pp. 324.§ (2) bekezdésének a)-c) pontjai határozzák meg:

a) a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés,

b) a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata,

c) más szervnek, szervezetnek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik az a) pont hatálya alá, de felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény e fejezet alkalmazását rendeli.

A joggyakorlat a rendes jogorvoslat fogalmát is meghatározta, eszerint a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata nem tartozik a rendes jogorvoslat körébe, azt rendkívüli jogorvoslatnak kell tekinteni. Ennek megfelelően ha a károsult rendes jogorvoslattal, azaz a másodfokú közigazgatási szervhez történő fellebbezésével - annak döntése folytán vagy egyéb okból - a kárt nem tudta elhárítani, akkor két lehetőség közül választhat:

a) pert indíthat a jogerős közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése, illetve megváltoztatása iránt a közigazgatási bíróság előtt, vagy

b) polgári bíróság előtt kártérítési pert kezdeményezhet a számára sérelmes döntést meghozó, illetve szabálytalanul eljáró közigazgatási hatósággal szemben.

Ha a károsult pervesztes lett a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben, ugyanazon az alapon kártérítés iránt sikeresen már nem indíthat pert (Pk. 43. sz. állásfoglalás). Ez utóbbi esetben ugyanis a polgári bíróság a közigazgatási bíróság döntését bírálhatná felül azaz a közigazgatási bíróság döntésével ellentétesen megállapíthatná a közigazgatási szerv jogellenes közhatalmi tevékenységét, vagy mulasztását, akár anyagi, akár eljárásjogi értelemben és ezzel a közigazgatási bíróság határozatának anyagi jogerejét sértené. Természetesen ha a közigazgatási bíróság megállapítja a közigazgatási szerv határozatának, vagy eljárásának jogellenességét, tehát a károsult pernyertes lett és ezt követően kártérítési pert indított az eljáró hatóság ellen, abban az esetben a kártérítési perben eljáró bíróságot szintén köti a közigazgatási bíróság határozata, az abban megállapított jogellenesség ténye.

Összefoglalva: „a Pp. 229.§-a értelmében a közigazgatási perben eljáró bíróságnak az a döntése, hogy a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat eljárásjogi, vagy anyagi jogi szabályt sért vagy nem sért, valamint e döntés alapjául szolgáló tények és jogi okfejtés - az anyagi jogerőhatás miatt - utóbb már nem tehetők vitássá, azoktól a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési keresetet tárgyaló bíróság sem térhet el.”<sup>2</sup> Említést kell tenni azonban arról is, hogy a kialakult bírósági gyakorlat - a később részletezetteknek megfelelően - nem veti el a kárigényt akkor sem, ha alakszerű közigazgatási határozat nem született, illetve közigazgatási határozat felülvizsgálatára nem került sor.

A továbbiakban a Ptk 349.§ (1) bekezdése szerinti kárfelelősség egyik - általános - feltételére kívánok koncentrálni: a jogellenességre. „A jogellenesség objektív kategória, és a legtágabb értelemben jogszabállyal ellentétes magatartást, illetőleg helyzetet jelent.”<sup>3</sup> Esetünkre szűkítve a jogellenesség a közigazgatási szerv jogszabályi előírással ellentétes közhatalmi tevékenységét, vagy jogszabály által előírt kötelezettségének elmulasztását jelenti.

A közigazgatási szerv közhatalmi szervező-intézkedő tevékenysége során kifejtett jogellenes magatartása - amennyiben ez megállapítható - gyakorlatilag a kártérítési per jogalapját jelenti. Ennek hiányában, vagyis ha a kártérítési perben eljáró bíróság a közigazgatási szerv magatartásának jogellenességét akár a másodfokú közigazgatási szerv, vagy a közigazgatási bíróság döntése alapján, akár a saját eljárása folyamán nem találja megállapíthatónak, minden további kárfelelősségi feltétel vizsgálata szükségtelenné válik és a keresetet el kell utasítania.

Vizsgálódásom során elsődlegesen arra keresem a választ, hogy a kialakult joggyakorlat alapján mely esetekben állapíthatja meg a kártérítési perekben eljáró polgári bíróság a közigazgatási szerv jogellenes magatartását rendkívüli jogorvoslat hiányában, azaz közigazgatási bírósági döntés nélkül (ld. 3. oldal, b) pont). Álláspontom szerint ezt az alábbi esetekben teheti meg, melyeket bírósági határozatokkal kívánok alátámasztani.

---

<sup>2</sup> Bella Mária in: Közigazgatási perben hozott ítélethez fűződő jogerőhatás érvényesülése a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perben, Magyar Jog, 2011/8., 482-484. old., (4. pont)

<sup>3</sup> Kemenes Béla in: A Polgári Törvénykönyv magyarázata, KJK-KERSZÖV, 2001., XXIX. fejj., 1111. old.

A/1. Határidők túllépése, ügyintézési határidő elmulasztása, A/2. általában a közigazgatási szerv mulasztása

A/1. Amennyiben a közigazgatási szerv a jogszabályban előírt ügyintézési határidőt önhibájából átlépi, azaz a határidőn belül érdemi döntést nem hoz, vagy eljárási cselekményt elmulaszt, jelentős késedelemmel tesz meg már önmagában megalapozza a kártérítés alapjául szolgáló jogellenességet, a jogszabályba ütközést. A jogellenességet természetesen nem alapozzák meg az eljárás során felmerülő objektív okok, pl.: bizonyítási eljárás bonyolultsága, szakhatósági közreműködés, stb., mely eljárási cselekmények a megalapozott érdemi döntések meghozatalához szükségesek és az eljárás - jogszabály által megengedett - meghosszabbodásához vezethetnek.

A BH.2002.226. számú határozat indokolása megállapította, hogy az alperes közigazgatási szerv a határidőt nem tartotta be és késedelmesen hozta meg határozatát téves jogszabály értelmezése folytán. A téves értelmezésnek azonban a jogellenesség szempontjából nem volt jelentősége: „a kárpótlási igény elbírálásának késedelme mindenképpen fennáll, ennél fogva az alperes az eljárási szabályokat megsértette”. A közigazgatási szerv jogellenes magatartása a felróhatóságot, így a kártérítési felelősséget jelen esetben nem alapozta meg, mivel az eljáró bíróság kimondta indoklásában, hogy a kárpótlási törvény hatályba lépését követően indult ügyek jelentős száma is az ügyintézésben bizonyos késedelmet előidézett, azaz az alperes nyilvánvaló és vétkes mulasztása nem volt megállapítható. A fentiek alapján egyértelmű, hogy magát a jogellenességet az ügyintézési, eljárási határidő - közigazgatási szerv hibájából történő - túllépése mindenképpen megalapozza. Ez azonban nem jelenti a felróhatóság automatikus megállapítását is, melynél az eljáró hatóság vétkességét kell vizsgálni, azaz a jogellenesség vizsgálatával ellentétben nem objektív, hanem szubjektív okokat kell figyelembe venni.

A/2. Közigazgatási szerv jogellenes mulasztására példa a BH.2008.299. számú határozat, mely egyben az ügyintézési határidő elmulasztását is jelentette. A határozat indokolása szerint az alperes közigazgatási szerv, mint földhivatal a széljegyzés elmulasztásával jogellenes és felróható magatartást tanúsított. A Legfelsőbb Bíróság megállapította továbbá, hogy „az alperesnek az a mulasztása indította el a károsodáshoz vezető okfolyamatot, hogy az engedményezőnek - a felperes jogelődjének - a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelmét nem széljegyezte.” Ennek alapján a Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy a széljegyzés elmulasztása jogszabálysértő és súlyosan felróható magatartása az alperesnek, valamint az okozati összefüggést is megállapította a felperesi kár és az alperesi magatartás között. Jelen jogesetnél

tehát látható, hogy az alperes közigazgatási szerv a jogszabály által előírt kötelezettségét elmulasztotta, melynek alapján a jogellenes magatartását - és további vizsgálódása folytán a kártérítési felelősségét - a bíróság megállapította. Ez esetben is felismerhető, hogy a kártérítési perekben eljáró polgári bíróság közigazgatási bírói határozat nélkül is megállapíthatja közigazgatási szerv eljárásának ügyintézési mulasztását, amennyiben az jogszabályban előírt kötelezettség elmulasztásában valósul meg.

A BH.2005.430. számú határozat szintén arra példa, hogy az alperes közigazgatási szerv - határozata végrehajtásának - mulasztását a kártérítési perben eljáró bíróság megállapította. Az eljáró hatóság a határozata meghozatalát követően - eltekintve annak kötelező rendelkezésétől - a beszerzett szakértői vélemény és elvégzett helyszíni szemle alapján a határozat végrehajtásától eltekintett, mivel azokból arra a következtetésre jutott, hogy az életveszély már elmúlt, így a meghatározott cselekmény elvégzésére sincs szükség. A felperes az I. rendű alperes közigazgatási szervvel szembeni kártérítési követelését a közigazgatási határozat végrehajtásának elmulasztására alapította. A másodfokú bíróság - a felperes keresetét elutasítva - a közigazgatási határozat feltételezett célját, az életveszély elhárítását látta irányadónak és nem a közigazgatási határozat kötelező rendelkezését, mely meghatározott munkák elvégzését írta elő és nem azt, hogy az életveszélyes helyzetet kell elhárítani. A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárásban megállapította, hogy az I. rendű alperes közigazgatási szerv „jogellenes magatartást tanúsított akkor, amikor határozatának teljes körű végrehajtása érdekében további intézkedést nem tett, ezen túlmenően megszegte jogszabályban előírt kötelezettségét akkor, amikor erről nem hozott alakszerű határozatot és arról a felperest nem értesítette”. Jelen jogesetben tehát kifejezetten kimondta az eljáró Legfelsőbb Bíróság, hogy a jogszabályban előírt kötelezettségét megszegve mulasztott a közigazgatási szerv, így magatartása jogellenes, mivel alakszerű határozatot a határozat végrehajtásáról nem hozott. A Legfelsőbb Bíróság a jogellenességet a határozat vélt céljától függetlenül, pusztán a jogszabályban előírt kötelezettség megsértésére figyelemmel találta megállapíthatónak.

A kártérítési perekben eljáró polgári bíróság tehát a közigazgatási szerv jogszabályi kötelezettségének elmulasztása esetén megállapíthatja a hatóság jogellenes magatartását és minden egyéb okot mely a mulasztáshoz vezetett - a jogellenességet kizáró körülmények (jogos védelem,

szükséghelyzet, károsult beleegyezése, rendeltetésszerű joggyakorlás)<sup>4</sup> kivételével - a jogellenesség vizsgálatánál figyelmen kívül kell hagynia. Az egyéb okokat a kártérítési felelősség egyéb feltételeinél vizsgálhatja a bíróság.

#### B/1. Tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, B/2. téves tájékoztatás

A tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, valamint ellenpólusa a téves tájékoztatás szintén jogszabály által előírt kötelezettség elmulasztásában valósulnak meg, ezért szorosabb értelemben véve a fentebb tárgyalt - A/1.-A/2. pont szerinti - esetkörökhöz tartoznak, azonban kiemelt fontosságuk folytán külön érdemes szólni róluk.

B/1. A tájékoztatási kötelezettség különös fontossággal bír, mivel adott esetben a jogérvényesítés további lehetőségétől zárja el a közigazgatási eljárásban szereplő ügyfelet. A BH.1997.225. számú határozat egyértelműen kihangsúlyozta, hogy „az államigazgatási szerv hallgatása kárfelelőssége alapjául szolgálhat.”<sup>5</sup> A határozat indokolása szerint a felperes megbízásából a házastársa az alperes közigazgatási szerv dolgozójának segítségével a felperes kérelméhez szükséges nyomtatványokat kitöltötte, azt át is vették tőle, elismervényt az átvételről viszont nem kapott. A felperes két alkalommal is sürgette kérelmének elintézését, melyekre az alperes nem válaszolt, végül az alperes elnökéhez fordult, aki azt válaszolta, hogy kérelmével nem tud foglalkozni, mert annak benyújtását nem tudja igazolni. Mivel az alperes a sürgetésekre nem reagált, valamint az alperes elnökének válaszát a felperes már csak a póthatáridőt követően kapta meg, ezért a kérelme benyújtására előírt jogvesztő póthatáridőt elmulasztotta.

Ezen tényállás mellett a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a felperes igényét „az alperes jogellenes és felróható magatartása hiúsította meg, mert a felperes joggal bízhatott abban, hogy az alperes hallgatása ellenére igénye érdemi elbírálásra kerül. Miután ez elmaradt és a jogvesztő határidő miatt a felperes az alperes elnökének tájékoztatását követően újabb kérelmet már nem nyújthatott be, károsodása miatt megalapozottan igényel az alperestől kártérítést”. A Legfelsőbb Bíróság külön kiemelte,

---

<sup>4</sup> Újváriné Antal Edit in: Felelősségtan, „Novotni Kiadó”, 1998., 48-53. old.

<sup>5</sup> Benedek Károly in: A Polgári Törvénykönyv magyarázata, KJK-KERSZÖV, 2001., XXX. fej., 1177. old.



hogy nem az ügyintézési határidő elmulasztásáról van szó, hanem az volt jelen esetben jogellenes magatartása az alperesnek, hogy a felperes sürgető levelére nem válaszolt, illetve késve válaszolt, azaz a perbeli időszakban hatályban volt 1957. évi IV. tv. (Áe.) 2.§ (5) bekezdésének előírása ellenére a felperest mint ügyfelet nem tájékoztatta jogairól és kötelességeiről, azaz a kérelem benyújtásának lehetőségéről és annak határidejéről. A tájékoztatási kötelezettség elmulasztásával az Áe. 2.§ (7) bekezdésének előírásait is megsértette az alperes, mely szerint az államigazgatási szervek feladataikat gyors és egyszerű eljárással kötelesek teljesíteni.

A jogellenesség megállapításához jelen esetben sem volt szükség semmilyen egyéb feltételhez, elegendő volt a tények alapján annak megállapítása, hogy a felperes sürgető beadványaira alperes nem válaszolt, illetve az újabb sürgető levélre az igényérvényesítési határidőn túl válaszolt, vagyis megfelelő időben nem közölte, hogy a felperes kérelme nem került iktatásra és így nem közölte azt sem, hogy kérelmét milyen határidővel terjesztheti elő. Tehát tájékoztatási kötelezettségének elmaradása súlyosan jogellenes magatartása volt az alperesnek, mely a kártérítés jogalapját megteremtette.

B/2. A téves tájékoztatásra, mint jogellenes magatartásra példa a KGD.1992.211. számú határozat, mely kimondja, hogy „az alapvető állampolgári jogokat korlátozó államigazgatási intézkedések végrehajtása során az ügyintéző szerveknek a lehető legkisebb hátrány okozásával kell eljárniuk”. Jelen jogesetben a felperes azt a tájékoztatást kapta az alperestől, hogy az ingatlan beépíthető. Ezt követően a felperes az építési tervvázlatok bemutatásakor szerzett tudomást arról, hogy az ingatlan beépítésének akadálya van, mivel az ingatlan az általános rendezési tervben előírt útszélesítés miatt nem beépíthető.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította az alperes jogellenes és felróható magatartását arra tekintettel, hogy az alperes az építési tilalom elrendelésével kapcsolatos kötelezettségét nem teljesítette, mert az építési tilalom elrendelését - határozattal - a felperes jogelődjével nem közölte, valamint nem gondoskodott az építési tilalom ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyeztetéséről sem. Ezekhez a mulasztásokhoz járult az alperes ügyintézőjének az ingatlan beépíthetőségére vonatkozóan adott téves tájékoztatása, melyet a hatályban lévő rendezési terv figyelmen kívül hagyásával adott a felperesnek.

Mint látható a hatályban lévő hatósági rendelkezés (rendezési terv) figyelmen kívül hagyásával adott téves tájékoztatás volt elsődlegesen az a tény, mely miatt az alperesi hatóság jogellenessége

megállapítható volt. Az a tény, hogy alperes az építési tilalomról határozattal nem értesítette a felperesi jogelődöt, illetve azt az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyezték be, szintén az alperes jogellenes mulasztását jelenti, azonban jelen esetben nem ez, hanem az ingatlan beépíthetőségére vonatkozó téves tájékoztatása alapozta meg az alperes közigazgatási szerv jogellenes magatartását.

Az alperesnek ugyanis függetlenül attól, hogy az építési tilalomról határozatában nem értesítette a felperes jogelődjét, illetve a tilalmat nem jegyeztette be az ingatlan-nyilvántartásba, nyilvánvalóan ismernie kellett a hatályban lévő rendezési tervet, melyben az építési tilalom alatt álló övezeteket meghatározták. Mivel alperes az építési tilalomról téves tájékoztatást adott a felperesnek, ezért a jogellenes magatartása minden egyéb körülménytől függetlenül megállapítható volt.

A téves tájékoztatás körében szólnék röviden azon esetekről, melyekben a közigazgatási szerv jogellenes határozata, vagy tájékoztatása folytán a károsult nem merítette ki a rendes jogorvoslat lehetőségét a közigazgatási eljárásban, azaz a közigazgatási szerv hibája, vagy mulasztása miatt nem fellebbezett. Több bírósági határozat is rámutatott, hogy ilyen esetben a kártérítési igény érvényesítésétől a károsult nem eshet el.

Az EBH.2004.1027. számú bírósági határozat szerint építési engedély nélkül a perbeli ingatlanon építési munkálatok kezdődtek és a későbbi építési engedélytől is eltért a kivitelezés. Az alperes ennek ellenére - valótlan adatokat feltüntetve a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvében - jogszabálysértő használatbavételi engedélyt adott ki. Ennél fogva a felperes ingatlana beépíthetetlen lett, jelentős értékcsökkenése következett be. A felperes nem fellebbezett, hanem a kárigényét bíróság előtt érvényesítette. A Legfelsőbb Bíróság szerint az alperesi határozat nem tartalmazott olyan rendelkezést, mely a felperes fellebbezését indokolta volna, vagyis a felperes a jogellenes határozat folytán önhibáján kívül tévedésben volt. „A valótlan adatokon alapuló határozat elleni jogorvoslat elmulasztása nem zárja ki a kártérítési igény érvényesítésének lehetőségét.”<sup>6</sup>

A Legfelsőbb Bíróság a BH.2004.12. számú bírósági határozattal ennél is tovább ment. Az alperes közigazgatási szerv a tényállás szerint a vonatkozó törvényi és önkormányzati rendeletben nem szereplő feltételhez - önkéntes munka elvégzéséhez - kötötte az átmeneti segély folyósítását. A felperes a rendes jogorvoslat lehetőségét nem vette igénybe. A bírósági határozat szerint azonban „ha a kár nem jogellenes határozattal okozati összefüggésben keletkezett, illetve ha a rendes jogorvoslat igénybevételével a kár

---

<sup>6</sup> Veszprémi Bernadett in: Az államigazgatási jogkörben okozott kár szabályozási kérdései, Glossa Iuridica - Alkotmányjog, I. évfolyam 1. szám, 35. old.

elhárításának lehetősége nincs meg, a rendes jogorvoslat igénybevételének elmulasztása mint a hatóság kártérítési felelősségét kizáró károsulti önhiba nem jöhet szóba.”<sup>7</sup>

A fentiek értelmében megállapítható, hogy a rendes jogorvoslat elmulasztása esetén is van mód a kárigény érvényesítésére, amennyiben

a) a károsult a közigazgatási szerv jogellenes határozatában foglaltak miatt nem él a fellebbezés lehetőségével, vagy

b) ha téves tájékoztatása folytán a károsult szükségtelennek tartja a fellebbezését, valamint

c) ha rendes jogorvoslattal a kár nem hárítható el.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy csak ezen esetekben van lehetőség a rendes jogorvoslat elmulasztása esetén a kárigény érvényesítésére, tehát mindenképpen szükséges, hogy a közigazgatási szerv valamely jogellenes magatartása vezessen a rendes jogorvoslat elmaradásához, továbbá a kár bekövetkezéséhez.

A bírósági gyakorlat nem követel továbbá határozati formát, ha a jogellenesség téves tájékoztatásból, vagy a tájékoztatás elmaradásából eredt.

### C) Közigazgatási szerv maga elismerte jogellenességét

A kártérítési perben eljáró bíróság köteles megállapítani abban az esetben is a közigazgatási szerv jogellenességét, amennyiben a közigazgatási szerv a jogellenességét maga elismerte. A közigazgatási szerv ezt többféle formában teheti meg. Egyrészt hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások keretében (C/1.), másrészt fellebbezési eljárás keretében (C/2.), mely eljárásokat a Ket. rendelkezései szabályoznak.

Jogesetekkel kívánom megvilágítani azon esetkört, amikor - az előzőekkel szembeni kivételként - a szabályszerű határozat visszavonása miatt jogellenes a közigazgatási szerv magatartása (C/3.).

### C/1. Jogellenesség elismerése hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások során

- Ha a közigazgatási hatóság azt észleli, hogy a - fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, felügyeleti szerv, vagy közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált - döntése

---

<sup>7</sup> Veszprémi Bernadett in: Uo., 35. old.

jogszabályt sért, akkor a határozatát köteles visszavonni vagy módosítani (Ket. 114.§ (1) bek.).

- Ha a közigazgatási szerv felügyeleti szerve felügyeleti eljárás keretében megsemmisíti, vagy megváltoztatja a hatóság döntését, amennyiben az jogszabályt sért; valamint, ha szükség esetén a jogszabálysértő döntést a felügyeleti szerv végzésben megsemmisíti és új eljárás lefolytatására utasítja az eljárt közigazgatási szervet (Ket. 115.§ (2) bek.).
- A jogellenesség elismerését jelenti az is, ha a Ket. 121.§-ában foglalt semmisségi ok(ok) esetén kell a jogszabálysértő határozatot megsemmisíteni akár a felügyeleti eljárásban, akár a hatóság - saját hatáskörben történő - döntésének módosítását vagy visszavonását eredményező eljárásban.

#### C/2. Jogellenesség elismerése a fellebbezési eljárásban

- Ha a fellebbezési kérelem alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, mely esetben - saját hatáskörben - a döntését módosítja vagy visszavonja (Ket. 103.§ (1) bek.).
- Ha semmisségi ok esetén - a fellebbezési kérelem alapján - vonja vissza, vagy módosítja határozatát a közigazgatási szerv (Ket. 121. §).
- Ha a fellebbezés alapján a szakhatóság megállapítja, hogy állásfoglalása jogszabályt sért és állásfoglalását módosítja, melyre figyelemmel az ügy érdemében eljáró közigazgatási hatóság is módosítja döntését (Ket. 103.§ (3) és (5) bek.).

#### C/3. Szabályszerű határozat visszavonásának jogellenessége

A BH.1996.368. számú határozat példa arra az esetre, amikor a közigazgatási szerv a nem jogszabálysértő határozatát jogszabálysértő módon vonja vissza. A jogeset szerint a felperes közterületen kiskereskedői tevékenységet folytatott. Az alperes közigazgatási szerv tájékoztatta a felperest, hogy az adott helyen a tevékenységét meg kell szüntetnie a közelben épülő tempom miatt és írásban tájékoztatta arról, hogy hol építheti fel üzlethelyiségét, a közterület-használati engedély, valamint építési engedély megadását követően. Az építési tervek benyújtását követően az alperes tisztázta, hogy az adott közterület használatának nincs akadálya és engedélyezte az építést. A felperes a közterület-használat engedélyezését külön nem kérte. Ezt követően az alperes közigazgatási szerv a felperesnek adott építési

engedélyt visszavonta, arra hivatkozva, hogy a felperesi építető nem rendelkezik közterület-használati engedéllyel, az építési munkákat még nem kezdte meg és az önkormányzat az engedélyezett helyen más beruházást valósít meg.

A felperes fellebbezését a másodfokú közigazgatási szerv elutasította, mert álláspontja szerint közterület-használati engedély iránti kérelem és annak megadása hiányában az építési engedély kiadása jogszabálysértő. A felperes kártérítési keresetét az elsőfokú bíróság jogellenesség hiánya miatt elutasította, mert álláspontja szerint az építési engedélyt visszavonó határozat jogszerűségét a perben nem lehet vitatni, mivel a jogszerűség tényét a másodfokú hatóság megállapította, mely határozat jogerős és bírósági felülvizsgálatát nem kérték.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a perben elsődlegesen a jogellenesség kérdésében kellett az elsőfokú bíróságnak állást foglalnia és tévedett amikor az államigazgatási szerv jogerős döntéséről azt állította, hogy azt csak közigazgatási per keretében lehet felülvizsgálni. A - perbeli időben hatályos - Pp. 9.§ (2) bekezdése értelmében a Legfelsőbb Bíróság szerint a „kártérítési per bírósága önállóan vizsgálhatja, hogy valamely államigazgatási tevékenységhez vagy határozathoz kapcsolódhat-e kártérítési felelősség”. A közterület-használat és az építési engedélyezési eljárásról szóló jogszabályok értelmében az alperesnek az építési engedélyről döntő határozatában kellett volna a közterület-használatot is elbírálnia. Miután a közterület-használat az alperes jogosult rendelkezni, ezért a hozzájáruló nyilatkozat alakszerű formát sem igényelt. Az alperes ügyintézője a közterület-használat engedélyezésével megbízott munkatársától beszerezte szóbeli hozzájáruló nyilatkozatát az építési engedély megadása előtt. Tehát az alperes jogszerűen adta meg az építési engedélyt a felperesnek, az építési engedélynek ugyanis tartalmaznia kellett volna a közterület-használati engedélyt is, ez azonban jogellenességet nem jelentett, hanem csak azt, hogy az építési engedélyt tartalmazó határozat kiegészítésre szorult, melyet az alperes hivatalból is elvégezhetett volna.

Mivel az - akkor hatályos - Áe. 61.§ (1) bekezdése alapján csak a jogszabálysértő határozatot köteles visszavonni a közigazgatási hatóság, és az építési engedély nem volt jogszabálysértő, ezért „annak visszavonása törvénytörően, tehát jogellenesen történt”. A Legfelsőbb Bíróság az alperes közigazgatási szerv kárfelelősségét is megállapította.

### D/1. Jogszabály téves értelmezése, D/2. okszerűtlen mérlegelés

### D/3. Bizonyítékok bizonyító erejének eltérő mérlegelése, mint jogellenesség alóli kivétel

Az alábbi jogesetek szerint a jogszabály téves értelmezése (D/1.), valamint az okszerűtlen mérlegelés (D/2.) eredményeként meghozott közigazgatási határozat csak nagyon szűk körben, kivételesen eredményez jogellenességet, mivel csak és kizárólag súlyos jogsértés esetén állapítható meg a jogellenesség. Mindezekről eltérően a bizonyítékok bizonyító erejének eltérő mérlegelése (D/3.) még szűk körben sem eredményez jogellenességet, tehát a joggyakorlat értelmében erre kártérítési igényt egyáltalán nem lehet alapozni.

D/1. A BH.1996.311. számú határozat szerint a felperes jogi személy fellebbezésének a másodfokú hatóság helyt adott és - az elsőfokú hatósággal ellentétben - engedélyezte számára szeszes ital árusítását a perbeli strandfürdő területén, mivel a felperes által üzemeltetett büfé a gyógyfürdőrésztől funkcionálisan elkülönült, így elvileg nem a gyógyfürdő mint egészségügyi intézmény területén történt a szeszes ital árusítása.

A kártérítési perben eljáró elsőfokú bíróság a felperes elsőfokú hatóság elleni keresetét elutasította. Az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában - a Pk. 42. számú állásfoglalás alapján a Ptk. 349.§ (1) bekezdését értelmezve - arra a következtetésre jutott, ha a kár „rendes jogorvoslattal elhárítható, nem állapítható meg az államigazgatási jogkörben okozott kárért egyébként fennálló felelősség”. Az elsőfokú bíróság szerint a rendes jogorvoslat eredményre vezetett, a kereseti kérelem jogalapja ezért nem állapítható meg, így a keresetet elutasította.

A felperes az ítélet ellen fellebbezett arra hivatkozva, hogy az elsőfokú bíróság tévesen értelmezte a Pk. 42. számú állásfoglalást és a Ptk. 349.§ (1) bekezdését, mivel a másodfokú közigazgatási hatóság határozata alapján az elmaradt haszonból eredő kára nem térült meg, az elsőfokú határozat jogellenességét pedig maga a másodfokú határozat megállapította.

A Legfelsőbb Bíróság a fellebbezést elutasította, az elsőfokú bíróság ítéletétől azonban eltérő jogi érvelésre támaszkodott. Álláspontja szerint ugyanis a felperes kára a rendes jogorvoslattal nem térült meg, mivel a felperes az elsőfokú közigazgatási határozat meghozatalától a másodfokú határozat meghozataláig eltelt három hónap alatt kiesett haszna megtérítésére tartott igényt, amely kár a másodfokú határozat alapján nem volt elhárítható. Az elsőfokú hatóság jogszabályi tiltó rendelkezésből (45/1986. (X.30.) MT rendelt 2.§-a (1) bek.) indult ki döntése meghozatalánál, mely döntést a másodfokú

hatóság alacsonyabb szintű - a 7/1986. (VIII.10.) EüM rendelet - értelmezésével változtatta meg. „A jogszabály téves értelmezése azonban egymagában jogellenes és felróható magatartást nem valósít meg, a téves jogszabályértelmezésen alapuló határozat meghozatala a hatóság alkalmazottja vétkességének megállapításához nem elegendő: erre nyilvánvaló és kirívó jogsértés esetén van lehetőség”. A fentiek értelmében a Legfelsőbb Bíróság jogellenességet - és így kárfelelősséget - nem állapított meg.

Nagyon röviden utalnék arra, hogy a fentieket erősíti a Pécsi Ítéltábla BDT. 2008.1817. számú határozata is, mely szintén kimondta, hogy csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg a közigazgatási hatóság felelősségét. E határozat szerint a hatóság felelősség alóli mentesülését eredményezi, ha az ügyben a hatóság által megállapított tényállás a jogszabály többféle értelmezését veti fel. Ennél fogva álláspontom szerint kirívóan súlyos tévedés - és így jogellenesség - abban az esetben állapítható meg, ha a jogszabályi előírás és az annak alapján kialakult joggyakorlat értelmében megállapítható többféle értelmezés keretétől kirívóan eltérő értelmezés alapján hozza meg döntését az eljáró hatóság.

D/2. A KGD.1992.213. számú határozat kimondta, hogy mérlegeléssel meghozott államigazgatási határozat kártérítési igény alapjául csak akkor szolgálhat, azaz akkor jogellenes, ha kirívóan okszerűtlen mérlegelés eredményeként született meg. A határozat szerint a felperes több pert indított államigazgatási határozatok felülvizsgálata iránt, azonban a közigazgatási perben eljáró bíróság valamennyi keresetet idézés kibocsátása nélkül elutasította, mert a felperes olyan határozati rendelkezéseket támadott, melyek ellen nincs helye felülvizsgálatnak.

A kártérítési perben eljáró Legfelsőbb Bíróság nem csak azt vizsgálta, hogy a megtámadott határozatok ellen milyen körben és milyen jogosultságokkal indíthatott volna pert a felperes, hanem azt, hogy az államigazgatási hatóság a jogszabályoknak megfelelő eljárást folytatott-e le a felperessel szemben, és hogy az eljárás során, vagy a határozatok meghozatalánál a hatóságot, illetve az eljáró alkalmazottat jogellenes magatartás terheli-e. A Legfelsőbb Bíróság szerint az, hogy a felperes nem a kivetés jogalapja, hanem az összecszerűség tekintetében sérelmezte a határozatokat, önmagában nem zárja ki az igényérvényesítés lehetőségét, mert a bizonyítottan jogellenes határozat esetén összecszerűségre kiterjedően is érvényesíthető kárigény, tehát attól függetlenül, hogy a határozat

közigazgatási bírósági felülvizsgálatára nincs lehetőség.<sup>8</sup> A Legfelsőbb Bíróság azonban kimondta, hogy nem lehet általában kártérítési felelősség alapja „a jogszabály által megengedett mérlegelés eredményeként meghozott határozat”. Mérlegelést támadó kártérítési igény érvényesítésére csak akkor van lehetőség, ha a határozat „felróható módon, kirívóan okszerűtlen mérlegelés eredménye”. Tehát a kártérítési igény csak akkor lehet alapos, ha az eljáró hatóság alkalmazottai „jogellenesen jártak el az államigazgatási eljárás során és a határozatok meghozatalánál, illetve döntésük nekik felróható okok miatt kirívóan okszerűtlen mérlegelésen alapult”.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a hatóság jogszerű eljárás során a jogszabályoknak megfelelő határozatot hozott, ezért a felperes keresetét elutasította.

D/3. A BH.1996.362. számú határozat szerint a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság határozatát hatályon kívül helyezte és új eljárás lefolytatására utasította. Az újabb eljárásban az elsőfokú hatóság az eljárást bizonyíték hiányában megszüntette.

A felperes az elsőfokú hatóság elleni kártérítési igényével kapcsolatban a kártérítési perben eljáró elsőfokú bíróság megállapította, hogy a hatósági eljárást megelőző ellenőrzés és a felperes ott elhangzott nyilatkozata alapján megalapozottan indult szabálysértési eljárás a felperes ellen. Az a körülmény, hogy a szabálysértés bizonyításához nem találta elegendőnek a bizonyítékokat az elsőfokú hatóság és ezért a megismételt eljárást bizonyíték hiányában megszüntette, a kártérítési felelősség alapjául nem szolgálhat az elsőfokú bíróság szerint, mivel a bizonyítékok mérlegelésével meghozott határozat nem tekinthető jogellenesnek, a bizonyíték bizonyító erejének eltérő mérlegelése nem minősül károkozó magatartásnak.

A felperes fellebbezése folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az elsőfokú hatósági eljárást megelőző ellenőrzés és nyilatkozat kellő alapot szolgáltatott a hatósági eljárás megindításához. A Legfelsőbb Bíróság határozatában rámutatott, hogy „az első fokon meghozott határozatnak a másodfokú eljárásban a bizonyítás kiegészítése céljából történt hatályon kívül helyezése, majd az újabb eljárás eredményeként a szabálysértési eljárás bizonyíték hiányában történő megszüntetése nem kártérítési alap: a bizonyítékok bizonyító erejének eltérő mérlegelése ugyanis nem minősül jogellenes magatartásnak”.

A jogeset alapján tehát kimondható, hogy csak azért, mert a megismételt eljárásban az elsőfokú hatóság a feltárt adatoknak más bizonyító erőt tulajdonított, mint az azt megelőző eljárásban, nem jelenti azt, hogy ennél fogva a megelőző eljárásban a bizonyítékok - a későbbiekétől eltérő -

---

<sup>8</sup> A KGD.1992.213. számú határozat (Legfelsőbb Bíróság Pf.III.21.146/1985.) - a Pp-t és a korábban hatályban volt Áe-t módosító - a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. tv. hatályba lépése előtt született meg.



mérlegelésével jogellenes magatartást tanúsított volna. Álláspontom szerint mindezekből következik, hogy csak azért, mert ugyanazon bizonyítékokat első- és másodfokon egymástól eltérően értékelnek az eljáró hatóságok, jogellenes magatartásuk megállapítását kártérítési perben nem eredményezheti.

A D/1-D/3. pontokat összefoglalva: A Legfelsőbb Bíróság a BH.1996.311. számú határozatában rámutatott, hogy a jogszabály téves értelmezésén alapuló határozat meghozatala jogellenes magatartást nem valósít meg. A jogellenes magatartás és kártérítési felelősség megállapításához nyilvánvaló és kirívó jogsértés esetén van lehetőség. Ugyanígy a KGD.1992.213. számú határozat értelmében a jogszabály által megengedett mérlegelés eredményeként meghozott határozat csak akkor lehet kártérítési felelősség alapja és egyben jogellenes, ha megállapítható, hogy az államigazgatási határozat felróható módon, kirívóan okszerűtlen mérlegelés eredménye.

A téves jogszabályértelmezés, illetve okszerűtlen mérlegelés következtében megváltoztatott, vagy hatályon kívül helyezett határozatot csak abban az esetben nyilváníthatja tehát jogellenesnek a kártérítési perekben eljáró bíróság, ha a közigazgatási hatóság olyan súlyos, a jogszabályi rendelkezés céljával ellentétes, a joggyakorlattól gyökeresen eltérő következtetésre jut határozatában, mellyel „kirívóan” jogsértő magatartást valósít meg.

A BH.1996.362. számú határozat kifejezetten kizárta a bizonyítékok bizonyító erejének eltérő mérlegelésével összefüggően a jogellenesség megállapíthatóságát és ezzel a kártérítés jogalapját. Bizonyítékok eltérő mérlegelésére hivatkozva tehát kártérítési igényt egyáltalán nem lehet érvényesíteni.