

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség és károkozó jogalkotás

Szerző: dr. Némethi R. Máté

2017.

1. BEVEZETÉS

Amikor a magánjogi jogviszonyok alanyairól kezdünk el gondolkodni, elsőként a természetes személyek és jogi személyek jutnak eszünkbe és nem feltétlenül gondolunk arra, hogy maga az állam is számos magánjogi jogviszonynak lehet alanya. Az állam szerepét elsősorban a közjogi jogviszonyokban szokás emlegetni, és e körben az állam a maga impériumának birtokában, a jogviszony egyéb szereplőivel szembeni viszonyát az alá-fölérendeltség jellemzi. Azonban ha az állam egy magánjogi jogviszonyban tölt be bármilyen szerepet, mellérendelt félként köteles eljárni.

Az állam kárfelelősségét már számos aspektusban elismerjük és a hatályos Polgári Törvénykönyvünk is tartalmaz rendelkezéseket a közhatalmi jogkörben okozott károk tárgyában, így különösen a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség és a bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott károk vonatkozásában, ahogyan azt az alábbiakban bemutatom.

Az állam kárfelelősségét egymástól elkülöníthető három aspektusból kell megvizsgáljunk. Elsőként említhető a közigazgatási szervek által nem, vagy nem megfelelően ellátott tevékenységéért - ellenőrzési, felügyeleti vagy engedélyezési tevékenység - fennálló felelősség.¹ Ennek tipikus példája lehet az arra feljogosított közigazgatási szer hibásan kiállított adó- és értékbizonyítványa, mely alapul szolgál a végrehajtás alá vont ingatlan értékesítési minimum árának meghatározásánál. Másodiként említhető az állam károkozó bírójának - valamint ügyész, közjegyző, végrehajtó - felelőssége. Felmerül a kérdés, hogy a bíró, illetve egyéb, az állam nevében eljáró személy esetében miért állapítható meg az állam felelőssége. Ahogyan azt a dolgozatomban bemutatom, a jogfejlődésünk mára elért arra a pontra, hogy megokoltta és világossá vált az, hogy az állam - illetőleg annak egy szerve - képes kárt okozni a maga eljárásával. Ugyancsak világos és vitán felül álló, hogy miért tartozik az állam felelősséggel a károkozó bírójáért. Viszont már koránt sem ilyen egyértelmű kérdés az állam kárfelelősségének harmadik aspektusa. A XXI. századra a magyar jogalkotás képes volt belátni az állam kártérítési felelőségének fontosságát a fent említett esetekben, akkor mégis miért nem érzékelt, vagy helyesebben miért nem akarta érzékelni a jogalkotó azt, hogy az állam igen is képes a jogalkotással magával is kárt okozni akképpen, hogy helytelen jogszabályt alkot, mely össze nem egeztethető a fennálló alkotmányos, vagy közösségi rendel.

Dolgozatom következő fejezeteiben a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség szabályozásának és a szabályozás kialakulásának bemutatásán túl arra keresem a választ, hogy az állam a jogalkotási tevékenysége által hogyan tud károkozóként megjelenni az állampolgárok magánjogi viszonyaiban, és törvényi szabályozás hiányában a bíróságok hogyan képesek kezelni a jogalkotással okozott károk problematikáját. Ezen túlmenően rá kívánok mutatni arra, hogy rendkívül haladó szellemiségű újító kódextervezet² után hogyan bújjik el az állam az immunitás látszólag sérthetetlen és mindentől óvó pajzsa mögé még napjainkban is.

¹RIXER Ádám: Az állam felelőségének egyes kérdései, De iurisprudentia et iure puublica jog és politikatudományi folyóirat, V. évfolyam 1. szám, 2011. Budapest, 1. oldal, <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-1-06.pdf> (letöltve: 2016. június 5.)

² Kódextervezet alatt az új Ptk. tervezete értendő.

2.

A KÖZHATALOM GYAKORLÁSVÁL OKOZOTT KÁROKÉRT VALÓ FELELŐSSÉG KIALAKULÁSA

-Jogtörténeti kitekintés-

Ahhoz, hogy megérthessük a hazai jogalkotás jelenlegi helyzetét és tisztába lehessünk a jogfejlesztés lehetőségeivel és korlátaival először az állam kárfelelősségének történetét kell megvizsgálnunk.

Hogyha kártérítésről olvasunk, már hozzászokhattunk, hogy a történeti kitekintések a római jogtól kezdve indulnak és haladnak egészen napjainkig. A közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség esetében más a helyzet, hiszen lényegesen fiatalabb jogterületről beszélünk, mint hogy a római jognak esélye lehetett volna bármi nemű jogfejlesztés kifejtésére, hiszen a római jogban nem létezett a jogi személy kategóriája, az állam abszolút immunitást élvezett, így az állami kárfelelősség fejlődésnek útja teljes egészben el volt zárva.³ Világos, hogy az államhatalmat egy személyben megtestesítő uralkodók korában sem jöhet szóba a közhatalom felelőssége, tekintettel arra, hogy az egyeduralkodó szuverén, és mint ilyen teljes egészben felelőtlen. A polgári forradalom és a felvilágosodás időszakához köthető a szuverenitás személyhez kötött jellegének lazulása és az államhatalmi ágak szétválása. A két tényező együttállása az egységes államszervezet helyébe az államszervezetet állította, amiben az államszervezetet alkotó kisebb részek immáron önálló feladatokat kaptak. Az önálló feladatokra és hatáskörré tekintettel megjelent a számonkérés lehetőségnek elvi alapja.⁴

A jogalkotással okozott károk elméleti kategóriájának kialakulása még későbbre tehető. Egy rendkívül fiatal jogterületről beszélünk, de még így is meglepő, hogy Európán belül is csak a XX. század közepén jelent meg először az állam felelősségének gondolata egy francia jogszabály vonatkozásában ami megtiltotta bizonyos tejipari termékek gyártását. A tilalomból kifolyólag a forgalmazó kereskedőknek kára származott.⁵ A francia jog alapján az állam felelőssége akkor megalapozott, ha a jogalkalmazással okozott kár mértéke jelentős, a károsulti kör pontosan meghatározható, illetőleg a felelősség megállapítása az adott esetre vonatkoztatva nem kizárt.⁶

A magyar jogtörténetben az általában vett állami magánjogi felelősség - melynek csak egy szeletét képezi a jogalkotással okozott károkért való felelőség - a kiegyezéstől kezdődően a dualizmus kibontakozásával egy időben jelent meg a magyar jogban.⁷ A hazai jogfejlődést eleve korlátok közé szorította a dualista államberendezkedés és az osztrák jog, ami egyértelműen megállapíthatóan az állami immunitás elvén alapulva eleve kizárta az állam, illetőleg az állam nevében a közhatalmi tevékenységükkel összefüggésben eljárók perelhetőségét.⁸

³ KECSKÉS LÁSZLÓ: Polgári jog, A személyek joga, Pécs, Dialóg-Campus, 2007, 98-99. oldal

⁴ BORBÁS BEATRIX: Fejezetek a bírósági kárfelelősség köréből a magyar és az európai szabályozás tükrében - különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére, <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/borbas-beatrix/borbas-beatrix-vedes-ertekezes.pdf> (letöltve: 2017. február 19.)

⁵ KECSKÉS László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami felelősség. Jogtudományi Közlöny 2001. 56. évfolyam 5. szám 235. oldal

⁶ LEHOTAY Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez, Publicationes Universitatis Miskolcensis - Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2010. 397. oldal

⁷ BELLA Mária: Az állam kártérítési felelőssége a magyar jogban, Jogtudományi Közlöny, 2011. 5. szám. 294. oldal

⁸ KECSKÉS László: Perelhető-e az állam? - Immunitás és kárfelelősség, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 251. oldal

Hazánkban a közhatalom gyakorlásával okozott kár, mint tételes jogi szabályozás, csak a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 1960. május 1. napján történt hatálybalépésével jelent meg. Ezt megelőzően ugyan ágazati jogszabálynak⁹ nevezhető rendelkezések ugyan születtek, de a jogfejlődés mozgatórugója a bírói gyakorlat volt, ami egyértelműen az ágazati szabályok alapján folytatta a tevékenységét.¹⁰ Kiemelendőnek tartom a bírák és a bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. törvénycikket, mely rögtön a start szabályában kimondta, hogy „a bírák és bírósági hivatalnokok, hivatali kötelességüknek szándékosan vagy vétkes gondatlanságból elkövetett megszegéséért felelősséggel tartoznak.” Meg kell jegyezni, hogy az idézett törvénycikk rendelkezése a kor viszonyai között haladónak mondható, de a jogszabály tisztán vétkekességi felelősség talaján áll. Ezt alátámasztja a törvénycikk 66. §-a is: „Ha a bíró vagy bírósági hivatalnok eljárásában cselekvése vagy mulasztása által valakinek akár szándékosan, akár vétkes gondatlanságból kárt okozott, - a mennyiben az a törvényben meghatározott perorvoslattal nem volt elhárítható, - teljes kártérítéssel tartozik.” Ha pedig a bíró vagy bírósági hivatalnok a perorvoslatra nyilvánvaló vétsége által okot szolgáltatott: a felsőbb bíróság azt a perorvoslat felett hozott határozatában, a fél kérelmére az okozott költségek fizetésében elmarasztalja.” Nem csak az idézett rendelkezés vonatkozásában, hanem a korszak minden magyar közhatalmi károkozással foglalkozó joganyagáról egyaránt elmondható, hogy főszabály szerint csak a konkrét károkozó állami megbízatást teljesítő személy felelősségére koncentráltak, és elmulasztottak foglalkozni magának az államnak a mögöttes - vagy épp a priori - felelősségével. Ezen a ponton utalnék vissza a korábbi megállapításomra, miszerint maga a bírói gyakorlat volt a jogterület fejlesztésének legnagyobb letéteményese.¹¹

A magyar jogban gyökeres változások álltak be az új államberendezkedéssel, ami a második világháború utáni években köszöntött be. A szocializmus időszakában az állami felelősség szűkítése és az állam immunitásának kiterjesztése volt jellemző.¹² Az állampártnak a jogrendszerrel valamint az állam és állampolgár viszonyáról alkotott elképzeléseit a legjobban a polgári állam egyik sajátjaként említhető közigazgatási bíróság megszüntetése tárja fel előttünk.¹³ A jogalkotást áthatotta az állam mindenfelettségének ideológiája, a pártállami diktatúra pedig nem tűrte el az állami tevékenység korábban kialakult jogállami kontrollmechanizmusait.¹⁴ Világos tehát, hogy a kor uralkodó jogi szemlélete nem fogadta el azt a gondolatot, hogy azaz állam, aki a jogviszonyokban -

⁹ Ilyen „ágazati jogszabályként” tekinthetünk a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikkre, vagy akár a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikkre.

¹⁰ BELLA Mária: Az állam kártérítési felelőssége a magyar jogban, Jogtudományi közlöny 2011. 5. szám 294.

¹¹ Példaként hozható fel a Magyar Királyi Kúria 1933. évi 976. sz. elvi határozata állam kárfelelősségének tárgyában. A határozat kimondja, hogy „az állam a hatóságai vagy tisztviselői által a hatáskörükhöz tartozó hivatalos eljárásban hozott határozatokkal egyeseknek okozott kárt csak abban az esetben tartozik megtéríteni, ha az eljáró hatósági személy akár szándékosan, akár vétkes gondatlanságból olyan módon sértette meg a határozat meghozatalánál az irányadó jogszabályokat, hogy az a saját felelősségének megállapítására is alapul szolgálhatna, feltéve, hogy a károsult a kárt jogorvoslattal el nem háríthatta.”

¹² LEHOTAY Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez, Publicationes Universitatis Miskolcensis - Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2010. 396-398. oldal

¹³ A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény indokolása a következőket rögzíti: „(...) a népi demokrácia az állampolgári jogok biztosítékát abban látja, hogy az államhatalmat maga a nép gyakorolja, hogy tehát maga a végrehajtó hatalom is olyan hatóságok kezében van, amelyek minden tekintetben a nép érdekeit tartják szem előtt.”

¹⁴ CHIOVINI Márk: Az állam kártérítési felelőssége a hatályos és az új polgári törvénykönyv tükrében, Új Polgári Törvénykönyv: Aktuális Kérdések, Bibó István Szakkollégium 2013., 1-30 oldal, http://bibo.elte.hu/wp-content/uploads/2014/07/biszk_ujptk.pdf, (letöltve: 2016. június 6.)

legyen az köz, vagy magánjogi - mindenfelettiként tetszeleg, az bármilyen relációban csak károkozóként mutatkozik.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény vonatkozásában majdhogynem mindig megemlékezik a jogirodalom arról, hogy az ország első kodifikált magánjogi kódexe olyan korban kellett, hogy megszülessen amelyben a politikai és ideológiai feltételek nem voltak megfelelőek a magánjog „normális” úton történő fejlődéséhez. Természetesen meg kell jegyezni azt is, hogy a törvény kodifikátorai - akik kétségbevonhatatlanul kiemelkedő szakemberek - a lehetőségeikhez képest egy megfelelő színvonalú törvénytervezetet dolgoztak ki. Csak a felelősségjogot vizsgálva ez az állítás teljes egészben helyt álló lehet ha veszélyes üzemi felelősség szabályozására tekintünk, de semmiképpen sem mondható megfelelőnek, sem pedig haladó szellemiségűnek ha a jogalkotással okozott károk témájának a szabályozását vizsgáljuk. Egyik oldalról a törvény magasztalásának míg másik szempontból vizsgálva a durva kritikának egyaránt helye lehet, de az nem kétséges, hogy a Ptk. megfelelt rendszer elvárásainak és ennek megfelelően a közhatalmi jogkör gyakorlása során okozott károk tekintetében érdemi rendelkezést nem tartalmazott. A törvény a deliktuális felelősségről szóló részben, az alkalmazott által okozott károkért való helytállási kötelezettség egyik speciális eseteként szabályozta az államigazgatási jogkörben okozott kárt. A Ptk. 349. §-ának eredeti szövege kimondta, hogy az „államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette, továbbá az eljáró alkalmazott bűnösségét, illetőleg vétkességét büntető vagy fegyelmi eljárás során megállapították.”¹⁵ Az állami felelősséget csak nagyon szűk keretek között elismerő szocialista magánjogban (csak előzetes büntető vagy fegyelmi eljárás alapján nyitotta meg a perelhetőség lehetőségét, illetve akkor, ha előzetes eljárás lefolytatására nem volt mód más jogszabályi kizárás miatt, úgy akkor a bíróság állapíthatta meg a feltételek fennállást) a Polgári Törvénykönyv 1977-es módosítása hozott változást azzal, hogy bevezetésre került egy - régi - „új” jogintézmény, az államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség, melyet a jelenleg hatályos kódexünk is ismer és szabályoz. Mindazonáltal meg kell jegyeznünk, hogy a rendszerváltás előtti években már felmerült az állami kárfelelősség szabályozására vonatkozó jogászai igény. Mind Szamel Lajos, mind pedig Kecskés László egyértelműen rámutattak arra, hogy majdhogynem minden fejlett jogrendszer korlátok közé szorította az állam immunitását, és elismerést nyert az állami magánjogi felelősség érvényre jutatásának szemlélete.

A rendszerváltozással a Polgári Törvénykönyvnek az állami immunitásról a kártérítések vonatkozásában rendelkező része hatályon kívül helyezésre került, és ezzel egy időben állapították

¹⁵ A törvény indokolása szerint „a szabályozás alapja az, hogy az állam a maga funkcióit mind az államhatalmi, mind pedig az államigazgatási szervekben alkalmazottaival végezteti. Ezek a személyek feladataik ellátása során az állampolgárok legszélesebb rétegeivel kerülnek érintkezésbe, életviszonyaik legkülönbözőbb területére avatkoznak be, kényszerítő, szabályozó, szervező, igazgató és rendező tevékenységük a legváltozatosabb skálát mutatja. Az államigazgatás feladatainak sokrétűsége és az állampolgárok mindennapi életére való közvetlen kihatása az ebben a körben működő alkalmazottakkal szemben fokozott követelményeket támaszt. Aki tehát kinevezés, választás vagy megbízás alapján az államigazgatás szerveinél vezető vagy ügyintéző munkakört tölt be, az a hatáskörébe utalt feladatokat a közösség és az állam érdekében teljes odaadással, a jogszabályok pontos betartásával köteles ellátni. Az az alkalmazott, aki hivatali kötelességét megszegi, fegyelmi vétséget követ el, ezért őt fegyelmi úton vonják felelősségre. Azonban, ha a hivatali kötelesség megsértése valamely állampolgárnak, államnak, vagy jogi személynek okozott kárral is párosul, a fegyelmi felelősség mellett előtérbe lép a kártérítési felelősség is.” - Az 1959. évi IV. törvény és a törvény javaslatának indokolása: Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Budapest, 1959. 275-276. oldal -

meg a magánjogi jogviszonyok alanyaként szereplő állam immunitásának hiányát. Abban az esetben, ha az állam nem a közjog jogalanyaként jár el, akkor az állami szuverenitásnak a felelőtlenséget hordozó oldalának alkalmazása okafogyottá válik a magánjog mellérendeltségi szemléletére való tekintettel.¹⁶ Mindannak ellenére, hogy a rendszerváltozást követő évekkel az alapvető jogi és jogászai szemléletváltás jelei a közhatalom gyakorlásával okozott károk tekintetében megmutatkoztak, de az imént említett szabályozási körbe beletartozó jogalkotással okozott károk megtérítésének törvényi szabályozottságában előrelépés mindmáig nem mutatkozott.

3.

AZ ÁLLAM IMMUNITÁSA ÉS FELELŐSSÉGE

Ahhoz, hogy az állam immunitásának aspektusait megvizsgálhassuk, mindenek előtt szükséges, hogy magát az immunitást és annak természetét, illetőleg a téma jogtörténeti aspektusát vegyük górcső alá, tekintettel arra, hogy azon a ponton ahol az állam immunitása véget ér, onnan veszi kezdetét az állam felelőssége. Az állami immunitás fogalmilag az állam „felelőtlenségét”, tehát az állami tevékenységgel összefüggő jogi értelemben vett felelősségre vonhatóság teljes hiányát jelenti, így szükségképpen a felelősség ellenpontját képezi. Az állami immunitásnak és felelősségnek, tehát a közhatalom kárfelelősségének a az alap problémája az, hogy elfogadható lehet-e a szuverén vagy a szuverén képviselőjének felelősségre vonhatóságának az eszméje.¹⁷

Azon esetekben beszélhetünk immunitásról, vagy felelőtlenségről, amikor ugyan a felelősségre vonás, illetőleg felelősség megállapításának a tárgyi jog által meghatározott feltételei fennállnak, de az állam mégsem vonható felelősségre.¹⁸ Az állam immunitása szoros kapcsolatban áll a szuverenitás fogalmával, mely alatt egyszerűen megfogalmazva azt érthetjük, hogy az állam az államterületen kívülre ható nemzetközi viszonyaiban függetlenként, míg az államterületén belül a főhatalom, tehát az állami impérium birtokában képes fellépni. Az állam tehát mind a kívülre, mind pedig a belülre ható viszonyaiban folyamatosan kedvezményezett pozíciókat, mentességeket és immunitást igyekszik önönmagának biztosítani. Megjegyezni szükséges, hogy a történelmi idő előrehaladtával az állam szerepe is lényegesen módosult, így egyre több ízben vett részt mellérendeltségen alapuló magánjogi jogviszonyban és a problémák ennek mentén kerültek a felszínre, így a jogászai érdeklődés keresztüzébe is. Az autonómián alapuló polgári jogi jogviszonyok alanyaként már nem volt elfogadható, hogy az állam „magával hurcolja” a közjogban megszokott előjogait és immunitást biztosítson magának és hajlamos az ilyen viszonyokban is államként

¹⁶ LEHOTAY Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez, Publicationes Universitatis Miskolcensis - Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2010. 396-398. oldal

¹⁷ BORBÁS BEATRIX: Fejezetek a bírósági kárfelelősség köréből a magyar és az európai szabályozás tükrében - különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére, <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/borbas-beatrix/borbas-beatrix-vedes-ertekezes.pdf> (letöltve: 2017. február 19.)

¹⁸ KECSKÉS László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség, Jogtudományi Közlöny, 2001. 5. szám, 236. oldal

viselkedni, valamint mindezeken túlmenően megjelent az állammal szembeni állampolgári magánjogi követelések kikényszeríthetőségének az igénye is.¹⁹ Kecskés László úgy foglalta össze a problémakört, hogy „ha belép az állam a polgári jogi struktúrába, akkor ezt úgy illene tennie, hogy - a közhatalom ornátusát letéve - szuverenitását és közhatalmiságán kívül hagyja azon.”²⁰

Az állami kárfelelősség megállapításának körében két kialakult módszert kell megemlítenünk. Az első elmélet a *iure imperii-iure gestionis*, azaz a „közhatalmiság” és a „kereskedőiség” ellentétjei szerint tesz különbséget és ezzel az állami tevékenység jellegére összpontosít, így megállapíthatóvá téve azt, hogy az állam mely tevékenységei sorakoznak fel az állam immunitásának pajzsa mögött, és melyek esnek a felelőségi megítélés alá. A második módszer szervezeti szemléletű, tehát elismer bizonyos állami intézményeket, amelyek nem vonhatóak felelősségre, tehát immunitást élveznek, míg mások esetében a felelősségre vonásnak, tehát kártérítésnek helye lehet.

Ez utóbbi elméletet szokás *fiscus*²¹ elméletként emlegetni. Az állam immunitás abszolútságának falán a XIX. és XX. század fordulóján kezdtek megjelenni az első komolyabb törések. Az angol jogban az abszolút immunitási elképzeléssel ellentétül két új felfogás alakult ki. Az egyik álláspont az immunitást teljes egészben elutasította, míg a másik - melyet korlátozott vagy relatív immunitásként is meghatározhatunk - a manapság leginkább elfogadott funkcionális immunitás elmélete.²²

Az állami kárfelelősségének előfeltétele tehát, hogy különváljon egymástól a szuverenitás jegyében végrehajtott állami feladat azoktól az aktusoktól, amelyeket az állam nem hatalmi jelleggel visz véghez.²³ Az immunitás kérdése az állam bármi nemű kártérítési felelősségének vizsgálatakor megkerülhetetlen kérdés, különös tekintettel arra, hogy az állam mára már számos esetben válhat károkozóvá, még a jogalkotási tevékenysége által is.

A mai felelősségjogunk sok tekintetben áttörte az állami immunitás falát, de a egyik részét képező jogalkotással okozott károk tekintetében a hazai jogalkotó az áttörés szükségességét belátni képtelen annak ellenére, hogy már az Európai Unió és a hazai bíróságok egyes ítéletei is hirdetik a jogalkotással okozott károk tekintetében az immunitás visszaszorulását.

¹⁹ CHIOVINI Márk: Az állam kártérítési felelőssége a hatályos és az új polgári törvénykönyv tükrében, Új Polgári Törvénykönyv: Aktuális Kérdések, Bibó István Szakkollégium 2013., 1-30 oldal, http://bibo.elte.hu/wp-content/uploads/2014/07/biszk_ujptk.pdf, (letöltve: 2016. június 6.)

²⁰ KECSKÉS László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősség megalapozásához, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó, Polgári Jogi Kodifikáció V. évfolyam 4. szám, Budapest, 3-4. oldal

²¹ NAGY István: „A köztársaságkori eredetű, közjogi meghatározottságú államkincstár fogalmát, az „*aerarium populi Romani*”-t a császárkorban felváltotta az államot első ízben magánjogi jogalanyként és jogi személyként tételező „*fiscus Caesaris*”, amely eleinte az uralkodó magánvagyonának absztrakciója volt, később azonban azonosították az állami tulajdonnal, mígnem végül a birodalmi pénzügyi adminisztráció elvont szervezeti gyűjtőfogalmává vált. A *fiscus* azonban immunitás volt, az állam kárkövetkezményekkel járó hibáiért nem a *fiscus* felelt, hanem csak kivételesen és csak bizonyos magas rangú hivatalnokokat lehet felelősségre vonni a beosztottak által okozott kárért „*culpa in eligendo et custodiendo alapján*”. In.: Jogalkotással okozott kár, 14. oldal, <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129>. (letöltve: 2016. 06. 13.)

²² KECSKÉS László: Perelhető-e az állam? - Immunitás és kárfelelősség, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 25-26. oldal

²³ KECSKÉS LÁSZLÓ: Az állami kárfelelősség jogalkotási és jogalkalmazási kérdései. Budapest, 7. oldal

4.

A KÖZHATALOM GYAKORLÁSVÁL OKOZOTT KÁROK HELYE A KÁRTÉRÍTÉS RENDSZERÉBEN

4.1. A jogszabály szerkezete és a jogintézmény elhelyezkedése a törvényben

A közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősséget a hatályos kódex szerkesztésének és a jogintézmény dogmatikai alapjainak figyelembevételével helyezhetjük el a kártérítés rendszerében. Jelen esetben meglehetősen könnyű dolgunk van, hiszen a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: „Ptk.”) szerkezete és szerkesztése figyelembe veszi, sőt mi több követi az egyes felelősségi alakzatok dogmatikai hátterét.

A közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősséggel kapcsolatos rendelkezéseket a Ptk. hatodik könyvének negyedik része (felelősség szerződésen kívül okozott károkért) tartalmazza. A rész címe már önmagában beszédes. Utal arra az alapvető szerkesztési elvre, miszerint a törvény két nagy részre osztja a kártérítés rendszerét, így a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősségre és a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség rendszerére. Már a névadásból is következtethetünk arra, hogy akkor, amikor egy káreseménnyel állunk szemben, elsőként azt kell vizsgálnunk, hogy a károsult és károkozó között volt-e szerződéses, kontraktuális kapcsola. Amennyiben a szerződés léte, legyen az ingyenes vagy visszterhes, szóban, írásban vagy ráutaló magatartással létrejött, úgy egyértelmű, hogy a szerződésszegésért való felelősség szabályai az irányadóak. Amennyiben szerződéses kapcsolat nincs a felek között, úgy az utóbbi, tehát a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai az alkalmazandóak. Esetünkben a közhatalom gyakorlásával okozott károk természetére tekintettel szerződéses kapcsolat fennállásáról nem beszélhetünk a károkozó és a károsult vonatkozásában.

A törvény szerkezete minden tekintetben lépcsőzetes, így elsőként az általános szabályok, majd pedig a speciális szabályok vagy egyes esetek kerülnek rögzítésre. Nincs ez másként esetünkben sem, hiszen a hatodik könyv negyedik rész a kártérítési felelősség általános és közös szabályai címmel indít. A közhatalom gyakorlásával okozott károk csoportja azt ezt követően, a felelősség egyes esetei „cím” negyedik fejezetében (a törvény számozása szerint LXXI. fejezetben) kap helyet.

A jogszabály szerkezetéből kitűnik, hogy a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősségre alkalmazni kell az általános és közös szabályokat egyaránt, de figyelemmel kell lennünk arra is, hogy a közhatalmi jogkörben okozott károk csoportja speciális, így bizonyos tekintetekben eltérést mutat az általános szabályoktól.

4.2. A deliktuális felelősség szabályainak alkalmazhatósága

A fentiekben kifejtettek szerint a közhatalmi jogkörben okozott károk háttérszabályát a szerződések kívül okozott károkért való felelősség, más néven a deliktuális felelősség alkotja.

Minderre tekintettel szükségesnek tartom kiemelni a deliktuális felelősség azon sarokköveit melyeknek fennállása esetén beszélhetünk kártérítési felelősségről.

A deliktuális felelősség megállapításához elengedhetetlen a jogellenes magatartás megléte melyből kár származik. Ezen túl szükségszerűen be kell következnie a kárnak, valamint a jogellenes magatartásnak felróhatónak kell lennie. Amennyiben ezen feltételek fennállnak, úgy még további kritérium megléte is vizsgálendő, nevezetesen az, hogy a jogellenes magatartás és a kár bekövetkezése között felfedethető-e az ok-okozati összefüggés.

A jogellenesség vizsgálatánál ki kell emelni az „általános magánjogi deliktum” szabályát. Az általános magánjogi deliktum az új Ptk. soraiban a következőképpen nyer megfogalmazást: *A törvény tiltja a jogellenes károkozást.*²⁴ Itt hasonló szabályt állít fel itt a törvény, mint a Ptk. 1:5.§ esetében a joggal való visszaéléssel kapcsolatosan, ahol láthatjuk, hogy a törvény tiltja a joggal való visszaélést. Ez tehát a „start szabály”. Ezen hogy a törvény tiltja a károkozást. Belevehetjük a jogellenes jelzőt is. Ez jelenti az általános magánjogi deliktumot, méghozzá, hogy a kártérítési deliktum a károkozás ténye alapján jön létre, vagyis az eredmény oldaláról közelítjük meg a károkozási tilalmat. Jelentéstartalmát tekintve a szabályból következik, hogy minden károkozás jogellenes, kivéve azt az esetkört, amikor a károkozás megengedett. Minden károkozás jogellenes, vagyis a kártérítési követelést maga a kár alapozza meg, és nem kell keresnünk más magatartási szabályba ütközést, vagyis azt, hogy a károkozás miért volna jogellenes. Jogellenessé maga a kár bekövetkezése avatja a magatartást. Téves az a jogalkalmazói eljárás, amely kutatja azt a jogszabályt, amelybe ütközik a károkozó magatartás, azért, hogy megállapíthassa a károkozás jogellenességét. Minden magatartás jogellenes, amely károkozási eredménnyel jár. A jogellenesség kérdésköre akkor lesz igazán tisztázott, ha a vizsgálódási körünkbe bevonjuk a 6:520 § szabályát is. Az általános magánjogi deliktum kapcsán kimondja a törvény, hogy minden károkozás jogellenes, kivéve, ha a károkozó a 6:520 § szabályában felsorolt négy jogellenességet kizáró ok bármelyikét kimerítve okoz kárt. A jogalkalmazás számára ez hatalmas előrelépés, mivel itt a gyakorlat embere egy helyen találja meg azt, amit a károkozás jogellenessége kapcsán vizsgálnia kell. Vagyis azt, hogy mikor nem jogellenes a károkozás.

Mindazon túl, hogy egy magatartás jogellenes további feltétel megléte is szükséges a kártérítési kötelezettség beálltához, nevezetesen az, hogy a kárbekövetkeztés megállapítható legyen. A kár nem más, mint hátrány vagy veszteség, mely valakit valamely károsító esemény folytán vagyonában ér.²⁵ Megjegyzendő itt, hogy a személyiségi jogok megsértéséből előálló néhai nem vagyoni kártérítés nem más mint fából vaskarika, hiszen a kár fogalmilag csak vagyoni lehet. A vagyoni kár lehet a károsult vagyonában beállott értékcsökkenés (*damnum emergens*), elmaradt vagyoni előny (*lucrum cessans*) és a hátrány kiküszöböléséhez szükséges költség.

A felróhatóság mint a kártérítési kötelezettség beállásnak feltétele a Ptk. 6:519 § szabályának második részében, a mentesülés körében kerül említésre. A Ptk. kodifikáció befejezésekor kritika érte ezt a szabályt. A szakma egy része sérelmezte, hogy az új Ptk. a korábbi

²⁴ 2013. évi V. tv. a Polgári Törvénykönyvről, 6:518. §, A károkozás általános tilalma

²⁵ PETRIK Ferenc (szerk.): Kártérítési jog, A gyakorló jogász kézikönyve 5., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1991, 24. oldal

jogszabály mentesülésre vonatkozó részét nem teljes egészben emelte át, így hiányolták az „úgy járt el, ahogyan általában az adott helyzetben elvárható” fordulatot a jogszabály szövegéből, azonban erről említést tesz a törvény az 1. könyvben, és általános élel az egész törvényre vonatkozóan kimondja az 1:4. § szabályában az általában elvárhatóság meghatározását. Mindebből következik, hogy aki nem úgy jár el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, annak a magatartása felróható lesz.

Az ok-okozati összefüggéssel kapcsolatban a korábbi Ptk. teljes hallgatásba burkolózott és ezzel a jogalkotó a bírói gyakorlatra hárította a kérdéskör tisztázását. A Ptk. már a 6:521. § szabályában rögzíti, hogy „nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia.” Mindebből következik az, hogy a kauzalitás megállapítható, ha a károkozó a kárbekövetkezést előre látta, vagy a kellő gondosság tanúsítása mellett előre kellett volna látnia.

A fent tárgyaltakon túl ugyancsak figyelemmel kell lennünk a további általános és közös szabályokra egyaránt, ha a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség tárgykörét vizsgáljuk.

4.3. A közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség egyes esetei a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény rendelkezései szerint

A „felelősség a közhatalom gyakorlásával okozott károkért” fejezetcím a régi Ptk.-val szemben egy megváltozott tartalmú megfogalmazás, ami immár teljes egészben alkalmas az állam közhatalmi kárfelelősségének differenciált szabályozásnak összefoglalására.²⁶

A fejezetcím alatt található a felelősség közigazgatási jogkörben okozott kárért szakasz cím, ami a Ptk. alkalmazásban egyrésztől egy önálló, másrésztől egy keret, háttér törvényi tényállásként fogható fel. Mint önálló tényállás meghatározza a közigazgatás magánjogi felelősségének tartalmát. A háttér törvényi tényállási mivolt a 6:549. § vizsgálatát követően nyer értelmet, hiszen az ott részletesített esetek vonatkozásban közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályát kell alkalmazni. Ezt támasztja alá a Ptk. 6:549. § (1) bekezdésnek első fordulata amikor rögzíti, hogy „a bírósági és az ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait kell megfelelően alkalmazni (...)”. Az idézett rendelkezés nem más tehát mint egy utaló norma, ami a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség szabályát kiterjeszti valamennyi, a közhatalom gyakorlásával járó tevékenységre.

Ahogy arra már korábban is rámutattam a Ptk. lépcsőzetes felépítésére tekintettel egy jogeset, jogkérdés megoldásánál figyelemmel kell lennünk a „háttér törvényi tényállásokra” egyaránt. Ez jelen esetben sincs másképp, hiszen a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség általános szabályának figyelembevételével válik teljessé a Ptk. 6:548. §, azaz a „felelősség közigazgatási jogkörben okozott kárért”. Mindezek után pedig a fent tárgyalt két szabályozási lépcső alkalmazásával kell szemlélnünk a 6:549. § rendelkezését is.

²⁶ WELLMANN György (szerk.): Az új Ptk. magyarázata - Kötelmi jog, második átdolgozott bővített kiadás; HVG Orac Lap- és Könyvkiadó; Budapest 2014.; 529. oldal.

A Ptk. 6:549. § szabálya immár pontosan meghatározza a közhatalom gyakorlásával járó tevékenységek körét, tehát a közigazgatási jogkörben okozott károkon túlmenően e körbe tartozik a bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott károk csoportja is.

5.

KÖZIGAZGATÁSI JOGKÖRBE OKOZOTT KÁROKÉRT VALÓ FELELŐSSÉG

5.1. Közigazgatási szerv többirányú felelőssége

A közigazgatási szervek felelőssége alapvetően három irányba mutat, így ezzel együtt három elkülönülő jogágba tartozó felelősség terheli a közigazgatási szeret. Egyrészt alkotmányjogi, másrészt közigazgatási jogi, majd pedig harmadrészt polgári jogi felelősségről beszélhetünk.

A közigazgatási szervek alkotmányjogi felelőssége abban az esetben állapítható meg, ha kifejezetten olyan szervről van szó, amelynek működésére - jogkörének gyakorlására - az Alaptörvényben meghatározott felhatalmazás alapján kerül sor. Tipikusan ilyen lehet a helyi önkormányzat képviselő testülete. Ha a szerv az Alaptörvényben meghatározott kötelezettségnek nem tesz leget, úgy szankciókkal sújtható,²⁷ tehát a kötelezettségnek elmulasztásáért felelősséggel tartozik. A szankció a fenti példa nyomán lehet akár a képviselő testületnek az Országgyűlés általi feloszlata. Az alkotmányos felelősség tehát abban mutatkozik, hogy a közigazgatási szerv egy Alaptörvényben biztosított alkotmányos felhatalmazás alapján delegált kötelezettségét megszegi, mely cselekedetért felelősséggel tartozik.

A közigazgatási szerv felelőségének második iránya a közigazgatási jogi felelősség, tehát a közigazgatási jogviszonyban résztvevő felek jogviszonyból eredő kötelezettségeinek megszegéséért való felelősség. Kézenfekvőnek mutatkozik az, hogy az ilyen felelősség nem a közhatalmat megtestesítőnél, mindinkább a másik félnél, azaz az ügyfél oldalán jelentkezik, mindazonáltal nem kizárt annak a lehetősége, hogy a közigazgatási szervi oldalán felmerülhessen a közigazgatási felelősség. A felelősség alapja a közigazgatási szerv valamely közigazgatási jogi jogszabályban meghatározott kötelezettségének nem tesz leget, nevezetesen az eljárása nem felel meg a jogszabályoknak.²⁸ A közigazgatási jogi felelősség szempontjából nem lényeges a kár beállta, tehát akkor is fennáll a közigazgatási jogi felelősség, ha károkozás nem történik.²⁹ Szankcióként értékelhető az, amikor a határidőt túllépő szerv az eljárás költségét megtéríti az ügyfél számára³⁰ és az is, amikor az ügyfél a hallgatás eredményeként jogot szerez, hiszen a döntéshozás jogát veszíti el a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv.

²⁷ Szankció alatt érteni kell minden olyan következményt, amely a szervnek az Alaptörvényben biztosított jogainak részbeni vagy átmeneti elvesztését eredményezi.

²⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 4. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „a közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.”

²⁹ A felelősséget megalapozza a szerv mulasztása, így a határidő túllépése.

³⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33/A. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget az ügyfél részére visszafizetni.”

A közigazgatási szerv polgári jogi felelősségén a jelen írás egyik tárgyát is képező közigazgatási jogviszonyhoz kapcsolódóan okozott kár fogalmát értjük, egészen pontosan a károkozás azon esetét, amikor a kár bekövetkezésnek alapja egy közigazgatási jogviszony, amelyben a kár bekövetkezte jellemzően egy jogellenes döntés, vagy intézkedés eredményeként jelenik meg. Amikor tehát a közigazgatási szerv polgári jogi felelősségéről beszélünk, akkor mindez alatt a Ptk. 6:548. § szerinti közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség intézményét értjük. E körben szükséges a jogellenesség fennállása, a kár bekövetkezés, a felróhatóság megállapíthatósága és a már tárgyalt okozati kapcsolat megléte egyaránt. Írásom további részeiben csak és kizárólag a polgári jogi felelősségi alakzattal foglalkozom.

5.2. A kár megtérítésre történő kötelezés rendes és rendkívüli feltételi, a felelősség tartalma

A Ptk. 6:548. § (1) bekezdése részletesen meghatározza a közigazgatási jogkör tartalmát és a jogszabályhely rögzíti, hogy *„közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.”* A korábbi szabályozásban szereplő államigazgatási jogkörben okozott kár kategóriáját a Legfelsőbb Bíróság PK 42. számú állásfoglalása töltötte ki a joggyakorlat által kimunkált tartalommal. Mindazonáltal a jelenleg hatályos szabályozás körére a fent hivatkozott Polgári Kollégiumi állásfoglalás már nem alkalmazható, hiszen a Kúria 1/2014. PJE határozata akként rendelkezik, hogy a Ptk. alkalmazásban nem tartja irányadónak, hiszen az részben beépült a Ptk. normaszövegébe.

A közigazgatási jogkörben okozott károk esetében a fent tárgyaltak szerint elengedhetetlen a jogellenesség fennállása, a kár bekövetkezés, a felróhatóság megállapíthatósága és a már tárgyalt okozati kapcsolat megléte egyaránt. A felsoroltak alapvetően a szerződésen kívül okozott károkért való felelősségi alakzatok jelentős részére vonatkoznak, azonban speciális esetről lévén szó a jogszabály megkívánja még a rendes jogorvoslat és a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárás lefolytatását is ahhoz, hogy közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szerinti kártérítési igényről beszélhessünk. Az eddigieken túlmenően szükséges még az is, hogy a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozzák, hiszen ez utóbbi a jogintézmény „jellegadó tulajdonsága” melyre tekintettel indokolt az önálló szabályozás.

A jogellenesség jelen eset specifikumaira tekintettel a közigazgatási szerv jogszabályi előírással ellentétes közhatalmi tevékenységét, vagy jogszabály által előírt kötelezettségének elmulasztását jelenti.³¹ A jogellenességnek a közigazgatási szerv közhatalmi tevékenysége során kifejtett magatartásnak vonatkozásban kell megmutatkoznia ahhoz, hogy a kártérítési kötelezettség beállásnak első feltétele megállapítható legyen. A jogellenesség körében értékelhető körülmény a határidők túllépése vagy az ügyintézési határidő elmulasztása egyaránt. Ugyancsak megalapozza a jogellenességet a közigazgatási szerv mulasztása általában, a tájékoztatási kötelezettség

³¹ MIKÓ Sándor: A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekben, Jogifórum2013. [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/miko_sandor__a_jogellenesseg_vizsgalata_nak_gyakorlata_kozig_jogkorben_ozokott_kar\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/miko_sandor__a_jogellenesseg_vizsgalata_nak_gyakorlata_kozig_jogkorben_ozokott_kar[jogi_forum].pdf) (letöltve: 2017. 03. 19.)

elmulasztása, a közigazgatási szervvel szemben álló személy jogellenes megfosztása valamely jogának gyakorlásától, szankció jogellenesen alkalmazása, szabályszerű határozat visszavonása. Álláspontom szerint Ugyancsak megalapozza a jogellenességet, ha a közigazgatási szerv maga kifejezetten elismerte jogellenességét.

A felróhatóságot a téma specifikumaira tekintettel célszerű együtt vagy legalább is szoros összefüggésben kezelni a jogellenességgel még akkor is, ha a felróhatóság a mentesülés körében jut jelentőséghez. A két szempont szoros összefüggését indokolja az, hogy a felróhatóság megítélése a jogszabályi előírásoknak a teljesítésétől függően történik, nevezetesen ha a kárbekövetkezést eredményező eljárás, határozat vagy intézkedés teljes egészében megfelel a jogszabályoknak, úgy a felróhatóság kizárt, azonban akkor, a jogszabály megsértése nem vonja maga után a felróhatóság megállapíthatóságát, mivel az általában elvárható, gondos magatartás tanúsítása mellett is bekövetkezhet a jogszabálysértés. A szakirodalom egy jelentős része a kirívóan súlyos jogalkalmazási jogértelmezési tévedés is a jogellenesség körébe sorolja, azonban véleményem szerint ez mind a felróhatóság mind pedig a jogellenesség körében egyaránt jelentőséghez jut.³² A bírói gyakorlat szerint nem minősül jogértelmezési tévedésnek és a felróhatóság körébe tartozik az egyértelmű jogszabálysértés vagy durva megalapozatlanság, így különösen a bizonyítás lefolytatásnak elmaradása vagy a bizonyíték kirívóan logikátlan és okszerűtlen értelmezése. Ezek csak és kizárólag a felróhatóság körébe eső momentumok lehetnek arra tekintettel, hogy a jogszabályi rendelkezés teljesen nyilvánvaló és egyértelmű (így eltérő értelmezés nem védhető és következetes). Ugyancsak felróhatóságot megalapozó körülmény az is, ha a közigazgatási szerv a bíróság hatályaon kívül helyező határozatában megfogalmazott utasítással ellentétes határozatot hoz.³³ Kiterjesztő értelmezéssel ezt az esetkört fedezhetjük fel a rendes jogorvoslat körében eljáró másodfokú közigazgatási hatóság döntésével való szembehelyezkedés esetén is.

Mint ahogyan az általános szabályok körében rögzítésre került, jelen felelősségi alakzat esetében is központi elem, hogy legyen valamilyen kártípusba besorolható felmerült kár, ennek hiányában ugyanis polgári jogi felelősségről ebben az esetkörben sem beszélhetünk. Ugyancsak elengedhetetlen, de már a speciális esetre tekintettel említendő az, hogy a kárt közhatalmi tevékenység körében okozzák. A közhatalmi tevékenység hiányában ugyanis csak az alkalmazott, tag, vagy vezető tisztségviselő felelősségére vonatkozó szabályoknak lehet helye. A közhatalmi jelleget nem az eljáró szerv minősége, hanem annak konkrét tevékenysége alapján kell megítélni és így megállapítani, hogy közigazgatási tevékenységről van-e szó.

Az okozati összefüggést tekintve ez a kapcsolódási pont a közigazgatási jogviszony, valamint a polgári jogi jogviszony, tehát a kárkötelem között, amelyet a károkozás maga hoz létre. Ha a kár

³² A jogszabály téves értelmezése - legyen az csekély vagy jelentős súlyú - mindig a közigazgatási szerv nevében eljáró személy negligens, nemtörődöm magatartására, vagy szakmai felkészültségének hiányára vezethető vissza, így erre tekintettel az általában elvárhatóság körében értékelendő, mint szubjektív körülmény, azonban a jogszabály megszegése minden esetben magában hordozza a jogellenességet is. Megjegyzendő, hogy a mértékadó bírói gyakorlatra [BH 1996. 311.; BH 2000. 555.] tekintettel csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási vagy jogértelmezési tévedés alapozza meg a felelősséget („a jogszabály eltérő értelmezése egymagában jogellenes és felróható magatartást nem valósít meg, a téves jogszabály-értekezésen alapuló határozat a hatóság alkalmazottjának vétkességét nem alapozza meg, erre nyilvánvaló és kirívó jogsértés esetén van jogi lehetőség.”)

³³ WELLMANN György (szerk.) i.m.: 533. oldal.

alapja nem a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszonyban tanúsított jogellenes magatartása, akkor nyilvánvalóan közigazgatási jogkörben okozott kárról sem beszélhetünk.

A felelősség általános szabályához képest további többlet feltételként mutatkozik az, hogy a károsult a rendes jogorvoslati utat (fellebbezés, valamint az adott feltételek megléte esetén a határozat kijavítása-kiegészítése iránti kérelem) és a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát is igénybe vegye, majd ezt követően ha a kár sem a rendes jogorvoslattal sem pedig a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatával nem volt elhárítható, úgy kártérítés iránti igényét érvényesítheti. A régi szabályozás még nem követelte meg a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát arra tekintettel, hogy a felülvizsgálat nem tekinthető rendes jogorvoslatnak. Való igaz, hogy a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálata rendkívüli jogorvoslatként tekinthetünk, azonban ennek alkalmazása általánossá vált. A Ptk. normaszövegébe való beemelés indoka egyrészt az lehetett, hogy a károsult a bírósági felülvizsgálattal még kaphat jogorvoslatot, így amennyiben ezt a lehetőséget nem használja fel, úgy maga sem ítélteti jogtalannak a közigazgatási szerv döntését. További okként jelentkezik „fölösleges korlátok lebontásnak gondolata”, nevezetesen az, hogy a Legfelsőbb Bíróság 43. számú állásfoglalása kifejezetten kizárta a kártérítési per megindítását abban az esetben, ha a károsult már élt a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségével és ott pervesztes lett. A kizárás arra tekintettel került megfogalmazásra, hogy az államigazgatási határozat jogellenességét a polgári bíróság nem állapíthatja meg. A Ptk. normaszövegének változásra tekintettel a 43. számú állásfoglalást a Kúria 1/2014. PJE határozata nem tartja irányadónak.

5.3. A felelősség alanya

A közigazgatási jogi jogviszony egyik oldalán az ügyfél áll. Az ügyfélfogalom tipikusan közigazgatási jogi fogalom, így a Ket. szerint „*az ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz*”.³⁴ A közigazgatási jogkörben okozott károk esetében az ügyfél a közigazgatási jogi jogviszonyra tekintettel károsodás esetén a károsult pozíciójába kerül. A közigazgatási szerv vonatkozásban felmerülő felelősség alapjaként az mutatható ki, hogy az egyébként közjogi jogviszony egyik oldalán a közigazgatási szerv áll, méghozzá az állami impérium birtokában eljárva. Ez a közigazgatási szerv a potenciális károkozó. Felmerül a kérdés, hogy pontosan hogyan határozhatjuk meg azt, aki nem pusztán a kárkötelemben résztvevő károkozó fél, hanem maga a felelősség alanya, tehát az kire a kár megtérítésének kötelezettsége valóban nehezől.

A felelősség alanyának meghatározásban a Ptk. 6:548. § (2) bekezdése igazít el minket. A jogszabályhely kimondja, hogy a „*közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.*” A törvényi rendelkezés egyértelmű megfogalmazására

³⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 15. § (1) bekezdés

tekintettel megállapíthatjuk, hogy a felelősség alanya a közhatalmat gyakorló jogi személy, illetőleg a jogi személyiség hiányában az a jogi személy közigazgatási szerv, melynek keretében a károkozó nem jogi személy szerv kifejti a tevékenységét.

Jól látható, hogy a felelősségi alakzat egyik specifikuma, hogy a valódi károkozó és a felelősség alanya, tehát akit a felelősség terhel (kártérítésre kötelezhető) némely esetben elválnak egymástól. Ilyenkor problémaként előfordulhat, hogy nem tudjuk pontosan meghatározni a felelősség alanyát, mondjuk például a jegyző károkozásakor. A jegyző esetében sokáig nem volt egységes a gyakorlat álláspontja, tekintettel arra, hogy a szakma egyik része a Polgármesteri Hivatalra, míg a másik része az önkormányzatra telepítette volna a felelősséget. A kikristályosodott bírósági gyakorlat mára eldöntötte ezt a kérdést, így megállapítható, hogy a példabeli esetben az önkormányzat lesz a kártérítési felelősség alanya.³⁵

Nyilvánvaló az, hogy a közigazgatási jogkörben okozott kár esetében a közigazgatási szerv - legyen jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szerv - önmagától cselekedni, vagy kárt okozni nem tud. Helyette és nevében mindig természetes személyek járnak el, azonban ezen személyeket a károsult vonatkozásban felelősség nem terheli. Ennek indoka az, hogy a felelősség alapja a közigazgatási szervnek - és nem a munkavállaló természetes személynek - a közjogi, közigazgatási jogi jogviszonyban elfoglalt helye vagy betöltött szerepe, így teljes egészben lényegtelennek mutatkozik az, hogy a közigazgatási szerv nevében pontosan mely természetes személy járt el, fogantatosított cselekvéseket, vagy éppen mulasztott feltéve, hogy a természetes személy cselekvése a közigazgatási szervnek betudható. Az ítélezési gyakorlat szerint az adott jogi személy feladat- és hatáskörében, illetve tevékenységi körében eljáró természetes személy magatartása a jogi személynek tudható be, így az ennek során okozott kárért a jogi személy felelős.³⁶

6.

BÍRÓSÁGI, ÜGYÉSZSÉGI, KÖZJEGYZŐI ÉS VÉGREHAJTÓI JOGKÖRBEŒ OKOZOTT KÁROKÉRT VALÓ FELELŐSSÉG

6.1. Felelősség a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott károkért

A hatályos Polgári törvénykönyv a 6:549. § (1) bekezdésben rögzíti a bírósági, ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősség rendjét. A jogszabályhely kimondja, hogy *„a bírósági és az ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait kell megfelelően alkalmazni, azzal, hogy a kárigényt bírósági jogkörben okozott kár esetén a bírósággal, ügyészségi jogkörben okozott kár esetén a Legfőbb Ügyészséggel szemben kell érvényesíteni. Ha az eljáró bíróság nem jogi személy, a kárigényt azzal a bírósággal szemben kell érvényesíteni, amelynek elnöke a nem jogi személy bíróság bírái tekintetében az*

³⁵ BH 2003.280.

³⁶ BDT 2010.2192.

általános munkáltatói jogkört gyakorolja. A kártérítési keresetnek előfeltétele a rendes jogorvoslat kimerítése.

A jelenlegi és fent idézett szövegrész a végleges, mai fogmáját az Egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 189. § (9) bekezdésére tekintettel nyerte el, így már a felelősségi szabály teljes egészében alkalmas annak meghatározására, hogy kártérítési igény mely bírósággal szemben érvényesíthető.³⁷

A hivatkozott törvényhely a közigazgatási jogkörben okozott kár tényállásához hasonlóan előfeltételként kimondja, a rendes jogorvoslat kimerítésének kötelezettségét, azonban a felülvizsgálat, mint rendkívüli perorvoslat igénybevétele nem jelenti az előfeltételét a keresettel történő igényérvényesítésnek, tekintettel annak perjogi szerepére.

A szabályozás a felelősség alanyát általánosságban rögzíti, így tehát az lehet bármely bíróság vagy bármely ügyészség³⁸. A bírósági jogkörben okozott károk tekintetében mutatkozhat némi anomália a rendszerben, hiszen az ilyen károkat is természetesen a bíróság bírálja el, így a Kúria károkozásának esetében az ilyen igényt ugyancsak a kúria bírálja el. A Ptk. kodifikációjának folyamán felmerül az elképzelés, hogy ilyen esetben a Magyar Államot, mint alperest kellene perelni, így a Kúria eljárása már jobban megfelelhetne a pártatlanság követelményének, azonban ez a gondolat a jogalkotás folyamatában már nem jutott szerephez.

A felelősség alapját tekintve megállapíthatjuk, hogy az általános és különös feltételek egyaránt megegyeznek a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség feltételével - a már fent kifejtettek szerint - a rendkívüli jogorvoslat kimerítésének feltételét leszámítva, így a pusztán jogszabálysértő döntés nem lehet alapja a felelősség megállapításnak. Ugyancsak kizárt az is, hogy a kártérítési per bírósága döntsön egy korábbi bírósági döntés jogszerűségéről.³⁹ Minderre tekintettel tehát alaptalan az a kereset, amely jogerős ítélet tartalmát jeli meg a hivatkozási alapként.⁴⁰ A felelősség megállapításának akkor lehet helye ha az alapul fekvő döntés meghozatalakor kirívó jogalkalmazási hiba történt, vagy a tévedések rendkívül súlyosak és egyértelműen hibásak.⁴¹ Gyakorinak tekinthető az eljárás elhúzódsra alapozott igény, tekintettel a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 2. § (1) bekezdésére, azonban ilyen esetben az alapjog (az eljárás ésszerű időn belül való befejezése) sérelme miatt sérelemdíjnak van helye. Abban az esetben, ha az eljárás indokolatlan elhúzódsából nem csak erkölcsi sérelem, hanem vagyoni kár is származott, úgy a károsult a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabálya szerint követelheti a kár megtérítését.

³⁷ A bíróságok kártérítési felelősségének esetében a Bjt. 99. § és a Bszi. 119-122. § határozzák meg a munkáltatói jogkör gyakorlóját, így azt, hogy kivel szemben kell a kártérítési igényt érvényesíteni.

³⁸ Míg a Ptk. tárgyal rendelkezési az Ügyészség károkozására tekintettel a Legfőbb Ügyészséget jelöli meg a felelősség alanyaként, addig a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 100. § (1) bekezdés az ügyészt személyében teszi felelőssé a szándékosan okozott károk (és személyiségi jogsértések) vonatkozásban. A jogszabályhely kimondja, hogy „az ügyész az ügyészségi szolgálati viszonyából eredő kötelességének vétkes megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik, továbbá tőle az okozott személyiségi jogsértés miatt sérelemdíj megfizetése követelhető.” Ugyanezen törvény 101. § (1-2) bekezdése a gondatlan károkozást is szankcionálja (a felelősség maximalizált a károkozó fél, illetve három havi illetményének erejéig).

³⁹ WELLMANN György (szerk.) i.m.: 537. oldal.

⁴⁰ BH 1993. 32.

⁴¹ BH 2009.9.: a jogszabály egyértelmű rendelkezése ellenére olyan illetékességi szabály került megsértésre, amely eljárási szabályként egyértelmű és eltérést nem engedő volt.

6.2. Közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott károkért való felelősség szabálya

A két hivatásrend speciális szabályai akként rendelkeznek, hogy a közjegyző és végrehajtó működésükkel összefüggésben okozott károkért a polgári jog szabályai szerint felelnek. A Ptk. 6:549. § (2) bekezdése a közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott károkra csak egy utaló szabályt tartalmaz, mely kimondja, hogy ilyen esetekben a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait kell megfelelően alkalmazni, természetesen a megszokott formula szerint, tehát a rendes jogorvoslat kimerítése továbbra is feltétel.⁴² A számtalan utaló szabályból jól látszik, hogy a felelősség lépcsőzetes, tehát a közigazgatási jogkörben okozott és a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség általános szabályai egyaránt alkalmazandóak.

A közjegyző vonatkozásban felmerül a kérdés, hogy mely esetekben végez közhatalmi tevékenységet, tehát mikor lehet helye a fenti felelősségi alakzatnak. A hagyatéki eljárás esetében könnyebb dolgunk van, hiszen a közjegyző hagyatéki eljárásban, mint nem peres eljárásban végzett tevékenysége a bírósági eljárás része, tehát a közhatalmi tevékenység megállapítható.⁴³ A 3/2004. PJE indokolásban - a Legfelsőbb Bíróság határozatainak hivatalos gyűjteménye 1999/1. számában 26. sorszám alatt közzétett döntéssel egyetemben - rögzíti, hogy *„sosem volt vitás a bírói gyakorlatban, hogy a közjegyző nemperes eljárásban (így leggyakrabban a hagyatéki eljárásban) kifejtett tevékenysége közhatalmi tevékenységnek, a bírósági eljárás részeként kifejtett jogalkalmazói tevékenységnek minősül, így a közjegyzőnek az e tevékenységével összefüggésben okozott károkért való felelőssége a Ptk. 349. §-a alapján áll fenn, a kárfelelősség elbírálása pedig a megyei bíróság hatáskörébe tartozik a Pp. 23. § (1) bekezdés b) pontja alapján.”* A hagyatéki eljárás egyértelmű megítélésével szemben a közjegyző okiratszerkesztő, okiratkészítő feladatainak esetében már nem ennyire egyszerű a helyzet. A bírósági gyakorlat tette helyére ezt a kérdéskört azzal, hogy a már fent idézett 3/2004. PJE kimondja, hogy *„a közjegyző közhatalmi tevékenységet gyakorol akkor, amikor közokiratot készít, így az e tevékenysége során okozott károkért a Ptk. 349. §-a alapján tartozik felelősséggel. Ebből következően az ilyen kártérítési perek elsőfokú elbírálása a megyei bíróság hatáskörébe tartozik.”*⁴⁴ A 3/2004. PJE mindmáig alkalmazandó és eredménnyel hivatkozható, tekintettel arra, hogy a 1/2014. PJE szerint a jogegységi határozat az új Ptk. körében is irányadó, hiszen az új törvényi rendelkezés tartalma a korábbival azonos.

A végrehajtók tevékenységének közhatalmiságát abban találhatjuk meg, hogy a végrehajtás a bírósági eljárás része, így a végrehajtó tevékenységére vagy mulasztására tekintettel okozott károk közhatalmi, (illetve közigazgatási) tevékenység gyakorlásával következtek be, így szerződésen kívül okozott károkozásról van szó.⁴⁵ A felelősség alanyának tekintetében a végrehajtói iroda tagjaként eljáró bírósági végrehajtó károkozás tekintetében a végrehajtói iroda, mint jogi személy tartozik

⁴² A végrehajtók esetében a rendes jogorvoslat kimerítésére vonatkozó követelménynek a vonatkozásában ki kell emelnünk, hogy a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 217. § (1) bekezdésére tekintettel a végrehajtó törvénysértő intézkedése, vagy intézkedésének elmulasztása ellen végrehajtási kifogás terjeszthető elő. A BH 2008. 120. kimondja, hogy a bírósági végrehajtó kárfelelőssége szempontjából a végrehajtást kérő csak akkor tett eleget a végrehajtási kifogással és a törvényi követelményének, ha abban annak a konkrét intézkedésnek, illetve mulasztásnak az orvoslását kéri, amely miatt károsodott.

⁴³ A fent kifejtett állásponttal egyezően nyilatkozik a BH 1999. 25. is.

⁴⁴ Az idézett részt továbbá megerősíti még a BH. 2009. 270. is, amikor kimondja, hogy közhatalmi tevékenységet gyakorol a közjegyző mikor közokiratot készít, ezért a felelőssége az okozott kárért ehhez igazodik.

⁴⁵ A fenti álláspontot támasztja alá a BH 1998. 134. is.

felelősséggel.⁴⁶ A nem végrehajtói iroda tagjaként működő önálló bírósági végrehajtók pedig a saját személyükben és nem alkalmazottként felelnek az általuk végrehajtói jogkörben okozott kárért.

A végrehajtó felelősségét a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 236. § (1) bekezdése rögzíti, és kimondja, hogy „a végrehajtó a végrehajtói működése körében, illetve az eljárása során okozott kárért kártérítésre és személyiségi jogsértésért sérelemdíj megfizetésére a Polgári Törvénykönyv szabályai szerint köteles”. A törvényszéki végrehajtó esetében a megint csak más a helyzet, hiszen a Vht. 225. § (1) bekezdés b) pontjára tekintettel a felelősség alanya az a törvényszék, amellyel a végrehajtó szolgálati viszonyban van.

7.

A KÁROKOZÓ JOGALKOTÁS

-AZ ÁLLAM FELELSSÉGE A JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁROKÉRT-

7.1. Állam felelőssége a jogalkotással okozott károkért az Európai Unió jogában

Az állami kárfelelősség egyik speciális, hazánk jogrendszerében nem szabályozott kérdése a jogalkotással okozott károkért való felelősség problémája. A jogalkotással okozott károk - csak úgy mint a közhatalom gyakorlásával okozott károk - szoros összefüggést mutatnak az állam immunitásával. Egy állam minél inkább az abszolút immunitás talaján áll, annál kevésbé van mód az ilyen típusú károk megtérítését engedő szabályozás alkalmazására. Esetünkben Magyarország a fentiekben már bemutatottak szerint eljutott addig, hogy szabályozza a közhatalom gyakorlásával okozott károkat, azonban a jogalkotás esetleges károkozó megnyilvánulását mindmáig nem iktattuk jogszabályba. Az európai országok egy jelentős részénél ez eltérően került szabályozásra, így Dániában, Belgiumban, Olaszországban lehetőség van, míg Ausztriában, Németországban, Luxemburgban nincs lehetőség a jogszabály alkotásával, vagy annak elmaradásával okozott károkért való felelősség alapján a kártérítési igény érvényesítésére. A téma kapcsán elengedhetetlen, hogy ejtsünk néhány szót az Európai Unió jogfejlesztő tevékenységéről, hiszen nem túlzás azt állítanunk, hogy a jogterület fejlesztésének egyik motorja maga az Európai Unió.⁴⁷ Ezt támasztja alá az is, hogy az Európai Bíróság egyik ítéletében⁴⁸ rögzítette, hogy a tagállamok felelősséggel tartoznak azokért a

⁴⁶ A felelősség alapjaként nem a Ptk. alkalmazottakért való felelősségét lehet megjelölnünk, hanem a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 254/A. § (2) bekezdését, mely kimondja, hogy „a végrehajtói iroda alapítására, nyilvántartására, működésére, ellenőrzésére, megszűnésére és tagjainak felelősségére e törvényben foglalt eltérésekkel a Polgári Törvénykönyvnek a korlátozott felelősségű társaságra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”

⁴⁷ Lajer Zsolt álláspontját kiemelve és ezzel összhangban megállapítható, hogy a közösségi jog sem az Európai Unió, sem a tagállamok jogalkotói esetében nem ismeri az állam immunitást, mint a kártérítési felelősségre vonást kizáró intézményt, ezért is tekinthetünk az Európai Unióra úgy, mint a jogalkotással okozott károk fejlődésnek motorjára (Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és az egyes tagállamai jogában. Jogtudományi Közöny 2001/3, 128.)

⁴⁸ Az 1991. november 19-én a C-6/90 és C-9/90 Andrea Francovich és Danila Bonifaci és mások v. Olasz Köztársaság ügyekben a Bíróság kimondta, hogy a tagállam köteles megtéríteni azt a kárt, amelyet egy állampolgárának azzal okozott, hogy nem teljesítette a közösségi jog átültetésével kapcsolatos kötelezettségét. Általános elvként került megfogalmazásra az, hogy a közösségi szabályok teljes körű érvényesülésére tekintettel szükséges az, hogy az egyének jogorvoslatához jussanak akkor, ha jogaikat a közösségi jog olyan megsértése csorbítja, amelyért egy adott tagállam a felelős, hiszen a tagállamoknak Szerződésen alapuló kötelezettsége, hogy megtegyenek minden olyan intézkedést, amely a közösségi norma által előírt cél eléréséhez szükséges. A Bíróság a közösségi jogi szabály teljeskörűbb érvényre jutását látta abban, ha megköveteli, hogy ilyen esetekben kártérítési igény érvényesíthető legyen. A Bíróság azonban meghatározott bizonyos feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy a tagállam kárfelelőssége megállapítható legyen. Ilyen feltétel, hogy az átültetni elmulasztott irányelvben az egyénekre vonatkozó jogok tartalmát meg lehessen határozni önmagában az irányelv alapján, álljon fenn okozati összefüggés a tagállam mulasztása és az állampolgárok által elszenvedett károsodás között, valamint rögzítésre

károkért, amelyek a jogharmonizációs kötelezettségük elmulasztásának a következtében keletkeztek. Az eljáró Bíróság ítéletében kimondta, hogy tagországok kártérítési kötelezettsége a közösségi jog érvényesítésének végső eszközének tekinthető. A Francovich ügy természetesen nem előzmény nélküli, hiszen az Európai Bíróság 1971-től kezdve elismeri és szorgalmazza azt, hogy a károkozó jogalkotás polgári jogi felelősséget vonjon maga után, így abban az esetben ha a károsult a szükséges tényállási elemek (kár, jogellenes magatartás és a kettő közötti okozati összefüggés) fennállását bizonyítja, akkor kártérítés jár neki, függetlenül attól, hogy a kárt tevékenység vagy mulasztás, illetve egyedi vagy normatív aktus okozta.⁴⁹

A már említett 1971-es évszám Schöppenstedt ügghöz kapcsolódva tekinthető jelentősének, hiszen az Európai Bíróság által az AktienZuckerfabrik Schöppenstedt v. Tanács ügyben hozott ítéletében elismerte, hogy egy társaság perelheti a közösségi jogalkotó szervet, (jelen esetben a Tanácsot) annak érdekében, hogy az térítse meg az általa jogszabályalkotással okozott kárt. A döntés valódi jelentősége azonban a Schöppenstedt-formulaként ismertté vált elvben rejlik, amely egy „korlátozott funkcionális immunitást” vesz alapul. A közösségi jogalkotással okozott kárért való felelősség a döntés akkor tekinti érvényesíthetőnek, ha gazdaságpolitikai jogalkotási intézkedésről van szó, a károsult egyén védelmét szolgáló magasabb rendű jogszabály megsértésével történik a károkozás és a jogsértés megfelelően súlyos volt.⁵⁰

A Francovich és Schöppenstedt ügyeken túlmenően a jogterület fejlesztéséhez hozzájárult még az Európa Tanács 1984-ben elfogadott ajánlása is, mely rögzítette, hogy az adminisztratív és a fizikai jellegű aktusokon kívül a felelősség körét kiterjeszti a normatív természetű állami tevékenységre is.⁵¹ Az Európa Tanács a fentiekben túl megfogalmazott még nyolc elvet is. A Tanács elképzelési szerint ezen elvek a tagállamok belső szabályozásának alapját képezhetik.⁵²

Hazánk a rendszerváltás követően a demokratikus jogállam létrehozatalával és az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékának kinyilatkoztatásával (majd a csatlakozással) kötelezettséget vállalt a jogharmonizáció foganatosítására, azonban sajnálatos, hogy több - értelmetlen, haszontalan és kifejezetten kártékony - EU norma átültetésre is sor került, azonban a jogalkotással okozott károkért való felelősség tárgykörét mindmáig nem sikerült megfelelően, magánjogi módszerekkel (és egyéb más módszerrel sem) szabályozni.

került, hogy az államok belső jogának kártérítési felelősségre vonatkozó szabályai szerint kell az államnak megtérítenie az általa okozott kárt, illetve, hogy „az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata az illetékes bíróságok kijelölése, és azon részletes eljárási szabályok meghatározása.

⁴⁹ LAJER Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és az egyes tagállamai jogában. Jogtudományi Közlöny 2001/3.

⁵⁰ KECSKÉS László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami kárfelelősség, Jogtudományi Közlöny, 2001/5. szám. 238. oldal

⁵¹ KECSKÉS László: „Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához” Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/4. szám

⁵² A hivatkozott 8 elv a következő: objektív alapú állami kárfelelősség; amennyiben az objektív felelősségre vonatkozó első alapelv bármilyen okból nem teljesülne, úgy még akkor is biztosítva legyen a kártalanítás lehetősége; a kárfelelősség mérsékelhető a károsult közrehatására tekintettel; megfogalmazza az igényérvényesíthetőség ellehetetlenítésnek, megnehezítésének tilalmát és a bírói út biztosítandóságát; kimondja a teljes kártérítés elvét és a (II. elv szerinti) reparáció esetleges részlegességét; a reparációt szolgáló döntések végrehajtásnak rövid határidejét és az anyagi források előteremtésnek kötelezettségét; rögzíti az ésszerű igényérvényesítési határidők fontosságát, melyek nem veszélyeztethetik a igényérvényesítés lehetőségét; kimondja még a nemzetiség vagy állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalmát is.

7.2. Egy előremutató kódextervezet

- Az új polgári törvénykönyv tervezete és ami abból megmaradt -

Az új Polgári Törvénykönyv kidolgozásának sürgető szükségszerűségére való tekintettel döntés született a kormányzat részéről, így Vékás Lajos vezetésével felállításra került a Polgári Jogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság. A Bizottság álláspontja szerint a Lábady Tamás nevéhez köthető szerződésen kívüli kárfelelősséggel foglalkozó fejezetben átfogó, több terminológiai újítást is bevezető, differenciált szabályozást kell kialakítani,⁵³ így a tervezet szövege immáron szükségképpen magába foglalta a jogalkotással okozott károk szabályozását is.

A Bizottság által készített törvénytervezetben a 6:547. § hat bekezdésen keresztül rendelkezik a jogalkotással okozott károkért való felelősségről. A tervezet szövege kimondja, hogy *„a jogalkotó az alkotmányellenes jogszabály alkotásával okozott kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.”*⁵⁴ Ebből jól látszik, hogy a Bizottság álláspontja szerint az alkotmánnyal, mint felsőbb jogi normával szemben álló jogszabály által előírt kötelezettségek teljesítésből a személyi hatály alanyának kára származhat, és ezen kárt az állam köteles megtéríteni. A kártérítési kötelezettség a norma alkotmány ellenességére és arra tekintettel áll be, hogy az alkotmányellenes norma meghozatala nélkül nem került volna sor kárbekövetkezésre. További feltétel, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályt visszamenőlegesen semmisíti meg, hiszen ilyen esetben nem létezhet olyan időállapot, melyben a jogszabály úgy érvényes és hatályos, hogy arra alapítva kötelezettségek keletkeznek, vagy jognyilatkozatok tehetőek meg. Ez utóbbi kitételre tekintettel a Bizottság szabályozni kívánta azt az esetet is, amikor az Alkotmánybíróság a jogszabályt nem a hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisíti meg. E körben a javaslat szövegében rögzítésre kerül, hogy *„a jogalkotó a megsemmisítés időpontjától keletkező kárért felel, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályt nem hatálybalépésének időpontjára visszamenőlegesen semmisítette meg.”*⁵⁵ Külön bekezdést szenteltek a jogalkotási feladat elmulasztásának is, azonban ez a tárgykör kétirányú. Egyrészt kártérítési kötelezettség áll be azzal, hogy a jogszabályi felhatalmazottságra tekintettel jogalkotói feladat elmulasztásra kerül, mely alkotmányellenességet idéz elő. Amennyiben a jogalkotó az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti kötelezettségét, úgy a mulasztásával okozott károkért felelőssége tartozik.⁵⁶ Másrészt a jogalkotási kötelezettség elmulasztása megvalósulhat az közösségi jogi norma implementációjának elmulasztásával is. A javaslat kimondja, hogy *„az állam felelősséggel tartozik azért a kárért, melyet európai uniós jogharmonizációs kötelezettsége elmulasztásával vagy nem megfelelő teljesítésével okozott.”*⁵⁷ A javaslat a fentiekén túl az (5) bekezdésében rögzíti mg azt is, hogy amennyiben az alkotmánybíróság határozata szerint a vizsgált

⁵³ VÉKÁS Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez, Complex Kiadó, Budapest, 2008. 1137. oldal

⁵⁴ VÉKÁS Lajos (szerk.): Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatára magyarázatokkal, Complex Kiadó, Budapest, 2012., 6:547. § (1) bekezdése, 514. oldal

⁵⁵ VÉKÁS i.m.: 6:547. § (2) bekezdése, 514. oldal

⁵⁶ VÉKÁS i.m.: 6:547. § (3) bekezdése, 514. oldal

⁵⁷ VÉKÁS i.m.: 6:547. § (4) bekezdése, 514. oldal

jogszabály egyedi határozat, úgy a tervezet szerinti 6:5478. § (1) bekezdése szerinti felelősségi rend alkalmazandó.

A javaslat fent idézett és részben kifejtett pontjaiból látható, hogy a Bizottság igyekezett teljes körűen lefedni a jogalkotással - és annak elmaradásával, késlekedésével - okozott károk körét, azonban az elfogadott törvényben már a Bizottság és Lábady Tamás gondolatai nem köszönnek vissza, tekintettel arra, hogy a Bizottság javaslata ellenére a Ptk. -t elfogadásra előterjesztő Navracsics Tibor az indokolásban ugyan elismeri, hogy *„például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni”*, ám az indokolás szerint ilyen esetben is az általános deliktuális felelősségi alakzat alapján lehetséges a reparáció igénylése.⁵⁸ Az előterjesztés és elfogadott törvénybeli szabályozás a kialakult és szinte töretlen bírói gyakorlatra tekintettel, nem lehet helyénvaló, a jogalkotással okozott károk megtérítésére pedig nem megoldás, hiszen a Legfelsőbb Bíróság egyik közzétett eseti döntésében is rögzítette, hogy *„a jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, ezért a jogalkotásra - beleértve a hozzá kötődő felelősséget is - a közjog szabályai az irányadók, amelyek védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ebből következően pedig a normatív általánosságot megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszonyt, következésképpen a polgári jogi kárfelelősségének a szabályai sem alkalmazhatók.”*⁵⁹ A Legfelsőbb Bíróság egy más esetben az előzővel elvi összhangban kimondta, hogy a „polgári jogi kártérítés általános szabályainak alkalmazásával értékelhető többlettényállás hiányában a jogalkotók kártérítő felelősségét az általuk kibocsátott normatív szabályokkal összefüggésben nem lehet megállapítani.”⁶⁰ A bírósági gyakorlat töretlenségét mutatja ugyancsak az EBH 1999. 14.⁶¹ számú és a Debreceni Ítéltábla, Pf.II.20.597/2011/7.⁶² szám alatt meghozott döntése is. Az idézett döntésekből az látszik, hogy Navracsics Tibor előterjesztő indokolásban minden jogi alapot nélkülöz, tekintettel az idézett döntésekben kifejtett azon lényegi momentumra, hogy a jogalkotással okozott károk megtérítésének tisztán deliktuális felelősségi alapon nem lehet helye, így a Bizottsági javaslat ezen résznek elutasítását követően konkrét jogszabályi rendelkezés nincs a jogalkotással okozott kár megtérítésre vonatkozóan. A konkrét jogszabályi rendelkezés hiánya miatt az ilyen kárigényeknek csak egy-egy merész bírói döntéssel és logikai bakugrással lehet helyt adni, de más módon semmiképpen. A 7.1. pontban tárgyaltakra tekintettel megkockáztatható, hogy a jogszabályi rendelkezés hiányára és az EU Bíróság gyakorlatával ellenétes hazai bírósági gyakorlatra tekintettel hazánk joga ellenétes a közösségi jog előírásával is.

⁵⁸T/7971 számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, <http://www.parlament.hu/irom39/07971/07971.pdf> (letöltve: 2017. 03. 26.), 665. oldal

⁵⁹ BH 1994.312.

⁶⁰ BH 1994. 31.

⁶¹ „A jogalkotásra, mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre kizárólag a közjog (alkotmányjog) szabályai vonatkoznak, amelyek jelenlegi jogunkban immunitást biztosítanak a jogalkotó számára és így a jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás önmagában nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére (a jogalanyok kárpótlására) a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében foglalt szabályai sem alkalmazhatók.”

⁶² „A jogalkotó a polgárjogi felelősség szabályai szerint nem tartozik helytállási kötelezettséggel a jogszabály miatt hátrányos helyzetbe kerülő személyekkel szemben, mert az esetlegesen bekövetkezett károsodás nem keletkeztet polgári jogi jogviszonyt a jogalkotó és a károsult között, ezért az ilyen sérelmek jóvátételére a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében és a 349. §-ának (1) bekezdésében rögzített szabályai nem alkalmazhatóak.”

8.

ÖSSZEGZÉS

Jelen írásomban arra vállalkoztam, hogy bemutatom a közhatalmi jogkörben okozott károkért való felelősség egyes szabályait, külön kitérve a jogszabályi szinten nem szabályozott jogalkotással okozott kár témakörét. A jogtörténeti részben vázolt kiindulóponthoz képest jól látható a jogterület fejlődésnek íve, valamint a jogterület szoros kapcsolata az állam immunitásának kérdésével.

A régi és új Ptk. viszonyrendszerében megállapíthatjuk, hogy a hazai szabályozás az új kódex hatálybalépésével lényegesen megváltozott, és a változással egyértelműen pozitív irányba fejlődött a felelősségjogunknak ez a szeletkéje. A közhatalmi jogkörben okozott károk jelenlegi szabályát magam részéről kielégítőnek találom, különös tekintettel arra, hogy az 1/2014. PJE által kifejtett, a bírósági gyakorlatra ható jogegységesítés miatt a vonatkozó mértékadó gyakorlat is a Ptk. megújult rendelkezéséhez igazodott.

Magam részéről sajnálatos módon nem tudok a fentiekhez hasonlóan elismerően nyilatkozni a jogalkotással, illetőleg annak elmaradásával, elmulasztásával okozott károk tekintetében, hiszen az egyébként 21. századi alapokon álló Ptk.-hoz méltatlan a Magyar Állam azon hozzáállása, nevezetesen az hogy az állam (és képviselői) mindmáig sem képes teljes egészben értelmezni és meglátni az állam felelősségnek valódi határait. Különösen aggályosnak tartom a hozzáállást az előterjesztés indoklásnak tekintetében, hiszen vagy figyelmetlenségből nem észlelte az állami apparátus a 7.2. pontban vázolt anomáliát, vagy pedig az indoklás - ami sokkal rosszabb - szándékosan hivatkozta vissza a deliktuális felelősség alap esetét, így ezzel is elterelve a figyelmet az állammal szembeni igényérvényesítését kifejezett jogalkotással okozott kárról szóló rendelkezés hiányában való kizártságáról.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Bella Mária: Az állam kártérítési felelőssége a magyar jogban, Jogtudományi Közlöny, 2011.
2. Borbás Beatrix: Fejezetek a bírósági kárfelelősség köréből a magyar és az európai szabályozás tükrében - különös tekintettel a tisztességes eljárás követelményére
3. Chiovini Márk: Az állam kártérítési felelőssége a hatályos és az új polgári törvénykönyv tükrében, Új Polgári Törvénykönyv: Aktuális Kérdések, Bibó István Szakkollégium 2013.
4. Kecskés László: Polgári jog, A személyek joga, Pécs, Dialóg-Campus, 2007.
5. Kecskés László: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami felelősség. Jogtudományi Közlöny 2001. 56. évfolyam 5. szám
6. Kecskés László: Perelhető-e az állam? - Immunitás és kárfelelősség, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
7. Kecskés László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősség megalapozásához, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó, Polgári Jogi Kodifikáció V. évfolyam 4. szám, Budapest
8. Kecskés LÁSZLÓ: Az állami kárfelelősség jogalkotási és jogalkalmazási kérdései. Budapest
9. Lajer Zsolt: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és az egyes tagállamai jogában. Jogtudományi Közlöny 2001/3.
10. Lehotay Veronika: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez, Publicationes Universitatis Miskolcensis - Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2010.
11. Mikó Sándor: A jogellenesség vizsgálatának gyakorlata a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perekben, Jogi Fórum, 2013.
12. Nagy István: Jogalkotással okozott kár
13. Petrik Ferenc (szerk.): Kártérítési jog, A gyakorló jogász kézikönyve 5., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1991.
14. Rixer ÁÁM: Az állam felelősségének egyes kérdései, De iurisprudencia et iure puublica jog és politikatudományi folyóirat, V. évfolyam 1. szám, Budapest, 2011.
15. Vékás Lajos (szerk.): Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez, Complex Kiadó, Budapest, 2008.
16. Vékás Lajos (szerk.): Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatát magyarázatokkal, Complex Kiadó, Budapest, 2012.
17. Wellemann György (szerk.): Az új Ptk. magyarázata - Kötelmi jog, második átdolgozott bővített kiadás; HVG Orac Lap- és Könyvkiadó; Budapest 2014.
18. Bírók jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény
19. Bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
20. Bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

21. Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
22. Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény javaslatának indokolása
23. Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
24. Közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény
25. Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
26. Köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk
27. Legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény
28. T/7971 számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről

29. BH 1993. 32.
30. BH 1994. 31.
31. BH 1994.312.
32. BH 1996. 311.
33. BH 1998. 134.
34. BH 1999. 25.
35. BH 2000. 555.
36. BH 2003.280.
37. BH 2008. 120.
38. BH 2009.9.
39. BH. 2009. 270.
40. BDT 2010.2192.
41. Magyar Királyi Kúria 1933. évi 976. sz. elvi határozata
42. 1/2014. PJE.