



37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia

Állam- és Jogtudományi Szekció

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A közigazgatási jogkörben okozott károkkal
kapcsolatos igényérvényesítések kihívásai**

**Kézirat lezárásának dátuma:
2024. 12. 09.**

Tartalomjegyzék

I. Alapvetések	3
II. A közhatalom gyakorlásának kérdésköre jogterületeken átívelően	5
1. Közhatalom a jogbölcsélet szempontjából	5
2. Közhatalom alkotmányjogi szempontból	7
3. Közhatalom büntetőjogi szempontból	8
4. Közhatalom közigazgatási jogi szempontból	9
III. Kárfelelősségi alapok	12
1. A kárfelelősség dogmatikai alapja	12
2. A közhatalom gyakorlásáért való kártérítési felelősség alakulása	16
IV. Alapvetések a közigazgatási jogkörben okozott kárról	20
1. A közhatalom speciális alanya	21
2. A kár jellege	23
V. A közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség érvényesíthetősége	27
1. A közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség anyagi jogi feltételei	28
2. A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek eljárásjogi szabályai	30
VI. Jogalkalmazási kihívások	32
VII. Közigazgatási bíróságok hullámvasútja	34
VIII. Konklúzió	36
Felhasznált források	38

Nyilatkozat mesterséges intelligencia használatáról

A dolgozatom érdemi tartalmát illetően mesterséges intelligencia alapú szoftver vagy egyéb eszköz nem került felhasználásra. A tanulmány megírásakor és a kutatás közben mesterséges intelligencia használatára nem került felhasználásra.

I. Alapvetések

A közhatalom gyakorlása az állam számára olyan monopólium, amely lényegi eleme jogalkotás és a jogalkalmazás. A modern államok számára a közhatalom központi funkcióit jelent. Az állam létrejöttéről és működéséről különböző elméletek, illetve megközelítések alakultak ki az évszázadok során. A terület legnagyobb képviselői közül kiemelkedik Arisztotelész az államforma tanával, Thomas Hobbes a társadalmi szerződésével vagy Milton Friedman, aki a korlátozott („szolgáltató”) állam elméletével formálta a szemléletünket, azaz, hogy hogyan is lehet vagy kellene látnunk az államot, mint szerveződési struktúrát, amely a minket mindannyiunkat, mint mikroközösségek egységét átfogó társadalom jogi kereteit adja.

A rendszer nem tökéletes, ezt mindannyian beláthatjuk többek között a társadalmi egyenlőtlenségek széles skálája, a szociális ellátórendszerek fenntarthatóságának kérdései vagy éppen a jogi rendszer adta kihívások (úgy, mint a jogszabályok és a társadalmi normák összeegyeztethetősége) mérlegelése során. A közhatalom gyakorlása körébe tartozó közigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán felmerülő igényérvényesítési lehetőségek is ide tartoznak, hiszen ugyanúgy kihívás elé állítják a közösségi együttélés szabályainak alkotóját, vagyis az államot, akárcsak a korábban említett esetek. A különbség csupán annyi, hogy kevésbé képezi szerves részét a köztudat „probléma kataszterének”.

A jogászai gondolkodás alapvető szükségletű, sőt példa értékű. Tanácsot ad üzletek lebonyolításához vagy igények érvényesítéséhez. The Economist sajtóorgánium egyik cikkében a következő gondolatot publikálta azzal kapcsolatban, hogy miért kellene mindenkinek úgy gondolkoznia, mint egy jogásznak: „a módszer és aprólékosság, amely a jogi gondolkodásmódban gyökerezik, sok tanulsággal szolgálhat (...) információ hegyek kezelése és az ítéletalkotás gyakorlása. Megtanítja, hogyan lehet szabályokat leszűrni mintázatokból, analógiákat használni, előre látni, mi történhet, elfogadni a kétértelműséget, és készen állni arra, hogy mindent megkérdőjelezzünk.”¹

Mindez éppen azt támasztja alá, hogy mekkora igény és szükség van ezeknek az erényeknek a gyakorlására hétköznapi életben előforduló esetekben, mint a közigazgatási ügyvitel egyaránt. A közigazgatási tevékenység olyan széleskörű, amely már önmagában azt feltételezi, hogy lehetetlen megkerülni a közhatalommal operáló szereplőket és emiatt akarva akaratlanul is előfordulhat, hogy a közigazgatási szerv jogellenes aktusa reparációra szorul.

¹ <https://www.economist.com/business/2024/06/27/why-everyone-should-think-like-a-lawyer> (letöltés dátuma: 2024. 10. 14.)

A közigazgatási jogkörben okozott károk elméleti megközelítése valójában sokkal összetettebb ennél. Alapvetően egy közigazgatással kapcsolatos helyzetben a közjogi jogviszony sajátosságai speciális légkört teremtenek a felek számára. Ebben a sajátos helyzetben az aláfölérendeltség eltérő megközelítést igényel. A közigazgatási szerv jogellenes tevékenysége vagy mulasztása esetében a jogorvoslat során is ennek fényében kell a bíróságnak jogszerűségi kontrollt lefolytatni.

Az anyagi és eljárásjogi kritériumok együttes fennállása - amelyek a polgári jogi kár megtérítéséhez elengedhetetlenek - valóban szükséges és elengedhetetlen feltétele a közhatalmat gyakorló szerv felelősségre vonásának? Tükrözi-e ez a jogszabályi megoldás a társadalmi igények megfelelő kezelésének igényét, vagy csak egyfajta túlburjánzása a jogelméleti gondolkodásnak, amely a valóságtól kezd eltávolodni? Miért van vajon arra szükség, hogy tulajdonképpen egyetlen bírósági eljárásból egyetlen bírósági eljárást megduplázzunk?

Felvetésem, mindezek alapján, hogy jogelméletileg a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítésének igénye köthető közigazgatási ügyben eljáró bíróság által jogerősen megállapított jogsértéséhez, azonban a megvalósítási módja hagy maga után kívánni valót. A közigazgatási jogkörben okozott károk érvényesítésének anyagi és eljárásjogi feltételei, valamint annak polgári jogi és közigazgatási jogi elvei nehezen összeegyeztethetőek, amely a jogalkalmazókat és az igény érvényesítőket kihívás elé állítja. A jelenlegi szabályozás az anyagi és eljárásjogi feltételek összeegyeztethetősége miatt az érdemi és teljes jogorvoslati lehetőséget korlátozza.

A közhatalom gyakorlásának vagy annak elmulasztásának következményei szintén fontos témát jelentenek, hiszen mindkét eset jogellenes helyzetekhez vezethet, amelyek komoly károkat okozhatnak. Az elmulasztott döntések vagy intézkedések éppúgy károsak lehetnek, mint a helytelen hatósági beavatkozás. Ezek alapján nem egyértelmű, hogy milyen formában jelenhet meg mindez. Ezek a dilemmák különösen fontosak a közigazgatási jogkörben okozott károk esetében, mivel az eljárások az esetek többségében hosszadalmasak és összetettek. A dolgozatban bemutatom, hogy milyen feltételek mellett lehet megállapítani a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősséget. A feltételek anyagi és eljárásjogi szempontból egyaránt vizsgálándóak, mivel azok az igényérvényesítés módjáról inkább párhuzamosan rendelkeznek mintsem egyforma módon. Bürokratikus túlburjánzásról van-e szó, vagy esetleg a jogelmélet alapján megalapozható valós és lényegi distinkció jogintézmények között? Amennyiben megalapozott, hogy az érvényesíthetőségi előfeltételt jogerősen szükséges megállapítania egy közigazgatási bíróságnak, úgy valóban szükséges a polgári bíróság

igénybevétele a kár megtérítése kapcsán? A célom, hogy széles spektrumon ismertetni tudjam a közigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán felmerülő eljárásjogi kihívásokat.

II. A közhatalom gyakorlásának kérdésköre jogterületeken átívelően

A közigazgatási jog alapja, hogy olyan személy vagy szerv áll a középpontjában a jogintézménynek, amely közhatalmat gyakorol. Ez a közhatalmi jogosítvány biztosítja a jogintézmények működésének legitim alapját és a hatékonyságát. Ebben a fejezetben a közhatalom fogalmának és működésének alapvetéseit taglalom, mivel úgy vélem, a jogi gondolkodás alapjait a jogbölcseleti kérdések és a disztingválás képessége határozza meg a legjobban.

A közigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán a kiindulási pont pedig a közhatalom gyakorlása, amelynek elemzése (eredete, legitimitása, ellenőrizhetősége) elengedhetetlen a jogintézmény működése szempontjából. Mindazonáltal nem feltétlenül egyértelmű, hogy ezalatt pontosan mit kell értenünk. Erre azonban eltérő választ kapnánk attól függően, hogy kit kérdeznénk, hiszen eltérő megközelítésekkel találnánk szembe magunkat egy bölcsészttől, egy alkotmányjogra vagy egy büntetőjogra szakosodott jogásztól vagy a közigazgatási jogra fókuszáló szakembertől.

1. Közhatalom a jogbölcselet szempontjából

A közhatalom gyakorlása tehát a közügyek rendezésének monopóliumát jelenti, amely alapján a közösségi normáknak, a jogszabályoknak való megfelelés kikényszeríthető. A hatalom gyakorlásának, azonban vannak előfeltételei, illetve korlátai. Arisztotelész úgy nyilatkozott a Politika című művében a hatalom gyakorlásáról, hogy „jobb, ha a tömegé az uralom, mint ha a legkiválóbbaké, de keveseké.”² Véleménye szerint a demokrácia az egyik legmegfelelőbb módja annak, hogy a közügyeket rendezzék a társadalmak, mert a kevesek uralma (pl.: oligarchia) még, ha kiváló emberek alkotják is e közeget, akkor sem legitimálható. Hiszen, ahogy az ógörög kiválóság fogalmaz, az „uralom” alapvetően a tömegé, amelyből végső soron eredeztethető a hatalom.

Ennek alapját, vagyis a kérdést, hogy hogyan is szerveződött egy közösség társadalommá és állammá, Hobbes alapozta meg, aki szerint az emberek hipotetikusán kötöttek egy szerződést, amely alapján megszüntetik a természeti állapotot és egy szervezett államot hoznak létre.

² Arisztotelész: Politika, Gondolat kiadó, (Budapest) 1969

Alapjául pedig azt az emberi tulajdonságot tételezte, hogy abban az állapotban csupán az önfenntartás ösztöne és a hatalomvágy motiválta az embert, amelyben „minden ember mindenki ellensége (...) örökös félelem uralkodik, az erőszakos halál veszélye fenyeget, s az emberi élet magányos, szegényes, csúnya, állatias és rövid.”³

A pusztán szóbeli megállapodásoknak azonban nincs valós erejük, könnyű megszegni a szerződést, ha nincs mögöttük megfelelő hatalom vagy erő, amely garantálhatná az érvényesülést, illetve a szándékolt biztonságot. „Következésképpen, ha nem jön létre semmiféle közhatalom, vagy ha az nem elég erős, hogy biztonságot nyújtson nekünk, minden ember mindenki mással szemben saját biztonsága érdekében törvényesen és joggal a maga erejére és képességére támaszkodik” és ezért van szükség közhatalomra, amelynek az eredménye: „a központi kényszermonopólium, („az államnak nevezett nagy Leviatán”)⁴

Ha egy központi hatalom hiányzik, vagy nem elég erős, hogy megvédje az embereket, akkor mindenki önmagára van utalva, hogy saját képességeivel és erejével védje meg magát. A közhatalom gyakorlásával a természeti állapotban tapasztalt emberi túlhatalom korlátozásra kerül, így ebben az állapotban a természetes törvények szerepe elhalványul, hiszen mindenki csak akkor tartja be azokat, ha biztonságban érzi magát. Mindez rávilágít arra, hogy a jogrend és a társadalmi béke alapja a hatalom ereje és a vele járó védelem és ez magába foglalja azt is, hogy nem alakul ki túlbujánzó közhatalom sem. Fontos azonban, hogy ez nem ad okot a hatalommal való visszaélésre, amelynek vannak korlátjai, mint maga a szerződés, illetve a Locke által protezsált emberi jogok.

John Locke liberális elméletével alapozta az emberi jogok gondolatát és a korlátozott hatalom eszméjét. Elmélete alapján az ember elidegeníthetetlen jogokkal van felruházva és ennek úgy kell érvényesülnie, hogy a hatalom csak védje, de ne támadhassa meg ezeket a jogokat. Ezek a természeti állapotban is már megtalálható emberi tulajdonságok, mint például az élethez, a szabadsághoz való jog vagy a tulajdonjog. Locke úgy gondolja az államnak ezeket a jogokat garantálnia kell és a hatalom gyakorlását aszerint kell korlátoznia, hogy ezek a jogok lehető legteljesebb mértékben érvényesüljenek. Tehát a közhatalom gyakorlásának legvégső korlátjaként az ún. elidegeníthetetlen jogokat tekinti.

Immár a jogfejlődés eredményeként az Alaptörvényben is találkozhatunk ezekkel a jogokkal, amely úgy fogalmaz: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait

³ Thomas Hobbes, Leviatán. Magyar Helikon Kiadó, Budapest (1970) [108-109]

⁴ Huoranszki Ferenc: A „modern” társadalmi szerződéselméletek problémái, Politikatudományi Szemle 1992. 1. szám 53-74 [67-68]

tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”⁵ Ez is bizonyítja, hogy az állam közhatalom, illetve hatalomgyakorlásának a korlátját az ember alapvető és elidegeníthetetlen jogai jelentik, amelyeket nem csak joga, hanem kötelessége is védeni, ha pedig ezzel, tehát a közigazgatási jogkörben kárt okoz, akkor köteles azt megtéríteni.

2. Közhatalom alkotmányjogi szempontból

Az alkotmányjogászok teljesen érthető módon a „nyugati” típusú alkotmányos típusú demokráciáknál maradva a klasszikus népszuverenitási elvből indulnának ki. Ez a legtöbb írott alkotmányban megtalálható, amely alól nem képez kivételt Magyarország Alaptörvénye sem. Az Alaptörvény az Alapvetés című fejezetben rendelkezik erről, normatív formában rögzítve, hogy „a közhatalom forrása a nép.”⁶ Tehát ezen az elv mentén gondolkozva: „a rendelkezés mindenekelőtt az államhatalom eredetét („forrását”) juttatja kifejezésre, normatív értelme pedig abban ragadható meg, hogy nem lehet olyan államhatalom, amelyik nem a népre van visszavezetve, vagyis demokratikusan nincs legitimálva.”⁷

Ezen felül az Alaptörvény rögzíti a véleményem szerint egyik legfontosabb alkotmányi alapelvet, amely egészében befolyásolja egy állam működésének az alapjait: ez a hatalommegosztás elve. Az elv nem csak a hatalom gyakorlásának alapjait, környezetét és módját rendezi, hiszen működésének legpozitívabb vonzata, hogy ezzel kialakul a fékek és egyensúlyok rendszere. Ezzel képes ellenőrizni és korlátozni egyszerre önmagát az állam. Ezt az elvet szintén alkalmazza az Alaptörvény „a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”⁸ Így tehát a hatalommegosztás elve az állam által gyakorolt hatalom (a társadalmi szerződés alapján a közhatalom letéteményeseként) önmérséklésének eszköze, amely a jogállamiság egyik alappilléreként szolgál.

Az elv hatékony alkalmazása és érvényesülése megakadályozza a hatalmi visszaélést, illetve a hatalom koncentrációját. A jelentősége abból fakad, hogy az „alkotmányellenes hatalomkoncentrációt – a kizárólagos (monopolisztikus) hatalom kialakulását – szükséges megakadályoznia, és a hatalom ellenőrizhetőségét – a hatalommal való visszaéléssel szemben –, a polgárok szabadságát kell biztosítania. A demokratikus jogállamban ugyanis nem lehet korlátlan és korlátozhatatlan hatalom.”⁹

⁵ Magyarország Alaptörvénye: Szabadság és Felelősség I. cikk (1)

⁶ Magyarország Alaptörvénye B) cikk (3)

⁷ PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). [42]

⁸ Magyarország Alaptörvénye C) cikk (1)

⁹ 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995. 138.142.

Ennek megfelelően az Alaptörvény is rendezi a közigazgatási tevékenység kapcsán felmerült károk kérdéskörét, amely alapján „mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”¹⁰ Az alkotmányjogi gondolkodás elvi alapját tehát a XXIV. cikk 2. bekezdésének alkotmányos rendelkezése határozná meg, amely alapján a közigazgatási jogkörben jogellenesen – formáját tekintve tevékenységgel vagy mulasztással – okozott károkat meg kell téríteni.

3. Közhatalom büntetőjogi szempontból

A büntetőjog területére specializálódott jogász az állam, mint közhatalmat gyakorló entitás ember életére gyakorolt hatása, az egyén feletti büntetőjogi ítélkezés felől és az egyén büntetőjogi felelősségre vonásának lehetősége felől közelíti az állami hatalom kérdését. A büntetőjog, az erőhatalommal egyetemben egy állami monopolhelyzetet jelent, amely alapjaiban meghatározza a büntetőjogi gondolkodást, illetve a jogszemléleti megközelítést egyaránt.

Az általam egyik leginkább tisztelt és az egyik legkiemelkedőbb magyar jogbölcseleti személy Somló Bódog a következőt írta az állam, a büntetőjog és a közhatalom gyakorlása mátrixa kapcsán, amely a történelem és korok előre haladtával egyre nagyobb államot eredményezett: “midőn azután erősebb állami hatalom fejlődik ki, ez a nagyobbfokú összeműködés a büntetés gyakorlásánál is érvényesül. Ekkor azután a büntetés nem marad többé az egyes dolga, hanem a közhatalom kötelességévé válik.”¹¹ Véleményem szerint ez tökéletesen leírja, hogyan is kell az embereknek, illetve az államnak viszonyulnia a közhatalom gyakorlásával kapcsolatban ahhoz a monopol helyzethez, amelyet a közhatalom adta jogok és kötelezettségek adnak.

„Az alkotmányos jogállamban az államnak nincs és nem is lehet korlátlan büntető hatalma, mivel maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.”¹² Az Alkotmánybíróság érvelése szerint tehát a közhatalom nem lehet korlátlan, ebből következik, hogy ellenőrizhető és felelősségre vonható az, aki a jogot gyakorolja vagy mulaszt vele élni. Ami azt illeti, a büntetőhatalom gyakorlása az Alaptörvényben rögzített elvek érvényesülésének egy klasszikus terepe, ahol a leglátványosabban előtérbe kerülnek az embert megillető alapjogok.

¹⁰ Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (2)

¹¹ Somló Bódog: Jogbölcselet; Kiadó: Stampfel-féle könyvkiadóhivatal, Budapest (1901) https://real-cod.mtak.hu/8084/2/MTA_Konyvek_EncyclO52_60.pdf

¹² 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [25]

A büntetőjog alapvető korlátja például az emberi méltóság, amely inkább természetből fakadó adottság, és a közhatalom korlátlan gyakorlásának szab kereteket. Így vélekedik az Alkotmánybíróság a következő határozatában: “Az Alkotmánybíróság büntetőjogi tárgyú határozataiban következetesen hangsúlyozza, hogy az állam büntető hatalma korlátozott közhatalmi jogosítvány, a büntetőjog a jogrendszer szankciós zárköve, ultima ratio.”¹³ Az emberi méltóság állam által garantálandó jogosultsága az egyénnek, amely a büntetőjogban többek között a törvényesség-, a tettfelelősség-, a bűnösségen alapuló felelősség-, és az ultima ratio elve segítségével érvényesül. Az elvek érvényesülése és védelme pedig csak a jogállamiság és jogbiztonság érvényesülésével lehetséges, ezáltal a közhatalom nem válik korlátlanná és ellenőrizhetetlenné. A büntetőjog funkciója és alkalmazása kapcsán ez a kontroll különösen jelentős.

Az állam büntetőjogi és erőhatalom használata monopóliumának premisszája a már korábban említett alkotmányi alappillérek, mint a népszuverenitás és a hatalommegosztás elvének érvényesülése. Ezen ideák alapján az állam működésének – különösen beleértve a büntetőjogot - perpetuum mobile alkotóeleme a közhatalom korlátozása és ellenőrzése. Ezáltal a közhatalom gyakorlásának jogosultságával való felhatalmazottság állandó ellenőrzés alatt áll. Ami azt eredményezi, hogy a közigazgatási jogkörben közhatalommal operálók felelősségre vonhatók, a jogosultságot pedig nem lehet korlátlanul használni csupán a jogszabály által engedett módon és mértékben. Amennyiben ez sérül akár tevékenység vagy mulasztás esetén, úgy az államnak kötelessége, hogy amennyiben szükséges, a büntetőjog segítségével fellépjen.

4. Közhatalom közigazgatási jogi szempontból

A közhatalom gyakorlásával átlagosan legtöbbet a közigazgatás tevékenységén keresztül találkozunk. Ennek az összetett állami apparátusnak megvannak a maga sajátos működési elvei, amelyek dinamikusan változnak a tér, idő és szociális tényezők függvényében. Az államszervezési kérdésekben jártas és közigazgatásban elmerült szakemberek az állam működésének az alappilléreiként tartják számon. Ezért a hatalom tekintetében feltehetően az állam szervezetét tekintik kiindulási pontnak, amelyen keresztül megvalósul az átruházott hatalom gyakorlása. “A hatalom gyakorlásának legfőbb célja, hogy az állam szervezetének működését irányítsa s az egyeseknek egymásközti és az államhoz való különböző életviszonylatait rendezze, megvalósítsa”¹⁴

¹³ 4/2013. (II. 21.) AB határozat Indokolás [57]

¹⁴ Tomcsányi Mór: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, Tomcsányi Mór saját kiadás, 1926, 9–10.

A közigazgatás intézményrendszere alapvetően közvetlen és közvetett rendszerből áll. Előbbi további két egységre bontjuk a civil közigazgatási alrendszerre és a rendészeti igazgatási alrendszerre.¹⁵ A két alrendszerben jelen van a közhatalom, ami azonban leginkább elszeparálja a kettőt egymástól, az véleményem szerint az erőhatalom monopóliuma. Ez tulajdonképpen a közhatalom gyakorláshoz tartozik, azonban a használatának keretei az eddigieknél is szűkebbre szabottak. Az erőhatalom használatának monopol jellege biztosítja, mindazt, hogy abban a bizonyos Hobbes-i természeti állapotban tapasztalt erőszakos fellépést az állam megakadályozza az állampolgárok biztonsága és védelme érdekében. „A közhatalom sajátos erőhatalom, amellyel az állam a társadalmi kollektív és az egyéni érdekek kielégítését biztosítja.”¹⁶ Ez a jogosultság azonban nem gyakorolható visszaélészerűen. Így tehát mindez párhuzamba állítható azzal, hogy az állam tevékenységének korlátokat kell szabni, és nem megengedhető, hogy a közhatalommal visszaéljen az állam.

Madarász Tibor a következőket fogalmazta meg a közhatalom és a közigazgatás összefüggésében: „az államigazgatási szerv, mint az államigazgatási szervezet része állami közhatalmat (impériumot) gyakorol. Ennek folytán minden államigazgatási szervet jogszabály feljogosít arra, hogy az állam nevében kötelező aktusokat adjon ki, és ezen aktusok érvényesítése érdekében állami kényszert alkalmazzon vagy legalábbis állami kényszer alkalmazását kezdeményezze.”¹⁷ Egyetértek Madarász kijelentésével, kellően akkurátus minden szava, ahogyan összeszedetten és tömören ábrázolja a közigazgatás működésével kapcsolatos sajátosságokat és amit megfelelően alapoz a közhatalommal gyakorlásával kapcsolatos gondolatokra.

Mindazonáltal nem felejtkezhetünk el arról sem, hogy a közigazgatás nem ennyire egyoldalú tevékenységi kör. Sokkal, de sokkal összetettebb, minthogy egyszerűen rámondhassuk, hogy a közhatalom egyenlő a közhatalom gyakorlásával. Először is, ott van a már említett közvetett közigazgatás területe, de a közvetlen közigazgatás is tartalmaz olyan tevékenységi köröket, amelyek nem igényelnek közhatalmat. Erre Temesi István figyelmeztet tanulmányában, aki Magyary Zoltán gondolatai nyomán operál. „A közigazgatásnak azonban nem minden működése jár együtt a közhatalom gyakorlásával, ami még csak nem is mindig hatalomgyakorlás. A közigazgatásnak vannak olyan feladatai is, amelyeket nem közhatalom alkalmazásával lát el, illetve közhatalmi eszközök nem szükségesek azok ellátásához.

¹⁵ Árvai Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila: Közigazgatási jogi alaptanok. Debrecen: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2019. [15]

¹⁶ Szontagh Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*, Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948, 6.

¹⁷ Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai* (kézirat), Budapest, Tankönyvkiadó, 1992, 70.

Tipikusan ilyen, közhatalom hiányában végzett tevékenység a közszolgáltatások megszervezése, biztosítása.”¹⁸

A különböző államszervezési elvek háttérében a hatalommegosztás elve állandóan megjelenik. Ezért is fontos figyelemmel követni az állam által gyakorolt közhatalmi tevékenységet, amely kapcsán fontos megjegyezni, hogy nem csak a rendszer önmaga tudja ellenőrizni a saját tevékenységét. Abban az esetben pedig, ha visszaélt az általa gyakorolt hatalommal úgy a felelősségét meg kell állapítani és reparálni szükséges a károkat. A közigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán a hatalom gyakorlásával kapcsolatos felelősség kereshetőségének kérdése legalább annyira fontos, mint maga a felelősség kérdése. Hiába van joga az egyénnek, ha nem tudja érvényesíteni. Ez alapján az elv alapján gondolkozik a Pp., amely e szerint rendelkezik: „a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – ha a közigazgatási bírói út biztosított – a jogsértést jogerősen megállapítsa.”¹⁹

Ami igazán lényeges a közigazgatási tevékenység gyakorlása kapcsán, hogy az állami tevékenység kontrollja másképpen alakul, mint például egy bűncselekménnyel okozott kár megtérítése kapcsán. Ezt az is alátámasztja, hogy „míg a bűncselekménnyel okozott kár megtérítésének sem anyagi jogi, sem eljárásjogi előfeltétele a büntető bírói út igénybevétele; addig a közigazgatási bírói ítélethez kötöttség csak a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének a közigazgatási bírói út kimerítésében rejlő anyagi jogi és eljárásjogi előfeltételével együtt értelmezhető.”²⁰

A közigazgatási tevékenységgel okozott kár megtérítése iránti igény előfeltételhez kötése, azonban első ránézésre felesleges adminisztratív akadálnak tűnhet. Mindazonáltal megvannak a sajátos okai, hogy miért lehet logikus egy kvázi „előzetes ítélet” meghozatala közigazgatási bírósági út kötelező igénybevételeivel. Ennek tárgyalását megelőzve azonban először áttekintem a közhatalmi kártérítési felelősség eredetét és fejlődését, hogy adekvát kontextusban legyen értékelhető a közigazgatási jogkörben okozott kár.

¹⁸ TEMESI István: „Közigazgatás és közhatalom” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-kozhatalom> (2022) [28]

¹⁹ Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 24. § (3)

²⁰ Pribula László: A polgári perben eljáró bíróság kötöttsége a büntető és a közigazgatási bírói ítélethez - párhuzamok és eltérések (JK, 2018/6., 276-285. o.) [282]

III. Kárfelelősségi alapok

A különböző megközelítések a közhatalom jellegéről, gyakorlásáról és formájáról jól mutatják, hogy a fogalom milyen széles elméleti spektrummal bír. Elérkezett az ideje azonban, hogy a fókusz a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősségre fordítsuk. Először érdemes megvizsgálni a kárfelelősség dogmatikai alapjait, amelyben elhelyezhető a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség. Az intézmény, ahogy a jogrendszer sem egy statikus állandó, hanem sokkal inkább egy dinamikus társadalmi igényeknek megfelelően változó entitás. Ezért a dogmatikai rendszerezést követően megvizsgálom, hogyan alakult és fejlődött. A továbbiakban természetesen elemzem a hatályos jogi szabályzást és értékelem annak jelenlegi állapotát.

1. A kárfelelősség dogmatikai alapja

A károkozás jellege elsődlegesen annak jogszerű vagy jogellenes voltában keresendő. Amennyiben ugyanis megállapítható a kár bekövetkezése, azt szükséges vizsgálni, hogy a károkozás jogszerűen vagy jogellenesen következett-e be. Előbbi esetében ugyanis a kártalanítás szabályai, utóbbi esetében a kártérítés szabályai alkalmazandóak. A két kárfelelősségi intézmény között fontos a distinkció ugyanis, más és más szabályok érvényesülnek a különböző feltételek fennállásakor.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) immár a kár fogalmába csak a vagyoni károkat foglalja. Nemzetközi trendek alapján a vagyoni jogi és nem vagyoni kártérítés kategóriáját elválasztja és utóbbit a személyiségi jogi szabályok mentén kívánja rendszerezni.²¹ A nem vagyoni kárt orvoslását pedig a felróhatóságtól független szankciókkal és a sérelemdíjjal kívánja érvényesíthetővé tenni. A Ptk. indokolása szerint a „sérelemdíj a személyiségi jogok megsértésének vagyoni elégtétellel történő közvetett kompenzációja és egyben magánjogi büntetése.”²² A közigazgatási jogkörben okozott kár és érvényesíteni kívánt személyiségi jogi jogsértéssel kapcsolatos sérelemdíj kapcsolatáról szó esik a későbbiekben, azonban az egyszerűség kedvéért egyelőre visszatérek a vagyoni károkhoz.

Alapvető gondolat a kárfelelősség és a kárkompenzáció – jogos vagy jogellenes károkozás tényétől függetlenül – kapcsán az, hogy „Önmagában az, hogy elvben van, akit a másnak

²¹ WELLMANN György (szerk.): A Ptk. magyarázata – Polgári jog VI/VI. – Kötelmi jog harmadik, negyedik, ötödik és hatodik rész. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 577–578. [továbbiakban: WELLMANN (2018c)]

²² T/7971. számú törvényjavaslat indokolással - A Polgári Törvénykönyvről

okozott kárért akár saját magatartása, akár érdekeltsége okán felelőssé lehet tenni, még egyáltalában nem garantálja, hogy a kárkompenzáció, tehát a kár miatt előállott társadalmi feszültség megszüntetése mint cél a konkrét esetben ténylegesen megvalósítható.”²³ Ez azt jelenti a gyakorlatban, hogy a kár kapcsán kialakult társadalmi feszültséget és elégedetlenséget, hogy mennyiben tudja orvosolni a kárnak megtérítése az mindig az adott esettől és a bíróság által megállapított tényállástól függ. Menyhárd a kártérítési felelősség három alapvető funkciójaként említi a kompenzációt, a prevenciót és az elégtételt.²⁴

Nem mindenki ért egyet azonban a hármas felsorolás minden elemével. A kártérítési felelősség preventív funkciója mellett tette le a voksát Marton Géza, aki szerint a károsult kárának megtérítésén túlmenően a legfontosabb feladat olyan jogi eszközrendszer kialakítása, amely a jövőbeni károkozások megelőzésére fókuszál, és a társadalom biztonságát szolgálja.²⁵ Ezzel szemben Eörsi Gyula azonban elismerete a felelősség reparatív jellegét, álláspontja szerint bár a felelősségi norma végzi a magatartás értékelését, a szankció mértéke az okozott kárhoz igazodik.²⁶

Bár eltérő megközelítések vannak jelen a kárfelelősség dogmatikai megközelítése kapcsán a jogtudományban, mégis alapvetően a kárfelelősség kiindulási pontja, hogy valakinél kár keletkezik. A hatályos Ptk. megközelítése eltér a korábban alkalmazott gyakorlattól, már legalábbis a felelősség értékelése tekintetében. A korábbi szabályozás alapján a felróhatóságnak központi szerepével az egyéni emberi hibát feltételezte a felelősség kapcsán. Az utóbbi évtizedekben tapasztalt magánjogi fejlődési tendenciák, a gazdasági környezet változása, az egyre professzionálisabb és sokrétűbb üzleti gyakorlatok elterjedésével egyre összetettebbé vált ezáltal a magánjogi élethelyzetek értékelése. Ebből következik, hogy felelősség megállapítása és értékelése tekintetében a releváns, összefüggő okok szerepe és súlya a felelősségi mátrix összetettebb lett, mint valaha volt.

A felelősségi mátrix bővülésével, azaz a külső tényezők befolyásának növekedésével a komplexebb kihívásokra nem csak a gazdasági élet szereplőinek kellett reagálnia, hanem a jogalkotónak egyaránt. A felelősségi kérdések megítélése ezáltal nehezebb kihívásokat eredményezett, amit jogalkotónak fel kellett ismernie. Ezeket a tendenciákat, az erre adott választ pedig az „új” Ptk. szabályrendszere tükrözi: „tevékenység üzletszerű folytatása

²³ BÁRDOS Péter: Az Új Ptk. kárfelelősségi fejezete. Polgári Jogi Kodifikáció, 2004/5-6. 3–4.

²⁴ Menyhárd Attila: Kártérítés, prevenció és jogalap nélküli gazdagodás, In Csehi Zoltán-Koltay András- Landi Balázs-Pogácsás Anett (szerk.): (L)ex Cathedra et Praxis, Ünnepi Kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából, Pázmány Press, Budapest, 2014, [188]

²⁵ Marton Géza: A polgári jogi felelősség, Triorg, Budapest, 1992, [58-59]

²⁶ Eörsi Gyula: A jogi felelősség alapproblémái, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961 [215]

szükségszerű kockázatvállalást jelent, és az esetleges konfliktus feloldása nem a magatartás utólagos értékelésével, hanem a tevékenységgel együtt járó kockázat telepítése útján célszerű. A magánjogi szerződéseknél a szerződésszegés kárkövetkezményeinek telepítése tehát elsősorban kockázatelosztást, és nem valamely egyéni hiba szankcionálását kell, hogy jelentse.”²⁷

A Ptk. általánosságban kinyilatkoztatja, hogy a törvény tiltja a jogellenes károkozást (károkozás általános tilalma - *neminem laedere* elv), továbbá azt is, hogy aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. A kártérítés általános szabályok szerint a teljes kártérítési elven nyugszik. A teljes kártérítés körében a károkozó köteles megtéríteni:

- a) a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést (*damnum emergens*);
- b) az elmaradt vagyoni előnyt (*lucrum cessans*); és
- c) a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket.

Fontos, hogy az előzőekben említettek alapján a 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: régi Ptk.) szabályozási logikájától eltérően, szofisztikáltabb kártérítési felelősségi rendszert tudhat magáénak. A hatályos Ptk. ezen felül elveti a kártérítés kapcsán korábban alkalmazott egységes felelősségi rendszert és elkülöníti a deliktuális és a kontraktuális kártérítési felelősség felróhatóságon alapuló rendszerét, továbbá eltérő alpra helyezi a felelősség alóli kimentést és a kár megtérítésének mértékét a két esetkörben.²⁸ Ellenben a szerződésen és a szerződésen kívül károk kapcsán a felelősségi rendszer nem különíthető el teljesen, mivel a szétválasztás nem lehet abszolút, hiszen minden mindennel összefügg a polgári jog kárfelelősségi rendszerében.²⁹ A jogosult kártérítési igényét a kötelezettel szemben akkor is a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint érvényesítheti, ha a kár a kötelezett szerződésen kívül okozott károkért való felelősségét is megalapozza. Ez az ún. *non-cumul* szabály alapvetően akkor érvényesül, ha a kártérítési igény kötelezettje egy és ugyanaz a személy. Ellenben, ha a helytállni köteles személye elválik a szerződést szegő félétől, úgy a károsultat megilleti a döntés joga, hogy a kártérítési igényét melyik személlyel szemben érvényesíti.³⁰

A kárfelelősségi igény kapcsán tehát vagy a kumulálási tilalom elve, vagy a károsulti szabad választás elve érvényesül, amelynek relevanciája a közigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán a későbbiekben felmerül, hiszen egy közigazgatási szerződés bár egy közjogi és

²⁷ T/7971. számú törvényjavaslat indokolással - A Polgári Törvénykönyvről

²⁸ Csécsy Andrea; Kiss Tibor; Varga Nelli - Kártérítési jog: A kontraktuális és deliktuális kárfelelősségi rendszer a 2013. évi V. törvény alapján Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2019) ISBN: 9789634902591 [13]

²⁹ Lásd: a kármegelőzési, kárelhárítási és kárenyhítési felelősség, a kár fogalma és a kártérítés módja.

³⁰ Csécsy: i.m. [32]

magánjogi elemeket ötvöző jogintézmény érdemes görcső alá venni, hogy mikor és milyen kárfelelősségi szabályokat kell alkalmazni.

A Ptk. a közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség szabályai a kötelmi jogi szegmensben a deliktuális, tehát a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályain belül, mint külön szabályozott egyes eset a közhatalommal okozott károk rendelkezéseiben belül rendezettek.

A kártérítés általános szabályai szerint anyagi jogi feltétele a kár, a jogellenes károkozó magatartás, a kettő közötti okozati összefüggés, valamint a felróhatóság. Ezek kiegészülnek a közigazgatási jogkörben okozott károk tekintetében, hogy a kár nem volt elhárítható sem a rendes jogorvoslattal sem pedig a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának igénybevételeivel.

Érdekessége a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősségnek, hogy bár a deliktuális szabályok között értelmezett a jogintézmény, mégsem előzmény nélküli a felek közötti viszony, hiszen a kárt megelőzően közigazgatási jogviszony létesül közöttük. A felek közötti viszony viszont nem tekinthető egyszerű magánjogi jellegű jogviszonynak, hiszen az egyik oldalon az állam képviselőjében eljáró közhatalommal operáló fél áll.

A felek közötti jogviszony egy közigazgatási anyagi és eljárásjogi szabályok által körül ölelt speciális helyzet, amely többnyire alá fölé rendelt viszonyt jelent. A közhatalmi jogosítványokat gyakorló közigazgatási szerv tevékenységét jogszabályhoz kötötten végezheti, azaz gyakorolhatja jogait, illetve kötelezettségeit. A szigorúan joghoz kötött tevékenység tehát komoly korlátokat jelent, azon túl nem léphet. Tehát a közigazgatási szerv tevékenysége kapcsán már önmagában felvetődik a jogsértés és kárfelelősség esélye, amellyel túlterjeszkedik hatáskörén vagy a jogszabályi rendelkezéseket nem tartja be.

A közigazgatási aktus jogszerűsége azonban csupán a közigazgatási anyagi és eljárásjogi normák és az ágazati jogszabályok értelmezése alapján állapítható meg. „A közigazgatási szervtől és a közigazgatási szervvel jogviszonyba kerülő ügyféltől elvárható magatartást elsősorban szintén nem a vagyoni jogviszonyokra, hanem a közigazgatási jogviszonyokra irányadó szabályok, jogok és kísérő kötelezettségek alapján lehet elsődlegesen meghatározni (pl. közigazgatási szerv tájékoztatási kötelezettsége, ügyfél közreműködési kötelezettsége stb.).”³¹

A fentiekben felvetettem a kérdéskörét a közhatalom gyakorlásának korlátozása és felügyelete kapcsán, amelynek egyik legnagyobb eszköze véleményem szerint a jogsértés esetén

³¹ F. Rozsnyai Krisztina - Isteneš Attila: Gondolatok a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítésének új lehetőségeiről (JK, 2017/12., 559-568. o.) [561]

kárfelelősség megállapítása és helytállás annak kapcsán. Az állam hatalomgyakorlásának egy speciális módja, amelyet hétköznapi nyelven Grosschmid Béni szavai tudják a legjobban visszaadni. „[Az], hogy a törvény ez esetekben a vétkesség bizonyítását nem kívánja (sőt olykor az ellenbizonyítást sem engedi meg) nem ellentéte annak, hogy a törvény alapgondolata mégis csak az, hogy itt hibánk okából felelünk. Az állam azért felel a sikkasztó bíróért, mert – tessék neki vigyázni; s a vasút is a balesetért, mert – tessék neki vigyázni; s a kutyaért is azért felelünk, mert – tetszett volna reá vigyázni. Más szóval, mert – alighanem hibásak vagyunk.”³²

Márpedig az államnak felelősséget kell vállalnia. A végrehajtó hatalmi ág, közigazgatási aktusán keresztül okozott kár tekintetében és nem tekinthet el, nem nehezítheti meg aránytalanul a kár megtérítésének lehetőségét. Nem csupán azért, mert az Alaptörvény XXIV. cikk 2. bekezdése így rendelkezik, hanem mert a közhatalom gyakorlása nem csupán jogosultság, hanem kötelezettség és felelősség egyben.

2. A közhatalom gyakorlásáért való kártérítési felelősség alakulása

A közhatalom eredetével és gyakorlásának alapjaival dolgozatom elején kimerítően foglalkoztam, ami alapján megállapítható, hogy funkciója csak a megfelelő keretek és korlátok között gyakorolható. Működése jogi értelemben az állam immunitásával kapcsolható össze, azonban az uralkodók és az állam felelőssége a történelem során nagyrészt szinte teljesen hiányzott, hiszen az emberek számára a sérthetetlenség és tévedhetetlenség illúzióját tartották fent.

A kapitalizmus, mint gazdaságszervezési rendszer elterjedésével az állam csupán az egyik szereplője lett a szabadpiaci folyamatoknak, így a kártérítés tekintetében egyaránt. A közhatalmi pozíció már nem jelentett kibúvót a felelősség alól és egyre gyakrabban jelent meg az igény arra, hogy igényt érvényesítsenek az állammal szemben. Sajátos azonban a pozíciója, hiszen mégsem lehet teljesen egyenrangúvá tenni a polgári szféra szereplőivel. Véleményem szerint azonban nem csupán arról beszélhetünk, hogy a gazdasági igény merült fel az állam felelősségre vonhatósága kapcsán, ehhez nagyban hozzájárult a modern demokratikus államszervezetek kiépülése.

A demokratikus államok kiépülésével ugyanis az alkotmányos rendszerek által lefektetett morális szabályok közelebb hozzák az állam szervezetét egy valós társadalmi vállalkozás képéhez, ami sokkal emberibb entitássá teszi az államot, ezáltal egyenjogúbbá, tehát akár felelősségre vonhatóvá. Ez alól kivételt képez a jogalkotással okozott károk köre, amelyek

³² GROSSCHMID Béni: Fejezetek kötelmi jogunk köréből. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó vállalata, 1932. 598–599.

tekintetében a mai napig nem elismert az igényérvényesíthetőség. De ne haladjunk ennyire előre, érdemes megvizsgálni először, hogyan is alakult ki a magyar jogrendben a közhatalom gyakorlásáért való kártérítési felelősség, különös tekintettel a közigazgatási jogkörben okozott károk tekintetében a felelősség alakulása.

A jogfejlődés következtében kialakult a funkcionális immunitás, amely megosztja az állam sérthetetlenségét a felelősség tekintetében. Két komponensű ez a fajta megosztás, amely a közhatalom hordozójából (*ius imperii*), illetve a magánjogi alanyiságából (*ius gentionis*) áll.³³ Előbbi esetben nincsen felelősségre vonhatósági lehetőség, utóbbi esetben viszont már van. A két szegmens szemléltetésére megfelelő példa az előbb említett jogalkotással okozott károk megtérítésének kiforratlan (a bíróságok nem állapítják meg) gyakorlata, illetve a dolgozat témája a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítésének lehetősége, amely már magyar joggyakorlat részét képezi évtizedek óta.

Eleinte a különböző államok belügyeiben zajló hűbéri rendszerben hatalmi harcok alapján bizonyos társadalmi csoportosulások érdekeik mentén próbálták védeni magukat az uralkodó túlhatalmától. Ez a magyar uralkodók és nemesi rétegek között is szintúgy megjelent csak úgy, mint például a büntetőjogból ismert *habeas corpus* elv, amelyet a magyar jog is átvett. „A *Habeas Corpus* az angol jogból eredő jogelv, a személyi szabadság legnagyobb biztosítója, mely garantálja, hogy törvényes vád, illetve bíróság elé állítás hiányában csak rövid időre lehessen a személyt szabadságától megfosztani.”³⁴

Polgári jogi szempontból a magyar reformkor idején került oda a társadalmi, gazdasági és jogi fejlődés, hogy az állam felelősség megállapíthatósága felmerült komolyabban. Az 1848-as forradalom jelentős fordulópontot jelentett, hiszen az államról alkotott kép árnyaltabbá vált, főleg a monarchia kettőssége tekintetében.³⁵

Először a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. törvényben rendelkezett a jogalkotó a bírák és a bírósági alkalmazottak felelőssége kapcsán a kárigények érvényesíthetősége kapcsán. Ez mindenképpen egy hosszú fejlődés eredményének tekinthető, amely azonban ezzel még nem ért véget, hiszen ez csupán az igazságszolgáltatás rendszere kapcsán jelenítette meg az állam képviselőiben eljáró személyek általi károk megtérítésének lehetőségét. Később 1896-ban a büntetőeljárásról szóló törvény szintén rendelkezett a közhatalom tevékenységével kapcsolatos felelősség és kártalanítás lehetőségéről.³⁶ Ez utóbbi

³³ BOÓC Ádám: Észrevételek az állam kárfelelősségéről. *Jogtudományi Szemle*, 2013/10. 507.

³⁴ Elek Balázs: *Habeas corpus a magyar büntetőeljárársban*. Európai jog, 2015/6. szám, 23.

³⁵ KECSKÉS László: *Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1988. 246.

³⁶ A bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk.

akkor merült fel, ha a szabadság korlátozása vagy a kiszabott büntetés jogtalanul lett eszközölve.

A magyar magánjogi jogszabály megalkotása több évtizedes kálvárián keresztül jutott el oda, hogy materiálisan megfogható eredményt hozzon. Ez az állami felelősséggel kapcsolatos szabályozási kérdésekre adandó válaszok bizonytalanságát is tükrözi. Az 1913. évi magánjogi törvényjavaslat még abszolút állami helytállási kötelezettséggel operált volna, míg az 1928-as Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének Törvényjavaslata (Mtj.) ellenben teljes mértékben eliminálta a kérdéskört. Ehhez feltételezhetően hozzájöttek a különböző történelmi-, szocio-, kulturális-, és gazdasági tényezők.

Ebben változást a Curia egy elvi határozata hozott, amely szerint „a tételes törvények hiányában is felelős az állam azért a károsító eredményért, melyet hivatalnokai közjogi szolgálati eljárásuk közben, avagy a reájuk ruházott hivatali hatalommal visszaélve harmadik személyeknek jogellenesen és saját felelősségüket is megállapított cselekménnyel okozták.”³⁷ Ez alapján elszakadt az objektív felelősség kategóriájától.

Ezt követően lényeges változást a második világháborút követő szovjet hatalmi befolyás és azon alapuló elméleti gondolkodás hozott, hiszen ez formálta érdemi módon a közhatalommal kapcsolatos kártérítés érvényesíthetőségét. Ennek következtében a kárfelelősség feltételrendszerében külön tényezőként kiemelte – egyébként a bírói gyakorlat alapján használt kritérium – a közhatalmi jogkört gyakorló egyén büntetőjogi vagy fegyelmi jogkörben megállapított felelősségét.³⁸

A hosszas, több évtizedes jogalkotási procedúrát követően megalkották az 1959. évi IV. törvényt (rég Ptk.), amely még az államigazgatási jogkörben okozott kár címén szabályozta a közhatalommal kapcsolatos kártérítési felelősséget. A következő szerint rendelkezett a jogszabály: „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 vétkeességét büntető vagy fegyelmi eljárás során megállapították.” A károkozás tekintetében a közigazgatási jogkör gyakorlójának szándékos bűncselekmény elkövetése megalapozhatja a károkozó felelősséget, még akkor is, ha az

³⁷ Lábady Tamás: A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire. *Ügyészek Lapja*, 2010, 35-40. o. [36]

³⁸ Havasi - Morgen Nikolette (2019) A közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségre vonatkozó szabályok - különös tekintettel a közigazgatási jogkörben okozott kárra és az irányadó bírósági gyakorlatra – [22]

államigazgatási szervet felmentik.³⁹ Tehát a felelősségnek feltétele volt a közhatalom gyakorlásával összefüggő kötelezettségszegés vagy vétkekesség. Összegezve a korábbi szabályozás alapján a következő anyagi feltételek érvényesülése volt szükséges:

- ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható,
- illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette
- az eljáró alkalmazott bűnösségét, illetőleg vétkekességét
 - o büntető vagy
 - o fegyelmi eljárás során megállapították.

Az államigazgatási jogkörben okozott károk tekintetében felmerült igények érvényesíthetőségére 1 éves jogvesztő határidőt szabott meg a jogalkotó. Ezt azonban a rendszerváltást követően az Alkotmánybíróság megsemmisítette annak alkotmányellenes volta miatt.⁴⁰

Szükséges megjegyezni, hogy a mai személyiségi jogi igény korábbi változata a nem vagyoni kárfelelősség rendszerét is a jogrendszer részévé tette az 1977. évi IV. törvénnyel. Ennek alapját feltételezhetően a nemzetközi trendek adták. A lényegi eleme az államigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán, hogy lehetővé tette a személyiségi jogi jogsértés érvényesíthetőséget közhatalom gyakorlóval szemben. Ezzel még egy lépést tett a jogalkotó annak irányába, hogy az állam sérthetlenségi, illetve hatalom korlátozásával kapcsolatos tendenciáknak érvényt adjon.

A rendszerváltás nem csak a politikai, hanem a gazdasági szemléletet tekintetében is változást jelentett a magánjogi szabályozást, illetve a teljes jogrendszert illetően, amit egyébként indokolt az is, hogy „az új rendszerben dömpingszerűen megkezdődtek a biztosítási és az állami kárfelelősséggel kapcsolatos perek.”⁴¹ De ezen felül nagyobb hangsúlyt kaptak a nemzetközi szerződések pl.: Emberi jogok Európai Egyezménye, továbbá az Európai Unió csatlakozás szándéka, amely a jogszabályi rendszer elé vaskos követelményrendszert állítottak.

Összességében a magyar jogban az állam felelősségének kérdése hosszú és bonyolult történeti fejlődésen ment keresztül. A 19. században az állam immunitása fokozatosan erodálódott, és egyre inkább felelősségre lehetett vonni bizonyos károk okozásáért. Az új Ptk.-ban a

³⁹ ZOLTÁN Ödön – GELLÉRT György – B. KÁLLAY István: Polgári Törvénykönyv – A Legfelsőbb Bíróság elvi állásfoglalásaival. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1972. 246.

⁴⁰ 53/1992. (X.29.) AB határozat

⁴¹ LÁBADY Tamás: Felelősség a szerződésen kívül okozott károkért és a biztosítási szerződés az új Polgári törvénykönyvben. In: KOLTAY András – LANDI Balázs (szerk.): Megtartott szó – Válogatott jogi tanulmányok. Wolters Kluwer, Budapest, 2018. 375.

kárfelelősségi rendszer kisebb ráncfelvarráson esett át a már korábban részletezettek alapján. Azonban nem csak a polgári anyagi jogi szabályok változtak, hanem az eljárásjogi szegmens is, amely új kihívások elé állította a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítését igénylőket.

IV. Alapvetések a közigazgatási jogkörben okozott kárról

A közigazgatási jogkörben okozott kár intézményének darabjaira szedésével könnyebben meg lehet érteni a speciális kárfelelősségi pozícióját. A dolgozatban szó esett a közhatalom gyakorlásának kérdéseiről jogbölcseleti, alkotmány jogi, közigazgatási szempontból, ami megvilágította a közigazgatási tevékenység sajátosságait. A jogintézmény egyedi jellegére pedig ráerősít a speciális kárfelelősségi alakzatként való listázása a jogintézménynek. Miután a kárfelelősség elméleti alapjait szemügyre vettem, úgy gondolom érdemes ráfordítani a fókusz az átalakítás mögött húzódó szándékra, az intézmény speciális alanyára és az okozott kár kérdésére.

A közigazgatási bírósági eljárások hátterében korábban a polgári perrendtartás állt, immár a 2018. január 1-jén hatályba lépett közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) adja az eljárásának kereteit. Azzal a megkötéssel, hogy a közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt a Kp. törvény kifejezetten előírja. A polgári perrendtartás szabályait pedig a közigazgatási perrendtartás szabályaival összhangban kell alkalmazni.

A közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése iránti polgári perek megindításának eljárásjogi előfeltételévé az vált, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – ha a közigazgatási bírói út biztosított – a jogsértést jogerősen megállapítsa. Ehhez szükséges, hogy a vitatott tevékenységgel szemben a jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítse, mert csak ebben az esetben van lehetőség a közigazgatási aktussal szemben közigazgatási pert kezdeményezni. Közigazgatási jogvita egyebekben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alapján csak végleges döntéssel szemben kezdeményezhető.

A korábban már részletezett jogfejlődési tendenciát támasztja alá az is, hogy a Kp. hatálybalépésével már nem csak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata vált lehetővé, hanem a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező tevékenységei jogszerűségének a vizsgálatát egyaránt.

A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Cselekmény lehet egyedi döntés, az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés, a közigazgatási szerződés. Kizárja a törvény a közigazgatási jogvita indításának lehetőséget a kormányzati tevékenységgel (különösen a honvédelemmel, az idegenrendészettel és a külügyekkel kapcsolatban) összefüggésében önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan, illetve az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között.⁴² Az első és utolsó esett tekintetében érthető, hogy ezeket miért zárja ki a jogalkotó a közigazgatási peren belüli érvényesíthetőség köréből, azonban véleményem szerint a közigazgatási aktusok feltételezik, hogy a közigazgatási tevékenységgel együtt járó összes járulékos cselekmény is lehessen jogvita tárgya.

1. A közhatalom speciális alanya

A személyiségi jogok erősödésével párhuzamosan az állampolgárok igénye is növekednek ezek érvényesítése kapcsán. Ennek keretei - a jogfejlődésnek köszönhetően - folyamatosan változtak. Azonban a közigazgatási eljárásban az ügyfél és a hatóság kapcsolata soha nem tudja egyenrangú felek viszonyát tükrözni. Véleményem szerint ez a jövőben nem is fog változni, hiszen a közigazgatás jogalanyisága magában hordoz egy olyan sajátos elemet, amely nem más, mint az állami közhatalom gyakorlása. Mégis az „állam hatalma mindig magában hordozza a visszaélés lehetőségét,”⁴³ amely miatt teljes mértékben egyetértek Kecskés azon állításával, amelyben kifejti, hogy a polgári jogi jogviszonyokban az államnak le kell vetkőznie a közhatalmi előjogokat, amelyek az immunitással járnak, mivel azoknak nincsen helyük ebben a fajta jogviszonyban.⁴⁴ Ezek a közhatalmi privilégiumok, előjogok véleményem szerint főleg állam az állammal fennálló kapcsolatban érvényesül, az állampolgárok tekintetében, azonban folyamatos korlátozásnak kell érvényesülnie.

Egy másik megközelítés szerint - amelyet a károkozás általános tilalmára alapozz a szerző - az állam felelőssége egyenesen a joggal való visszaélés kategóriáját meríti ki, amennyiben az

⁴² Kúria Kfv. 37.179/2023/5. „A közigazgatási bíróság előtt nem támadható járulékos cselekmény esetében fogalmilag kizárt a keresetlevél elkészítése.”

⁴³ BOÓC: i.m. [507.]

⁴⁴ KECSKÉS László: Európai-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához. Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/4. 3.

állam visszaél a közhatalom gyakorlásának jogosultságával.⁴⁵ Takáts felvetése alapján vajon felelősségre vonhat-e az az alkotmányosan megválasztott főhatalom, amely törekvése szembe megy az állampolgárok által elvárt össztársadalmi érdekekkel és ha igen, ki az, aki jogosult arra, hogy eldöntse ez egyébként jogosan támasztott érdek-e? Ez azonban véleményem szerint már a valóságtól kissé elrugaszkodott gondolat, hiszen a gyakorlati megvalósulását a közhatalom korlátozásának, illetve a felelősség megállapításának gyakorlati megvalósulását leginkább az segíti elő, ha hasonló módon kezelendő az állam egy ilyen jogviszonyban. Legfőbb következménye a megközelítésnek az, hogy elősegíti a felelősségre vonhatóságot elősegíti. Ezt megerősítendő Szász-Schwarz Gusztáv egyenesen veszélyes üzemnek nevezte az állami tevékenységet.⁴⁶

A közigazgatás tevékenységével kapcsolatban alapvetés az alá-fölérendeltség, amelynek eredményeként az is természetes, hogy a felek perbeli pozíciója is eltérően kezelendő. Ezáltal, mivel az a modell, amelyben a közigazgatási aktus felülvizsgálata saját hatáskörben vagy a felettes szervezeten belül történik, nem képes kellő minőségű és független kontrollt gyakorolni, szükségessé és indokoltá válik a közigazgatás feletti bírói kontroll.

A közigazgatási jogkörben gyakorolt tevékenységgel kapcsolatos kártérítési igény esetében viszont nem szabad elfelejtenünk, hogy nem a közigazgatási határozattal összefüggő polgári jogi alanyok magatartását kell vizsgálni, hanem a közigazgatási szerv által tanúsított magatartást, amely a közigazgatási anyagi és eljárásjogi szabályok által szabályozott.⁴⁷ A közigazgatás működése és szervezeti rendszere jogszabály által szabályozott anyagi és eljárásjogi rendelkezésekhez van kötve. Tevékenységét kizárólag a szabályok szigorú érvényesülése mentén gyakorolhatja. A jogellenes tevékenysége pedig kártérítési felelősségét veti fel.

A Ptk. 6:548. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Abban az esetben, ha nem jogi személy a közhatalmi jog gyakorlója, az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv felel majd a kárért, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik. A Ptk. tehát rögzíti, hogy a közigazgatási jogkörben okozott kárért a közigazgatási szerv a felelős. Nyilván a károkozó tevékenységet egy a szerv által alkalmazott egyén követi el, de a felelősség alanya a közhatalommal operáló jogi személy. „Közigazgatási jogkörben okozott kár esetén nem csupán

⁴⁵ Takáts Péter: Felelősség az államigazgatási jogkörben okozott károkért. Jogtudományi Közlöny, 1982/3. 169-178.

⁴⁶ LÁBADY (2010): i. m. [36.]

⁴⁷ F. Rozsnyai: i.m. [561.]

a tisztviselőnek, hanem a közigazgatási szervnek is bizonyítania kell, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.”⁴⁸

Egyik legszemléletesebb példa, hogyha az eljáró bíróság nem jogi személy, a kárigényt azzal a bírósággal szemben kell érvényesíteni, amelynek elnöke a nem jogi személy bíróság bírái tekintetében az általános munkáltatói jogkört gyakorolja így egy járásbíróság esetében a felettes törvényszék felel majd. A közigazgatás tekintetében pedig mivel a járási hivatalok nem számítanak jogi személynek - hiszen a vármegyei kormányhivatalok dekoncentrált szervének tekinthetők – a kormányhivatal lesz perbe vonható. „Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése alapján a költségvetési szerv jogi személy. Jogi személyiséggel tehát a megyei (fővárosi) kormányhivatal rendelkezik, a keretében működő szakigazgatási szervek, ezek önálló hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei nem.”⁴⁹

Amennyiben nem jogi személy a közhatalmi jogkör gyakorlója úgy a kárért való felelősséget - közigazgatásra jellemző sajátos megoldás alapján viseli – az a szerv viseli, amelynek keretében eljár a kárt okozó szerv. Ennek a klasszikus példája pedig a jegyző (aki a közhatalmi jogkört gyakorolja) károkozása ilyenkor: a polgármesteri hivatal, mint jogi személy lesz az alanya a kártérítési felelősségnek.

2. A kár jellege

A kár tehát a károkozó jogellenes magatartásból származik, amely vonatkozásában ő vétkes félként jár el - fogalmazott Eörsi Gyula a kárfelelősség tudományának kiemelkedő alakja.⁵⁰ „Eörsinél a felróhatóság sokkal inkább a felelősségrevonást jelentette, a jelenleg uralkodó nézet már a felróhatóságot használja a vétkesség helyett.”⁵¹

A kárfelelősség megállapítása kapcsán a károkozónak kell bizonyítania a kárának bekövetkeztét. A Pp. 264. §-ának (2) bekezdése értelmében a közigazgatási ügyben eljáró bíróság közigazgatási tevékenység jogszerűségének kérdésében hozott jogerős döntése a polgári bíróságot köti. A polgári bíróság a jogellenességet nem, azonban a kárt, a felróhatóságot a magatartás és a kár közötti okozati összefüggést, az utóbbin belül az előreláthatóságot vizsgálja, illetve vizsgálhatja.

A kártérítés alapja ebben a speciális felelősségi alapon, hogy a közigazgatásnak a közhatalom gyakorlása tekintetében szigorúan jogszabályhoz kötöttséget kell gyakorolnia. A

⁴⁸ F. Rozsnyai: i.m. [562]

⁴⁹ Fuglinszky Ádám: Kártérítési jog, Úmjs. 7. (HVG-ORAC, 904/B5 oldal, 2015)

<https://jogkodex.hu/doc/2590890?ts=2015-01-01#ss1960>

⁵⁰ EÖRSI Gyula: Kártérítés jogellenes magatartásért. KJK, Budapest, 1958. 47-77.

⁵¹ Havasi-Morgen: i.m. [19.]

tevékenységére vonatkozó anyagi és eljárásjogi szabályokon nem léphet túl. Az egyéni mérlegelést igénylő helyzetben kizárólag az indokolt mértékben jogosult tevékenységét gyakorolni, felhatalmazás nélkül azonban nem avatkozhat bele az egyéni érdekekbe. Amennyiben mégis a jogellenesség talajára lépne a közigazgatási szerv úgy az érdekeltnek a reparáció eszközével kell élni.

A közigazgatási tevékenységnek ugyanis a leginkább az állampolgárok érdekeit, közérdeket kell, hogy szolgálja. Figyelemmel kell lennie az alkotmányos jogokra, a polgári jogi és közigazgatási általános és szakigazgatási normákra. A közigazgatási szerv, illetve az aktusával érintett egyének azonban az Ákr. szabályai alapján, illetve a különböző szakigazgatási anyagi jogi normákkal kapcsolatban kerülnek „közös légtérbe”. A közigazgatási szerv által okozott károk megtérítése esetében tehát ezen szabályok érvényesülésének kell a felelősség megállapításának középpontjában állnia, vagyis a felelősség megállapításának feltétele, hogy a közigazgatási cselekmény a szakigazgatási anyagi és eljárásjogi szabályokba ütközzön.⁵² Nem elfelejtendő azonban, hogy a személyiségi jogi igények ellenben más fajta megközelítést igényelnek. A közigazgatási tevékenységgel összefüggésben az ügyfél személyiségi jogának megsértése önmagában polgári jogi jogviszonyt keletkeztet, így a közhatalmi jogkör gyakorlójának felelőssége független lesz a tevékenységével összefüggő kár megállapításától. „Ha a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben a felperes által csatolt közigazgatási bírósági ítélet a jogsértést jogerősen megállapította, abból egyrészt az következik, hogy megvalósult az igényérvényesítéshez szükséges eljárásjogi feltétel, másrészt azonban az is, hogy a perben kizárólag a jogerősen megállapított alperesi jogsértő magatartást lehet vizsgálni.”⁵³

Nem alapozza meg önmagában a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget, ha a bíróság közigazgatási perben jogszabálysértőnek minősítette a közigazgatási szerv határozatát.⁵⁴ Ebből következik, hogy a kártérítési felelősség jogalapját nem alapozza meg a közigazgatási jogellenesség. Ettől a ponttól azt kell vizsgálni, hogy van-e okozati összefüggés a közigazgatási cselekmény és a kár bekövetkezése között. Párhuzamosan pedig kijelenthető, hogy a közigazgatási jogellenesség nem egyezik meg a polgári jogi jogellenesség fogalmával.⁵⁵

A közigazgatási jogkörben okozott kár megállapításának feltételei a következők:

- Általános deliktuális kártérítési felelősségi alakzat feltételei:

⁵² F. Rozsnyai: i.m. [562.]

⁵³ PJD2024. 31.

⁵⁴ Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.22.096/2010/4.

⁵⁵ F. Rozsnyai: i.m. [563.]

- jogellenesség,
 - kár bekövetkezte,
 - okozati összefüggés a jogellenes magatartás és a kár között, valamint
 - felróhatóság.
- Speciális feltételeknek:
- a kárt közhatalom gyakorlásával vagy mulasztással okozták, valamint
 - az okozott kár nem volt elhárítható rendes jogorvoslással, továbbá közigazgatási perben.

Önmagában az, hogy egy határozat jogszabálysértő még nem feltétlenül jelenti azt, hogy megállna a közigazgatási szerv kárfelelőssége. Ehhez kell valamilyen olyan részlet az eset kapcsán, amely alapján egyértelmű, hogy a szerv magatartása közrehatott a kár bekövetkeztében. Ilyen eset például a kirívóan okszerűtlen mérlegelés, a jogszabály kirívóan súlyos téves értelmezése (BDT 2008. 1817), a szabályszerűen meghozott határozat jogszabálysértő módon történő visszavonása, a tájékoztatási kötelezettség elmulasztása (BH 2005. 430.), a kirívóan téves hatósági tájékoztatás, az ügyintézési határidő jelentős túllépése (BDT 2014.3064.), a közigazgatási szerv intézkedésének elmaradása.⁵⁶

A közigazgatási tevékenységet sok tényező befolyásolja. Az alapvető kihívás az, hogy minden egyedi ügyben a szervnek a bizonyítékok mérlegelése útján a tényállást körvonalaznia kell és ebből következtéseket kell levonnia az alkalmazandó anyagi és eljárásjogi szabályok alapján. A közigazgatási eljárás ezen kívül sok más szociológiai tényezőt hordoz magában, amelyek alapján téves vagy jogellenes következmény realizálódhat. Így például a kirívó jogalkalmazási tévedésre vonatkozó elv tekintetében csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg a jogalkalmazó szerv kárfelelősségét.⁵⁷

Alapvetően nem probléma, ha eltérő jogértelmezésre jut a közigazgatási szerv, mint általában, hiszen, ha kellően gondos volt az eljárása során és a döntése nem egyértelműen téves abból nem következik belőle egyértelműen a felróhatóság (pl.: a logika szabályai alátámasztják a jogértelmezését).⁵⁸ Mi értelmezhető tehát közigazgatási jogalkalmazásban kirívó jogértelmezési tevedésnek? Ennek a megállapítása csak a közigazgatási anyagi és eljárási jog, illetve ezek gyakorlatának ismeretével lehetséges. „A polgári bíróságok egy része a közigazgatási jogszabály értelmezési lehetőségeit, közigazgatási bírósági gyakorlatot, döntést is vizsgálva foglal állást a kirívó jogértelmezési tévedés kérdésében, illetve ennek hiányában -

⁵⁶ Csécsy: i.m. [189.]

⁵⁷ EBH 2001.526, Legf. Bír. Pfv.V.20.912/2007/3.

⁵⁸ F. Rozsnyai: i.m. [564.]

kimondatlanul is - azt a zsinórmértéket követi, hogy ami a polgári bíró számára is megállapíthatóan egyértelmű jogértelmezési tévedés, az kirívó tévedésnek minősül.”⁵⁹

Abban az esetben pedig, ha az ügyfél a közigazgatási cselekmény jogellenességét nem tudta bizonyítani és pervesztes lett, úgy tehát a polgári jogi kárfelelősségét sem tudja azon az alapon érvényesíteni. Ezt a gondolatot erősíti Fuglinszky is, aki úgy vélekedik a közigazgatási perről ebből az esetben, mint: a „jogalkotó egy külön "előperbe", a közigazgatási perbe "szervezi ki" a kártérítési tényállás egy fontos elemének vizsgálatát, nevezetesen, hogy beszélhetünk-e jogellenes károkozó magatartásról vagy sem.”⁶⁰ A határozat jogellenességét ugyanis csak közigazgatási bírói úton lehet bizonyítani, ami alapján a polgári bíróság kötve lenne a kárfelelősség megítélése kapcsán. „A kártérítési perben eljáró bíróságot köti a közigazgatási per bíróságának határozata, a döntés alapjául szolgáló tények és jogi okfejtés.”⁶¹ Ez az elkülönítés is erősíti a közigazgatási és a polgári jogi jogellenesség közötti distinkciót. Véleményem szerint, azonban nem túl előnyös az ilyen mély dogmatikai elkülönítés alkalmazása, mivel hosszú távon káros a jogrendszer átláthatóságára és a jogbiztonságra nézve a külön bírósági fórumképzés. Ráadásul egy sajátos megoldást is alkalmaz a Ptk., mely szerint a felelősségi alakzat a kártelepítésen túl a károkozó törvényes kárelhárítása körébe sorolja a lehetőségre álló jogorvoslatok kimerítésén felül a közigazgatási per eredményeként hozott ítéletet.

Ennek az oka az, hogy a közigazgatási jogvita keretében ítéltető meg a közhatalmi jogkört gyakorló szerv tevékenysége, hiszen csak a közigazgatási anyagi és eljárásjogi szabályok vizsgálata alapján állapítható meg a közigazgatási jogkörben okozott jogsértés ténye. Ezzel szemben a polgári jogi kárfelelősséget a polgári ügyben eljáró bíróságnak kell megítélnie, hiszen a vitás magánjogi viszonyok fórumának monopóliumával bír. Még akkor is, ha a kárt közigazgatási jogkörben okozták, ami ugye egy speciális kárfelelősségi alakzata a deliktualis felelősségnek. Így tehát a jogellenességét és a felróhatóságát a polgári jogi bíróság fogja megállapítani.

Ellenben ennek hátránya, hogy először is ezzel a közigazgatási jogvitában eljáró bíróságnak számolnia kell ezzel még előre, hiszen figyelemmel kell lennie a jogsértés megállapításának esetén a pert követő kártérítési perre is. Közben viszont másodszor a polgári jogi fórumon eljáró bírónak ugyan úgy figyelemmel kell lennie a pert megelőző ítéletre. Harmadszor pedig az igény

⁵⁹ F. Rozsnyai i.m. [564.]

⁶⁰ Fuglinszky: i. m. [520]

⁶¹ Bella Mária: Közigazgatási perben hozott ítélethez fűződő jogerőhatás érvényesülése a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perben, Magyar Jog 2011/8. 482-484.

értékesítőnek előző két szempontrendszer is számon kell tartania annak érdekében, hogy számára kielégítő eredményt érhesen el. Ez az összetett eljárási körkép nem túl ideális az igényértékesítő számára, akinek így könnyen meglehet, hogy inkább hátrányos ez a típusú eljárás rend.

V. A közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség értékesíthetősége

Az anyagi jogi szabályokat tekinthetjük a jogrendszer lelkének, míg az eljárásjogi rendelkezések a fizikai megvalósulását jelentik ennek a gondolatiságnak. Ilyen tekintetben egyik sem ér semmit a másik nélkül. Egymásra hatnak és egymást segítik. „Magyary szerint ahhoz, hogy az anyagi jogi igénynek bírósági úton értéket lehessen szerezni, a kereset érdemleges elbírálása előfeltételeinek teljesülniük kell. Ezek az előfeltételek azonban nem azonosak a kereset megalapozottságát jelentő anyagi jogi előfeltételekkel.”⁶² Az idézett gondolat az eljárásjogi feltételek fontosságára kíván hangsúlyt helyezni. Magyary üzenete párhuzamban van az általam már korábban is említett „hiába van jogunk, ha nem tudjuk értékesíteni” eszmével. Ezt az állításomat továbbra is fenntartom, ami azonban megnehezítette a jelen esetben az eljárásjogi feltételek teljesítését, az az volt, hogy a bevezetett jogszabályi rendelkezés egyszerre operál anyagi és eljárásjogi kritériumokkal.

A közigazgatási határozatok helyett a közigazgatási tevékenységet tette a jogalkotó az általánosabb bírósági felülvizsgálhatóság tárgyává, ezzel a jogvédelmet teljeskörűbbé kívánta formálni és erősíteni kívánta a hatékony jogvédelem iránti igényt is. Ezzel az alapjában véve a közigazgatási aktusok szélesebb körére való kiterjesztéssel az érintettek nagyobb fokú korrigálási lehetőséget kaptak. A közigazgatási jogellenességet ezt követően tehát a közigazgatási bírói út ítékezésére bízta a jogalkotó. „Az azonnali jogvédelmi lehetőségeket is bővítette, és taxatív meghatározott új keresettípusok (pl. megállapítási, mulasztási, marasztalási per) létrehozásával tágította a közigazgatási bíróság beavatkozási lehetőségeit a közigazgatás törvényességi kontrolljának biztosítása érdekében (...) a közigazgatás törvényességének vizsgálatát nem absztrakt jogszabálysértésre, hanem a pert megindító fél közigazgatási cselekmény által elszenvedett jogsérelmének alapjára helyezi.”⁶³

Mindezen felül a bírósági tevékenység egyedi módon a saját ítéletéhez lett kötve, csak kicsit másképpen, ugyanis a polgári bíróság a közigazgatási ügyben eljáró bíróság ítéletéhez kötve

⁶² Magyary Géza-Nizsalovszky Endre: Magyar Polgári Perjog, Budapest, Franklin-társulat, 1939., 331. o.

⁶³ F. Rozsnyai: i.m. [560.]

van. Ezzel korlátozza a tényállás szabad megállapításához fűződő elv érvényesülését. A közigazgatási bírói ítélethez kötöttség csak a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének a közigazgatási bírói út kimerítésében rejlő anyagi jogi és eljárásjogi előfeltételével hatványozódik. A következő fejezet éppen ennek a kettősségére épül, tehát a közigazgatási jogkörben okozott károk érvényesíthetőségének legfőbb kihívásait veszi célkeresztjébe.

1. A közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség anyagi jogi feltételei

A közigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán felmerülő igény érvényesítéséhez nem egyedülálló a kárfelelősségi kérdésben egy „alapozó” ítélet szükségessége. „A bíróság által elbírállható igény elbírállása szétválík egy megelőző közigazgatási perre és egy azt követő polgári perre, a polgári bíróság azonban mindig az alkalmazandó anyagi jog alapján fog dönteni a kárfelelősség fennálltáról a hatáskörébe tartozó feltételek fennálltának vizsgálatakor.”⁶⁴ Pribula másik tanulmánya is rámutat egy ellentmondásra, ami szerint „a büntető ítélet önmagában nem feltétlenül teremti meg a polgári jogi felelősség jogalapját, a polgári jogi felelősség feltételeinek a fennállását teljes egészében a polgári peres bíróságnak kell megítélnie.”⁶⁵ A közigazgatási tevékenységre vonatkoztatva első sorban, ha a közigazgatási bírói út biztosított, a jogsértés jogerős megállapítása szükséges. Ez kissé ellentmondásossá teszi a rendszer által alkalmazott eljárásjogi feltételt, amely végső soron véleményem szerint szintén vitatott kiindulópontra vezet vissza.

Valóban szükséges egy külön közigazgatási bíróság által lefolytatott eljárás, amelynek jogerős ítéletével mellett külön polgári jogi keresetet kell érvényesíteni? Ahogyan a bűncselekménnyel okozott károk megtérítésénél lehetőség van a polgári jogi igény előterjesztésére, úgy lehetőség kellene, hogy legyen az esetleges közigazgatási tevékenységgel vagy mulasztással okozott károk megtérítésére is ugyanazon igazságszolgáltatási fórum előtt.

A büntetőjogi és polgári fórumok közelítése e tekintetben megalapozott, amely általánosságban elősegíti az állampolgári igények érvényesítését, valamint a jog- és intézményrendszer átláthatóságát. A közigazgatás kapcsán egyébként pontosan ezek a legnagyobb problémák. Rendszer zaj, ami miatt véleményem szerint nő azon döntések köre, amelyek elégedetlenségre adhatnak okot, illetve jogellenességet eredményeznek. A közigazgatási bírósági ítélethez

⁶⁴ Pribula László: A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének eljárásjogi előfeltétele – a bírói gyakorlat jogfejlesztő értelmezése

⁶⁵ Pribula (2018): i.m [277.]

kötöttség a kártérítési felelősség érvényesítése kapcsán ezért ebben a formában nem kifejezetten effektív.

A jogalkotói szándék - miszerint a közigazgatási tevékenység jogszerűségét érintő kérdésekről bíróság rendelkezzen, bíróság előtt legyen lehetőség igényt érvényesíteni közigazgatási per lefolytatásával - valóban hozzájárul a közigazgatás jogszerűségéhez. Kérdés, hogy ennek megvalósítási módja alapján a megoldás betölti-e a szándékozott funkciót. Bizonyos kivételektől eltekintve nincsen lehetőség közigazgatási pert kezdeményezni, mindazonáltal ezek olyan kivételeknek tekinthetők, amelyek kizárása a közigazgatási peres útból - sajátos működésüknek köszönhetően – megalapozottnak tekinthető.

A kivételek közé tartozik a szabálysértési hatóság cselekményeinek, a jegyző birtokvédelmi ügyben folytatott cselekményeinek, a büntetés-végrehajtási intézetnek a fogvatartás során okozott sérelmet megalapozó cselekményeinek, a rendőrség által a távoltartás ügyében meghozott cselekményeinek felülvizsgálata. Továbbá létezik még egy sajátos terület, amely tekintetében a közigazgatási bírói út nem opció: ez nem más, mint a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala. Az intézmény bár közigazgatási pozíciót tölt be, de hatósági cselekményeinek felülvizsgálata nem tartozik a közigazgatási perrendtartás szabályai körébe, azonban ebből következik, hogy közigazgatási per tárgya sem lehet.

A Pp.-ben új anyagi jogi feltételként jelenik meg, hogy már nemcsak a közigazgatási rendes jogorvoslatot, hanem a bírósági jogorvoslatot is ki kell meríteni. A bírósági jogorvoslat pedig már nemcsak a határozat felülvizsgálatát jelenti, hanem a közigazgatási jogvita körébe tartozó valamennyi cselekményt is érinti. Ennek a következménye az, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság közigazgatási tevékenység jogszerűsége tárgyában hozott jogerős ítélete a polgári bíróságot kötni fogja.⁶⁶

Az alapja ennek az, hogy az általános kárfelelősségi szabályokat a magánjogi értékelés szempontrendszerén és a polgári ügyben eljáró fórumán keresztül lehet gyakorolni. Csupán a polgári ügyben eljáró bíróság jogosult értékelni a felróhatóságot és a polgári jogi értelemben vett jogellenességet, a közigazgatási bíróság nem rendelkezik erre kiterjedő hatáskörrel.

Egy speciális helyzetet teremt a személyiségi jogi per kategóriája, amelynél azonban nincsen ilyen feltétel. A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítése tekintetében a közigazgatási bírói út elmulasztása perakadályt jelentene.

Ezzel ellentétben a személyiségi jogi perekben nincsen ilyen feltétel: míg a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítése tekintetében a közigazgatási bírói

⁶⁶Pribula László: A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének eljárásjogi előfeltétele – a bírói gyakorlat jogfejlesztő értelmezése

út elmulasztása perakadályt jelent, addig a közhatalom gyakorlásával összefüggő személyiségi jogsértésből eredő igények érvényesítésének nem képezi eljárásjogi feltételét.

2. A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek eljárásjogi szabályai

A nem magánjogi ügyek a jogszabály szerint nem tartoznak a polgári bíróságok joghatósága alá. A közigazgatási eljárással kapcsolatos jogviták tehát nem tartoznak ez ügybe főszabály szerint. „Ahol azonban a felek egyike ebbeli minőségében is, mint az összességnek, az államnak, tehát egy magasabb hatalomnak a tagja van jogosítva, vagy kötelezve, s mint ilyen az előbbihez nem egyenlő, hanem alárendeltségi viszonyban áll, a jogviszony közjogi, az abból eredő jog közjog, s nem tartozik a polgári bíróságok hatósága alá, hacsak a törvény kivételt nem tesz.”⁶⁷ Az egy másik kérdés, hogy a Pp. háttérszabálya a közigazgatási perrendtartásnak.

A közigazgatási perrendtartás megalkotása mögött húzódozó jogpolitikai cél, hogy egyfajta „hatáskörmegosztás” jöjjön létre a Kp. és a Pp. között. „E hatáskörmegosztás kihat a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség elbírálására is annyiban, hogy a közigazgatási jogsértés elbírálása a kártérítési per megindításának eljárásjogi előfeltételévé válik. E jogpolitikai céloknak megfelelően rendelkezik a Pp. 1. §-a, a 24. § (3) bekezdése, a 176. § (1) bekezdés c) pontja és a 264. § (2) bekezdése.”⁶⁸

A Pp. preambulumból kivett néhány releváns gondolat: „a koncentrált per feltételeit biztosító szabályozás megteremtése céljából, (...) a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezése és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatása érdekében.” A felvetésem pedig éppen a polgári eljárásjog alapvetéseivel van párhuzamban, hiszen a közigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán az anyagi jogi rendelkezések hatékony érvényesülése csorbát szenved a túlgondolt és túlkomplikált eljárásjogi rendszerben, ezáltal a koncentrált per elvének érvényesülését is kihívás elé állítja az anyagi és eljárásjogi előfeltételek garmadája. Nem beszélve ennek következtében a tisztességes eljárás kapcsán is felvetett aggályokról.

A Pp. 24. §-ának (3) bekezdése szerint viszont a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése iránti polgári perek megindításának eljárásjogi előfeltételévé vált, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – ha a közigazgatási bírói út biztosított – a jogsértést jogerősen megállapítsa. A Pp. 176. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a keresetlevél

⁶⁷ Bacsó Jenő: A jogvédelem előfeltételei a polgári perben, Máramarossziget, Wizner és Dávid, 1910. 118-119. o.

⁶⁸ Jójárt Eszter-Gelencsér Dániel: A közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesíthetőségének változása az új eljárásjogi szabályok hatálybalépésével (MJ, 2017/5., 298-304. o.)

visszautasítását eredményező perakadályt jelent az előfeltétel hiánya. Az eljárásjogi feltétel, hogy a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt csak akkor lehet pert indítani, ha a közigazgatási bíróság a jogsértést jogerősen megállapította. Kivéve abban az esetben, ha nincs lehetőség közigazgatási jogvitára (pl. a közigazgatás járulékos cselekményei). „Az előzetes – biztosított – közigazgatási bírói utat akkor is igénybe kell venni, ha az a kár elhárítására nem alkalmas, mert a jogalkotó azt a célt tűzte ki, hogy a közigazgatási jogsértést a közigazgatási bíróság döntse el. Amennyiben az igényt érvényesítő nem veszi igénybe a közigazgatási bírói utat, úgy nem a kereset érdemi elutasításának, hanem a perfelvételre így alkalmatlanná vált keresetlevél visszautasításának van helye.”⁶⁹

A közigazgatási ügyben eljáró bíróságnak több lehetősége van, hogy a jogsértést megállapítsa, ez nyilván függ attól is, hogy milyen keresetet terjesztenek elé.⁷⁰ Ugyanis a Kp. 38. § (1) bekezdése szerinti kereseti kérelem fajták közül (az e) pont kivételével) bármelyik kereset alapján sor kerülhet a közigazgatási jogsértés megállapítására.

A közigazgatási jogsértés nem csak alaki határozattal valósulhat meg, hanem úgy is, hogy az eljáró közigazgatási szerv nem hoz alakszerű határozatot (mulasztás vagy intézkedés stb.).⁷¹

Speciális eseteknek lehet nevezni, amikor nem teljesül az egyik feltétel, mégsem képezi pergátló akadályát az igényérvényesítésnek a kritérium hiánya. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság keresetet elutasító ítélete önmagában nem akadály a kárigény érvényesítésének. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság megállapítja a jogsértést, de elutasítja a keresetet, ha a megállapított jogsértés nem hatott ki az ügy érdemére. Az ítéletben ilyen módon megállapított jogsértés is megalapozhat kártérítési igényt.⁷²

A másik eset, amikor tulajdonképpen az egyik eljárásjogi feltétel nem teljesül, az a személyiségi jogi per. A közigazgatási szervvel szemben személyiségi jogsérelem miatt sérelemdíj iránt indított pernek nem eljárásjogi előfeltétele a Pp. 24. § (3) bekezdésében írt előzetes közigazgatási bírói út igénybevétele.⁷³

⁶⁹ Pribula (2018): i.m. [284.]

⁷⁰ Az új Pp. jogértelmezési kérdéseivel foglalkozó konzultációs testület 2017. november 3-án tartott ülésén elfogadott állásfoglalások

⁷¹ Jóárt: i.m. [300.]

⁷² Indokolás a T/11900. számú törvényjavaslathoz

⁷³ A Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének (2017. XI. 20-21.) állásfoglalásai a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) rendelkezéseivel kapcsolatban a bírák helyi képzésein felmerült jogértelmezési problémákról

VI. Jogalkalmazási kihívások

A kiinduló pontja a dolgozat tárgyául vett kihívásnak, hogy megkülönböztetjük a Ptk. 6:518. §-ban alkalmazott jogellenességet és a Pp. 24. § (3) bekezdése szerinti közigazgatási ügyben megállapítandó jogsértést.⁷⁴ Bár a kettő hasonlít egymásra, nem ugyanaz a jelentésük. A kereset tényállása csak a közigazgatási bírói ügyben eljáró bíróság által állapítható jogsértőnek, a magánjogi jogellenességét ellenben (közigazgatási jogkörben okozott kártért való felelősség) polgári ügyben eljáró bíróság állapíthatja meg.⁷⁵ A jogági jogellenesség okozta különbségek azonban nem a legnagyobb nehézségei a bírói gyakorlatnak.

A közigazgatási cselekmény jogsértő jellegének megállapítása érdekében – ha a közigazgatási bírói jogorvoslat igénybe vehető – igénybe kell venni a közigazgatási jogvitát még abban az esetben is, ha az okozott kár nem hárítható el. „A közigazgatási bírói út akkor biztosított, ha van olyan közigazgatási cselekmény vagy mulasztás (közigazgatási tevékenység), amellyel kapcsolatban a Kp. 38. § (1) bekezdése szerinti kereset előterjeszthető.”⁷⁶ Az anyagi jogi feltétel, amely a Ptk. 6:548 (1) bekezdése alapján abszolút perakadályt jelent.⁷⁷ Ebben a scenárióban a kárfelelősség iránti kereset sem érvényesíthető, amelynek eljárásjogi feltétele a közigazgatási bírói út a Pp. 24. § (3) bekezdésben foglalt kritérium alapján. A kritérium hiánya a Pp. 176. §-a (1) bekezdésének c) pontja szerint a keresetlevél visszautasítását eredményező perakadályt jelent majd.

Az anyagi jogi előfeltétel elmaradása nem perakadály, hanem a kártérítési felelősség megállapításának akadálya, ezáltal keresetőségi jog hiányában a kereset elutasításához vezet; míg az eljárásjogi előfeltétel elmaradása perakadály, azt eredményezi, hogy a per nem alakul meg, mert a keresetlevelet a bíróság nem is közli az ellenérdekű féllel.⁷⁸ Ez alóli kivétel tehát, ha a döntés a Kp. alapján nem tartozik közigazgatási bírói útra, továbbá a személyiségi jogi per esetén. A közigazgatási szervvel szemben érvényesíteni kívánt személyiségi jogsérelem miatt sérelemdíj iránt indított per a Pp. 24. § (3) alapján nem előfeltétel.⁷⁹ Más kérdés azonban, hogyha vegyes keresetet terjeszt elő a felperes ugyanis „a keresetlevél visszautasításának van helye, ha a per tárgyává tett jogellenes károkozó magatartások között van olyan, amelynél

⁷⁴ Pribula László: A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének eljárásjogi előfeltétele – a bírói gyakorlat jogfejlesztő értelmezése (2024) [204]

⁷⁵ Pf. 20.189/2021/4.

⁷⁶ BDT2024. 4865.

⁷⁷ Előterjesztés Válasz 5.

⁷⁸ Pribula (2024): i.m. [204]

⁷⁹ A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2017. november 20-21. napi Országos Tanácskozásának 6. számú állásfoglalása https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/ckot_171120-21_pp_kerdesor.pdf

ugyan a közigazgatási bírói út biztosított, azonban mégsem áll rendelkezésre a közigazgatási szerv jogsértését megállapító jogerős közigazgatási bíróság határozat.”⁸⁰

A közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése nem csak alaki határozattal szemben kereshető, hiszen közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával is felmerülhet a károkozás. Ellenben, ha a kár elhárítására nem alkalmas a közigazgatási bírói út, még akkor is igénybe kell venni, hiszen abszolút perindítási akadály. Ebből következik, hogy a vagyoni jellegű károk esetében minden alkalommal kötelező a közigazgatási jogvita – amennyiben adott a lehetősége – a nem vagyoni jellegű kártérítésnél viszont nem jelent perakadályt az elmaradása, hiszen nem kritérium. Más a helyzet akkor, ha a személyiségi jogsértés által bekövetkezett vagyoni kárral egyidejűleg érvényesítené az igényét az ügyfél, amely esetben perakadályt jelent majd, ha nem állapította meg a jogsértést közigazgatási bíróság.⁸¹

A közigazgatási bíróság jogerős döntése a Pp. 264. §-ának (2) bekezdése alapján köti a polgári bíróságot a megállapított tényállás a kárfelelősség értékelése kapcsán. Ez a nagyon kevés esetek egyike, amikor is korlátozott a szabad tényállás megállapításának elve. Ezért a polgári bíróság nem fogja vizsgálni érdemben az ügyet, amennyiben a jogsértés, mint anyagi jogi feltétel nem került megállapításra.

Felmerült a gyakorlatban a két feltétel eltérő időpontban történt hatályba lépése kapcsán való alkalmazási kihívás. Tehát a jogalkotó az anyagi jogi előfeltételét 2014. március 15-i hatállyal, az eljárásjogi feltételt - a közigazgatási bírói út igénybevételének előfeltételét – pedig 2018. január 1-jei hatállyal vezette be; „az anyagi jogi előfeltételt a jogvita alapját képező anyagi jogviszony keletkezése, azaz a károkozó magatartás tanúsítása, míg az eljárásjogi előfeltételt a perindítás időpontjában kell alkalmazni.”⁸²

Amennyiben a 2010-ben bekövetkezett károkozásra 2018. január 1-je után indítottak keresetet, és a per során a jogsértés közigazgatási ügyben eljáró bíróság általi megállapításának hiánya miatt az eljárás megszüntetését kérik, ezt azzal az indokkal nem lehet teljesíteni, hogy ha a közigazgatási jogkörben okozott kár 2014. március 15-e előtti eseményből ered, úgy a keresetlevél visszautasításának vagy az eljárás megszüntetésének – a perindítás hatályának beállta után – nincs helye.⁸³

⁸⁰ BDT2021. 4420.

⁸¹ Uo. 10. sz. állásfoglalás

⁸² Pribula (2024): i.m. [206]

⁸³ BDT.2020. 4216

VII. Közigazgatási bíróságok hullámvasútja

A közigazgatási bíráskodás alapját a közigazgatási tevékenységgel szembeni jogvédelem inspirálta, azaz, hogy a közigazgatási jogvitákat külön bírói fórum ítélje meg a maga sajátos eljárási rendjében. A közigazgatási bíráskodás - kifejezetten az utóbbi időszakban - hullámvasút szerű karriert futott be. A hatályos szabályozás szerint a bíróság a közigazgatási jogvitát közigazgatási perben bírálja el. Közigazgatási pert pedig a közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszékek előtt lehetséges kezdeményezni. Tendenciózus továbbá, hogy a közigazgatási jogsértéssel kapcsolatos igények egyre szűkebb körben érvényesíthetőek, hiszen a közigazgatási ügyekben csökkent a fellebbezés lehetősége, helyette a jogalkotó, mintegy kárpótolva a lehetőség hiányát, általánossá tette a bírói felülvizsgálat lehetőségét, utóbbi a jövőben már nem csak közigazgatási határozat esetén lehetséges (vö. Ákr. 114. § [13], Kp. 38. § (1) bekezdés, különösen is annak b), d) és f) pontjai).⁸⁴

A közigazgatási bíráskodás intézménye hosszú múltra tekint vissza a magyar jogrendben, amolyan se veled se nélküled jellegű a szerepe. A közigazgatási bírói fórumra való igény (létesítés, visszaállítás) kapcsán elkezdődött az érvelgetés, vajon mely megoldás illene legjobban a magyar jogrendbe és a társadalmi igényeket melyik formula szolgálná a leginkább. Ezek közül leggyakrabban a következő három modellt érdemes ismerni: 1. a rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás rendszere (angolszász modell), 2. az aktív közigazgatás szervezetétől nem, vagy csak részben elkülönített ítélkezés (francia modell), 3. a közigazgatási jogviták teljesen független, különálló, a közigazgatási szervektől egyaránt elválasztott közigazgatási bíróságok általi eldöntése (német–osztrák modell).⁸⁵ Véleményem szerint ezek a megoldások mind a saját rendszerükben értelmezve legitimitással bírnak, olyan értelemben, hogy történelmi sajátosságuk okán szerves részét képezik az anyaország rendszerének, amely azt eredményezi, hogy az idők során megszokottá és elismertté válik a megoldás.

A jelenlegi szabályozást megelőzően a közigazgatási bíróság különálló (német-osztrák modell) formáját kívánta a hazai jogalkotó felállítani, amely különböző okok miatt végül nem valósult meg. Ahogy sok más jogintézmény és jogfejlődési tendencia tekintetében a német és osztrák fejlődés tekinthető mintának. A különálló közigazgatási bírói intézményrendszer elkaszálása azonban nem indított el nagyobb horderejű láncreakciót a jogszabályi rendelkezések tekintetében. Ez kérdőjeleket vet fel a szabályozási környezet kapcsán, hiszen a jogalkotó a

⁸⁴ Jójárt: i.m. [300.]

⁸⁵ Patyi András: A közigazgatási perrend az 1896-ban létrehozott Közigazgatási Bíróság időszakában <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/patyi-andras-kozigazgatasi-perrend-az-1896-ban-letrehozott-kozigazgatasi-birosag>

közigazgatási jogvita intézményére alapozva reformálta meg a közigazgatási aktusok jogorvoslati rendszerét. Kapkodó kissé és főleg zavaros. Az álláspontom szerint, amit a jogalkotó szintén megfogalmazott a közigazgatási aktusok felülvizsgálatával kapcsolatban, hogy a teljeskörű jogorvoslati rend kialakítása elősegíti a jogszabályok érvényesülését és a jogilag helytálló döntések arányát. A megvalósításának táptalajt adó polgári jogi bíróságokon való közigazgatási bírói kollégiumok rendszerét pedig a legjobb megoldásnak gondolom, még ha ebben az esetben nem is a német-osztrák modell a minta. Ezzel erősödik (optimális esetben) a közigazgatási jogvita kapcsán hozott ítélet társadalmi elfogadottsága a független igazságszolgáltatás tekintetében és a jogállamiságra és a jogbiztonságra szintén pozitív hatással van.

Ami azonban nem segít ezeken a célokon, hogy nem támogatja az egyébként helyes jogtudományi fejtegetéseket a közigazgatási (közjogi jogviszonyok) és a polgári jogi (magánjogi jogviszonyok) közötti különbségek észszerűvé tételében. Ésszerű és logikus lenne az a megoldás, amelyben a büntetőeljárásban tapasztalt polgári jogi igények érvényesítése kapcsán alkalmazott adhéziós eljárás mintája szerint megalkotott közigazgatási perrendtartásban alkalmazott hasonló eljárás implementálására kerülne sor. A perkoncentráció, az átlátható igényérvényesítési rendszer és a jogbiztonság elveinek érvényesülése, a bíróságok ügyterhén való könnyítése mellett az igényérvényesítő számára tisztességes és átlátható eljárásjogi szabályokat és „per képet” jelentene ez az újítás. Az álságos anyagi és eljárásjogi kritériumok gordiuszi csomót jelentenek az átlagos érintetteknek, akik csupán a közigazgatási határozatukkal nem értenek egyet. Jelenlegi formájában a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése inkább egy akadálypálya, mintsem egy őszinte, feltevésmentes gesztus a jogalkotó részéről, aki a közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos jogorvoslati rendszer teljességének címszava alatt kíván önzetlenül cselekedni és fórumot nyújtani a kárigényeknek. Javaslom a közigazgatási jogkörben okozott károk kapcsán felmerült igényérvényesítési rendszer egyszerűsítését, a jogorvoslati lehetőség elérhetőbbé tételét, egy olyan adhéziós eljárás alkalmazását, amely a perkoncentrációt előtérbe helyezve kívánja egyetlen peres eljárásban rendezni a közigazgatási tevékenység jogellenességét és a polgári jogi kárfelelősség megállapítását.⁸⁶

A dogmatikai kérdések boncolgatása teljesen jogos: a közigazgatási jogvita nem teljesen magánjogi vita, ellenben a polgári jogi vonatkozásai a közhatalommal okozott károknak azt a

⁸⁶ A megközelítéssel nem állok egyedül ugyanis egy korábbi tanulmányában Rozsnyai is kifejtette támogató szándékát F. Rozsnyai: i.m. (JK, 2017/12., 559-568. o.) [565]

feltételezést adják, hogy közelíthető a két jogterület, amelyek egyébként is kölcsönösen hatással vannak egymásra.

A közigazgatással szembeni jogvédelem, az állam túlhatalmának korlátozása ugyanis alapvető érdeke egy modern demokratikus államnak, amelyben az emberi jogok érvényesülése a legnagyobb közérdeknek tekinthető. A közhatalmi jogkörrel való visszaélés, a közigazgatási tevékenység által jogellenesen okozott károk kapcsán való helytállás, az állami felelősség hárítása vagy esetleg a jogellenesség bíróság által történő megítélésének hátráltatása, ebben az egyenletben nem lehet tényező.

VIII. Konklúzió

Az egyének alapvetőjogai és a társadalmi normák határozzák meg az államok működését és nem fordítva. A jogrendszer és működésének sajátosságai önmagukban nem kezelhetőek egy elkülönített, „einstandolt” tudományterületként, amelyet csak a kiváltságosak értelmezhetnek. Sokkal inkább egy, a társadalom szövetrendszerének szerves részét képező, azzal együtt élő dinamikus normarendszer. Ebből következik, hogy szükséges felismernie a jogalkotónak a tényt, hogy ez nem gyakorolható az egyének érdekei ellenére, mert a jogpolitikai célok, illetve a jogintézmények tudományos igényű részletei és kívánalmai nem uralkodhatnak el a jogintézmények gyakorlati érvényesülése felett, hiszen azok csak másodlagosak a gyakorlati hasznosulások mellett.

Éppen ezért külön figyelmet szenteltem a közhatalom gyakorlásának eredetét és jellemzőit, a gyakorlásának sajátos kívánalmait bemutató fejezetnek. Ezt követően a kárfelelősségi rendszer dogmatikai alapjait és a kárfelelősségi rendszert meghatározó elveket tárgyaltam annak egyértelműsítése érdekében, hogy a jogellenes károkozással kapcsolatos igények rendezésének miért kell érvényre jutnia egy modern demokratikus jogállamban. A jogelvből kiindulva pedig arról értekeztem, miért felel az állam, illetve – a közhatalommal operáló entitás - a közigazgatás tevékenységén vagy mulasztásán keresztül bekövetkező jogellenes károkozásért. Áttekintettem a sajátos közhatalmi jogkörben eljáró alany felelősségét és a kár megítélésének sajátos keretrendszerét. Ezt követően a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség részletszabályait felvázolva az igényérvényesítés módjára koncentráltam. Górcső alá vettem a közigazgatási szerv kárfelelősségének anyagi és eljárásjogi kritériumait. Végül megvizsgáltam a magyar jogrendszer kapcsán oly sokszor felmerült különálló közigazgatási bírói intézményrendszernek a létjogosultságát, amely kapcsán kifejtettem az eljárási renddel kapcsolatos meglátásaimat.

Összességében a hipotézisem beigazolódni látszik, miszerint jogelméletileg a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítésének igénye köthető a közigazgatási ügyben eljáró bíróság által jogerősen megállapított jogsértéshez, azonban a megvalósítási módja hagy maga után némi kívánni valót. A közigazgatási jogkörben okozott károk érvényesítésének anyagi és eljárásjogi feltételei, valamint annak polgári jogi és közigazgatási jogi elvei nehezen összeegyeztethetőek, amely a jogalkalmazókat és az igényérvényesítőket kihívás elé állítja. A jelenlegi szabályozás az anyagi és eljárásjogi feltételek összeegyeztethetősége miatt az érdemi és teljes jogorvoslati lehetőséget korlátozza. A megoldás, hogy a közigazgatási tevékenység jogellenessége és a polgári jogi kárfelelősség megítélése közötti dogmatikai távolságot át kell hidalni egy adhéziós eljárással, amely elősegíti a perkoncentrációt, a perhatékonytságot és hozzájárul a jogorvoslati rendszer teljességéhez a tisztességes eljárás elve mentén, amely végső soron a jogállamiság koncepcióját szolgálja.

A dolgozatommal igyekeztem egy sokoldalú, átható, több jogterület sajátosságait magába foglaló értekezést készíteni a polgári eljárásjog fontossága kapcsán. A közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítésének folyamata mára egy többszörösen összetett folyamat lett, amely magába foglalja az alkotmányjogi, a közigazgatási- és a polgári jogi anyagi és eljárásjogi szabályok együttes alkalmazását. Céлом az volt, hogy rámutassak ennek az összetettségére, ami egyben a szépsége is a jogrendszer sajátos gondolkodást és logikát igénylő, szinte már művészi jellegű szellemi tevékenységének. Ezért választottam tehát „alanyául” a közigazgatási jogkörben okozott kár kapcsán felmerülő igények érvényesíthetőségének kihívásait, amely téma véleményem szerint jól képviseli a komplexitását jogrendnek és egyben a fejlődés lehetőségét. Az eszközök és a lehetőség adottak, csak a szándék a kérdéses.

„Az összevisszaságban találd meg az egyszerűséget, a hangzavarban a harmóniát. A nehézségek közt mindig ott van a lehetőség.”

– Albert Einstein

Felhasznált források

Szakirodalom:

- Arisztotelész: Politika, Gondolat kiadó, 1969 (Budapest)
- Árva Zsuzsanna – Balázs István– Barta Attila: Közigazgatási jogi alaptanok. Debrecen: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2019.
- Az új Pp. jogértelmezési kérdéseivel foglalkozó konzultációs testület 2017. november 3-án tartott ülésén elfogadott állásfoglalások
- Bacsó Jenő: A jogvédelem előfeltételei a polgári perben, Máramarossziget, Wizner és Dávid, 1910.
- Bárdos Péter: Az Új Ptk. kárfelelősségi fejezete. Polgári Jogi Kodifikáció, 2004/5-6
- Bella Mária: Közigazgatási perben hozott ítélethez fűződő jogerőhatás érvényesülése a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perben, Magyar Jog 2011/8.
- BOÓC Ádám: Észrevételek az állam kárfelelősségéről. Jogtudományi Szemle, 2013/10
- Csécsy Andrea; Kiss Tibor; Varga Nelli - Kártérítési jog: A kontraktuális és deliktuális kárfelelősségi rendszer a 2013. évi V. törvény alapján Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2019) ISBN: 9789634902591
- Civilisztikai Kollégiumvezetők Országos Értekezletének (2017. XI. 20-21.) állásfoglalásai a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) rendelkezéseivel kapcsolatban a bírák helyi képzéseinek felmerült jogértelmezési problémákról
- dr. Szász Viktória: Az állami immunitás a jogalkotással okozott kárral összefüggésben (JURA, 2020/3., 123-134. o.)
- Elek Balázs: Habeas corpus a magyar büntetőeljárásban. Európai jog, 2015/6. szám,
- Eörsi Gyula: A jogi felelősség alapproblémái, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961.
- Eörsi Gyula: Kártérítés jogellenes magatartásért. KJK, Budapest, 1958.
- F. Rozsnyai Krisztina - Istenes Attila: Gondolatok a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítésének új lehetőségeiről (JK, 2017/12., 559-568. o.)
- Fuglinszky Ádám: Kártérítési jog, Újms. 7. (HVG-ORAC, 904/B5 oldal, 2015)
<https://jogkodex.hu/doc/2590890?ts=2015-01-01#ss1960>
- Grosschmid Béni: Fejezetek kötelmi jogunk köréből. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó vállalata, 1932.

- Havasi - Morgen Nikolette (2019) A közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségre vonatkozó szabályok - különös tekintettel a közigazgatási jogkörben okozott kárra és az irányadó bírósági gyakorlatra (Phd. dolgozat) Pázmány Péter Katolikus Egyetem <https://diplomamunka.ppke.hu/id/eprint/9362/>
- Huoranszki Ferenc: A „modern” társadalmi szerződéselméletek problémái, Politikatudományi Szemle 1992. 1. szám 53-74
- Jójárt Eszter-Gelencsér Dániel: A közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesíthetőségének változása az új eljárásjogi szabályok hatálybalépésével (MJ, 2017/5.)
- Kecskés László: Perelhető-e az állam? Immunitás és kárfelelősség. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1988.
- Lábady Tamás: A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire. Ügyészek Lapja, 2010, 35-40. o.
- Lábady Tamás: Felelősség a szerződésen kívül okozott károkért és a biztosítási szerződés az új Polgári törvénykönyvben. In: Koltay András – Landi Balázs (szerk.): Megtartott szó – Válogatott jogi tanulmányok. Wolters Kluwer, Budapest, 2018.
- Madarász Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai (kézirat), Budapest, Tankönyvkiadó, 1992.
- Magyary Géza-Nizsalovszky Endre: Magyar Polgári Perjog, Budapest, Franklin-társulat, 1939
- Marton Géza: A polgári jogi felelősség, Triorg, Budapest, 1992.
- Menyhárd Attila: Kártérítés, prevenció és jogalap nélküli gazdagodás, In Csehi Zoltán-Koltay András- Landi Balázs-Pogácsás Anett (szerk.): (L)ex Cathedra et Praxis, Ünnepi Kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából, Pázmány Press, Budapest, 2014.
- Patyi András: A közigazgatási perrend az 1896-ban létrehozott Közigazgatási Bíróság időszakában <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/paty-i-andras-kozigazgatasi-perrend-az-1896-ban-letrehozott-kozigazgatasi-birosag>
- Petrétei József: „Hatalommegosztás” in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018).

- Pribula, L. (2021). A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének eljárásjogi előfeltétele – a bírói gyakorlat jogfejlesztő értelmezése. In Ünnepi tanulmányok siska katalin 60. születésnapjának tiszteletére - viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae (pp. 201–213).
- Pribula László: A polgári perben eljáró bíróság kötöttsége a büntető és a közigazgatási bírói ítélethez - párhuzamok és eltérések (JK, 2018/6., 276-285. o.)
- Szontagh Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*, Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948.
- Temesi István: „Közigazgatás és közhatalom” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-kozhatalom> (2022)
- Thomas Hobbes, *Leviatán*. Magyar Helikon Kiadó, Budapest (1970)
- Tomcsányi Mór: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, Tomcsányi Mór saját kiadás, 1926.
- Wellmann György (szerk.): *A Ptk. magyarázata – Polgári jog VI/VII. – Kötelmi jog* harmadik, negyedik, ötödik és hatodik rész. HVG-ORAC, Budapest, 2018.
- Zoltán Ödön – Gellért György – B. Kállay István: *Polgári Törvénykönyv – A Legfelsőbb Bíróság elvi állásfoglalásaival*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1972.

Felhasznált jogszabályok:

- Magyarország Alaptörvénye
- Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- T/7971. számú törvényjavaslat indokolással - A Polgári Törvénykönyvről
- A bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk.
- Indokolás a T/11900. számú törvényjavaslathoz

Bírósági gyakorlat:

- 28/1995. (V. 19.) AB határozat,
- ABH 1995, 138, 142.
- 53/1992. (X.29.) AB határozat

- Legf. Bír. Pf.V.26.769/2000/4.
- EBH 2001.526,
- Legf. Bír. Pfv.V.20.912/2007/3.
- Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.22.096/2010/4.
- 4/2013. (II. 21.) AB határozat
- 16/2013. (VI. 20.) AB határozat
- BDT2018.3817.
- PJD2018.24.
- BDT.2020. 4216
- Pf. 20.189/2021/4.
- BDT2021. 4420.
- Kúria Kfv. 37.179/2023/5.
- PJD2024. 31.
- BDT2024. 4865.

Internetes források:

- <https://www.economist.com/business/2024/06/27/why-everyone-should-think-like-a-lawyer> (letöltés dátuma: 2024. 10. 14.)
- https://birosag.hu/sites/default/files/static/ptk_e_learning/ptk10/lecke5_lap1.html (letöltés dátuma: 2024. 10. 20.)