

Polgári Jogi Tagozat

Jelige: „*Omne principium difficile...*”

A jogalkotással okozott kárért való felelősség

Tudományos Diákköri Dolgozat

Tartalomjegyzék

I. – BEVEZETÉS.....	5
II. – MITŐL JOGSZABÁLY A JOGSZABÁLY	7
III. – A VALÓDI JOGSZABÁLYALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁROKÉRT VALÓ FELELŐSSÉG.....	8
III.A. – A BÍRÓSÁGI GYAKORLAT	8
III.A.1. – AZ ELSŐ KÖZZÉTETT HATÁROZAT – A BH 1994.31.....	8
III.A.2. – ÚJ TANÁCS, ÚJ ÁLLÁSPONT – A BH 1994.312.....	9
III.A.3. – A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ÉRVEI – AZ EBH 1999.14.	10
III.A.4. – A BÍRÓSÁGI GYAKORLAT ÖSSZEFOGLALÁSA.....	11
III.B. – A BÍRÓSÁGI GYAKORLAT ÉRTÉKELÉSE	12
III.B.1. – A GYAKORLAT KRITIKÁJA.....	12
III.B.2. – AZ EDDIGI GYAKORLAT PÁRTJÁN.....	13
III.C. – QUO VADIS, BÍRÓSÁGOK?	14
III.C.1. – A PSZEUDONORMÁKRA ADOTT VÁLASZ	14
III.C.1.A. – A MOL-PER.....	15
III.C.1.B. – Az EBD 2014.P.1.....	16
III.C.2. – Az ÚJ PTK.	18
III.C.2.A. – MIT KELL ALKALMAZNI?	18
III.C.2.B. – A 42. SZÁMÚ PK VÉLEMÉNY	18
IV. – Az ÚJ PTK. 6:519. §	21
IV.A. – A KÁR.....	21
IV.B. – A JOGELLENES MAGATARTÁS	22
IV.B.1. –A JOGALKOTÁS JOGELLENESSÉGE ÉS A FÓRUM KÉRDÉSE.....	22
IV.B.1.A. – A HAZAI NORMÁT SÉRTŐ JOGSZABÁLYOK ESETKÖRE	23
IV.B.1.A.AA. – A JOGGAL VALÓ VISSZAÉLÉS.....	24
IV.B.1.A.AB. – EX NUNC VAGY EX TUNC MEGSEMMISÍTÉS.....	26

IV.B.1.A.AC. – ÖSSZEFOGLALÁS	27
IV.B.1.B. – A KÖZÖSSÉGI NORMÁT SÉRTŐ JOGSZABÁLYOK ESETKÖRE	28
IV.B.1.C. – A JOGÁGI JOGELLENESSÉG FÜGGETLENSÉGÉNEK PROBLÉMÁJA	28
IV.B.1.D. – ÖSSZEFOGLALÁS	30
IV.B.2. – ELJÁRÁSJOGI ASPEKTUSOK.....	30
IV.B.2.A. – A HAZAI NORMÁT SÉRTŐ JOGSZABÁLYOK ESETKÖRE	30
IV.B.2.A.AA. – BÍRÓI KEZDEMÉNYEZÉS.....	31
IV.B.2.A.AB. – UTÓLAGOS NORMAKONTROLL.....	31
IV.B.2.A.AC. – ALKOTMÁNYJOGI PANASZ	32
IV.B.2.A.AD. – ÖSSZEFOGLALÁS	33
IV.B.2.B. – A KÖZÖSSÉGI NORMÁT SÉRTŐ JOGSZABÁLYOK ESETKÖRE	33
IV.B.2.B.AA. – A KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁS	33
IV.B.2.B.AB. – A SEMMISSÉGI ELJÁRÁS	34
IV.B.2.B.AC. – AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS	34
IV.B.2.B.AD. – ÖSSZEFOGLALÁS	34
IV.B.3. – A JOGELLENESSÉG ÖSSZEFOGLALÁSA.....	35
IV.C. – AZ OKOZATOSSÁG	35
IV.D. – A FELRÓHATÓSÁG	36
IV.D.1. – A FÓRUM KÉRDÉSE	36
IV.D.1.A. – A JOGSZABÁLYOK FELÜLVIZSGÁLATÁRA JOGOSÍTOTT SZERVEK	36
IV.D.1.A.AA. – A NEMZETI JOGSZABÁLYOKAT SÉRTŐ NORMÁK	36
IV.D.1.A.AB. – A KÖZÖSSÉGI JOG TERÜLETÉN	37
IV.D.1.B. – A RENDES BÍRÓSÁGOK ÁLTALI ÉRTÉKELÉS	38
IV.D.2. – A GONDOSSÁGI MÉRCE	39
IV.D.2.A. – A JOGALKOTÓTÓL ÁLTALÁBAN ELVÁRHATÓ MAGATARTÁS	39
IV.D.2.B. – A FELÜLVIZSGÁLATRA JOGOSULT SZERVEK HATÁROZATAIBÓL LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK	40

IV.D.2.B.AA. – A SZAVAZATARÁNY	40
IV.D.2.B.AB. – A KÖZJOGI JOGKÖVETKEZMÉNY	40
IV.D.2.B.AC. – A FŐTANÁCSNOK VÉLEMÉNYE ÉS A TAGÁLLAMOK ÉSZREVÉTELEI	41
IV.D.2.C. – EGYÉB KÖRÜLMÉNYEK.....	41
IV.D.2.C.AA. – GONDOSSÁG A JOGÉRTELMEZÉS SORÁN	41
IV.D.2.C.AB. – A JOGALKOTÓ MÉRLEGELÉSI JOGKÖRE.....	41
IV.D.3. – A FELRÓHATÓSÁG ÖSSZEGZÉSE.....	42
V. – KONKLÚZIÓ	43
IRODALOMJEGYZÉK.....	44

I. – Bevezetés

Az állam jogalkotásért való felelőssége az utóbbi években különleges figyelmet kapott a jogirodalomban. A kiemelt érdeklődést számos tényező együttesen alakította, melynek köszönhetően Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) kodifikációja során is több tudományos publikáció született e témában. A szakirodalom alapvetően két fő kérdéskörrel foglalkozott, a szerzők egyrészt az állam immunitásának vizsgálatára –a szuverén felelőtlenségének történelmi fejlődésére, illetve az állam perelhetőségére –,¹ másrészt pedig a magyar bíróságok elzárkózó gyakorlata és a közösségi jog között fennálló ellentét kifejtésére koncentráltak.²

Az új Ptk. kodifikációja során az állam felelősségének törvényben való rendezése már 2002-ben felmerült.³ A korai koncepciónak megfelelően a Bizottsági Javaslat a 6:547. §-ban széles körben rendelkezett a jogalkotás során okozott károkról, így szabályozta az alkotmányellenes jogszabály és a pszeudonorma megalkotásával, illetve a jogalkotási és a jogharmonizációs kötelezettség megszegésével okozott károkért való felelősséget.⁴ Mindezek ellenére a 2014. március 15-én hatályba lépett törvény végül nem tartalmaz külön rendelkezést a jogalkotó kárfelelősségéről, a miniszteri indokolás szerint az ilyen károkért a jogalkotó az általános felelősségi tényállás alapján felel.⁵ Az Országgyűlés döntésével így végső soron – bár egyes jogirodalmi álláspontok ezt nem tartják megvalósíthatónak⁶ – a bíróságokra bízta a jogalkotással okozott károkért való felelősség olyan feltételrendszerének a kidolgozását, mely megfelel az alkotmányos normáknak és a hazánkkal szemben támasztott közösségi követelményeknek.

Dolgozatom célja egyrészt annak vizsgálata, hogy az új Ptk. szabályai külön törvényi rendelkezés hiányában alkalmazhatók-e a jogalkotással okozott károkra, másrészt pedig egy olyan dogmatikai rendszert megalapozása, amely illeszkedik a közösségi joghoz, megfelel az jogállamiságból fakadó követelményeknek és így valódi jogvédelmet nyújt a jogalanyoknak a jogalkotó károkozásával szemben.

¹ Vö. Boóc (2013) 507. o.; Kecskés (1987) 7.o. skk.; Kecskés (1988) 13.o. skk.; Kecskés (2001) 66.o. skk.; Lehotay (2010) 396 skk.; Nagy (2003) 9.o. skk.; Tar (2009) 49. o. skk.; Trócsányi (2009) 163. o.

² Vö. Boóc (2013) 508.o. skk.; Lajer (1995) 170. o. skk.; Lajer (2001) 72. o. skk.; Lajer (2001a) 125. o. skk.; Lehotay (2010) 399. o. skk.; Karsai (2014) 309. skk.; Tar (2009) 64. o. skk

³ Új Ptk. koncepció (2002) 174. o.

⁴ Vékás/Gárdos/Lábady (2012) 514-515. o.

⁵ Miniszteri indokolás (2012) 665. o.

⁶ Menyhárd (2013) 404. o.

A jogalkotással okozott károkért való felelősség problémáinak bemutatása érdekében először a magyar bírói gyakorlat fejlődését, illetve az ahhoz kapcsolódó jogirodalmi kritikát értékelem. Ezt követően megvizsgálom, hogy az új Ptk. mely rendelkezése alapján kell az általános és absztrakt magatartásszabályok megalkotásával okozott károkért való felelősséget megítélni, majd részletezem az annak alkalmazása kapcsán felmerülő kérdéseket, így többek között, hogy mikor jogellenes a jogalkotó tevékenysége, azt milyen feltételek szerint állapíthatják meg bíróságok és, hogy milyen szerepet játszik a jogági jogellenesség függetlenségének elve. Ezeken túl dolgozatomban választ adok arra a kérdésre is, hogy van-e lehetősége a jogalkotónak tevékenysége kimentésére, milyen a vele szemben támasztott gondossági követelmény és ki jogosult ennek értékelésére.

A terjedelmi korlátokból fakadóan dolgozatomban nem vizsgálom a jogszabálynak nem minősülő normatív aktusokkal, valamint a jogalkotói mulasztással, azaz a jogharmonizációs, vagy jogalkotási kötelezettségének megszegésével okozott károkat. Az alperesi legitimáció kapcsán pedig – tekintettel a téma hazai szakirodalomban való feldolgozottságára – vélelmezem, hogy a jogalkotó tevékenységéért az állam felelős.

II. – Mitől jogszabály a jogszabály

Az állam szerveinek jogalkotó hatáskörét átfogóan az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozzák. Ezek alapján – ahogy az az Alkotmánybíróság gyakorlatából is kitűnik – egy meghatározott állami aktusnak a jogszabályi minőséghez formai és tartalmi kritériumoknak kell megfelelnie.⁷ Ezeket az Alaptörvény T) cikke tartalmazza, melynek (1) bekezdése a tartalmi követelményeket – a jogszabályban általánosan kötelező magatartási szabály kerül megállapításra –, míg (2) bekezdése a lehetséges formát határozza meg.⁸ E követelmények betartását az Alaptörvény szerint Alkotmánybíróság, illetve bizonyos esetekben a Kúria önkormányzati tanácsa vizsgálja.⁹

A jogalkotással való károkozás megítélésének szempontjából meghatározó jelentőségű annak a két esetsorozatnak az elkülönítése, amikor a jogalkotó – általam a valódi jelzővel ellátott – jogszabályt alkot, azaz tevékenysége valóban általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányul, és amikor nem valódi jogszabályt, hanem pszeudonormát hoz létre, azaz a tartalmi követelménynek nem megfelelő rendelkezéseket foglal jogszabályi formába.¹⁰ Bár e két esetkör megítélése során a bírói gyakorlat sokáig egységes – elutasító – álláspontot képviselt, a legutóbbi döntések egyértelművé teszik, hogy a fenti esetek közti elvi jelentőségű különbségeket már a bíróságok is felismerték. És ennek megfelelően a pszeudonormák kapcsán immár eltérő gyakorlatot alakítottak ki.¹¹

⁷ Lásd pl. 5/2007. (II. 27.) AB határozat

⁸ A jogszabály tartalmáról az 1989. évi Alkotmány 7/A. § is rendelkezett.

⁹ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a), b), c) e) és f) pontjai és 25. cikk (2) bekezdés c) pont, valamint a 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: új Bszi.) 45. cikk (1) bekezdés

¹⁰ A pszeudonormák két nagy csoportra oszthatók: a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatban is megjelenő aktusok, melyek tartalmilag jogszabályi jellegűek, de formájukat tekintve nem azok, illetve az EBH 1999.14. számon közzétett határozatban is bemutatott jogszabályi formát öltő, ám tartalmilag nem megfelelő – egyedi – rendelkezéseket tartalmazó aktusok. A dolgozatomban pszeudonormákat említve a második csoportra utalok. Erre példák: 52/1993. (X. 7.) AB határozat; 6/1994. (II. 18.) AB határozat; 45/1997. (IX. 19.) AB határozat; 7/2004. (III. 24.) AB határozat; 5/2007. (II. 27.) AB határozat

¹¹ EBD 2014.P.1. – A pszeudonormákra más tényállás alkalmazandó, mint a valódi jogalkotással okozott károkra

III. – A valódi jogszabályalkotással okozott károkért való felelősség

III.A. – A bírósági gyakorlat

A valódi jogalkotással okozott károkért való felelősség kapcsán azonban a legújabb bírósági gyakorlat is elutasító álláspontot képvisel.¹² A bíróságok érvelése tömören úgy foglalható össze, hogy „a jogalkotásra, mint általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre, (...) kizárólag a közjog (alkotmányjog) szabályai vonatkoznak, amelyek jelenlegi jogunkban immunitást biztosítanak a jogalkotó számára.”¹³ A következőkben e gyakorlat fejlődését mutatom be.

III.A.1. – Az első közzétett határozat – a BH 1994.31.

Az 1991. május 27-én kelt határozatában az Alkotmánybíróság formai alkotmányellenességük miatt ex nunc hatállyal megsemmisített egy kormányrendeletet és egy a népjóléti és a belügyminiszter által kibocsátott rendeletet.¹⁴ A felperes a rendeletek alkalmazása következtében elvesztette korábbi munkakörét, így keresetvesztést szenvedett, ezért az alkotmánybírósági határozat közzétételét követően államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt keresetet indított.

Az ügyet elbíráló elsőfokú bíróság az ítélete indoklásában felhívta a figyelmet arra, hogy a jogszabály megalkotójával szemben a keresetet nem a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 349. § (1) bekezdésére, hanem annak 339. § (1) bekezdésére, azaz az általános deliktualis felelősségi szabályára kell alapozni.¹⁵

Az elsőfok ugyanakkor elutasította a felperes keresetét, mivel érvelése szerint a jogalkotó felelőssége az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (a továbbiakban: régi Abtv.) 43. § (2) bekezdésére tekintettel nem áll fenn.¹⁶ A felperes fellebbezését követően a Legfelsőbb Bíróság IV. tanácsa sem ítélte meg kártérítést.¹⁷ A részben megváltoztatott indokolás szerint az „Alkotmánybíróságnak az utólagos normakontrollra vonatkozó (...) jogosítványa a polgári jogviszonyokat is érintő olyan helyzetet teremtett, ami önmagában gátat szab a kártérítő

¹² EBD 2014.P.1.

¹³ EBH 1999.14

¹⁴ 31/1991. (VI. 5) AB határozat

¹⁵ A PK 42. számú állásfoglalás alapján a régi Ptk. 349. § alkalmazását „államigazgatási jellegű, tehát közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával, okozott kár alapozza meg. A jogalkotás nem szervező-intézkedő tevékenység.

¹⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: új Abtv.) 45. § (3) bekezdés tartalmilag megegyezik a régi Abtv. 43. § (2) bekezdésével.

¹⁷ Lajer (1995) 170. o.

felelősség megállapításának, (...) azokban az esetekben, amikor az alkotmánysértő jogszabály megsemmisítése az alkotmánybírósági határozat közzététele napjával (nem visszamenőleges hatállyal) történik (...). Az Alkotmánybíróságról szóló tv. 43. §-a (2) bekezdésének rendelkezése folytán ugyanis az érintett jogszabály alkotmánybírósági megsemmisítése esetén a határozat közzététele napját megelőzően létrejött jogviszonyok érintetlenül maradnak.”¹⁸ A Legfelsőbb Bíróság IV. tanácsának álláspontja szerint a régi Abtv. értelmében az Alkotmánybíróság jogosult dönteni arról, hogy az alkotmánysértő jogszabály következtében létrejött jogviszonyok miként kerüljenek rendezésre. A visszamenőleges hatályú megsemmisítéssel ugyanis az Alkotmánybíróság nyitva hagyhatja az utat a jogviszonyok újraértelmezésének, így esetlegesen a kártérítés megítélésének.

A IV. tanács tehát a régi Abtv. 43. § (2) bekezdését úgy értelmezte, hogy az ex nunc megsemmisítés esetén a megsemmisítést megelőző állapot nem alkotmányellenes. Az alkotmányellenesség hiányában azonban a jogszabály hatálybalépésével kezdődő és megsemmisítésével végződő időszakban nem állapítható meg a károkozó magatartás jogellenessége, ezért nem jön létre kártérítési jogviszony. Összességében a IV. tanács nem zárkózott el teljesen a valódi jogszabály megalkotásával okozott kár megtérítésétől, azt csupán egy szigorú többlettényállási elemhez kötötte, mégpedig a károkozó normának az Alkotmánybíróság által visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítéséhez.¹⁹

III.A.2. – Új tanács, új álláspont – a BH 1994.312.

A fenti ügyben hozott jogerős ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, melyet a Legfelsőbb Bíróság X. tanácsa bírált el.²⁰ A tanács a felperes kérelmét megalapozatlannak találta és indokolása során megerősítette, hogy a PK 42. számú állásfoglalás következtében a valódi jogalkotási tevékenységre, azaz absztrakt és általános magatartási szabályok létrehozására a régi Ptk. 349. §-a nem alkalmazható.

A határozat újdonsága ugyanakkor abban állt, hogy az ilyen magatartásszabályokat megállapító jogalkotásra vonatkozóan a bíróság kimondta: „a közjog szabályai (...) alkotmánysértés esetén még akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisítette meg. (...) a normatív általánosságot megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás

¹⁸ BH 1994. 31.

¹⁹ Az ex tunc megsemmisítés követelményéről a felróhatóság megítélése körében lejjebb bővebben értekezek.

²⁰ Lajer (1995) 170. o.

nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszonyt, következésképpen a polgári jogi kárfelelősségének (sic!) a szabályai sem alkalmazhatók.” Ezt az álláspontját a Legfelsőbb Bíróság a KGD 1994.8. számon közzétett döntésében is megerősítette, de egyéb érvekkel nem támasztotta alá.

Egyértelműen ellentmondás alakult ki, hisz míg a BH 1994.31.-ben a IV. tanács bizonyos körülmények esetén elképzelhetőnek tartotta a régi Ptk. 339. §-ának alkalmazását, addig a X. tanács kizárta annak lehetőségét, hogy valódi jogszabályalkotással okozott károkért a jogalkotó felelősségét megállapítsák. Az ellentmondást a későbbi bírósági gyakorlat sem oldotta fel, még a legújabb –, de az új Ptk. hatályba lépése előtt közzétett – döntésben, az EBD 2014.P.1.-ben is úgy hivatkoznak a két határozatra, mintha azok kiegészítenék egymást.²¹

III.A.3. – A Legfelsőbb Bíróság érvei – az EBH 1999.14.

A Legfelsőbb Bíróság a BH 1998.334., később EBH 1999.14. számon közzétett határozatában fenntartotta a kártérítés megítélésétől elzárkózó álláspontját, de indokolásában az addigiakhoz képest cizelláltabb érvelést adott.

Az ügy történeti tényállása szerint a felperes államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított keresetet, mivel ingatlanának forgalmi értéke – a rendeletbe foglalt Városrendezési Szabályzat módosítását követő – övezeti átsorolás miatt jelentősen csökkent. A keresetet az első- és másodfokú bíróság is a korábbi közzétett határozatokban foglalt indokok alapján elutasította.

A Legfelsőbb Bíróság a hatályában fenntartott elutasító ítéletet a következőkkel indokolta: „A polgári jogviszony egyik (...) meghatározó ismérve, hogy abban a(z) (...) felek (...) között az egyenjogúság és mellérendeltség (...) érvényesül. Előfordul azonban, hogy keletkezési alapjuk és következményeik folytán a jogszabály az egyébként nem oda tartozó jogviszonyokra is a polgári jog szabályainak alkalmazását rendeli. Ilyen rendelkezést tartalmaz a Ptk. 349. §-a, (...).”²² Az egyenjogúság a közhatalom birtokában eljáró jogalkotó és a magánjogi jogalany között nyilvánvalóan nem áll fenn és mivel a PK 42. számú állásfoglalás alapján a régi Ptk.

²¹ Az EBD 2014.P.1.-ben a bíróság a két döntést leegyszerűsítve, a következők szerint foglalja össze: „A BH1993.312. (sic!) számú eseti döntésben pedig azt mondta ki [a bíróság], hogy a normatív általánosságot megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszonyt. (...) A BH1994. 31. számú eseti döntés azt a bírói gyakorlatot tükrözi, mely szerint a jogalkotók kártérítő felelősségét az általuk kibocsátott normatív szabályokkal összefüggésben többlettényállás hiányában nem lehetett megállapítani.”

²² EBH 1999.14.

349. § nem alkalmazható a jogalkotásra,²³ ezért jelen esetben nem jöhet létre kártérítési jogviszony. Az elvi bírósági határozat rögzíti, hogy a valódi jogalkotásra és a hozzá kapcsolódó felelősségre kizárólag a közjog szabályai irányadók, mely erre vonatkozó rendelkezés hiányában felelőtleniséget biztosít a jogalkotónak. A bíróság így összegez: „A jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás önmagában nem keletkeztet a jogalkotó és a károsul között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére (...) a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. § (1) bekezdésében foglalt szabályai sem alkalmazhatók.”²⁴

Ugyan a közzétett határozat utoljára idézett mondatában az „önmagában” szó utalhatna arra, hogy többféle többtényállási elem is megalapozhatja a kötelmi jogviszony létrejöttét a nem egyenrangú felek között.²⁵ Mégis a mondatot a maga egészében vizsgálva arra juthatunk, hogy a bíróság kizárólag a régi Ptk. 349. §-hoz²⁶ hasonló külön törvényi rendelkezés alapján állapította volna meg a jogalkotó felelősségét. Ezt támasztja alá az EBD 2014.P.1. is, melyben a bíróság az EBH 1999.14. lényegét abban jelöli meg, hogy külön törvényi rendelkezés hiányában a „jogalkotásra mint általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre nem alkalmazhatók a polgári jogi kárfelelősség szabályai.”²⁷

III.A.4. – A bírósági gyakorlat összefoglalása

A rendszerváltást követően a magyar bírósági gyakorlat a valódi jogszabályalkotással való károkozás vonatkozásában először az állam kárfelelősségének elismerése felé mozdult, ám ezt az álláspontot rövid időn belül felváltotta az az elzárkózó nézet, melyet utóbb több elvi bírósági döntésben is megerősítettek, s így meghatározóvá vált. A közzétett határozatok alapján a magyar bíróságok az absztrakt és általános magatartási szabályok létrehozása miatt bekövetkezett károkat csak – a közigazgatási jogkörben okozott károkhoz hasonló – külön törvényi rendelkezés alapján ítélnék meg, ennek hiányában viszont immunitást biztosítanak a jogalkotó számára. Ilyen rendelkezés létrehozását azonban a jogalkotó az új Ptk. kodifikációja során egyértelműen elutasította, így – a magyar jogrendszerrel szemben a jogállamiság és a

²³ Hisz a PK 42. számú állásfoglalás alapján a régi Ptk. 349. § alkalmazását az „államigazgatási jellegű, tehát közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával” okozott kár alapozza meg.

²⁴ EBH 1999.14.; Ugyanezt az érvelést a bíróság kifejti a BDT 2004.945. számú határozatban is

²⁵ Ezt támasztja a normatív jellegű, de nem jogszabály állami aktusok tekintetében a BH 2001.536. számon közzétett határozat is, amelyben a bíróság az MNB-rendelkezés jogellenességét megállapító alkotmánybírósági határozat hiányában nem alkalmazza a Ptk. szabályait.

²⁶ Új Ptk. 6: 548. §

²⁷ EBD 2014.P.1.

közösségi jog által támasztott követelményeknek való megfelelés érdekében – a bíróságoknak felül kell vizsgálniuk a fennálló gyakorlatot.

III.B. – A bírósági gyakorlat értékelése

III.B.1. – A gyakorlat kritikája

A Legfelsőbb Bíróság által kialakított praxist az elmúlt években jelentős kritikák érték. Lajer Zsolt írásában a bírósági gyakorlatot tarthatatlannak minősíti, mivel arra következtetésre jut, hogy „sem a jogszabályalkotás folyamatáról, sem a jogszabályok alkotmányossági ellenőrzéséről, sem pedig a jogalkotók jogállásáról rendelkező hatályos szabályokból nem vezethető le a jogalkotói immunitás”.²⁸ A szerző a gyakorlat alkotmányellenességét a diszkrimináció aspektusából is vizsgálta, melynek során nem talált olyan indokot, ami legitimálná a károkozó személyéből fakadó különbségtételt a felelősség megítélése során.²⁹

Karsai Dániel a régi Ptk. 28. §-ra, azaz az állam jogalanyiságára alapozva érvel a polgári jogviszonyokban való egyenjogúság mellett.³⁰ Az Alaptörvény rendelkezéseit, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát is elemezve kritizálja az államnak felelőtlenséget biztosító gyakorlatot, kitér a jogállamiságból eredő követelményekre, a népszavazás intézményére, az Alaptörvény uniós klauzulájára, illetve hazánk Európa Tanácsbeli tagságára is.³¹ Érvelésével rámutat arra, hogy az Országgyűlés közjogi értelemben nem élvez abszolút immunitást és, hogy „Az új Alaptörvény (...) egyértelműen a közhatalmat gyakorlók nagyobb *polgári jogi* felelőssége irányába mozdult. Ezt a deklarált változást a joggyakorlatnak is követnie kell.”.³²

Fontos megjegyezni azt is, hogy jogszabály nem csak a hazai, hanem közösségi normákkal is ellentétes lehet. Az állam jogalkotásért való felelősségének közösségi szabályait az Európai Unió Bírósága az esetjogán keresztül alakította ki³³ és a C-46/93. és C-48/93. egyesített ügyekben hozott ítéletében (a továbbiakban: Brasserie- és Factortame-ítélet) már amellet foglalt állást, hogy a közvetlenül alkalmazandó közösségi szabályba ütköző nemzeti norma károkozása miatt is jár kártérítés a jogalanyoknak.³⁴ Az ilyen esetben kialakult helyzetet a tagállamoknak saját nemzeti joguk szabályai alapján kell orvosolniuk, az abban foglalt

²⁸ Lajer (2001) 73. o.

²⁹ Lajer (2001) 75. o.

³⁰ Karsai (2014) 313. o.

³¹ Karsai (2014) 312. o.

³² Karsai (2014) 312. o.

³³ Lásd: pl. 5/71. számú ügyben hozott ítélet, valamint a C-6/90. és C-9/90. számú egyesített ügyekben hozott ítélet (a továbbiakban: Francovich-ítélet)

³⁴ Brasserie- és Factortame-ítélet 20. bekezdései

esetleges korlátozások pedig nem tehetik lehetetlenné a jogérvényesítést.³⁵ Amennyiben a tagállam jogrendszere mégis ilyen, akadályt képező szabályt tartalmazna – mint például a német jog, mely csak pszeudonorma esetén teszi lehetővé az állammal szembeni igényérvényesítést –, akkor az a közösségi jogsértés esetén nem alkalmazható, mivel nem tenné lehetővé a közösségi jog teljes érvényesülését és a magánszemélyek jogainak tényleges védelmét.³⁶ Abból fakadóan, hogy az Európai Unió Bíróságának ítéletei a magyar bíróságokra kötelezők,³⁷ a hazai bíróságok egy közösségi jogba ütköző jogszabály esetén az eddigiekben sem alkalmazhatták volna azon – a gyakorlat által pontosan meg nem határozott – rendelkezéseket, melyek kizárják az állam kárfelelősségét az absztrakt és általános magatartási szabályok létrehozásával okozott károkért. Ugyanakkor elgondolkodtató, hogy a jogállamiság és jogbiztonság elvével összeegyeztethetők-e ezek, a belső viszonylatban a személyek jogainak tényleges védelmét akadályozó szabályok.

III.B.2. – Az eddigi gyakorlat pártján

A jogirodalom álláspontja nem egységes. Menyhárd Attila szerint a jogalkotó az új Ptk. megalkotását követően is adós maradt az állam kártérítési felelősségének pontos és átfogó szabályozásával.³⁸ Érvelése központi kérdéseként a jogellenesség és a felróhatóság megállapítását vizsgálja,³⁹ melyek értékelése az általános kárfelelősségi alakzat alkalmazása során elengedhetetlen. A szerző a gondolatait az új Ptk. 6: 519. § alkalmazásának elemzése során – lentebb – fogom részletesen ismertetni. A felmerülő problémát azonban úgy lehet összefoglalni, hogy Menyhárd Attila véleménye szerint a hatalommegosztás alkotmányos követelményét szükségképpen sértené, ha a rendes bíróságok a jogalkotás folyamatát minősítenék. Hisz ezáltal olyan helyzet alakulna ki, melyben a bíróságok gyakorolnának kontrollt a jogalkotás felett.⁴⁰ Meglátásom szerint azonban – ahogy arra a szerző is rámutat,⁴¹ – kialakítható olyan rendszer, melyben a jogszabályok felülvizsgálatát az arra jogosultak végzik.

Menyhárd Attila a hatalommegosztáshoz kötődő problémák mellett, elvi fenntartásokat fogalmaz meg népszuverenitás elvére alapozva. Ennek kapcsán azt kifogásolja, hogy a jogalkotóhoz képest kisebb legitimációval rendelkező bíróság az állam marasztalásával

³⁵ Brasserie- és Factortame-ítélet 67. és 70.. bekezdései

³⁶ Brasserie- és Factortame-ítélet 71. és 72. bekezdései

³⁷ BH 2008.135.

³⁸ Menyhárd (2013) 404. o.

³⁹ Menyhárd (2013) 400. o. skk.

⁴⁰ Menyhárd (2013) 402. o. sk.

⁴¹ Menyhárd (2013) 401. o.

felülírhatja a rendelkezésre álló társadalmi erőforrások elosztását.⁴² Ez az érv azonban az állam bármely okból való bírósági marasztalása esetén felmerül, hisz végső soron minden marasztalás költségvetési teherként tükröződik. A kártérítési felelősség tekintetében azonban véleményem szerint nem lehet azon az alapon különbséget tenni, hogy mely állami szerv okozta a kárt.

III.C. – Quo vadis, bíróságok?

A fentiekből kitűnik, hogy a kérdés immár nem az, hogy a jogalkotónak felelősséget kell-e vállalnia a jogellenesen okozott károkért, hanem, hogy milyen feltételek szerint. A bíróság elzárkózó gyakorlatának ismeretében az új Ptk.-val szemben jogosan támasztott igény volt, hogy rendezze a jogalkotó kárfelelősségének szabályait. A Bizottsági Javaslat ezen elvárásoknak megfelelően olyan megoldást kínált, mely speciális tényállással szabályozta volna a jogszabállyal okozott károkért való felelősséget,⁴³ ám mindez végül nem került bele a törvénybe. És a bíróságok eddigi gyakorlatának ismeretében mindenképpen meglepő az új Ptk. miniszteri indokolása, amely egyszerűen annyit mond, hogy „Kétségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősség szabály alapján kérheti az okozott károk megtérítését.”⁴⁴

III.C.1. – A pszeudonormákra adott válasz

Végső soron a bíróságokra hárul tehát, hogy kidolgozzák a jogalkotói kárfelelősség rendszerét. E feladat nehéz, de nem lehetetlen. Bizakodásra ad okot ugyanis, hogy a bíróságok a pszeudonorma kibocsátásával okozott károk tekintetében hosszú utat bejárva ugyan, de kialakították a jogalkotó felelősségre vonásának feltételeit. A következőkben először ennek folyamatát, és a kialakított rendszert fogom bemutatni, melynek egyes elemei, az általuk hordozott gondolatok akár az általános és absztrakt magatartásszabályok létrehozásához kapcsolódó kárfelelősségre is érvényesek lehetnek. Ezt követően a fentiek tükrében azt fogom megvizsgálni, hogy az új Ptk. szabályainak a valódi jogalkotással okozott károkra való alkalmazása során milyen problémák merülnek fel és az ezekre adott válaszokkal kísérletet teszek egy olyan dogmatikai rendszer megalapozására, mely megfelelő jogvédelmet biztosít az a jogalanyok számára a jogalkotóval szemben.

⁴² *Menyhárd* (2013) 403. o.

⁴³ *Vékás/Gárdos/Lábadý* (2012) 314. o.

⁴⁴ *Miniszteri indokolás* (2012) 665. o.

III.C.1.a. – A MOL-per

A pszeudonormák kapcsán a bíróságok eleinte szintén a jogszabályok kapcsán kialakított elutasító gyakorlatot alkalmazták. A vonatkozó érvelést az első nagy figyelmet kapott ügy kapcsán az ún. MOL-perből ismerhetjük meg.⁴⁵ Ennek során a MOL Magyar Olaj- és Gázipari Részvénytársaság (a továbbiakban: MOL) több milliárd forint kártérítést követelt, mivel álláspontja szerint az gázárak 2000. július 1-től való megállapítása⁴⁶ során figyelmen kívül hagyták a gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. törvényben (a továbbiakban: Gszt.) és az azt végrehajtó rendeletben⁴⁷ foglaltakat.

Több kereseti követelése között a felperes a régi Ptk. 349. § alapján kérte kárai megtérítését arra hivatkozva, hogy – más engedéllyel rendelkező szervezet hiányában – a gázdíjra vonatkozó jogszabályi rendelkezés egyetlen címzettje a MOL volt, így a rendeletbe egyedi államigazgatási aktust foglaltak. A károkozó magatartást a felperes abban jelölte meg, hogy a miniszter a rendelet megalkotása során figyelmen kívül hagyta a jogforrási hierarchiát, rendelete nem illeszkedett a jogrendbe.⁴⁸

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Ítélete indokolásában kifejtett álláspontja alapján a jogalkotás nem esik a PK 42. számú állásfoglalásban meghatározott közhatalmi jellegű szervező-intézkedő tevékenységek körébe, így a régi Ptk. 349. §-a esetében nem alkalmazható.⁴⁹ A bíróság szerint a jogalkotó tevékenységből nem ragadhatók ki a jogszabály-előkészítés során hozott döntések, tehát azokat sem lehet szervező-intézkedő tevékenységnek tekinteni.⁵⁰ Az ítélet érdekessége, hogy az elsőfokú bíróság a jogszabály tartalmát is vizsgálva megállapította, hogy a benne foglaltak nem minősülnek egyedi aktusnak, mivel az ármegállapítás a lakosság széles rétegét is érinti.

A felperes az ítélet elleni fellebbezett. Egyrészt arra hivatkozott, hogy a régi Ptk. 349. § nem zárja ki, hogy az államigazgatási károkat jogalkotói tevékenység kifejtésével okozzanak, másrészt pedig azzal érvelt, hogy a jogalkotó immunitását a bírói gyakorlat nem önmagában a

⁴⁵ Pf. V. 26.769/2000/4.

⁴⁶ A földgáz díjának megállapításáról szóló 11/1999. (III. 19.) GM rendelet, valamint a 2000. évi várható áralakulásról és árintézkedésekről szóló 11/13/1999. (XI. 19.) Korm. határozat való kijelölés alapján kibocsátott a földgáz díjának megállapításáról szóló 11/1999. (III. 19.) GM rendelet módosításáról szóló 20/2000. (VI. 21.) GM rendelet

⁴⁷ A földgáz árszabályozásáról és az 1997. január 1-ig terjedő árkiigazításról szóló 1075/1995. (VIII. 4.) Korm. határozatban való kijelölés alapján kibocsátott a földgáz árának szabályozásáról szóló 59/1995. (XI. 14.) IKM rendelet

⁴⁸ 1989-es Alkotmány 37. § (3) bekezdése és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdése

⁴⁹ A PK 42. számú állásfoglalást lentebb részletezem

⁵⁰ *Tar* (2009) 70. o.

jogszabályi formához kapcsolja, hanem azon túl szükséges az is, hogy a jogszabályba általános és absztrakt magatartásszabályt foglaljanak.

A másodfokú bíróság ítéletének indokolásában bíróságok feladatát elemezte részletesen. Kifejtette, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI törvény (a továbbiakban: régi Bszi.) 1. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során a jogszabályok érvényesülését biztosítják.⁵¹ Mivel a bíróságokat a magyar jogrendszer nem jogosítja fel a jogszabályok felülvizsgálatára, így azok tartalmához akkor is kötve vannak, ha az nem vagy nem kizárólag normatív jellegű. Összességében tehát a másodfokú bíróság álláspontja szerint az aktus jogszabályi minőségét hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. Így szükségszerűen alkalmazta a fentebb bemutatott elutasító gyakorlatot és nem állapította meg a jogalkotó kárfelelősségét.

A felülvizsgálati kérelem elbírálása során a Legfelsőbb Bíróság másik tanácsa sem jutott eltérő eredményre. Az újabb határozat megerősítette, hogy a jogszabályi formában kibocsátott jogalkotói döntés jogszabályi jellegét a bíróságok nem vizsgálhatják.⁵²

A MOL-perben tehát a bíróság – az elsőfok kivételével – a hatalommegosztás-elvére hivatkozva elzárkózott a jogszabály tartalmának megítélésétől és alkalmazta az addigra a jogalkotásra vonatkozóan kialakított gyakorlatát, elutasította a keresetet. Ehhez az elzárkózó állásponthoz képest a legújabban közzétett bírósági határozatokból már egy olyan feltételrendszer olvasható ki, mely a hatalmi ágak szétválasztásának tiszteletben tartásával biztosít jogvédelmet jogalanyoknak.

III.C.1.b. – Az EBD 2014.P.1.

A bírói gyakorlat fejlődésében mérföldkőnek tekinthetjük az előbb BDT 2013.2869, majd EBD 2014.P.1. számon közzétett bírósági határozatot, hiszen a Fővárosi Ítéltábla ebben az ítéletében elismerte a felperes kárigényét pszeudonormával okozott sérelem miatt.

A Magyar Energia Hivatal (a továbbiakban: MEH) elnöke elmaradt jövedelme miatt követelt kártérítést, mivel határozott időtartamú vezetői megbízatása álláspontja szerint jogellenes módon, idő előtt szűnt meg. A gázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Get.) 85. § (10) bekezdése – melyet az Alkotmánybíróság később ex nunc hatállyal

⁵¹Az új Bszi. 2. § (2) bekezdése ugyanezt mondja ki.

⁵² Tar (2009) 72. o.

megsemmisített⁵³ – ugyanis úgy rendelkezett, hogy a Hivatal elnökének megbízatása a törvény hatálybalépésétől számított 90. napon megszűnik.

Az eljárás során az elsőfokú bíróság elutasító ítéletét a Fővárosi Ítéltábla hatályon kívül helyezte és a bíróságot új eljárásra utasította, mivel megítélése szerint a kártérítés konjunktív feltételei közül megvalósult az alperes jogellenes magatartása, de az ügy eldöntéséhez további bizonyításra volt szükség. A megismételt eljárásában az elsőfokú bíróság – tekintettel az Ítéltábla megállapításaira – a régi Ptk. 349. § (1) bekezdése alapján kötelezte a jogalkotót a MEH elnökének okozott károk megtérítésére.

Az alperes fellebbezésében a kereset elutasítását kérte többek között arra alapozva, hogy a jogszabályalkotás nem államigazgatási tevékenység, így a PK 42. számú állásfoglalás alapján nem alkalmazhatók az államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség szabályai.

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla ezért ítéletében részletesen elemezte a régi Ptk. 349. § alkalmazásának feltételeit. Így kifejtette, hogy a rendelkezés csak államigazgatási jogkör gyakorlása közben okozott károkra alkalmazható, melyek tehát „a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel” okozott károk.⁵⁴ Kiemelte továbbá, hogy a tevékenység megítélése során „nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenységének a jellege a döntő.”⁵⁵ Jelen esetben tehát azt kellett vizsgálnia, hogy a jogalkotó tevékenysége közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységnek minősül-e. Ennek megítélésé során az Alkotmánybíróság határozatára⁵⁶ hagyatkozott, mely kimondta, hogy a Get. vonatkozó bekezdése jogalkalmazói aktus, mivel az csak formailag jogszabály, valójában nem általános és absztrakt magatartásszabályt fogalmaz meg. Az egyedi jogalkalmazói aktus pedig a fentiek alapján a régi Ptk. 349. § (1) bekezdése alá esik.

Az államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség feltételeinek vizsgálata során a másodfokú bíróság több fontos, elvi megállapítást is tett. Egyrészt kimondta, hogy a jogalkotás – alkotmánybírósági határozatban megállapított – diszfunkcionalitása megalapozza a magatartás polgári jogi jogellenességét, így az Ítéltábla az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező határozatát a bíróságokra is kötelezőnek ismerte el.⁵⁷ Másrészt az alperes kifogása

⁵³ 5/2007. (II. 27.) AB határozat

⁵⁴ PK 42. számú állásfoglalás

⁵⁵ EBD 2014.P.1.; hasonlóan kimondta a BH 2002.12. és BDT 2011.2585.

⁵⁶ 5/2007. (II. 27.) AB határozat

⁵⁷ A jogági jogellenesség függetlenségének elvének alkalmazását lentebb részletesen elemzem.

folytán a másodfokú bíróság azt is kifejtette, hogy az a régi Abtv. 43. § (2) bekezdéséből csupán az következik, hogy a MEH elnökének megszűnt megbízatása utóbb már nem állítható vissza. „Ez azonban nem jelenti, hogy a megbízatás jogellenes megszüntetésével okozott kár megtérítése iránti igényt a felperes ne érvényesíthetné, (...)”.⁵⁸

Összességében elmondható, hogy az EBD 2014.P.1. számú határozat alapvető váltást hozott a magyar bíróságok gyakorlatába. Azzal, hogy az Ítéletábrla a jogszabály pszeudonorma jellegét meghatározó elemként kezelte és alkalmazta a régi Ptk. 349. §-át, elválasztotta egymástól a valódi és az áljogszabályokért való kárfelelősséget. Az évek során megmerevedő, elzárkózó gyakorlatot felváltva – az Alkotmánybíróság határozatát szintén többlettényállási elemként értékelte és – olyan rendszert alakított ki, amely a hatalommegosztás elvének sérelme nélkül a rendes bíróságok számára is értékelhetővé teszi a jogszabály jogellenességét. Ez a fejlemény mindenképpen bizakodásra adhat okot az általános és absztrakt magatartási szabályokkal okozott károk tekintetében is, hisz az ezekre vonatkozó gyakorlat kialakítása során EBD 2014.P.1.-ben vázolt rendszer több eleme is átemelhető.

III.C.2. – Az új Ptk.

III.C.2.a. – Mit kell alkalmazni?

A valódi jogszabályokkal okozott károkra vonatkozóan – ahogy arra már korábban is utaltam – az új Ptk. nem tartalmaz speciális tényállást. A közzétett határozatok alapján a károsultak kereseteikben jellemzően mind az általános kártérítési tényállásra, mind az államigazgatási, az új Ptk.-ban közigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség szabályaira hivatkoztak. A jogalkotó valódi jogszabályokkal okozott károkért való felelőssége kapcsán kialakítandó gyakorlat szempontjából azonban meghatározó kérdés, hogy az az új Ptk. 6: 519. §-án vagy 6: 548. §-án alapuljon.

III.C.2.b. – A 42. számú PK vélemény

1960. május 1-én, a régi Ptk. hatálybalépésekor a törvénykönyv 349. §-a – az 1933-ban közzétett 976. számú Elvi Határozatban foglaltakhoz visszanyúlva – az államigazgatási jogkörben okozott károkért való felelősség megállapításához megkövetelte, hogy az eljáró alkalmazott bűnösségét vagy vétkességét előzetesen, büntető- vagy fegyelmi eljárásban megállapítsák.⁵⁹ E szigorú feltétel miatt a nagyon ritkán került sor az állam felelősségének

⁵⁸ EBD 2014.P.1.

⁵⁹ *Kecskés* (1987) 56. o. sk.

megállapítására. Kecskés László álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság 1965-ben közzétett – az új számozás szerinti – 42. számú PK véleménye épp a károsultak érdekében szűkítette le az államigazgatási károkért való felelősség alkalmazásának lehetőségét, melyet a bíróságok az azt megelőző időszakban hajlamosak voltak kiterjesztően értelmezni – és így az állam felelősségét korlátozni.⁶⁰ A PK 42. szerint a régi Ptk. 349. § alkalmazását „államigazgatási jellegű, tehát közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával, okozott kár alapozza meg.”⁶¹ A bírósági gyakorlat tehát azért utasította el rendszeresen a régi Ptk. 349. §-nak alkalmazását a jogalkotással okozott károk esetén, mert a jogalkotási tevékenység nem felelt meg a PK 42. szerinti meghatározásnak.⁶² Erre vonatkozóan a szakirodalomban Lajer Zsolt fogalmazott meg kritikát. Szerinte a jogalkotók nem vitásan közhatalmat gyakorolnak, és szervező-intézkedő tevékenységet végeznek,⁶³ melyet a Legfelsőbb Bíróság hatásköri kérdésekre vonatkozó joggyakorlata is alátámaszt.⁶⁴ Lajer véleménye szerint így a régi Ptk. 349. §-a megfelelően alkalmazható a jogalkotással okozott károk megtérítésére.⁶⁵ A szakirodalom szerzőinek meghatározó többsége azonban egyetért a bíróságok eddigi gyakorlatával, mely a jogalkotást nem szervező-intézkedő tevékenységnek tekinti.⁶⁶

Bár régi Ptk. módosítása folytán eltörlésre került az előzetes felelősségre vonás követelménye,⁶⁷ de ez a PK 42. hatályát nem érintette. A bírósági gyakorlat végül az új Ptk. 6: 548. §-nak kodifikációja során emelkedett törvényi szintre,⁶⁸ amelynek következményeképp a Kúria 1/2014. számú polgári jogegységi határozatával – az új Ptk. eltérő rendelkezése miatt – már nem tartja irányadónak a PK 42. számú állásfoglalást. Az új törvénykönyvbe foglalt norma feltételként azonban csak közhatalom gyakorlását említi, nem tartalmazza a szervező-intézkedő kitétele. Felmerül tehát a kérdés, hogy az új törvénykönyv folytán változik-e az eddigi gyakorlat.

Véleményem szerint az új Ptk. 6: 548. § (1) bekezdését nem lehet alkalmazni a jogalkotással okozott károkra. Ennek oka, hogy a jogalkotás nem közigazgatási tevékenység, így a jogalkotó

⁶⁰ *Kecskés* (1987) 59. o.

⁶¹ PK 42. számú állásfoglalás

⁶² Lásd BH 1994.31.; BH 1994.312.; EBH 1999.14.

⁶³ *Lajer* (2001) 78. o.

⁶⁴ BH 1990.314.

⁶⁵ *Lajer* (2001) 78. o.

⁶⁶ Lásd pl. *Menyhárd* (2013) 398. o. vagy *Karsai* (2014) 313. o.

⁶⁷ A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény 349. § (1) bekezdés

⁶⁸ *Miniszteri indokolás* (2012) 665. o.

tevékenysége során nem közigazgatási jogkörben jár el.⁶⁹ Ezt az álláspontot erősíti meg a miniszteri indokolás is miszerint: „Kétségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősség szabály alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését.”⁷⁰ A fentieket összegezve tehát levonható az a következtetés, hogy a valódi jogalkotással okozott károkért való felelősség feltételrendszerének kialakítása során a bíróságoknak az új Ptk. 6: 519. §-t kell vizsgálniuk.

⁶⁹ Közigazgatási tevékenységet nem csupán közhatalom birtokában lehet végezni, véleményem szerint az új Ptk. 6: 548. § a közigazgatási tevékenységeken belül egy szűkebb körre alkalmazandó. Bővebben lásd: Fazekas/Szalai (2014) 60. o. sk.

⁷⁰ *Miniszteri indokolás* (2012) 665. o.

IV. – Az új Ptk. 6:519. §

A kártérítési felelősség létrejöttének feltételei az általános deliktuális tényállás alapján: a kár, a jogellenes megatartás, a kettő közti okozati összefüggés, valamint a károkozó magatartásának felróhatósága.⁷¹ Mindegyik elem vonatkozásában felmerülnek érdekes kérdések, de megítélésem szerint a megfelelő gyakorlat kialakítása szempontjából a központi problémát a jogellenesség megállapítása, valamint a jogalkotóval szemben támasztott gondossági mérce a meghatározása és vizsgálata jelentik.

IV.A. – A kár

A kár bekövetkeztét a felperesnek kell bizonyítania. A megtérítendő károk tekintetében a Bizottsági Javaslat 6: 547. §-a speciális szabályokat vezetett volna be.⁷² Ezek a jogalkotó felelősségét aszerint differenciálták volna, hogy az Alkotmánybíróság ex nunc vagy ex tunc semmisítette-e meg a károkozó jogszabályt. A visszamenőleges hatályú megsemmisítés szerepét és a kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatot a jogellenesség keretein belül vizsgálom részletesen, azonban már itt előrevetítem, hogy az alkotmányellenesség közjogi következményének megállapítása során az Alkotmánybíróság elsősorban nem az egyéni érdekeket, hanem a jogbiztonság tényleges megvalósulását tartja szem előtt. Emiatt pedig véleményem szerint az ilyen különbségtétel méltánytalan jogkövetkezményekhez vezethet.

A kár és az ahhoz kapcsolódó kártérítés mértékéről az Európai Unió Bírósága is állást foglal a már korábban idézett Brasserie- és Factortame-ítéletben. A közösségi jog szerint a kártérítésnek alapvetően arányosnak kell lennie a kárral, azonban az annak meghatározásához alkalmazandó kritériumok kialakítása a nemzeti jogrendszerek feladata. Ennek során tilos az olyan korlátozás, amely kizárja a magánszemélyek elmaradt hasznának megtérítését.⁷³ A Bíróság álláspontja szerint egy olyan rendelkezés, amely csupán a tagállami kötelezettségszegést, azaz a jogalkotás jogellenességét kimondó határozatot követően bekövetkezett károkra korlátozná a jogalkotó kártérítési felelősségét, alapjaiban kérdőjelezné meg a kártérítéshez való jogot.⁷⁴

Éppen ezért úgy gondolom, hogy jogszabállyal okozott károk esetén a jogalkotónak – a jogbiztonság alkotmányos követelményéhez, illetve a közösségi joghoz illeszkedve – minden esetben az adott jogszabály megalkotásával okozott teljes kárért kell felelnie.

⁷¹ Menyhárd (2013) 399. o.

⁷² Vékás/Gárdos/Lábady (2012) 514. o.

⁷³ Brasserie- és Factortame-ítélet 90. bekezdése

⁷⁴ Brasserie- és Factortame-ítélet 94. bekezdése

IV.B. – A jogellenes magatartás

A jogalkotással okozott károkért való felelősség egyik központi kérdése a jogalkotás jogellenessége. Bár a felsőbb bíróságok már a régi Ptk. hatálya alatt is kifejtették a naeminem laedere elvét azaz, hogy a jogellenesség külön bizonyítása szükségtelen⁷⁵ –, melyet az új Ptk. a jogirodalomban és a gyakorlatban kialakult vitát eldöntve törvényi szintre emel⁷⁶ –, de a jogalkotás jogellenességének megállapításától, tudomásulvételétől mégis elzárkóztak. Ennek oka, hogy a problémakör rendkívül összetett, egyrészt mind hazai, mind közösségi jogi viszonylatban meg kell határozni azokat a viszonyítási pontokat, amelyek alapján megítélhető a jogalkotás jogellenessége, másrészt felmerülnek hatásköri kérdések, illetve vizsgálni kell a jogági jogellenesség függetlenségének elvét is.

IV.B.1. –A jogalkotás jogellenessége és a fórum kérdése

A Legfelsőbb Bíróság a Metró-perben egyértelműen kimondta, hogy a jogalkotót közhatalmi tevékenységének ellátása során magánjogi kötelezettségek nem terhelhetik.⁷⁷ Más a helyzet azonban a közjog által támasztott követelményekkel, melyek formai és tartalmi kritériumokat támasztanak a jogalkotás folyamatára és eredményére nézve, és amelyeket a jogalkotónak kötelező betartania.⁷⁸ A kérdés, hogy ki jogosult ezt vizsgálni és, hogy ezek megsértése mindenképpen vagy csak bizonyos esetekben alapozza-e meg a tevékenység jogellenességét.

A jogalkotás jogellenességének megállapításához a tehát a jogszabály megalkotásának folyamatát, illetve eredményét kell vizsgálni. A magyar bíróságok azonban ettől eddigi gyakorlatuk során mereven elzárkóztak, melynek legfőbb oka az alkotmányos szinten rögzített hatalommegosztás elve. A korábban ismertetett MOL-perben⁷⁹ a Legfelsőbb Bíróság megerősítette a másodfok azon érvelését, miszerint a rendes bíróságoknak nincs hatáskörük a jogszabályok tartalmának vizsgálatára, mert a régi Bszi. 1. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során a jogszabályok érvényesülését biztosítják.⁸⁰ A Legfelsőbb Bíróság egy másik közzétett határozatban is kijelenti, hogy a magyar jogrendszer nem jogosítja fel a bíróságokat a jogszabályok

⁷⁵ Vékás/Gárdos/Lábady (2013) 943. o. sk.

⁷⁶ Új Ptk. 5: 518. §

⁷⁷ BH 2001. 332.; BH 2002. 235. és Tar (2009) 57. o.

⁷⁸ Lásd pl.: Alaptörvény T) cikk, valamint a Jat.

⁷⁹ Pf. V. 26. 769/2000/4

⁸⁰ Az új Bszi. 2. § (2) bekezdése ugyanezt mondja ki.

felülvizsgálatára, így a jogalkotó kártérítési felelősségét önmagában a megalkotott és hatályba lépett jogszabály miatt nem lehet megállapítani.⁸¹

Lajer Zsolt ezzel szemben publikációjában amellet érvel, hogy a bíróságoknak igenis lehetőségük van a károkozó normát vizsgálni. Véleménye szerint a bíróságok nem csupán jogosultak, hanem kötelesek összevetni a kérdéses jogszabályokat az alkotmánnyal és más jogszabályokkal.⁸² Egy ilyen gyakorlat azonban minden bizonnyal sértené a hatalmi ágak elválasztásának elvét, hisz az igazságszolgáltatásnak túlságosan széles jogkört biztosítana.

Úgy gondolom, hogy a megfelelő út a korábbi bírósági gyakorlat során kisebbségbe szorult azon álláspont, amely úgy hidalná át a hatalommegosztás elvének sérelmét, hogy bizonyos többlettényállási elemek fennállása esetén tenné lehetővé a rendes bíróságoknak a jogalkotás jogellenesség megállapítását – és így a kártérítés megítélését.⁸³ Látható, hogy a bírósági gyakorlat is ebbe az irányba mozdult el, hisz – a pszeudonormák tekintetében – az EBD 2014.P.1. határozat feltételrendszere is ilyen gondolatmenetet követ. E többlettényállási elemek meghatározásához először azt kell megvizsgálni, hogy mely szervek jogosultak a jogszabályok felülvizsgálatára.

IV.B.1.a. – A hazai normát sértő jogszabályok esetköre

Az Alaptörvény rendelkezései alapján a jogszabályok felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság és a bíróságok jogosultak.⁸⁴ Az új Bszi. 45. § (1) bekezdése ezen bírósági feladatok ellátására a Kúria önkormányzati tanácsát jelöli ki. Mindezekből az következik, hogy jogállami keretek között a Kúria önkormányzati tanácsának, illetve az Alkotmánybíróság határozata szükséges a jogalkotó felelősségének megállapításához, hisz a hatalommegosztásból fakadóan a jogalkotás jogellenességét csak e két szerv ítélni meg.

Ahogy arra fentebb már utaltam, ellenkező álláspontot képvisel Lajer Zsolt, aki Karsaihoz hasonlóan felhívja a figyelmet arra, hogy különbséget kell tenni a jogalkotás és a jogszabály jogellenessége között. Megítélése szerint az Alkotmánybíróság csupán a jogszabály alkotmányosságát vizsgálja felül, így annak határozatát a jogalkotó felelősségének szempontjából közömbösnek titulálja.⁸⁵ Véleménye szerint a bíróságok is jogosultak a jogszabály megalkotásának vizsgálatára. Lajer érveit az Alkotmánybíróság gyakorlatával

⁸¹ BH 2001. 536.

⁸² Lajer (2001) 77. o.

⁸³ BH 1994.31. és BH 2001.536.

⁸⁴ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a), b), c), e) és f) pontok, valamint 25. cikk (2) bekezdés c) pont

⁸⁵ Lajer (1995) 170. o.

cáfolom, melyből kitűnik, hogy a testület a jogalkotási eljárás alkotmányosságát is megítéli, „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhetsz érvényes jogszabály (...)”.⁸⁶ Összegezve tehát a jövőben olyan gyakorlat alakítandó ki, melyben – az Alaptörvényben foglalt követelmények betartása érdekében a valódi jogszabályokkal okozott károkért való felelősség vizsgálata során – a jogellenesség megállapításához az Alkotmánybíróság vagy az önkormányzati tanács határozata szükséges. Fontos kérdés azonban, hogy e szervek alkotmányellenességet megállapító határozatai minden esetben megalapozzák-e a jogalkotás jogellenességét, vagy e döntéseknek további követelményeknek is meg kell-e felelniük.⁸⁷

IV.B.1.a.aa. – A joggal való visszaélés

Erre vonatkozóan az eddigi bírósági gyakorlatot nézve egyedül az EBD 2014.P.1. számon közzétett határozat ad támpontot, melyben – a pseudonormák kapcsán – a Fővárosi Ítéltábla megállapítja, hogy a jogalkotás diszfunkcionalitása kétséget kizáróan megalapozza annak polgári jogi jogellenességét is. A joggal való visszaélés tilalma a jogállamiságból eredő, az egész jogrendszerben élő követelmény, de az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján még nem dolgozta ki egzakt módon a fogalmát. Így összességében az állapítható meg, hogy a joggal való visszaélés folytán alkotmányellenes az olyan rendelkezés, melyben a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak a jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.⁸⁸

Erdős Csaba a joggal való visszaélés három esetszoportját különbözteti meg, melyek mindegyikében közös, hogy a jogalkotó egyedi döntések jogszabályba foglalásán túl alapjogsérelmet is okoz – jellemzően a jogorvoslathoz való jog kizárásával.⁸⁹ Az első kategória esetén a jogalkotó konkrétan, nem általánosan jelöl meg jogalanyokat, jogtárgyakat, mint például csepeli szabadkikötő néven elhíresült ügyben, melyben az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét a jogorvoslathoz való jog kizárása miatt állapította meg.⁹⁰ A második esetszoportot a politikai zsákmányelv eseteinek hívja, melyre példa az EBD 2014.P.1. határozat ismertetése során bemutatott eset.⁹¹ Míg harmadik csoportba az ún. lex-eket sorolja, azaz amikor a jogalkotó az általános szabály alól egy konkrét esetre kivételt képez. Ilyen az 1531/B/1991. AB határozat alapjául szolgáló ügy, melyben a helyi önkormányzat képviselő-

⁸⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

⁸⁷ A következőkben a határozatokkal támasztott esetleges tartalmi követelményeket vizsgálom, a jogági jogellenesség függetlenségének kérdését később tárgyalom.

⁸⁸ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat

⁸⁹ Erdős (2013) 47. o.

⁹⁰ 45/1997. (IX. 19.) AB határozat; további példa: 6/1994. (II. 18.) AB határozat

⁹¹ 5/2007. (II.27.) AB határozat; további példák: 7/2004 (III. 24.) AB határozat; 183/2010. (X. 28.) AB határozat

testülete a telekadóval próbált nyomást gyakorolni egy meghatározott jogi személyre annak érdekében, hogy az területeit eladja az önkormányzatnak.⁹²

A gyakorlatot megvizsgálva ugyanakkor elmondható, hogy az Alkotmánybíróság nem csupán pszeudonormák létrehozásakor, hanem általános és absztrakt magatartásszabályok esetén is megállapítja a joggal való visszaélést. A testület például emiatt találta alkotmányellenesnek, hogy a helyi önkormányzat a helyi adókról szóló rendelet évközi módosításának a tilalmát úgy játszotta ki, hogy a korábbi rendelet hatályon kívül helyezésével egyidejűleg új, szigorúbb rendeletet fogadott el.⁹³ Hasonló visszaélésként értelmezte a szervezet, amikor egy másik képviselő-testület mérlegelési jogkörét túllépve olyan széles körben határozta meg a közterület-használati engedélyhez kötött cselekményeket, hogy azok közé tömegesen előforduló hétköznapi magatartások is tartoztak.⁹⁴

Mindezek alapján felmerülhet, hogy a valódi jogalkotással okozott károk esetén kialakítandó gyakorlatban csupán a jogalkotó joggal való visszaélése alapozza meg a jogalkotás jogellenességét. Álláspontom szerint azonban ez egy túlságosan szigorú feltételrendszert eredményezne, hisz a jogellenesség vizsgálatakor olyan tényezők játszanának meghatározó szerepet, melyek a felróhatóság körében értékelendők. Fontos látni, hogy a joggal való visszaélés a pszeudonormák tekintetében azért olyan nagy jelentőségű, mert előfordulhat, hogy a jogalkotó nem a normatív szabályok kijátszása végett – alapjogsérelmet nem okozva –, hanem csak azért foglal egyedi rendelkezést jogszabályba, hogy például egy személynek, vagy eseménynek emléket állítson.⁹⁵ Ez esetben nem biztos, hogy a felülvizsgálatra jogosult szerv az aktus alaptörvény-ellenességét megállapítaná, sőt eddigi gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya miatt nagy valószínűséggel elutasítaná az aktus vizsgálatát.⁹⁶ Mindezekon felül a joggal való visszaélés feltételként szabása ellentétes lenne az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával is, mely a jogsértés megállapításához elegendőnek tartja a jogszabály közösségi jogba ütközését.⁹⁷

⁹² A telekadó általános szabályait úgy alakították ki, hogy azok hatálya alá csupán ez az egyetlen gazdasági társaság esett.

⁹³ 55/1993. (X. 15.) AB határozat

⁹⁴ 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

⁹⁵ Ilyen állami aktus pl. a Szent István államalapításának emlékérről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény.

⁹⁶ Az ilyen pszeudonormákat az Alkotmánybíróság 52/1993. (X. 7.) AB határozatnak megfelelően nem vizsgálná.

⁹⁷ A Brasserie- és Factortame-ítéletben is kifejtettek szerint az Európai Unió Bírósága a magyar jog szerinti jogellenességet és a felróhatóságot a „kellő súlyú jogsértés” feltételének értékelésén belül kell vizsgálni, mely két része a „jogsértés”, a magyar jog szerinti jogellenesség és annak „kellő súlya”, a magyar jog szerinti felróhatóság.

IV.B.1.a.ab. – Ex nunc vagy ex tunc megsemmisítés

Egy másik lehetséges álláspont jelenik meg a korábban ismertetett, BH 1994. 31.-ben foglalt bírósági érvelésben, mely a kártérítési jogviszony létrejöttének feltételeként a megsemmisítést visszamenőleges hatállyal kimondó alkotmánybírósági határozatot tekintette, mivel – a bíróság értelmezése szerint – az ex nunc megsemmisítés esetén a korábban létrejött jogviszonyok érintetlenül maradnak.⁹⁸ A visszamenőleges hatályú megsemmisítés követelménye mellett másik érv szerint csak ex tunc megsemmisítés esetén áll fenn az alkotmányellenesség – azaz a jogellenesség – a jogszabály hatálybalépése és megsemmisítése közti időszakban, melynek hiányában nem jöhet létre a kártérítési jogviszony. Ehhez a gondolathoz igazodik a Bizottsági Javaslat is, mely a jogalkotó felelősségének mértékét különbözően állapította meg attól függően, hogy milyen időponttól semmisíti meg az Alkotmánybíróság a jogszabályt. A fentieknek megfelelően ex nunc megsemmisítés esetén csak a megsemmisítés időpontjától kezdődően keletkező károkért felelt volna a jogalkotó.⁹⁹ Fontos azonban látni, hogy – a pszeudonormák esetén – az EBD 2014.P.1. határozatában a Fővárosi Ítéltábla az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítése időpontjának nem szentelt különösebb figyelmet.¹⁰⁰ Sőt a régi Abtv. 43. § (2) bekezdése kapcsán is kifejezésre jutatta, hogy az nem akadályozza felperes kárának megtérítését.

A kapcsolódó jogszabályi háttérrel és a testület gyakorlatát vizsgálva belátható, hogy az Alkotmánybíróság főszabály szerint ex nunc hatállyal semmisíti meg az alkotmányellenes jogszabályokat, ám ha a jogbiztonság, illetve az indítványozó különösen fontos érdeke indokolja, lehetősége van ettől eltérő időpontot is megjelölnie.¹⁰¹ Az Alkotmánybíróság értelmezésében e két érdek közül a jogbiztonság az előrébbvaló, tehát a szervezet „a jogbiztonság érvényesülésének generális érdeke mellett” vizsgálja az indítványozók különösen fontos érdekét.¹⁰²

A 27/1991. (V. 20.) számú AB határozatban a testület kifejti, hogy a jogbiztonság mérlegelése során alapvetően két érdek ütközik, egyrészt, hogy ne legyenek alkotmányellenes jogszabályok – vagy ha ilyenek mégis hatályba léptek, akkor azok káros jogkövetkezményei eltöröltessenek –, másrészt pedig, hogy a stabilizálódott, esetleg átalakult jogviszonyokat hosszú idő elteltével ne bolygassák. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság több esetben a jogbiztonságra

⁹⁸ Régi Abtv. 43. § (2) bekezdés és új Abtv. 45. § (3) bekezdés

⁹⁹ Vékás/Gárdos/Lábady (2012) 514. sk.

¹⁰⁰ Az 5/2007. (II. 27.) AB határozat ex nunc hatállyal semmisítette meg a GET 85. § 10. bekezdését.

¹⁰¹ Régi Abtv. 43. § (4) bekezdés és új Abtv. 45. § (4) bekezdés

¹⁰² 35/2011. (V. 6.) AB határozat

hivatkozva utasította el az indítványozók arra irányuló kérelmét, hogy ex tunc hatállyal semmisítse meg a jogszabályokat és így az egyén jogséremlé ellenére a jogrendszer egészének érdekében az ex nunc vagy pro futuro megsemmisítés mellett döntött.¹⁰³

Az ex nunc és ex tunc megsemmisítés figyelmen kívül hagyása mellett szóló érv továbbá az alkotmányellenesség közjogi és magánjogi következményeinek elhatárolása. Egy jogszabály alkotmányellenességének megállapítását követően az Alkotmánybíróságnak annak közjogi sorsáról kell döntenie, azaz, hogy az alaptörvény-ellenességhez kapcsolódóan mely jogkövetkezményeket alkalmazza, milyen időponttól semmisíti meg a jogszabályt. Az Alkotmánybíróság e döntésével tehát az alkotmányellenesség közjogi jogkövetkezményeiről rendelkezik. Ennek során – mint fentebb láthattuk – a legfőbb cél, hogy az alkalmazni rendelt megoldás ténylegesen jogbiztonságra vezessen.¹⁰⁴ A közjogi jogkövetkezményektől azonban el kell határolnunk az alkotmányellenesség megállapításának a magánjogi következményeit, melyek közül témánk szempontjából a legfontosabb, hogy az alkotmányellenes jogszabály jogellenes.

Véleményem szerint – a fentieket figyelembe véve – a valódi jogalkotással okozott károkért való felelősségre vonatkozóan kialakítandó gyakorlatban a jogellenesség megállapítása szempontjából nem szabad szerepet játszania annak, hogy az arra jogosult szervek mely időponttól kezdődően semmisítik meg az alkotmányellenesnek ítélt normát. Egy ilyen rendszer ugyanis azt eredményezné, hogy a károk esetleges megtérítése egy olyan döntéstől függene, mely során a jogrendszer érdekeit az egyéni érdekek elé helyezik. Ez pedig adott esetben méltánytalanul akadályozná meg a felelősségi szabályozás egyik fő funkcióját az elkerülhetetlenül okozott károk igazságos megtérítését.¹⁰⁵

IV.B.1.a.ac. – Összefoglalás

Összességében tehát úgy gondolom, hogy a bíróságok jogalkotás jogellenességét akkor állapíthatják meg, ha a jogalkotó megsért valamilyen, a tevékenységére irányadó formai vagy tartalmi követelményt és ezt az arra jogosultak szervek határozatukban megállapították. Azaz a jogalkotás jogellenes, ha annak folyamata vagy az eredménye alkotmányellenes.¹⁰⁶

¹⁰³ Lásd pl. 64/2011. (VII. 13.) AB határozat

¹⁰⁴ 10/1992. (II. 25) AB határozat

¹⁰⁵ Marton (1993) 100. o.

¹⁰⁶ Karsai (2014) 314. o.

IV.B.1.b. – A közösségi normát sértő jogszabályok esetköre

Az Alkotmánybíróság és Kúria önkormányzati tanácsa a jogszabályok alaptörvény- és jogszabály-ellenességét vizsgálja felül. Hazánk Európai Unió tagságából fakadóan a jogalkotó által megalkotott magatartási szabályoknak azonban nem csupán a tagállami, hanem a közösségi jog szabályainak is meg kell felelniük.¹⁰⁷ Az Európai Unió Bírósága a Brasserie- és Factortame-ítéletben is kifejtette, hogy amennyiben a tagállam olyan területen eljárva okoz kárt, ahol széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, akkor a közösségi jog három konjunktív feltétel fennállása esetén biztosítja a kártérítéshez való jogot. E feltételek a következők: a megsértett jogszabály célja magánszemélyek jogokkal való felruházása volt, a jogsértés kellően súlyos mértékű volt és fennáll az ok-okozati összefüggés az állami kötelezettségszegés és a károsodás között.¹⁰⁸

A tagállamoknak a nemzeti joguk szabályai alapján kell e kritériumokat vizsgálni, és a károkat orvosolni.¹⁰⁹ Az új Ptk. 6:519. § alkalmazása során első és harmadik helyen említett feltételek vizsgálata nem jelenthet problémát a magyar bíróságok számára. A jogsértés kellő súlyossága az Európai Unió Bírósága szerint akkor állapítható meg, ha a tagállam súlyosan és nyilvánvalóan túllépte mérlegelési korlátait.¹¹⁰ Véleményem szerint a magyar jogrendszer a jogsértés tényét a jogellenesség, míg annak kellő súlyosságát a felróhatóság vizsgálata során értékeli.

A problémát tehát ismét az okozza, hogy a rendes bíróságoknak a jogalkotó tevékenységét, valamint annak eredményét kellene értékelniük, mely nem összeegyeztethető a hatalommegosztás elvével. Az Európai Unió Bírósága ugyanakkor több eljárásában is vizsgálhatja, hogy az adott tagállam egy intézkedése, például az általa elfogadott jogszabály sérti-e a közösségi jogot.¹¹¹ Így az Unió Bíróságának határozata alapján hazai bíróságaink szintén megállapíthatnák a jogalkotás jogellenességét.

IV.B.1.c. – A jogági jogellenesség függetlenségének problémája

Mind a hazai normákat, mind a közösségi jogot megsértő jogszabályok esetén problémát jelenthet ugyanakkor a jogági jogellenesség függetlenségének elve, melyet a régi Ptk. hatálya alatt dolgozott ki a joggyakorlat, és mely elvet az új Ptk. kodifikációja során törvényi szintre

¹⁰⁷ Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (3) bekezdés

¹⁰⁸ Brasserie- és Factortame-ítélet 47. és 51. bekezdései, valamint a Francovich-ítélet

¹⁰⁹ Brasserie- és Factortame-ítélet 67. bekezdés

¹¹⁰ Brasserie- és Factortame-ítélet 55. bekezdés

¹¹¹ A jogellenesség kérdésének eljárási aspektusait lentebb elemzem.

emeltek.¹¹² A jogági jogellenesség függetlenségének elve szerint önmagában az a tény, hogy a károkozó a kárt jogszabályban megengedett magatartásával okozta, nem teszi jogszerűvé a károkozást, azaz valamely jogág, például a közjog szabályai alapján jogszerű cselekmény nem feltétlenül minősül jogszerűnek egy másik jogág, például a magánjog területén.

A jogági jogellenesség függetlenségének elvéből két probléma következik, az egyik, hogy az elv maradéktalan érvényesülése esetén a jogszerű jogalkotás során okozott károk is – a korábbi bírói gyakorlat szerint, az ellentétes érdekek mérlegelését követően¹¹³ – megteremthetnék a kárfelelősséget. Ez azonban a hatalommegosztás elvének sérelmét jelentené, hisz a rendes bíróságoknak egy adott norma megalkotásához fűződő érdeket kellene a károsult érdekeivel összevetniük. Fontos látnunk, hogy a jogalkotói jogkör rendeltetésszerű használata esetén is károkat okozhat, ám ezek esetében a fentiekből fakadóan nincs lehetőség a kártérítésre.

A másik kérdés a jogági jogellenesség függetlenségének elvével kapcsolatban az, hogy amennyiben egy állami aktus egy adott jogág, a közjog szabályai szerint jogellenes, az valóban megalapozza-e ugyanazon aktusnak egy másik jogágbeli jogellenességét. E kérdés megválaszolásában komoly jelentősége van annak, hogy a jogellenesség megállapítására jogosult magyar szervek határozata mindenkire kötelező,¹¹⁴ az Alkotmánybíróság által kifejtettek szerint, határozatának nem csupán a rendelkező része, hanem az indokolás releváns okfejtése is kötéserővel rendelkezik.¹¹⁵ Ennek megfelelően már a BH 2001.536. számon közzétett határozatban – bár az adott ügyben nem jogszabályról, hanem az állami igazgatás egyéb jogi eszközével való károkozás volt kérdéses – a bíróság kimondta, hogy az aktus alkotmányellenességének, azaz jogellenességének hiányában nem állapítható a polgári jogi jogviszony, illetve a fentebb ismertetett EBD 2014.P.1.-ben a Fővárosi Ítéltábla is úgy tekintett az 5/2007. (II. 27.) AB határozatban foglaltakra, melytől nem térhetett el.

A közösségi jog vonatkozásában az Európai Unió Bírósága határozatainak általánosan kötelező erejét az EUSZ és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) nem mondja ki és erről eleinte a jogirodalomban sem alakult ki egységes álláspont. Azonban ahogy a Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiumának 3/2004.-es számú ajánlása is megfogalmazza: „Az Európai Bíróság ítélete jogilag kötelező erővel bír, mint a közösségi jog

¹¹² Új Ptk. 6: 520. § d) pont

¹¹³ BH 2002.357.

¹¹⁴ Új Abtv. 39. § (1) bekezdése és új Bszi. 55. § (4) bekezdése

¹¹⁵ 131/2008. (XI. 3.) AB határozat

része, a tagállamok bíróságai számára kötelezően alkalmazandó.”.¹¹⁶ Illetve a BH 2008.135. számon közzétett határozat is egyértelműen amellett foglal állást, hogy az Európai Unió Bíróságának határozatai erga omnes hatállyal bírnak.

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a jogszabály alkotmány- illetve közösségi jog ellenességének megállapítására jogosult szervek határozatai a jogági jogellenesség elvétől függetlenül megalapozzák a jogalkotás jogellenességét, és ahogy Menyhárd Attila is kifejti e szervek döntései ezáltal alkalmassá válnak a hatalommegosztás kapcsán felmerülő problémák áthidalására.¹¹⁷

IV.B.1.d. – Összefoglalás

Összességében tehát véleményem szerint a jövőben kialakítandó gyakorlatnak amellett kell állást foglalnia, hogy a jogalkotás jogellenességének megállapításához – többlettényállási elemként – egy olyan szerv határozatára van szükség, melyet a jogrendszer felhatalmaz a jogszabályok felülvizsgálatára. Hazai normákkal való ütközés esetén erre az Alkotmánybíróságnak, illetve a Kúria önkormányzati tanácsának, míg a közösségi jog területén az Európai Unió Bíróságának van hatásköre. Mivel e szervek határozatai mindenkire kötelezőek, ezért azokhoz a rendes bíróságok is kötve vannak. Annak érdekében pedig, hogy a kártérítési jog elérje célját véleményem szerint az az ideális megoldás, ha a jogszabály alaptörvény- vagy közösségijog-ellenességének kimondása egyúttal – az alkalmazott közjogi jogkövetkezménytől függetlenül – megalapozza a jogalkotás magánjogi értelemben vett jogellenességét.

IV.B.2. – Eljárásjogi aspektusok

A jogalkotással okozott károkért való felelősség megítélése során játszott kiemelkedő szerepük miatt fontosnak tartom röviden bemutatni, hogy milyen úton fordulhatnak a károsultak a fent említett szervezetekhez, milyen eljárások állnak a sérelmet szenvedett jogalanyok rendelkezésére.

IV.B.2.a. – A hazai normát sértő jogszabályok esetköre

A hazai normát sértő jogszabályok esetén a releváns eljárásokat az új Abtv. illetve az új Bszi. szabályozzák részletesen, melyek rendezik a bírói kezdeményezés, az utólagos normakontroll

¹¹⁶ A Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiumának 3/2004. (XI. 22.) ajánlása az Európai Unió tagállamában bejegyzett külföldi jogi személy, szervezet, társaság magyar bíróság előtti perköltség biztosíték kötelezettségéről

¹¹⁷ Menyhárd (2013) 401. o.

valamint a törvényességi felügyeletet gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatalok által kezdeményezett eljárások feltételeit, és az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályokat.

IV.B.2.a.aa. – Bírói kezdeményezés

Mindkét törvény ismeri a bírói kezdeményezés intézményét, mely szerint a bírónak kötelezően indítványoznia kell az adott esetben hatáskörrel rendelkező szerv eljárását, ha olyan jogszabályt kell alkalmaznia, melynek Alaptörvénybe vagy más jogszabályba ütközését észleli.¹¹⁸ Bár a bíróság a felek kérelemére is kezdeményezheti az eljárásokat,¹¹⁹ a jogintézmény azonban csak abban az esetben jelent valódi lehetőséget azok megindítására, ha a kérdéses jogszabály – közvetetten – egy jogalkalmazói aktuson keresztül okoz kárt. Ennek hiányában ugyanis – pusztán a kártérítési perben – a bíróság nem alkalmazza az esetlegesen alkotmányellenes jogszabályt, ennél fogva a jogszabály felülvizsgálatára jogosított szerv eljárását sem kezdeményezheti.¹²⁰

Ugyanakkor a norma alapján született jogalkalmazói aktus bírósági felülvizsgálata során – mivel a közigazgatási határozatot a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és tények alapján kell értékelni,¹²¹ – sor kerül a kérdéses jogszabály alkalmazására. Ilyen esetekben tehát – a jogalkotással okozott károk megtérítése iránti per megindítása előtt – a károsultnak a jogalkalmazói aktus bírósági felülvizsgálatát kell kérnie, amelynek során a bíróságnak kötelező kezdeményezni a hatáskörrel rendelkező szerv eljárását.¹²² Az ezt követően – az Alkotmánybíróság vagy a Kúria önkormányzati tanácsának megfelelő tartalmú határozatának birtokában – indított kártérítési perben a rendes bíróságoknak már lehetőségük lesz a jogellenesség megállapítására.

IV.B.2.a.ab. – Utólagos normakontroll

Utólagos normakontrollt az Alaptörvény 24. cikk e) pontja alapján a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet. Az actio popularis megszűnését követően a károsultaknak tehát ezen szervek valamelyikéhez kell fordulniuk. Mindenképpen fontos rögzíteni azonban, hogy a fentiek – az önkormányzati rendelet felülvizsgálatának kezdeményezésére jogosult fővárosi vagy megyei

¹¹⁸ Új Abtv. 25. § (1) bekezdés és új Bszi. 48. § (3) bekezdés

¹¹⁹ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/B. § (1) bekezdés és 155/C. § (1) bekezdés

¹²⁰ BH 2001.536.

¹²¹ Pp. 339/A. §; A közvetett okozatosságot részletesebben az okozatosság értékelésének kapcsán tárgyalom.

¹²² Új Abtv. 25. § (1) bekezdés és új Bszi. 48. § (3) bekezdés

kormányhivatalhoz hasonlóan¹²³ – mérlegelhetik az utólagos normakontroll megindítását, a károsultak hozzájuk intézett kérelme nem kötelezi őket.

Az eljárás megindítására jogosultak közül az alapvető jogok biztosának funkciója, hogy az egyéni jogsérelmeket vizsgálja és adott esetben az Alkotmánybírósághoz vagy a Kúria önkormányzati tanácsához forduljon.¹²⁴ És mivel az ombudsmanhoz bárki indítvánnyal fordulhat,¹²⁵ így a hozzá intézett beadvány valós lehetőséget jelenthet a jogvédelemhez.

Ha a fentiek szerint megindított eljárások során az adott esetben hatáskörrel rendelkező szerv megfelelő tartalmú – alkotmány- vagy jogellenességet kimondó – határozatot hozott, akkor az ezt követően indított kártérítési perben a rendes bíróságoknak lehetőségük nyílik a jogellenesség megállapítására.

IV.B.2.a.ac. – Alkotmányjogi panasz

Az új Abtv. 26. §-ban szabályozott alkotmányjogi panasszal az indítványozó közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhat. A 26. § (1) bekezdésében foglaltak szerint abban az esetben van lehetőség a testület eljárását kezdeményezni, ha az alkotmányellenes jogszabály jogalkalmazói aktus révén okoz kárt. Ekkor kerülhet ugyanis sor – a jogalkalmazói aktus bírósági felülvizsgálata során – az alaptörvény-ellenes jogszabály bírósági eljárásban való alkalmazására. Ahogy azt feljebb bemutattam a bíróság ilyenkor köteles – az Abtv. 25. § (1) bekezdésében foglaltak szerint – normakontrollt kezdeményezni, ám ha ez elmaradna, akkor a károsult az Abtv. 26. § (1) bekezdése folytán maga is jogosult közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulni.

Fontos, hogy amennyiben a testület az eljárás eredményeképp megállapítja a megtámadott norma alkotmányellenességét, akkor a kártérítés megítélésére nem a Pp. XXIV. fejezetében szabályozott eljárás alapján, hanem egy az alkotmánybírósági határozat birtokában indított kártérítési perben kerülhet sor.

Más a helyzet az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott eljárás esetén, amely szerint akkor élhet a károsult alkotmányjogi panasszal, ha az alkotmányellenes jogszabály, vagy jogalkalmazói aktus nélkül vagy olyan egyedi aktus révén okoz kárt, melynek bírósági felülvizsgálata kizárt. Mivel a törvény ez esetben nem szabja az alkotmányjogi panasz

¹²³ Új Bszi. 48. § (1) bekezdés

¹²⁴ Új Bszi. 48. § (1a) bekezdés

¹²⁵ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdés

feltételeként a kérdéses jogszabály alkalmazását, így a károsultnak – az alkotmányellenesség megállapítását követően – a kártérítés megítéléséhez csupán egy peres eljárást kell indítania.

IV.B.2.a.ad. – Összefoglalás

Véleményem szerint az alkotmányellenességet kimondó határozat jelentőségének ismeretében megállapítható, hogy az actio popularis megszüntetése jelentős eljárási nehézségeket görgetett a károsulti igényérvényesítés elé. Jogrendszerünk azonban nem zárja ki teljesen a megfelelő szervek felhívásának lehetőségét, hisz a károsultak több – bár összetett – módon kezdeményezhetik a jogszabályok felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkezők eljárását.

IV.B.2.b. – A közösségi normát sértő jogszabályok esetköre

Az Európai Unió Bíróságának eljárásait alapvetően az EUMSZ és az Európai Bíróság alapokmánya szabályozzák. Az Unió Bíróságának több különböző eljárásban van lehetősége arra, hogy a jogszabály közösségi jogba ütközését megállapítsa.

IV.B.2.b.aa. – A kötelezettségszegési eljárás

Az EUMSZ 258. és 259. cikkében foglaltak szerint az Európai Bizottság vagy bármely tagállam keresetére az Európai Unió Bírósága bírálja el a tagállamok kötelezettségszegéseit. A Brasserie- és Factortame-ítélet 57. bekezdése szerint a kötelezettségszegést kimondó ítélet biztosan megalapozza a jogsértés kellő súlyát, így a magyar jog szerinti jogellenességet is.

Fontos, hogy az Európai Unió Bírósága szerint a tagállam – azaz a jogalkotó – felelősségének feltételeként a kötelezettségszegés Bíróság által történő előzetes megállapítása ellentétes lenne a közösségi jog hatékonyságának elvével, mivel a kötelezettségszegési eljárás megindítására a Bizottság és a tagállamok jogosultak, de nem kötelesek. Ezért a tagállamok nem alakíthatnak ki nemzeti jogrendszerükben olyan feltételrendszert, melyben a jogalkotó felelősségének előfeltétele a kötelezettségszegés megállapítása, hisz ez diszkrecionális mérlegeléstől tenné függővé a magánszemélyek jogainak érvényesítését.¹²⁶

Az Európai Unió Bíróságának a tagállam kötelezettségszegését kimondó ítélete tehát megalapozza a jogalkotás jogellenességét, de nem lehet olyan rendszert kialakítani, amely csak kötelezettségszegés esetén biztosít kártérítést.

¹²⁶ Brasserie- és Factortame-ítélet 95. bekezdés

IV.B.2.b.ab. – A semmisségi eljárás

Neve alapján felmerülhet az EUMSZ 263. cikkében szabályozott semmisségi eljárás, melyben az Európai Unió Bírósága jogosult megsemmisíteni a nem jogszerű jogalkotási aktusokat.¹²⁷ Az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése azonban egyértelművé teszi, hogy a 263. cikk szerinti jogalkotási aktusok alatt az Unió jogalkotási eljárása keretében elfogadott jogi aktusokat kell tekinteni, tehát ez az eljárás tagállami jogszabályokra nem alkalmazható.

IV.B.2.b.ac. – Az előzetes döntéshozatali eljárás

Az előzetes döntéshozatali eljárás során az Európai Unió Bírósága az EUSZ és az EUMSZ, valamint a közösségi jog egyéb jogi aktusait értelmezi.¹²⁸ A Bíróság ezen tevékenysége során azonban már több olyan döntést is hozott, melyekben megállapította egy tagállami jogszabály közösségi jogba ütközését és alkalmazásának tilalmát,¹²⁹ azaz a jogszabály jogellenességét. A tagállami bíróságok akkor kezdeményezhetik az előzetes döntéshozatali eljárást, ha megítélésük szerint az adott kérdés eldöntéséhez az Európai Unió Bíróságának állásfoglalása szükséges. Köteles azonban az eljárást kezdeményezni az olyan nemzeti bíróság, amelynek határozata ellen nincs rendes jogorvoslati lehetőség.¹³⁰

Az előzetes döntéshozatal előnye, hogy a károsult a tagállami bíróság előtt indítja meg a kártérítési pert, majd a perbíróság kezdeményezi az Unió Bíróságának eljárását, melynek idejére a tárgyalást felfüggeszti.¹³¹

IV.B.2.b.ad. – Összefoglalás

Az Európai Unió Bírósága tehát mind kötelezettségszegési, mind előzetes döntéshozatali eljárása során megállapíthatja a nemzeti jogszabály közösségi jogba ütközését. Bár mindkét eljárás során hozott határozat megalapozhatja a magyar jog szerinti jogellenességet, nagyobb jelentősége mégis az előzetes döntéshozatali eljárásnak van, hisz annak megindítását a rendes bíróság előtt a károsult is kérelmezheti.¹³²

¹²⁷ EUMSZ 264. cikk

¹²⁸ EUMSZ 267. cikk

¹²⁹ Pl. 106/77. számú ügy (Simmenthal II-ítélet); 120/78. számú ügy (Cassis de Dijon)

¹³⁰ EUMSZ 267. cikk

¹³¹ Pp. 155/A. § (2) bekezdés

¹³² Pp. 155/A. § (3) bekezdés

IV.B.3. – A jogellenesség összefoglalása

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az új Ptk. 6: 519. §-nak a valódi jogalkotással okozott károkra való alkalmazása során a rendes bíróságok az alkotmányos szinten deklarált hatalommegosztás elve miatt a jogszabályok és a jogalkotás jogellenességét nem vizsgálhatják. A kialakítandó gyakorlatban ezért olyan többlettényállási elemeket kell figyelembe venni, melyek a bíróságokra is kötelező módon kimondják a jogalkotás jogellenességét. Ahogy láthattuk ilyen döntéseket a hazai követelményeket sértő jogszabályok esetében az Alkotmánybíróság és a Kúria önkormányzati tanácsa, míg a közösségi jog területén az Európai Unió Bírósága hozhat. A jogalkotó kárfelelősségének megállapításához tehát ezen szervek határozatára van szükség.

IV.C. – Az okozatosság

Az új Ptk. 6:519. §-nak a felperes által bizonyítandó utolsó eleme az okozati összefüggés a károkozó magatartás és a bekövetkezett kár között. A jogalkotással okozott károk esetén problémát jelenthet, hogy a jogszabályok döntő többsége végrehajtás útján hatályosul, azaz adott esetben valamilyen jogalkalmazói aktus útján okoz kárt.¹³³ Ilyen esetekben a jogirodalom és a gyakorlat által is elismert közvetett okozatosság alapján állapítható meg a jogalkotói tevékenység, mint károkozó magatartás és a kár közötti okozati kapcsolat, hisz a jogszabály létrehozása olyan pozitív ténykedés, amely a legtöbb esetben egyértelműen meghatározza a jogalkalmazó tevékenységét.¹³⁴

Lajer ugyanakkor rámutat arra, hogy amennyiben már a norma végrehajtása során nyilvánvalóvá válik annak alkotmányellenessége, akkor a jogalkalmazónak kötelessége azt vagy a magasabb szintű jogszabályoknak megfelelően értelmezni vagy a megfelelő fórum előtt megtámadni. Ellenkező esetben a jogalkalmazó tevékenysége is megalapozza a kártérítési felelősséget.¹³⁵

Az új Ptk. – a bíróságok ilyen irányú törekvéseit elismerve – elvágja az okozati láncot olyan károk tekintetében, amelyeket a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia.¹³⁶ Az előreláthatósági klauzula kapcsán Karsai álláspontja, hogy az új Ptk. 6: 521. §-ra a jogalkotó

¹³³ Lajer (1995) 171. o.

¹³⁴ Marton (1993) 129. o.

¹³⁵ Lajer (1995) 171. o.

¹³⁶ Vékás/Gárdos/Lábady (2013) 945. o.

sohasem hivatkozhat eredménnyel.¹³⁷ Annak vizsgálata azonban, hogy a jogalkotónak mit kell előre látnia már átvezet a jogalkotóval szemben támasztott gondossági mérce elemzésére.

IV.D. – A felróhatóság

Az új Ptk. 6: 519. §-a szerint nem tartozik felelősséggel a károkozó, ha magatartása nem volt felróható. A felróhatóságot a törvénykönyv 1: 4. §-a határozza meg, miszerint a polgári jogi jogviszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, ezt kell tehát az eljárásban – immár a károkozónak – bizonyítani. Ennek kapcsán azonban két bonyolult kérdésre kell választ adni. Először is, hogy ki jogosult a jogalkotó tevékenységét a felróhatóság aspektusából vizsgálni, másodsorban pedig, hogy milyen körülmények alapján lehet a jogalkotótól az adott helyzetben elvárható magatartást meghatározni, értékelni.

IV.D.1. – A fórum kérdése

A felróhatóság kapcsán tehát először azt kell tisztázni, hogy mely szervek jogosultak jogalkotó tevékenységének a felróhatóság szempontjából való értékelésére. A kialakítandó feltételrendszer szempontjából alapvetően két megoldási lehetőséget kell megvizsgálni. Az egyik szerint a rendes bíróságok a jogszabályok felülvizsgálatára jogosult szervek határozata alapján – a jogellenességhez hasonlóan – csupán megállapítják, hogy a jogalkotó felróhatóan járt-e el vagy sem. Míg a másik esetben a rendes bíróságok saját maguk vizsgálnák a jogalkotó tevékenységét.

IV.D.1.a. – A jogszabályok felülvizsgálatára jogosított szervek

Ha a felróhatóság értékelése kapcsán is – ahogy azt egyes jogirodalmi művek is teszik¹³⁸ – fenntartjuk azt, a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadó tilalmat, hogy a rendes bíróságok a jogalkotó tevékenységét nem értékelhetik, akkor amellet foglalnunk állást, hogy a jogalkotónak a jogszabályok felülvizsgálatára jogosult szervek határozataira hivatkozva kell kérnie a bíróságtól annak megállapítását, hogy megfelelő gondossággal járt el. Kérdéses azonban, hogy a határozatok alkalmasak-e ezen célra.

IV.D.1.a.aa. – A nemzeti jogszabályokat sértő normák

Hazai normákat sértő jogszabályok esetén a felülvizsgálatra jogosított szervek alkotmányba foglalt feladata, hogy a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangjáról, illetve az

¹³⁷ Karsai (2014) 314. o.

¹³⁸ Menyhárd (2013) 401. o.

önkormányzati rendeletek más jogszabályokba ütközéséről döntsének.¹³⁹ Ez alapján az Alkotmánybíróság és a Kúria önkormányzati tanácsa a jogalkotási tevékenységet és annak eredményét az azokra irányadó formai és tartalmi kritériumok szerint bírálja el. A szervek eddigi gyakorlata alapján megállapítható, hogy azok nem vizsgálják az alaptörvény-ellenesség vonatkozásában az egyes jogalkotókkal szembeni gondossági követelményeket. Az Alkotmánybíróság és az önkormányzati tanács az eljárási szabályokat formálisan ítéli meg és a tartalmi alkotmányellenesség esetén sem veszi figyelembe a jogalkotási eljárás azon körülményeit, melyek annak kialakulásához vezettek.

A felülvizsgálatra jogosított szervek határozatait vizsgálva azonban elmondható, hogy bizonyos, kivételes esetekben a szervek – bár implicit módon, de – egyértelműen állást foglalnak a felróhatóság kérdése kapcsán. Erre példa az EBD 2014.P.1. alapjául szolgáló határozat, melyben a jogalkotó joggal való visszaélése került megállapításra.¹⁴⁰ Bár az Alkotmánybíróság ezen kívül több ügyben is kimondta a jogalkotás diszfunkcionalitását,¹⁴¹ a problémát mégis az jelenti, hogy a felróhatóság vizsgálatának célja, hogy a jogrendszer lehetőséget biztosítson károkozónak magatartása kimentésére. A joggal való visszaélés pedig épp a felróhatóságot alapozza meg.

Hasonló a helyzet akkor, ha az arra jogosult szervek a jogszabály közjogi érvénytelenségét állapítják meg.¹⁴² Mivel a jogalkotási eljárásra irányadó szabályok ismerete és betartása a jogalkotóval szemben támasztott legelemibb követelmények egyike,¹⁴³ ebből fakadóan ezek megsértése is minden bizonnyal felróható a jogalkotó magatartása.

IV.D.1.a.ab. – A közösségi jog területén

A közösségi jog a magyar jog szerinti felróhatóságot a jogalkotói jogsértés kellő súlyosságának vizsgálata során értékeli és az Európai Unió Bírósága a gyakorlatában következetesen mellett foglal állást, hogy vannak olyan körülmények, melyek megalapozzák a jogalkotó kimentését.¹⁴⁴ Bár a C-392/93. számú ügy ítéletében (a továbbiakban: British Telecommunications-ítélet) – mivel minden szükséges információ rendelkezésre állt – maga a Bíróság döntött a jogsértés súlyáról, azonban a testület a már többször idézett Brasserie- és Factortame-ítéletben

¹³⁹ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a), c), d), és e) pontok, illetve 25. cikk (2) bekezdés c) pont

¹⁴⁰ 5/2007. (II. 27.) AB határozat

¹⁴¹ Lásd pl. 1531/B/1991. AB határozat; 55/1993 (X. 15.) AB határozat; 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

¹⁴² Lásd pl. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat vagy 12/2003 (V. 24) AB határozat

¹⁴³ Karsai (2014) 314. o.

¹⁴⁴ Brasserie- és Factortame-ítélet 56. bekezdése

alapvetően rámutatott, hogy a kártérítést – így a jogsértés kellő súlyosságát is – alapvetően az adott nemzeti jog szabályai szerint, a tagállami bíróságnak kell megítélniük.¹⁴⁵

Ugyan ez még nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a magyar bíróságok az Európai Unió Bíróságának határozatára alapozva állapítsák meg, hogy a jogalkotó felróhatóan járt-e el. A probléma inkább ott jelentkezik, hogy a Bíróság határozataiban ehhez szintén kevés támpontot ad, mivel a Brasserie- és Factortame-ítéletben éppen azzal a céllal fejtette ki a jogsértés kellő súlyának értékelésénél irányadó szempontokat, hogy azokat a tagállami bíróságok maguk értékeljék.¹⁴⁶

IV.D.1.a.ac. – Összefoglalás

A fentieket értékelve összességében arra juthatunk, hogy a jogalkotónak nem nyílik reális lehetősége a jogszabályok felülvizsgálatára jogosult szervek határozatai alapján tevékenységének kimentésére. A kialakítandó gyakorlat szempontjából ez azt jelentené, hogy a jogalkotó gyakorlatilag objektív felelősséggel tartozna a károkozásért.

IV.D.1.b. – A rendes bíróságok általi értékelés

A jogszabályok felülvizsgálatára jogosított szervek határozatai tehát nem alkalmasak arra, hogy azok alapján a rendes bíróságok – a jogellenességhez hasonlóan – mérlegelés nélkül állapítsák meg a jogalkotó tevékenységének felróhatóságát. Az új Ptk. 6: 519. § alkalmazása során így nem elkerülhető, hogy a rendes bíróságok – akár a jogszabályok felülvizsgálatára jogosított szervek határozatai alapján, akár egyéb körülményeket is értékelve – maguk vizsgálják, hogy a jogalkotó tevékenysége során az adott helyzetben általában elvárható gondossággal járt-e el. De összeegyeztethető-e ez a jogállamisággal és a hatalmi ágak szétválasztásával? A jogalkotó kárfelelősségére vonatkozó rendszer kialakítása során véleményem szerint, e kérdés eldöntése során jelenti a legnagyobb problémát a külön törvényi tényállás hiánya.

Egy ilyen gyakorlat és a hatalommegosztás elvének értékelése során mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a felróhatóság rendes bíróságok általi vizsgálatára csak abban az esetben kerülhet sor, ha a jogalkotás jogellenességét a bíróság már valamely arra jogosult szerv határozata alapján megállapította. Így a rendes bíróság már nem a norma közjogi sorsáról dönt, hanem az arról való határozat megszületése után magánjogi jogkövetkezményeket alkalmaz. Nagyon fontos kiemelni továbbá, hogy az általában elvárható gondosság megítélése során

¹⁴⁵ Brasserie- és Factortame-ítélet 67. bekezdése

¹⁴⁶ Brasserie- és Factortame-ítélet 56. bekezdése

megfordul a bizonyítási teher és immár a jogalkotónak kell bizonyítania, hogy tevékenysége megfelelt a vele szemben támasztott követelményeknek. Mivel a bíróság a felróhatóságot értelemszerűen az alperes érdekében vizsgálná – megteremtve így a kimentés lehetőségét –, ezért úgy gondolom, hogy amennyiben a jogalkotó sérelmezné tevékenységének az ilyen szempontból történő felülvizsgálatát, akkor perjog szabályai szerint meglenne a lehetősége arra, hogy – a következmények, azaz a per elvesztésének mérlegelését követően – egyszerűen ne tegyen indítványt annak bizonyítására, hogy az adott helyzetben elvárható magatartást tanúsította.

Bár kétségtelen, hogy törvényi rendelkezés hiányában aggályos a fent vázolt megoldás, de összességében úgy gondolom, hogy a jogállamiság és a közösségi jog jelentősebb sérelmét okozná, ha a rendes bíróságok a fenti probléma alapján a jövőben is elutasítnák az ilyen jellegű kártérítési kereseteket vagy a hatalommegosztás elvére hivatkozva kizárnák annak lehetőségét, hogy a jogalkotó kimentse károkozását, így egyfajta objektív felelősséget teremtve.¹⁴⁷

IV.D.2. – A gondossági mérce

Ha elfogadjuk, hogy a kártérítési per során a jogalkotó tevékenységét a felróhatóság szempontjából a rendes bíróságok is értékelhetik, akkor meg kell vizsgálnunk, hogy milyen a jogalkotótól az adott helyzetben elvárható magatartás illetve, hogy adott esetben a bíróságok milyen körülmények alapján foglalhatnak állást a magatartás felróhatóságáról.

IV.D.2.a. – A jogalkotótól általában elvárható magatartás

A jogalkotóval szemben támasztott gondossági mérce talán az egész jogrendszerben a legmagasabb, Lajer Zsolt véleménye szerint a követelmények elég magasak ahhoz – különösen abban az esetben, ha a jogalkotó döntése alapjogokat érint –, hogy a normaalkotó csak kivételes esetekben menthesse ki magát.¹⁴⁸ Karsai Dániel egy jól felkészült államapparátustól az adott helyzetben elvárható jogalkotó tevékenységet tekinti irányadónak.¹⁴⁹ Összességében elmondható, hogy a jogirodalom bár nagyon szigorú követelményeket támaszt a jogalkotó tevékenységével szemben, de elismeri annak lehetőségét, hogy kimentésre sor kerüljön. Ezt erősíti meg az Európai Unió Bíróságának gyakorlata is, mely – ahogy arra már fentebb utaltam

¹⁴⁷ Menyhárd (2013) 401. o.

¹⁴⁸ Lajer (1995) 170. o. sk.

¹⁴⁹ Karsai (2014) 314. o.

– a Brasserie- és Factortame-ítéletében részletezi azokat a körülményeket, melyek megalapozhatják a jogalkotó kimentését.¹⁵⁰

A jogalkotótól általában elvárható magatartást mindig egy adott helyzetben kell értékelni, általánosságban azonban azonosíthatók azok a fő szempontok, melyekből a bíróságok következtetéseket vonhatnak le. Ilyenek egyrészt a jogszabályok felülvizsgálatára jogosult szervek határozataiban foglaltak, másrészt pedig azok a körülmények, melyek a közösségi, illetve a hazai joggyakorlat szerint meghatározóak lehetnek a közhatalom birtokában eljáró szervek tevékenységének értékelése során.

IV.D.2.b. – A felülvizsgálatra jogosult szervek határozataiból levonható következtetések

IV.D.2.b.aa. – A szavazatarány

Az alperes indítványa alapján a bíróságok adott esetben következtetéseket vonhatnak le a jogellenességet megállapító határozat szavazatarányából, illetve az ahhoz fűzött különvéleményekből is. Ugyan a jogalkotó magatartására ezekből csak rendkívül közvetett módon lehet következtetni, de a felróhatóság vizsgálata során jelentősége lehet, ha a szavazati arányok alapján bebizonyosodik, hogy a normaalkotó valamely álláspontjával, jogértelmezésével a felülvizsgálati szerv tagjainak, hacsak a kisebbsége is, de egyetért. Ennek vizsgálata során értelemszerűen komoly szerepe lehet annak, hogy az Alkotmánybíróság tagjainak lehetősége van kifejezni a többségtől eltérő álláspontjukat.¹⁵¹ Bonyolultabb a helyzet ugyanakkor a Kúria önkormányzati tanácsának határozatai esetén, mivel ugyan különvéleményt ennek tagjai is csatolhatnak a határozathoz, azok tartalmát azonban csak a Pp.-ben meghatározott szűk kör ismerheti meg.¹⁵²

IV.D.2.b.ab. – A közjogi jogkövetkezmény

Ahogy a jogellenességnél is úgy a felróhatóság kapcsán is felmerülhet a gondolat, hogy a rendes bíróságok alaptörvény-ellenesség közjogi következménye alapján ítélik meg a jogalkotó gondosságát. Így az ex nunc megsemmisítés, mint enyhébb közjogi jogkövetkezmény bizonyíthatná az elvárható gondosság tanúsítását, míg a visszaható hatályú megsemmisítés azt jelentené, hogy a jogalkotó felróhatóan járt el. Ez az elmélet azonban nem állja meg a helyét, hisz az Alkotmánybíróság és a Kúria önkormányzati tanácsa is – ahogy azt fentebb kifejtettem

¹⁵⁰ Brasserie- és Factortame-ítélet 56. bekezdés

¹⁵¹ Új Abtv. 66. § (2) bekezdés

¹⁵² Új Bszi. 46. §, valamint a Pp. 214. § (2) bekezdése alapján

– mindenekelőtt a jogbiztonság megvalósítására törekedve dönt a közjogi jogkövetkezményekről, így azokból a jogalkotói tevékenység gondosságára megalapozottan nem lehet következtetni.

IV.D.2.b.ac. – A főtanácsnok véleménye és a tagállamok észrevételei

A közösségi jog területén továbbá lehetőség nyílik arra, hogy a rendes bíróság a főtanácsnok indokolással ellátott indítványából és a tagállamok észrevételeiből is következtetéseket vonjon le arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó tevékenysége során felróhatóan járt-e el vagy sem.¹⁵³

IV.D.2.c. – Egyéb körülmények

IV.D.2.c.aa. – Gondosság a jogértelmezés során

Ha a jogszabály alkotmányellenességéhez a jogalkotó téves jogértelmezése vezetett, akkor a jogi tévedés menthetőségét kell vizsgálni. Ennek kapcsán felmerül a bírósági gyakorlat által a régi Ptk. 349. § kapcsán kidolgozott kirívóan okszerűtlen, illetve kirívóan súlyos tévedés elve,¹⁵⁴ amely szerint a jogalkotó akkor jár el felróhatóan, ha az interpretáció során a magasabb szintű jogszabály szövegével ellentétes, nyilvánvalóan téves következtetésre jut.¹⁵⁵ Ennek során figyelembe kell venni, hogy a megsértett felsőbb norma mennyire volt egyértelmű, pontosan megfogalmazott,¹⁵⁶ illetve, hogy kapcsolódott-e hozzá alkotmánybírósági, illetve európai gyakorlatot, hisz az esetjog értő ismerete a jól felkészült államapparátustól alapvetően elvárható.¹⁵⁷

IV.D.2.c.ab. – A jogalkotó mérlegelési jogköre

További szempont lehet a jogalkotó számára biztosított mérlegelési jogkör terjedelme. Ez ugye egyrészt értelemszerűen szűkebb a végrehajtási normák esetében,¹⁵⁸ így ekkor a jogalkotó magatartását is szigorúbb mércével kell mérni, másrészt vizsgálható az is, hogy a jogalkotó az elvárható, tárgyszerű gondossággal vizsgálta-e meg a felhozott érveket, ellenérveket.¹⁵⁹ Lajer Zsolt szerint kirívóan okszerűtlen, így felróható az olyan mérlegelés, mely a szakmai érvek rovására, egyéb szempontokat kiemelten kezel.¹⁶⁰

¹⁵³ EUMSZ 252. cikk, illetve 258. cikk

¹⁵⁴ BDT 2007.1709., illetve BDT 2008.1817.

¹⁵⁵ Lajer (1995) 171. o.; Lajer (2001) 79. o. sk.

¹⁵⁶ Brasserie- és Factortame-ítélet 56. bekezdése

¹⁵⁷ Karsai (2014) 315. o.

¹⁵⁸ Brasserie- és Factortame-ítélet 56. bekezdése

¹⁵⁹ Lajer (1995) 171. o.

¹⁶⁰ Lajer (1995) 171. o.; Lajer (2001) 80. o.

Az Európai Unió Bírósága a jogalkotó diszkrecionális jogköréhez kapcsolódóan kiemeli még annak vizsgálatát, hogy közösségi intézmény hozzájárult-e magatartásával a jogsértéshez.¹⁶¹ E szempont véleményem szerint hazai szervek kapcsán is alkalmazható. Az Alkotmánybíróság például a 144/2008. (XI. 26.) számú AB határozatában pro futuro megsemmisítette a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény bizonyos szakaszait, indokolásában azonban nem adott megfelelő támpontokat a jogalkotónak arra vonatkozóan, hogy miképp módosítsa azt és ennek következtében a módosított jogszabályt ismét alkotmányellenesnek találta.¹⁶² Ebben az esetben véleményem szerint a felróhatóság mérlegelésénél figyelembe kellene venni azt, hogy az Alkotmánybíróság határozata milyen instrukciókat tartalmazott és, hogy a jogalkotó ezeknek mennyiben próbált eleget tenni.

IV.D.3. – A felróhatóság összegzése

A valódi jogalkotással okozott károk megítélése során – külön törvényi rendelkezés hiányában – a felróhatóság kérdése talán még komolyabb problémát okoz, mint a jogellenesség megítélése. A fentiek alapján azonban úgy gondolom, hogy a hatalommegosztás elvének is megfelelően olyan gyakorlat alakítandó ki, mely biztosítja a rendes bíróságoknak a lehetőséget a jogalkotó tevékenységének a felróhatóság szempontjából való értékelésére. Ennek kizárása esetén ugyanis – ahogy bemutattam – az alperes eszik a kimentés reális lehetőségétől. Ez viszont egyértelműen ellentétes lenne a közösségi jogban kialakított gyakorlattal, illetve a jogállamisággal is.¹⁶³ Összességében úgy gondolom tehát, hogy a felróhatóság rendes bíróságok általi vizsgálata megfelelően biztosítaná, hogy a jogszabály alaptörvény- vagy közösségijog-ellenességének megállapítását követően méltányos módon bírálják el annak polgári jogi jogkövetkezményét is.

¹⁶¹ Brasserie- és Factortame-ítélet 56. bekezdése

¹⁶² 20/2013. (VII. 19.) AB határozat

¹⁶³ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

V. – Konklúzió

Az alkotmányos és közösségi követelményekből fakadóan a magyar jogrendszer már hosszú ideje adós a jogalkotáshoz kapcsolódó felelősségi rendszer kialakításával. Az új Ptk. azonban nem tett eleget a vele szemben támasztott elvárásoknak, kodifikációja során a jogalkotó elzárkózott a – vonatkozó – speciális tényállás megalkotásától.

Mivel az általános deliktuális felelősségi tényállás hagyományos alkalmazása a normatív aktusok kibocsátásával okozott károkra nem lehetséges, így a magyar bíróságok feladata és kötelessége, hogy kidolgozzák azt a feltételrendszert, mely alapján a jogalkotó felelősségre vonható. A pseudonormák kapcsán már biztató lépések történtek, melyekből a gyakorlat az általános és absztrakt magatartási szabályokkal okozott károkért való felelősség kialakítása során is meríthet.

Álláspontom szerint az új Ptk. 6: 519. §-nak a valódi jogalkotásra való alkalmazása során kialakítandó gyakorlatnak a jogalkotó felelősségének megállapításához egy olyan többlettényállási elemet kell megkövetelnie, ami áthidalja azt a hatalommegosztás elvéből fakadó problémát, miszerint a rendes bíróságok nem vizsgálhatják a jogalkotás jogellenességét és a jogalkotó magatartásának felróhatóságát. Úgy gondolom, hogy e célra megfelelnek a jogszabályok felülvizsgálatára jogosított szervek határozatai, amelyek alapján a rendes bíróságok tehát egyrészt megállapíthatnák a jogellenességet, másrészt pedig a határozatok megteremtenék annak lehetőségét, hogy a bíróságok a jogalkotó gondosságát vizsgálják.

Az új gyakorlat kialakítása nem egyszerű feladat, ám véleményem szerint egy ilyen feltételrendszer létrehozásával biztosítható lenne, hogy a jogrendszer – az európai és a jogállamiságból fakadó követelményeknek megfelelően – valódi védelmet nyújtson a jogalanyoknak a jogalkotó károkozásával szemben.

Irodalomjegyzék

1. *Boóc Ádám*: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában, in: Jogtudományi Közlöny, 2013:(10), 507-512, cit.: *Boóc* (2013)
2. *Erdős Csaba*: Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése, in: Diskurzus, 2013:(2), 47-57, cit.: *Erdős* (2013)
3. *Fazekas Marianna (szerk.)*: Közigazgatási Jog Általános Rész I., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, cit.: *Fazekas/Szerző* (2014)
4. *Karsai Dániel*: A jogalkotással okozott kárról, in: Jogtudományi Közlöny, 2014:(6), 309-315, cit.: *Karsai* (2014)
5. *Kecskés László*: Az állami kárfelelősség jogalkotási és jogalkalmazási kérdései különös tekintettel a gazdaságirányítási kárfelelősségre, MTA Államtudományi kutatások programirodája, Budapest, 1987., cit.: *Kecskés* (1987)
6. *Kecskés László*: Perelhető-e az állam, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1988., cit.: *Kecskés* (1988)
7. *Kecskés László*: A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami felelősség összekapcsolása, in: JURA a Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Karának tudományos lapja, 2001:(1), 66-77, cit.: *Kecskés* (2001)
8. *Kecskés László*: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához, in: Polgári Jogi kodifikáció, 2003:(4), 3-19, cit.: *Kecskés* (2003)
9. *Lajer Zsolt*: A jogalkotó kárfelelőssége, in: Magyar Jog, 1995:(3), 170-173, cit.: *Lajer* (1995)
10. *Lajer Zsolt*: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért a magyar jogban, in: Magyar Jog, 2001:(2), 70-81, cit.: *Lajer* (2001)
11. *Lajer Zsolt*: Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában, in: Magyar Jog, 2001:(3), 121-131, cit.: *Lajer* (2001a)
12. *Lehotay Veronika*: Adalékok a jogalkotással okozott kár szabályozásának kérdésköréhez in: Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, 2010:(Tomus 28/1), 395-413, cit.: *Lehotay* (2010)
13. *Marton Géza*: A polgári jogi felelősség, TRIORG, Budapest, 1993., cit.: *Marton* (1993)

14. *Menyhárd Attila*: Az állam kártérítési felelőssége és az állami immunitás, in: Fabó Tibor/ Márton Mária / Nochta Tibor (szerk.), Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére, PTE ÁJK, Pécs, 2013, 389-404, cit.: *Menyhárd* (2013)
15. *N.N.*: Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója, in: Magyar Közlöny, 2002:(15. szám II. kötet), cit.: *Új Ptk. koncepció* (2002)
16. *N.N.*: T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, Budapest, 2012. július, letölthető az Országgyűlés honlapjáról: <http://www.parlament.hu/irom39/07971/07971.pdf> (utolsó letöltés: 2014.10.12.), cit.: *Miniszteri indokolás* (2012)
17. *Nagy István*: Jogalkotással okozott kár, Budapest, 2003, letölthető a jogiforum.hu publikációi közül: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/129> (utolsó letöltés: 2014.10.12.), cit.: *Nagy* (2003)
18. *Tar Adrienn*: A jogalkotással okozott hátrány, in: Tudományos Diákköri Dolgozatok 2009, ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2009., 43-77, cit.: *Tar Adrienn* (2009)
19. *Trócsányi László*: A jogalkotás alkotmányossága és a jogalkotásért való felelősség, in: Benisné Györffy Ilona (szerk.), Huszonnyolcadik Jogász Vándorgyűlés: Sopron, 2009 május 21-23., Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2009, 151-179, cit.: *Trócsányi* (2009)
20. *Vékás Lajos (szerk.)/ Gárdos Péter (a szerk. munkatársa)*: Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatát magyarázatokkal, Complex Kiadó, Budapest, 2012., cit.: *Vékás/Gárdos/Szerző* (2012)
21. *Vékás Lajos (szerk.)/ Gárdos Péter (a szerk. munkatársa)*: Az új Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal, Complex Kiadó, Budapest, 2013., cit.: *Vékás/Gárdos/Szerző* (2013)