

# Jogalkotásunk nyomában

F. Rozsnyai Krisztina egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)  
Istenes Attila ítélőtáblai bírósági elnök, Fővárosi Ítéltábla (Budapest)

## Gondolatok a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesítésének új lehetőségeiről\*

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) előkészítése során az egyik élénk szakmai vitát kiváltó kérdés volt az, hogy mely bíróság hatáskörébe – a polgári vagy a közigazgatási bírászkodás körébe – tartozzon a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igények elbírálása. A Kp. kodifikációs célkitűzéseit figyelembe véve joggal merülhetett fel, hogy a hatékony jogvédelem teljességét az szolgálná, ha a közigazgatási tevékenységgel okozott sérelem kiküszöböléséhez szükséges intézkedések megtétele mellett közigazgatási perben kerülnének elbírálásra a vagyoni kárigények, illetve a sérelemdíjigények is. A komoly szakmai vitát követően a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igények és személyiségi jogi igények a polgári bíróságok hatáskörében maradtak. A közigazgatási perrendtartás kodifikációja azonban nem hagyta teljesen érintetlenül ezt a területet: a Kp. és az ahhoz kapcsolódó polgári törvénykönyvi, valamint polgári perrendtartási változások érintették a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési és személyi jogvédelmi perek anyagi és eljárási jogi szabályait és számos kérdést vetnek fel e szabályozással szemben.

### I. Bevezetés

1. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) megalkotásának egyik jogpolitikai célja<sup>1</sup> a hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatás jogsértő cselekményeivel (mulasztásaival) szemben.<sup>2</sup> Ezt a közös európai alkotmányos hagyományoknak megfelelő követelményt a jogalkotó elsősorban a közigazgatási jogvitában eljáró közigazgatási bíróság útján kívánta érvényesíteni.<sup>3</sup> A cél megvalósítása érdekében a törvény a közigazgatási jogorvoslati rendszert kiterjesztette a közigazgatási határoza-

tok felülvizsgálatáról a közigazgatás tevékenységének szélesebb körébe, megalkotva a *közigazgatási jogvita* fogalmát, amelynek elbírálását a közigazgatási bíróság hatáskörébe helyezte. A Kp. 4. §-a értelmében a *közigazgatási jogvita tárgya* a közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.<sup>4</sup> Az azonnali jogvédelmi lehetőségeket is bővítette<sup>5</sup>, és taxatív meghatározott új keresetfajtákat<sup>6</sup> (pl. megállapítási, mulasztási, marasztalási per) létrehozásával tágította a közigazgatási bíróság beavatkozási lehetőségeit a közigazgatás törvényességi kontrolljának biztosítása érdekében. Az új szabályozási lehetőségek szorosabbá teszik a közigazgatási bírósági ellenőrzést a közigazgatás felett, szélesebb körben biztosított a közvetlen jogvé-

\* A szerzők köszönetet mondanak Fuglinszky Ádámnak és Kovács Andrásnak értékes kritikái megjegyzéseikért.

1 Ld. részletesen F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás*. Jogtudományi Közlöny, 2017/5. 235–242.

2 Ezt a Kp. a bíróságok feladataként is megfogalmazza, ld. 2. § (1) bekezdés.

3 Kp. 2. § -hoz fűzött miniszteri indokolás

4 Kp. 4. §

5 Kp. 51. §, 52. §

6 Kp. 38. §

delem, ami által *csökkenhet* a közigazgatás jogsértő cselekményei miatt indított kártérítési, illetve személyiségi jogi perek másodlagos jogvédelmi szerepe.

2. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a Kp. a közigazgatás törvényességének vizsgálatát nem absztrakt jogszabálysértésre, hanem a *pert megindító fél* közigazgatási cselekmény által *elszenvedett jogsérelmének alapjára* helyezi<sup>7</sup>, ami ezáltal hasonló alapokon nyugszik, mint a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési, vagy személyiségi jogsérelem miatti igény. Ha valakit a közigazgatás cselekménye által jogsérelem ér, a sérelme kiküszöbölését kérheti a határozat, intézkedés, cselekmény megváltoztatásával, a mulasztás pótlásával, ugyanakkor a keletkező vagyoni kárait és személyiségi jogi sérelmeit is *ugyanazon jogsérelme* jog alapján kérheti orvosolni. Joggal merülhetett fel ezért a kodifikáció során, hogy a hatékony jogvédelem teljességét az szolgálja, ha a közigazgatási tevékenységgel okozott sérelem kiküszöböléséhez szükséges intézkedések megtétele mellett elbírálásra kerülnének az így nem kiküszöbölhető, keletkező vagyoni kárigények, illetve a sérelemdíj igények is.<sup>8</sup> Komoly szakmai vitákat<sup>9</sup> követően a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igények és személyiségi jogi igények a *polgári bíróságok hatáskörében maradtak*. A választott kodifikációs megoldás nem példa nélküli: a német jogban is a polgári bíróság hatáskörébe tartoznak a közigazgatás jogsértő cselekményei miatt előterjeszhető vagyoni jogi és személyiségi jogi igények. Más országokban azonban, pl. a *francia modell* alapján a közigazgatási bíróságok bírálják el a közigazgatási jogkörben okozott kárigényeket<sup>10</sup>, az észk jogban pedig külön törvényben<sup>11</sup> szabályozták a közhatalommal okozott károk, beleértve a jogalkotással és a jogalkalmazással okozott károk megtérítését, amely jogvitákról a közigazgatási bíróságok döntenek. *Az osztrák jog* a közigazgatási ügyszakos bírák polgári eljárásba történő bevonásával kívánja elérni, hogy a közigazgatási cselekmény jogellenességének vizsgálatánál megfelelően érvényesüljenek a közigazgatási jogi szakmai szempontok.

7 Kp. 37. § (1) bekezdés f) pont, 38. § (2) bekezdés.

8 A Kp. koncepciója, 12. oldal; elérhető: [http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20perrendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%A9s%C3%A9s%91.pdf](http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20perrendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%A9s%C3%A9s%C3%A9s%91.pdf).

9 Az OBH és a Regionális Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumok által a Kp. koncepciójához kapcsolódóan rendezett konferenciasorozatnak folyamatosan hangsúlyos témája volt, továbbá a Magyar Igazságügyi Akadémián az OBH egész napos konferenciát is rendezett 2016. december 8-án. <http://birosag.hu/media/aktualis/kozigazgatasi-jogkorben-okozott-karok-megteritese-iranti-perek-perjogi-problemai> E rendezvények elsősorban a polgári bírák véleményének adtak teret, amelyek teljes mértékben elutasították a hatásköri változás lehetőségét.

10 NAGY MARIANNA: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási felelősség dogmatikájához*. Budapest, 2010. 179–203.

11 Riigivastutuse seadus, RT I 2001, 47, 260, elfogadva 2001. május 2-án, 2002. január 1-jei hatálybalépéssel.

3. A közigazgatási perrendtartás kodifikációja azonban *nem hagyta teljesen érintetlenül* ezt a területet: a Kp. és az ahhoz kapcsolódó polgári törvénykönyvi, valamint polgári perrendtartási változások érintették a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perek anyagi és eljárási jogi szabályait és kérdéseket vetettek fel a közigazgatás tevékenységével szembeni személyiségi jogvédelem terén is. Jelen tanulmány célja egyes jogalkotási dilemmák, jogpolitikai célok és jogalkalmazási kérdések megvilágítása a kialakuló gyakorlat elősegítése és a hatékony jogvédelem biztosítása érdekében.

## II.

### A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése és személyiségi jogsérelem miatti sérelemdíj iránti igények közigazgatási jogi és polgári jogi kötődései az új eljárási kódexek megalkotása előtt

4. A közigazgatási jogkörben okozott kár vagy személyiségi jogsérelem ténye, a vagyoni, illetve a személyiségi jogba történő behatás, ugyanakkor olyan jogi tény, amelynek alapján deliktuális kötelelem, illetve személyiségi jogi igény formájában polgári jogi jogviszony jön létre<sup>12</sup>. Ebben a jogviszonyban a közigazgatási szerv, a károsult ügyféllel mellérendelt – azaz közhatalom nélküli – pozícióba kerül. Értelemszerűen ezért magára a kár-, illetve a sérelemdíjigényre vonatkozóan a polgári anyagi jog és polgári peres eljárás szabályait szükséges alkalmazni.

A kártérítés közismert általános anyagi jogi feltételei a kár, a jogellenes károkozó magatartás, a kettő közötti okozati összefüggés, valamint a felrőhatóság<sup>13</sup>, általános esetben annak sikertelen bizonyítása, hogy úgy járt el a károkozó, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének anyagi jogi feltételei azzal a különös szabállyal egészültek ki, hogy *a kár nem volt elhárítható a rendes jogorvoslat és közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának igénybevételeivel*.<sup>14</sup> A sérelemdíj alkalmazásához általában szükséges a személyiségi jog sérelme, a személyiségsérelmet eredményező jogellenes magatartás, a kettő közötti okozati összefüggés, valamint a felrőhatóság (kimentés sikertelensége)<sup>15</sup>. A köz-

12 A közigazgatási jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikájáról részletesebben lásd FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-ORAC, 2015, ill. LÁBADY TAMÁS: *A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új Polgári Törvénykönyv rendelkezéseire* (Ügyészek Lapja, 2010. Különszám, 35–40. oldal).

13 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:519. §.

14 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:548. § (1) bekezdés.

15 Ptk. 2:52. § (1), (2) bekezdései. A (2) bekezdés értelmében a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire – különösen a sérelemdíjra kötelező személy meghatározására és a kimentés módjára – a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosult-

## Jogalkotásunk nyomában

igazgatási jogkörben okozott személyiségi jogsértésnél – a Ptk. 2:52. § (2) bekezdésének utaló szabálya folytán – szintén többletfeltétel, hogy a jogsértés nem volt elhárítható a rendes közigazgatási jogorvoslat valamint határozat bírósági felülvizsgálatának igénybevételével.

A kár, illetve a személyiségi jogsérelem meghatározása egyértelműen polgári anyagi jogi jogszabályok alapján lehetséges. A kártérítés további feltételeinek teljesülése azonban többnyire nem független a közigazgatási jogi normáktól és azok értelmezésétől.

A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény dogmatikai sajátossága, hogy a kárkötelelem keletkezését megelőzően, vagy azzal egyidejűleg van egy közigazgatási viszony a felek, a közigazgatási szerv, illetve az ügyfél között. Ez a jogviszony közigazgatási anyagi és eljárási jogi jogszabályok által meghatározott, a közigazgatási szervek a közigazgatási normák Alaptörvénynek megfelelő értelmezési keretei között gyakorolhatják a közhatalmi jogosítványait, és az ügyfél is a közigazgatási jogi jogszabályoknak megfelelően kell hogy gyakorolja a közigazgatási jogszabályok által biztosított jogait és kötelezettségeit. Ebből következően azt, hogy a közigazgatási szerv jogellenesen járt-e el, vagy sem, a közigazgatási jogi normák értelmezése alapján lehet elsődlegesen megítélni. A közigazgatási szervtől és a közigazgatási szervvel jogviszonyba kerülő ügyféltől elvárható magatartást elsősorban szintén nem a vagyoni jogviszonyokra, hanem a közigazgatási jogviszonyokra irányadó szabályok, jogok és kiséző kötelezettségek alapján lehet elsődlegesen meghatározni (pl. közigazgatási szerv tájékoztatási kötelezettsége, ügyfél közreműködési kötelezettsége stb.).

5. A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény egyik *alapvető kérdése a jogellenes károkozó magatartás meghatározása*, amely egyúttal a közigazgatási jogi jogellenesség és a polgári jogellenesség metszéspontját adja ki. A másik fontos kérdés a felróhatóság megállapíthatósága, amelyre a tanulmányban később térünk ki.<sup>16</sup>

sághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztenek bizonyítása nem szükséges.

<sup>16</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy a jogellenesség és a felróhatóság kérdését a jogirodalom képviselőinek jelentős része, illetve a bírói gyakorlat sem választja el élesen egymástól. Eörsi Gyula szerint a felróhatóság olyan köztes fogalom a jogellenesség és a vétkesség között, ami nem követeli meg a vétkességnek (gondatlanság, szándékosság) és a tudati viszonyulásnak a vizsgálatát, hanem annak keretében tulajdonképpen a magatartás „társadalmi értékelése” megy végbe. Vagyis nem azt kell vizsgálni, hogy a magatartás tanúsításakor mi játszódott le a cselekvő tudatában, hanem azt, hogy kellő körülmények esetén felismerhet-e volna annak jellegét” EÖRSI GYULA: *A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve*, Budapest KJK 1966, 128–129. Menyhárd Attila szerint „a kártérítési jog a magyar jogban is olyan rugalmas rendszerként működik, amely a társadalmi értékelés egyes elemeit a rendszer absztrakt módon meghatározott kártérítési előfeltételek értelmezésén keresztül közvetíti. A kártérítési felelősség feltételei egymással jelentős átfedést mutatnak; így a felróhatóság és a jogellenesség szükségképpen egymást átfedő kategóriákat képeznek, miközben az okozati összefüggés megállapítása is a preventív hatás lehetőségeinek a keretei között értel-

A jogirodalomban és a bírósági gyakorlatban túlnyomórészt képviselt nézet<sup>17</sup> volt a *jogági jogellenesség függetlenségének elve*, aminek lényege szerint attól, hogy valamely magatartást az egyik jogág jogellenesnek talál és szankcionál, egy másik jogág értékelése szerint nem feltétlenül jogellenes. Kézenfekvő példa lehet a közigazgatási jog és a polgári jog tekintetében erre egy ingatlan bérbeadása adófizetés nélkül, ami közigazgatási anyagi jogi adójogszabályokba ütközik, és adójogi szankciókkal jár, polgári jogszabályt azonban nem sért, polgári jogi jogkövetkezmenyei önmagában nincsenek. A másik irányban sokat idézett és kritikával is illethető példa, ha valaki az építési anyagi jogi szabályok szerinti építési engedélynek megfelelően, jogszerűen építkezik, ugyanakkor az építkezése szomszédjogot sért, mivel a bírói gyakorlat szerint polgári jogilag a kilátás elvételével szükségtelen zavarást valósít meg<sup>18</sup>.

Alapvetően a joggyakorlat nem kívánt jelenségének tekintendő az, amikor a közigazgatási ügyben eljáró bíróság jogszerűnek talál egy magatartást, a polgári bíróság azonban ugyanezt a magatartást jogellenesnek minősíti és kártérítést ítél meg. A közigazgatási szerv által közigazgatási jogkörben gyakorolt cselekmény jogellenességének vizsgálata szempontjából a jogági jogellenesség függetlenségének kérdése véleményünk szerint azonban *nem bír ügydöntő jelentőséggel* az alábbiakra figyelemmel.

Elsődlegesen azt kell hangsúlyozni, hogy az idézett példákkal szemben nem a közigazgatási határozatoknak megfelelő magatartást tanúsító polgári jogi alanyok magatartását kell vizsgálni a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igény esetén, hanem a közigazgatási szerv *közhatalom gyakorlása során tanúsított magatartását*. Ez a magatartás pedig nem vagyoni és személyi jogokat szabályozó polgári jogi normák által, hanem *az Alaptörvénynek alávetett közigazgatási anyagi és eljárási jogi szabályok által szabályozott*.

A közigazgatási szerv közhatalmi cselekményei – bár érvényes rájuk a jogellenes károkozás tilalmának követelmé-

mes. (MENYHÁRD ATTILA: *Az új Polgári Törvénykönyv* 342. In: Jakab András, Gajdusek György (szerk.): *A magyar jogrend állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016, továbbá Pfv.20.705/1995/3.: *Jogszabály téves értelmezése önmagában jogellenes és felróható magatartást nem valósít meg*.

<sup>17</sup> „a polgári jogi kártérítési felelősség szempontjából releváns jogellenes magatartás még a károkozások körében sem feltétlenül vág egybe azzal a magatartási körrel, amelyet más jogágzatok jogellenessé nyilvánítanak.” EÖRSI, i. m. 109.

Kritikus véleményen van pl. SÁRKÖZY TAMÁS: *Fordulat a magyar kártérítési jogban – szerződés, deliktualis kár és sérelemdíj az új Ptk.-ban*. Harmincharmadik Jogász Vándorgyűlés, Sopron, Magyar Jogász Egyesület, 2013. 207.

<sup>18</sup> BH 1993.161. A példa kapcsán megjegyzendő, hogy az építési oldaltársasági, magassági előírások a szomszédok érdekeit tartják szem előtt. Kérdésként vehető fel, hogy a közigazgatási anyagi jogi normák által mérlegelt, szükségtelen zavarást elvileg kiküszöbölő építési előírásokon túl mennyiben lehetséges további követelményeket előírni. A jogalkotó a vonatkozó jogszabályi előírások megalkotásával éppen a szomszédjogok érvényesülésének határait fekteti le, meghatározza azok konkrét tartalmát az építésügyi előírások terén. Ennek helyénvalósága így alkotmányjogi kérdéssé válhat.

nye – nem magánjogi jogszabályok megengedett határai között zajlanak, hanem *közjogi jogszabályok által meghatározott* feladat- és hatáskörökön nyugszanak és a közigazgatási anyagi és eljárás jog szabja meg kereteiket. Amennyiben ezért ezeket az anyagi és eljárásjogi szabályokat a közigazgatási szerv – az Alaptörvényben biztosított alapjogoknak megfelelő értelmezéssel<sup>19</sup> – megtartja, nézetünk szerint tevékenysége nem minősülhet jogellenesnek közigazgatási jogilag, de polgári jogilag sem.

A korábbi szabályokhoz képest az új Polgári Törvénykönyv a polgári jogellenességre vonatkozó kárelem meghatározására *definíciószerű rendelkezést tartalmaz*, amely a jogellenességre vonatkozó koncepciók újragondolására adhat alapot, illetve a jogellenességnek a más kárelemtől, pl.: a felróhatóságtól való elkülönült vizsgálatát teszi lehetővé. A közigazgatási jogkörben okozott kár miatti felelősség esetében megítélésünk szerint *megkönnyíti* a közigazgatási jogellenesség és a polgári jogellenesség korábbiaknál jobb összehangolását.<sup>20</sup> A Ptk. 6:520. §-a alapján a *károkozás jogellenességének vélelme* áll fenn, aminek hiányát, a törvényben felsorolt feltételek valamelyikének teljesülését (pl. szükséghelyzet, beleegyezés, jogszabály által megengedett magatartás) a károkozónak kell bizonyítania. A Ptk. 6:520. § d) pontja alapján *nem jogellenes* a károkozás, ha a károkozó a kárt jogszabály által megengedett magatartással okozta, és a magatartás más személy jogilag védett érdekét nem sérti, vagy a jogszabály a károkozót kártalanításra kötelezi.

A közigazgatási anyagi és eljárás jogszabályoknak megfelelő magatartás a közigazgatási szerv részéről jogszabály által a Ptk. 6:520. § d) pontjának értelmében megengedett, és nézetünk szerint kizárólag ez a megengedett magatartása. A közigazgatási szervnek *nincs lehetősége* a közhatalom gyakorlása során a rá vonatkozó szabályokon túlmenően, felhatalmazás nélkül polgári jogilag védett egyéni érdekek mérlegelésére. Nem merül fel ezért az, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogilag jogszerű, azaz jogszabályok által megengedett cselekményével más személy jogilag védett érdekét sértse, így tevékenysége – akár közigazgatási akár polgári jogi aspektusból – jogellenes legyen. A közigazgatási jogi szabályozás határozza itt meg a jogilag védett érdekeket, s azok hatókörét. A szomszédjog sérelmét felvető építési engedély alapján érvényesített kárigényes példán keresztül ez az alábbiak szerint szemléltethető.

A közigazgatási anyagi jogszabályok jelentős része (így pl. az építési jogi előírások egy része is) az Alaptörvényben biztosított alapjogok, alkotmányos célok, illetve azok eszenciájaként levezetett közérdek, egyéni érdekek, jelen

esetben az építető és szomszédai érdekeinek általános mérlegelését tükröző normák. Ezek általában tételesen megszabják, hogy a közhatalmi szerkezetű jogviszonyban a közigazgatási szervnek meddig kell elmennie, illetve meddig mehet el olyan jogok és kötelezettségek meghatározásában, korlátozásában, amelyek az érintettek egymással való polgári jogi jogviszonyait (pl. szomszédjogok terén) is módosítják. Ha az építési jogi szabályok pl. három méter oldaltávolságot írnak elő, a közigazgatási szerv – a közigazgatási anyagi jogi norma felhatalmazása hiányában – nem utasíthatja el az építési engedély kiadását azon indokkal, hogy a négyméteres oldaltávolság ellenére a konkrét esetben egyéb, építési előírás megszegésére nem visszavezethető okból a szomszédot szükségtelenül zavarja, mert az épület túl közel van hozzá és lehetne távolabb is. Mivel az építési hatóság betartotta a vonatkozó anyagi jogi szabályokat, nem sértett jogilag védett érdeket (hiszen az anyagi jog szabályai jelenítik meg ezeket a jogilag védett érdekeket), részéről hiányzik ez esetben a magatartás jogellenessége, így közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésére sem kötelezhető.

A közigazgatási szervek természetesen alkalmaznak polgári jogi normákat (pl. adóhatóság szerződésértelmezése, gyámhatóság kapcsolattartásra vonatkozó döntései). Ezt azonban a közigazgatási jogi normák felhatalmazása alapján teszik, a közigazgatási anyagi jog releváns részeként, ahol ismét a közigazgatási anyagi jogi szabályok jelenítik meg a jogilag védett érdekeket. Az érintett ügyfelek, érdekeltek közötti polgári jogi jogviszonyokba pedig nem a polgári perrendtartás szerinti anyagi jogerő hatályával (hatásával)<sup>21</sup> avatkozik be a közigazgatási szerv.

Mindebből következik, hogy a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének feltétele, hogy a közigazgatási cselekmény tágabb értelemben vett *közigazgatási anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokba ütközzön*, azaz az Alaptörvényen keresztül az alapjogoknak, az uniós normáknak, valamint a közigazgatási anyagi jogi vagy eljárásjogi jogszabályoknak, vagy azok felhatalmazása alapján más jogági szabályoknak (pl. gyámhatósági eljárás során az alkalmazandó családjogi szabályoknak) nem megfelelő tevékenység lehet közigazgatási jogilag és polgári jogilag egyaránt jogellenes. Az igényérvényesítőnek ezért a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igény esetén olyan jogszabálysértést kell előadnia, amely a fentiek szerint polgári jogellenességet a közigazgatási jogellenesség által eredményez.

Másrésről a közigazgatási szerv részéről a közigazgatási jog szerint jogellenes magatartás nem lehet a Ptk. 6:520. § (2) bekezdés d) pontja szerint „jogszabály által megengedett magatartás”, még akkor sem, ha a jogszabály által nem megengedett magatartás tartalma, a jogellenesség mibenléte és a felperes állított kára között esetlegesen hiányzik a

19 Az alapjogi megfelelés kapcsán ld. KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *Közigazgatási bíráskodás – erősödő alapjogvédelem?* Fundamentum 2016/1. 79–86.

20 A polgári jogi jogellenesség és a közigazgatási jogellenesség összekapcsolódásának eljárásjogi vetületeiről részletesebben: JÓJÁRT ESZTER – GELENCSÉR DÁNIEL: *A közigazgatási jogkörben okozott kár érvényesíthetőségének változása az új eljárásjogi szabályok hatálybalépésével.* Magyar Jog 2017/ 5. 298–304.

21 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 229. §, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (új Pp.) 360. §.

## Jogalkotásunk nyomában

releváns okozati összefüggés<sup>22</sup>. A Ptk. 6:520. § (2) bekezdés d) pontjának nyelvtani-logikai értelmezése alapján közigazgatási jogellenesség, a közigazgatási szerv közigazgatási jogilag meg nem engedett magatartása esetén a polgári jogellenesség hiánya sem állapítható meg<sup>23</sup>.

A közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igény tekintetében – úgy tűnik – *nem érvényesül ezért a jogágak teljes függetlensége*, bár a bírói gyakorlatban születtek a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti ügyekben is a jogági függetlenséget hangsúlyozó döntések<sup>24</sup>. Hangsúlyozni kell azonban, hogy *ha nem közhatalmi jogkörben* okozták a kárt, lehetséges, hogy a közigazgatási szerv magatartása polgári jogilag jogellenes annak ellenére, hogy közigazgatási jogi normát nem sért és közigazgatási jogi következménnyel nem jár.<sup>25</sup>

6. Ha adott a közigazgatási jogilag és polgári jogilag is jogellenes közigazgatási cselekmény és megállapítható a kár, alapvető kérdés, hogy van-e a kettő között *okozati összefüggés*. Ennek megítéléséhez polgári jogszabályok ismerete (pl. előreláthatóságra vonatkozó polgári anyagi jogi rendelkezés<sup>26</sup>), valamint az adekvát kauzalitás oksági elmélet alapján a megfelelő jogi következtetések levonásához *a megsértett közigazgatási jogszabály által védett jogi érdek feltárására szintén szükség lehet*. Az építési jogi példán bemutatva, a háromméteres oldaltávolság összefügg a szomszédjogi érdekek védelmével. Ha az építési engedély olyan épület építését engedélyezi, amelynél a jogszabály által megengedett háromméteres oldaltávolság nem teljesül, és így a benapozottság elvesztése miatt a szomszéd kerti növényei tönkremennek, a kár és a jogszabálysértés között fennállhat a releváns oksági kapcsolat. Szakértői kérdés is lehet azonban, hogy ha a háromméteres oldaltávolságot megtartotta volna, akkor is tönkrementek volna-e a növények. Ha ugyanis bizonyítani lehet, hogy háromméteres oldaltávolság megtartásánál is tönkrementek volna a növények, hiányozhat a polgári jogilag a kártérítéshez szükséges okozati összefüggés a hatóság jogszabálysértése és a kár között.

7. Egyetértés mutatkozik abban a jogalkalmazás terén, hogy a közigazgatási jogellenesség önmagában a kártérítési felelősség jogalapját nem dönti el.<sup>27</sup> A felelősség megállapításához szükséges *a közigazgatási szerv részéről megvalósít-*

*tott magatartás felróhatósága*, ebben az esetben a közigazgatási szerv nem tudja bizonyítani, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható (exkulpáció sikertelensége). *Eörsi Gyula* szerint „a felróhatóság olyan köztes fogalom a jogellenesség és a vétkesség között, ami nem követeli meg a vétkességnek (gondatlanság, szándékosság) és a tudati viszonyulásnak a vizsgálatát, hanem annak keretében tulajdonképpen a magatartás „társadalmi értékelése” megy végbe. Vagyis nem azt kell vizsgálni, hogy a magatartás tanúsításakor mi játszódott le a cselekvő tudatában, hanem azt, hogy kellő körültekintés esetén felismerhette volna annak jellegét”<sup>28</sup>. Az értékelés az elvárható magatartásra és nem a jogalkalmazó szubjektumára irányul. Közigazgatási jogkörben okozott kár esetén nem csupán a tisztviselőnek, hanem *a közigazgatási szervnek is bizonyítania kell*, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A közigazgatási szerv *nem mentheti ki a felelősségét* sem költségvetési forrás- vagy létszámhiányra, sem köztisztviselője betanításának hiányosságaira hivatkozással<sup>29</sup>. A felelősségi forma egyes jogirodalmi következtetések szerint a másért való felelősség speciális alakzata felől az intézményi felelősség irányában történő elmozdulás jeleit mutatja.<sup>30</sup>

Nem hagyható figyelmen kívül az adott helyzetben általában elvárható magatartás vizsgálatánál, hogy a *közigazgatási jogalkalmazás is egy összetett kognitív folyamat*. Egyrészt a tényállás körében bizonyítékok mérlegelése útján a múlt-ra vonatkozó következtetéseket tartalmaz, másrészt az alkalmazott közigazgatási anyagi jogi és eljárásjogi szabályok értelmezését és a feltárt tényekre vonatkoztatását igényli, és a jogalkalmazó számára a folyamatosan változó életviszonyok nyomán kialakuló bizonytalan ténybeli, jogi helyzetekben is az időszerű döntés kényszerét hordozza magában. Ezeket ellensúlyozza a jogorvoslati rendszer. A jogalkalmazótól elsősorban az eljárási szabályok betartása, a gondosság, a tárgyi jog ismerete és a logikus gondolkodás kérhető számon. Ennek megfelelően alakult ki a bírói gyakorlatban a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igényeknél is alkalmazott, ún. kirívó jogalkalmazási tévedésre vonatkozó elv<sup>31</sup>, melynek részletes ismertetése

igazgatási szerv határozatát jogszabálysértőnek minősíti (Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV.22.096/2010/4.).

28 EÖRSI i. m. 128–129.

29 Vitatható ezért a BH 2002.226 jogeseti döntés, mely szerint a közigazgatási szerv azért nem felelt a késelemért, mivel a kárpótlási törvény hatálybalépését követően indult ügyek jelentős száma az ügyintézésben bizonyos késelemet előidézett.

30 FUGLINSZKY, i. m.; 494. Mindez felveti annak kérdését, hogy a közigazgatás működésével okozott kárért a közigazgatás jogi környezetét, tárgyi és személyi feltételeit biztosító, azt működtető entitás, az állam felelőssége tétele is indokolt lehet, ez azonban a hatályos jogszabályok módosítását igényelné.

31 Csak a kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés alapozza meg a jogalkalmazó szerv kárfelelősségét (EBH 2001.526, Legf. Bír. Pfv.V.20.912/2007/3.) Nem lehet szó a felróhatóság körén kívül eső téves jogalkalmazásról, ha a jogszabály rendelkezése teljesen és

22 Pl. késedelmesen kiadott építési engedély alapján az engedély tartalma miatt érvényesített kárigény.

23 A felróhatóság és az okozati összefüggés a kár és a jogellenes magatartás között azonban ebben az esetben is vizsgálendő.

24 Pl. BH 1996.638.

25 Tehát, ha nem a Kp. szerinti közigazgatási cselekményről van szó, elsősorban azért, mert nem a közigazgatási jog szabályozza azt. Ennek egyik klasszikus példája a közigazgatási szerv tulajdonában álló gépjárművel közúti baleset okozása.

26 Ptk. 6:521. §.

27 A közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget nem alapozza meg önmagában az sem, ha a közigazgatási perben a bíróság a köz-

és elemzése jelen tanulmány kereteit meghaladja.<sup>32</sup> Témánk szempontjából két gondolatot kívánunk ehhez csupán hozzáfűzni.

Egyrészt a kirívó jogalkalmazási tévedés doktrínájának a Kp. és az új Pp. eljárási szabályai alapján is van létjogosultsága, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy az nem szolgálhat alapul valamilyen privilegizált felróhatósági mércéhez. Nem a felróhatóság kisebb fokáról van szó, hanem arról, hogy a közigazgatási jogalkalmazás jogszerűségét jogerősen, véglegesen elbíró szervétől (felettes közigazgatási szerv vagy közigazgatási bíróság) eltérő ténybeli következtetés, jogértelmezés önmagában nem jelenti a jogalkalmazótól elvárható magatartási követelmény megsértését, ha a jogalkalmazó kellően gondos volt, és pl. a jogértelmezése a logika szabályaival alátámasztható, azaz nem egyértelműen téves.<sup>33</sup>

Másrészt annak eldöntése, hogy mi minősül a közigazgatási jogalkalmazásban kirívó jogértelmezési tévedésnek, a közigazgatási anyagi és eljárási jog, illetve gyakorlatának ismeretét is igényelheti. A polgári bíróságok egy része a közigazgatási jogszabály értelmezési lehetőségeit, közigazgatási bírósági gyakorlatot, döntést is vizsgálva foglal állást a kirívó jogértelmezési tévedés kérdésében<sup>34</sup>, illetve ennek hiányában – kimondatlanul is – azt a zsinórmértéket követi, hogy ami a polgári bíró számára is megállapíthatóan egyértelmű jogértelmezési tévedés, az kirívó tévedésnek minősül.

8. *A személyiségi jogsértés* legfőbb szubjektív jogkövetkezménye, a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire, különösen a kimentés módjára, a Ptk. 2:52. § (2) alapján a *kártérítési felelősségre vonatkozó szabályokat* kell megfelelően alkalmazni. Ezáltal a közigazgatási jogkörben okozott személyiségi jogsérelem esetén a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igény anyagi jogi [Ptk. 6:548. § (1) és (2) bekezdése] feltételeire vonatkozó szabályokat kell figyelembe venni.<sup>35</sup> Sérelemdíjigény esetén ugyanúgy vizs-

gálni kell, hogy volt-e a sérelem elhárítására alkalmas jogorvoslat, és annak igénybevétele megtörtént-e vagy sem. A személyiségi jogsértés egyéb, Ptk. 2:51. §-a szerinti objektív jogkövetkezményeire (pl. személyiségi jogsértés megállapítása, eltiltás, jogsértés megszüntetése stb.) a Ptk. 2:52. § (2) bekezdése nem vonatkozik, ezáltal ezen jogkövetkezmények alkalmazhatósága független a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igényérvényesítésre vonatkozó anyagi és eljárási feltételektől.

9. A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben vizsgált közigazgatási cselekményre vonatkozó közigazgatási jogi jogellenesség és polgári jogi jogellenesség szoros összefüggésére figyelemmel jelentősége van a közigazgatási bírósági ítélethez fűződő anyagi jogerőhatás terjedelmének. A közigazgatási perbe vitt érvényesített jognak a közigazgatási szerv és ügyfél között korábban, a Kp.-t megelőzően a vitatott határozat jogszerűsége volt tekinthető. *Fuglinszky Ádám* is rámutatott a közigazgatási per és a kártérítési per kapcsolata vonatkozásában utalva a PK 43. számú állásfoglalás indoklására, hogy a kártérítési per *nem vezethet más eredményre, mint az államigazgatási per*. Ha az ügyfél a határozat megtámadása iránti perben pervesztes lett, „ugyanazon az alapon kártérítés iránt már nem indíthat sikeresen új pert”. A jogalkotó egy külön „előperbe”, a közigazgatási perbe „szervezi ki” a kártérítési tényállás egy fontos elemének vizsgálatát, nevezetesen, hogy beszélhetünk-e jogellenes károkozó magatartásról vagy sem<sup>36</sup>. *Bella Mária* szerint akár pernyertes, akár pervesztes lesz a fél, a kártérítési perben eljáró bíróságot köti a közigazgatási per bíróságának határozata, a döntés alapjául szolgáló tények és jogi okfejtés.<sup>37</sup> A közigazgatási jogkörben okozott kártérítés iránti per eredményességét alapvetően befolyásolja az, hogy a közigazgatási cselekmény mely aspektusának jogszerűtlenségét állapítja meg a közigazgatási bíróság. *Az 1952. évi régi Pp. XX. fejezete alapján* – mivel a közigazgatási bírói út szűkebbre szabott, mint a Kp. szerint – széles körben látott a polgári ügyben eljáró bíróság lehetőséget arra, hogy a közigazgatási bíróság által jogszerűnek minősített határozat ellenére a közigazgatási szerv cselekményének közigazgatási perben jogkövetkezménnyel nem járó, *közigazgatási jogilag nem értékelt jogszerűtlensége miatt marasztalja a közigazgatási szervet*.<sup>38</sup> A jogalkotó a Kp. megalkotása során a szélesebb közigazgatási bírósági kontroll megvalósítása mellett ezt az esetenként

nyilvánvalóan egyértelmű, a ténymegállapítás és a döntés pedig nem mérlegelés eredménye (EBH 2001.526.)

32 Részletesen ld. FUGLINSZKY, i. m. 522–527.

33 Megítélésünk szerint, ha a közigazgatási szerv jogalkalmazó cselekménye közigazgatási jogilag jogszabályba ütközik, azaz a Ptk. 6:520. § d) pontja alapján nem megengedett magatartás, és ezt közigazgatási bíróság jogerősen megállapította, akkor a polgári jogi jogellenesség hiánya sem állapítható meg, ezért a kirívó jogalkalmazási tévedés hiányának joggyakorlata csak a felróhatóság hiánya körében értékelhető.

34 Pl. BDT 2008.1817, BH 2009.325. Ez utóbbi eset azért is figyelemre méltó, mert a polgári bíróság a közigazgatási ügyben született ítélet indoklására támaszkodva állapítja meg azt, hogy a jogszabály egyértelmű és pontos, emiatt marasztalja súlyosan téves jogértelmezés miatt a közigazgatási szervet, ugyanakkor a tényállás szerint az alperes korábban a felperesre kedvezőbb vámahatósági gyakorlata változott meg.

35 Megítélésünk szerint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének eljárásjogi feltételekre vonatkozó szabályait is alkalmazni kell sérelemdíjra vonatkozó személyiségi jogi igények esetén. A Ptk. 2:52. § (2) bekezdése nem tartalmaz megszorító rendelkezést a feltételekre vonatkozóan, ezért az eljárási feltételeket is figyelembe kell venni. Ettől eltérő véleményen van JÓJÁRT–GELENCSÉR, i. m. 302.

36 FUGLINSZKY i. m. 520. oldal

37 BELLA MÁRIA: *Közigazgatási perben hozott ítélethez fűződő jogerőhatás érvényesülése a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési perben*, Magyar Jog 2011/8. 482–484.

38 Pl. BH 2009.325. A konkrét esetben a felperes egy közigazgatási bíróság által felülvizsgált és jogszerűnek talált vámahatározatban kiszabott vámkötelezettségből eredő kártérítési követelést érvényesített, és a közigazgatási szerv felelősségét a polgári bíróság a szerv eljárása során kiadott korábbi, a közigazgatási jogalkalmazási gyakorlattal egyező, azonban utóbb tévesnek bizonyult tájékoztatása miatt megállapította.

### Jogalkotásunk nyomában

széttartónak minősített gyakorlatot lehetőség szerint vissza kívánta szorítani.<sup>39</sup>

### III. Jogalkotói dilemmák

Annak megértéséhez, hogy az új szabályozás mennyiben hagyja meg a közigazgatási jogkörben okozott kár miatti igényérvényesítést a régi keretek között és miben jelent változást, érdemes a jogi normákban is kifejeződő jogpolitikai célok megragadására és megfelelő értékelésére kísérletet tenni.

10. A jogágak elkülönülése jogtörténeti fejlemény, a modern kor jogfejlődése ismét a jogágak közeledését mutatja. Bár alapvetően a polgári jogvitákat polgári bíróságok bírálják el, a büntetőeljárás törvény által biztosított adhéziós eljárás lehetőséget ad arra, hogy büntetőbíróságok döntsék polgári jogi kérdésekben. Felvetődhet ez a közigazgatási jogkörben okozott kár esetén is.

Alapvetően *három lehetséges megoldás* kínálkozott így a jogalkotó előtt a kodifikáció során, amelyek egyaránt magukban foglaltak lehetőségeket és veszélyeket is. Az *első* lehetőség az, hogy a közigazgatási bíróság bírálja el a közigazgatási tevékenység jogszerűségét és a kártérítést is egy eljárásban, a *második* lehetőség szerint az ügyfél választása szerint kérheti a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igény elbírálását a közigazgatási bírósági eljárásban, vagy polgári bíróság előtt (adhéziós eljárás mintájára), a *harmadik* lehetőség szerint a polgári bíróság kizárólagos hatáskörében marad a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igény megtérítése.

10.1. Az első esetben, ha a közigazgatási bíróság bírálja el a közhatalommal okozott kártérítési, illetve személyiségi jogi igényt is, nincs szükség egy a közigazgatási tevékenység jogszerűségét elbíráló közigazgatási bírósági eljárásra, majd egy a kártérítésről, vagy személyiségi jogsérelemlről, annak következményeiről döntő második eljárásra. Az *eljárás gyorsabb, egyszerűbb, az ügyfél számára hatékonyabb*. A közigazgatási bíróság – a közigazgatási anyagi és eljárásjogi tapasztalatai alapján – gyorsabban lehet képes felmérni a közigazgatás jog alkalmazásának kirívóan súlyos voltát és felelősségét, mint a polgári bíróság. Lehetőség, hogy megszünteti a polgári és közigazgatási bírásokban helyenként felmerülő kettős bírósági gyakorlatot<sup>40</sup>, a könnyebb

kártérítési igényérvényesítés regulatív ereje, a gyors visszatérés a közigazgatás jogszerűsége igyekvését erősítheti, ezáltal a színvonalát javíthatja. *Gyengesége* azonban, hogy az egy eljárás *bonyolult esetekben elhúzhatja* a pert, mivel a kár, okozati összefüggés meghatározására, a kártérítés összecszerűségére bizonyítást kell felvenni. Ezen enyhíthet valamelyest a részítélet hozatalának lehetősége. *Veszélye* lehet, hogy jelentősen megnövekszik a kártérítési ügyek száma, az államra a könnyebb igényérvényesítés miatt jelentős terhek hárulnak, a polgári bíróság és a közigazgatási bíróság gyakorlata nagymértékben eltérő irányt vesz.

10.2. Erre tekintettel a második lehetőség, az *adhéziós eljárás* mellett szólhatna, hogy egyszerűbb megítélésű ügyekben a közigazgatási bíróság maga is dönthetne kártérítésről vagy sérelemdíjról, ami az *előző megoldás előnyeit* magában foglalja a gyorsabb igényérvényesítés, hatékonyabb jogvédelem terén. *Lehetőség*, hogy kialakul egy olyan munkamegosztás a közigazgatási bíróság és a polgári bíróság között, amely optimalizálja a perhatékonyságot és a szakmaiságot. *Nehézsége*, hogy kettős szabályozást igényel, a közigazgatási és a polgári bírósági joggyakorlat a Be. által biztosított adhéziós eljáráshoz hasonlóan nem lesz teljesen egyetemes, az ügyteher nehezen számítható. *Fennáll annak veszélye is*, hogy a közigazgatási bíróságok az esetek túlnyomó részében átadják a kártérítésről való döntést a polgári bíróságoknak, így semmi sem változik és a jogpolitikai célok nem érvényesülnek.

10.3. A közigazgatási jogkörben okozott kártérítés iránti és személyiségi jogsértések miatti sérelemdíjas igények kizárólag *polgári hatáskörben tartása jár a legkevesebb változtatással*. A jogalkotó ezt a megoldást választotta, ám nem hagyta teljesen érintetlenül a szabályozást, hanem – a Ptk. új szabályára is figyelemmel – eljárásjogi szabályokkal az igényérvényesítés feltételül szabtta, hogy a *közigazgatási bíróság megállapítsa a jogsértést* abban az esetben, ha a közigazgatási bírói út igénybevétele lehetséges. Ennek a megoldásnak az előnye, hogy megőrzi a polgári bírások egységét, közeledhet egymáshoz a közigazgatási és polgári bíróság gyakorlata. *Előnye* ennek a megoldásnak, hogy a jelenleg alapjaiban megváltozó eljárás- és perjogi szabályozás tényét, illetve a közhatalmi jogkörben okozott kár kérdéskörének mélyebb újragondolásának szükségességét is figyelembe veszi, s így tulajdonképpen nyitva hagyja a kérdéskört. *Gyengesége*, hogy a kártérítési igény érvényesítése a közigazgatási szervvel szemben továbbra is nehézkes, mivel erre *külön pert kell indítani*, s polgári bíróság ítélkezik olyan ügyben, amelynek alapvető gyökerei a közigazgatási jogban is vannak. *Veszélye*, hogy nem oldódik meg a jog-

39 Ld. F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási perjog fejlesztésének koncepcionális irányai*. Magyar Jog, 2015/9. 485–491., 488.

40 Pl. BH 1996.638. Az államigazgatási szerv a közigazgatási határozat visszavonása elleni fellebbezést jogerősen elutasította, a polgári bíróság megállapította közigazgatási per nélkül, hogy az építési engedély visszavonása törvénysértő volt. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a perben elsődlegesen a jogellenesség kérdésében kellett az elsőfokú bíróságnak állást foglalni és tévedett, amikor az államigazgatási

szerv jogerős döntéséről azt állította, hogy csak közigazgatási per keretei között lehet felülvizsgálni. Kifejtette, hogy a kártérítési per bírósága önállóan bírálhatja el, hogy valamely államigazgatási határozathoz kapcsolódhat-e kártérítési felelősség.

gyakorlatban lévő kettősség, a közigazgatással szembeni jogvédelem továbbra sem lesz elég hatékony. Az igényérvényesítés időszerűségét is nagymértékben veszélyeztetheti az esetek jelentős részében a két eljárás egymásutánisága, ami különösen nemzetközi fórumok előtt eredményesen kifogásolható lehet.

#### IV.

### Lényeges változások a közigazgatási jogkörben okozott károk érvényesítésével összefüggésben a Kp. és az új Pp. alapján

#### 11. Már nem csak polgári bírósági hatáskör

A Kp. és az új Pp. hatálybalépését megelőzően a közigazgatási szervvel szembeni kártérítési igények elbírálására a polgári bíróság rendelkezett hatáskörrel, a közigazgatási bíróságnak csak kivételes esetben, egyes közigazgatási anyagi jogi szabályok (pl. közbeszerzés) felhatalmazása alapján volt hatásköre kártérítési vagy sérelemdíj iránti igény elbírálására.

A Kp. 38. (1) bekezdésének *f*) pontja közigazgatási szerződések esetén kifejezetten feljogosítja a felet arra, hogy közigazgatási szerződés megszegéséből eredően közvetlenül a közigazgatási bíróság előtt kártérítési igényt, illetve a Ptk. 2:52. § (2) bekezdése utaló szabálya folytán sérelemdíj iránti igényt terjesszen elő. A közigazgatási szerződéssel összefüggő közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény tehát már nem tartozik polgári bíróságra.<sup>41</sup> A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése és a sérelemdíj iránti igények elbírálása egyebekben azonban továbbra is a polgári ügyekben eljáró bíróság hatáskörében maradt.

#### 12. Új anyagi jogi feltétel

A Ptk. 6:549. § alapján már nemcsak a közigazgatási rendes jogorvoslatot, hanem a bírósági jogorvoslatot is ki kell méríteni. A Kp.-ben a bírósági jogorvoslat már nem határozat felülvizsgálat, hanem a közigazgatási jogvita körébe tartozó valamennyi keresetet jelenti, ezért a hatálybalépésével a Ptk. kapcsolódó szövege megváltozik, ami jelentős változást hoz a kártérítési pereket megelőző eljárásoknál.<sup>42</sup> Ugyanis a Kp. új keresettípusai, valamint azonnali jogvédelmi intézkedései, a közigazgatási jogvita lehetősége szélesebb körben biztosítják, hogy a sérelmet szenvedett, illetve a károsult közigazgatási bírósági úton hárítsa el a sérelmét, illetve a kárt.<sup>43</sup>

41 A közszolgálati perekben érvényesíthető igények is a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe tartoznak a jövőben, de ezek nem a polgári bíróság, hanem a munkaügyi bíróság hatásköréből kerülnek át.

42 Kp. 38. §.

43 A megváltozott jogszabályi környezetre, a megtámadási peren túli perek (pl. mulasztási per) lehetőségére is figyelemmel (Kp. 38. §) nehezen tartható fenn a továbbiakban pl. az a jogirodalmi álláspont, misze-

A Ptk. új szabálya folytán közigazgatási jogkörben okozott kár miatt indított kártérítési pert megelőzően ezért *gondosan tanulmányozni kell*, hogy a Kp. alapján milyen keresettel vagy jogorvoslattal lehet esetleg elhárítani közigazgatási bírósági úton a hátrányos következményeket és figyelemmel kell lenni a Kp. keresetindítási határidőire is. Hangsúlyozni kell azonban, hogy *kizárólag abban az esetben érvényesül ez az anyagi jogi feltétel*, ha biztosított a közigazgatási bíróság előtti jogorvoslat és az alkalmas a kár, személyiségi jogsérelem elhárítására. Ez a rendelkezés korábban sem zárta ki, és jelenleg sem zárja ki, hogy azokban az esetekben, ahol a közigazgatási bíróság előtti eljárás objektíve a kár vagy a sérelem jellegénél fogva alkalmatlan a jogsérelem vagy a kár elhárítására, a fél igényét a közigazgatási bíróság előtti eljárás befejezése előtt érvényesítse. Ugyanakkor a Kp. több helyen foglalkozik a jogsérelem elháríthatóságának kérdésével, így például megállapítási ítéletet hozhat a közigazgatási ügyben eljáró bíróság, „ha a jogsérelem így elhárítható”<sup>44</sup>, továbbá a bíróság köteles hivatalból rendelkezni a keresetnek helyt adó ítéletében a közigazgatási tevékenység jogsértő következményének elhárításáról.<sup>45</sup> Azt sem szabad továbbá figyelmen kívül hagyni, hogy a törvényalkotó új eljárásjogi feltételt is támasztott a jogérvényesítéshez.

#### 13. Új eljárásjogi feltétel

Az új Pp. 24. § (3) bekezdése a korábbi szabályoktól eltérően eljárásjogi feltételként írja elő, hogy – amennyiben a közigazgatási bírói út biztosított – közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt csak akkor lehet pert indítani, ha a közigazgatási bíróság a jogsértést *jogerősen megállapította*. Ez a rendelkezés annak a tanulmányunk első részében a jogellenesség körében adott anyagi jogi levezetésnek az eljárásjogi leképezése és egyértelműsítése, amely szerint a polgári jogi jogellenességnek feltétele a közigazgatási jogellenesség. Itt is hangsúlyozni kell azonban, hogy a jogszabály egyértelműen kimondja, hogy abban az esetben, ha nincs lehetőség közigazgatási jogvitára (pl. a közigazgatás járulékos cselekményei<sup>46</sup>), ez az eljárásjogi feltétel nem áll fenn, ezért a károsult jogait nem korlátozza.

Ugyanakkor a generálklauzulával megnyitott bírói út (Kp. 4. §) és az ahhoz kapcsolódó új keresettípusok (Kp.

rint „ha a határozathozatal elmaradt, nincs lehetőség jogorvoslat igénybevételére sem. A károsultnak nincs ilyenkor olyan kötelezettsége sem, hogy a károkozóhoz kérelemmel vagy panasszal forduljon”. (PETRIK FERENC: *Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony*, HVG-ORAC, 2011. 162.)

44 Kp. 93. § utolsó fordulata.

45 Kp. 89. § (3) bekezdése: A jogsértés megállapítása esetén a bíróság hivatalból kötelezi a közigazgatási szervet a tevékenység jogsértő következményének elhárítására.

46 Kp. 4. § (4) bekezdés b) pontja szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezik, nincs helye közigazgatási jogvitának önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan.



## Jogalkotásunk nyomában

38. §) folytán a bírói út igénybevételének lehetetlensége már csak kivételesen – elsősorban az ágazati szabályok korlátozásai folytán – áll fenn a közigazgatás közhatalmi cselekvéseinél. A Kp. 38. §-a alapján a megtámadási kereseten túl kérhető a mulasztás megállapítása, közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés, közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása, illetve önállóan is kérhető a közigazgatási cselekmény jogsértő jellegének megállapítása.

Itt két olyan esetkörrel érdemes még foglalkoznunk, amikor kérdéses, hogy szükséges-e a közigazgatási bíróság előtti eljárás, illetve hogy milyen kereseti kérelmet kell előterjeszteni a felperesnek ahhoz, hogy később lehetősége legyen kárigényének érvényesítésére. Ezt a legjobban az ügyintézési határidő túllépésén mint eljárási szabályszegésen lehet bemutatni, a cikk időpontjában még hatályos hatósági eljárásjogi szabályok (azaz a Ket.) alapján.<sup>47</sup>

Az első eset az, amikor a jogsértést maga a közigazgatási szerv a Ket. 33/B. §-a alapján, vagy jogorvoslati, döntés-felülvizsgálati eljárása során a felügyeleti szerve megállapítja. A *határidő-túllépés* olyan jellegű eljárási szabályszegés, amely utóbb nem (vagy a jelenleg a Ket. 33/B. §-a által biztosított illeték-visszatérítés folytán csak részben) hárítható el. Mivel a jogsértés már megállapítást nyert, a közigazgatási bírósági út szükségtelenné – sőt, jogvédelmi igény híján lehetetlenné – válik. Az így el nem hárított károk érvényesítéséhez alapvetően a közigazgatási szerv által jogerősen megállapított jogsértés is elegendő a kártérítési per megindításához. Képviselhető tehát az az álláspont, amely szerint ilyen esetben közigazgatási bírói út nem áll rendelkezésre (nincs jogvédelmi igény), ezért az új Pp. 24. § (3) bekezdése szerinti közigazgatási ügyben eljáró bíróság általi jogsértés megállapítása is szükségtelen.

A második problémakör az, ha az ügyfél csak a *határidő túllépését sérelmezi*, emiatt szeretne kártérítési igényt érvényesíteni. Az ügyintézési határidőn túli döntéshozatal a bírói gyakorlat szerint az esetek többségében az ügy érdemére ki nem ható szabályszegés, de esetről esetre vizsgálанд ez a jelleg. Kérdés, hogy ebben az esetben mi a helyes eljárás: *megtámadási vagy megállapítási keresetet kell-e benyújtani*, sőt még ad absurdum az is felmerülhet a bírói gyakorlatban még mindig alkalmazott alkalmatlanságra tekintettel, hogy kell-e egyáltalán közigazgatási pert indítani. Ez utóbbi felvetést a legkönnyebb megválaszolni: mivel a Ptk. szerint az a feltétel, hogy a jogsérelem nem volt a közigazgatási per révén elhárítható, a közigazgatási bírói utat mindenképpen ki kell meríteni. Ennek dogmatikai oka is van: a közigazgatási bíróság jogosult csak dönten arról, hogy az adott eljárási szabályszegés kihatott-e az ügy érdemére, vagy sem, hiszen ez a jogellenesség kérdésköréhez kapcsolódó kérdés. Annak eldöntésénél, hogy milyen típusú kere-

setet kell indítani, szem előtt kell tartani, hogy a Kp. rendszerében a határozatok ellen tipikusan igénybe vehető keresetfajta a megtámadási kereset. A megállapítási kereset előterjesztésének feltétele, hogy más kereset benyújtása ne legyen lehetséges és az a felperes alperessel szembeni jogainak megóvása érdekében szükséges legyen.<sup>48</sup> Ha a fél eleve abból indul ki, hogy az ügy érdemére ki nem ható szabályszegésről van szó, ezen az alapon nem kéri a határozat megváltoztatását, megsemmisítését, és ezzel egyúttal azt állítja, hogy a kára a közigazgatási perben nem hárítható el, álláspontunk szerint elvileg kérheti csak a jogsértés megállapítását is. Ez azért lehet problémás, mert ha a bíróság az ügy érdemére kihatónak találja ezt az eljárási szabályszegést, akkor elvileg megállapítási kereset benyújtásának nincsen helye, hiszen megtámadási kereset benyújtható lenne. Ugyanakkor a *keresethez kötöttség jelenlegi értelmezése* alapján elvileg nem kizárt ebben az esetben a megállapítási kereset alapján megtámadási ítélet meghozatala sem. A jelenlegi közigazgatási bírói gyakorlat ugyanis – amely feltehetően szigorodni nem fog a Kp. új szabályai nyomán sem, hiszen tartalmilag igen hasonló, s inkább a további oldás irányába hat az új szabályozás – a kereseti kérelemhez kötöttséget úgy értelmezi, hogy az nem akadályozza annak, hogy a bíró megváltoztatás helyett hatályon kívül helyezést mondjon ki, ez átvethető a megtámadási ítélet – megállapítási ítélet közötti választásra is.

Tipikusnak persze az a konstelláció tekinthető, hogy a felperes többféle jogsérelemet is felsorol, amelyeknek alapján a közigazgatási cselekmény megsemmisítését, megváltoztatását kéri. Ekkor kérdésként felvethető a jogalkalmazásban, hogy a *jogsértés megállapítása iránti kereset másodlagosan, eshetőlegesen* előterjeszthető-e arra az esetre, ha pl. a közigazgatási bíróság nem teljesítené a kereseti kérelmet pl. abból az okból, hogy a megállapított jogszabályszegés nem hatott ki a határozat érdemére, de emiatt kártérítési igényt kíván érvényesíteni. Elvileg *nincs olyan szabály*, amely kizárná az ilyen keresethalmazatot. Ugyanakkor az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegés esetében a kereset elutasítása gyakran nem azért történik, mert az állított jogsérelem nem állapítható meg, hanem azért, mert a szabályszegés az ügy érdemére nem hatott ki. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság ebben az esetben jelenleg is *megállapítja a jogsértést az ítélet indokolásában*, az más kérdés, hogy ez a jogsértés a közigazgatási perben következmény nélkül maradhat, hiszen megsemmisítésnek, megváltoztatásnak erre tekintettel nincs helye. Ebben az esetben egyértelműen nem kerül elhárításra az ügyintézési határidő túllépésével okozott jogsérelem, az ítélet indokolásában azonban meg-

47 Olyan ügyet modellezzünk, amelyben függő hatályú döntés meghozatalának nincs helye.

48 A Kp. 38. § (2) bekezdése szerint: „Megállapítás iránti kereseti kérelem akkor terjeszthető elő, ha az a felperes jogainak az alperessel szemben való megóvása érdekében szükséges, és a közigazgatási tevékenység vagy a jogviszony természeténél fogva, illetve valamely más okból az (1) bekezdés a)–e) pontjában meghatározott kereseti kérelemnek nincs helye.”

állapítást nyer a közigazgatási bíróság által a kártérítési igény feltételét jelentő eljárási szabályszegés, közigazgatási jogsértés, a Pp. által támasztott eljárásjogi feltétel tehát teljesül megállapítási kereset nélkül is.<sup>49</sup> Ezt támasztja az is alá, hogy megállapítási ítélet meghozatalára tágabb körben van lehetőség, mint megállapítási kereset benyújtására.<sup>50</sup> Ennek a fentiekén túl az is oka, hogy a per során is alakulhatnak ki olyan helyzetek, amelyek folytán az eredetileg előterjesztett kereset már nem teljesíthető (például a közigazgatási szerv a határozatát időközben visszavonta, vagy azt a felügyeleti szerv megsemmisítette). Az itt elképzelhető konstellációk esetében a Kp. ugyan nagyrészt áttöri a keresetváltogatás általa felállított relatív tilalmát,<sup>51</sup> de nem elképzelhetetlen olyan helyzet, amelyben már nincs keresetváltogatásra mód.

Az *esetleges megállapítási kereset* előterjesztése számos esetben célszerűnek tűnhet tehát, különösen, ha a megtámadási kereset számos eljárási szabályszegést állít.

14. A közigazgatási bíróság ítéletéhez való kötöttség és annak deklarálása a polgári ügyben

A kifogásolt közigazgatási cselekmény által okozott kár tehát a közigazgatási bíróság által megállapított jogsértés alapján vizsgálható, az azonban, hogy az érvényesített kárigeny és a megállapított jogsértés egymással okozati összefüggésben áll, már a polgári per érdemére tartozó kérdés. A jogalkotó által a közigazgatási jogkörben okozott kártérítés iránti perre vonatkozó szabályok megváltoztatásának deklarált célja a polgári bíró kezének megkötése a jogellenes magatartás tekintetében volt. A Kp. a közigazgatási bíróság ítéletének anyagi jogerejét általános szabályok szerint a közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan határozza meg, az azonos felek közötti eljárásban.

Az új Pp. 264. §-a a fent ismertetett jogalkotói célkitűzést

49 Természetesen ilyen esetben az anyagi jogerő folytán csak olyan kárt lehet érvényesíteni, ami a megállapított jogsértés következménye, és nem pedig például az elutasított kereset tárgyát képező jogszerű határozaté.

50 A Kp. 93. §-a szerint „A bíróság ítéletében a jogsértés tényét állapítja meg, ha megváltoztatás, megsemmisítés vagy marasztalás nem lehetséges, és a megállapításhoz a felperesnek vagy az érdekeltnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsérelem így elhárítható.”

51 Így például, ha a Kp. 83. §-a alapján a jogsérelem orvoslásra kerül a közigazgatási szerv által a per során, a felperes a keresetét kiterjesztheti az orvosló cselekményre is. Ebben az esetben is elképzelhető azonban, hogy eleve kifogásolta az ügyintézési határidő túllépését, tehát hiába nyer orvoslást a határozattal okozott jogsérelem, az eljárási szabályszegéssel okozott jogsérelem azzal nem kerül elhárításra, tehát erre tekintettel a megállapítási ítélet – vagy azért, mert azzal a jogsérelem elhárítható a Kp. 93. § alapján, vagy azért, mert a kártérítési igény érvényesítéséhez a megállapítás szükséges – meghozatalára kerülhet sor.

továbbá úgy valósítja meg, hogy kimondja: *a közigazgatási ügyben eljáró bíróság közigazgatási tevékenység jogszerűsége tárgyában hozott jogerős ítélete a polgári bíróságot köti*. Ez a rendelkezés a közigazgatási jogellenesség és a polgári jogellenesség közigazgatási jogkörben okozott kártérítés terén történő fentebb levezetett összekapcsolódásából származtatható, és a jogalkotói célt egyértelműsíti. Tulajdonképpen a Kp. közigazgatási cselekmény jogszerűségére kiterjedő anyagi jogerőre vonatkozó rendelkezését illeszti be a Pp. rendszerébe.

Miután az új szabályok szerint eljárásjogi feltétele lesz a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési igénynek, hogy a közigazgatási bíróság a jogsértést megállapítsa, egyértelművé válik, hogy a polgári bíróság nem vizsgálhat más jogsértéssel összefüggő kárt, csak azt, amit a közigazgatási bíróság előtt a közigazgatási jogvita tárgyává tettek. Ez előgítheti a polgári és közigazgatási bírásokodás munkamegosztásának egyértelműsítését, és az esetenként szétartó gyakorlatok megszüntetését.

## V.

### Végezetül: régi vagy új?

A jogalkotó tehát a hatásköri szabályokat változatlanul hagyta, a polgári bíróság jár el továbbra is a közhatalmi jogkörben okozott kár megtérítése kapcsán. Ugyanakkor a Ptk. már korábban megváltozott szabálya, az azt most még gazdagabb tartalommal megtöltő Kp., továbbá az új Pp. ezen anyagi jogi szabályt eljárásjogi oldalról konkretizáló szabályai sok tekintetben teljesen új jogalkalmazói attitűdöt követelnek meg. Számos szempont egyidejű figyelembevételére van szükség ugyanis mind a jogi képviselők, mind a bírák által. Egyszerre kell a két jogvita tárgyait figyelembe venni, s ezekhez igazítottan összeállítani a keresetlevelet, illetve ítéletet hozni. A közigazgatási bírónak figyelemmel kell lennie az esetleges szukcesszív kártérítési perre, a polgári bírónak is más szemmel kell néznie a közigazgatási ügyben eljáró kollégája ítéletére, a jogi képviselőnek pedig mindkét szempontrendszer figyelembe véve kell a keresetlevél típusát és tartalmát meghatározni. Változatlan keretek között némiképpen megváltozott tartalomról beszélhetünk tehát, s kíváncsian várjuk, hogy a jogalkalmazói gyakorlat ezt a tartalmat hogyan alakítja, a felmerülő új kérdésekre milyen válaszokat talál majd. Ezeknek a kérdéseknek, mint jéghegynek jelen tanulmány csak a csúcspontát érintethette most. A jéghegynek az is része, hogy a közhatalmi jogkörben okozott kár átfogó szabályozására, a jogalkotóra ezek a kérdések és az azokra adott válaszok milyen módon hatnak majd vissza.