

Veszprémi Bernadett

Az államigazgatási jogkörben okozott kár szabályozási kérdései

A jelenlegi köztisztviselők kárfelelősségét érintő szabályozás korszerűsítésre szorul, és itt nem feltétlenül csak a Ptk-ra gondolok, hanem általában a köztisztviselők mulasztással okozott károkért való személyes felelősségének érvényesítésében és a közhatalom gyakorlása során okozott kárért való külső felelősség tekintetében. A felelősségi rendszer átalakítására és a kárfelelősség kiterjesztésére van szükség némely területen. A szankcionálás hatékonyabbá tétele is cél. A Ptk. koncepció ezt a folyamatot indította el. Különös hangsúlyt kap a Ptk. által szabályozott államigazgatási jogkörben okozott kár. Megvizsgálandó, hogy a mostani szabályozás elegendő-e, nem lenne-e szükséges kiterjeszteni a kár megállapíthatóságának, megtérítésének lehetőségét; megfelelő-e a hatósági ügyintézés végző köztisztviselő ellenőrzésének, szankcionálásának jelenlegi gyakorlata.

Több mint tíz éve, hogy a polgári jogi kodifikációról szóló 1050/1998. (IV. 24.) Kormány határozat elrendelte a polgári jog, azon belül is a Ptk. átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését. Ennek lebonyolítására létrehozták a Polgári Jogi Kodifikációs Fő- és Szerkesztőbizottságot, amelyek a kialakított munkacsoportok és munkabizottságok tevékenységének irányítására voltak hivatottak.

Az így elkészített normaanyag már az elfogadását megelőzően is számtalan változáson ment keresztül. Doktori témám szempontjából nem a Ptk. koncepció hibáit vagy erényeit kívánom kutatni, hanem csupán az államigazgatási jogkörben okozott kár (a jelenleg hatályos Ptk. 349.§-a) kérdését tekintem vizsgálódásom tárgyának. Ezen kérdés szabályozási hátterének kutatására az 1800-as évektől lehetőség nyílik, de a jelenlegi konferencia keretében leszűkíteném a hatályos Ptk. és a koncepció által kínált szabályozás-tervezet összehasonlítására. Sőt a Ptk.-tervezet 2007. október 29-i¹ és 2008. március 25-i² változata is nagymértékben eltér egymástól.

A Polgári Jogi Kodifikációs Főbizottság felhatalmazása alapján az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium 2006 során könyvenként – a Kötelmi Könyvet több részben – mindenki számára hozzáférhetővé tette az új Polgári Törvénykönyv első tervezetének és indokolásának teljes szövegét. 2008. június 5-én benyújtották az Országgyűlésnek az erre vonatkozó törvényjavaslatot, aminek a nyilvános vitája szeptember 16-án kezdődött meg. 156 módosító javaslat érkezett eddig.

Az államigazgatási jogkörben okozott kárral az Ötödik Könyv, a Kötelmi jog foglalkozik. Tulajdonképpen ez a témakör a harmadik személynek valamely közigazgatási szerv vagy köztisztviselő által okozott kár megtérítésének lehetőségét jelenti. Leggyakoribb esete, amikor a köztisztviselő feladatainak ellátása során nem megfelelően jár el és ezáltal harmadik személynek anyagi kára keletkezik. Pl. a BDT 2004.1028-ban szövetkezeti lakás átalakításához kértek építési engedélyt, hogy üzletté alakítsák, amit bérbe adhatnak. Ehhez a lakásszövetkezet elnökének hozzájárulását kérte a felperes. A jogerős építési engedély birtokában átalakította a lakást és kiadta. A tulajdonostársak azonban fellebbeztek, mivel az alapszabály módosulása következtében nem az elnök, hanem a tagok hozzájárulására lett volna szükség.

Azonban a munkavégzés minőségének javítását – bár kár bekövetkezése esetén ez elkerülhetetlen – nem itt kellene kezdeni. Érdeemes azon elgondolkodni, hogy pl. a Ktv. fegyelmi eljárást szabályozó fejezete részletesen kidolgozott, ennek ellenére fegyelmi eljárás megindítására ritkán, illetve csak nagyon végső esetben kerül sor a gyakorlatban. Az is igaz, hogy a jelenlegi közszolgálati ellenőrzés szabályainak következtében a mostani rendszer nem alkalmas ennek vizsgálatára.

Felvetődik a kérdés, hogy a köztisztviselők megfelelő munkavégzésének ellenőrzése, esetleges személyes felelősség megállapítása, az okozott kár megtérítésének érvényesítése csak a törvényi szabályozás megváltoztatásával érhető-e el. Véleményem szerint nemcsak a felelősség szabályozásánál, hanem a teljesítményértékelés szempontjai között is szerepet kell kapnia a hatósági ügyintézés színvonala értékelésének. Pl. a munkaköri leírásban foglalt feladatok teljesülésének vizsgálatánál a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm.rend. mellékletében értékelési tényezőt képez az elvégzett munka mennyisége, minősége, a határidők betartása és a munkához való hozzáállás. Nemcsak a szankcionálás, hanem a jutalmazás is pozitívan hathat a hatósági ügyintézés minőségére. Illetve emellett fontos szerepet játszik a média is az ügyek feltárásával.

1 <http://irm.gov.hu/>

2 <http://www.irm.gov.hu/>

Tehát elsősorban a jelenlegi szabályok következetes érvényesítésére, gyakorlati alkalmazására van szükség, másodsorban a jutalmazás terén lehetne ösztönző tényezőket beépíteni és csak ezt követően kellene a jogi normák felülvizsgálatával foglalkozni.

A közszolgálati ellenőrzés hatályos rendszerét is felül kell vizsgálni és a kor követelményeinek megfelelően módosítani szükséges. Az ezzel kapcsolatos problémákat egy másik előadás vagy cikk keretében kívánom összefoglalni. Emellett egy reprezentatív felmérés ötlete is megfogalmazódott bennem, amely segítene rávilágítani a fegyelmi eljárások elmaradásának, illetve egyáltalán a határidő-mulasztások okaira. Az ÖM honlapján már található effajta statisztikák,³ amelyek a regionális közigazgatási hivatalok és az önkormányzatok működési adatait tartalmazzák, de ebből a mulasztások mértéke és a mögöttük húzódó problémák, okok nem derülnek ki. Ez felveti a Ket. módosításának szükségességét is – pl. meghatározott adatok ügcsoportonkénti közzétételi kötelezettsége formájában.

A jelenleg is hatályos Ptk. szövegezését és elveit követve a koncepció is különválasztja a deliktuális és kontraktuális felelősséget. Előbbit az Ötödik Rész: Felelőség szerződésen kívül okozott károkért cím alatt tárgyalja.

Deliktuális (szerződésen kívüli) felelőség esetén a károkozó és a károsult között a károkozó magatartást megelőzően egy abszolút szerkezetű jogviszony létezik, és egy tartózkodásra kötelező tiltó norma megsértése hozza létre a relatív szerkezetű, szerződésen kívüli kárkövetelmet. A törvényjavaslat fenntartja a hatályos szabályt, miszerint a kárt okozó azzal mentheti ki magát, ha bizonyítja, hogy a kár elkerülése érdekében úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Ezzel elválasztja a szerződésszegésért fennálló (kontraktuális) kárfelelősséget a szerződésen kívüli (deliktuális) kárfelelősségtől.

A koncepció külön tárgyalja a felelőség egyes eseteit (2. Cím), nevesítve az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelőség kérdéseit. Azonban ami már a fejezetcímekben is feltűnik: nem államigazgatási jogkörben, hanem a közhatalom gyakorlása során okozott kárról beszél.

A hatályos Ptk. úgy rendelkezik, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslással nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. A Pp. 23. § (1) bekezdés b.) pontja értelmében azok a perek, amelyeket a közigazgatási jogkörben eljáró személyek által hivatalos eljárásukban okozott károk megtérítése iránt indítanak, a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak. Fel kell hívni arra figyelmet, hogy a Pp. már nem államigazgatási jogkört említ!

A kár megtérítésének feltételei: a jogellenes magatartás, kár, vétkesség, okozati összefüggés és a munkáltatói felelősséghez képest többletelem az államigazgatási jogkör megléte, a rendes jogorvoslással elháríthatatlanság és a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése. Ezek konjunktív feltételekként jelentkeznek.

A BH 2005.430-nál a kártérítési felelőség alapjául a közigazgatási határozat végrehajtásának elmulasztása szolgált. Két szomszédos ingatlan között az alperesek építési engedély nélkül támfalat emeltek, ami az idők folyamán elkezdett dőlni, ezért a felperes közigazgatási eljárást kezdeményezett, amelynek eredményeként a hatóság elrendelte a támfal elbontását és a határozatot előzetesen végrehajthatóvá nyilvánította. A támfal első szakaszán a munkálatokat elvégezték, azonban a második szakaszban nem. A helyszíni ellenőrzés és a szakértői vélemény alapján a hatóság megállapította, hogy életveszély már nem áll fenn és eltekintett a korábbi határozatának végrehajtásától. A bíróság kimondta, hogy a hatóság a végrehajtás elmulasztásával elősegítette az alperesek károkozását. Illetve az alperesek részéről már a támfal megépítése is jogellenes és felróható magatartás volt. Tehát a Ptk. 349. §-ában foglalt kárfelelősség fennáll.

A kárfelelősség kérdésével foglalkozott a BDT 2005.1109. is, amely esetben a megyei bíróság felszámolás ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését kérte a földhivaltaltól, azonban az csak később, a bírósági végrehajtó árverés kitűzésének feljegyzése iránti kérelme elbírálását követően tett ennek eleget. Ennek következtében a széljegyzés, illetve a feljegyzés elmulasztása és a rangsor felcserélése volt az a döntő momentum, amelynek következtében a végrehajtó a felszámolás alatt árverésen értékesíthette az ingatlant, így a földhivatal jogellenes magatartása és a kár bekövetkezése közötti okozati összefüggés fennáll.

Mi minősül államigazgatási jogkörben okozott kárnak? A Ptk. kommentárja szerint nem elegendő, ha a kárt egy államigazgatási szerv alkalmazottja tevékenysége során okozza, hanem annak a tevékenységnek is államigazgatási jellegűnek kell lennie és a károkozásnak az államigazgatási szerv közhatalmi szerepével kell kapcsolatban állnia. Nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenység alapján kell megállapítani, hogy államigazgatási tevékenységről van-e szó. Tehát pl. a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező, intézkedő tevékenység vagy annak elmulasztása minősülhet annak.⁴ A kár megtérítésére kötelezett szervről direkt a Ptk. nem fogalmaz meg külön rendelkezést, azt speciális, az államigazgatási szervezetrendszer létrehozó jogszabályokra bízva.

3 <http://www.otm.gov.hu/>

4 PK. 42. Complex DVD Jogtár KJK-Kerszöv Kiadó Kft., Bp., Lezárva: 2008. február 29.

Nem beszélhetünk ilyen jogkörről a BH 2004.64-nél, amikor a felperes egy közszolgálati televízióval kötött támogatási szerződésből eredő igényeit kívánta érvényesíteni, azonban az időközben megszűnt és az alperes nem rendelkezett a jogutódlás kérdéséről (bár létrehozott egy közhasznú társaságot). A felperes arra hivatkozott, hogy a közszolgáltatási feladatokat ellátó, költségvetési szervként létrehozott helyi televízió megalapításakor a képviselő-testület közhatalmi (államigazgatási) tevékenységet végzett és a költségvetési intézmény megszüntetése is ilyen tevékenységnek minősül. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az alapítói joggyakorlás nem minősül államigazgatási jogkörnek.

Szintén ehhez kapcsolódhat a BH 2004.277., amiben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy közigazgatási jogkörben okoz kárt a természetvédelmi hatóság, ha az ágazati miniszter mulasztásos jogsértése következtében jogszabályi rendelkezés nélkül közjogi eszközökkel korlátozza a tulajdonos jogosítványait, ellehetetleníti gazdasági tevékenységét. A felperes az esetben két tőegységgel rendelkezett, amelynek a feltöltési munkálataitól az alperes eltiltotta, mivel védett állatfajok telepedtek le a területen. A bírósági felülvizsgálat során a megyei bíróság az alperes intézkedését a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény szerinti használati és gazdálkodási korlátozásnak minősítette, amely esetén a hatóság közigazgatási jogkörben járt el, de amelynek elrendelésére az ágazati miniszter által rendeletben meghatározottak szerint és mértékben kerülhetett volna sor. Azonban ez a miniszteri rendelet nem létezett. Ezért jogszerűtlen volt ezt a jogi normát alkalmazni. A felperes a kiesett termelésből és a helyreállításból eredő költségeinek megtérítését kérte.

A rendes jogorvoslatok kimerítésével is számos bírósági határozat foglalkozott. Pl. A EBH 2004.1027., amelyben az alperes jogszabályba ütköző használatbavételi engedélyt adott ki. A tényállás szerint építési engedély nélkül kezdtek az adott ingatlanon épületbővítési munkákba és a kivitelezés is eltért a később kiadott építési engedélyben foglalt feltételektől. Ennek ellenére az alperes a helyszíni szemlén készült jegyzőkönyvben valótlan adatokat tüntetett fel és kiadta a használatbavételi engedélyt. Ennek következtében a felperes ingatlana beépíthetetlenül vált, forgalmi értéke jelentősen csökkent. A felperes nem élt a fellebbezés lehetőségével és bírósághoz fordult. A Legfelsőbb Bíróság szerint a felperesre a használatbavételi engedélyt kiadó határozat nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely a fellebbezés előterjesztését indokolta volna. A valótlan adatokon alapuló határozat elleni jogorvoslat elmulasztása nem zárja ki a kártérítési igény érvényesítésének lehetőségét.

A BH 2004.12 is a rendes jogorvoslat elmulasztását tárgyalja. Az alperes a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben és egy vonatkozó önkormányzati rendeletben nem szereplő feltételhez kötötte az átmeneti segély folyósítását: önkéntes társadalmi munkát kell végezni és igazolni és csak ebben az esetben jár a segély. A szociális segély iránti kérelmek elbírálása és folyósítása a közhatalom gyakorlásával kifejtett szervező-intézkedő tevékenység. Az alperes a jogerős bírósági ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő arra hivatkozva, hogy a felperes a rendes jogorvoslati lehetőségeket nem vette igénybe, amely kizárja a Ptk. 349. §-ának alkalmazását. A bíróság megállapítása szerint, ha a kár nem jogellenes határozattal okozati összefüggésben keletkezett, illetve ha a rendes jogorvoslat igénybevételével a kár elhárításának a lehetősége nincs meg, a rendes jogorvoslat igénybevételének elmulasztása mint a hatóság kártérítési felelősségét kizáró károsulti önhiba nem jöhet szóba. Ebben az esetben az alpereseket a kár már a segélykérelmek elbírálása tárgyában hozott határozatokat megelőzően érte.

A bírósági, ügyészségi jogviszonyt illetően kiterjesztéssel él a jogalkotó, amikor úgy fogalmaz, hogy az államigazgatási jogkörben okozott kártérítésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott kárért való felelősségre is, ha jogszabály másként nem rendelkezik. Itt is érvényesül az előbbi szabály, azaz a tevékenység minősége határozza meg, hogy alkalmazható-e a 349. §. pl. ez a probléma a közjegyző közokirat kiállítási tevékenységével kapcsolatban merült fel. Már a 944/B/1994 AB határozat is megállapította, hogy a közjegyzőség az állami igazságszolgáltatás része, míg a közjegyzői tevékenység az állami igazságszolgáltatási tevékenység része, és – bár megbízás (közjogi jellegű jogviszony!) keretében végzett – egyben jogalkalmazói, közhatalmi tevékenység. Tehát eszerint alkalmazható vele szemben a Ptk. 349. §-a. Ugyanez irányadó a végrehajtókra is.⁵

A törvényjavaslat három részre választja a kérdést. Először foglalkozik a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséggel. Az október 29-i szöveg még nevesíti az atomkárokért való felelősséget, míg a március 25-iben már nem találkozunk ezzel. Így a VIII. fejezetből a VII. fejezetbe kerül a közhatalom gyakorlása során okozott kárért való felelősség.

A normaszöveg októberi változata értelmében közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt a közhatalom gyakorlása során kifejtett tevékenységgel, illetve ennek elmulasztásával okozták és a kár rendes jogorvoslattal – ide értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárást is – nem volt elhárítható.

5 3/2004. Polgári jogegységi határozat Complex DVD Jotár KJK-Kerszöv Kiadó Kft., Bp., Lezárva: 2008. február 29.

Miben tekinthető másnak ez a hatályos szabályozáshoz képest? Először is differenciáltan szabályozza a közigazgatási jogkörben okozott kár kérdését, teljesen különválasztva a más közhatalmi jogkörben okozható károktól. Másrészt a kártérítés feltételei közül hiányzik a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítésének követelménye. Viszont pluszként jelentkezik a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárás bevonása a kár megtérítése szempontjából igénybe vehető jogorvoslatok közé. Megítélésem szerint ez utóbbi nem lenne helyes döntés, hiszen már a PK. 43.6 is megállapította, hogy a bírósági út nem tekinthető rendes jogorvoslatnak, illetve nagymértékben az eljárás elhúzódásához vezetne. A márciusi változathoz ez a rész már eltűnt. Ezt pl. az EBH 2004.1121. és a BH 2005.174. is rögzítette, amely szerint a közigazgatási szerv kárfelelőssége szempontjából az általa hozott határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított per akkor sem tekinthető rendes jogorvoslatnak, ha a határozat ellen közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak.

A Ptk. koncepció közigazgatási jogkört említ, ezzel kiszélesítve a felelősség érvényesítésének körét és a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében megnevezi a hivatkozható jogellenes magatartások jellegét: a közhatalom gyakorlása során kifejtett tevékenység vagy annak elmulasztása. Ez majdnem egybevág a PK. 42-vel.

A törvényjavaslat jelenlegi szövegezése szerint közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt hatósági jogalkalmazó tevékenységgel, illetve annak elmulasztásával okozták és a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható. Tehát ez nem elégszik meg a közhatalom gyakorlása körének behatárolásával, hanem konkretizál: csak hatósági jogalkalmazó tevékenység vagy mulasztás jöhet szóba a károkozásnál.

A jelenlegi Ptk-hoz képest mindkét szöveg rögzíti, hogy a közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy vagy az a közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek vezetője a közhatalmi jogkör gyakorlója. A hatályos Ptk. külön szabályt nem fogalmazott meg, egyéb jogalkotási útra utalta a kérdés rendezését.

A 2008. március 25-i változat még tovább megy és deklarálja a helyi önkormányzatok felelősségét azáltal, hogy kimondja, a helyi önkormányzatot terheli a felelősség közhatalmat gyakorló képviselőtestülete, annak bizottsága, a polgármester, a jegyző (körjegyző), a képviselőtestület hivatalának ügyintézője és a hatósági igazgatási társulás által okozott kárért.

A kártérítés érvényesíthetőségének korlátozása érdekében azonban a tévedés itt is kizárhatja a felelősség megállapítását, mivel a közigazgatási jogkörben hozott döntések, tett intézkedések jogalkalmazási, jogértelmezési tévedései csak akkor alapoznak meg kártérítési felelősséget, ha azok kirívóan súlyosak. A törvényjavaslatban már jogi normaként megjelenik az a szabály, amely eddigi bírósági határozatokban is fellelhető. Pl. a már említett BDT 2004.1028-ban a döntés a következő volt: A másodfokú építési hatóság új eljárásra utasította az elsőfokot, ami az építési engedély iránti kérelmet elutasította és a felperest az eredeti állapot helyreállítására kötelezte. A felperes bírósághoz fordult, amely megállapította, hogy a módosult alapszabály nem került bejegyzésre az ingatlan-nyilvántartásba, ezért addig az elnök jóváhagyása jogszerű volt. A kártérítési per alapját a meghiúsult bérbeadás és a felmerült kiadások képezték a felperes szerint, amelyet a bíróság arra hivatkozással utasított el, hogy a közigazgatási szervnek ez a tévedése jogértelmezési hibából eredt, azonban ez nem olyan kirívóan súlyos, amely megalapozná a közigazgatási jogkörben okozott kártérítési felelősséget, azonban mivel az elsőfokú építési hatóság a megismételt eljárásban is az építési engedélyről és nem a fennmaradási engedélyről döntött, és ennek következtében a felperes egy év után kapta azt meg, az ügy elhúzódása miatt fennállhat a kártérítés lehetősége. A Szegedi Ítéltábla azonban a keresetet elutasította, mivel a hatóság eljárása és tévedése nem játszott szerepet az eljárás elhúzódásában. Ebben az esetben egyértelműen államigazgatási jogkörrel van szó, azonban tévedés folytán nem áll fenn a szerv kártérítési felelőssége.

Másrészt a Ptk. koncepció kiemeli a bírósági és más közhatalmi jogkörben dolgozókat és a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait rendeli rájuk alkalmazni. A hatályos törvény utaló szabálya helyett a 2007. október 29-i szövegezés külön tényállást konstruál meg. Viszont egyfajta szűkítés is érvényesül, az eddigi általánosabb „ha jogszabály másként nem rendelkezik” helyett most mindkét változatban „ha törvény másként nem rendelkezik” kitétel szerepel.

Az októberi normaszöveg még külön nevesíti a közjegyzői és végrehajtói tevékenységet, de a 3/2004. Polgári Jogegységi határozat indokolása miatt én ezt a nevesítést szükségtelennek látom (kifejtését lásd fentebb).

Harmadrészt a Pp. hasonló szabályát alapul véve a törvényjavaslat úgy rendelkezik, hogy kártérítésre tarthat igényt az, akivel szemben a bíróság előtti eljárás tisztességes lefolytatásának és ésszerű időn belül történő befejezésének követelményét az eljárás bírósági megsértette és ezzel az állam elégtételadási kötelezettségét fekteti le.