

M A G Y A R J O G Á S Z E G Y L E T



JOGÁSZEGYLETI ÉRTEKEZÉSEK KÖZJOG ÉS MAGÁNJOG

Szerkesztette
BODZÁSI BALÁZS

2025

Jogászegyleti
Értekezések
2025

KÖZJOG ÉS MAGÁNJOG

Jogászegyleti
Értekezések
2025

KÖZJOG ÉS MAGÁNJOG

Szerkesztette:
Bodzási Balázs



Magyar Jogász Egylet
Budapest, 2025

A kiadvány megjelenését
a Miniszterelnökség és a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. támogatta



MINISZTERELNÖKSÉG



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

© Szerzők, 2025
© Magyar Jogász Egylet, 2025

Felelős kiadó: Trócsányi László, a Magyar Jogász Egylet elnöke

Kiadja a Magyar Jogász Egylet

1054 Budapest, Szemere utca 8.

mje@jogaszegylet.hu

+36-1-311-4013

+36-70-776-18 97

Kereskedelmi forgalomba nem kerül.

ISSN 2939-6069

Olvasószerkesztők: Borsos-Szabó Ágnes, Bérci Ildikó

Műszaki szerkesztő: Kardos Gábor

Borítóterv: Kmotrik Ildikó

Nyomás és kötés: Multiszolg Bt.

TARTALOM

Trócsányi László: <i>Közjog és magánjog</i>	7
Baranyi Bertold: <i>Önkormányzatok támogatása a közigazgatási és a magánjogi szerződések határvidékén</i>	15
Bencsik András: <i>Gondolatok a pénzügyi jogviszonyokról, különös tekintettel a polgári jogi relációktól való elhatárolási kérdésekre</i>	43
Bodzási Balázs: <i>Közjog és magánjog találkozási pontjai a gyakorlatban</i>	59
Csák Zsolt: <i>Egy sajátos konszenzus, avagy az előkészítő ülés tapasztalatai a büntetőeljárársban</i>	105
Cseh Tibor András: <i>A földforgalmi szabályozás a közjog és a magánjog határmezsgyéjén</i>	125
Fabók Zoltán – Valastyán Marcell: <i>Egyes magánjogi jogintézmények érvényesülése a fizetéseképtelenségi jogban</i>	145
Hajas Barnabás: <i>A közigazgatási és polgári perek elhatárolásának egyes kérdései</i>	173
Hörcherné Marosi Ildikó: <i>Az Alkotmánybíróság gyakorlata a magánjogi perek kapcsán (2020–2025)</i>	193
Ibolya Tibor: <i>Az ügyészség kártérítési felelőssége</i>	215

TARTALOM

Kajtár Gábor: <i>Egy orosz–ukrán fegyveres konfliktust lezáró békemegállapodás szerződési jogi korlátjai a nemzetközi jogban</i>	231
Menyhárd Attila: <i>Közjogról és magánjogról</i>	253
Szeibert Orsolya: <i>Magánjogi és közjogi családjog – a családjogi jogalkotás 150 éves hagyományai és a gyermekvédelem családjogi követelményei</i>	275

DR. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ
rektor, egyetemi tanár,
Károli Gáspár Református Egyetem,
a Magyar Jogász Egylet elnöke

KÖZJOG ÉS MAGÁNJOG

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Trócsányi.7>

Európa kontinentális államaiban a közjog–magánjog elhatárolása a jogrendszer alapját képezi, az elhatárolás a jogászok gondolkodását évszázadokon keresztül alapvetően meghatározta. Egyetemeinken az alapok között oktatjuk a közjog–magánjog elhatárolásának ismérveit.

Ezzel szemben az angolszász világban nem tulajdonítanak jelentőséget a közjog–magánjog elhatárolásnak, és az európai jog sem tud mit kezdeni a kétfajta jogviszony éles megkülönböztetésével.

Magyarországon a szocialista időszakban kevés figyelmet kapott a közjog–magánjog elhatárolás (maga a közjog vagy magánjog elnevezés használata sem volt sokszor ildomos), és csak a rendszerváltozás óta került ismét előtérbe a kétfajta jogviszony elkülönítésének a szükségessége. Ma a közjog–magánjog elhatárolásnak vannak jogi–elméleti és politikai aspektusai. Abban egyetértés van, hogy vannak tisztán közjogi és tisztán magánjogi jogviszonyok. Mindazonáltal egyre gyakoribb, hogy a közjogi jogviszonyokban magánjogi elemek és a magánjogi jogviszonyokban közjogi szabályok jelennek meg.

Amikor a közjogi szabályok között magánjogi elemek jelennek meg az sokszor a közjog szolgáltató funkcióját hivatott megjeleníteni, míg a magánjogban a közjogi szabályok vagy a magánjog garanciális elemeit hivatottak képviselni (például az ingatlan-nyilvántartás szabályai), de lehetőség van arra is, hogy az állam a piac zavarait a közjogi szabályok beemelésével kívánja rendezni. Ez utóbbi esetben az állami beavatkozás időtartamának és mértékének meghatározó jelentősége van, a magánjogi jogviszonyokba való túlzott állami beavatkozás mindenkor bizalmatlanságot szül.

A közjog–magánjog elhatárolás szinte valamennyi jogágot érinti, így a Magyar Jogász Egylet, elismerve a téma jelentőségét, fontosnak tartotta, hogy a Jogászegyleti Értekezések tanulmánykötetben tekintse át azon legfontosabb jogágakat, amelyekben a közjog–magánjog elhatárolásnak jelentősége van.

A közjog–magánjog elhatárolása nemcsak a kontinentális országok jogi kultúrájának a része, hanem a jogalkalmazók számára is fontos eligazodási pont. Jöma-

gam még alkotmánybíró időszakomra visszatekintve emlékszem arra, hogy a parkolási jogviszony elemzésekor a testület milyen vitákat folytatott, hogy a parkolásra a közjog vagy a magánjog szabályai az irányadóak. Meggyőződésem, hogy a közjog–magánjog elhatárolásnak van jelentősége, nem tekinthetjük egy régmúlt, de ma már jelentőséggel nem bíró különbségtételnek.

Fontosnak tartom, hogy egyetemi oktatásban is hangsúlyt adjunk ennek az elhatárolásnak, ezért az alábbiakban a „Bevezetés az alkotmányjogba” című alkotmányjogi tankönyvben az e témáról szóló írásomat másodközlésként itt is olvashatóvá teszem.

1. A közjog és az alkotmányjog elhelyezkedése a jogrendszerben

A modern állam lényegi kérdése, hogy ki gyakorolja a politikai hatalmat, milyen intézmények révén, kinek a nevében, milyen ellenőrzés mellett, ezért az alkotmányjog szorosan kapcsolódik az államhoz, az állami szervek működéséhez. Az alkotmányjog első pillére tehát az állami hatalomgyakorlásra vonatkozó tanok, szabályok összessége. Az állami hatalomgyakorlás azonban nem öncél, a társadalom tagjai, az egyének és az általuk létrehozott szervezetek érdekében történik a politikai hatalom gyakorlása. Az alkotmányjog második pillére tehát az egyén, a társadalom tagja, aki jogokkal rendelkezik az államhatalommal szemben. Az állam és az egyén viszonya az alkotmányjog központi kérdése, ez határozza meg a közösség rendjét, az állami intézmények létrejöttének és működésének szabályait, valamint az egyének jogait a politikai közösségen belül. Az alkotmányjog a közjogon belül helyezkedik el. A közjog egy olyan átfogó tartalommal bíró kifejezés, amelynek eredete a római jogra vezethető vissza.

1.1. A közjog–magánjog elhatárolásának történeti aspektusai

A politikai hatalom gyakorlását rendező szabályok jellege eltér a magánjogi viszonyok szabályaitól, ezért a jogtudósok már az antik korban is különbséget tettek a közjog és a magánjog között. JUSTINIANUS az Institutióban (Kr. u. 533) utal ULPIANUS-ra, aki a római jog szabályait két nagy csoportra osztotta: a közjogi szabályok azok, amelyek az államot érdeklik, magánjogiak azok, amelyek a magánszemélyeket célozzák.¹ A középkor nem kedvezett a közjog–magánjog elhatá-

¹ Közjog és magánjog elhatárolását lásd részletesen KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog*. JATE, Szeged, 1990. 1–41.

rolásának, a teológusok az isteni jog (*jus divine*) érvényesülésének szükségességét hangsúlyozták, így a római jogi alapok háttérbe szorultak. A középkor közjoga a magánjogra épült, az uralkodást magánjogi tulajdonként tekintették, az egyes hivatalok örökletesek voltak, a földbirtokhoz kötődött a közigazgatás és az igazságszolgáltatás ellátása is.² Ez a közjog és a magánjog összeolvadásának időszaka. Csak a XVI. századtól kerülnek ismét előtérbe azok a nézetek, amelyek a közjog-magánjog elválaszthatóságát ismét hangsúlyozzák. A polgári forradalmakat megelőző időszakban mind a reformáció, mind későbbiekben a felvilágosodás gondolkodói számára fontossá vált az állam és az egyén jogainak rögzítése, a jogok megkülönböztetése. ALTHUSIUS (1557–1638) német kálvinista gondolkodó, jogász, politikus, államelméleti író, az újkori természetjog jelentős képviselője volt. Althusius Emdem városának jogi ügyeit intézte és a városi polgárság jogait képviselte a fejedelmi hatalommal szemben. Nézete szerint minden emberi társulás egyfajta szerződésre, a polgárok és egy város, a városok és egy állam szerződésére épül. Az egyes jogintézmények tárgyalásakor megkülönböztette a közügyeket a magánosok, a magánszemélyek ügyeitől. Azt állította, hogy az igazságszolgáltatásnak két típusa van, az egyik a kormányzók és az alattvalók közötti vitás ügyekben, a másik az alattvalók közötti jogvitákban jár el.³ Althusiushoz hasonlóan GROTIUS is megkülönböztette a közjogot a magánjogtól, különbséget téve az egymással alá- és fölérendeltségi viszonyban lévők (közjogi viszonyok) és az egymással mellérendeltségi viszonyban lévők jogai között. Hugo Grotius (1583–1645) németalföldi államférfi, jogász a *De jure belli ac pacis* (a Háború és a béke jogáról) című művében a természetjogot nem isteni eredetűnek tartotta, hanem azt a társas együttélésre vágyó emberek természetéből vezette le.

A felvilágosodás gondolkodói a szuverenitás, a hatalommegosztás tanulmányozása során szintén hangsúlyozták a közjog és a magánjog elhatárolásának szükségességét. MONTESQUIEU (1689–1755) a *Törvények szelleméről* (*De l'esprit des lois*) című munkájában – melyet névtelenül publikált, és a könyv hamarosan tiltólistára került a kor Franciaországában – többek között összefoglalja a jogrendszerrel alkotott nézeteit. Álláspontja szerint a pozitív jog három nagy részre oszlik: az első csoportba azok a szabályok tartoznak, amelyek a népek közötti viszonyokat szabályozzák (nemzetközi jog), a második csoportba tartozó törvények a kormányzók és az alattvalók közötti viszonyokat és a politikai jogokat szabályozzák (közjog), a harmadik csoportba tartozók pedig a polgárok egymás közötti viszonyait szabályozzák (magánjog).

² Lásd NAGY ERNŐ: *Magyarország közjoga (államjog)*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1905. 5.

³ ALTHUSIUS, JOHANNES: *Politica methodice digesta ex exemplis sacris et profanis illustra*. Herborn, 1603. 325.

A közjog és magánjog elhatárolása tehát a XVIII. századtól a kontinentális jogrendszerek alapvető vonásává vált. Az egyes szerzők hangsúlyozták, hogy a közjog és a magánjog elválasztásával a közjog erősebb lett azzal, hogy az egyéni és családi önzés nem rontja el, és a magánjog is megszabadult az állami érdekek által megkötött helyzetétől. A közjog és a magánjog elhatárolása különösen hangsúlyos lett a latin és a germán jogrendszerben. Franciaországban például az igazságszolgáltatás dualizmusának rendszere alakult ki, elválasztván a rendes bíróságokat – amelyek a magánjogi és büntetőügyekben illetékesek – az államtanácsai rendszerben megvalósuló közigazgatási bíraskodástól, amely a közigazgatás cselekvésének törvényességét ellenőrzi. Németországban szintén elkülönült e kettő egymástól, de a francia rendszertől eltérő önálló közigazgatási bíraskodási modell felállítására került sor.

A kontinentális jogfejlődéstől alapvetően eltért a common law jogrendszere, amelyben – a kontinentális országoktól eltérően – a közjog–magánjog elhatárolás nem vált jelentőssé.⁴ A korai angolszász jogrendszerben a jogot a bíróságok alakították ki, a bíróságok eseti döntései (case law), a precedensek lettek a jogfejlődés legfontosabb eszközeivé, a common law magában foglalta az eljárási és anyagi jogi szabályokat is. A common law-t pedig kiegészítette az equity. Ha egy adott ügy a common law alapján nem volt eldönthető, a felek a királyi kancellárhoz fordulhattak, hogy a kancellár a király nevében az equity alapján találjon megoldást a common law által nem rendezhető ügyben.

1.2. A közjog–magánjog elhatárolása a magyar alkotmánytörténetben

A magyar alkotmánytörténetben, WERBŐCZY Hármaskönyvében a római jog alapján különböztet közjog és magánjog között, de ennek hatása csak a későbbiekben jelentkezett. A Szentkorona az, amelyben az államiság és az alkotmány közjogi természete elismerést nyert.

A XIX. századra Magyarországon is teret nyert a közjog–magánjog elhatárolás, a megjelenő közjogi tankönyvek tartalmazzák a megkülönböztetés szempontjait.⁵ Az első magyar nyelvű közjogi tankönyv MISKOLCZY KÁROLY egri jogtanártól származik, aki 1846-ban jelentette meg „Magyarország közjoga kérdésekre és fe-

⁴ A common law-ról lásd részletesen KONRAD ZWEIGERT – HEIN KÖTZ: *A common law elterjedése a világon*. In: BADÓ ATTILA – LOSS SÁNDOR (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Szeged, 2004. 42–74., valamint BADÓ ATTILA – BENCZE MÁTYÁS – BÓKA JÁNOS – MEZEI PÉTER (szerk.): *A jogrendszerek világa*. Pro Talenti Universitatis Alapítvány, Szeged, 2012. különösen 19–71.

⁵ Lásd NAGY: i. m. 3–8.; TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 23.; MOLNÁR KÁLMÁN: *Magyar közjog*. Danubius, Pécs, 1929. 9–16.

leletekre kivonatban” című művét. BEÖTHY ZSIGMOND – aki ügyvéd, később bíró, majd a Főrendiház tagja volt – „Elemi magyar közjog” című könyve Pesten jelent meg 1846-ban. A közjogi provizórium időszakában – király nélküli királyság az első világháborút követően – MOLNÁR KÁLMÁN a Pécsi Tudományegyetem, NAGY ERNŐ és TOMCSÁNYI MÓRIC professzorok Budapesten a közjog professzorai voltak, és tankönyveikben a közjog–magánjog elhatárolása fontos szerepet kapott. A második világháború lezárásáig ez az elmélet határozta meg a magyar jogrendszer felosztását. A közjog és a magánjog egymástól való elhatárolása fontosabb megítélést kapott, mint a közjogon és a magánjogon belüli jogágak elkülönítése.

A szocializmus időszakában eltűnt a közjog–magánjog elhatárolás. A hivatalos ideológia tagadta a közjog–magánjog dichotómiájának létjogosultságát, nincsenek elkülöníthető magánérdekek, a magánérdek csak a közérdekbe beolvadva létezhet. A közjog és magánjog elhatárolása helyett a jog egységének elvét hirdették, amelyben az állami érdek kiemelkedő fontossággal bír. Új jogági felosztásra került sor, megjelent a szocialista államjog és szocialista polgári jog kifejezések, ezek új tartalommal felváltották a hagyományos közjog és magánjog kifejezéseket.

A rendszerváltozást követően a jogrendszer visszatért a közjog–magánjog megkülönböztetéshez, a közjogi és a magánjogi viszonyok elhatárolásához. A jogirodalom, a bíróságok joggyakorlata is különbséget tesz a közjogi és a magánjogi szabályok között, utalva arra, hogy egy adott jogviszony szabályozása történhet a közjog vagy a magánjog eszköztárával. Adott esetben a közjog és a magánjog elhatárolása nehézségekbe ütközik. Ez akkor okoz gondot, amikor a jogalkalmazás során különböző bírói fórumok egy adott jogviszonyt eltérően közjoginak vagy magánjoginak minősítenek. Alkotmánybírósági határozatok is jelentőséget tulajdonítanak annak, hogy egy adott kérdéskörre a közjog vagy a magánjog szabályai-e az irányadók.⁶

1.3. A közjog és a magánjog elhatárolásának ismérvei

A közjog a közhatalom kiépítésére, az államszervezet felépítésére és működtetésére vonatkozó szabályokat, valamint az állam és az egyén kapcsolatrendszerét meghatározó előírásokat tartalmazza. Ezzel szemben a magánjog a személyek „jogilag elismert érdekeinek előmozdítását” szolgálja (funkcionális elhatárolás).

A közjogi viszonyokban az alá- és fölérendeltség (vertikális pozíció) a meghatározó, amelyben fölérendeltségi helyzetben a közhatalom gyakorlója áll, ezzel

⁶ Lásd: 109/2009. (XI. 18). AB határozat esetében az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a parkolás és a közutak közlekedési használatával kapcsolatos jogviszonyok a magánjog vagy a közjog területére esnek.

szemben a magánjogi viszonyokra a felek egyenjogúsága, a horizontális viszony a jellemző (hierarchikus elhatárolás). A közjogban az adóhatóság és az adózó alá- és fölérendeltségi helyzetben állnak, ezzel szemben a magánjogban a szerződő felek egyenjogúak. Az alá- és fölérendeltség azonban nem jelenti azt, hogy a közhatalom döntéseinek törvényességét a bíróság ne ellenőrizhetné. Ebben az esetben az eljáró közhatalom és a közigazgatási határozat címzettje a bírósági eljárásban egyenjogú pozícióban áll.

A közjogi viszonyban a közhatalom gyakorlója többletjogokkal rendelkezik az alárendeltségi pozícióban lévő személlyel szemben, parancsolhat, előírások betartását igényelheti, annak be nem tartása esetén szankciókat helyezhet kilátásba. Így például a közigazgatás alkalmazhatja a közigazgatási bírság intézményt, a büntetőjogban pedig a bíróság ítélete akár a személyi szabadságától is megfoszthatja a bűncselekmény elkövetőjét. A magánjogi viszonyokban viszont a felek egyenlőségének elve érvényesül (egyenlőségi elhatárolás).

A közjogi jogviszonyok létrejöttére általában a kötelezettek akaratától függetlenül kerül sor (például adófizetési kötelezettség), ezzel szemben a magánjogi jogviszonyok fő szabály szerint a felek akaratától függően jönnek létre. A szerződés létrejötte a felek szabad döntésén alapszik, bár jogszabály esetenként szerződéskötési kötelezettséget is előírhat, illetve a bíróság is megállapíthatja vagy módosíthatja a szerződés tartalmát (autonómiai elhatárolás). Noha a polgári jog alapelve, hogy a felek szabadon határozhatják meg a szerződés tartalmát, de ez nem jelenti azt, hogy a szerződésnek nem lehetnek kötelező közjogi elemei (például hatósági ár a közszolgáltatási szerződések esetében). A versenyjog, a fogyasztóvédelem is olyan jogterületek, amelyek korlátozzák a szerződési szabadságot, a szerződő feleknek tiszteletben kell tartaniuk a közrendi jellegű szabályokat (például a tisztességes piaci verseny szabályait).

A közjogban a közérdek kerül előtérbe, tehát érdekazonosságról van szó, ezzel szemben a magánjogban az eltérő magánérdekek érdekellentétben állhatnak egymással (érdek alapú elhatárolás).

A közjogi viszonyokban a közvetlen kényszer alkalmazhatóságára is lehetőség nyílik, a szankció jellege a bírság vagy a büntetés (például börtön), ezzel szemben a magánjogi viszonyoknál a szankció általában a kártérítés. A kárfelelősség megállapítása végső soron a bíróság hatáskörébe tartozik, a megítélt kártérítés – közjogi közrehatás révén – a bírói úton át a végrehajtásban érvényesül (kényszer szempontú elhatárolás).

A közjogi szabályok általában kógens, azaz kötelező jellegűek, alkalmazásuktól nem lehet eltekinteni. A közjogi szabályokat általában közvetlenül csak az érintett teljesítheti, helyettesítésre nincs mód (például választásokon való részvétel szemé-

lyes kötelezettség, a választójogi szabályok kógens jellegűek).⁷ A magánjogra a diszpozitivitás a jellemző, azaz a felek közös akarattal eltérhetnek a jogi szabályozásban foglaltaktól. A diszpozitivitás azonban nem az egész magánjogra érvényes, hanem leginkább a szerződések jogára, ahol a szabályok döntő többsége diszpozitív jellegű (formai elhatárolás).

1.4. A közjog–magánjog elhatárolásának relatív jellege

Annak ellenére, hogy a közjog–magánjog elhatárolás ma is a jogrendszer egyik meghatározó sajátossága, mégsem mondhatjuk, hogy minden jogviszony egyértelműen beazonosítható lenne az egyik vagy másik ágazatba. Vannak olyan komplex jellegű jogviszonyok, amelyekben a közjogi és a magánjogi elemek egyaránt jelen vannak, így a jogviszony vegyes jellege mutatható ki. Ilyen területek például a közszolgáltatások (szemétszállítás, víz- és csatornaszolgáltatás, energiaszolgáltatás, temetkezés stb.), amelyeknél a közjogi szabályok a dominánsak (ellátási felelősség, szigorú ágazati szabályozás), mindazonáltal a magánszektor szereplői szerződés révén (magánjogi elem) közreműködnek a közfeladat ellátásában. Napjainkban a privatizáció és az outsourcing (kiszervezés), a PPP (public-private partnership) elérte a közszektort is, közfeladatokat szerződés révén magánjogi alanyok látnak el (biztonsági- és portaszolgálat közintézményeknél, magánbörtönök, magántőke megjelenése az egészségügyi ellátásban, az oktatásban stb.). Az ilyen jellegű jogviszonyok inkább tekinthetők komplex jellegűeknek, ezért ezeknél a hagyományos közjog–magánjog elhatárolás nehezen alkalmazható.

⁷ Nem vitatható, hogy egyes országokban van lehetőség a meghatalmazás (*procuration*) útján történő szavazásra (például Franciaországban), de a fő szabály a választásokon való személyes megjelenés kötelezettsége.

DR. BARANYI BERTOLD

ügyvéd, egyetemi tanársegéd,

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék

ÖNKORMÁNYZATOK TÁMOGATÁSA A KÖZIGAZGATÁSI ÉS A MAGÁNJOGI SZERZŐDÉSEK HATÁRVIDÉKÉN*

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Baranyi.15>

Összefoglaló

A jelen tanulmányban az európai uniós alapokból önkormányzatok részére nyújtott támogatások tárgyában kötött támogatási szerződést, az az alapján létrejött jogviszonyt, az azzal kapcsolatos szabálytalansági eljárást és az abban hozott döntéssel szembeni bírósági igényérvényesítés kapcsán kialakult szabályozást és bírói gyakorlatot elemzem. Az elemzés elsődleges szempontja, hogy polgári jogi vagy közigazgatási jogi szerződésről, jogviszonyról, eljárásról, illetve döntésről van-e szó, és hogy ezzel összefüggésben polgári vagy közigazgatási bíróság előtti igényérvényesítésre nyílik-e lehetőség. A tételes jogi, joggyakorlati és a dogmatikai elemzésen túl arra a kérdésre keresem a választ, hogy a konkrét esetben megoldott-e a közérdek védelme magánjogi eszközökkel (nevezetesen a szerződéses technikával), illetve a másik oldalról biztosítja-e a szerződéses forma a szerződő felek védelmét a másik szerződő fél visszaéléseivel szemben, különös tekintettel az alkalmazandó perjogi rezsimre.

Kulcsszavak: közigazgatási szerződés; támogatási szerződés; szabálytalansági eljárás; önkormányzat; közigazgatási per; polgári per; jogvédelem

„Ne akarj másnak látszani, mint aminek látszol,
mert ha nem annak akarsz látszani, aminek látszol,
akkor nem annak látszol, aminek látszani akarnál.”

(Lewis Carroll)

* Ezúton szeretném kifejezni külön köszönetemet DR. ASZALÓS DÁNIEL és DR. FÉNYES MARCELL kollégáimnak a kérdések végiggondolásában nyújtott segítségükért.

1. Problémafelvetés

A közpénzből nyújtott támogatással kapcsolatos szerződések a közjog és a magánjog határán álló megállapodások, amelyek tekintetében rendkívül komplex a jogintézmények, eszközök, aktusok köz(igazgatási)jogi, illetve magánjogi besorolása. Annak, hogy közpénzből szerződéses jogviszony keretében nyújtsanak támogatásokat, részben az a célja, hogy a közpénzek felhasználásával, ezen belül egyrészt a támogatás igénybe vevőjével, másrészt pedig a támogatást nyújtó közigazgatással szembeni kölcsönös bizalmatlanságot oldják.¹ Ennek ellenére a hatályos szabályozás és a bírói gyakorlat gyakran éppen ellentétes eredményre vezet: nem biztosítja a jogbiztonságot, és megnehezíti, sőt akár ellehetetleníti, hogy a szerződéses rendelkezéseket a gyengébb fél érvényesítse.

Már önmagában az is alátámasztja a bizonytalanságot, hogy a közpénzből nyújtott támogatással kapcsolatos szerződéses jogviszonyoknak három létszakaszát különíthetjük el, mely szakaszokban a közjogi és magánjogi elemek rendkívül eltérő arányban és módon jelennek meg. Az első az előkészítő szakasz, amelynek tárgya a támogatás odaítélése, és amely tipikusan a közigazgatási jog hatálya alá tartozik. A második a szerződéskötési szakasz, amelyet a gyakorlat elsősorban polgári jogi, kivételesen hatósági szerződés megkötéseként ismer el. A harmadik a szerződés hatályosulásának, illetve esetlegesen az azzal kapcsolatos igények érvényesítésének szakasza, melyben – szemben a második szakasszal – nem vagylagosan, hanem vegyesen szerepelnek a közjogi és a magánjogi elemek.²

A jelen tanulmányban az európai uniós alapokból önkormányzatok részére nyújtott támogatások tárgyában kötött támogatási szerződés, az az alapján létrejött jogviszony, az azzal kapcsolatos szabálytalansági eljárás és az abban hozott döntéssel szembeni bírósági igényérvényesítés kapcsán kialakult szabályozást és bírói gyakorlatot elemzem. Az elemzés elsődleges szempontja, hogy polgári jogi vagy közigazgatási jogi szerződésről, jogviszonyról, eljárásról, illetve döntésről van-e szó, és hogy ezzel összefüggésben polgári vagy közigazgatási bíróság előtti igényérvényesítésre nyílik-e lehetőség.

¹ NAGY MARIANNA: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2022. (4), 137–146., <https://szakcikkkadatbazis.hu/doc/8701812>

² NAGY MARIANNA: Közigazgatási szerződés. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS ISTVÁN), <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023).

A tételesjogi, joggyakorlati és a dogmatikai elemzésen túl – HARMATHY ATTILA³ és NAGY MARIANNA⁴ nyomán – arra a kérdésre keresem a választ, hogy a konkrét esetben megoldott-e a közérdek védelme magánjogi eszközökkel (nevezetesen a szerződéses technikával), illetve a másik oldalról biztosítja-e a szerződéses forma a szerződő felek védelmét a másik szerződő fél visszaéléseivel szemben, különös tekintettel az alkalmazandó perjogi rezsimre.

A kérdés tehát, hogy van-e ellentmondás a két rezsim között, és a konkrét szabályozás mellett melyik biztosítja hatékonyabban és kiegyensúlyozottabban a közpénz, közvagyon védelmét, illetve a támogatást – jelen esetben közérdekből – igénybe vevő fél jogvédelmét.

2. A tényállás és a szabályozási fordulópontok

A vizsgált tényálláscsoport az, amikor (a) önkormányzat részére (b) támogatási szerződés alapján európai uniós alapok terhére nyújtott támogatás⁵ tekintetében (c) szabálytalanság – azaz a vonatkozó uniós, illetve hazai jogszabályok vagy a támogatási szerződés bizonyos fokú megszegése – miatt (d) a támogatási összeget a támogatottól részben vagy egészben visszakövetelik, vagy vele szemben más jogkövetkezményt alkalmaznak.

A támogatási szerződés, az az alapján létrejövő jogviszony, a szabálytalansági eljárás, és az abban hozott döntés közjogi, illetve magánjogi jellege tekintetében sem a jogszabályok, sem a bírói gyakorlat nem következtetések.

A szabályozásban négy – a szerződés, valamint a jogviszony közigazgatási, illetve magánjogi jellege, illetve a bírósági jogorvoslat szempontjából – lényeges időpontot (fordulópontot) érdemes kiemelni.

Az első 2011. február 9., amely naptól meghirdetett felhívások esetében a hatályos kormányrendeleti szintű szabályozás már egyértelműen polgári jogi szerződésnek minősítette e támogatási szerződéseket.⁶ Ezt megelőzően nem volt tételes jogi szabály a szerződés anyagi jogi minősítésére.

³ HARMATHY ATTILA: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

⁴ NAGY (2022): i. m. I. pont.

⁵ A 2007–2013 programozási időszakra vonatkozó 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet], a 2014–2020 programozási időszakra vonatkozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet], a 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet] alapján.

⁶ A 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 27. pontja és – az alkalmazásáról rendelkező – 122. § (3) bekezdése.

A második *2012. január 1.*, amely naptól kezdve benyújtott támogatásokra, illetve kiírt pályázatokra nézve a törvény rögzíti, hogy a támogatási szerződéssel létrejövő támogatási jogviszony létesítésére irányuló eljárással, valamint a támogató döntéseivel kapcsolatos jogviták eldöntése polgári peres eljárásban kezdeményezhető.⁷

A harmadik *2015. január 16.*, amely naptól kezdve megkötött támogatási szerződések alapján létrejött jogviszonyokat a hatályos törvényi szabályozás már egyértelműen polgári jogi jogviszonynak minősítette.⁸ Ezt megelőzően nem volt törvényi szabályozás a jogviszony anyagi jogi minősítésére.

A negyedik *2018. január 1.*, amely naptól kezdve előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban a közigazgatási perrendtartást kell alkalmazni,⁹ ezen belül

– annak a közigazgatási szerződésekre vonatkozó rendelkezéseit, közöttük azt a definíciót, melynek generálklauzulája szerint közigazgatási szerződés a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás;¹⁰ valamint

– a közigazgatási jogvita fogalmát meghatározó generálklauzuláját.¹¹

Ez utóbbi azért jelentős a témánk szempontjából, mert alapvetően ez jelöli ki a közigazgatási perrendtartás hatályát, vagyis azt, hogy a közigazgatási szervek mely cselekményei támadhatóak közigazgatási perben, és mely igényeket lehet csak más úton – így polgári peres úton – érvényesíteni.¹²

Tekintettel arra, hogy a támogatási szerződések gyakran tartós, akár több évtizedes jogviszonyt hoznak létre, a fenti szabályozás alapján könnyen előfordulhat, hogy egy adott tényállás esetében eltér (vagy éppen hiányzik) a szerződésre, a jogviszonyra és a bírósági igényérvényesítésre vonatkozó tételes jogi szabályozás.

Kérdésként merül fel, hogy a különböző időszakokban született támogatási szerződések, illetve az azokkal kapcsolatban különböző időszakokban megvalósult cselekmények miatt a különböző időszakokban megindult szabálytalansági eljárások tekintetében egyáltalán mely szabályok irányadóak.¹³

E kérdés dogmatikai elemzése és megválaszolása előtt szükséges megvizsgálni a szabálytalansági eljárásra, az annak során hozott döntésre vonatkozó szabályozást, valamint azt, hogy az irányadó bírói gyakorlat milyen válaszokat adott erre a kérdésre.

⁷ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 48. § (4) bekezdés.

⁸ Az Áht.-nak a 2014. évi XCIX. törvény 32. §-ával megállapított 48/A. §-a.

⁹ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 157. § (1) bekezdése.

¹⁰ Kp. 4. § (7) bekezdés 2. pont.

¹¹ Kp. 4. § (1) bekezdés.

¹² Ezzel a kérdéssel a tanulmány 4.4. pontjában foglalkozom részletesen.

¹³ Ezzel a kérdéssel a tanulmány 4.5. pontjában foglalkozom részletesen.

A támogatási szerződés végrehajtási szakaszában az uniós, illetve hazai jogszabályok, valamint a támogatási szerződés bizonyos fokú megszegése miatt lefolytatott megelőző eljárás, azaz a szabálytalansági eljárás és az abban hozott döntések szabályozása ezzel szemben meglehetősen konzisztenciát mutat.¹⁴

3. A releváns joggyakorlat

3.1. A Kp. hatálybalépése előtti bírói gyakorlat

A fent vázolt szabályozásbeli fordulópontok azért jelentősek, mert a mai bírósági gyakorlatot megalapozó dokumentumok, így különösen

a) az Alkotmánybíróság korai döntései;

b) a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlatáról szóló összefoglaló véleménye (2012. december 17., a továbbiakban: Joggyakorlat-elemzés); valamint

c) a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről szóló – időközben elvileg már nem alkalmazható – 1/2012. (XII. 10.) KMK–PK vélemény is egy olyan szabályozási környezetben születtek, amikor anyagi jogszabály már rögzítette e támogatási szerződések polgári jogi jellegét, ugyanakkor a Kp. még nem volt hatályban.

3.1.1. A Joggyakorlat-elemzés

A bírósági joggyakorlat részben azon az alkotmánybírósági gyakorlaton alapult, amely rendkívül korán polgári jogi jogviszonynak minősítette a támogatás odaítélése nyomán kialakult jogviszonyt, és ehhez következetesen tartotta magát.¹⁵

Ennek ellenére a Joggyakorlat-elemzésben a Kúria maga is megállapítja, hogy úgy a jogirodalomban, mint a joggyakorlatban számos eltérő megközelítése érvényesül a kérdésnek, ráadásul eltérő jegyeket hordoz a jogviszony a támogatási szerződés három különböző életszakaszában: a pályázati szakaszban, a megvalósítási szakaszban és az ellenőrzési-visszakövetelési szakaszban. A jelen tényállás szempontjából értelemszerűen ez utóbbi életszakasz a lényeges. E körben a Joggyakorlat-elemzés úgy foglal állást, hogy „alapvető jelentősége van, hogy a visszakö-

¹⁴ Lényeges elemeit a tanulmány 4.2., illetve a 4.3. pontjában ismertetem.

¹⁵ Lásd F. ROZSNYAI KRISZTINA: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009. (8), 13–15.

vetelésre mely szerv, milyen tartalmú eljárásában kerül sor, s e vonatkozásban a pályázó, a pályázatot kiíró, valamint az ellenőrzést végző szervezet között milyen jogviszony jött létre”.¹⁶

A Joggyakorlat-elemzés ezt követően számos ítéletábrai határozatot elemez, melyek az alábbi következtetéseket vonták le:

„A Fővárosi Bíróság a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet felperes, valamint a támogatást igénybe vevő alperes közötti jogosulatlanul felhasznált támogatás megfizetésére irányuló perben a pert a Pp. 157. § a) pontja alapján megszüntette, arra utalással, hogy a követelés alapja a közpénzből folyósított támogatás és az ebből eredő igény elbírálására a bíróságnak nincs hatásköre. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, megállapítva, hogy a megkötött támogatási szerződés nem polgári jogi szerződés, s emiatt az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a polgári jogviták elbírálására jogosult bíróság hatáskörét a szerződés nem teremti meg.”¹⁷

A Fővárosi Ítéletábra 5.Pf.21.924/2010/2. számú döntésében „az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezte, és elrendelte az iratok Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának történő megküldését [...] Az elsőfokú bíróság a keresetlevelet a Pp. 130. § (1) bekezdésének b) pontja alapján, hatáskör hiánya miatt elutasította. Az indokolás szerint a felek által kötött szerződésben polgári jogviszonyokra jellemző mellérendeltség és egyenjogúság nem érvényesül, a feltételek ellenőrzése, a kifizetés lebonyolítása, a szerződésszegés és szabálytalanságok megállapítása hatósági eszközökkel történik. Az ítéletábra a hivatkozott döntésében a fellebbezést alaposnak találta, kiemelve, hogy a felek által előadott körülményekből megállapítható volt, hogy a megkötött támogatási szerződés nem hozott létre magánjogi jogviszonyt. Az elsőfokú bíróság is erre a következtetésre jutott, azonban nem vette figyelembe, hogy a felperes valójában közigazgatási pert akart kezdeményezni, amelynek lefolytatására a Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiuma rendelkezett hatáskörrel és illetékességgel.”¹⁸

A Fővárosi Ítéletábra a 9.Pf.21.197/2011/4. sorszámú „végzésében az elsőfokú bíróság érdemi ítéletét – melyet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal felperesnek egy gazdasági társaság alperes elleni támogatás visszafizetése iránti ügyében hozott – teljes egészében hatályon kívül helyezte és a pert megszüntette. [...] A Fővárosi Ítéletábra arra az álláspontra helyezkedett, hogy a támogatás visszafizetéssel kapcsolatos jogvita elbírálására a polgári perekben eljáró bíróságnak két okból sincs hatásköre. [...] Az ítéletábra hangsúlyozta, hogy a jogviszonyban

¹⁶ Joggyakorlat-elemzés, 22.

¹⁷ Joggyakorlat-elemzés, 26.

¹⁸ Joggyakorlat-elemzés, 27.

a polgári jogi szerződésektől idegen elemként jelenik meg a támogatást nyújtó közhatalmi szerv, illetőleg az is, hogy ez a szerv a szerződéses juttatás felhasználásának ellenőrzésére olyan jogosítványokkal rendelkezik, amelyek a felek közötti mellérendeltséget kiiktatják. Az ítéletábra értékelése szerint hatósági jogkört teremt az, ha a közfeladatokat ellátó szerv a közhatalom letéteményeseként jogosult a jogszabályok vagy hatósági döntések betartását ellenőrizni, és e tevékenysége körében széles körű ellenőrzési jogosítványokkal is rendelkezik. Az ítéletábra indokolásában arra is utalt, hogy a perbeli jogvita háttérében valójában a hatósági ellenőrzési eljárás fogalmi elemei állnak, és a felperes mindenben ennek megfelelően járt el. Mindezek alapján az ítéletábra úgy vélte, hogy a pénzügyi támogatási szerződés nem polgári jogi, hanem közigazgatási /közjogi/ szerződés, melyre egészében a közjogi normák vonatkoznak. [...] Rendkívül lényeges, hogy az ítéletábra végzésének indokolása utalt az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 4. § /2/ bekezdésének a korábban már hivatkozott hatályára, illetőleg a köztartozás fogalmára is, illetve ehhez kapcsolódóan az adóvégrehajtás szabályainak alkalmazhatóságára. Összességében a jogosulatlanul igénybe vett támogatással kapcsolatban a Fővárosi Ítéletábra arra utalt, hogy a szankció megállapításáról a felperes és jogelődje egyaránt jogosult volt saját hatáskörében dönteni, és a döntés végrehajtásához igénybe vehetők az adóvégrehajtás szabályai.”¹⁹

„A korábbihoz hasonló álláspontot fejtett ki a Fővárosi Ítéletábra 9.Pf.20. 303/2011/3. sorszámú végzésében, valamint a 9.Pf.21.257/2009/4. és 9.Pf.20.815/2009/3. sorszámú végzésében is.”²⁰ Ugyancsak ezt az álláspontot fogalmazta meg a Fővárosi Ítéletábra a 9.Pf.21.286/2010/4. sorszámú végzésében,²¹ valamint a Debreceni Ítéletábra a Gf.IV.30.295/2008/4. számú végzésében, melyben azonban megállapította, hogy bár a támogatás visszakövetelése közigazgatási eljárás keretében történik, de „a támogatási szerződés tartalmával, érvényességével összefüggésben keletkezett közjogi elemeket is tartalmazó, alapvetően azonban polgári jogi jogvita elbírálására az általános hatáskörű polgári bíróság hatásköre megállapítható”. E körben a csoport úgy foglalt állást, hogy: „az ítéletábra a jogviszony sajátos kettősségére utalt, amikor egyfelől a visszakövetelést közigazgatási útra tartozónak ítélte, másfelől lehetőségét látta a szerződő felek közötti polgári jogi jogvitának is”.²²

A Joggyakorlat-elemzés alapján tehát az ítéletáblai gyakorlat abba az irányba mutatott, hogy a szerződés és a jogviszony sajátosságai alapján a támogatás visszakövetelése közigazgatási eljárás keretében történik, és azzal kapcsolatban közigazgatási peres eljárásban van helye jogorvoslatnak.

¹⁹ Joggyakorlat-elemzés, 28–31.

²⁰ Joggyakorlat-elemzés, 34.

²¹ Joggyakorlat-elemzés, 35.

²² Joggyakorlat-elemzés, 36–37.

Ezt követően a Joggyakorlat-elemzés a Kúria közigazgatási és polgári ügyeinek tapasztalatait vizsgálta. Megállapította, hogy 154 peres támogatási tárgyú ügy érkezett közigazgatási ügyszakban, és ezek közül 122 érdemi elbírálásra is került.²³

A közigazgatási ügyszakról – a konkrét ügyek részletes elemzése nélkül – megállapította, hogy „a perekben közvetlen hatásköri vita, illetve az alperes hatáskörének megkérdőjelezése nem merült fel, az alperesek a jogszabály felhatalmazása alapján hatáskörükben jártak el. Ez a megállapítás irányadó a támogatások elutasítására, illetőleg a visszafizetésre kötelezésre is. A közigazgatási ügyek tekintetében a polgári jogi elemek megjelenése, illetve a külön hatósági érvényesítés nem volt releváns, a tényállást érdemben nem érintette, illetőleg olyan kérdés sem merült fel, amely az igényérvényesítést, vagy igényelbírálást a közhatalmi eljáráshoz képest polgári jogi útra terelte volna.”²⁴

Ehhez képest a polgári ügyszakban „2009–2011 évek között 10 pénzügyi támogatással kapcsolatos jogvita érkezett. A joggyakorlat elemzés szempontjából hatásköri probléma 3 ügyben merült fel.”²⁵

A Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX.36.180/2010/3. sorszámu végzésében felülbírálván a Fővárosi Ítéltábla álláspontját, arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a visszakövetelés jogszerűsége attól függ, hogy az elállási jog gyakorlására jogszerűen került-e sor”. Ezt elsősorban abból vezette le, hogy „sem törvény, sem kormányrendelet nem szólt arról, hogy az alperes közigazgatási hatósági jogkörében lett volna jogosult a polgári jogi szerződés alapján őt megillető elállási jog gyakorlására, illetve arról sem, hogy e döntése felülvizsgálatára a Ket. szabályai alapján kerülhetett volna sor”. Ezért aztán a következtetése az volt, hogy „az elállás jogszerűségének vizsgálatára a polgári peres eljárás keretében van lehetőség, így a jogvita elbírálása is polgári bíróság hatáskörébe tartozik”.²⁶

A Kúria Gfv.IX.36.218/2011/7. sorszámu döntésében és a Pfv.VIII.20.29162009/4. sorszámu végzésében vizsgálta a támogatási szerződés jellegét is, és arra jutott, hogy „A szerződés a polgári jog alapvető kategóriája, fogalmára és jellemzőjére a kötelmi jog általános szabályait kell alkalmazni. [...] Kizáró rendelkezés hiányában a Ptk. 7. § (1) bekezdése szerint a szerződésből eredő jogok érvényesítése bírósági útra tartozik.”

Látható, hogy a Kúria Joggyakorlat-elemző csoportja számos ezzel ellentétes gyakorlatot tartalmazó ítéletáblai és közigazgatási ügyszakbeli felsőbbbírósági határozathoz képest csupán 10 polgári ügyszakbeli, sőt szűken véve valójában 3, hatásköri kérdésekkel foglalkozó felsőbbbírósági ítéletből vonta le azt a következtetést,

²³ Joggyakorlat-elemzés, 38.

²⁴ Joggyakorlat-elemzés, 41.

²⁵ Joggyakorlat-elemzés, 41.

²⁶ Joggyakorlat-elemzés, 43.

hogy támogatási szerződés esetén minden egyes jogvita polgári peres eljárásra tartozik. A hivatkozott felsőbbbíróági döntések elsődlegesen arra alapoztak, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), valamint az 1952. évi Pp. XX. Fejezete, és az 1952. évi Pp. általános szabályai alapján csak az a jogvita tartozik közigazgatási bírósági útra, amelyben az 1952. évi Pp. 324. § (2) bekezdése szerinti szigorú feltételek teljesülnek, azaz vagy jogszabály kifejezett rendelkezése alapján hatósági eljárást folytattak le, vagy törvény kifejezetten közigazgatási peres útra utalta a jogvitát.

3.1.2. Az 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény

A Joggyakorlat-elemző Csoportban a konzekvens gyakorlatot kiépítő közigazgatási ügyszakos „ítélethalmazsal” szemben néhány polgári ügyszakos, hatásköri problémákat felvető ítélet alapján az addigra kialakult tartalmi meghatározás helyett a jogalkotói akaratra helyezték a hangsúlyt.²⁷

Nem meglepő tehát, hogy a Kúria 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményében is ezt a logikát vitte végig: „a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek az alapján minősülhetnek polgári vagy közigazgatási ügynek, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e közigazgatási hatósági hatáskört. Közigazgatási hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen rendelkezik. A jogviszonyban jelentkező közjogi elemek vagy bármely résztvevő »közhatalmi jellegű« státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá, közigazgatási pernek csak az 1952-es Pp. XX. fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye. Ha jogszabály kifejezetten nem biztosít közigazgatási hatáskört a jogviszonyban szereplő szervezet részére, úgy a jogviszony az egyes közjogi elemek ellenére is az 1959-es Ptk. 1. § (1) bekezdése szerinti polgári jogi jogviszonynak minősül és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.”²⁸

²⁷ F. ROZSNYAI KRISZTINA: D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 2024. (12), 533–543., 538. DOI: <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>

²⁸ BARABÁS GERGELY: A Kp. 5. §-ához fűzött magyarázat. 14. pont. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018.

3.2. A Kp. hatálybalépése utáni bírói gyakorlat

A Kp. hatálybalépésével alapvetően változott meg a jogi helyzet. Egyrészt azzal, hogy rögzítette, hogy „közigazgatási szerződésnek kell tekinteni a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződést is”, másrészt azzal, hogy a cselekmények közigazgatási vagy más jogági minősítésének kérdését eloldotta attól, hogy törvény vagy más jogszabály hatósági határozatnak minősíti-e az adott cselekményt, avagy kifejezetten közigazgatási peres útra tereli-e az azzal kapcsolatos jogorvoslat elbírálását.²⁹

A Kp. hatálybalépése azonban ténylegesen nem igazán érintette az eddigi gyakorlatot, amely annak ellenére támaszkodik a korábbi alkotmánybírói gyakorlatra, hivatkozik az 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményre, illetve – hivatkozás nélkül – egyértelműen követi az abban foglaltakat, hogy a szabályozás gyökeresen megváltozott, és ezzel szoros összefüggésben a több kollégium ügykörét érintő eljárásjogi tárgyú elvi iránymutatásoknak az új Pp. és a Kp. hatálybalépésére tekintettel történő felülvizsgálatáról szóló 2/2017. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat alapján az új Pp. és a Kp. alapján elbírálandó ügyekben az már nem irányadó.

Ezt támasztják alá az alábbiak is.

3.2.1. A Kp. hatálybalépése utáni alkotmánybírói gyakorlat

Az Alkotmánybíróság a 3385/2018. (XII. 14.) AB határozatban rögzítette, hogy a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 99. § (4) bekezdésének alaptörvénykonform értelmezése az, hogy a rendelkezés csak a szabálytalansági eljáráson belüli további jogorvoslatot zárja ki, ez azonban nem jelenti azt, hogy a polgári perrendtartás szerinti jogorvoslat is ki lenne zárva ([29]–[30] bekezdés).

A testület érvelése tehát azon alapul, hogy nem sérti az indítványozó alapvető jogát az, ha a szabálytalansági eljárásban hozott döntéssel szembeni kifogásait nem közigazgatási peres eljárásban, hanem polgári peres eljárásban kell elbírálni. Az Alkotmánybíróság e körben ugyanis úgy fogalmaz, hogy az a kormányrendeleti szabály, mely szerint a központi koordinációs szerv jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen további jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye, „nem jelenti és nem is jelentheti a polgári perrendtartás alkalmazásának kizárását az ügyben: erről ugyanis a Korm.r. nem rendelkezik. A támogatási szerződéstől

²⁹ BARABÁS: i. m. 14. pont.

mint polgári jogi szerződéstől való elállás esetén a szerződésszegéssel kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatók.³⁰

Felvethető, hogy a józan ésszel és a formállogika szabályaival mennyire egyeztethető össze az a gyakorlat, amely azáltal tekinti az Alaptörvény jogorvoslathoz való jog kizárását tiltó rendelkezésével konformnak a jogorvoslathoz való jogot mindenféle megszorítás nélkül tételesen kizáró kormányrendeleti rendelkezést, hogy úgy értelmezi, hogy az csak bizonyos jogorvoslati formát vagy formákat zár ki, míg másokat nem. Ugyancsak elgondolkodtató, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével a jogorvoslathoz való jog kormányrendeleti szintű korlátozása hogyan egyeztethető össze, hiszen a nyilvánvalóan hatékonyabb közigazgatási peres út kizárása érinti a jogorvoslathoz való jog érvényesülését.

Arra ugyanakkor az indítvány egyáltalán nem is terjed ki (és a későbbi indítványok sem), hogy egy kormányrendelet – ha egyáltalán lehetne úgy értelmezni, hogy kizárta a közigazgatási pert az ilyen ügyekben – hogyan térhet el a Kp. törvényi rendelkezéseitől. A Kp. 4. §-a szerinti generálklauzula ugyanis egyértelműen a közigazgatási jogvita fogalmi körébe, és ezáltal közigazgatási perre utalja a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az érintett jogait, jogos érdekeit közvetlenül sértő egyedi döntéseit, és ez alól a Kp. kizárólag törvényben engedélyt.³¹

Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság – az előbbi határozatra alapozva – 3297/2023. (VI. 15.) AB végzésében rögzítette, hogy a szabálytalansági eljárásban hozott határozat ellen nincs helye közigazgatási úton jogorvoslatnak. Ez azonban nem alapjogsértő, tekintve, hogy polgári bíróság előtt helye van a jogérvényesítésnek ([20] bekezdés). Azonos megállapításra jutott az Alkotmánybíróság a 3295/2023. (VI. 15.) AB végzés [18] bekezdésében.

3.2.2. A Kp. hatálybalépése utáni bírói gyakorlat

Több határozatában (például a BH 2022.238 számú határozat és az ott hivatkozott határozatok) rögzítette a Kúria, hogy bár a lebonyolításban részt vevő szervezet egy hatósági jellegű eljárásban ellenőrzi a közpénz felhasználásának módját, a szerződésszegés jogkövetkezménye azonban közjogi jellegű és polgári jogi (elállás) is lehet. A szabálytalansági eljárás, amennyiben szabálytalanság megállapítására került sor, az ennek megtörténtét rögzítő tájékoztatással zárul. A támogatási szerződés megkötésével a felek között polgári jogi jogviszony jön létre, amely jogviszonyban az

³⁰ 3385/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [29]–[30].

³¹ Kp. 2. § (1) bekezdés.

irányító hatóság nem közigazgatási határozatot hoz, hanem polgári jogi nyilatkozatot tesz. A nyilatkozat jellegét nem érinti az a körülmény, hogy az annak megtételére vonatkozó eljárásrendet jogszabály írja elő, illetve hogy a támogató oldalán a döntéshozatalban és az ellenőrzési feladatok ellátásában államigazgatási szerv is részt vesz. A Kúria Kpkf.V.39.273/ 2020/6. számú végzésének [2], [17] és [18] bekezdése szerint a szabálytalansági eljárásban meghozott döntések – így a per tárgyát képező elállás jogkövetkezményének elrendelése – nem minősülnek közigazgatási tevékenységnek, ezért nem lehet azok jogszerűségét közigazgatási jogvitában vizsgálni ([35]–[36] bekezdés).

A Kúria a Kpkf.VI.39.655/2020. számú ítéletében rögzítette, hogy a támogatási jogviszony polgári jogi jogviszony, a szabálytalansági eljárásban hozott döntés nem közigazgatási cselekmény. Ennek vizsgálata során megállapította, hogy a közigazgatási tevékenység három jellegadó tulajdonsága a következőképpen teljesül:

- a) az alperes miniszter közigazgatási szerv, ez a követelmény teljesül;
- b) a szabályozás vegyes jellegű, abban polgári és közjogi elemek keverednek;
- c) a támogatási szerződés polgári jogviszonyt hoz létre.

Ugyanezen az értelmezésen alapulnak az Alkotmánybíróság határozatai is.

Ehhez képest némileg árnyalja a képet a Kúria Pfv.20923/2019/7. számú ítélete, amely rögzítette a szabálytalansági eljárással kapcsolatos jogérvényesítési lehetőségek alkalmazási kereteit, megállapítva, hogy

„I. A közjog és magánjog határán álló támogatási szerződés esetén, amennyiben a szabálytalansági eljárásban közjogi típusú jogkövetkezmények levonására kerül sor, e tekintetben további jogorvoslat igénybevételére nincs lehetőség, ha azonban a szabálytalansági eljárás eredménye a polgári jogi jogviszonyban releváns, úgy az ezzel kapcsolatos igények polgári peres eljárásban érvényesíthetők.

II. Az uniós rendelet a magyar jogban közvetlenül fejt ki hatását, jogforrástani szempontból pedig a magyar törvényekkel áll egy szinten. A rendelethez kapcsolódó tagállami végrehajtási szabály visszavezethető az alapszabályra, az uniós rendelet felhatalmazására, így ha ezek együtteseként eltérő eljárási rend kerül megállapításra, az nem sérti az Alaptörvény T. cikké szerinti jogforrási hierarchiát.”

A Kúria rögzítette, hogy a szabálytalansági eljárás közjogi típusú eljárás, amelyben a közjogi jogorvoslati lehetőséget a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendeletben szabályozott jogorvoslat jelenti ([25] bekezdés).

A szabálytalansági eljárásban hozott döntés ellen további közjogi típusú jogorvoslatnak (azaz közigazgatási pernek) nincs helye, ez azonban nem zárja ki azt, hogy a döntés polgári jogi jogkövetkezményei polgári peres eljárásban érvényesíthetők legyenek. Ha például a felperes károsodását állítja, annak érvényesítését a szabálytalansági eljárásban hozott döntés nem zárja ki ([26]–[27] bekezdés).

Látható, hogy a Kúria e döntésében elismerte, hogy a szabálytalansági eljárás közjogi jellegű eljárás, melyben közjogi jellegű jogkövetkezmények levonására is sor kerülhet. A közigazgatási peres úton történő jogorvoslat kizártságát nem akustani, illetve jogviszonytani alapon, hanem a jogorvoslathoz való jogot kifejezetten kizáró kormányrendeleti rendelkezésre alapítva állapítja meg.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a hatályos szabályozás alapján a bírói gyakorlat úgy foglал állást, hogy a támogatási szerződések polgári jogi szerződések, polgári jogi jogviszonyt hoznak létre az államigazgatási szerv és az önkormányzat között, és bár a szabálytalansági eljárás hordoz magában közigazgatási jegyeket, de az abban hozott döntéssel szemben közigazgatási pernek nincs helye, függetlenül attól, hogy a támogatási szerződés mely időszakban keletkezett.

4. A támogatási szerződés, a szabálytalansági, illetve a jogorvoslati eljárásban hozott döntés mint releváns cselekmény dogmatikai elemzése

A szabályozás és a bírói gyakorlat ismertetését és belső logikája szerinti kritikáját követően indokolt megvizsgálni, hogy dogmatikai értelemben e támogatási szerződések, az azok alapján létrejött jogviszonyok, a szabálytalansági eljárás, valamint az abban hozott döntések közjogi vagy magánjogi jellegűek, és hogy ez alapján a döntések ellen milyen jogorvoslatot lenne indokolt biztosítani.

4.1. A támogatási szerződés közigazgatási vagy magánjogi jellegének elemzése

Az elemzés során a közigazgatási szerv NAGY MARIANNA által összefoglalt konszenzuális elemeiből indulok ki.³²

A szerződés alanyai: az egyik vagy mindegyik fél közigazgatási szerv.

Ez a feltétel egyértelműen teljesül, hiszen a támogatást nyújtó szerv államigazgatási szerv, a kedvezményezett pedig minden esetben önkormányzat.

A szerződés célja: minden esetben a közigazgatási szerv jogszabályban rendszeresített közfeladatának az ellátása.

Az EU egyik fő célkitűzése gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítése. Az európai strukturális és beruházási alapok, melyekből a tárgybeli támogatások származnak, olyan alapok, amelyek közös feladata épp a gazdasági, a tár-

³² NAGY (2023): i. m. [16].

sadalmi és a területi kohézió támogatása az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megteremtése érdekében.³³

Ebből, valamint abból is eredően, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag kötelező és jogszabályban önként (át)vállalt közfeladatokat láthatnak el,³⁴ egyértelműen következik, hogy a támogatás kedvezményezettje jogszabályban rendszersített közfeladatának ellátása érdekében veheti csak igénybe a támogatást, míg a támogató oldaláról épp e közfeladat ellátásának a támogatása az a közfeladat, amely a támogatási szerződés közigazgatási jellegét alátámasztja.

A szerződés tartalma: a szerződés csak jogszabályban meghatározott tartalommal köthető meg.

A támogatási szerződés tartalmát elsődlegesen a támogatás nyújtására irányadó közjogi szabályok határozzák meg.³⁵ De ezen felül maguk a támogatások felhasználásának rendjéről szóló kormányrendeletek is számos kötelező tartalmi elemet meghatároznak, így különösen a támogatás felhasználásának ellenőrzése, a szerződéses biztosítékok vagy a támogatás visszatérítési kötelezettsége tekintetében. Ráadásul a támogatási szerződés megkötését megelőző eljárás során a támogatási szerződés lényeges tartalma már szinte változtathatatlanul rögzül. Ennek megfelelően a felek szerződési szabadsága rendkívül alacsony a tartalom meghatározása tekintetében.

A szerződés tárgya: a szerződés teljesítése során gyakran közpénz, közvagyon, a közt megillető vagyoni értékű jog felhasználására kerül sor.

A szerződések tárgya európai uniós forrásból származó támogatás. Ennek megfelelően a szerződés teljesítése során értelemszerűen közpénz kerül felhasználásra.

A szerződő felek erőpozíciója: a közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozására pedig a másik felet többletgaranciák illetik meg.

Bár a magam részéről egyetértek azzal, hogy a közigazgatási szerződéseknek – már amennyiben meg lehet egyáltalán különböztetni „erőpozícióban lévő”, illetve „gyengébb” felet – meg kell felelnie e követelményeknek, de azok meglétét nem tartom a közigazgatási szerződéseket a magánjogi szerződésektől elhatároló szempontnak. Ha ugyanis ezt fogalomalkotó elemként kezelnénk, az azzal a következménnyel járna, hogy az egyébként minden más szempontból közigazgatási szerződésnek minősülő szerződések esetében a közhatalom gyakorlója mentesülhetne e

³³ KELLY SCHWARZ: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió. In: *Európai Unió. Ismertetők az Európai Unióról*. 2025. március 31., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/93/economic-social-and-territorial-cohesion>

³⁴ Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól 2011. évi CLXXXIX. törvény 10. §-a alapján.

³⁵ PAPP TEKLA: A támogatási szerződés II. *Céghírnök*, 2012. (7), 3–6., 5., <https://szakikadatbazis.hu/doc/6928813>

követelmények teljesítése alól pusztán azon az alapon, hogy a szerződést e szempontból a magánjogi szerződések közé soroljuk.

E követelmény érvényesülését tehát nem elhatároló szempontnak, hanem olyan – a szerződés közigazgatási jogi jellegéből eredően fennálló – elvárásnak tekintem, amely érvényesülésének vizsgálata a jelen tanulmány célja.

Processzuális különbség: a közigazgatási szerződéses jogvita közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, illetve speciális perjogi szabályok alkalmazását igényli.

Az előzőhöz hasonlóan ezt sem tekintem elhatároló fogalmi ismervnek, hanem éppen a szerződés közigazgatási jogi minősítése következményének. Ha tehát arra jutunk, hogy az adott szerződés közigazgatási szerződésnek minősül, akkor indokolt, hogy arról közigazgatási peres eljárásban közigazgatási bíróság döntsön.

A fentiek alapján – a tételes jogi szabályozással látszólag ellentétesen – az állapítható meg, hogy a helyi önkormányzatokkal megkötött támogatási szerződések minden egyes elhatároló szempont vizsgálata alapján a közigazgatási szerződések, és nem a magánjogi szerződések kategóriájába tartoznak. Ebből következően a közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozására pedig a másik felet többletgaranciák kellene, hogy megillessék. A szerződéssel kapcsolatos jogvitákban pedig – legyen szó akár a szerződés létezéséről, érvényességéről, hatályáról, akár az azzal kapcsolatos marasztalásról – közigazgatási peres eljárásban kellene dönten.

4.2. A szabálytalansági eljárás közigazgatási jogi vagy magánjogi jellege

A szabálytalansági eljárásra és az abban hozott döntésre vonatkozó, viszonylag állandó szabályozás alapján az eljárás és az abban hozott döntés közhatalmi, illetve magánjogi jellege tekintetében könnyebb következtetéseket levonni.

A közhatalom gyakorlása olyan döntés meghozatalát, illetve aktus kibocsátását jelenti, amely a jogalanyok egészét vagy meghatározott körét jogi érvénnyel kötelezi, és amelynek érvényesítéséhez állami kényszer vehető igénybe. A közhatalmi jelleg elsődlegesen az egyoldalú döntésben fejeződik ki, amely ennél fogva alá-fölé rendeltséget feltételez. A polgári jogi – és mivel szerződéses jogviszonyról van szó, értelemszerűen kötelmi jogi – jelleg ugyanakkor, nyilván bizonyos megkötésekkel, de a felek mellérendeltségén, privátautonómiáján, megállapodásán alapul.

A különböző időszakokban hatályban volt rendeletek³⁶ a szabálytalansági eljárást magát következetesen közjogi jellegű eljárásként szabályozták, illetve szabályozták,

³⁶ A 2007–2013 programozási időszakra vonatkozó 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet, a 2014–2020 programozási időszakra vonatkozó 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 272/2014.

a felek nem mellérendeltek egymásnak, közigazgatási úton van helye elsődlegesen jogorvoslatnak, és közjogi-közhatalmi jogkövetkezménye lehet az eljárásnak. Ez alapján mind a szabálytalansági eljárásban, mind az abban hozott döntésekben a közjogi, ezen belül is a közigazgatási jogi elemek dominálnak, miközben polgári jogi elemek nem, vagy csak elvétve találhatók az alábbiak szerint.

Az eljárás közhatalmi jellegét az alábbi szabályok egyértelműen alátámasztják:

- A közigazgatási hatóságokéhoz hasonló terjedelmű, a kedvezményezett személyi körén túlmutató ellenőrzési jogkör (betekinthet minden olyan dokumentumba, amely a szabálytalansági gyanú megítéléséhez szükséges, a projekt megvalósítási helyszínén ellenőrzést végezhet, és lehetősége van a kedvezményezett személyes meghallgatására, lényegében megkereshet más szervet, személyt, és szakértőt rendelhet ki);³⁷

- Eljáráskezdményezési jogosultság és feljelentési kötelezettség;³⁸

- Ügyintézési határidő a döntés meghozatalára;³⁹

- Már az eljárás során lehetőség van a kifizetések felfüggesztésére,⁴⁰ amely a hatósági (vagy ideiglenes) intézkedésnek megfelelő jogintézményként működő egyoldalú hatalmasság.

- Komplet közigazgatási jogorvoslati eljárás,⁴¹ amelyben nem is olyan jogalany hoz döntést, aki a támogatási szerződésben szerződött partner lenne, ráadásul jogosult arra, hogy az egyik szerződő fél döntését megsemmisítse, vagy őt akár újabb eljárás lefolytatására utasítsa.⁴²

- Az eljárás a fentiek és a 4.3. pontban foglaltak alapján megfelel az általános közigazgatási rendtartás közigazgatási hatósági ügy fogalmának, hiszen annak során a kedvezményezett számára egyoldalúan kötelezettséget állapítanak meg.⁴³

(XI. 5.) Korm. rendelet], a 2021–2027 programozási időszakra vonatkozó 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet].

³⁷ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 83. § (6) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 160. § (4) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 391. § (1) bekezdés.

³⁸ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 86. § (3) és (4) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 160. § (4) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 391. § (2) bekezdés.

³⁹ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 87. § (1) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 161. § (1) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 384. § (2) bekezdés.

⁴⁰ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 88. §, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 162. §, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 393. §.

⁴¹ A továbbiakban jogorvoslati eljárás alatt kizárólag ezen eljárást értem, ahol más – különösen bírói – jogorvoslatra gondolok, ott arra kifejezetten utalok.

⁴² 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 92–99. §, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet XXII. Fejezet, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 99. és 100. alcím.

⁴³ Épp ezt támasztja alá az, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 13. § (2) bekezdés b) pontja alapján az eljárás még ugyan privilegizált, de szintén közigazgatási hatósági ügy volt.

4.3. A szabálytalansági, illetve a jogorvoslati eljárásban hozott döntés közigazgatási vagy magánjogi jellege

Az eljárást befejező döntés, illetve az az ellen indított jogorvoslati eljárásban hozott döntés közhatalmi jellegét az alábbi szabályok szintén alátámasztják:

- Egyoldalú, a kedvezményezett jogára, jogos érdekére kiható egyedi döntés születik (a szabálytalansági és a jogorvoslati eljárásban is).⁴⁴

Ennek keretében ugyanis nem arról születik döntés, hogy a kedvezményezettel szerződött jogalany milyen polgári jogi jognyilatkozatokat (elállás, kötbérvisszatérítés stb.) tegyen, hanem a szabályozás egyértelműen „jogkövetkezményekről” és „intézkedésekről” rendelkezik. Ezek nem mellérendeltségi, hanem szuprematív, közhatalmi jogviszonyban hozott, közvetlenül végrehajtható döntések, amelyek kikényszerítésére további eljárást sem kell indítani, és amelyek (sem az egyoldalú hatalmasság, sem annak kikényszeríthetősége) nem a felek támogatási szerződésbe foglalt megállapodásából, hanem egyenesen a jogszabályból fakadnak (akkor is, ha azokat a jogszabályt megismételve rögzítik a támogatási szerződésben).

- A polgári jogin messze túlmutató lehetséges jogkövetkezmények (például a támogatási rendszerből való kizárás vagy a döntés publikálása).

- Közhatalmi eljárásra jellemző mérlegelési szempontok.⁴⁵

Az alkalmazott jogkövetkezményt ugyanis nem a polgári jog alapelvei (eredeti állapot helyreállítása, okozott kár megtérítése, jogalap nélkül megszerzett gazdaság visszatérítése) határozzák meg, hanem egyértelműen a közigazgatási jogból vett szempont, a szabálytalanság súlya és következménye. A jogkövetkezmény, azaz a döntés célja tehát nem a szabálysértéssel előállított gazdasági egyensúlytalanság kiküszöbölése, hanem tetterányos elrettentés, speciális és generális prevenció. Ez a kötelmi jogi logikával összeegyeztethetetlen.

- A döntés jogszabály erejénél fogva lényegében közvetlenül, azaz bírósági vagy más közhatalmi döntés nélkül, állami kényszerrel végrehajtható.⁴⁶

Ebből egyértelműen következik, hogy a szabálytalansági, valamint a jogorvoslati eljárás során hozott döntések végrehajtható közokiratnak, az abban előírt fizetési kötelezettségek pedig köztartozásnak minősülnek.⁴⁷

⁴⁴ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 83. § (8) bekezdés, 90. §, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 156. § (10) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 397. § (1) bekezdés, 414. § (1) bekezdés.

⁴⁵ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 90. § (4) és (6) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 164. § (4)–(6) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 397. § (3) és (4) bekezdés.

⁴⁶ 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 101. § (2) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 175. §, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 418. § és 419. §.

⁴⁷ Vö. az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 1. § (3) bekezdés.

Összefoglalóan arra a következtetésre juthatunk, hogy a szabálytalansági eljárásban és a vele szemben igénybe vehető jogorvoslati eljárásban az eljáró közigazgatási szervek közhatalmi eszközökkel, alá-fölé rendeltségi jogviszonyban, sőt a feleken kívüli személyekre nézve is kötelező eszközökkel egy olyan, a közigazgatási jog által szabályozott, a kedvezményezett jogaira, jogos érdekeire közvetlenül kiható egyedi döntést hoznak, amely közhatalmi eljárás vagy döntés nélkül állami kényszerrel érvényesíthető.

4.4. A szabálytalansági eljárásban, illetve a jogorvoslati eljárásban hozott döntés miatt igénybe vehető bírósági jogorvoslat

A hatalommegosztás elvének lényege, hogy több hatalom álljon egymással szemben, hatalom szabjon határt hatalomnak. A közigazgatási bíraskodás területére lefordítva ez pedig azt jelenti, hogy a bíróságok öröködnék a közigazgatás törvényessége felett, ami nem korlátozódhat a közigazgatás által használt egyes eszközökre vagy egyes cselekvésfajtákra. Ez a kontroll minél kiterjedtebb kell, hogy legyen, azzal persze, hogy a kontrollnak egyéb (de általában gyengébb) eszközei is vannak.⁴⁸

A közigazgatási bíraskodás nem szűkíthető le csupán arra, hogy az ügyfél számára sérelmes határozat megtámadásának lehetőségét biztosítsa. A közigazgatás jog alá rendeltsége nemcsak a jogállamiság egyik alapeleme, hanem azt is megköveteli, hogy a közigazgatás a jogszabályokat betartsa, érvényre juttassa. A közigazgatási bíraskodás célmeghatározásából, illetve a hatékony jogvédelem elvéből fakadóan a közigazgatási bíróságok a közigazgatás működésének és a közigazgatási cselekményeknek a törvényességét vizsgálják, illetve elbírálják a közigazgatási jogvitákat. Ezért a közigazgatási jogvita fogalmához kapcsolódó generálklauzulával határozzák meg a bírói út terjedelmét, azért, hogy a közigazgatás cselekményei és működése törvényessége a szükséges körben bíróság által felülvizsgálható legyen.

A közigazgatási jogvita fogalma tudatosan nem utal a döntések, működés közhatalmi jellegére, sem azok egyedi jellegére, ugyanis az túlságosan szűkre szabná a bírósági ellenőrzés kereteit. A Kp. 4. §-a összehasonlíthatatlanul tág mértékben nyitotta meg a bírói utat, elsődlegesen a bírói jogértelmezésre bízva annak terjedelmét.⁴⁹

⁴⁸ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. [F. ROZSNYAI (2018b)] 53–54.

⁴⁹ F. ROZSNYAI KRISZTINA: A Kp. 4. §-ához fűzött magyarázat. 1. pont. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018. [F. ROZSNYAI (2018a)] 70.

A Kp. alapjául szolgáló dogmatika és az az alapján kialakult bírói gyakorlat szerint a közigazgatási bíróság tevékenysége nem korlátozódik a közigazgatási határozatok kontrolljára, annál bővebb feladatkört ölel fel. A Kp. tárgyi hatálya meghaladta a közigazgatási hatósági eljárásokhoz és határozathoz kötöttséget, egyáltalán azt a szemléletet, hogy a közigazgatás döntései csak valamilyen határozati formát ölthetnek. Az egyedi döntés általános kategóriájába ezért a közigazgatás bármilyen típusú döntése beleérthető: lehet alakszerű és alakszerűtlen, lehet explicit és implicit (hallgatólagos), lehet szóbeli és írásbeli, hatósági és nem hatósági. A Kp. 4. § (3) bekezdés *a)* pontja alkalmazandó, ha megállapítható a közigazgatásnak valamely döntéstartalmú akaratkinyilvánítása, vagyis az, hogy a közigazgatás valamilyen módon rendezni kívánja az elé vitt ügyet, illetve a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt fogalomnak megfelelő intézkedést kíván tenni.

A közigazgatási jogvita tárgyat képező közigazgatási tevékenységnek tehát négy lényeges, konjunktív fogalmi eleme van:

a) a tevékenység cselekményben – ezen belül egyedi döntésben, egyedi ügyben alkalmazható, de közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő általános hatályú rendelkezésben vagy közigazgatási szerződésben –, avagy mulasztásban nyilvánul meg;

b) a tevékenységet közigazgatási szerv végzi;

c) a tevékenység joghatást vált ki, vagy joghatás kiváltására irányul;⁵⁰

d) a tevékenységet a közigazgatási jog szabályozza.

A szabálytalansági eljárásban, valamint a jogorvoslati eljárásban hozott döntés a 4.3. pontban leírtak szerint egyértelműen egyedi döntés, hiszen egy konkrét támogatással kapcsolatos szabálytalanságok és azok jogkövetkezményei, illetve az „első fokú” döntés jogszerűsége megállapítása a tárgya, és azt a hatáskörrel rendelkező szerv egyoldalúan jogosult meghozni.

Bár a hatáskörrel rendelkező szervek köre igen gyakran változik, de a szabálytalansági eljárást és a jogorvoslati eljárást is minden esetben államigazgatási szerv folytatja le. Ugyanakkor abban mára mind a dogmatika, mind a szabályozás, mind pedig a joggyakorlat konszenzusra jutott, hogy közigazgatási szervnek tekint minden olyan jogalanyt, akit az adott tevékenység tekintetében a jogszabály közigazgatási tevékenység megvalósítására jogosít fel. Ennek megfelelően, még ha nem államigazgatási szerv is folytatná le az eljárást és hozná meg a döntést, a további fogalmi elemek teljesülése esetén közigazgatási tevékenységről és (kvázi) közigazgatási szervről lenne szó. (Éppen ezért valójában ez nem elhatároló ismérve a közigazgatási tevékenységeknek.) Ráadásul az eljárást nem is a támogatási szerző-

⁵⁰ Lásd még 1/2022. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat, Kúria Kpkf.39.090/2022/4. és Kkk.39.012/2023/3. számú végzései.

désben fél jogalany folytatja le, és itt nem arról van szó, hogy a kedvezményezett önkormányzat a támogatási szerződésben vetné alá magát e szerv egyoldalú hatalmasságainak, hanem erről közvetlenül jogszabály rendelkezik.

A szabálytalansági eljárásban, illetve a jogorvoslati eljárásban hozott döntés joghatást vált ki, illetve joghatás kiváltására irányul. Már önmagában a szabálytalanság megállapítása is joghatással jár, hiszen ez az önkormányzat jogi helyzetére kihat, de ahogyan arra a 4.3. pontban is kitértem, a szabálytalansági eljárásban hozott döntés gyakran a kedvezményezett jogait, kötelezettségeit változtatja meg, ráadásul olyan módon, hogy az minden további bírósági vagy közhatalmi döntés nélkül végrehajtható. Annak ellenére így van ez, hogy a döntés nem expliciten fogalmazza meg a kötelezettséget, hanem körülírja azt, és ez alapján a kormányrendeletből automatikusan, minden további aktus közbejötté nélkül következik a joghatás.

Ez önkormányzatok esetében – különösen a támogatás részben vagy egészben történő visszavonása esetén – még élesebben érvényesül, hiszen abban az esetben, ha a döntés alapján a kormányrendeletből fakadó fizetési kötelezettségének nem tesz eleget, a központi költségvetésből részére biztosított támogatásból az levonásra kerül.⁵¹ Márpedig normatív támogatásra az állam részéről valamennyi önkormányzat jogosult, a kötelező feladataik ellátásának fedezeteként.

Ha pedig az önkormányzat azt nem fizeti meg, és azt sem levonni sem lehet az önkormányzatot megillető más állami támogatásból, akkor az akár közvetlenül, adók módjára behajtható.⁵²

A szabálytalansági eljárásban és a jogorvoslati eljárásban hozott döntésre vonatkozó szabályozás közigazgatási jogi vagy polgári jogi jellege megítélése tekintetében arra indokolt támaszkodni, hogy az a felek privátautonómiáján alapul-e. Másképp fogalmazva: a közigazgatási tevékenység a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1:1. §-ával szembeállítva is magyarázható. A közigazgatási tevékenység nem a mellérendeltség és egyenjogúság elvén alapuló vagyoni és személyi viszony, mert a közigazgatási tevékenységben szuprematív, „különös hatalmi elemek” érvényesülnek.⁵³ A 4.2. pontban a szabálytalansági és a jogorvoslati eljárás tekintetében kifejtettek, valamint a 4.3. pontban az ezen eljárásokban hozott döntések tekintetében kifejtettek egyértelműen azt támasztják alá, hogy mind az eljárás, mind a döntések szabályozása közbizalmi, ezen belül is közigazgatási jogi.

⁵¹ Lásd 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 34. § (2) bekezdés *e*) pont *eb*) alpont.

⁵² 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 102. § (1) bekezdés, 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 176. § (1) bekezdés, 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 108. alcím.

⁵³ F. ROZSNYAI (2018a): i. m. 73.

Összefoglalva megállapítható, hogy

- a szabálytalansági eljárás során egy közjogi jellegű eljárásban, egyoldalú közhatalmi eszközöket és adott esetben intézkedéseket alkalmazva alapvetően közhatalmi döntést hoznak az önkormányzatra nézve;
- amelyben foglalt, közigazgatási jogi szempontú mérlegelésen alapuló jogkövetkezmény nem a támogatási szerződésen, hanem jogszabályon alapul;
- amellyel szemben közhatalmi jogorvoslati eljárásnak van helye, melynek során a szerződésben nem részes harmadik személy hoz a felekre kiterjedő hatályú döntést;
- mely döntések végső soron állami kényszer útján, a közokiratnak minősülő döntések alapján közvetlenül – azaz bírói, közjegyzői vagy közigazgatási hatósági döntés nélkül – kikényszeríthető köztartozást keletkeztetnek az önkormányzat számára.

Mindezek együttesen egyértelműen arra mutatnak, hogy e döntések közigazgatási cselekménynek, azon belül is egyedi döntésnek minősülnek, melyekkel szemben közigazgatási peres jogorvoslat biztosítása indokolt.

4.5. Az egyes időszakokban alkalmazandó szabályok

Szükséges vizsgálni, hogy a 2. pontban vázolt szabályozási fordulópontok által „határolt” időszakokban a fentiek elvileg milyen következménnyel járnak.

A Kp. hatálybalépése előtti időszakban indult (bírósági) ügyekben ugyan dogmatikailag levezethető, hogy közhatalmi cselekményről van szó, azonban kizárólag abban tartozott közigazgatási peres útra valamely cselekmény felülvizsgálata, ha azt a tételes jog kifejezetten idetartozónak minősítette. Ennek megfelelően, véleményem szerint, ezen ügyekben klasszikus polgári peres úton lehetett a jogellenes szabálytalansági, illetve jogorvoslati döntések miatt igényt érvényesíteni.

Álláspontom szerint a Kp. hatálybalépését követően indult bírósági ügyekben nem férhet kétség a közigazgatási peres útra tartozáshoz, ha a támogatási szerződés 2011. február 9. napját megelőzően született. Hiszen erre az esetkörre a tételes jog nem állapította meg a szerződés polgári jogi jellegét, és az az alapján létrejött jogviszonyok polgári jogi jellegét sem. Ennek megfelelően a dogmatikai érvelésből eredően azok közigazgatási szerződésnek, az azokkal összefüggésben lefolytatott eljárások közigazgatási eljárásnak, továbbá az abban meghozott döntések a Kp. 4. §-a alapján közigazgatási cselekménynek minősülnek, melyek tekintetében a Kp. 4. § (1) bekezdése alapján közigazgatási jogvitának van helye.

A Kp. hatálybalépését követően indult olyan bírósági ügyekben, ahol a támogatási szerződés 2011. február 9. napját – azaz a polgári jogi szerződéssé minősítést –

követően jött létre, de a támogatási kérelmet az Áht. 48. § (4) bekezdése alkalmazhatóságát, azaz 2012. január 1. napját megelőzően nyújtották be, álláspontom szerint szintén a Kp. alkalmazásának van helye. Ugyanígy nem releváns az Áht. 48/A. §-ának a 2015. január 16-i hatálybalépése sem, amely a támogatási szerződés alapján létrejött jogviszonyt polgári jogi jogviszonynak minősítette. Ennek az az oka, hogy az eljárásokban hozott döntéseknek nem minősítő jegye sem az, hogy milyen szerződés érvényesítését szolgálja, sem pedig az, hogy az milyen jogviszonyt érint. A közigazgatási (hatósági) ügyek egy meghatározó hányada ugyanis nem közigazgatási jogviszonyt érint, és polgári jogi szerződést érintő közigazgatási hatósági eljárásokra is van példa. Gondoljunk csak a kisajátítási eljárásokra vagy a fogyasztóvédelmi eljárásokra.

Ezen az, hogy kormányrendelet időközben kizárta a (közigazgatási peres) jogorvoslatot, álláspontom szerint nem változtat, ugyanis az a Kp. törvény alatti szinten eltérést nem engedő szabályával ellentétes, ezért a Kp. hatálybalépése óta nem alkalmazható.

Az, hogy az Áht. 48. § (4) bekezdése és a Kp. 4. § (1) bekezdése közül melyiknek van alkalmazási elsőbbsége, azaz a 2012. január 1-jét követően benyújtott támogatási igények esetén melyik alkalmazandó, túlfeszítené a jelen tanulmány kereteit. Arra ugyanakkor szükséges kitérni, hogy az Áht. 48. § (4) bekezdése szerint a támogatási szerződéssel létrejövő támogatási jogviszony létesítésére irányuló eljárással és a támogató döntéseivel kapcsolatos jogviták eldöntése az, ami polgári peres eljárásban kezdeményezhető. De a perben támadott szabálytalansági döntés nem a támogató, hanem egy attól elkülönült jogalany döntése, amely a formállogika szabályai szerint nem érthető bele a támogató döntéseibe.

De ez nem is feltétlenül lényeges, ugyanis sokkal fontosabb az, hogy a dogmatikai elvekkal összhangban nem álló szabályozás, valamint a fenti levezetéssel ellentétes bírói gyakorlat milyen következményekre vezet, azaz a ténylegesen érvényesülő gyakorlat hatékonyan és kiegyensúlyozottan biztosítja-e a közpénz, közvagyon védelmét, illetve a támogatást – jelen esetben közérdekből – igénybe vevő fél, azaz az önkormányzat jogvédelmét.

5. A szabályozás és a bírói gyakorlat következményei

Az állam és az önkormányzat között kötött támogatási szerződés polgári jogi szerződésként, az az alapján létrejött jogviszony polgári jogi jogviszonyként való minősítése, és ezzel szoros összefüggésben a közigazgatási peres jogorvoslatnak a szabálytalansági eljárásban, illetve a jogorvoslati eljárásban való kizártságának a következetes érvényesítése az alábbi következményekkel jár.

Ugyan az Alkotmánybíróság – ahogy arra fent hivatkoztam – rögzítette, hogy a közigazgatási peres jogorvoslat kizárása nem jelenti a polgári perrendtartás alkalmazásának kizárását az ügyben, és így a támogatási szerződés megszegésével kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatóvá válnak.

A két igényérvényesítési rezsim azonban közel sem jelent azonos szintet sem a közpénz, közvagyon védelme, sem pedig a kedvezményezett jogvédelme szempontjából.

5.1. Az eljárási szabályok megsértésének következményei

Egyrészt azért, mert a polgári peres eljárásnak elvileg nem tárgya a szabálytalansági, illetve a jogorvoslati eljárás maga, csak az annak során hozott döntések. Ez azt jelenti, hogy a jellemzően szükségszerűen kártérítési igényként megjelenő követelések elbírálása során a polgári bíróság elvileg nemhogy a tisztességes eljárás követelményeinek a megtartását, hanem a szabálytalansági, illetve a jogorvoslati eljárásokra vonatkozó tételes jogi szabályok megtartását sem vizsgálhatja az eljárásában. Ugyan van példa arra, hogy polgári bíróság ezeket a körülményeket is vizsgálja, azonban ebben az esetben egy nyilvánvalóan és a bírósági gyakorlat által is elismerten közhatalmi eljárás jogszerűségének a vizsgálata egy erre kompetenciával, gyakorlattal nem feltétlenül rendelkező bírói tanács elé kerül.⁵⁴ Ez különösen vissza akkor, amikor a közigazgatási jogkörben okozott kár megállapítására vonatkozó bírósági hatásköröket a jogalkotó azért bontja meg, mert a polgári bírák álláspontja szerint nem kompetensek és gyakorlottak a közigazgatási jogi jogsértés megállapításában, a közigazgatási bírák pedig nem kompetensek, illetve gyakorlottak az okozati összefüggés, előreláthatóság, illetve a kár megállapítása körében.

A legújabb bírósági gyakorlat azonban nyilvánvalóvá teszi, hogy az eljárási szabályok megtartását a polgári bíróság nem vizsgálja. A Fővárosi Ítéltábla Gf.40120/2024/10. számú határozatában rögzítette azt az elvi tételt, hogy „a támogatási szerződéstől való elállás vizsgálata során a támogatott szerződésszerű teljesítésének, a támogatás jogszabályi és szerződéses feltételei megvalósulásának, a támogatási szerződés szerinti kötelezettségek megsértésének (azaz a szabálytalanság fennállásának) van jelentősége. Ennélfogva a felperes keresetében a szerződés szerinti kötelezettségek megsértésének (azaz a szabálytalanság) tényét, körülményeit, és a jogkövetkezmény szabálytalanság súlyához való megfelelésségét teheti vitássá, ami által a

⁵⁴ Hasonlóképpen ahhoz a gyakorlathoz, amikor a közigazgatási kollégiumok elégtelen bírói létszámát úgy hidalják át, hogy perorvoslati eljárásokban polgári bírókat rendelnek ki közigazgatási bírónak.

jogvédelme teljeskörűen biztosított arra is figyelemmel, hogy önmagukban a szabálytalansági eljárás lefolytatásának esetleges jogszabálysértő körülményei az egyébként megállapítható szabálytalanság, szerződésszegés tényének fennállását nem anullálják.”

Ez a gyakorlat egyértelműen sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot, hiszen annak érvényesülését a szabálytalansági eljárásban semmilyen bírósági kontroll nem garantálja.

5.2. Ideiglenes jogvédelem

A másik, hogy mivel a szabálytalansági eljárásban hozott döntés további közhatalmi eljárás lefolytatása nélkül lényegében közvetlenül végrehajtható, a – gyakran költségvetéséhez mérten jelentős összeget érintő – jogkövetkezményekkel érintett önkormányzat könnyedén kerülhet olyan helyzetbe, amelyben a végrehajtás aránytalan és visszafordíthatatlan eredményre vezet.

A Kp. szerinti azonnali jogvédelem és annak formálódó gyakorlata álláspontom szerint sokkal árnyaltabb és alkalmasabb e jogvédelmi helyzet kezelésére, mint a polgári perbeli ideiglenes intézkedés jogintézménye. Különösen úgy, hogy a polgári perbeli kereseti kérelem – amelynek keretei között az ideiglenes intézkedésnek maradnia kell – nem a szabálytalansági, illetve a jogorvoslati döntés megsemmisítésére irányul.

Ugyancsak nem illeti meg az önkormányzatot a polgári perben a Kp. 52. § (2) bekezdése szerinti kedvezmény, mely szerint végrehajtás a halasztó hatály elrendelése iránti kérelemnek a végrehajtást foganatosító szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig, de legkésőbb az elbírálásra nyitva álló határidő elteltéig nem foganatosítható, kivéve, ha a közigazgatási szerv a cselekményét azonnal végrehajthatónak nyilvánította. Azaz lehetséges, hogy mire a polgári perben az ideiglenes intézkedésről döntenek, az önkormányzattól már adók módjára elvonták az érintett összeget, amely – hiába megalapozott az ideiglenes intézkedés iránti kérelem – ilyen rövid idő alatt is visszafordíthatatlan eredményre is vezethet. Mindeközben épp az önkormányzati szektor esetében kisebb például az a kockázat, hogy a megállapított visszafizetési kötelezettség fedezetét a per során elvonja.

5.3. Elévülés

Az önkormányzatok esetében sajátos következménye a gyakorlatban érvényesülő rezsimnek, hogy nem tud rendeltetésszerűen érvényesülni az elévülés jogintéz-

ménye. Ha ugyanis az önkormányzat a megállapított szabálytalanságból fakadó visszafizetési kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a központi költségvetésből részére biztosított támogatásból az levonásra kerül.⁵⁵

Márpedig ez azt jelenti, hogy hiába évül el (akár többszörösen is) az önkormányzattal szemben a követelés – például azért, mert a szabálytalansági eljárást nem folytatták le időben, vagy lefolytatták, de nem hoztak időben határozatot –, arra az önkormányzat az általa indítandó polgári perben már nem tud hivatkozni, hiszen a Ptk. 6:23. § bekezdés (2) bekezdése alapján az elévülés a kötelezettnek a szolgáltatás teljesítésére vonatkozó kötelezettségét nem érinti; az elévült követelés alapján teljesített szolgáltatást a követelés elévülésére tekintettel visszakövetelni nem lehet.

6. Következtetések

Összefoglalóan az elemzés arra vezet, hogy az európai uniós alapokból önkormányzatok részére nyújtott támogatások tárgyában kötött támogatási szerződések dogmatikai értelemben és a szabályozás alapján egyértelműen közigazgatási szerződések, az az alapján létrejövő jogviszony közigazgatási jogi jogviszony, a szabálytalansági, illetve az azzal összefüggő jogorvoslati eljárás közigazgatási eljárás, az abban hozott eljárást befejező döntés közigazgatási cselekmény, amellyel szemben – a közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével kiteljesedett hézagmentes jogvédelem elvének és a közigazgatás cselekményeivel szembeni hatékony bírósági kontroll elveinek megfelelően – közigazgatási pernek lenne helye.

Ehhez képest az alkotmánybírósági és bírósági gyakorlat jelenleg egyértelműen ezzel szinte teljesen ellentétesen foglal állást (annyiban nem, hogy elismeri a szabálytalansági eljárás közjogi jellegét), amelyhez a jogalkotó – érdekes módon utólagosan – egyre inkább igyekszik is igazodni. De miért is ne tenné?

Nem az ugyanis a legnagyobb baj, hogy a támogatási szerződést és jogviszonyt az élő jog polgári jogivá minősíti, hanem az, hogy mindez nem jár azzal, hogy a szabályozást ehhez alakítja. Nem teljesíti ki a felek magánautonómiáját, a szerződési szabadság alapjait sem biztosítja, nem kezeli a feleket mellérendelt szereplőként, sőt a fegyveregyenlőségnek még a látszatára sem próbál adni.

Ehelyett a támogatási jogviszonyt részletesen, eltérést csak nagyon kis mértékben engedő módon szabályozza, olyan jogalanyok számára biztosít jogosultságokat a támogatási szerződéssel kapcsolatban, akik nem is felek az adott szerződésben. A gyengébb fél ellenőrzését széles körű, hatósági jellegű eszközrendszerrel teszi lehetővé, szerződésszegése esetére egyoldalú, lényegében közvetlenül végrehajtha-

⁵⁵ Lásd 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 34. § (2) bekezdés e) pont *eb*) alpont.

tó jogkövetkezmények alkalmazását teszi lehetővé, egy olyan elismerten közhatalmi jellegű eljárásban, melynek eljárási szabályai megszegése esetére hatékony jogvédelmet nem biztosít.

Az államigazgatás nyilvánvalóan érdekelt e helyzet fenntartásában, hiszen ez a megoldás a közpénz, közvagyon védelmét elvileg rendkívül hatékonyan tudja biztosítani úgy, hogy a kedvezményezett jogvédelme elé, ahol csak lehet, akadályokat gördít.

A magánjogi köntösbe öltöztetett, de szinte minden elemében közigazgatási jogi jogintézmények tehát a jelen esetben kényelmes pozíciót biztosítanak az államigazgatás számára. Ez azonban annak a lehetőségét teremti meg, hogy az állam visszaéljen e pozíciójával. A fennálló helyzet így tovább mélyíti az érintettek közötti kölcsönös bizalmatlanságot.

Érdekes, hogy épp a közelmúlt fejlődő közigazgatási bírósági gyakorlata nyújt példát egy hasonló, de éppen ellenkező előjelű helyzet kialakulására. A Kúria joggyakorlatot elindító végzésében⁵⁶ állami támogatás – egymással közös önkormányzati hivatal működtetésére jogviszonyban álló – önkormányzatok közötti elosztását szabályozó szerződéses rendelkezéseinek megszegése miatti marasztalási perben arra a következtetésre jutott, hogy alkalmazandó rá a közigazgatási perrendtartás megtámadási perek megindítására vonatkozó harminc napos határidő, amelyet a szerződés teljesítése során a felek által tanúsított releváns magatartások mint közigazgatási cselekmények megvalósulásától kell számítani. A Kúria érvelése tekintetében messzemenőig osztom KÁRÁSZ MARCELL álláspontját.⁵⁷ Azt két – a jelen tanulmányban vizsgált kérdésekkel összefüggő – elemmel egészítem ki.

Az egyik, hogy láthatólag egyik bírói fórum sem vizsgálta, hogy itt ténylegesen közigazgatási szerződéses rendelkezésekről van-e szó. Önmagában ugyanis az, hogy klasszikusan közigazgatási jellegű szerződések tartalmaznak nem közigazgatási jellegű rendelkezéseket, még nem teszi e rendelkezéseket közigazgatási jellegűvé. Ez annál is inkább probléma, mert tudomásom szerint azóta van olyan alsóbb bírósági gyakorlat, amely az állami támogatások önkormányzatok közötti elosztását tartalmazó önálló szerződéseket, sőt önkormányzatok egymás közötti támogatási szerződéseit is közigazgatási szerződésnek minősíti, és érvényesíti a Kúria érvelése szerinti keresetindítási határidőt az ezekkel kapcsolatos marasztalási perekben. Érdekes módon ebben az esetben – ahol a felek mellérendeltsége sokkal inkább fennáll, mint a jelen tanulmányban vizsgált támogatási szerződések esetén – fel sem merül a polgári peres igényérvényesítés lehetősége a bíróságok részéről.

⁵⁶ Kfv.V.37.375/2024/11.

⁵⁷ Lásd KÁRÁSZ MARCELL: Milyen határidő vonatkozik a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos marasztalási per megindítására? *Magyar Jog*, 2025. (5), 320–324.

A másik, hogy a Kp. leginkább polgári perhez hasonlító perfajtájára, a marasztalási perekre úgy alkalmazzák a megtámadási perek szabályait, hogy azok megint csak a bíróság előtt igényt érvényesítő fél igényérvényesítését korlátozzák. Ha ugyanis a keresetet polgári perben bírálják el, vagy nem alkalmazzák abszurd módon a megtámadási per szabályait a marasztalási perekre, a keresetlevél előterjesztésére harminc nap helyett az ötéves elévülési idő állna rendelkezésre.

Ez nyilvánvalóan nem egyeztethető össze a keresetindítási határidő rendeltetésével, hiszen annak az a célja, hogy a közigazgatás döntéseinek viszonylagos stabilitást biztosítson azáltal, hogy egy kellően rövid időt követően azokat már ne lehessen megkérdőjelezni. Ilyen közérdek az önkormányzatok egymás közötti elszámolási vitáiban nyilvánvalóan nem létezik.

Megítélésem szerint nem általában a „közjog magánjogba hatolásától”, sőt nem is a „közjog magánjogba menekülésétől”⁵⁸ kell tartani a közjog és a magánjog határterületein, hanem attól, amikor az állam úgy igyekszik visszaélni a hatalmával, hogy önkényesen válogatja össze az adott szerződéstípus, eljárástípus közhatalmi és magánjogi elemeit, vagy a vele egyenlőtlen pozícióban álló szerződő fél kárára jogintézményeket „másnak kíván láttatni, mint aminek valójában látszik”.

Felhasznált irodalom

- BARABÁS GERGELY: A Kp. 5. §-ához fűzött magyarázat. 14. pont. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018.
- BENCsik ANDRÁS: A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA*, 2009. (2), 191–198.
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: A Kp. 4. §-ához fűzött magyarázat. 1. pont. In: BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2018. [F. ROZSNYAI (2018a)]
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009. (8), 13–15.
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 2024. (12), 533–543. DOI: <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. [F. ROZSNYAI (2018b)]
- F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.

⁵⁸ Lásd NAGY (2022): i. m. 138.

- HARMATHY ATTILA: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.
- KÁRÁSZ MARCELL: Milyen határidő vonatkozik a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos marasztalási per megindítására? *Magyar Jog*, 2025. (5), 320–324.
- NAGY MARIANNA: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2022. (4), 137–146., <https://szakikkadatbazis.hu/doc/8701812>
- NAGY MARIANNA: Közigazgatási szerződés. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS ISTVÁN), <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023)
- PAPP TEKLA: A támogatási szerződés II. *Céghírnök*, 2012. (7), 3–6., <https://szakikkadatbazis.hu/doc/6928813>
- PAPP TEKLA: A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből. *Jogtudományi Közlöny*, 2018. (7–8), 313–323.

Abstract

SUBSIDIES FOR LOCAL GOVERNMENTS AT THE INTERSECTION OF ADMINISTRATIVE AND PRIVATE LAW CONTRACTS

In this study, I analyse the regulations and judicial practice developed in connection with the subsidy agreement concluded for subsidies provided to local governments from European Union funds, the legal relationship established on the basis of that agreement, the related irregularity procedure, and the enforcement of court claims against the decision made therein. The primary focus of the analysis is whether the contract, legal relationship, procedure, or decision in question is governed by civil or administrative law, and whether, in this context, it is possible to enforce claims before a civil or administrative court. Beyond a detailed legal, practical and dogmatic analysis, I seek to answer the question of whether, in the specific case, the protection of the public interest has been achieved by means of private law instruments (namely contractual techniques) and, on the other hand, whether the contractual form ensures the protection of the contracting parties against abuses by the other contracting party, with particular regard to the applicable procedural regime.

Keywords: *administrative contract; subsidy contract; irregularity proceedings; local government; administrative litigation; civil litigation; legal protection*

DR. BENCSIK ANDRÁS

habilitált egyetemi docens,

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar,

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

GONDOLATOK A PÉNZÜGYI JOGVISZONYOKRÓL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A POLGÁRI JOGI RELÁCIÓKTÓL VALÓ ELHATÁROLÁSI KÉRDÉSEKRE

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezések.2025.Bencsik.43>

Összefoglaló

A tanulmány a pénzügyi jog dogmatikai alapkérdései felől közelítve áttekintést ad a pénzügyi jog által szabályozott társadalmi viszonyokról. Előbb a pénzügyi jog mint jogterület fogalmi keretei és fontosabb jellemzői kerülnek terítékre, majd ezt követően szó esik a pénzügyi jogi norma, a pénzügyi aktus és a pénzügyi jogviszony közötti összefüggésekről. A tanulmány kísérletet tesz a pénzügyi jogi jogviszonyok tipizálására, majd a kialakított keretek között előbb a pénzügyi szervezetrendszeren belül létrejövő ún. belső jogviszonyok, később pedig a rendszeren kívüli jogalanyokat célzó külső jogviszonyok tárgyalása következik. A jogviszonyok bemutatása – a jogirodalom által megkövetelt logika szerint – a jogviszonyok alanyait, tárgyát, tartalmát, létrejöttét, majd megszűnését teszi vizsgálat tárgyává, miközben a szerző különös gondot fordít általában a mellérendeltségi jogviszonyok áttekintésére, valamint a pénzügyi jog és a polgári jog kapcsolódási pontjainak feltárására.

Kulcsszavak: pénzügyi jogi norma; pénzügyi jogviszony; pénzügyi aktus; adójogi jogviszony; a jogviszonyok típusai

1. Bevezető gondolatok

Korszakunk jogának egyik leggyakrabban említett jellegzetessége egyrészt a jogrendszer folyamatos diverzifikációja, másrészt a klasszikus jogrendszeri tagozódás egyre árnyaltabb megjelenése, bizonyos jogterületek esetén a megszokott szisztéma

átalakulása.¹ Különösen igaz ez a pénzügyi jog vonatkozásában, amely – több szempontból is – komplex jogterületnek tekinthető.

A pénzügyi jog – fejlődéstörténetét tekintve – többszörösen kitett a jogági heterogenitás kihívásainak. Ennek alátámasztására érdemes két általános megjegyzést tenni. Egyrészt kiemelendő, hogy a mai értelemben vett pénzügyi jog – a korabeli meglehetősen szűk értelmezés szerint – a közigazgatási jog egyik ágazata volt. Oktatástechnikai megfogalmazással élve annak különös részi ágazatából fejlődött ki, ami később tematikai bővülést is eredményezett. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a pénzügyi jogi joganyag a mai napig magán viseli a közjogi, közigazgatási jogi attitűdöt.²

Másrészt látni kell azt is, miszerint a pénzügyi jog – fogalmilag – egy rendkívül heterogén jogterületként kelt életre, továbbá tartalmilag is folyamatosan gazdagodik. Azt csak megemlítem, hogy a jogágként történő elismerés pont a fent kifejtett körülmények miatt alakul meglehetősen eltérően az angolszász és a kontinentális jogrendszerben, azzal, hogy egy jogcsaládon belül is komoly eltérések mutathatók ki a jogrendszeri státusszal kapcsolatban.

Mindezek illusztrálására indokoltnak tartom feleleveníteni az 1990 előtti pénzügyi jogi irodalomban irányadónak tekinthető definícióját, amely szerint a pénzügyi jog „a pénzügyi rendszer szervezetére, működési alapelveire, valamint a működése során keletkező viszonyokra és aktusokra vonatkozó jogszabályok összessége”.³ Ezt a fogalmi meghatározást két állítással szeretném kiegészíteni. Egyrészt a megfogalmazásból kiolvasható a jogterület komplexitása, ugyanis mind a szervezeti, mind a működési, mind az eljárási dimenzió is a pénzügyi jog matériájába tartozik. Másrészt megállapítható az is, hogy – szemben az ismertetett és a mai szakirodalomban is előbukkanó felfogással – a pénzügyi jog nem szűkíthető le a tételes jogi rendelkezésekre, hanem indokolt tágabban értelmezni, és a részének tekinteni a pénzügyi jogi esetjog által kikristályosított elveket és dogmatikai kereteket is.

Mielőtt a pénzügyi jogviszonyok szisztematikus áttekintésébe kezdenénk, szólni kell – mintegy hidat képezve – a pénzügyi jogi norma, a pénzügyi aktusok, valamint a jogviszonyok közötti összefüggésekről. Kiindulópontként annyi rögzíthető, miszerint a pénzügyi jog matériáját adó normatív (jogalkotási) aktusok – elsődlegesen jogszabályok, kivételesen pedig közjogi szervezetszabályozó eszkö-

¹ Ezzel kapcsolatban bővebben lásd JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007. 209–210.

² Különösen igaz ez a pénzügyigazgatási és a szervezeti kérdésekre, valamint az adóigazgatás eljárásjogi dimenziójára, ahol az általános közigazgatási eljárásjogi kódex és az adótörvények szerves kölcsönhatást fejtenek ki napjainkban is.

³ Vö. MEZNERICS IVÁN: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodás új rendszerében*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969. 35.

zők – számos pénzügyi jogi normát tartalmaznak; az irányadó szóhasználatnak megfelelően a pénzügyi jogi normát tekintjük tehát a pénzügyi jog legkisebb, önálló alapegységének. A pénzügyi jogi norma – MADARÁSZ TIBOR felfogását kölcsönözve – legfeljebb kétkomponensű jogalkotói parancsnak tekinthető (hasonlóan a közigazgatási jogi normához).⁴ Ennek megfelelően a pénzügyi jogi normák minden esetben tartalmaznak diszpozíciót (jogilag tételezett pénzügyi aktusokat, illetve tényleges cselekményeket), tartalmazhatnak továbbá hipotézist (amely esetünkben az absztrakt, általános tényállás körülhatárolását jelenti).

A pénzügyi jogviszonyok mibenlétének megértéhez szükséges leszögezni, hogy a jogviszony ebben a tekintetben nem más, mint a normaérvényesülés színtere. Másképpen fogalmazva a pénzügyi jogi norma által körülírt általános élethelyzet (amely a norma érvényesülésének kereteit kijelöli) tekinthető absztrakt értelemben pénzügyi jogviszonynak, míg az egyedileg meghatározható pénzügyi jogalanyok között fennálló jogilag szabályozott társadalmi viszony pedig konkrét jogi relációnak. A pénzügyi jogi szakirodalom körében nem képezi vita tárgyát az absztrakt és a konkrét pénzügyi jogviszony elhatárolása, azok pontos funkciói tekintetben azonban már árnyaltabb képet mutat a jogi dogmatika. MEZNERICS megfogalmazása szerint a pénzügyi jogviszonyt nem a felek megegyezése – mint jogi tény – hozza létre, hanem a jogszabályi rendelkezés, ebben a tekintetben tehát az absztrakt pénzügyi jogviszony a kérdéses társadalmi viszony pénzügyi jogi jogszabály által történő regulálásával létrejön.⁵ Ezzel szemben FÖLDES a pénzügyi jogi szabályozásban csupán lehetőséget lát, nézete szerint önmagában a jogi reguláció nem hoz létre önálló jogviszonyt, ahhoz ugyanis szükség van a konkrét jogviszonyt létrehozó/módosító/megszüntető pénzügyi aktus realizálására.⁶

Utóbbiban (mármint a konkrét pénzügyi jogviszony mibenlétében) nem mutatható ki releváns különbség az említett szerzők között, mivel Meznerics is magáévá teszi azt az álláspontot, hogy az egyedileg meghatározható jogalanyok közötti konkrét jogviszonyokat pénzügyi aktusok fakasztják, amelyek értelmében az „állami szervek pénzügyi jogviszonyokkal kapcsolatos, jogi hatások elérésére irányuló rendelkezéseit és intézkedéseit” vonja ebbe a körbe.⁷ Tudományos vitára alkalmas azonban a következtetés, amely ezt követően megjelenik az idézett munkában, nevezetesen az a megállapítás, miszerint minden esetben hatósági intézkedés szükséges a pénzügyi jogi normaérvényesüléshez.

⁴ A közigazgatási normatanról lásd bővebben MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990. 205–206.

⁵ Vö. MEZNERICS: i. m. 39.

⁶ Vö. FÖLDES GÁBOR: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 146.

⁷ Vö. MEZNERICS: i. m. 39.

Ezzel összefüggésben jelen tanulmány szerzője árnyalni kényszerül a leírtakat: az állítás igaz a pénzügyi jogi normák egy részére (ti. a hatósági jogalkalmazás útján érvényesülő előírásokra), az önkéntes jogkövetés által realizálódó normatív előírások esetében azonban a pénzügy igazgatás fellépése már a hatósági felügyelet eszköze, ami az önkéntes jogkövetés elmaradására reagál.⁸ Ezt a felfogást erősíti FÖLDES GÁBOR is hivatkozott művében, amikor arra az álláspontra helyezkedik, hogy a pénzügyi aktusok mellett emberi magatartások is jogviszonyfakasztó (vagy éppen ezzel ellentétes) hatásúak lehetnek, amikor – hatósági intézkedések hiányában – sor kerül a kellően precízen fogalmazó norma önkéntes követésére vagy éppen egyéb, esetleg adóoptimalizáló lépések megtételére.⁹

Mindezek összegzéseként rögzíthető, miszerint a pénzügyi jogi normák – a társadalmi viszonyok jogi szabályozása által – absztrakt jogviszonyokat hoznak létre, amelyek a releváns pénzügyi jogalanyok konkrét pénzügyi aktusai által válhatnak egyedi pénzügyi jogviszonyokká. A relatív szerkezetű konkrét pénzügyi jogviszonyok két további sajátosságát indokolt kiemelni: egyrészt megglehetős konkrétitásuk ellenére hipotetikus kötelezettségek előírását valósítják meg, másrészt az absztrakt jogviszonyhoz képest voltaképpen alanycsere történik (a jogalkotó állam helyébe az adóhatóság lép).¹⁰

2. A pénzügyi jogviszonyok jellegadó sajátosságai

Mielőtt a pénzügyi jogviszony alaptípusaira, illetve tartalmi elemeire kitérnénk, célszerű néhány, a vizsgált jogviszony antropológiáját érintő általános megjegyzés megfogalmazása. A fentebb, a pénzügyi joggal összefüggésben írtakra is tekintettel szükséges jelezni, miszerint a pénzügyi jogviszony sajátosságai két másik, a jogterület által érintett jogág által szabályozott társadalmi viszonyokhoz képest pozicionálhatók. Ennélfogva a következőkben a polgári jogviszonyokhoz, illetve a közigazgatási jogviszonyokhoz mérten veszem sorra a főbb specifikációkat.

⁸ A példa kedvéért: egy részletfizetés engedélyezése esetén nyilvánvalóan szükség van a jogok gyakorlásához az adóhatóság aktusára, ezzel szemben a személyijövedelemadó-bevallás benyújtása inkább a hatósági felügyelet körében esik kontroll alá; itt a hatósági intézkedés már a jogsértésre reagál.

⁹ Vö. FÖLDES: i. m. 147. Ennek alátámasztásaként rögzíthető, hogy az áfaalanyiség tekintetében az absztrakt jogviszony megakadását, valamint konkrét jogviszonnyá történő transzformálását is eredményezheti az adóalany cselekménye, amelynek keretében megválasztja működésének székelyét.

¹⁰ FÖLDES: i. m. 148. Utóbbi megállapítással kapcsolatban annyi kiegészítést teszek, hogy ez a megállapítás csak az adójogviszony tekintetében állja meg a helyét, az egyéb pénzügyi jogviszonyok esetén a kép árnyaltabb.

FÖLDES GÁBOR gondolatait kölcsönözve mindjárt az elején rögzíthető, miszerint a polgári jogviszonyokhoz képest a pénzügyi jogviszonyok sokkal részletesebben szabályozott társadalmi viszonyok.¹¹ Ennek az állításnak a helytállóságát két tény is alátámasztja. Egyrészt vitán felüli, hogy a pénzügyi jogviszony keretében nem építhet a jogalkotó a felek megállapodásának jogalakító jellegére, mivel a pénzügyi jogviszonyok döntő többsége esetén ez a szabályozási metódus fogalmilag kizárt.¹² Másrészt ide kívánczik az a felismerés is, hogy a pénzügyi jogviszony esetében szükséges rendezni minden, a közhatalom gyakorlása szempontjából lényeges részkérdést, ami – magánjogi oldalról vizsgálódva – ugyancsak a túlszabályozás irányába tett jogalkotói lépésként értékelhető.¹³

Ugyancsak a polgári jogviszonyokhoz képest értelmezhető jellemző az is, hogy – megint csak Földes szóhasználatával élve – a pénzügyi jogviszony sokkal jogiasabb jogviszonynak tekinthető.¹⁴ Itt lényegében a jogviszony rutinszerűségével állunk szemben: egy pénzügyi jogviszony (leginkább egy adójogviszony) esetén az adóalany pontosan tudja, hogy az adóhatósággal szemben jogszabály által meghatározott kötelezettségeket teljesít, míg a polgári jogviszonyok többségében (például napi bevásárláskor realizált adásvételi szerződések ráutaló magatartással történő „megkötése”) ez nem feltétlenül tudatosul az állampolgároknál.

Az 1990 előtti pénzügyi tárgyú szakirodalom általános sajátosságként emelte ki a pénzügyi jogviszonyok alá-fölé rendeltségi jellegét abból kiindulva, hogy a jogalanyok egyike (ti. az adóhatóság) hatalmi pozícióban van a jogviszony másik/többi jogalanyával szemben.¹⁵ Ennek a meglátásom szerint szűk értelmezés bázisán született leegyszerűsítő értékítéletnek a lehetséges okai a korabeli jogviszonytani dogmatikában keresendők, amely – egyszerűen fogalmazva – a mellérendeltségen alapuló polgári jogviszonyokat állította szembe a hierarchiát mutató közjogi jogviszonyokkal. Ezzel összefüggésben három megjegyzés kívánczik ide. Egyrészt kiemelendő, miszerint MEZNERICS IVÁN hivatkozott művéből egyértelműen kiolvasható, hogy az állítást az adójogviszonyt (és nem az összes, pénzügyi jog által szabályozott viszonyt) illetően teszi, ebből fakad a viszonylagosan szűk értelmezési tartomány. Másrészt az is rögzíthető, hogy az adóhatósági jogviszony keretében

¹¹ Vö. FÖLDES: i. m. 146.

¹² Ebben a tekintetben elég az adójogviszonyra gondolni, nehéz lenne elképzelni azt az élethelyzetet, amikor az adózó és az adóhatóság egyezkedésének eredményeként születik meg a kiszabandó adóbírság összege.

¹³ Nem véletlen példának okáért az államháztartási jellegű jogviszonyok esetében ez az attitűd, gondoljunk a Kormány és az Országgyűlés között, a központi költségvetés előkészítésével (elfogadásával) kapcsolatban realizálódó jogviszony szigorú időbeli ütemezésének jogszabály által történő rendezésére.

¹⁴ FÖLDES: i. m. 146.

¹⁵ Vö. MEZNERICS: i. m. 35.

sem hierarchikus hatalomról, hanem közhatalom gyakorlásáról van szó, amely merőben más tevékenységfajta a közszférán belül éppen a jogi szabályozottság terjedelme és a jogi garanciák kiépítése okán.¹⁶ Harmadrészt indokoltnak mutatkozik említést tenni arról is, hogy a pénzügyi jogviszonyok rendkívül sokrétűek (ahogy erre a tanulmány következő szerkezeti egységében kitérek): léteznek valódi hatalmi viszonyon alapuló hierarchikus pénzügyi jogviszonyok, ettől elhatárolandó a közhatalmon alapuló, de nem hierarchikus adóhatósági jogviszony, fellelhetők továbbá olyan pénzügyi jog által szabályozott relációk is, amelyek mögött nincs hatalmi viszony, ezek mellérendeltségi jogviszonyként írhatók le.

A történeti hűség kedvéért tegyük hozzá azt is, hogy maga Meznerics is érzékeli főszabállyá emelt állításának sarkos jellegét, amikor korrekciós megjegyzéseket tesz tankönyvében az alábbi kivételek feltárásával:

- léteznek olyan pénzügyi jogviszonyok, amelyek nélkülözik a hatalmi elemet (például vállalat által igényelt kifizetés, állami támogatás esetén);

- vannak ún. vegyes szerződések, amelyeknél nehezen válik el egymástól a közjogi és a magánjogi attitűd (például tervgazdasági keretek között a kötelező mutatók „szerződesei”); valamint

- érzékelhető a pénzügyi jog magánjogiasodásaként leírható tendencia is (például a devizasabályok vonatkozásában).¹⁷

A logikai zártság érdekében megkerülhetetlen a pénzügyi jogviszonyok pozicionálása a közigazgatási jogviszonyok koordinátarendszere alapján. Ebben a tekintetben a közjogi szakirodalom több szempontból is polarizált. Egyrészt látszik egy történeti vonulat, ami a (közigazgatási és) pénzügyi jog kodifikálásával kapcsolatos. Ha ezt a dimenziót vizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy a pénzügyigazgatás korábban a közigazgatás ágazata volt, mai szóhasználatával élve egy, a különös részi ágazatok közül. Ebben a tekintetben viszony „*primus inter pares*” volt, mivel a pénzügyi jog kodifikálása időben megelőzte a többi szakigazgatási területet, sőt 1883-tól kezdve már működött a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság, míg az általános hatáskörű Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállítására 1896-ig várni kellett.¹⁸ Másrészt látszik egyfajta végletesség ebben a tekintetben: többen úgy teszik fel a kérdést, hogy a polgári vagy a közigazgatási jogviszonyhoz idomul-e inkább a

¹⁶ Fontos leszögezni, hogy léteznek hierarchikus pénzügyi jogviszonyok [például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) központi irányítása és a területi adóigazgatóságok relációjában], a hatósági jogviszony azonban kétséget kizáróan nem ilyen. A közigazgatás tevékenységfajtáiról bővebben SZALAI ÉVA: A közigazgatás működése és tevékenységfajtái. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 71–92.

¹⁷ Erről bővebben lásd MEZNERICS: i. m. 36.

¹⁸ A pénzügyi jogfejlődés útjairól lásd bővebben ERDŐS ÉVA: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái a XXI. században. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2004. (22), 213–230.

vizsgált reláció, miközben a jogterület heterogenitása miatt ez nem tekinthető valid kérdésfeltevésnek.

MEZNERICS hivatkozott művében úgy foglal állást, hogy az alaki pénzügyi jog a közigazgatás ágazataként írható le, eljárási vonatkozásban tehát helytálló lehet a hasonlóság kimutatása,¹⁹ míg az anyagi szabályokat inkább a polgári joghoz közelebb esőnek értékeli. Az 1990 előtti gondolatmenet lényegében abból indul ki, hogy a közigazgatási jogviszonyok tárgya a közérdek biztosítása, szemben a pénzügyi jogviszonyban realizálódó vagyoni érdekekkel. Másként fogalmazva Meznerics azonosítja a polgári jogviszonyokból ismert pénztartozást és az adótartozást, csupán teljesítésének jogalapja (ti. jogügylet vagy jogszabály) lát különbséget. Nem vitatva azt, hogy minden tudományos munka magán viseli a kor lenyomatát, két megjegyzést kívánok hozzáfűzni a gondolatmenethez. Egyik oldalról jelen sorok szerzője számára egyértelműnek tűnik, hogy a pénzügyi jogviszonyok közvetett tárgya – hasonlóan a közigazgatási relációkhoz – szintén a közérdek biztosítása: az állami adóbevételek realizálása vagy a fenntartható költségvetési gazdálkodás egyértelműen ebbe a körbe tartozik, csupán a jogviszony közvetlen tárgya azonosítható valamely vagyoni szolgáltatás kötelező nyújtásával. Másik oldalról az alaki és az anyagi pénzügyi jog által szabályozott társadalmi viszonyok merev szembeállítására esetén hasonló dilemmával szembesülnénk az összes szakigazgatási terület (például építési jog, szociális jog, egészségügyi igazgatás, versenyjog stb.) vonatkozásában.

3. A pénzügyi jogviszonyok típusai

A pénzügyi jogviszonyok dogmatikai és tételes jogi kérdéseivel foglalkozó hazai szakirodalom talán legnagyobb adósságának a jogviszonyok tipizálása tekinthető. Mielőtt az álláspontom szerint a jelenlegi szabályozási keretek között értelmezhető tipológiát vázolom, két általános megjegyzést teszek. Egyrészt megállapítható, hogy a mértékadó hazai szakirodalom – amennyiben egyáltalán kiterjesztette érdeklődését a pénzügyi jogviszonytani kérdésekre – szűken értelmezve a kutatási feladatot csupán az adójogviszony tekintetében ért el értékelhető eredményeket, az egyéb – nem adójogi – pénzügyi jogi relációk kimaradtak a publikációs eredmények közül. Másrészt fontos kiemelni azt is, hogy a közigazgatási jogviszonnyal kapcsolatban kifejtett szakirodalmi tevékenység jóval kiterjedtebb ebben a tekintetben, így a következőkben – a rendszerezés szándékával – a témához kapcsolódó keretrendszeren keresztül dolgozom fel a pénzügyi jogviszonyok lehetséges osztályozási szempontjait.

¹⁹ Vö. MEZNERICS: i. m. 37.

3.1. A pénzügyi jogviszony tipizálásának dimenziói

A pénzügyek világában előforduló jogilag szabályozott viszonyok holisztikus szemléletű feltárása irányában az 1990 előtti pénzügyi jogtudomány tett egy bátor, de ambiciózus kísérletet, amikor MEZNERICS IVÁN hivatkozott monográfiájában arra az álláspontra helyezkedett, miszerint a pénzügyi jogviszonyok – amelyeket fogalmilag a nemzeti jövedelem újraelosztásával kapcsolatos, az állampolgárokat, illetve egyéb szervezeteket megillető/terhelő jogok és kötelezettségek összességeként definiált – tartalmilag alapvetően három dimenzióban értelmezhetők.²⁰ Felosztása szerint a vizsgált körben léteznek tisztán pénzügyi jogilag szabályozott társadalmi viszonyok, léteznek vegyes (pénzügyi jogi és polgári jogi előírásokat egyszerre tartalmazó) relációk, illetve a pénzügyi szervezetek között is létrejöhetnek ún. belső jogviszonyok.

A szisztematikus áttekintésre törekvés elismerése mellett ezzel kapcsolatban az alábbi megjegyzéseket teszem. Meznerics a tisztán pénzügyi jogi jelleget hordozó jogviszonyokat az adójogviszonyokkal azonosította, ami egyrészt helytálló, másrészt szűkítő értelmezés.²¹ A vegyes jellegű jogviszonyokkal kapcsolatban (amelyek típuspéldájának a hitel- és kölcsönszerződést nevesíti) értékes dogmatikai okfejtés olvasható, amikor a szerző arról értekezik, miszerint a hitelszerződés valójában két jogilag szabályozott relációt (közelebbről a hitelt engedélyező közhatalmi jellegű nexust, valamint a hitelt nyújtó polgári jogilag megfogható kontraktust) tartalmaz, amely azonban harmadik személyek irányába egységes jogviszonyként jelenik meg. Amellett, hogy a gazdasági alaprend megváltozásával kicsit jobban árnyalhatók ezek a megállapítások, kiemelhető a megközelítés újszerű jellege, de mivel a jelen tanulmányban a pénzügyi közjog jogviszonyait kívánom bemutatni, így a pénzügyi magánjog és a gazdasági jog határán elhelyezkedő banki szerződések kérdéskörét nem érintem. Azzal viszont, hogy a költségvetési szereplők között is létrejöhetnek jogviszonyok, csak egyetérteni lehet, még akkor is, ha a hivatkozott munkában – ismét szembesülve a kor lenyomatával – a tervgazdasági keretek között értelmezhető példák kerülnek terítékre.²²

²⁰ Vö. MEZNERICS: i. m. 38.

²¹ A későbbiekben erre a kérdéskörre még kitérünk, de már itt érdemes jelezni, hogy az adójogviszonyok mellett az államháztartási jog bázisán létrejövő jogviszonyok között ugyancsak találunk pénzügyi jogi tartalmú jogviszonyokat annak ellenére, hogy azok nem a szűken értelmezett adókötelezettség tartalmi elemeinek, hanem más közpénzügyi magatartásoknak az előírásában realizálódnak.

²² Vö. MEZNERICS: i. m. 39. Itt alapvetően az állami szerveknek a beszedett adókból történő részese-
sedése tekintetében realizálódó jogviszony körvonala lázódik értelmezhető példaként.

3.2. A pénzügyi jogviszonyok osztályozási szempontjai

A pénzügyi jogviszonyok lehetséges csoportosítási szempontjainak feltárása körében mindenekelőtt abból érdemes kiindulni, hogy a jogviszonyok alanyai között létrejövő viszonyokat detektáljuk. Ebben a megközelítésben különbséget lehet tenni a szuprematív és a mellérendeltségi elven létrejövő együttműködési jogviszonyok között. A későbbiekben a tételes jogi szabályokkal összefüggésben erre még visszatérünk, de már most indokoltnak mutatkozik kiemelni, miszerint a szuprematív jogviszonyokat gyűjtőfogalomként használjuk. Ennek a jogviszonytípusnak a jellegadó sajátossága, hogy az alanyai nem tekinthetők minden tekintetben egyenrangúnak, mivel valamilyen formájú alávetettség minden esetben dominál. Éppen ezért ide fog tartozni az adóhatóság és az adózó közötti, a közhatalmi jelleget hordozó adóhatósági jogviszony, de szuprematív jelleg jellemzi az pénzügyigazgatási rendszeren belüli hierarchikus jogviszonyokat is. Megállapítható tehát, hogy a szupremácia nem feltétlenül jelent hierarchikus alárendeltséget a pénzügyi jogviszonyok körében.

A másik lehetséges osztályozási szempont a jogviszony fennállásának időtartama szerinti differenciálás. Ebben a tekintetben különbséget lehet tenni az eseti és a tartós pénzügyi jogviszonyok között. Ebben a vonatkozásban könnyebben elhatárolhatók egymástól a közpénzügyi szereplők között létrejövő, illetve a külső jogalanyok irányába értelmezhető relációk. A pénzügyi szervezetrendszeren belül realizálódó vezetési vagy irányítási jogviszonyok tartósak, mivel mindaddig fennállnak, amíg – az aktuális szervezeti jogi *status quo* mellett – a vezetett vagy irányított szerv létezik. Ez akár évtizedeken keresztül fennálló jogviszonyt is eredményezhet. Ezzel szemben az adóhatósági jogviszony értelemszerűen eseti jellegű, ugyanis a konkrét jogalanyok között csak az adóügy elintézésének ideje alatt áll fenn a jogviszony.²³

Különbséget tehetünk ezen túlmenően a pénzügyi szervezetrendszer szereplői között létrejövő belső, illetve a közpénzügyi szereplők és a tőlük független jogalanyok között létrejövő külső pénzügyi jogviszonyok között. Tekintettel arra, hogy a továbbiakban ezt a distinkciót tekintjük irányadónak, célszerűnek mutatkozik az idetartozó jogviszonytípusok feltárása. Rögzítésre érdemes, miszerint a közpénzügyi szereplők között alapvetően kétfajta reláció – közelebbről a hierarchikus (szuprematív) és belső mellérendeltségi (együttműködési) jogviszony – jöhet létre. A hierarchikus jogviszonyok a pénzügyigazgatási szervezeti rendszer sajátosságai

²³ Könnyen belátható, hogy példának okáért egy részletfizetés engedélyezésére irányuló adóhatósági eljárási ügyben a jogviszony csupán az adózó kérelmének benyújtásától annak elbírálásáig áll fenn, így ez idődimenzióját tekintve eseti jellegűnek tekinthető.

alapján tovább bonthatók, ugyanis – a szervezeti különállás függvényében – egyaránt találunk belső igazgatási (vezetési), illetve hierarchikus irányítási jogviszonyokat.²⁴

Feltárhatók azonban a pénzügyigazgatás jogalanyai között együttműködési jogviszonyok is, amikor egymással alá-fölé rendeltségi viszonyban nem álló aktorok között találunk a pénzügyi jog által szabályozott társadalmi viszonyokat. Ilyen relációk alapvetően az államháztartási ellenőrzés bázisán jönnek létre a költségvetési gazdálkodásban részt vevő állami szervek között.²⁵

Léteznek azonban olyan pénzügyi jogviszonyok is, amelyek a pénzügyi szervezetrendszeren kívülre hatnak, mivel a pénzügyigazgatási szervek és az attól független jogalanyok közötti relációkat szabályozzák. Ebben a körben alapvetően két jogviszonytípus között lehet differenciálni. A külső jogviszonyok prototípusa az adóhatósági jogviszony (vagy másképpen az adójogviszony), amely az adózó és az állami (vagy önkormányzati) adóhatóság között jön létre. A hazai szakirodalom – ahogy erre a következő gondolati egységben részletesen kitérek – kiterjedt érdeklődést mutatott az anyagi és eljárási jogviszonyok elméleti kérdéseinek feltárására. Ennélfogva különbség tehető az adóhatósági anyagi és az adóhatósági eljárási jogviszony között, ezek azonban egymáshoz szervesen kapcsolódó kategóriáknak tekinthetők. Detektálhatók azonban olyan kifelé ható jogviszonyok is, amikor mellérendeltségi helyzetbe kerülnek az érintett jogalanyok: ezt a kategóriát hívjuk külső mellérendeltségi jogviszonynak.²⁶

3.3. A pénzügyi anyagi és eljárási jogviszony elválasztása

A jogviszonytani kérdések közül talán egyedül az a szempont keltette fel a szakirodalom értékelhető reprezentánsainak érdeklődését, hogy – jogérvényesülési oldalról közelítve – különbséget tegyen az anyagi és eljárási pénzügyi jogviszonyok

²⁴ Itt a minősítés attól függ, hogy szervezetileg önálló vagy nem önálló pénzügyigazgatási szervek relációjáról beszélünk. Például a NAV elnöke és a területi igazgatóságok között irányítási jogviszony realizálódik, míg a Magyar Államkincstár területi szerveit (az ágazati szabályozás sajátosságai miatt) a Magyar Államkincstár elnöke vezeti.

²⁵ Példa erre a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. §-a, amelynek értelmében „[a Költségvetési tanács] véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről”. A véleményezési jogkör – mint egy intézményesített együttműködési forma az államháztartási kontroll keretében – kooperációt intézményesít a Kormány és a Költségvetési Tanács között.

²⁶ Erre a kategóriára hozható példaként a NAV mint állami adóhatóság és az önálló bírósági végrehajtók között létrejövő együttműködési megállapodás, amelynek tartalmát az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény tölti ki.

között. FÖLDES GÁBOR – a jogviszony-tipizálás körében – helytálló módon rámutat arra, hogy a kontinentális gondolkodás bázisának tekinthető német pénzügyi jogtudomány egyenlőségjelet tesz az adókötelezettség és a pénzügyi jogviszony közé, ami lényegében azt eredményezi, hogy a pénzügyi jogviszony alatt az adó-jogviszonyt érti a német jogirodalom.²⁷

Ezzel kapcsolatban egyrészt rögzíthető a keletkezéstörténet: a német pénzügyi (közigazgatási) jogtudomány az állampolgárok és a hatalom viszonyából kiindulva foglalkozott a jogviszonytani kérdésekkel, ez a dimenzió pedig egyértelműen az adó(hatósági) jogviszony kérdéskörét helyezte a tudományos érdeklődés középpontjába. Másrészt azonban kritikai észrevétel is tehető a vázolt megközelítéssel összefüggésben, mivel az nem alkalmas arra, hogy a pénzügyi jogviszonyok kapcsolódó rétegeit feltárja, csupán a materiális szempontból leglényegesebb elemet emeli ki a jogviszonytan köréből.

Mind a közigazgatási jogviszonyelmélet, mind a pénzügyi jogviszonnyal foglalkozó mértadó szerzők különbséget tesznek az anyagi és az eljárási pénzügyi jogviszonyok között. Ez a differenciálás összeköti a normatani és a jogviszonytani kérdéseket, ugyanis a formális logika és a leíró megközelítések szerint kijelenthető, hogy a pénzügyi anyagi jogi előírások anyagi jogviszonyban, míg az alaki normák eljárási jogviszonyban realizálódnak. Ez a felfogás elméleti alapon helytállónak tekinthető, azonban mind jogdogmatikai szempontok, mind gyakorlati szempontok indokolják a fentiek árnyalását. Egyrészt szükséges utalni a jelen tanulmány elején a pénzügyi jog komplexitásával kapcsolatban írtakra; ennél fogva a konkrét ügyek szintjén nem megy ritkaságszámba az anyagi és alaki jogi normák egyidejű érvényesülésének összekapcsolódása. Ezt ismerte fel Földes Gábor is, amikor akként fogalmaz, hogy az anyagi és az eljárási jogviszonyok általában összefonódnak,²⁸ egymásra épülésüket egyfajta folyamatszerűség jellemzi.

Másrészt jogdogmatikai szempontból inkább tűnik védhetőnek az adóhatósági jogviszony (adó jogviszony) megfogalmazás, és annak kvázi létszakaszaiként indokolt különbséget tenni az eljárási és az anyagi létszakasz között, ugyanis a jogviszony elemeiben (ti. alanyok, tárgya, tartalma, létrejötte, megszűnése stb.) nem mutatható ki szignifikáns különbség a két reláció között. Két megvalósulási módzat emelhető ki: vagy az eljárási jogviszony előzi meg az anyagi jogviszonyt, vagy fordítva. Ez a problémakör mutat egyfajta mintázatot, ugyanis ez a jogviszony keretében érvényesülő pénzügyi jogi norma jogérvényesülési sajátosságaitól függ. Léteznek olyan pénzügyi jogi normák, amelyeket a jogalkotó kellő precizitással alkotott meg, az abban foglalt jogok és kötelezettségek az önkéntes jogkövetés által

²⁷ Vö. FÖLDES: i. m. 146.

²⁸ FÖLDES: i. m. 147.

realizálódnak. Az adóhatóság közreműködése ebben az esetben az önkéntesség elmaradásának szankcionálására korlátozódik: ezt az esetkört hívjuk adóhatósági felügyeletnek.²⁹

Előfordulnak azonban olyan pénzügyi jogi előírások is, amely érvényesüléséhez szükség van egyedi adóhatósági aktusra, ugyanis ön maga a normaszöveg nem keletkeztet konkrét jogalanyok között jogilag szabályozott társadalmi viszonyt: ezt a jelenséget nevezzük adóhatósági jogalkalmazásnak. Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 156. §-ának értelmében „[a] megbízható adózó részére az állami adó- és vámhatóság az általa nyilvántartott adótartozásra (...) az adózó elektronikus úton benyújtott kérelmére évente egy alkalommal legfeljebb tizenkettő havi pótlékmentes fizetési könnyítést engedélyez (...)”. A normaszövegből látható, hogy először a megbízható adózónak kifejezetten kérelmeznie kell a fizetési könnyítésről való hatósági határozatot (eljárási adójogviszony), majd ennek közlését (és véglegességét) követően az adós jogosult élni a fizetési könnyítés kedvezményével (anyagi adójogviszony).

Ennek a koordinátarendszernek a teljességéhez azt a jogdogmatikai vitát érdemes még hozzátenni: vajon a normaszöveg hozza létre a jogviszonyt, vagy más jogviszonyt fakasztó faktumot indokolt a keletkeztetés mögött keresni. Földes egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, miszerint egy társadalmi reláció pénzügyi jogi jogszabály által történő szabályozása még nem tekinthető jogviszonynak, csupán olyan lehetőségnek, amely a jogviszony kialakításának az alapja lehet; megközelítésében tehát a jogviszonyokat jogi tények hozzák létre. Ezzel szemben magam azt azzal a felfogással tudok azonosulni, hogy az absztrakt jogviszony lényegét éppen a jogi szabályozás adja: ezáltal lesz egy társadalmi viszonyból jogviszony.³⁰ A konkrét jogalanyok között létrejövő jogviszony azonban – az absztrakt jogviszony bázisán – szerintem is jogi tények által fakad, de ez már a jogviszony konkretizálásával kapcsolatos. A dogmatikai vita feloldásának kulcsa az absztrakt és a konkrét jogviszony egymásutániságának az elismerése és a jogviszony konkrét jellegének elvetése. Földes álláspontja ezek hiányában teljes mértékben helytállónak tekinthető.

²⁹ Példaként lehet hivatkozni ebben a körben a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 11. §-ában előírt bevallási kötelezettségre. Az adózó magánszemély önadózással önként köteles eleget tenni adókötelezettségének (anyagi adójogviszony), ha viszont ez bármi okból elmarad, akkor hatósági úton az adóhatóságnak lehetősége nyílik azt szankcionálni és kikényszeríteni (eljárási adójogviszony).

³⁰ Ezért nem tekinthető jogviszonynak az, hogy a barátság keretében mit illik és mit nem illik tenni, míg az adózói jogok katalógusa értelemszerűen már jogviszonyban értelmezendő.

4. Konklúziók, nyitva maradt dogmatikai kérdések

Jelen tanulmányban a pénzügyi jogviszonyok mibenlétével, előfordulási formáik feltárásával és főbb jellegzetességeivel kapcsolatos irányadó elméleti álláspontok szintetizálására tettem kísérletet, közel sem a teljesség igénye mellett. Céлом az volt, hogy rámutassak két tendenciára: egyrészt arra, hogy a pénzügyi jogtudomány kimagasló érdeklődést mutatott (és ennek megfelelően színvonalasan kijelölte a dogmatikai kereteket) az adójogviszonnal kapcsolatban, másrészt pedig arra a jelenségre, hogy az egyéb – az adóhatósági reláción túlmutató – jogviszonyok feltárásával, elemzésével adós maradt a pénzügyekkel foglalkozó hazai szakirodalom.

Indokolt azt is kiemelni, hogy a pénzügyi jogviszonyokkal kapcsolatban számos megválaszolatlan (vagy legalábbis nyitva hagyott) dogmatikai kérdést lehet még azonosítani. A terjedelmi és tartalmi kereteket szem előtt tartva jelen tanulmány zárásaként, egyben további gondolatébresztés céljától vezéreltetve a jogviszony alanyaival kapcsolatos, részben már érintett kérdéskört kívánom néhány gondolat erejéig érinteni. Az adójogviszonnal foglalkozó szerzők – elsődlegesen és különösen FÖLDES GÁBOR többször hivatkozott monográfiájára gondolva – ebben a tekintetben vitathatatlanul helytálló módon detektálják a jogviszony szereplőit. Amíg az egyik oldalon közreműködő adóalany (pontosabban az adózó) személyének beazonosítása nem vet fel elméleti kérdéseket – eltekintve annak rögzítésétől, miszerint eljárási jogviszonyban az adó megfizetésére kötelezett személlyel árnyalható a kép –, addig a jogviszony másik pozíciójának megítélése már polarizáltnak tekinthető.

Itt felvetődik az adóztató közhatalom (mint az adóbevétel jogosultja) és az adóhatóság közötti különbségtétel. Ezzel összefüggésben két szintetizáló megjegyzést teszek. Egyrészt rögzítendő, miszerint az első fordulat (ti. az adóztató közhatalom) nem értelmezhető kategória az ún. átengedett központi adók (megosztott adóbevételek)³¹ esetében. Ebben ez esetben ugyanis az adóztató közhatalom birtokában a helyi adóhatóság (a települési önkormányzat jegyzője) jelenik meg a jogviszonyban, míg az adóbevétel jogosultja – valamilyen megosztás függvényében – részben a helyi önkormányzat, részben a központi hatalom.

Másrészt kiemelésre érdemes az is, miszerint a probléma (ti. ki az adójogviszony alanya?) csupán látszólagos, és a fentebb vázolt dogmatikai koordinárendszer által kezelhető. Arról van szó ugyanis, hogy a jogviszony alanyának megítélése annak függvényében „kétirányú utca”, hogy az absztrakt vagy a konkrét jogviszony-

³¹ Bár a hatályos jogi szabályozás kivezette, illetve átalakította a korábban ilyen formában működött két adónemre (gépjárműadó, személyi jövedelemadó) vonatkozó szabályozást, elméleti kategóriaként nem hagyható figyelmen kívül ez a leágazás.

fogalmat tekintjük irányadónak. Amennyiben a pénzügyi jogi norma által létrehozott absztrakt jogviszony keretei között maradunk, úgy helytálló lehet az adóztató közhatalom jogalanyként történő beazonosítása, mivel a normatív szabályozás éppen annak a lehetőségét teremti meg, hogy a potenciális adózókat az adóztató állam a jogszabály hatályossága alatt bármikor adófizetésre kötelezze. Abban az esetben viszont, amikor konkrét jogalanyok közötti társadalmi viszonyként határozzuk meg a pénzügyi jogviszonyt, nem merülhet fel más jogalany az adózóval szemben, mint az adóhatóság; ez az adóhatósági jogviszony garanciális és jellegadó sajátosságából levezethető.

Ennek a gondolatmenetnek a zárásaként szükségesnek tartom azt is jelezni, hogy az alany kérdésköre ezzel nem tekinthető lezártnak, mivel az egyéb pénzügyi jogviszonyokban ettől eltérő jogalanyok megjelenésével szembesülünk. Csupán említés szintjén utalok arra, hogy a belső pénzügyi jogviszonyok esetében másként írható le az alanyok köre: a belső igazgatási (vezetési) jogviszonyban vezető és beosztott áll egymással szemben, a hierarchikus irányítási jogviszony két pénzügyi igazgatási (államigazgatási) szerv között értelmezhető, míg a belső mellérendeltségi jogviszony alanyai alkotmányos szervek, állami szervek és a pénzügyigazgatás szervei egyaránt lehetnek. Megjegyzendő az is, hogy a külső jogviszonyok sem azonosíthatók az adójogviszonyokkal (bár jelentőségük és szabályozásuk garanciális jellege valóban kiemeli őket a többi reláció közül), mert a külső mellérendeltségi jogviszonyokban pénzügyigazgatási szervek és a szisztémától független jogalanyok (magánszemélyek, önálló bírósági végrehajtók) egyaránt megjelennek.

Fentiek érzékeltetésével nem az volt célom, hogy a kimunkált és – vizsgálati tárgyköreit tekintve – erős lábakon álló hazai pénzügyi jogi dogmatika kritikáját fogalmazzam meg, inkább arra szerettem volna felhívni a figyelmet, hogy korszánkban a pénzügyi jog komplexitása és terjeszkedő tematikája miatt elengedhetetlen a pénzügyi jog által szabályozott jogviszonyok holisztikus újragondolása, és ennek felismerése bőven ad muníciót a pénzügyi jog dogmatikai kérdéseivel foglalkozó hazai szakirodalomnak. Láthatóan nem tartható az a korábbi megközelítés, miszerint a pénzügyi jogviszonyt az adójogviszonnyal azonosítjuk, ami szükségessé fogja tenni a közigazgatási jogviszonyok és (az elhatárolás miatt) a polgári jogviszonyok fogalmi rendszerének téma szerint kapcsolódó alkalmazását e kutatási tárgykörrel összefüggésben.

Felhasznált irodalom

- ERDŐS ÉVA: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái a XXI. században. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2004. (22), 213–230.
- FÖLDES GÁBOR: *Adójog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialog-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.
- MADARÁSZ TIBOR: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990.
- MEZNERICS IVÁN: *Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodás új rendszerében*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969.
- SZALAI ÉVA: A közigazgatás működése és tevékenyséfgfajtái. In: FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 71–92.

Abstract

REFLECTIONS ON FINANCIAL RELATIONS, WITH PARTICULAR REFERENCE TO ISSUES OF SEPARATION FROM CIVIL LAW RELATIONS

The study provides an overview of the social relations governed by financial law from the perspective of the basic doctrinal issues of financial law. The conceptual framework and the main characteristics of financial law as a field of law are discussed first, followed by the relationship between the financial legal norm, the financial act and the financial legal relationship. The study then attempts to typify the legal relationships in financial law, and within this framework, firstly the so-called internal legal relationships within the financial organisation system, and then the external legal relationships with entities outside the system. The presentation of legal relationships follows the logic of the legal literature, first of all examining the subjects, subject matter, content, creation and termination of legal relationships, while the author pays particular attention to the review of subordinate legal relationships in general and to the links between financial law and civil law.

Keywords: *financial legal norm; financial relations; financial acts; tax law relationship; types of legal relationships*

DR. BODZÁSI BALÁZS

közjegyző, egyetemi docens,

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

KÖZJOG ÉS MAGÁNJOG TALÁLKOZÁSI PONTJAI A GYAKORLATBAN

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezések.2025.Bodzasi.59>

Összefoglaló

A tanulmány gyakorlati példákon keresztül mutatja be a közjogi és a magánjogi normák találkozása, illetve egymásba fonódása során felmerülő kérdéseket. Ez a találkozás bizonyos esetekben olyan jogrendszerbeli összeütközést, kollíziót okoz, amelyet körültekintő jogértelmezés és jogalkalmazás útján lehet csak feloldani. A tanulmány külön pontban elemzi a jogági jogellenesség kérdéseit. Ez részben azt jelenti, hogy a közjogi, közigazgatási jogi jogellenesség hiánya önmagában nem teszi a károkozást polgári jogilag is jogszerűvé. Külön esetként képeznek a hatósági jóváhagyástól függő szerződések. Ezen belül is külön vizsgálendő a hatósági jóváhagyás hiánya termőföldek esetén. A tanulmány kitér az önkormányzatok által kötött szerződések Kormány általi jóváhagyására és az annak során felmerülő kérdésekre. Külön pont tárgyalja a stratégiai társaságok jogügyleteinek miniszteri jóváhagyása, illetve tiltása során felmerülő kérdéseket. Végül a tanulmány egy új jogszabály-módosításon keresztül vizsgálja meg a hatósági döntésen alapuló jelzálogjoghoz kapcsolódó kérdéseket.

Kulcsszavak: elővásárlási jog; jogágak közötti kollízió; jogági jogellenesség függetlensége; jóhiszemű jogszerzés; foglalo; hatálytalanság; hatósági jóváhagyás; lehetetlenülés; lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződés; stratégiai társaságok által kötött jogügyletek; törvényes zálogjog

1. Problémafelvetés

Közjog és magánjog tartalmi szétválasztása bár ULPIANUS-ra vezethető vissza,¹ valójában a polgári korszak társadalmi átalakulásának és jogfejlődésének az ered-

¹ FÖLDI ANDRÁS – JAKAB ANDRÁS: Magánjog. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (A magánjog általános része rovat, rovatszerkesztő: FÖLDI ANDRÁS) <http://ijoten.hu/szocikk/maganjog> (2024) [2].

ménye. A jogrendszer kettéválasztása közjogra és magánjogra összefüggött azzal, hogy a polgári forradalmak hatására kettéválasztották az állampolgárra és az autonóm polgárra vonatkozó politikai és vagyoni viszonyokat, és ezzel egyidejűleg korlátozták az államhatalmat.²

Ezt a különbségtételt a 19. század második felében a magyar jogtudomány is átvette.³ A magánjogot azonban már az I. világháború alatt erőteljes közjogi hatás érte, amely korlátozta és felül is írta a korábbi magánjogi szabályokat.⁴ Az azóta eltelt több mint egy évszázad alatt folyamatosan nőtt a magánjogot érintő befolyás a közjog – az állam – részéről. Ez összefügg az állam szerepének az átalakulásával, és többek között a magánjogi jogviszonyokba történő állami beavatkozás növekedésében öltött testet.⁵ Tágabb értelemben a magánjogi szabályozáson – elsősorban a kötelmi jogon – belül a kógens normákat is az állami beavatkozás megnyilvánulásának tekinthetjük. Az állami beavatkozás megnyilvánulásai körébe tartoznak emellett a szerződéskötési kötelezettséget előíró rendelkezések, valamint a hatósági ármeghatározások is.

Közjog–magánjog kapcsolatának egy sajátos területe az állam jogalanyisága és felelőssége. Az utóbbi időszakban a jogalkotásért való polgári jogi felelősséghez kapcsolódóan merültek fel újabb kérdések, melyeknek meghatározó jelentőségű uniós jogi vonatkozásai is vannak (lásd például az Európai Unió Bíróságának C-419/23. sz. ügyben hozott ítéletét).⁶

Az elmúlt három évtizedben az Európai Közösségek, majd pedig az Európai Unió jogalkotása részéről egyre erőteljesebb expanzió figyelhető meg a hagyományos magánjogi jogviszonyokba.⁷ Ez különösen jól látható a fogyasztóvédelem területén. Az uniós fogyasztóvédelmi szabályok mára gyakorlatilag teljesen felülírták a klasszikus magánjogi elveket és dogmatikát.

² LÁBADY TAMÁS: *A magánjog általános tana*. 2. kiadás. Szent István Társulat, Budapest, 2019. 21.

³ Erről lásd SZLADITS KÁROLY: A magánjog fogalma, fejlődése és tudománya. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *A magyar magánjog. Első kötet. Általános rész. Személyi jog*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1941. 11–22.

⁴ A háborúnak a magánjogra gyakorolt hatásáról részletesebben lásd ALMÁSI ANTAL: *A háború hatása a magánjogra*. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1917.

⁵ Részletesebben lásd HARMATHY ATTILA: Állam és polgári jog. In: MENYHÁRD ATTILA – VARGA ISTVÁN (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. II. kötet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. 775–785.

⁶ Részletesebben lásd MENYHÁRD ATTILA: Közjogi vagy magánjogi állam? In: MENYHÁRD ATTILA – VARGA ISTVÁN (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. II. kötet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. 879–888.

⁷ Az uniós jognak a banki magánjogra gyakorolt hatásairól lásd LAJER ZSOLT: Az EU tagság hatása a magyar bankjogra. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések 2024. Az európai jog hatása a magyar jogra*. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2024. 221–233.

Ma már szinte lehetetlen feladat precíz, egzakt módon elkülöníteni egymástól a közjogi és a magánjogi normákat, oly mértékben egybefonódtak egymással. Sokszor egy azonos jogszabályon belül egyszerre találhatunk közjogi és magánjogi jellegű rendelkezéseket is. Az alábbiakban erre vonatkozóan is próbálunk néhány gyakorlati példát bemutatni.

Az elmúlt két évszázad jogfejlődését vizsgálva kétségtől helytállóak LÁBADY TAMÁS megállapításai: „A köz- és magánjog éles elhatárolására vonatkozó nézetek lényegileg a jogfejlődés egy adott stádiumához kapcsolódtak, és pedig a liberális jogfelfogáshoz, mert a polgári társadalom fejlődésének liberális szakaszában a gazdaságpolitika tartózkodott attól, hogy politikai viszonyokat vigyen a gazdaság területére. Ott – és általában a társadalom területén is – így a magánjog szinte teljes monopóliumot élvezett. Ezért ebben az időszakban megállt az a nézet, hogy a közjog az állami tevékenységet szabályozó jog, a magánjog pedig a magántevékenységet szabályozza.”⁸

2. Jogágak közötti kollízió

Előfordul, hogy a közjogi és a magánjogi normák rendelkezései ellentétesek egymással, és így különböző eredményre vezetnek. Ilyen esetben kérdésként merül fel, hogy melyik normának van elsőbbsége, melyik jogkövetkezményt kell alkalmazni az adott tényállás esetén? A válasz körültekintő jogértelmezést és jogalkalmazást igényel, amelyhez sokszor az általános értelmezési elvek, illetve más alapelvek nyújtanak segítséget. Erre is példaként szolgálhat a BH 2022.294. számú eseti döntés, amelyben a büntető eljárásjog és a polgári jog közötti kollízióknak egy sajátos esetével találkozhatunk.

2.1. Tényállás – lopott gépjármű vétele kereskedelmi forgalomban

Az eset tényállása szerint a felperes mint vevő és az alperes mint eladó között 2013. december 19-én adásvételi szerződés jött létre, amelynek alapján a felperes 6 775 000 forint vételárért megvásárolta a perbeli gépjárművet. A szerződés megkötésekor a perbeli gépjármű alvázszáma meg volt hamisítva, amiről sem az eladó, sem a vevő nem tudott. Az alvázszám meghamisítására jóval a szerződés megkötését megelőzően került sor.

A szerződéskötést megelőzően a beavatkozó gazdasági társaság olasz nyelvű iratokkal vásárolta meg a perben nem álló T. G.-tól a gépjárművet, majd azt keres-

⁸ LÁBADY: i. m. 22.

kedelmi forgalomban 2010. szeptember 28-án adásvétel útján 8 070 000 forintért értékesítette K. T.-nek, aki az autót 2010. november 25-én szintén adásvétel útján értékesítette az alperesnek.

Az adásvételi szerződés alapján a gépjármű tulajdonjoga átjegyzésre került a felperes javára, aki a szerződés szerinti vételárat megfizette az alperesnek. A felperes a perbeli gépjárművet rendeltetésszerűen használta 2014. május 19-ig. Ekkor a nyomozóhatóság a gépjárművet a felperesről lefoglalta, mert a hatóság által felkért igazságügyi gépjárműszakértő vizsgálata alapján megállapításra került, hogy a gépjármű egyedi azonosítójelét meghamisították, színe és felszereltsége nem egyezik a gyári adatokkal. A büntetőeljárás adatai szerint 2010-ben ismeretlen tettesek tulajdonították el a gépkocsit Budapesten, akkor a jármű a J. Zrt. tulajdonában állt.

A felperes – azt követően, hogy 2015. január elején a nyomozóhatóság az alvázszám hamisított voltáról tájékoztatta – 2015. január 12-ei keltezésű levelével a szerződéstől a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:157. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozva elállt, és felszólította az alperest, hogy a gépkocsi teljes vételárat fizesse meg. Az alperes 2015. január 29-ei válaszában – az elállás jogszerűségét vitatva – kifejtette, hogy kereskedelmi forgalomban jóhiszeműen és ellenérték fejében szerzőnek tartja a felperest, továbbá tudomása szerint korábban semmilyen adat nem merült fel arra vonatkozóan, hogy a perbeli gépjármű egyedi azonosítói hamisak lennének.

A felperes a büntetőeljárás során panasszal élt a gépjármű lefoglalása miatt. Panaszát az ügyészség elutasította. A felperes a büntetőeljárás során a gépjármű kiadásáról rendelkező határozattal szemben is sikertelen panaszt terjesztett elő, tekintettel arra, hogy azt nem neki, hanem annak rendelték kiadni, aki a feljelentés időpontjában volt a gépjármű hatósági nyilvántartás szerinti tulajdonosa.

A felperes keresetében vételár-visszatérítés címén 6 775 000 forint és járulékai megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Előadta, hogy a 2015. január 12-ei levelében hibás teljesítés okán a szerződéstől elállt.

Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Vitatta, hogy hibásan teljesítette volna a szerződést. Az alperes beszámítási kifogást is előterjesztett használati díj jogcímén a gépjármű megvásárlása és a büntetőeljárás során történt lefoglalása közötti időszakra.

2.2. Az első- és másodfokú ítélet

Az elsőfokú bíróság ítéletében a kereset szerint marasztalta az alperest. Megállapíthatónak találta, hogy a felperes kereskedelmi forgalomban és jóhiszeműen

szerzett tulajdonjogot, tekintettel arra, hogy a gépjármű a korábbi adásvételi szerződéses láncolatban e jogi sorssal bírt, emiatt a felperes kereshetőségi joga kizárólag az alperessel szemben állt fenn.

Az elállás jogszerűsége kapcsán az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy az ügyben az 1959-es Ptk. és az 1952-es Pp. rendelkezéseit kellett alkalmazni. Utóbbi alapján pedig a bíróság a kereseti kérelem jogcíméhez nincs kötve. Az elsőfokú bíróság szerint sem a felperes elállásának, sem kereseti kérelmének ténybeli alapja nem az volt, hogy műszaki értelemben véve a jármű az adásvételi szerződés megkötésekor nem rendelkezett a szerződésben, illetve jogszabályban meghatározott kellékkel. Mind az elállásnak, mind a kereseti kérelemnek az egyedi azonosítójel meghamisítása volt a ténybeli alapja. Erről a felperes a büntetőeljárás során szerzett tudomást, és ennek következtében a gépjármű „jogi hibában” szenvedett. Így az elsőfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy a felperes elállása jogszerű volt, mert az alperes a szerződést hibásan teljesítette.

Az elsőfokú bíróság a használati díj tekintetében az előterjesztett beszámítási kifogást alaptalannak ítélte.

Az alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, és a keresetet elutasította. A másodfokú bíróság úgy ítélte meg, hogy a felperes mindvégig arra utalt, hogy jogszavatossági (és nem kellékszavatossági) igényt kíván érvényesíteni, így a keresetet annak tartalma szerint, jogszavatosság jogcímén látta elbírálhatónak. Kiemelte, hogy a felperes tulajdonosként tekint magára, aki a gépjárművön tulajdonjoggal rendelkezik, így a saját előadása alapján sem lehet harmadik személynek olyan joga a gépjárművön, ami a tulajdonszerzését gátolná, ezáltal az elállást jogszerűvé tenné.

2.3. A Kúria első ítélete

A felperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, és a másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A Kúria határozatának indokolásában rámutatott, hogy a felperes az elsőfokú eljárásban előterjesztett 10. sorszámú beadványában keresetének jogalapjaként már egyértelműen a kellékszavatosságot jelölte meg, és ezt erősítette meg jogi képviselője is a 2020. február 17-én tartott tárgyaláson. A jogi képviselő is arra hivatkozott, hogy a perbeli adásvételi szerződéssel a felperes tulajdonjogot szerzett, azonban „kellékszavatosság okán elállt a szerződéstől”. Ugyancsak ezzel összhangban álló nyilatkozatot tett a felperes fellebbezési ellenkérelmében is. A felperes tehát keresetpontosításában már egyértelműen kellékszavatossági jogalapra hivatkozott, és kifejezetten megjelölte az 1959-es Ptk. 305. § (1) és (3) bekezdéseit.

Minderre tekintettel a másodfokú bíróságnak kellékszavatossági szempontból kellett volna vizsgálnia, hogy a gépjármű a szerződés megkötésekor fennálló azon tulajdonságára figyelemmel, miszerint annak alvázszáma meghamisított volt, a felperes kellékszavatossági alapon jogszerűen gyakorolta-e elállási jogát, és követelte vissza a nem vitásan kifizetett teljes vételárat úgy, hogy a gépkocsi kiadására – annak rendőrhatalósági lefoglalása és azt követően harmadik személynek történt kiadása miatt – nem képes.

2.4. A megismételt másodfokú eljárásban hozott ítélet

A megismételt fellebbezési eljárásban hozott ítéletével a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A másodfokú bíróság abból indult ki, hogy a felperes vásárolt egy gépjárművet az alperestől, amelynek az egyedi azonosító számai nem voltak valódiak. Az adásvételi szerződésben nem az eredeti számok szerepeltek, ami azt eredményezte, hogy a gépjármű nem felelt meg a szerződéses és a jogszabályban meghatározott tulajdonságoknak. A másodfokú bíróság szerint az alperesnek olyan gépjárművet kellett volna szolgáltatnia a felperesnek, amely az eredeti azonosító számokkal rendelkezik, ez azonban nem valósult meg, ezért az alperes hibásan teljesített.

A másodfokú bíróság vizsgálta azt is, hogy az alperesnek visszajár-e a gépjármű. E körben kifejtette, hogy a hibás teljesítéssel kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről szóló 1/2012. PK vélemény 9. pontja és a bírói gyakorlat értelmében az elállás szavatossági jog gyakorlásának nem akadály, ha a jogosult a dolgot a hibás teljesítés miatt vagy a kötelezett érdekkörébe tartozó bármely okból lényegesen értékcsökkent állapotban, vagy egyáltalán nem tudja visszaszolgáltatni. Erre tekintettel az adott ügyben az elállásnak nem lehetett akadály, hogy a hibás teljesítés miatt a felperes a gépjárművet nem képes visszaszolgáltatni az alperesnek, mert azt a meghamisított azonosító miatt a rendőrség lefoglalta, és az eredeti tulajdonosának adta ki.

Az alperes használati díj vonatkozásában előterjesztett beszámítási igényével összefüggésben a másodfokú bíróság szerint azt kellett alapul venni, hogy a felperes szerződéstől való elállásáig a felperes és az alperes is egyenértékű szolgáltatást tartott a birtokában: a felperes a gépjárművet, az alperes a vételárat. Ezek a szolgáltatások kiegyenlítik egymást, így ezek használatáért egyik fél sem számíthat fel ellenértéket.

2.5. A Kúria második ítélete

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet alaptalannak találta. A Kúria ítéletében rámutatott arra, hogy az 1959-es Ptk. 305. § (1) és (3) bekezdései alkalmazási körében a kiindulópont minden esetben az, hogy a kötelezett akkor teljesít szerződésszerűen, ha a szolgáltatás alkalmas a szerződésben meghatározott célra, ezért hibás teljesítésnek minősül minden olyan szolgáltatás, amely ennek a célnak a megvalósítására alkalmatlan. Az 1959-es Ptk. 305. § (1) bekezdése értelmében a szolgáltatott dolognak a teljesítés időpontjában meg kell felelnie a jogszabályban meghatározott (ún. „törvényes”), valamint a szerződésben előírt tulajdonságoknak.

A törvényes tulajdonságokat meghatározó jogi szabályozásnak az 1/2012. PK vélemény 1. pontjához fűzött indokolás szerint három szintje különíthető el: a teljesítés minőségére vonatkozó, az 1959-es Ptk. 277. § (1) bekezdésében foglalt általános szabályok (generálklauzula); a dolog (termék, szolgáltatás) konkrét tulajdonságaira vonatkozó minőségi követelményeket rögzítő szabványokat, műszaki előírásokat, szakmai útmutatókat előíró jogszabályok; valamint a dologhoz kapcsolódó járulékos kötelezettségeket szabályozó normák. Bármely szolgáltatás minőségével kapcsolatban általános követelmény, hogy alkalmas legyen a rendeltetése szerinti, tehát az ilyen szolgáltatások esetében általánosan megszokott céljának betöltésére, és rendelkeznek az azonos fajtájú szolgáltatások szokásos, elvárható minőségével. A hibás teljesítés megítélése során ezért – a felek eltérő megállapodásának hiányában – elsősorban a generálklauzula követelményéből kell kiindulni: hibás a szolgáltatás, ha bármely okból nem alkalmas a rendeltetésének megfelelő felhasználásra, vagy nem rendelkezik az ilyen szolgáltatások szokásos, a jogosult által elvárható minőségével.

A perbeli adásvételi szerződés tárgya a használt személygépkocsi tulajdonjogának átruházása volt. A szerződés alapján a szolgáltatott dolog rendeltetése szerinti követelmény és egyúttal a szerződés célja értelemszerűen a gépjármű közforgalomban való legális (jogszerű) használhatósága volt, amelynek mellőzhetetlen kelléke az eredeti egyedi azonosító (az adott ügyben hiányzó eredeti alvázszám) megléte. Ennek hiányában a gépkocsi nyilvánvalóan nem teljesítette a rendeltetése szerinti követelményt, azaz nem felelt meg az előírt törvényes tulajdonságoknak. Erre tekintettel az alperes teljesítése hibás volt, ami kellékszavatossági felelősségét vonta maga után.

A Kúria álláspontja szerint tehát a másodfokú bíróság az alperes által hivatkozott anyagi jogi jogszabályok sérelme nélkül állapította meg az alperes hibás teljesítését. A Kúria a másodfokú bíróság elállási joggal kapcsolatos álláspontját sem tartotta jogszabálysértőnek. A másodfokú bíróság helytállóan utalt arra is, hogy az 1/2012.

PK vélemény 9. pontjában foglaltakra tekintettel nem volt akadálya az elállásnak, annak ellenére, hogy a jogosult felperes a dolgot nem tudta visszaszolgáltatni.

2.6. Jogszabályi összeütközés

A közzétett eseti döntésből első olvasás után nem feltétlenül derül ki az a jogszabályi összeütközés, amelynek igen nagy a gyakorlati jelentősége. Ez azonban rögtön egyértelmű lesz számunkra, ha feltesszük azt a kérdést, hogy a fenti esetben a rendőrség miért annak adta ki a lefoglalt gépjárművet, aki a feljelentés időpontjában volt annak a hatósági nyilvántartás szerinti tulajdonosa.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 308–323. §-ai rendelkeznek a lefoglalásról. A lefoglalt dolog kiadásával kapcsolatban a Be. 321. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti: „A lefoglalás megszüntetésekor a lefoglalt dolgot annak kell kiadni, aki a büntetőeljárás tárgyát képező cselekmény elkövetésekor annak tulajdonosa volt és tulajdonjogával kapcsolatban észszerű kétség nem merül fel”.

A Be. idézett rendelkezése azonban felülírja a Ptk.-nak az ingó dolog tulajdonjogának jóhiszemű megszerzéssel történő megszerzésére vonatkozó rendelkezéseit. A Ptk. 5:39. § (2) bekezdése szerint ugyanis a kereskedelmi forgalomban jóhiszeműen és ellenérték fejében szerző megszerzi az átruházással az ingó dolog tulajdonját akkor is, ha az átruházó nem volt tulajdonos.⁹

Abban az esetben, ha valaki kereskedelmi forgalomban, jóhiszeműen és ellenérték fejében olyan ingó dolgot vesz meg, amelyet utóbb a nyomozóhatóság lefoglal, akkor a lefoglalás megszüntetésekor elvileg kétféle megoldás képzelhető el. Az egyik megoldás szerint az ingó dolgot annak kellene kiadni, aki annak a lefoglalás foganatosításakor volt a tulajdonosa, vagyis a jóhiszemű megszerzőnek. A másik megoldás szerint azonban annak kell kiadni a dolgot, aki annak a bűncselekmény elkövetésekor volt a tulajdonosa, vagyis akitől azt ellopták. A kétféle megoldás közötti választás jogpolitikai döntést igényel.

A magyar jogalkotó a második megoldást választotta, amely valószínűleg igazságosabb eredményre is vezet, mint az első megoldás. Ennek azonban az a következménye, hogy a büntető eljárásjogi kódex felülírja a Ptk. szabályait, és ebben az esetben teljesen annulálja a jóhiszemű megszerzés lehetőségét. A Be. alkalmazási elsőbbsége azonban egyrészt annak kötelező jellegével magyarázható, hiszen a

⁹ Tartalmilag azonos rendelkezést mondott ki az 1959-es Ptk. 118. § (1) bekezdése is: „Kereskedelmi forgalomban eladott dolgon a jóhiszemű vevő akkor is tulajdonjogot szerez, ha a kereskedő nem volt tulajdonos”.

nyomozhatóság nem térhet el a Be. rendelkezéseitől. Másrészt a polgári jogi jogviszonyok szempontjából a Be. speciális norma a Ptk.-hoz képest, így a *lex specialis derogat legi generali* értelmezési alapelv figyelembevételével is a Be. alkalmazási elsőbbségéhez juthatunk el.

A jóhiszemű jogszerző ebben az esetben egyetlen dolgot tehet: polgári pert indíthat az ellen, akitől adásvétel útján (kereskedelmi forgalomban) ő vette az ingót. A konkrét esetben is ez történt.

2.7. További kérdések a jogeset kapcsán

2.7.1. Érvénytelenség versus szerződésszegés

A bemutatott eset kapcsán felvethetjük azt a kérdést, hogy vajon a felperes más jogcímen érvényesíthetett-e volna igényt az alperessel szemben? A fenti esethez kapcsolódóan ugyanis akár a lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződésre (Ptk. 6:107. §), akár a lehetetlenülésre (Ptk. 6:179–6:182. §) vonatkozó rendelkezések alkalmazhatósága is felmerülhet.

A lehetetlenülés és a lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződés egymáshoz nagyon közel álló tényállások, amelyek között valójában csak az időbeliség alapján lehet különbséget tenni.¹⁰ A lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződés semmis, ebből pedig az következik, hogy ebben az esetben a semmisség (érvénytelenség) oka már a szerződéskötéskor fennáll. A lehetetlenülést a Ptk. szerződésszegésnek – ezzel együtt a szerződés megszűnése egyik esetének is – tekinti, amelyből következően ilyenkor a lehetetlenné válás oka utóbb, a szerződéskötés után következik be.

A fenti esetben az eredeti alvázsám hiánya már az adásvételi szerződés megkötésekor fennállt. Ha ezt olyan jogi hibának tekintjük, amely a szerződés érvénytelenségét eredményezi a Ptk. 6:107. §-a alapján, akkor az érvénytelenség jogkövetkezményeinek az alkalmazására kerülhet sor. Kérdés persze, hogy az eredeti alvázsám hiánya tekinthető-e olyan lehetetlenségi oknak, amely megalapozza a szerződés semmisségét. A válasz attól is függ, hogy lehet-e egyáltalán olyan adásvételi szerződést kötni, amelynek a tárgya egy olyan gépjármű, amelynek hiányzik az eredeti alvázsáma, és így a gépjármű egyedi azonosítói hamisak? Ha ilyen szerződést – jogi lehetetlenség miatt – nem is lehetne kötni, akkor megalapozottan

¹⁰ Erről lásd BÁN DÁNIEL: A világjárvány hatása a tartós szerződéses jogviszonyokra. In: BODZÁSI BALÁZS – CSEHI ZOLTÁN (szerk.): *A COVID-19 és a gazdasági jog. A koronavírus-járvány és a rendkívüli jogrend hatása a magyar gazdasági jogi szabályozásra*. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2023. 17–20., 24–26. BÁN ezzel kapcsolatban azt is kiemeli, hogy a jogi okból lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződések jó része jogszabályba ütközés miatt is semmisnek tekinthető.

hivatkozhatunk a Ptk. 6:107. §-ára. Ha azonban elismerjük annak a lehetőségét, hogy ilyen szerződést köthetnek a felek, akkor a jóhiszemű jogszerző számára jogcímként valóban csak a szerződésszegés jöhet szó.

Felmerülhet továbbá a tévedésbe ejtés, illetve a megtévesztés lehetősége is. Ezek azonban – szemben a hibás teljesítéssel – nem szerződésszegési alakzatok, hanem érvénytelenségi (megtámadhatósági) esetkörök. Bár megtámadhatóság esetén a jogkövetkezmények eltérőek, mint hibás teljesítés esetén, a tényállás sok esetben hasonló: téves, hamis információkon vagy pedig információhiányon alapuló állapot.¹¹ Amennyiben ez a helyzet már a szerződéskötéskor fennállt, az állapot adhat a sérelmet szenvedett fél¹² számára, hogy tévedésre vagy megtévesztésre hivatkozva megtámadja a szerződést. A Ptk. 6:89. § (3) bekezdése alapján azonban a megtámadási jog a szerződés megkötésétől számított egyéves határidőn belül gyakorolható.¹³ Egy év elteltével a megtámadásra jogosult már csak kifogás formájában érvényesítheti megtámadási jogát [Ptk. 6:89. § (4) bekezdés].

Fontos azt is kiemelni, hogy a Ptk. 6:90. § (1) bekezdése alapján a tévedésnek egyrészt lényeges körülményre kell vonatkoznia, másrészt azt a másik félnek kell okoznia, vagy legalábbis fel kellett volna ismernie („felismerhette”). A fenti esetben azonban nem erről volt szó, hiszen a vevő tévedését nem a másik fél (az eladó) okozta, sőt arról az eladó nem is tudott. Az egy további kérdés, hogy a tévedést akár az eladó, akár a vevő felismerhette-e volna. A Ptk. 6:90. § (3) bekezdése ugyanis kizárja a tévedés miatti megtámadás lehetőségét, ha a tévedésre hivatkozó fél a tévedését felismerhette.

A másik megtámadási ok, ami a fenti eset kapcsán elvileg felmerülhet, a megtévesztés. Ez – szemben a tévedésbe ejtéssel – mindig szándékos magatartás. A

¹¹ A tévedés és a szerződésszegés kapcsolatáról részletesebben lásd MENYHÁRD ATTILA: *A szerződés akarathibák miatti érvénytelensége*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2000. (A Szladits Szeminárium Kiadványai 1.) 29–34. MENYHÁRD ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy ha a másik fél hibásan teljesít, a jogosult szavatossági igényt érvényesíthet, de hivatkozhat arra is, hogy a szerződést abban a feltevésben kötötte meg, hogy a teljesítés nem lesz hibás, és e tévedést a másik, hibásan teljesítő fél okozta. Ez jellemzően a tulajdonságban (minőségben) való tévedés kapcsán merül fel, amikor a szerződésszegés és a megtámadás alapja is az lehet, hogy a szerződés tárgya egy bizonyos tulajdonsággal nem rendelkezik, holott ennek meglétét a fél feltételezte. Lásd MENYHÁRD (2000): i. m. 29–30.

¹² A Ptk. 6:89. § (2) bekezdése alapján a szerződést a sérelmet szenvedett fél mellett az is megtámadhatja, akinek a megtámadáshoz jogi érdeke fűződik. A jogi érdek fennállását – csakúgy, mint a Ptk. 6:88. § (3) bekezdése vonatkozásában – a bírói gyakorlat elég szigorúan, megszorítóan értelmezi. A szerződő feleken kívül a jogi érdek fennállása jellemzően a biztosítékot nyújtó harmadik személyek (kezes, zálogkötelezett) esetében állapítható meg.

¹³ Ez az egyéves határidő elévülési – és nem jogvesztő – jellegű. Erről lásd VÉKÁS LAJOS: *Szerződési jog. Általános rész*. ORAC, Budapest, 2024. 111.

szándékosságnak többek között az érvénytelen szerződéshez kapcsolódó kártérítési igény szempontjából lehet relevanciája.¹⁴

Mint láttuk, a tévedésbe ejtéshez, illetve a megtevésztéshez hasonló tényállás szerződésszegés megállapítására is alapot adhat.¹⁵ A két esetkör között azonban lényeges eltérés áll fenn az időbeliség tekintetében, valamint ebből következően abban, hogy az érvénytelenségnél szinte kizárólag a szerződéskötésre koncentrál a jogalkotó, szerződésszegés esetén azonban a jogi értékelés középpontjában a teljesítés áll.¹⁶ Amíg tévedés, illetve megtevésztés esetén a hamis, téves, vagy hiányos információkon alapuló helyzetnek már a szerződéskötéskor fenn kell állnia, addig szerződésszegés esetén ez csak utóbb, a szerződés teljesítésekor következik csak be. A fenti esetben a hibás teljesítés megállapíthatósága ezért is kérdéses lehet, mivel a hiba oka (a meghamisított alvázszám) már a szerződéskötéskor fennállt.

2.7.2. Elállás

A bemutatott eset kapcsán az elállásra is érdemes röviden kitérni. A Ptk. 6:212. § (3) bekezdése alapján a szerződés felbontása esetén a már teljesített szolgáltatások visszajárnak. Ha az eredeti állapot természetben nem állítható helyre, a szerződés felbontásának nincs helye. Ez elállás esetén is irányadó, vagyis nem állhat el a fél a szerződéstől, ha az eredeti állapot természetbeni helyreállítására nem képes. A Ptk. 6:213. § (1) bekezdése kifejezetten elő is írja, hogy elállásra a fél akkor jogosult, ha az általa kapott szolgáltatás egyidejű visszaadását felajánlja. Ez nyilvánvalóan a kapott szolgáltatás természetbeni visszaadásának a felajánlását jelenti. Ha az eredeti állapot természetbeni helyreállítására bármely okból nincs lehetőség, a szerződéstől nem lehet elállni, felmondásnak – vagyis a szerződés jövőre nézve bekövetkező (*ex nunc*) hatállyal történő egyoldalú megszüntetésének – azonban helye lehet.¹⁷

¹⁴ A Ptk. 6:115. § (2) bekezdése az érvénytelen szerződéshez kapcsolódó járulékos igények körében szabályozza a kártérítést. Eszerint az érvénytelen szerződés megkötésével a másik félnek okozott károkat a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség (vagyis a deliktualis felelősség) általános szabályai szerint kell megtéríteni. Ha a szerződés érvénytelenségét okozó fél magatartását kimenti, a másik félnek a szerződéskötésből eredő kárát (ún. *negatív interesse*) köteles megtéríteni. A 6:115. § (3) bekezdése pedig az érvénytelen szerződéssel harmadik jóhiszemű személynek okozott károk megtérítéséről rendelkezik.

¹⁵ A szerződéshez kapcsolódó járulékos kötelezettség megszegése is minősülhet hibás teljesítésnek. Így például megalapozhatja a hibás teljesítést a szolgáltatásról szóló tájékoztató leírás (használati utasítás) átadásának az elmulasztása is. Ez a Ptk. 6:124. §-ából is levezethető. Erről lásd VÉKÁS: i. m. 259.

¹⁶ LESZKOVEN LÁSZLÓ: *Szerződésszegés a polgári jogban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. 27.

¹⁷ VÉKÁS: i. m. 344.

Ez alól a szabály alól állapít meg kivételt a hibás teljesítéssel kapcsolatos egyes jogalkalmazási kérdésekről szóló 1/2012. PK vélemény¹⁸ 9. pontja. Eszerint ugyanis hibás teljesítés esetén nem akadályozza az elállás szavatossági jog gyakorlásának az, ha a jogosult a dolgot a hibás teljesítés miatt vagy a kötelezett érdekkörébe tartozó bármely más okból csak lényegesen értékcsökkent állapotban vagy egyáltalán nem tudja visszaszolgáltatni. A 9. pont indokolása szerint: „Ilyenkor ugyanis az elállási jog gyakorlása nem valósít meg joggal való visszaélést, a Ptk. 320. § (3) bekezdésének azon rendelkezése pedig, amely szerint nem gyakorolhatja az elállási jogát az a fél, aki a már megkapott szolgáltatást nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben tudja visszaszolgáltatni, kizárólag a szerződésen alapuló elállási jog gyakorlására vonatkozik. Az elállás jogkövetkezményeként ilyen esetben nem a szerződéskötést megelőző állapot helyreállítására kerül sor, hanem a jogalap nélküli gazdagodás elve alapján rendeli el a bíróság az ellenszolgáltatás nélkül maradt szolgáltatás ellenértékének pénzbeni megtérítését.”

A Ptk. a szerződések általános szabályai körében két helyen nevesíti az eredeti állapot helyreállítását: az érvénytelenség jogkövetkezményeként (Ptk. 6:112. §), valamint a szerződés felbontása (illetve az elállás) esetén [Ptk. 6:212. § (3) bekezdés]. A hasonlóságok ellenére a két eset között lényeges különbség áll fenn: a szerződés felbontása (elállás) esetén a szerződés megszűnik ugyan, de a megszűnésig egy érvényes szerződésről van szó.

A szerződés felek általi kétoldalú vagy egyoldalú megszüntetése esetén tehát egy érvényes szerződés szűnik meg. Ebből pedig az is következik, hogy – ellentétben az érvénytelen szerződéssel – a szerződés megszüntetése harmadik személyekre nem hat ki, a harmadik személyek által a megszűnés időpontjáig szerzett jogok fennmaradnak. Harmadik személy jogszerzése esetén tehát a szerződéskötés előtti állapot természetben nem állítható helyre, következésképpen a szerződés nem bontható fel (elállásnak nincs helye), hanem csak a jövőre vonatkozóan szüntethető meg.¹⁹

Ezzel kapcsolatban korábban már a Kúria is megállapította, hogy az engedményezési szerződés felbontása következtében az engedményezett követelés nem száll vissza automatikusan – minden további jogcselekmény nélkül – az engedményezőre. A feleknek egy újabb engedményezésről szóló megállapodást kell kötniük a visszaengedményezésről, hogy a kötelmi ügylet megszűnését követően a dologi jogváltozást is az eredeti állapotnak megfelelően rendezzék. Nincs tehát lehetőség arra, hogy a szerződés felbontásával a felek az eredeti engedményezési szerződést annulálják, meg nem történtté tegyék. Mindebből következően a szerződő feleknek

¹⁸ A PK vélemény 1–11., 15. pontja nemcsak az 1959-es Ptk., hanem a 2013. évi Ptk. alkalmazása körében is megfelelően irányadó: vö. 1/2014. PJE határozat 1. pont.

¹⁹ VÉKÁS: i. m. 340.

nem elegendő abban megállapodniuk, hogy az eredeti engedményezési szerződést felbontják, mert ezzel még nem történik meg a követelés visszaruházása az eredeti engedményezőre. Nyilatkozniuk kell a követelésnek az eredeti engedményezőre történő visszaengedményezéséről, amely egy új engedményezési szerződésnek minősül. Ez az újabb engedményezési megállapodás az engedményezett követelés visszaengedményezéséről technikailag a szerződés felbontásáról szóló megállapodás része is lehet (BH 2016.344.).

A szerződés felbontásának tehát az szab határt, hogy meddig van lehetőség az eredeti állapot helyreállítására. Ha az engedményezett követelés bármely okból megszűnt, akkor visszaengedményezés nem lehetséges, ezért a szerződést nem is lehet felbontani. Ugyanez a helyzet, ha a követelés továbbengedményezésre került, mert harmadik személytől nem lehet a követelést visszakövetelni a szerződés felbontására hivatkozva (BH 2016.344.).

A szerződés felbontása, illetve az attól való elállás a szerződés érvényes létrejöttét nem érinti, ezért az érvényes szerződéshez fűződő joghatások mindaddig beállnak, amíg a felbontásra (elállásra) sor kerül. Mivel a felbontásig (elállásig) terjedő idő alatt a szerződésen alapuló további jogszerzések érvényesen keletkeznek, a szerződés ezt követő felbontása (vagy az attól való elállás) e jogokra nem hat ki, az eredeti állapot helyreállítása nem terjed ki rájuk (BDT 2008.1903.).

3. A jogági jogellenesség függetlensége

A jogági jogellenesség függetlensége egyrészt azt jelenti, hogy egy másik jogágba (például közigazgatási jogba) ütköző magatartás nem eredményezi automatikusan az ahhoz kapcsolódóan létrejött szerződés polgári jogi érvénytelenségét. A jogági jogellenességnek azonban van egy kártérítési jogi vetülete is: az a tény, hogy a kárt jogszabály által megengedett magatartással okozták, önmagában még nem zárja ki a károkozó magatartás polgári jogi jogellenességét. Ezt a kártérítési jogi aspektust a jogirodalomban korábban MENYHÁRD ATTILA illetve kritikával.²⁰

A téma szerződési jogi aspektusát érinti a Ptk. 6:95. §-a, amely a tilos szerződések semmisségéről rendelkezik. Eszerint semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Fontos azonban felhívni a figyelmet a második mondatra is: „Más jogkövetkezmény mellett is semmis a szerződés akkor, ha

²⁰ MENYHÁRD ATTILA: Közjog és magánjog határaitól. In: FALUDI GÁBOR (szerk.): *Liber Amicorum – Ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2008. 300.

a jogszabály ezt külön kimondja, vagy ha a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása”.

Ennek alapján, ha jogszabály – ez alatt értve elsődlegesen a nem polgári jogi normákat – a rendelkezéseibe ütköző szerződéshez más jogkövetkezményt fűz, a szerződés két esetben lehet semmis: *a)* ha jogszabály ezt külön kimondja, vagy *b)* a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása. Ez utóbbit a jogszabály értelmezése útján lehet megállapítani.

Rendszerint ez a helyzet akkor, ha a szerződés teljesítése tiltott magatartást – például bűncselekményt – valósít meg. Ha azonban a jogszabályi tilalom sérelme csak az adott norma funkciójának betöltése érdekében jogellenes, és ezért csak a külön jogág (például közigazgatási jog) által előírt szankciók kapcsolódnak hozzá, akkor a polgári jogi semmisség szankciójának alkalmazására nem kell, hogy sor kerüljön. Ilyen esetekről van szó különösen akkor, amikor a más jogági norma csak az egyik szerződő félre tartalmaz előírást, feltételt (például engedély megléte), de a szerződéses szolgáltatás tárgyát képező magatartás nem tilos. A polgári jogi érvénytelenségi szankció ilyenkor azért sem kapcsolódhat a magatartáshoz, mert az egyébként sem tudná betölteni a funkcióját. Az ilyen törvényi rendelkezésbe ütköző magatartásnak nem magánjogi, hanem az adott jogág (például közigazgatási jog) által meghatározott szankciói vannak.²¹

Fontos azonban még egyszer kiemelni, hogy a Ptk. 6:95. §-a alapján nem feltétele a semmisség megállapításának az, hogy ezt a jogszabály kifejezetten kimondja; az ennek kimondása hiányában is fennáll, ha a jogszabály célja alapján ez megállapítható.²²

A jogági jogellenesség függetlenségének kártérítési jogi vonatkozásai kapcsán a Ptk. 6:520. § *d)* pontjára kell kitérni. Ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó a jogilag védett érdek szempontját a normaszövegbe iktatva finomította a szabályozást. Így jogszabály által megengedett magatartással okozott kár esetén is csak akkor nem lesz jogellenes a károkozás, ha a törvényben rögzített két feltétel (jogszabályban előírt kártalanítás, illetve a magatartás más személy jogilag védett érdekét nem sérti) teljesül.²³

Az alábbiakban a jogági jogellenesség szerződési jogi aspektusait mutatjuk be egy újabb közzétett eseten keresztül.

²¹ VÉKÁS: i. m. 124.

²² Részletesebben lásd AUER ÁDÁM: *A jogszabályba ütköző szerződések semmis(s)ége. A tilos szerződés az érvénytelenségi okok hálózataiban*. HUN-REN TK Jogtudományi Intézet, Budapest, 2024. 69–78.

²³ Részletes elemzést lásd FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015. 236–237. A szerző arra is kitér, hogy a közigazgatási jogi és a polgári jogi jogellenesség függetlensége nem mindig vezet igazságos eredményre. Lásd FUGLINSZKY: i. m. 237.

3.1. Tényállás – az építésügyi szabályokba ütköző vállalkozási szerződés

A BH 2025.137. számú eseti döntés tényállása szerint a felperes mint vállalkozó és az alperes mint megrendelő között 2021. október 6-án vállalkozási szerződés jött létre társasházi lakás generálkivitelezésére. A szerződésben a felek a vállalkozói díjat 63 265 172 forint + áfa összegben határozták meg.

A szerződés „5. Szankciók” pontja alapján, ha a megrendelő a szerződés hatálya alatt eláll egyes munkarészekről vagy a munka egészétől, bántpénz címén az elállással érintett munkák értékének 20 százalékát köteles megfizetni a vállalkozó részére. A szerződés 7. pontjában a vállalkozó akként nyilatkozott, hogy a munkálatok megkezdéséig bemutatja a CAR biztosítását.²⁴

Az alperes 2021. október 18-án e-mailben közölte a vállalkozóval, hogy tudomására jutott, hogy a cég ellen végrehajtás van folyamatban, amely a megkötött szerződést „ellehetetleníti”. Jelezte továbbá, hogy a felperes biztosítása egy éve lejárt, és tudomása szerint a társaság elleni végrehajtás kizárja biztosítás kötését. A munkálatokkal nem áll módjában várni, ugyanakkor egy végrehajtás alatt álló céggel dolgoztatni, illetve részére jelentős összegű előleget átadni, vállalkozásuk nagy kockázat. Szerinte mindezekre figyelemmel, valamint a Ptk. 6:249. § (1) bekezdése alapján elállhat a szerződéstől. Az alperes a 2021. október 18-án kelt levelében közölte a felperessel a Ptk. 6:249. § (1) bekezdésére alapított elállási nyilatkozatát.

A felperes keresetében 16 069 353 forint bántpénz és annak késedelmi kamata megfizetésére kérte kötelezni az alperest.

Az alperes ellenkérelmében elsődlegesen arra hivatkozott, hogy a vállalkozási szerződés jogszabályba – az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 39. § (3) és (6) bekezdéseibe – ütközik, mert a felperes nem szerepel a vállalkozói kivitelezői tevékenységre jogosultak Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (a továbbiakban: MKIK) által vezetett névjegyzékében. Állította továbbá, hogy ebből az okból a vállalkozási szerződés lehetetlen szolgáltatásra irányult, így a Ptk. 6:107. § (1) bekezdése szerint is érvénytelen. Másodlagosan arra hivatkozott, hogy a Ptk. 6:249. § (1) bekezdése alapján történő elállás esetén nem követelhető bántpénz fizetése, hanem a Ptk. 6:249. § (2) bekezdése szerinti jogkövetkezmény alkalmazható. Harmadlagosan a vállalkozási szerződésben kikötött bántpénz mérséklését kérte a Ptk. 6:213. § (2) bekezdése alapján.

²⁴ Contractors' All Risk biztosítás.

3.2. Az első- és másodfokú ítélet

Az elsőfokú bíróság ítéletével helyt adott a keresetnek. Indokolásában rámutatott: az Étv. ágazati jogszabálynak minősül, így a megsértése abban az esetben eredményezi a vállalkozási szerződés érvénytelenségét, amennyiben ezt maga a jogszabály kimondja. Az alperes nem jelölt meg ilyen érvénytelenségi okot. Az Étv.-be ütköző szabálytalanságok esetén az ágazati jogszabályban meghatározott speciális jogkövetkezményeket kell alkalmazni.

Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a kamarai nyilvántartás hiánya sem eredményezi a vállalkozási szerződés érvénytelenségét. Emellett az alperes lehetetlen szolgáltatásra történt hivatkozását sem tartotta a bíróság alaposnak.

A másodfokú bíróság az alperes fellebbezését a bánatpénz mérséklésére irányuló kérelem vonatkozásában részben alaposnak ítélte, így az alperes által fizetendő tőke összegét 8 034 676 forintra leszállította. A másodfokú bíróság is alaptalannak tartotta az alperesnek a felperes kamarai regisztrációjának hiányára alapított érvénytelenségi kifogását. Egyetértett az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltakkal, amelyek a közigazgatási jogági szabályok megszegésének a polgári jogi jogviszonyokra kiható jogkövetkezményeire vonatkoztak.

A másodfokú bíróság rámutatott: a Ptk. 6:95. § második mondata alapján más jogkövetkezmény mellett is semmis a szerződés, ha a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása. Ezt követően a másodfokú bíróság azt vizsgálta, hogy a közigazgatási jogági jogszabálynak a jelen esetben célja-e kifejezetten a polgári jogi szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása. Megállapította, hogy az alperes által hivatkozott Étv. és az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Épkiv.) rendelkezései csak az egyik félre (a felperesre) tartalmazznak közigazgatási feltételt, de egyébként a szerződéses szolgáltatás tárgyát képező tevékenység nem tilos. A közigazgatási korlátozás (tilalom) tehát nem a szerződésre, hanem a tevékenységet végző személyre vonatkozik, és nem kapcsolódik hozzá érvénytelenségi szankció.

3.3. A Kúria ítélete

Az alperes felülvizsgálati kérelmét a Kúria nem találta alaposnak, mivel a Kúria álláspontja szerint a jogerős ítélet nem jogszabálysértő.

A Kúria kiemelte, hogy nem csak akkor állapítható meg a szerződés érvénytelensége jogszabály megsértése miatt, ha a jogszabály kifejezetten tartalmazza, hogy a célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása. A megsértett jogszabályi

rendelkezés céljának vizsgálata alapján is megállapítható ugyanis a jogszabályba ütközés miatti semmisség. Az adott jogszabályi rendelkezés vizsgálatával kell tehát megítélni, hogy a jogszabályba ütköző szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása célja volt-e a jogszabályi tiltásnak, és ezért megállapítható-e a szerződés semmissége.

Az adott ügyben a vizsgált jogszabályok csak az egyik szerződő félre (a felperes-re) tartalmazznak közigazgatási feltételt, de a szerződéses szolgáltatás tárgyát képező magatartást nem tiltják; a közigazgatási korlátozás (tilalom) nem a szerződésre, hanem az építőipari kivitelezési tevékenységet gyakorló személyre vonatkozik.

A Kúria szerint az alperes által megjelölt jogszabályi rendelkezésekből nem vezethető le az a jogszabályi értelmezés, hogy kifejezetten megtiltják a kivitelezési szerződés megkötését. Szerződéskötést tiltó jelentés tartalma egyik jogi normának sincs.

A Kúria következetes gyakorlata szerint, ha a más jogági szabályok olyan tilalmat tartalmazznak, amelynek sérelme csak az adott jogág viszonylatában, az adott jogág funkciójának betöltése érdekében jogellenes, és ezért csak a külön jogág által előírt szankciók kapcsolódnak hozzá, akkor a polgári jog semmisségi szankciójának alkalmazására nincs szükség. Ilyen esetről van szó különösen akkor, amikor a más jogági szabály csak az egyik szerződő félre tartalmaz valamilyen közigazgatási feltételt, vagy írja elő engedély beszerzését, de egyébként a szerződéses szolgáltatás tárgyát képező magatartás nem tilos.

A Kúria álláspontja szerint az Étv. és az Épkip. rendelkezéseiben szabályozott közigazgatási tilalomnak nem a jogszabályba ütköző szerződéssel elérni kívánt joghatás megvonása a célja. A névjegyzékbe vétel hiányában kivitelezői tevékenység végzésére nem jogosult vállalkozóval kötött jogügylet az építésügyi jogszabályokba ütközés okán nem érvénytelen.

3.4. A jogesetből levonható következtetések

A magyar bírói gyakorlat már az 1990-es évek elején, az ún. kontárszerződések megítélése kapcsán kidolgozta azt az elvet, mely szerint egy közigazgatási norma megsértése nem vonja automatikusan maga után a tilalomba ütköző szerződés polgári jogi érvénytelenségét.²⁵ Hasonló eredményre jutott a bírói gyakorlat a versenytárgyalási szabályok megsértése esetén, amely azért nem eredményezte a szerződés semmisségét, mert ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűzött.

²⁵ A kontárszerződésekre vonatkozó bírói gyakorlatról részletesebben lásd AUER: i. m. 63–65.

A jogszabályba ütközés problémája jelent meg a privatizációs pályázati eljárások megsértésére hivatkozó perekben is. A kérdéssel a Legfelsőbb Bíróság 4/1999. PJE határozata is foglalkozott.²⁶

Egy másik nézőpontból megközelítve a jogági jogellenesség függetlenségét, azt rögzíthetjük, hogy a más jogágba tartozó rendelkezések, így például az igazgatási, építési normák megtartása nem jelenti egyszersmind a polgári jogi (kártérítési jogi) jogellenesség kizárását. A közigazgatási jogi jogellenesség hiánya nem teszi a polgári jogi károkozást jogszerűvé.

Ezt az elvi tételt a Kúria legutóbb a Jpe.II.60.040/2023/8. jogegységi hatályú határozatában erősítette meg. Ebben a Kúria a bíróságokra nézve kötelező jogértelmezésként állapította meg, hogy az építésügyi – közigazgatási jogi – szabályok megtartása önmagában nem jelenti azt, hogy az alperes (a károkozó) eljárása polgári jogi értelemben sem volt jogellenes.

A jogegységi panasz alapjául szolgáló tényálláshoz kapcsolódóan a Kúria azt hangsúlyozta, hogy a mobiltelefon-átjátszó torony létevel és működésével összefüggő szükségtelen zavarásból eredő kártérítési perekben a károkozó kártérítési felelősség alóli mentesülésének vizsgálata során az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 96. § (3) bekezdése nem zárja ki a Ptk. szomszédjogi generálklausulájának²⁷ az alkalmazását. Egy speciális, más jogági norma nem értelmezhető úgy, hogy az a Ptk. rendelkezéseivel szemben általános jelleggel kizárja bármely hírközlési eszköz telepítése és működtetése esetén a szomszédjogi igény érvényesítését. Ezzel kapcsolatban a Kúria a 18/2015. (VI. 15.) AB határozatra is hivatkozott, amely szerint egy közigazgatási engedély megadása nem zárja ki a jogellenes joggyakorlás megállapítását.

Ezt az elvet rögzítette a Kúria a BH 2024.11. számú eseti döntésében is. Ítéletének indokolásában külön is kitért arra, hogy a polgári és a közigazgatási jog eltérő szabályrendszere alapján a jognak való megfelelésség nem azonos, így a jogellenességet is eltérő magatartások, mulasztások eredményezhetik. Önmagában az tehát, hogy az építési engedély a közigazgatási jogszabályoknak, az építési szakmai előírásoknak megfelel, az építési tevékenység polgári jogi jogellenességét nem zárja ki. A jogerős építési engedély léte az építkezés közigazgatási jogi akadályát hárítja el, de önmagában nem eredményezi azt, hogy a tulajdonostársaknak hozzá kell járulniuk az építkezéshez, és ki kell adniuk minden ahhoz szükséges jognyilatkozatot.

²⁶ A bírói gyakorlat részletes ismertetését lásd AUER: i. m. 66–67.

²⁷ A szomszédjogi generálklausulát az 1959-es Ptk. 100. §-a, valamint a Ptk. 5:23. §-a rögzíti.

4. Hatósági jóváhagyástól függő szerződések

4.1. Milyen jogkövetkezménnyel jár a hatósági jóváhagyás hiánya?

A polgári jog és a közigazgatási jog találkozásának egy fontos területe azoknak a szerződéseknek a köre, amelyekhez közigazgatási szerv jóváhagyására van szükség. Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy a hatósági jóváhagyás hiánya milyen jogkövetkezménnyel jár, hogyan hat a szerződésre. Ebben a tekintetben a Ptk. lényeges változást hozott az 1959-es Ptk.-hoz képest.

Az 1959-es Ptk. 215. § (1) bekezdése szerint, ha a szerződés létrejöttéhez harmadik személy beleegyezése vagy hatósági jóváhagyás szükséges, ennek megtörténteig a szerződés nem jön létre, de a felek kötve vannak a nyilatkozatukhoz. Kötöttségétől bármelyik fél szabadul, ha az általa a másik féllel közölt megfelelő határidőn belül a harmadik személy a beleegyezés, illetőleg a hatóság a jóváhagyás felől nem nyilatkozik. A (2) bekezdés értelmében a beleegyezés, illetőleg a jóváhagyás megtörténtével a szerződés – ha jogszabály kivételt nem tesz – megkötésének időpontjától kezdődő hatállyal jön létre.

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az 1959-es Ptk. 215. § (1) bekezdése alapján a hatósági jóváhagyás a szerződés létrejöttéhez volt szükséges, hiányában pedig a szerződés nem jött létre. Ehhez képest azonban a (3) bekezdés azt mondta ki, hogy beleegyezés, illetőleg jóváhagyás hiányában a szerződésre az érvénytelenség jogkövetkezményeit kell alkalmazni. Nem volt tehát teljesen egyértelmű, hogy az 1959-es Ptk. alapján a hatósági jóváhagyás hiányában a szerződés létre sem jött, vagy létrejött ugyan, de érvénytelen volt.

Ehhez képest a Ptk. 6:118. § (1) bekezdése a szerződés hatályosságát (vagyis nem a létrejöttét és nem is az érvényességét) köti a hatósági jóváhagyáshoz. Eszerint ugyanis, ha a szerződés hatályosságához jogszabály harmadik személy beleegyezését vagy hatóság jóváhagyását teszi szükségessé, a beleegyezéssel vagy a jóváhagyással a szerződés megkötésének időpontjára visszamenőleg válik hatályossá.²⁸ A (3) bekezdés szerint pedig a szerződés nem válik hatályossá, ha a harmadik személy a beleegyezést vagy a hatóság a jóváhagyást nem adja meg, vagy ha arról bármelyik fél által a másik féllel közölt megfelelő határidőn belül nem nyilatkozik.

²⁸ Ha a beleegyezést, illetve a jóváhagyást nem jogszabály, hanem a szerződés írja elő, azt a Ptk. 6:116. § (1) bekezdése szerinti felfüggesztő feltételnek kell tekinteni. Erről lásd VÉKÁS: i. m. 151.

4.2. A hatósági jóváhagyás hiánya termőföldek esetén

A BH 2025.167. számú eset tényállása szerint a felek különböző helyrajzi számon nyilvántartott, termőföldnek minősülő ingatlanok megvásárlására kötöttek egymással adásvételi szerződést. Az ingatlanokra megállapított vételárból a felperes vevők a szerződéskötéssel egyidejűleg foglalt fizettek, azzal, hogy a fennmaradó vételárat az adásvételi szerződéshez szükséges hatósági jóváhagyás beérkezése után fizetik meg az eladónak.

A szerződés jóváhagyására a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) szerint jogosult kormányhivatal a jóváhagyást megtagadta. Az alperes ezt követően benyújtott kérelmével a határozat megváltoztatását és az adásvételi szerződés jóváhagyását kérte. Az alperes kérelme alapján a kormányhivatal újabb határozatával a korábbi megtagadó határozatát visszavonta, a jóváhagyási eljárást folytatta, majd pedig az adásvételi szerződést jóváhagyta.

A felperesek a kormányhivatal jóváhagyó határozata előtt levélben a foglaló visszafizetésére szólították fel az alperest, figyelemmel a jóváhagyás korábbi megtagadására. A felperesek ezt követően – de még a kormányhivatal utóbb meghozott, jóváhagyó határozata előtt – az adásvételi szerződéstől elálltak.

A felperesek keresete elsődlegesen a foglaló összegének és a kifizetésig járó kamatoknak a visszafizetésére irányult.

Az elsőfokú bíróság a keresetet az elsődleges jogcímen alaposnak találta, ezért az alperest kötelezte a foglaló kamatokkal történő visszafizetésére. Az elsőfokú bíróság szerint a szerződés teljesítése lehetetlenült. Emellett az elállásra alapított igényt is alaposnak találta, mivel a szerződésben a teljesítésre meghatározott véghatáridő eredménytelenül telt el, ezért a felperesek a Ptk. 6:154. § (2) bekezdés a) pontja alapján az elállásra jogosultak voltak.

Az alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsődleges keresetet elutasította. Részítéletének indokai szerint az adásvételi szerződés a kormányhivatal jóváhagyásának megtagadásával nem szűnt meg, a teljesítés nem lehetetlenült. Egyszerre ugyanis a szerződés hatálytalansága és a teljesítés lehetetlenülése nem érvényesülhet. Emellett a másodfokú bíróság szerint a megtagadó határozat visszavonását követő hatósági jóváhagyás az adásvételi szerződést visszamenőlegesen hatályossá tette.

A felülvizsgálat során eljáró kúriai tanács a Kúria korábbi határozatától jogkérdésben való eltérés szándéka miatt előzetes döntéshozatali indítvánnyal élt a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsához, és a jogegységi eljárás befejezéséig a felülvizsgálati eljárást felfüggesztette. A Jogegységi Panasz Tanács 15/2024. szám alatt meghozott jogegységi határozatában kimondta, hogy a hatósági jóváhagyás hiánya a

szerződés hatálytalansága folytán az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazását vonja maga után, ezért az nem értékelhető egyszersmind a szerződésszegés körében a teljesítés lehetetlenné válását előidéző okként is. A hatósági jóváhagyás megtagadásának, illetve hiányának nincs a szerződés megszűnését, ez okból pedig a foglaló visszakövetelhetőségét eredményező hatása. A lehetetlenülés szerződésszegés, a hatósági jóváhagyás ezzel szemben a szerződés létrejötte és hatályosulása körében szabályozott jogintézmény. Hatálytalan szerződés esetén a szerződés megszegése nem merülhet fel.

A folytatódó felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletében a Kúria azt is kiemelte, hogy az adott ügyben a hatósági jóváhagyás megtagadása után a felek nem tartották magukat következetesen az érvénytelenség esetére a Ptk.-ban előírt szabályokhoz, ezt azonban a szerződéses szabadság keretei között megtehették. A Kúria álláspontja szerint a felek a szerződéses szabadság keretei között megállapodhatnak a hatálytalan szerződés felszámolásáról, de el is térhetnek a Ptk. szerinti jogkövetkezményektől. Amennyiben viszont a hatósági jóváhagyás megadásakor a szerződést még nem számolták fel, és ügyleti akaratuk is fennáll, a szerződés hatályosul, és a továbbiakban a szerződés rendelkezéseit kell követni. Ebben az esetben a hatósági jóváhagyás kiváltja a Ptk. szerinti joghatást: hatályossá teszi a szerződést.

A Kúria szerint a kormányhivatal jóváhagyó határozata olyan jogi tény, amely mind a peres feleket, mind a bíróságot köti. A kormányhivatal határozatával hatályossá vált és érvényes szerződés esetében az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazásának nincs helye.

4.3. A jogesetből levonható következtetések

4.3.1. A hatálytalanság és a lehetetlenülés elhatárolása

A Kúria 15/2024. jogegységi határozata (Jpe.IV.60.004/2024/11. szám) egyértelművé teszi, hogy a hatósági jóváhagyás hiánya a szerződés hatálytalansága folytán az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazását vonja maga után, ezért nem értékelhető egyszersmind a szerződésszegés körében a teljesítés lehetetlenné válását előidéző okként is. A teljesítés lehetetlenné válása fogalmilag nem merülhet fel akkor, ha a szerződés nemlétezése, érvénytelensége vagy hatálytalansága folytán nem fejt ki a felek által szándékolt joghatást, tekintve, hogy ilyen esetben a szerződéses kötelezettség teljesítése nem követelhető.

A jogegységi határozat indokolásának VI. pontja azt is hangsúlyozza, hogy a Ptk.-ból nem vonható le olyan következtetés, hogy a szerződő felek vagy a bíróság maga dönthetne az érvénytelenség, a hatálytalanság és a szerződésszegés szabá-

lyainak alkalmazásáról, mellőzéséről, esetleges párhuzamos alkalmazásukról. A szerződéses diszpozitivitást kimondó jogi normák [Ptk. 6:1. § (3) bekezdés, Ptk. 6:59. § (2) bekezdés] hangsúlyozottan csak a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkoznak. A diszpozitivitás csupán a felek jogai és kötelezettségei körében érvényesül. A jogintézményeket meghatározó normáktól – így például az érvénytelenségi okokat vagy az érvénytelenségi jogkövetkezményeket meghatározó szabályoktól – a szerződő felek főszabályként nem térhetnek el.²⁹ A jogegységi határozat szerint sem az eljáró bíróság, sem a felek nem dönthetnek úgy, hogy az egyébként kógens hatálytalansági szabályok helyett hatálytalan szerződés esetén a szerződésszegés szabályaira térnek át.

4.3.2. Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása hatálytalanság esetén

A gyakorlatban a Ptk. 6:119. § (2) bekezdése is vethet fel kérdéseket. Eszerint ugyanis a hatálytalan szerződés alapján történt teljesítésekre az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit kell megfelelően alkalmazni. Ezzel kapcsolatban emelte ki a Kúria a fenti esetben, hogy a felek ezektől az érvénytelenségi jogkövetkezményektől a szerződéses szabadság körében – bizonyos korlátok között – el is térhetnek.

A Ptk. 6:119. § (2) bekezdésének vizsgálata során abból kell kiindulni, hogy az érvénytelenség és a hatálytalanság közötti lényeges különbség, hogy a hatálytalanság – szemben az érvénytelenséggel – nem a szerződés (jogügylet) jogi hibája, hanem az érvényes szerződés (jogügylet) egy meghatározott állapota. Az érvénytelenséget a jogrend szankcióként a szerződés valamely jogszabályban meghatározott hibája miatt állapítja meg. A hatálytalanságot ezzel szemben valamilyen tény (ténybeli ok) váltja ki. A hatálytalanság jogkövetkezmény, de nem szankció, nincs szankciós jellege és így értéktartalma sem.³⁰

A hatálytalan szerződés nem azért nem váltja ki a célzott joghatásokat, mert valamilyen jogi hibában szenved, hanem azért, mert az egyébként hibátlan jogügylet lezárta jogszabály vagy a felek ezt a speciális jogkövetkezményt fűzték. Az érvényes,

²⁹ Az érvénytelenségi szabályokkal szemben a szerződésszegési szabályok döntően diszpozitívak. Ez azt jelenti, hogy a felek olyan szerződésszegési alakzatokat is szabályozhatnak a szerződésükben, amelyeket a Ptk. nem nevesít. Emellett a szerződésszegés következményeit – bizonyos körben – a törvénytől eltérően is meghatározhatják. A szerződésszegés körében sem korlátlan azonban a felek szerződéses szabadsága. Erről lásd VÉKÁS: i. m. 226., továbbá LESZKOVEN: i. m. 24–26.

³⁰ Részletesebben lásd SIKLÓSI IVÁN: *A nemlétező, érvénytelen és hatálytalan jogügyletek elméleti és dogmatikai kérdései a római jogban és a modern jogokban*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 331–333. A relatív hatálytalanság bizonyos eseteiben azonban kimutatható ez az értéktartalom, így például az fedezetelvonó szerződéseknél.

de hatálytalan szerződés tehát jogilag nem tekinthető hibás jogügyletnek, szemben az érvénytelen és emiatt joghatás kiváltására alkalmatlan szerződéssel. A hatálytalan szerződés egy érvényes szerződés, így a hatályosság-hatálytalanság vizsgálatára csak érvényes szerződés esetén kerülhet sor.³¹

Abban azonos a két kategória, hogy sem az érvénytelen, sem pedig a hatálytalan szerződés alapján a szerződés teljesítése nem követelhető.³² Ha azonban a hatálytalan szerződés alapján mégis történt teljesítés – vagyis valamilyen vagyonomozgás bekövetkezett –, akkor az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit kell megfelelően alkalmazni. Mit is jelent azonban ez a „megfelelő” alkalmazás?

Az érvénytelenségi jogkövetkezmények közül az eredeti állapot helyreállítása nem okozhat problémát hatálytalan szerződés esetén sem, feltéve, hogy a szerződéses szolgáltatás nem irreverzibilis. Az eredeti állapot helyreállítását a felek maguk is meghatározhatják jogkövetkezményként szerződésük hatálytalansága esetére (BDT 2018.3919.).

Kérdés azonban, hogy a Ptk. 6:110. §-ában írt bíróság általi érvényessé nyilvánítás alkalmazható-e hatálytalan szerződés esetén? Ha az érvényessé nyilvánítás alatt hatályossá nyilvánítást értünk, akkor is kérdéses, hogy a visszamenőleges hatályú hatályossá nyilvánítás hogyan lehetséges egy olyan szerződés esetén, amely sosem volt hatályos. Kérdés az is, hogy kifejezett jogszabályi rendelkezés nélkül, önmagában a Ptk. 6:119. § (2) bekezdésének utaló szabálya elegendő jogalapot nyújt-e a bíróságok számára a szerződő felek jogviszonyába való ilyen mértékű beavatkozásra.

Az is egy lényeges szempont, hogy az érvénytelen szerződés bíróság általi érvényessé nyilvánítása esetén bírói szerződésmódosításra kerül sor, amely abban különbözik a bírói szerződésmódosítás többi esetétől, hogy ez a szerződéskötés időpontjára visszamenőleges hatályú.³³

Alkalmazható-e a Ptk. 6:110. § (1) bekezdésének a) pontja hatálytalan szerződés esetén? Ez azt jelentené ugyanis, hogy ha a hatálytalanság miatti érdeksérelem a szerződés megfelelő módosításával kiküszöbölhető, akkor a bíróság hatályossá

³¹ Természetesen mindkét esetben létrejött szerződésről van szó, a szerződés létrejöttének a vizsgálata ugyanis az érvényesség-érvénytelenség vizsgálatát megelőzi. Csak a létrejött szerződés lehet érvényes vagy érvénytelen, és csak az érvényes szerződés lehet hatályos vagy hatálytalan.

³² Az érvénytelen szerződésre nézve a Ptk. 6:108. § (1) bekezdése, a hatálytalan szerződésre nézve pedig a Ptk. 6:119. § (1) bekezdése mondja azt ki, hogy a szerződés teljesítését egyik esetben sem lehet követelni.

³³ A bírósági szerződésmódosítás klasszikus esetét a Ptk. 6:192. §-a szabályozza. Ennek jövőre vonatkozó hatályára a (2) bekezdés is utal. Ehhez hasonlóan a jövőre nézve kerül sor a szerződés egyes tartalmi elemeinek módosítására a túlzott mértékű kamat (Ptk. 6:132. §), a túlzott mértékű foglaló [Ptk. 6:185. § (5) bekezdés], a túlzott mértékű kötbér (Ptk. 6:188. §), valamint a túlzott mértékű bánatpénz [Ptk. 6:213. § (2) bekezdés] összegének bírósági általi mérséklése esetén.

nyilváníthatja a szerződést. Ez azonban azt is feltételezné, hogy a bíróság módosítja a hatálytalan szerződés tartalmát. Vagy a Ptk. 6:119. § (2) bekezdése szerinti „megfelelő” alkalmazás azt jelenti, hogy hatálytalan szerződés esetén nem feltétele a bíróság általi hatályossá nyilvánításnak az, hogy a bíróság megfelelően módosítja is a szerződést?

További kérdés, hogy hogyan értelmezhető a Ptk. 6:110. § (1) bekezdésének *b)* pontja. Ha ugyanis a hatálytalanság oka utóbb megszűnt, akkor a szerződés hatályba lép. Erre minden további jogcselekmény nélkül, mintegy automatikusan kerül sor, vagyis ehhez a szerződés bíróság általi hatályossá nyilvánítására sincs szükség.

Látható tehát, hogy a Ptk. 6:110. §-ának megfelelő alkalmazása hatálytalanság esetén vet fel olyan kérdéseket, amelyeket a jogalkalmazói gyakorlatnak még alaposabban vizsgálnia kell.

Ezzel szemben egyszerűbbnek tűnik a Ptk. 6:111. §-ának megfelelő alkalmazása, valamint az alaptalan gazdagodás pénzbeli megtérítése Ptk. 6:113. §-a szerinti szabályainak alkalmazása sem okozhat különösebb problémát hatálytalan szerződés esetén.

A járulékos igények megfelelő alkalmazása szintén felmerülhet hatálytalan szerződés esetén is. Ez egyrészt az eredeti állapot helyreállításával nem orvosolt hasznok és kamatok kiegyenlítését jelenti a jogalap nélküli birtoklás szabályai szerint. Másrészt pedig ez alapján elvileg a hatálytalan szerződéssel a másik félnek, illetve jóhiszemű harmadik személynek okozott károk megtérítésére is lehetőség nyílhat.

A kártérítéssel kapcsolatban azonban fontos kiemelni, hogy a Ptk. 6:115. § (2) bekezdése alapján az érvénytelen szerződéssel a másik félnek okozott károkat a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség általános szabályai szerint kell megtéríteni. Érvénytelen szerződés esetén ez teljesen érthető: mivel nincs érvényes szerződés, ezért logikus, hogy a kontraktuális felelősség szabályait sem lehet alkalmazni. Hatálytalan szerződés esetén azonban van egy érvényes szerződés, így a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség (a kontraktuális felelősség) szabályainak az alkalmazására elvileg van lehetőség. Más kérdés, hogy meg lehet-e szegni egy hatálytalan szerződést? A Kúria 15/2024. JEH határozatából, valamint a BH 2025.167. számú eseti döntésből is az olvasható ki, hatálytalan szerződés esetén a szerződés megszegése nem merülhet fel. Ez azonban még nem zárja ki a járulékos igények körében a kontraktuális felelősség szabályainak az alkalmazását.

Felmerülhet a részleges érvénytelenségre vonatkozó szabályok (Ptk. 6:114. §) alkalmazhatóságának a lehetősége is. Ezzel kapcsolatban a leglényegesebb kérdés, hogy hatálytalanság esetén elképzelhető-e a szerződés részleges hatálytalansága,

vagyis egy olyan helyzet, amikor nem az egész szerződés, hanem annak csak egy (vagy több) tartalmi eleme nem lesz hatályos. A Ptk. nem szabályoz ilyen esetet. Kérdés azonban, hogy a felek megállapodhatnak-e abban, hogy a szerződésük hatályba lép ugyan, bizonyos pontja vagy pontjai azonban csak utóbb lépnek hatályba. Ha a részleges hatálytalanság lehetőségét elfogadjuk, akkor ebben az esetben elvileg a részleges érvénytelenség szabályainak az alkalmazására is sor kerülhet.

Kérdésként merülhet fel az is, hogy alkalmazhatóak-e hatálytalanság esetén a Ptk. 6:108. § (2) és (3) bekezdésének a rendelkezései? A (2) bekezdés szerint a fél a szerződés érvénytelenségének a megállapítását a bíróságtól anélkül is kérheti, hogy az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazását kérné. A (3) bekezdés alapján pedig a bíróság az érvénytelenség jogkövetkezményeiről a fél kérelmétől eltérő módon is rendelkezhet; nem alkalmazhat azonban olyan megoldást, amely ellen mindkét fél tiltakozik.

Mivel a Ptk. 6:119. § (2) bekezdése arra az esetre mondja ki az érvénytelenség jogkövetkezményeinek a megfelelő alkalmazását, ha a hatálytalan szerződés alapján teljesítés történt, ezért a Ptk. 6:108. § (2) bekezdésének alkalmazása kevésbé tűnik életszerűnek. Miért kérné ugyanis a jogosult kizárólag a hatálytalanság megállapítását a bíróságtól, anélkül, hogy a részéről történt teljesítést visszakövetelné?

A Ptk. 6:108. § (3) bekezdésének az alkalmazása ellen azonban nem szól semmilyen érv, így a bíróság a hatálytalanság jogkövetkezményeinek a levonására irányuló perben sincs kötve a felek kérelmeihez.

Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek megfelelő alkalmazásával kapcsolatban végül azt is ki kell még emelni, hogy a Ptk. 6:119. § (2) bekezdése csak az abszolút hatálytalanság eseteire vonatkozik, a relatív hatálytalanság eseteiben azonban ez a rendelkezés nem alkalmazandó.

Azokban az esetekben ugyanis, amikor a törvény jogkövetkezményként a szerződés vagy jognyilatkozat relatív hatálytalanságát mondja ki, jellemzően meghatározza azokat a további jogkövetkezményeket is, amelyek ehhez kapcsolódnak. Így például fedezetelvonó szerződés esetén a Ptk. 6:120. § (1) bekezdése egyrészt rögzíti, hogy az a szerződés, amellyel harmadik személy igényének kielégítési alapját részben vagy egészben elvonták, e harmadik személy irányában hatálytalan, ha a szerző fél rosszhiszemű volt, vagy rá nézve a szerződésből ingyenes előny származott. A (3) bekezdés ezt azonban kiegészíti azzal a további jogkövetkezménnyel, hogy a harmadik személy (vagyis akinek a fedezetelvonó szerződéssel a kielégítési alapját részben vagy egészben elvonták) kérelmére a szerző fél a megszerzett vagyontárgyból való kielégítést és a vagyontárgyra vezetett végrehajtást tűrni köteles.³⁴

³⁴ Ez a tűrési kötelezettség hasonló jellegű, mint a zálogkötelezettet terhelő tűrési kötelezettség.

Ehhez hasonlóan, az elővásárlási jog megsértése esetén a Ptk. 6:223. § (1) bekezdése szerint, ha a tulajdonos az elővásárlási jogból eredő kötelezettségeinek megszegésével köt szerződést, az így megkötött szerződés az elővásárlási jog jogosultjával szemben hatálytalan. A (2) bekezdés azonban további jogkövetkezményként meghatározza, hogy az elővásárlásra jogosult a tulajdonos által tett értékesítési ajánlatot elfogadó nyilatkozatot tehet, és így egyoldalú nyilatkozatával létrehozhatja közte és a tulajdonos között az adásvételi szerződést.

Problémát azok az esetek jelenthetnek, amikor a törvény kimondja ugyan a relatív hatálytalanságot, további jogkövetkezményt azonban nem fűz hozzá.³⁵ Kérdés, hogy ezekben az esetekben sor kerülhet-e a Ptk. 6:119. § (2) bekezdésének alkalmazására?

Ezek közül gyakorlati jelentőségét tekintve kiemelkedik az elidegenítési és terhelési tilalom megsértése. A Ptk. 5:32. §-a ugyanis bár jogkövetkezményként rögzíti a tilalommal ellentétes rendelkezés (itt nem szerződésről vagy jognyilatkozatról, hanem rendelkezésről szól a normaszöveg) hatálytalanságát azzal szemben, akinek a jogát a tilalom biztosítja, további jogkövetkezményt azonban nem határoz meg.

TÓKEY BALÁZS szerint emiatt a Ptk. vonatkozó rendelkezését úgy kell értelmezni, hogy itt nem relatív hatálytalanságról, hanem a Ptk. 6:118. §-a szerinti – harmadik személy beleegyezésétől függő szerződéshez fűződő – hatálytalanságról (vagyis abszolút hatálytalanságról) van szó, és az ennek alapján történt teljesítésekre az érvénytelen szerződés jogkövetkezményeit – jelen esetben elsősorban az eredeti állapot helyreállítását – kell megfelelően alkalmazni a Ptk. 6:119. § (2) bekezdése szerint.³⁶

Álláspontunk szerint azonban a Ptk. 5:32. § (1) bekezdése nem azonos esetet szabályoz, mint a Ptk. 6:118. §-a. A Ptk. 5:32. § (1) bekezdése ugyanis nem a felek közötti szerződés hatálytalanságáról rendelkezik, hanem az elidegenítési és terhelési tilalommal ellentétes rendelkezés hatálytalanságát mondja ki. Ebben az esetben tehát nem a tulajdonát átruházó vagy azt megterhelő személy és a vele szerződést kötő másik személy között létrejött szerződés hatálytalanságát állapítja meg a Ptk., hanem az elidegenítési és terhelési tilomban ütköző rendelkező ügylet hatálytalanságát mondja ki azzal a harmadik személlyel szemben, akinek a jogát a tilalom biztosítja.³⁷ Amennyiben a tilalommal védett jog jogosultja – aki természetesen

³⁵ A relatív hatálytalanságot a Ptk. számos esetben kimondja. Átfogó áttekintést lásd VÉKÁS: i. m. 148.

³⁶ TÓKEY BALÁZS: *A szerződések hatásai harmadik személyekre. A harmadik személyek érdekeinek megfelelő és az azokat sértő szerződések*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020. 245.

³⁷ Az egy további kérdés, hogy a dologi jogi rendelkező ügylet hatálytalansága kihat-e az ehhez kapcsolódó (el)kötelező ügylet, vagyis a kötelmi jogi jogcímet biztosító szerződés hatálytalanságára. Erről azonban a Ptk. 5:32. §-a nem rendelkezik.

nem alanya a tilalomba ütköző rendelkezéshez kapcsolódó szerződésnek – utóbb a rendelkezés jogosultjához intézett hozzájáruló nyilatkozatot tesz, akkor a tilalomba ütköző rendelkezés válik hatályossá. A tilalomba ütköző rendelkezéshez kapcsolódó szerződés hatályossága vagy hatálytalansága azonban ebben a vonatkozásban nem merül fel, így a tilalommal biztosított jog jogosultjának a hozzájáruló nyilatkozata sem ezt a szerződést teszi hatályossá. Álláspontunk szerint ebből következően pedig az elidegenítési tilalommal ellentétes rendelkezés hatálytalansága esetén a Ptk. 6:119. § (2) bekezdése sem kerülhet alkalmazásra.

4.3.3. Foglaló

A foglalóval kapcsolatban elsősorban azt szükséges kiemelni, hogy a Ptk. 6:185. §-ában írt jogkövetkezmények akkor érvényesülnek, ha a szerződés teljesítése meghiúsul. Ebből az következik, hogy a foglaló – szemben a kötbérrel – nem kapcsolódhat bármilyen szerződésszegéshez, hanem csak olyan szerződésszegési esetekhez, amikor meghiúsul a teljesítés. Erről a lehetetlenülés (a teljesítés lehetetlenné válása) és a teljesítés megtagadása esetén beszélhetünk. Hibás teljesítés és késedelem esetén azonban a szerződés teljesítése nem hiúsul meg, így ezekre a szerződésszegési alakzatokhoz kapcsolódóan nem is lehet a szerződést foglalóval biztosítani.

Fontos emellett arra is kitérni, hogy a foglaló a teljesítés meghiúsulása esetén is a szerződésszegés szubjektív jogkövetkezménye, amely azt jelenti, hogy alkalmazása a szerződésszegő fél felelősségéhez kapcsolódik. Ha a szerződés teljesítésének meghiúsulásért egyik fél sem felelős, vagy mindkét fél felelős, a foglaló visszajár. A teljesítés meghiúsulásáért felelős fél az adott foglalót elveszti, a kapott foglalót kétszeresen köteles visszatéríteni.

Lényeges változás az 1959-es Ptk.-hoz képest, hogy a felelősség foglaló és kötbér esetén már nem felróhatósághoz kötött. Mivel mindkét szerződéses biztosíték szerződésszegéshez kapcsolódik, ezért foglaló és kötbér esetén is a kontraktuális felelősségre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ez a Ptk. 6:186. § (1) bekezdésének második mondatából egyértelműen következik is. Eszerint ugyanis a kötelezett akkor mentesül a kötbérfizetési kötelezettség alól, ha szerződésszegését kimentti. Ez pedig azt jelenti, hogy mind a foglaló, mind pedig a kötbérfizetési kötelezettség alól a Ptk. 6:142. §-ában írt konjunktív feltételek együttes fennállása esetén tudja csak kimenteni magát a kötelezett. Az egy további kérdés, hogy a felek szerződésükben megállapodhatnak-e ettől eltérően. VÉKÁS LAJOS elismeri ennek a lehetőségét.³⁸

³⁸ VÉKÁS: i. m. 163.

5. Önkormányzat által kötött szerződések Kormány általi jóváhagyása

Az előző ponthoz hasonló az az esetkör is, amikor egy helyi önkormányzat polgári jogi jogalanyként köt szerződést egy másik polgári jogi jogalannal, amelyhez a Kormány hozzájárulása szükséges. Ennek egyik esetéről, a helyi önkormányzat általi hitelfelvételről az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése külön is rendelkezik: „Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti”. Az erről szóló külön törvény a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.).

A Gst. 10. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. A (2) bekezdés szerint települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparűzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. E rendelkezést nem kell alkalmazni a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletére, amelyhez nincs szükség a Kormány hozzájárulására, illetve amelynek célja meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege nem haladja meg az adósság összegét. A Gst. 10. § (3) bekezdése határozza meg azokat az eseteket, amikor az adósságot keletkeztető ügylethez nincs szükség a Kormány hozzájárulására.

A Gst. rendelkezéseiből az a következtetés vonható le, hogy a Kormány előzetes hozzájárulása – szemben a Ptk. 6:118. § (3) bekezdésével – nem az önkormányzat által kötendő szerződés hatályosságához, hanem annak érvényességéhez szükséges.³⁹ A Kormány hozzájárulása nélkül kötött szerződés tehát érvénytelen.

A BH 2025.175. eseti döntés tényállása szerint a felperes önkormányzat közgyűlése jóváhagyta a felperes, továbbá egy bankkonzorcium között létrejött 2023. évi fejlesztési célú hitelkeret-szerződés megkötését. A felperes egyidejűleg felkérte a

³⁹ A Ptk. 6:118. §-a kapcsán is felmerül a kérdés, hogy a harmadik személy beleegyezése vagy hatóság jóváhagyása előzetes, vagy pedig utólagos. Mivel ebben az esetben a beleegyezésre, illetve a hatósági jóváhagyásra a szerződés hatálybalépéséhez van szükség, ezért mindkettőt utólagosnak tekinthetjük. Ez azt jelenti, hogy a felek megkötik a szerződést, amely érvényes is lesz, majd ezt követően kérik a harmadik személy beleegyezését, illetve a hatóság jóváhagyását. A Gst. 10. §-a azonban kifejezetten a Kormány előzetes hozzájárulásáról rendelkezik, amelyből inkább az az értelmezés következik, hogy az önkormányzatnak már a szerződés megkötése előtt kérnie kell(ene) a Kormány hozzájárulását.

polgármestert, hogy intézkedjen a Gst. 10. §-a alapján a Kormány előzetes hozzájárulásának beszerzéséről. A felperes és a bankkonzorcium a hitelszerződést 2023. november 30-án megkötötte. A Kormány – a későbbi per alperese – azonban az 1564/2023. (XII. 14.) Korm. határozat szerint nem adta meg a hozzájárulását a felperes fejlesztési célú hitelfelvételéhez.

Keresetlevelében a felperes elsődlegesen a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1) bekezdés *f*) pontja szerint a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének a megállapítását kérte.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetlevelét visszautasította. Mindenekelőtt rámutatott arra, hogy a perképeség vizsgálatát megelőzi a hatáskör vizsgálata, így amennyiben nem állapítható meg, hogy a Kormány döntése nem tartozik a Kp. hatálya alá, úgy a peres felek perképeségének vizsgálatára nem kerülhet sor. Az elsőfokú bíróság szerint a Gst. nem minősíti hatósági üggyé a kormányzati hozzájárulást, annak rendelkezései nem utalnak az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényre (a továbbiakban: Ákr.), és áttételesen sem olvasható ki a Gst. rendelkezéseiből, hogy a Kormány közigazgatási eljárás keretében döntene az önkormányzatok kérelmeiről. Ebből következően a támadott Kormányhatározat nem lehet közigazgatási jogvita tárgya, mivel a tevékenység közigazgatási jog által nem szabályozott. Az elsőfokú bíróság a támadott Kormányhatározat kormányzati jellege mellett foglalt állást, amely a Kp. 4. § (4) bekezdés *a*) pontja szerinti kizáró szabály alá esik. Eszerint pedig, ha törvény eltérően nem rendelkezik, nincs helye közigazgatási jogvitának a kormányzati tevékenységgel kapcsolatban.

A felperes fellebbezésére eljáró ítélőtábla az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. Az ítélőtábla álláspontja szerint a kormányzati tevékenység esetén is közigazgatási tevékenységről van szó, ugyanakkor annak tárgyában a Kp. kivételi szabálya folytán nincs helye közigazgatási jogvitának. Az egyedi kormányhatározatot sem a hatalommegosztás rendszeréből fakadóan, sem annak kormányzati tevékenység jellege folytán nem lehet a Kp. általános szabályai szerint törvényességi kontroll alá vetni.

A felperes által előterjesztett felülvizsgálati kérelmet a Kúria alaptalannak találta. A Kúria rámutatott, hogy a Kp. 4. § (1) bekezdésében foglalt közigazgatási cselekmények képeznek tágabb kört, ehhez képest a Kp. 4. § (4) bekezdés *a*) pontjában foglalt kormányzati tevékenység csak kifejezett jogalkotói döntés alapján válhat közigazgatási jogvita tárgyává. A kormányzati tevékenység szabad belátáson alapul, diszkrecionális és döntően politikai tevékenység.

A Kúria szerint a Gst. a Kormány diszkrecionális döntési szabadságát rögzíti, meghatározza annak eljárási és anyagi jogi kereteit. Ez azonban még nem szünteti meg a döntés politikai jellegét. A Gst. részletszabályai önmagukban még nem teszik a Kormányhatározatot olyan közigazgatási tevékenységgé, amellyel szemben

a közigazgatási bírói felülvizsgálat lehetősége adott lenne. Jelen ügyben annak van jelentősége, hogy a döntés során az alperes kormányzati tevékenységét látja el, vagyis az politikai diszkréció eredményeképpen születik meg.

A Kúria álláspontja szerint a keresettel támadott Kormányhatározat a Kp. 4. § (4) bekezdés a) pontja szerinti kormányzati tevékenység, annak jogszerűsége felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs hatásköre.

A jogeset kapcsán felvethető az a kérdés, hogy az önkormányzat érvényesíthet-e esetleg polgári jogi igényt – polgári perben – a jóváhagyást megtagadó Kormányval szemben. Jogalapként a Ptk. 1:5. § (2) bekezdése merülhetne fel, amely a joggal való visszaélésnek azt a speciális tényállását szabályozza, amikor a visszaélés jogszabály által megkívánt nyilatkozat megtagadásában áll. Eszerint, ha a joggal való visszaélés jogszabály által megkívánt nyilatkozat megtagadásában áll, és ez a magatartás nyomós közérdeket vagy különös méltánylást érdemlő magánérdeket sért, a bíróság a nyilatkozatot ítéletével pótolhatja, feltéve, hogy az érdeksérelem másképpen nem hárítható el.⁴⁰ Ebben az esetben is felmerül azonban az a további kérdés, hogy egy ilyen polgári perben a Kormány van-e (lehet-e) egyáltalán perképesége.

6. Stratégiai társaságok jogügyleteinek miniszteri jóváhagyása, illetve tiltása

A közjogi és magánjogi normák gyakran ugyanazon jogszabályon belül keverednek egymással. Ezért nehéz ma már tisztán közjogi és (még inkább) tisztán magánjogi jogszabályokról beszélni. Ugyan nemrégiben hatályon kívül helyezték,⁴¹ de a magyarországi gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges egyes rendelkezések veszélyhelyzet ideje alatti eltérő alkalmazásáról szóló 561/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) tipikus esete ennek. Egyúttal arra is egy fontos példa, hogy hogyan kapcsolódhat egy közigazgatási döntés ma-

⁴⁰ Ha a jognyilatkozat-tételi kötelezettség nem jogszabály, hanem szerződés alapján áll fenn, akkor a Ptk. 6:184. §-ának alkalmazására kerülhet sor. Ez a szakasz a szerződés (és nem jogszabály) alapján fennálló jognyilatkozat-tételi kötelezettséghez kapcsolódóan teszi lehetővé a jognyilatkozat bírói ítélettel történő pótlását. További fontos különbség azonban a Ptk. 1:5. § (2) bekezdéséhez képest az is, hogy ebben az esetben a bíróság a jognyilatkozatot nemcsak pótolhatja, hanem pótolja. Vagyis ebben az esetben a bíróságnak nincs meg az a mérlegelési lehetősége, amely a Ptk. 1:5. § (2) bekezdése alapján fennáll.

⁴¹ A 2025. évi L. törvény 249. § (3) bekezdés 3. pontja 2025. augusztus 19-étől hatályon kívül helyezte az 561/2022. (XII. 23.) Korm. rendeletet.

gánjogi jogügyletekhez (szerződésekhez),⁴² és az milyen hatással lehet a szóban forgó jogügyletekre nézve.

Az idézett Korm. rendelet elemzése azért is tanulságos, mert annak rendelkezései több szempontból is eltérnek a Ptk. dogmatikájától. Ez pedig bizonyos esetekben jogértelmezési problémákhoz vezethet.

6.1. A szerződésekhez való hatósági jóváhagyás hiányának jogkövetkezménye a Ptk.-ban

Amint azt a 4. pontban már kifejtettük, a Ptk. alapján a jogügyleteknek – pontosabban a szerződéseknek – nem az érvényessége, hanem a hatályossága függhet a hatósági jóváhagyástól. Ebből következően tehát a szerződés – illetve a Ptk. 6:9. §-a, valamint 6:10. §-a alapján más jognyilatkozatok is⁴³ – érvényesen létrejönnek a beleegyezés, illetve a hatósági jóváhagyás nélkül is, de annak megtörténtéig, illetve annak hiányában hatálytalanok maradnak.⁴⁴

6.2. A Korm. rendelet által meghatározott bejelentési kötelezettség

A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint stratégiai társaság⁴⁵ esetén – ha a szerződés megkötése, az egyoldalú jognyilatkozat megtétele vagy a társaság határozata (a továbbiakban együtt: jogügylet) a (2)–(4) bekezdésben foglaltakat eredménye-

⁴² A jogügylet joghatás kiváltását célzó akaratnyilatkozat. Fogalmába a szerződés mellett más jognyilatkozatok – így például az egyoldalú jognyilatkozatok – is beletartoznak. A jogügyletek jogi tények, amelyeket a reálaktusokkal (például birtokátadás) lehet szembeállítani. A Ptk. a jogügylet fogalmát nem használja, a jogügyletekre vonatkozó rendelkezések a kódexben a kötelek közös szabályai körében, „A jognyilatkozat” cím alatt találhatóak. Erről lásd VÉK ÁS: i. m. 28–29.

⁴³ A szerződések érvényességére és hatályosságára vonatkozó szabályokat a Ptk. 6:9. §-a alapján más kötelmi jogi jognyilatkozatokra, a Ptk. 6:10. §-a közvetítésével pedig a nem kötelmi jogi jognyilatkozatokra is megfelelően alkalmazni kell. A Ptk. Harmadik Könyvében található rendelkezések azonban ettől több esetben eltérnek a jogi személyek, illetve a gazdasági társaságok vonatkozásában.

⁴⁴ Ez alól a Ptk. a cselekvőképtelen kiskorú, valamint a cselekvőképességet részlegesen vagy teljesen korlátozó gondokság alatt álló nagykorú által tett jognyilatkozatok gyámhatósági jóváhagyása esetén tesz kivételt. A Ptk. 2:15. § (1) bekezdése, valamint a Ptk. 2:23. § (1) bekezdése alapján ugyanis a gyámhatósági jóváhagyástól a jognyilatkozat érvényessége – és nem a hatályossága – függ.

⁴⁵ A stratégiai társaság fogalmát a Korm. rendelet 2. § 3. pontja határozza meg. Ennek alapján stratégiai társaság az olyan magyarországi székhelyű korlátozott felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság, nyilvánosan működő részvénytársaság vagy felsőoktatási intézmény mint jogi személy, amelynek fő- vagy további tevékenységi körként végzett tevékenysége az 1. mellékletben meghatározott stratégiai jelentőségű ágazatba, így különösen az energia-, a közlekedés-, a kommunikációágazatba, valamint az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítá-

zi – a belgazdaságért felelős miniszterhez tett bejelentés szükséges a létrejött jogügyletekkel összefüggésben az alábbi esetekben:

- a) stratégiai társaságban fennálló tulajdoni részesedés részben vagy egészben, bármilyen tulajdonjog-átruházási jogcímen – ideértve az apportálást is –, ingyenesen vagy visszerhesen történő átruházása;
- b) stratégiai társaságban történő tőkeemelés;
- c) stratégiai társaság átalakulása, egyesülése, szétválása;
- d) stratégiai társaság által átváltoztatható, jegyzési jogot biztosító vagy átváltozó kötvény kibocsátása;
- e) stratégiai társaság részvényén, üzletrészen haszonélvezeti jog alapítása.

A bejelentési kötelezettség a 3. § (2) bekezdése alapján akkor áll fenn, ha a befektetés összértéke eléri vagy meghaladja a 350 millió forintot, és az idézett bekezdésben írt további feltételek is teljesülnek. Ebben az esetben a bejelentésre az köteles, aki a jogügylet révén a stratégiai társaságban közvetlenül vagy közvetett módon a Ptk. szerinti többségi befolyást szerez.⁴⁶

A Korm. rendelet 3. § (3) és (4) bekezdései tovább bővítik a bejelentési kötelezettség alá tartozó jogügyletek körét. A (4) bekezdés szerint a miniszterhez tett bejelentés és a bejelentés tudomásulvétele szükséges a 2. § 3. pontjában megjelölt ágazatokba tartozó tevékenység folytatásához nélkülözhetetlen infrastruktúrák, berendezések és eszközök átruházása, használati vagy működtetési jogának átengedése vagy ilyen vagyontárgyak biztosítékba adása (a továbbiakban együtt: üzemeltetési jog) esetén is, ha az üzemeltetési jogot külföldi befektető vagy olyan jogi személy vagy szervezet szerzi meg, amelyben a külföldi befektető közvetlenül vagy közvetetten a Ptk. szerinti többségi befolyással rendelkezik.

A 3. § (5) bekezdése azonban kimondja, hogy e rendelet rendelkezései nem alkalmazhatók, ha közvetlenül a külföldi székhelyű jogi személy vagy egyéb szervezet tekintetében létrejött, (1) bekezdés szerinti jogügylet egyidejűleg a külföldi székhelyű jogi személynek vagy egyéb szervezetnek olyan, a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerinti alárendelt, kapcsolt vállalkozása tekintetében eredményezi közvetve a (2)–(4) bekezdésben foglaltakat, amely alárendelt kapcsolt vállalkozás stratégiai társaságnak minősül.

A bejelentésre vonatkozó formai és tartalmi követelményeket, valamint a bejelentés alapján induló, a miniszter előtti eljárás szabályait a Korm. rendelet 4–11. §-ai határozzák meg. Ez egy közigazgatási eljárás, amelyben a jogi képviselő kötelező, és amelyben a kapcsolattartás elektronikus úton történik.

si keretének létrehozásáról szóló, 2019. március 19-i (EU) 2019/452 európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikk (1) bekezdés a)–e) pontja szerinti ágazatba tartozik.

⁴⁶ A többségi befolyásról, valamint a meghatározó befolyásról a Ptk. 8:2. §-a rendelkezik.

Ezzel kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy a Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése alapján a bejelentéshez elektronikus úton mellékelni kell a jogügylet részletes leírását. A normaszöveg tehát nem a szóban forgó jogügylet mellékletként történő csatolását írja elő, hanem a jogügylet részletes leírását. Ezzel kapcsolatban értelmezési kérdéseket vethet fel, hogy mit is jelent a részletes leírás, illetve üzleti titokra hivatkozva meg lehet-e tagadni a jogügylet bizonyos tartalmi elemeinek a leírását.

Fontos kiemelni, hogy a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése létrejött jogügyletekről szól, amelyből az következik, hogy a bejelentési kötelezettség teljesítését követően induló, miniszter előtti eljárásban hozott (közigazgatási) döntés a jogügyletek létrejöttét már nem érinti.

6.3. A bejelentési kötelezettség ellenőrzése és megsértésének jogkövetkezménye

A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján a bejelentési kötelezettség megsértése esetén az eljárás lefolytatásának utólagos bejelentés alapján vagy hivatalból is helye van. A bejelentési kötelezettség teljesítését a miniszter a 12. §-ban írtak szerint ellenőrzi. Ha ennek során megállapítást nyer, hogy a bejelentésre kötelezett a Korm. rendelet szerinti bejelentési kötelezettségét nem teljesítette, a miniszter a 13. § szerint bírságot szab ki, és ha

a) a tulajdonszerzéssel, kötvény tulajdonjogának megszerzésével, a haszonélvezeti jog megszerzésével, az üzemeltetési jog megszerzésével összefüggésben nem áll fenn a 8. § (1) bekezdés *b)–e)* pontja szerinti körülmény, a jogügylet tudomásulvételét írásban visszaigazolja; vagy

b) a tulajdonszerzéssel, kötvény tulajdonjogának megszerzésével, a haszonélvezeti jog megszerzésével, az üzemeltetési jog megszerzésével összefüggésben fennáll a 9. § (1) bekezdés *b)–e)* pontja szerinti körülmény, tiltó döntést hoz.

A 12. § (4) bekezdése szerint azonban nem folytatható hatósági ellenőrzés, illetve a jogsértés megállapítására irányuló eljárás a bejelentés elmulasztása miatt, ha a tulajdonszerzésnek, a haszonélvezeti jog megszerzésének, a kötvény tulajdonjoga megszerzésének, az üzemeltetési jog megszerzésének a miniszter tudomására jutásától számított 6 hónap, de legkésőbb a körülményektől számított 5 év eltelt.

A 13. § rögzíti, hogy azt, aki a bejelentéssel összefüggő kötelezettségét megszegi, ha a cselekménye bűncselekményt nem valósít meg, valamint e rendelet szerinti érvénytelenség fennállása mellett a miniszter – az eset összes körülményének vizsgálatával – a tranzakció értékének kétszereséig terjedő, de *a)* természetes személy külföldi befektető esetén legalább 100 000 forintot meghaladó, *b)* jogi személy vagy egyéb szervezet külföldi befektető esetén legalább a tulajdonszerzéssel, a kötvény

tulajdonjogának megszerzésével, a haszonélvezeti jog megszerzésével, az üzemeltetési jog megszerzésével érintett stratégiai társaság legutolsó üzleti évében elért nettó árbevételének 1 százalékát meghaladó közigazgatási bírsággal sújthatja.

6.4. A bejelentés alapján hozható miniszteri döntések

Témánk szempontjából elsődlegesen az a kérdés bír jelentőséggel, hogy a Korm. rendeletben meghatározott jogügyletekre vonatkozó bejelentési kötelezettség teljesítése esetén a miniszter milyen döntést hozhat, és az hogyan hat a szóban forgó jogügyletekre.

A Korm. rendelet 9. § (1) bekezdése szerint a miniszter legkésőbb a bejelentés megérkezésétől számított 45 munkanapon – vagy a (2) bekezdés és (3) bekezdés szerinti esetben az ott meghatározott határidőn – belül, ha a 8. § (1) bekezdés *b)–e)* pontjában meghatározott körülmény

a) nem áll fenn, a bejelentés tudomásulvételét írásban visszaigazolja; vagy

b) fennáll, a tulajdonszerzést, a kötvény tulajdonjogának megszerzését, a haszonélvezeti jog megszerzését, az üzemeltetési jog megszerzését megtiltja (a továbbiakban együtt: tiltó döntés).

Ennek alapján tehát a miniszter kétféle döntést hozhat: vagy visszaigazolja a bejelentés tudomásulvételét (a 12. §-ban a jogügylet tudomásulvétele szerepel), vagy pedig megtiltja a tulajdonszerzést, illetve jogszerzést, vagyis tiltó döntést hoz.

A Korm. rendelet 8. §-a határozza meg azt, hogy a miniszter által lefolytatott eljárás keretében pontosan mit is kell megvizsgálni. Annak vizsgálata nem igényel különösebb magyarázatot, hogy a bejelentés megfelel-e az 5. §-ban rögzített feltételeknek. Az azonban kérdés lehet, hogy ha ennek során azt állapítják meg, hogy a bejelentés nem felel meg az 5. §-ban írt feltételeknek, akkor azt a 13. § alapján úgy kell-e tekinteni, hogy a bejelentésre kötelezett bejelentési kötelezettségét nem teljesítette. Ha igen, akkor ugyanis lehetőség van arra, hogy a miniszter bírságot szabjon ki.

Az eljárás során az érdemi vizsgálat azonban arra irányul, hogy a bejelentő által a tulajdonszerzés, a kötvény tulajdonjogának megszerzése, a haszonélvezeti jog megszerzése, az üzemeltetési jog megszerzése esetén fennáll-e Magyarország államérdekének, közbiztonságának, közrendjének sérelme vagy veszélyeztetése, illetve ezek bekövetkezésének lehetősége, különös tekintettel az alapvető társadalmi szükségletek ellátásának biztonságára, összhangban az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 36. cikkével, 52. cikk (1) bekezdésével és 65. cikk (1) bekezdésével.

Vizsgálni kell emellett azt is, hogy a bejelentő közvetlenül vagy közvetve nem az Európai Unióhoz tartozó tagállam kormányának – beleértve az állami szerveket vagy a fegyveres erőket is – ellenőrzése alatt áll-e, akár tulajdonosi szerkezete, akár jelentős finanszírozása révén. Az egy további kérdés, hogy a magyar hatóságok ez utóbbit hogyan tudják megállapítani.

A 8. § (1) bekezdésének *d)* pontja alapján vizsgálni kell továbbá azt is, hogy a bejelentő az Európai Unió bármely tagállamában érintett volt-e biztonságot vagy közrendet veszélyeztető tevékenységben.

Végül pedig az *e)* pont szerint azt is vizsgálni kell, fennáll-e komoly kockázata annak, hogy a bejelentő bűncselekménynek minősülő tevékenységet fog folytatni. Az azonban szintén kérdéses, hogy egy miniszter előtt folyó közigazgatási eljárás keretében miként lehet azt megállapítani, hogy fennáll-e a komoly kockázata annak, hogy a bejelentő bűncselekményt fog folytatni.

6.5. A miniszteri döntés hatása a jogügyletekre

Tudomásulvétel esetén a létrejött jogügyletkez nem fűződik semmilyen speciális jogkövetkezmény, vagyis annak alapján teljesítésre kerülhet sor, illetve a társasági határozat végrehajtható. Tiltó döntés esetén azonban a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése alapján a jogügylet érvénytelen (semmis) lesz. Az idézett bekezdés szerint ugyanis semmis az a szerződés, egyoldalú jognyilatkozat vagy a társaság határozata,

- a) amely e rendelet rendelkezéseibe ütközik; vagy
- b) amelyre vonatkozóan a miniszter tiltó döntést hozott.

A 18. § (2) bekezdése szerint azonban az (1) bekezdés *a)* pontja esetén a szerződés, egyoldalú jognyilatkozat vagy a társaság határozata a meghozatalának időpontjára visszamenő hatállyal érvényessé válik, ha a 12. § szerinti vizsgálat eredményeként a miniszter megállapítja, hogy a szerződés, egyoldalú jognyilatkozat vagy a társaság határozata meghozatalát nem tiltotta volna meg, ezáltal az érvénytelenség okát határozatával utólag kiküszöböli. A (3) bekezdés pedig ezt azzal egészíti ki, hogy az érvénytelenség okának utólagos kiküszöbölése esetén a felek úgy kötelesek eljárni, mintha a szerződés, az egyoldalú jognyilatkozat vagy a társaság határozata a meghozatalának időpontjától érvényes lett volna.

Az ilyen típusú, utólagos és visszamenőleges hatályú érvényessé válás – az érvénytelenségi hiba orvoslása (konvalidációja) – a polgári jogban meglehetősen ritka. A Ptk. 6:110. §-a ezt a lehetőséget a bíróság számára adja meg a szerződés érvényessé nyilvánítása formájában. A 6:111. §-a pedig arra ad lehetőséget, hogy a szerződés a felek akaratából váljon érvényessé, akár a jövőre nézve (*ex nunc*) is. A

Ptk. 6:94. §-a emellett az alakisági követelmény megsértése körében biztosít orvoslási lehetőséget annak kimondásával, hogy az alakiság megsértése miatt semmis szerződés a teljesítés elfogadásával a teljesített rész erejéig érvényessé válik.

A Korm. rendelet 18. § (2) bekezdése ebből a szempontból azért is speciális, mert ebben az esetben nem a felek akaratából, illetve nem a bíróság döntése alapján válik utólag érvényessé a jogügylet. Erre ugyanis a jogszabály rendelkezése – pontosabban a miniszter döntése (határozata) – alapján kerül sor. A 12. §-a szerinti vizsgálat eredményeként meghozott miniszteri határozat az a közigazgatási aktus, amely a jogügylet polgári jogi érvénytelenségét utólag kiküszöböli.

6.6. Az államot megillető elővásárlási jog

A Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése további jogkövetkezményként nevesíti az államot megillető elővásárlási jogot. Eszerint ugyanis, amennyiben a miniszter az (1) bekezdés szerinti ellenőrzés végén – ide nem értve a 10/A. § szerinti eljárásokat – tiltó döntést hoz, a magyar állam közvetlenül a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság vagy más kijelölt szervezet útján elővásárlási jogot gyakorolhat – az adott jogügyletben szereplő feltételekkel megegyező feltételekkel – az adott jogügylet tekintetében a tiltó döntés kézbesítését követő 90 napon belül.

Ez a rendelkezés már problematikusabb, mint az előző pontban írtak. Itt ugyanis arról van szó, hogy a miniszter tiltó döntést hozott, amelynek következtében a jogügylet semmis, az elővásárlási jog pedig ehhez a semmis jogügyletkező kapcsolódik. Ez teljesen ellentétes a Ptk.-nak az elővásárlási jogra vonatkozó rendelkezéseivel. A Ptk. 6:221–6:223. §-ok alapján ugyanis az elővásárlási jog egy létező és érvényes szerződéshez kapcsolódóan illeti meg a jogosultat.

Ezzel kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy vannak olyan külön jogszabályok, amelyek a Ptk.-nak ettől a dogmatikai alapelvétől eltérnek. Így például a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) alapján a föld eladása esetén a tulajdonosnak nem a vételi ajánlatot, hanem az általa a harmadik személy vevővel már megkötött adásvételi szerződést kell közölnie az elővásárlásra jogosultakkal. Ezt követően, ha az elővásárlásra jogosult sikerrel gyakorolja az elővásárlási jogát, a már megkötött adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe lép.⁴⁷

⁴⁷ A Földforgalmi törvény 22. § (2) bekezdése szerint az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe az elővásárlásra jogosult az elfogadó jognyilatkozatának az eladóval történt közlése napján lép be. Több elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozata esetén az adásvételi szerződés szerinti vevő

Ugyanezt a logikát követi a helyi önazonosság védelméről szóló 2025. évi XLVIII. törvény is. Ennek 9. § (10) bekezdése szerint az elővásárlási jog gyakorlása esetén az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe az elővásárlásra jogosult az elfogadó jognyilatkozatának az eladóval történt közlése napján lép be. A Földforgalmi törvényhez hasonlóan a helyi önazonosság védelméről szóló törvény 9. § (11) bekezdése is kimondja továbbá, hogy több elővásárlásra jogosult elfogadó nyilatkozata esetén az adásvételi szerződés szerinti vevő helyébe a sorrendben előrébb álló elővásárlásra jogosult, több azonos ranghelyen álló elővásárlásra jogosult esetén pedig az eladó választása szerinti elővásárlásra jogosult lép.⁴⁸

A Korm. rendelet azonban sem a Ptk., sem pedig az említett külön törvények szabályozását nem követi. Egy harmadik megoldást rögzít, amely alapján az államot egy semmis jogügyletkez kapcsolódóan illeti meg az elővásárlási jog.

További kérdéseket vet fel ugyanakkor, hogy a Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése nem mondja ki kifejezetten, hogy az elővásárlási jog kizárólag adásvételi szerződésekhez⁴⁹ kapcsolódhat. Az azonban ennek hiányában is egyértelmű, hogy az elővásárlási jog kizárólag adásvételi szerződéshez kapcsolódóan gyakorolható. A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésének *b)* pontjában írt tőkeemelés, a *c)* pontban írt átalakulás, egyesülés, szétválás, a *d)* pontban írt kötvénykibocsátás, valamint az *e)* pontban nevesített haszonélvezeti jog alapítása esetén fogalmilag kizárt elővásárlási jog gyakorlása. Ugyanez a helyzet a 9. § (4) bekezdésében írt használati és működtetési jog átengedése, valamint a biztosítékba adás esetén is.

Tovább bonyolítja a helyzetet a Korm. rendelet 10/A. §-a. Ennek alapján ugyanis nem feltétele az államot megillető elővásárlási jog gyakorlásának a tiltó miniszteri döntés. Itt tehát az elővásárlási jog egy létező és érvényes jogügyletkez kapcsolódik.

helyébe a sorrendben előrébb álló elővásárlásra jogosult, több, azonos ranghelyen álló elővásárlásra jogosult esetén pedig az eladó választása szerinti elővásárlásra jogosult lép.

⁴⁸ Ez lényegesen eltér a Ptk. 6:222. § (5) bekezdésében írt jogkövetkezményektől. Eszerint ugyanis, ha ugyanazon dologra nézve több személyt azonos rangsorban illet meg elővásárlási jog, és közülük többen tesznek elfogadó nyilatkozatot, a tulajdonos késedelem nélkül köteles erről a jogosultakat tájékoztatni, akik a tájékoztatás hatályossá válásától számított nyolc napon belül elfogadó nyilatkozatukat visszavonhatják. E határidő leteltékor az adásvételi szerződés a hatályos elfogadó nyilatkozatot tett jogosultakkal jön létre. Az elfogadó nyilatkozatot tett jogosultak egymás közötti érdekeltségük arányában szereznek közös tulajdont. Ha az elfogadó nyilatkozatot tett jogosultak érdekeltségének aránya nem állapítható meg, a jogosultak egyenlő arányban szereznek tulajdoni hányadot a dologon. A Ptk.-nak ezt a rendelkezését – amely alapjaiban tér el a korábbi jogi szabályozástól és joggyakorlattól – érdemes lenne újragondolni. Erről lásd BODZÁSI BALÁZS: Az elővásárlási joghoz kapcsolódó elméleti és gyakorlati kérdések. *Magyar Jog*, 2025. (3), 139–153., 149–150.

⁴⁹ A Korm. rendelet 10/A. § (1) bekezdésében az „adásvételi jogügylet” kifejezés szerepel.

A 10/A. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a 3. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti, valamint a 3. § (2) és (3) bekezdésében foglalt eredménnyel járó adásvételi jogügylet az 1. mellékletben foglalt táblázat 21. sorában meghatározott ágazaton belül a 35.12 Villamosenergia-termelés megújuló forrásból TEÁOR'25 kódú – fő vagy további tevékenységi körként – bejegyzett, naperőműre vonatkozó tevékenységgel rendelkező stratégiai társaság tekintetében jött létre, a jogügylet tudomásulvétele iránti bejelentés elbírálására a (2)–(8) bekezdésben foglalt rendelkezéseket is alkalmazni kell. A (2) bekezdés pedig kimondja, hogy az (1) bekezdés szerinti jogügyletek tekintetében a magyar államot minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg, amelyet a (4) bekezdés szerinti tájékoztatás bejelentő részére történő megküldésének napjától számított 60 munkanapos jogvesztő határidőn belül a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság útján gyakorol.

A 10/A. § (7) bekezdése ezt azzal egészíti ki, hogy amennyiben a miniszterhez az elővásárlási jog gyakorlására irányuló javaslat érkezik, a miniszter a jogügylet tudomásulvétele iránti bejelentéssel összefüggő eljárását megszünteti arra való kifejezett hivatkozással, hogy az energiapolitikáért felelős miniszter álláspontja szerint indokolt az elővásárlási jog gyakorlása.

A 10/A. § normaszövege egyrészt azért precízebb, mint a 9. § (4) bekezdése, mert érvényes szerződéshez köti az elővásárlási jog gyakorlását, másrészt pedig azért, mert kifejezetten kimondja, hogy az elővásárlási jog adásvételi szerződések esetén illeti meg az államot.

További különbségként érdemes azt is kiemelni, hogy a Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése az elővásárlási jog gyakorlására 90 napot biztosít (a tiltó döntés kézbesítését követően), a 10/A. § (2) bekezdése azonban 60 munkanapot (és nem napot!). Ez a 60 munkanapos határidő a normaszöveg szerint jogvesztő. A 9. § (4) bekezdése azonban a 90 napos határidőhöz kapcsolódóan nem mondja ki annak jogvesztő jellegét. Ebből pedig arra következtethetünk, hogy a 90 napos határidő elévülési jellegű.⁵⁰

Összegzésként megállapítható tehát, hogy a Korm. rendelet alapján két esetben illeti meg az államot elővásárlási jog:

a) a 9. § (4) bekezdése alapján, amennyiben a miniszter a bejelentést követően indult eljárásában tiltó döntést hoz (semmis jogügyletekhez kapcsolódóan és nincs külön nevesítve az adásvételi szerződés); valamint

⁵⁰ A Ptk. 6:21. § (1) bekezdése alapján, ha a határidő nem jogvesztő, arra az elévülés szabályait kell alkalmazni.

b) a 10/A. § (1) bekezdésében meghatározott, naperőműre vonatkozó tevékenységgel rendelkező stratégiai társaság tekintetében létrejövő adásvételi szerződés esetén, amikor azonban nem feltétel, hogy a miniszter tiltó döntést hozzon.

6.7. Részösszefoglalás

Az 561/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján az állam jelentős mértékben beavatkozik a stratégiai minősített társaságok működésébe. Ez az állami beavatkozás egyrészt abban ölt testet, hogy a stratégiai társaságok a Korm. rendeletben meghatározott jogügyleteiket be kell, hogy jelentsék az illetékes miniszternek. A bejelentést követően egy közigazgatási eljárás indul, amelynek keretében a miniszter a Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésében meghatározott körülmények fennállását vizsgálja. Ha egyik körülmény sem áll fenn, a miniszter döntésében a bejelentés tudomásulvételét igazolja vissza írásban.

Ha azonban az eljárás során azt állapítják meg, hogy a 8. § (1) bekezdésének *b)*–*e)* pontjaiban meghatározott bármely körülmény fennáll, a miniszter tiltó döntést hoz. Ebben döntésében a miniszter a stratégiai társaságban történő tulajdon-szerzést, kötvény tulajdonjogának megszerzését, haszonélvezeti jog megszerzését, illetve üzemeltetési jog megszerzését megtiltja. Ezzel kapcsolatban ismételtén a 8. § (1) bekezdés *e)* pontját emelnénk ki, amely annak vizsgálatát írja elő a miniszter számára, hogy fennáll-e komoly kockázata annak, hogy a bejelentő bűncselekménynek minősülő tevékenységet fog folytatni.

A Korm. rendelet 18. § (1) bekezdésének *b)* pontja alapján semmis az a szerződés, egyoldalú jognyilatkozat vagy a társaság határozata, amelyre vonatkozóan a miniszter tiltó döntést hozott. A 13. § (1) bekezdése ezt azzal egészíti ki, hogy azt, aki a bejelentéssel összefüggő kötelezettségét megszegi, ha a cselekménye bűncselekményt nem valósít meg, valamint e rendelet szerinti érvénytelenség fennállása mellett a miniszter – az eset összes körülményének vizsgálatával – a tranzakció értékének kétszereséig terjedő közigazgatási bírsággal sújthatja.

A miniszter közigazgatási határozatnak minősülő döntése alapján tehát a magánjogi jogügyletek semmisnek, érvénytelennek minősülhetnek, amelyekhez további szankcióként kapcsolódhat a közigazgatási bírság.

A tiltó döntéssel érintett jogügyletek érvénytelensége mellett a Korm. rendelet egy további polgári jogi jogkövetkezményt is meghatároz: a szóban forgó adásvételi szerződésekhez két esetben az államot megillető elővásárlási jog is kapcsolódik.

Végül ezzel összefüggésben a Korm. rendelet 11. § (1) bekezdésére is utalunk. Eszerint ugyanis a bejelentő a tiltó döntést az eljárás lényeges szabályainak megsértése miatt, valamint a 10. § szerinti minősítéssel összefüggésben közigazgatási

nemperes eljárásban megtámadhatja. Az eljárásra a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. Ez a rendelkezés témánk szempontjából azért is lényeges, mert ha ezen jogorvoslati eljárás keretében a bíróság a jogsértést megállapítja, a határozatot hatályon kívül helyezi, és a minisztert új eljárásra kötelezi.

Kérdés, hogy a miniszter új határozat hozatalára való kötelezése miként hat az érintett jogügyletekre? Ha a bíróság a tiltó miniszteri döntést hatályon kívül helyezi, akkor a szóban forgó jogügyleteknek a Korm. rendelet 18. § (1) bekezdés szerinti érvénytelensége megszűnik. A tiltó döntés – mint az érvénytelenség oka – ugyanis hatályon kívül lett helyezve. Ha azonban a miniszter újabb tiltó döntést hoz, akkor az érintett jogügyletek ismét érvénytelenné válnak.

Ez a fajta ismételt érvénytelenné válás azonban a polgári jog alapján nehezen kezelhető. DARÁZS LÉNÁRD az „érvényessé válás” törvényi elismerése mellett érvelő tanulmányában kiemeli, hogy az egyszer már bekövetkezett érvénytelenség esetén az érvénytelenség főszabálya szerint fennmarad. „Mivel a később bekövetkezett körülmények alapvetően irrelevánsak az érvénytelenség szempontjából, ebből logikusan következik, hogy az érvénytelen szerződés »menthetetlennek« lászik a polgári jog számára.” Az érvénytelenségből így egyrészt a teljesítés és a bírósági kikényszeríthetőség hiánya, másrészt a jogkövetkezmények adódnak, de az egyszer már érvénytelenné vált szerződés magától nem tud újra érvényessé válni az érvénytelenségi szabályok szerződéskötéshez kapcsoltsága miatt.⁵¹

További kérdések merülnek fel abban az esetben, ha az utóbb a bíróság által hatályon kívül helyezett, tiltó miniszteri döntést követően – a Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése alapján – az állam az elővásárlási jogát gyakorolta. Hogyan hat az elővásárlási jog gyakorlására – az annak alapján történt állami tulajdonszerzésre –, ha a hatályon kívül helyezett miniszteri határozat után lefolytatott újabb eljárásban a miniszter ismét tiltó döntést hoz? Álláspontunk szerint a megismételt eljárás és az annak alapján hozott újabb döntés az elővásárlási jog gyakorlására, az annak alapján történt tulajdonszerzésre nem hat ki. Nehezen kezelhető helyzetet eredményezne ugyanis az, ha a tiltó döntés bírósági hatályon kívül helyezése után az elővásárlási jog gyakorlását is meg nem történnének kellene tekinteni, amelynek következtében a tulajdonjog visszaszállna a stratégiai társaságra, majd egy újabb tiltó döntés következtében az állam ismét gyakorolná az elővásárlási jogát. A Korm.

⁵¹ DARÁZS LÉNÁRD: Az „érvényessé válás” jogintézményének szükségességéről a polgári jogban. *Magyar Jog*, 2009. (8), 449–458., 450. DARÁZS az érvénytelenségi ok utólagos elhárulásának lehetőségével indokolja az érvényessé válás elismerésének a szükségességét, amelyre a Ptk. 6:111. §-ában sor is került. A fenti Korm. rendelet alapján azonban többről van szó: az érvénytelen jogügylet ugyanis először a Korm. rendelet 11. § (3) bekezdése alapján hozott hatályon kívül helyező bírósági határozat következtében érvényessé válik, majd az újabb tiltó miniszteri döntés következtében ismét érvénytelen lesz. Ezt a helyzetet nehezebb kezelni, mint azt, amelyről DARÁZS ír.

rendelet ezért nem is mondja azt ki, hogy a tiltó döntés bírósági hatályon kívül helyezése bármilyen módon is érintené az elővásárlási jog gyakorlását, illetve az annak alapján korábban már bekövetkezett tulajdonátszállást.

7. Egy növekvő jelentőségű új terület: a hulladékokra vonatkozó szabályozás

Közjog és magánjog kapcsolódásának végül egy olyan esetkörét mutatnánk be, amelynek a jelentősége a következő években valószínűleg jelentősen növekedni fog. Ez a hulladékokra vonatkozó szabályozás, amelynek alapja a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.), továbbá annak uniós jogi háttere. Emellett csak utalunk arra, hogy a hulladékszabályozás a tulajdonjog és birtok szempontjából is egy új, speciális jogterület.⁵²

7.1. A hulladék jogellenes elhelyezésével, illetve elhagyásával kapcsolatos szabályok

A Ht. alapján hulladéktól a Ht. 31. §-ban meghatározottakra figyelemmel, csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. Nem mentesül a hulladék birtokosára, illetve tulajdonosára vonatkozó szabályok alól az, aki a birtokában, illetve a tulajdonában lévő hulladéktól nem az e törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítésével válik meg. Az ingatlan tulajdonosát felelősség terheli az illegális hulladéklerakás vagy elhagyás megelőzéséért [Ht. 61. § (1) bekezdés].

Az ingatlanon más által, az ingatlantulajdonos hozzájárulása nélkül, ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállításának és kezelésének kötelezettsége (a továbbiakban: elhagyott hulladék felszámolása) a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli [Ht. 61. § (2) bekezdés]. Ha a (2) bekezdés szerinti tulajdonos vagy a korábbi birtokos ismeretlen, az elhagyott hulladék felszámolásának kötelezettsége – ellenkező bizonyításig – azt az ingatlantulajdonost terheli, akinek az ingatlanán a hulladékot elhelyezték vagy elhagyták. Az ingatlan tulajdonosa mentesül a felelősség alól, ha megtett minden tőle elvárható intézkedést, hogy a hulladék elhelyezését vagy elhagyását megakadályoz-

⁵² Ezt a kérdést is érinti BÁNDI GYULA a hulladékokkal kapcsolatos uniós jogesetek bemutatásakor. Lásd BÁNDI GYULA: Az európai környezetjog kihívásai, akkor (2004) és most (2024). In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések 2024. Az európai jog hatása a magyar jogra*. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2024. 42–47.

za, és a hulladékgazdálkodási hatóság eljárása során bizonyítja a hulladék korábbi birtokosának vagy az ingatlan tényleges használójának személyét.

A Ht. 61. § (4) bekezdése szerint az elhagyott hulladék felszámolására a kötelezett a kötelezést megállapító közigazgatási hatósági döntésben foglalt határidőn belül gondoskodik a hulladék ingatlanról történő elszállításáról, és a hulladéknak a megfelelő hulladékkezelési helyre történő elszállítása tényét a hulladékgazdálkodási hatóság ingatlan fekvése szerint illetékes szervénél az átvevő által a miniszter rendeletében meghatározott teljes bizonyító erejű magánokiratokkal vagy a veszélyes hulladékkal kapcsolatos egyes tevékenységek részletes szabályairól szóló kormányrendelet szerinti szállítási lappal, illetve bizonylattal igazolja.

7.2. Hatósági döntésen alapuló jelzálogjog

Új rendelkezésként a Ht. 61. § (24) bekezdése⁵³ kimondja, hogy a (4) bekezdésben, és a 12. § (1) bekezdésében foglaltak megsértése esetén a hulladékgazdálkodási hatóság a magyar állam javára a követelés és kamatai összegéig jelzáloggal terheli meg a hulladék jogellenes elhelyezője, elhagyója tulajdonában lévő ingatlant, ennek hiányában a (3) bekezdésben meghatározott ingatlant. Az ingatlanügyi hatóság a hulladékgazdálkodási hatóság felhívására a jelzálogjogot az ingatlan-nyilvántartásba soron kívül bejegyzi.

A Ht. 61. § (24) bekezdése szerinti jelzálogjog a hulladékgazdálkodási hatóság felhívása (döntése) alapján, az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéssel jön létre a magyar állam javára. Tárgya a hulladék jogellenes elhelyezője, illetve elhagyója tulajdonában lévő ingatlan.

A Ptk. nem rendelkezik külön a bírósági vagy hatósági határozattal (döntéssel) létrejövő zálogjogokról.⁵⁴ Jogirodalmi álláspont szerint azonban a hatósági határozat alapján létrejövő zálogjogok is valójában törvényen alapulnak.⁵⁵

Ebből következően a hatósági határozattal (döntéssel) létrejövő zálogjogokra is irányadónak kell tekinteni a Ptk. 5:92. §-át. Eszerint a zálogszerződést pótolja a jogszabály olyan rendelkezése, amely alapján valamely követelés jogosultját zálogjog illeti meg. A feleknek ennek alapján a törvényes zálogjog – és így a hatósági döntéssel létrejövő zálogjog – eseteiben zálogszerződést ugyan nem kell kötniük, de a zálogjog nyilvánosságát (és így dologi hatályát) biztosító többletcsalelményre

⁵³ Megállapította a 2025. évi LXVII. törvény 106. §-a. Hatályos 2025. július 1-jétől.

⁵⁴ Az 1959-es Ptk. 254. § (1) bekezdése kimondta, hogy zálogjog szerződés, jogszabály vagy bírósági határozat és – ha jogszabály így rendelkezik – hatósági döntés alapján keletkezhet.

⁵⁵ GÁRDOS ISTVÁN: A zálogjog. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. 1. kötet.* Wolters Kluwer, Budapest, 2014. 1081.

szükség van ahhoz, hogy a zálogjog létrejöhesse. Ez kézzzálogjog esetén a birtokátruházás, jelzálogjog esetén pedig a megfelelő nyilvántartásba való bejegyzés.⁵⁶

A törvényes zálogjogokhoz kapcsolódóan felmerülhet továbbá az a kérdés, hogy esetükben van-e lehetőség a kielégítési jog bírósági végrehajtáson kívüli gyakorlására. Mivel ezt jogszabályi rendelkezés nem zárja ki, ezért ennek lehetőségét el kell ismerni. Ennek alapján a törvényes zálogjog jogosultja is dönthet úgy, hogy kielégítési jogát a Ptk. 5:127. §-ában írtak szerint – bírósági végrehajtáson kívül – gyakorolja. Ennek korlátját csak a Ptk. 5:128. §-a képezi, amely korlátozza ezt a lehetőséget abban az esetben, ha a zálogkötelezett fogyasztó. Fogyasztóval szemben a kielégítési jog bírósági végrehajtáson kívül az 5:128. § c) pontja szerint csak akkor gyakorolható, ha a felek a kielégítési jog megnyílása után a zálogtárgy zálogjogosult által történő értékesítésének módjában írásban megállapodnak. Ebből az is következik, hogy a felek abban nem állapodhatnak meg, hogy a zálogtárgy tulajdonjogát a zálogjogosult szerzi meg.

8. Összefoglalás

Közjog és magánjog valójában a polgári társadalmak kialakulása, a rendi-feudális jogrendszer megszűnése óta együtt egymással. Ezzel egyidejűleg a magánjog (a polgári jog) is jelentős változáson ment keresztül a jogrendszeren belül, amely szoros összefüggésben áll az állam szerepének a változásával. A változás a magánjog alapvető intézményeit is érintette és átformálta. Mindezekre tekintettel HARMATHY ATTILA az egyes jogintézmények (például tulajdon, szerződés, kártérítés) vizsgálata során az egy jogágra épített vizsgálat helyett a más jogágakba tartozó elemek figyelembevételének a fontosságára hívja fel a figyelmet.⁵⁷

Ezek a tendenciák a jövőben is folytatódni fognak. A gazdasági, társadalmi, technikai-technológiai változások nyomán a közjogi elemek egyre inkább beékelődnek a magánjogi szabályozásba, mely változás a magánjog hagyományos intézményeit is közvetlenül érinti. Elegendő ezzel kapcsolatban az írásbeliséget, az írásbeli jognyilatkozatokat érintő, azok megtételének a módjára vonatkozó új tendenciákra utalni. A digitális eszközök útján tett közlések, elektronikus vagy

⁵⁶ A Ptk. alapján a birtokátruházás és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzési engedély is jogügyleti jellegűek. Mindkettő dologi jogi ügyletnek minősül, amelyek kauzálisak, vagyis jogcímhez kötöttek. Ingóknál a birtokátruházásra, ingatlanoknál pedig a bejegyzési engedélyre is szükség van – a kötelmi elkötelező szerződés mellett – ahhoz, hogy a tulajdonjog átruházással átszálljon. Ez a tulajdonátruházás jogcímes-tradíciós rendszeréből következik, amelyet a Ptk. 5:38. §-a is tükröz. A dologi jogi ügyletről részletesebben lásd VÉKÁS LAJOS: *Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből*. ORAC, Budapest, 2022. 40–50.

⁵⁷ HARMATHY: i. m. 775.

biometrikus aláírással ellátott jognyilatkozatok elkerülhetetlenné teszik a jognyilatkozatok megtételének módjára vonatkozó hagyományos polgári jogi szabályok felülvizsgálatát. MENYHÁRD ATTILA ezzel kapcsolatban azt emeli ki, hogy számolnunk kell azzal, hogy a jognyilatkozatok alakításának a jelenlegi rendszere, vagyis a szóbeli, a ráutaló magatartással tett és az írásbeli jognyilatkozatok közötti különbségtételre épülő rendszer nem tartható fenn. Ebbe a rendszerbe ugyanis nem tudjuk behelyezni a digitális közlési formákat.⁵⁸

A jogági keveredés, az új, vegyes jellegű joganyag kialakulása során sem árt azonban figyelemmel lenni a hagyományos magánjogi dogmatikára.

Felhasznált irodalom

- ALMÁSI ANTAL: *A háború hatása a magánjogra*. Franklin Társulat Nyomdája, Budapest, 1917.
- AUER ÁDÁM: *A jogszabályba ütköző szerződések semmis(s)ége. A tilos szerződés az érvénytelenségi okok hálózataiban*. HUN-REN TK Jogtudományi Intézet, Budapest, 2024.
- BÁN DÁNIEL: A világjárvány hatása a tartós szerződéses jogviszonyokra. In: BODZÁSI BALÁZS – CSEHI ZOLTÁN (szerk.): *A COVID–19 és a gazdasági jog. A koronavírus-járvány és a rendkívüli jogrend hatása a magyar gazdasági jogi szabályozásra*. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2023.
- BÁNDI GYULA: Az európai környezetjog kihívásai, akkor (2004) és most (2024). In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések 2024. Az európai jog hatása a magyar jogra*. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2024.
- BODZÁSI BALÁZS: Az elővásárlási joghoz kapcsolódó elméleti és gyakorlati kérdések. *Magyar Jog*, 2025. (3), 139–153.
- DARÁZS LÉNÁRD: Az „érvényessé válás” jogintézményének szükségességéről a polgári jogban. *Magyar Jog*, 2009. (8), 449–458.
- FÖLDI ANDRÁS – JAKAB ANDRÁS: Magánjog. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (A magánjog általános része rovat, rovatszerkesztő: Földi András) <http://ijoten.hu/szocikk/maganjog> (2024)
- FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015.
- GÁRDOS ISTVÁN: A zálogjog. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. 1. kötet*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014.

⁵⁸ MENYHÁRD ATTILA: Az írásbeliségről. In: RÁK VIKTOR (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Anka Tibor 70. születésnapja alkalmából*. Közgazdász Akadémia Kiadó, Budapest, 2023. 134., https://mokk.hu/wp-content/uploads/2024/07/Unnepi-tanulmanyok-Anka-tibor-szuletesnapja-alkalmabol_Anka_70_.pdf

- HARMATHY ATTILA: Állam és polgári jog. In: MENYHÁRD ATTILA – VARGA ISTVÁN (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. II. kötet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018.
- LÁBADY TAMÁS: *A magánjog általános tana*. 2. kiadás. Szent István Társulat, Budapest, 2019.
- LAJER ZSOLT: Az EU tagság hatása a magyar bankjogra. In: BODZÁSI BALÁZS (szerk.): *Jogászegyleti Értekezések 2024. Az európai jog hatása a magyar jogra*. Magyar Jogász Egylet, Budapest, 2024.
- LESZKOVEN LÁSZLÓ: *Szerződésszegés a polgári jogban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.
- MENYHÁRD ATTILA: *A szerződés akarathibák miatti érvénytelensége*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2000. (A Szladits Szeminárium Kiadványai I.)
- MENYHÁRD ATTILA: Az írásbeliségről. In: RÁK VIKTOR (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Anka Tibor 70. születésnapja alkalmából*. Közjegyzői Akadémia Kiadó, Budapest, 2023. 134., https://mokka.hu/wp-content/uploads/2024/07/Unnapi-tanulmanyok-Anka-tibor-szulesnapja-alkalmabol_Anka_70_.pdf
- MENYHÁRD ATTILA: Közjog és magánjog határaitól. In: FALUDI GÁBOR (szerk.): *Liber Amicorum – Ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2008.
- MENYHÁRD ATTILA: Közjogi vagy magánjogi állam? In: MENYHÁRD ATTILA – VARGA ISTVÁN (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. II. kötet*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018.
- SIKLÓSI IVÁN: *A nemlétező, érvénytelen és hatálytalan jogügyletek elméleti és dogmatikai kérdései a római jogban és a modern jogokban*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.
- SZLADITS KÁROLY: A magánjog fogalma, fejlődése és tudománya. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *A magyar magánjog. Első kötet. Általános rész. Személyi jog*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1941.
- TÓKEY BALÁZS: *A szerződések hatásai harmadik személyekre. A harmadik személyek érdekeinek megfelelő és az azokat sértő szerződések*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020.
- VÉKÁS LAJOS: *Fejezetek a magyar magánjogtudomány történetéből*. ORAC, Budapest, 2022.
- VÉKÁS LAJOS: *Szerződési jog. Általános rész*. ORAC, Budapest, 2024.

Abstract

THE INTERSECTION OF PUBLIC AND PRIVATE LAW IN PRACTICE

The paper employs practical illustrations to elucidate the issues that emerge when public law and private law norms intersect and intertwine. In certain cases, this intersection gives rise to conflicts within the legal system that can only be resolved through careful interpretation and application of the law. The paper devotes a sepa-

rate section to the analysis of issues of legal unlawfulness. This is partly because the absence of legal unlawfulness under public law and administrative law does not in itself make the damage lawful under civil law. Contracts subject to official approval constitute a special case. Within this paradigm, the absence of official approval in the context of agricultural land merits discrete examination. The study discusses the approval of contracts concluded by local governments by the Government, and the issues that arise in the process. A separate section of the text discusses issues arising from ministerial approval or prohibition of legal transactions by strategic companies. Finally, the study examines issues related to mortgage rights based on official decisions through a new legislative amendment.

Keywords: *right of first refusal; conflict between legal branches; illegality between legal branches; acquisition in good faith; deposit; invalidity; official approval; impossibility; contract for impossible performance; legal transactions concluded by strategic companies; statutory lien/mortgage*

DR. CSÁK ZSOLT

a Kúria elnökhelyettese,

Ph.D., meghívott oktató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

EGY SAJÁTOS KONSZENZUS, AVAGY AZ ELŐKÉSZÍTŐ ÜLÉS TAPASZTALATAI A BÜNTETŐELJÁRÁSBAN*

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Csak.105>

Összefoglaló

A tanulmány az előkészítő ülésen tett beismerő nyilatkozat alapján, bizonyítás mellőzésével hozott ítélet eljárásjogi és dogmatikai kérdéseit vizsgálja. A szerző rámutat: a büntetőeljárás célja napjainkban egyre inkább az eljárások gyorsítása és egyszerűsítése, miközben az igazságkeresés a háttérbe szorul. Az írás elemzi a mértékes ügyészi indítvány szerepét, a beismerés elfogadásának feltételeit, a beszámítási képesség kérdéskörét, valamint a többvádoltas ügyekben felmerülő dilemmákat. A kutatás a Kúria joggyakorlat-elemzésére épít, és kitér a nemzetközi vádalku-modellek összehasonlítására is. A szerző álláspontja szerint az előkészítő ülésen alapuló eljárásforma hatékony, de kizárólag akkor tekinthető legitimnek, ha a bíróság pártatlansága és az anyagi igazság érvényesülése továbbra is biztosított. A tanulmány végkövetkeztetése, hogy a gyorsaság és igazságosság közötti egyensúly megőrzése elengedhetetlen a büntető igazságszolgáltatás hitelességéhez.

Kulcsszavak: előkészítő ülés; beismerő vallomás; konszenzuális eljárás; perbeli igazság; mértékes ügyészi indítvány

1. Bevezetés

FINKEY FERENC megfogalmazásában „[a] büntető eljárás célja évezredek óta, amióta és ahol a bűnügyek elintézése jogilag rendezett eljárás alakjában történik, mindig és mindenütt kifejezetten és hangsúlyozottan az igazság keresése és az igazságosság érvényesítése volt és ma is az. [...] Minél műveltebb valamely társadalom, annál általánosabb, annál tudatosabb és mélyebb a büntetés igazságossága

* Jelen írás a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Bűnügyi Tudományok Intézetének szervezésében 2023. november 11. napján megrendezésre került „Gazdasági Bűnözés 2023” című konferencián megtartott előadás szerkesztett, átdolgozott változata.

és szükségessége felől való meggyőződés és ennek folyamatként a büntető eljárás céljának az igazság érvényesítésében, mint axiómában való felfogása.”¹ Sajnálatos tény, hogy az előbbi gondolatokat a XXI. századi nézetek és jogalkotói törekvések szinte teljes mértékben felülírták.

Napjainkban ugyanis már nem az igazságra való törekvés a jogalkotás és a jogalkalmazás elsődleges célja. A jogalkotó ugyanis egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít azon, a terhelt és az állam konszenzusán alapuló eljárásoknak, amelyek – legalábbis a törvényhozói akarat szintjén – hatékonyan képesek gyorsítani az eljárásokat. Ennek, úgy gondolom, az egyik legpregnansabb megnyilvánulása a jelen tanulmány tárgyát képező előkészítő ülésen tett beismerő nyilatkozat elfogadása és az érdemi bizonyítást mellőző, bűnösséget kimondó ítélet meghozatala. TÓTH MIHÁLY találoán mutatott rá a jogalkalmazói feladat lényegére, amikor úgy fogalmazott, hogy „[...] az eljárásjogászokon a sor, hogy színvonalasan megalapozzák és megmagyarázzák az anyagi jog által teremtett kész helyzetet [...]”.² A valószínű tényállásra törekvés normatív követelményének törvényben biztosított megoldások alkalmazásával történő mellőzése viszont aligha teszi ezt lehetővé.

Jelenlegi büntetőeljárási törvényünk hatálybalépése óta ugyanakkor felértékelődtek azok az egyszerűsítő és gyorsító eljárási formák, amelyek lehetőséget biztosítanak arra, hogy a terhelt és a védő aktívan, tevőlegesen vehessen részt az eljárás alakításában – értelemszerűen annak mielőbbi befejezésében – a beismerő vallomást feltételező konszenzuális megoldások alkalmazásával. Ennek egyik formája – amit talán csak feltételelesen lehet valódi konszenzusnak nevezni – az előkészítő ülésen tett beismerés. Ez ugyanis nem valódi megállapodáson alapul, hanem csupán az ügyész által tett, úgynevezett „mértékes indítvány” elfogadásán; emellett az eljárás során a vádlott nem vitathatja az ügyészség által megállapított történeti tényállást és minősítést sem.

A beismerés ösztönzése viszont nem feltétlenül sérti az Alaptörvényt vagy a tisztességes eljárást, sőt alkotmányos célt szolgálhat, mivel az Alkotmánybíróság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tárgyalásról lemondás – a tisztességes eljárást biztosító szabályok mellett – alkalmas eszköz arra, hogy társadalmi méretekben is hozzájáruljon az állami büntetőigény észszerű időn belüli elbírálásához.³

¹ FINKEY FERENC: Anyagi igazság és téves jelszavak a büntető eljárásban. *Magyar Jogi Szemle*, 1927. (3), 80–103.

² TÓTH MIHÁLY: Kritikus értékelés a büntetőjogi jogalkotás „új hullámáról”. In: FENYVESI CSABA – HERKE CSONGOR (szerk.): *Tanulmányok Erdősy Emil professzor tiszteletére*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar, Pécs, 2002. 22.

³ 422/B/1999. AB határozat, Indokolás III.3.2.

2. A perbeli igazság térnyerése

A tárgyalás előkészítésének intézménye igazi sikertörténet, amelynek eljárást gyorsító és a folyamatban lévő ügyek számát csökkentő hatását a statisztikák is megfelelően alátámasztják. Ha némi túlzással is, de lassan már bíróságokat kell megszüntetni miatta. Problémát azért ez az eljárás is felvet: elsőként a perbeli igazság túlzott térnyerésének törvényben foglalt változatát. Ennek ellenére tudomásul kell vennünk, hogy az ügyek egyre nagyobb százalékában kell megelégednünk a perbeli igazsággal. Számunkra ugyanis a jogerős ítélet igazságtartalma a meghatározó. Perbeli igazság alatt pedig lényegében a bizonyítás nélkül meghozott ítélet valóságtartalmát kell elfogadnunk a büntetőeljárásban, elismerve, hogy néha a teljes bizonyítás lefolytatása után sem tudunk más eredményre jutni.⁴

Nehéz ugyanakkor elfogadni az anyagi igazsághoz vezető út burkolata egyes, olyan meghatározó kockáinak elvetését, mint például a közvetlenség. Nyilvánvaló, hogy a terhelt együttműködésén, bűnösségének elismerésén alapuló – a rendkívüli időszerűséget leginkább szem előtt tartó – eljárási formákban a bíróságnak esélye sincs arra, hogy saját maga állapítsa meg a valósághű tényállást.⁵ MÁRKI ZOLTÁN mutatott rá, hogy a szakjog egyik alapvető elvárása olyan döntés meghozatala, amely igazságérvényűséggel rendelkezik, vagyis összhangban van a valósággal. Ennek feltétele, hogy a döntés ténybeli alapja megfeleljen a valóságnak.⁶

Tisztában kell lennünk azzal is, hogy a hagyományos alapelvek nem minden tekintetben és nem minden esetben érvényesülnek a mában. Tartalmukat és alkalmazhatóságukat a mai jogalkotói és jogalkalmazói viszonyok által meghatározott keretek figyelembevételével kell alkalmazni, esetlegesen aktualizálni. Nyilvánvaló az is, hogy napjainkban a *fiat iustitia pereat mundus* (legyen igazságosság, még ha belepusztul is a világ) elvét már nem lehet tartani. Számos érdemi, teljes körű bizonyítást lefolytató büntetőeljárásban is látjuk, hogy a bíróság sokszor úgy fut hiába az anyagi igazság után, mint gyermek a szivárvány vagy macska a fényfolt után.⁷

Ezért ha Justitia mérlegének serpenyőibe elhelyezzük az anyagi és a perbeli igazságot, látni fogjuk, hogy napjainkban – sajnálatos, bár a büntetőeljárásokat

⁴ CSÁK ZSOLT – CZEBE ANDRÁS: Jogértelmezési kérdések az öt éve újragondolt büntetőeljárási kódex tükrében. *Közjogi Szemle*, 2023. (3), 27. [a továbbiakban: CSÁK–CZEBE (2023a)].

⁵ FICSÓR GABRIELLA: Az új büntetőeljárási kódex alkalmazásának néhány kezdeti nehézsége. In: CZINE ÁGNES – LUKÁCS KRISZTINA (szerk.): *Időszerű kérdések a büntetőeljárásban*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2020. 53–63., 54.

⁶ MÁRKI ZOLTÁN: Tapasztalat (ítélkezés, büntetőjog): (tisztelges Király Tibor előtt). In: CZINE ÁGNES (szerk.): *Király Tibor: emlékkötet*. ORAC, Budapest, 2022. 225–243., 226.

⁷ CSÁK ZSOLT – CZEBE ANDRÁS: A perbeli igazság térnyerése a büntetőeljárásban. *Magyar Jog*, 2023. (4), 218–222., 218. [a továbbiakban: CSÁK–CZEBE (2023b)].

rendkívül egyszerűsítő és gyorsító módon – a valósághű tényállás megállapításának igénye fog „könnyűnek találtatni”. Ma már talán vitatható nézet, de a társadalom igazságérzete is talán azzal értene egyet, hogy az sosem lehet baj, ha azt ítéljük el, aki elkövette a bűncselekményt, és azért ítéljük el, amit elkövetett.

Mindamellett fontos, hogy az előkészítő ülésen, a törvényi feltételek hiányában elfogadott beismerés immár – rendkívül üdvözlendő módon – nem relatív, hanem abszolút, azaz feltétlen hatályon kívül helyezést eredményező eljárási szabálysértés;⁸ így rendkívüli jogorvoslati eljárásban – felülvizsgálat során – is támadható.⁹ A jogalkotó szerencsére nem kizárólag a gyorsítást, egyszerűsítést ösztönzi, de immáron megadja a lehetőséget a korrigálásra is.

A beismerésen alapuló, bírósági bizonyítást mellőző ítélet igazságtartalma ennek ellenére számos kérdést és kételyt felvet. A büntetőeljárás hatékonyságát és észszerű határidőn belüli lefolytatását elősegíteni kívánó jogalkotói törekvés növelni látszik az ellentmondást a büntetőeljárásban hirdetett vezérelv és a mindennapi jogalkalmazás között.¹⁰ A modern vegyes büntetőeljárási rendszereknek e kivételeket teremtő igénye viszont – véleményem szerint – nem a hagyományos dogmatikai alapok megkerülésére, hanem azok továbbgondolására szólít fel bennünket. Elvégre a gyakorlatot csak az elmélet által lehet tudományosan megalapozni.¹¹

Fontos látni, hogy egy jogintézményt még nem kell szeretni attól, hogy sikeres, és teljes mértékben megvalósítja a jogalkotói akaratot. Bár kétségtelen, hogy ezek az eljárási formák, ha harsány ovációt nem is, de azért tetszésnyilvánítást mindenképpen megérdemelnek, ugyanis jogalkotói céljukat elérték. FARKAS ÁKOS megállapítása ebben az esetben aligha vitatható: a büntető igazságszolgáltatás akkor tekinthető racionálisnak, ha hasznos, hatékony és egyben legitim. Hatékonysága abban rejlik, hogy egyszerű, gyors, alapos és költséghatékony. Ennek eléréséhez az eljárások észszerű keretek közötti leegyszerűsítése és felgyorsítása a legmegfelelőbb eszköz.¹² A tudomány területén történő megszólalás viszont lehetőséget biztosít a különböző szempontú értékelések megfogalmazására, hiszen minden teória a tudomány szabadságának szellemében vitatható. El kell ismernünk ugyanakkor, hogy noha a tudományos tételek alkalmazásának beható hatása van az igazság megállapítására, a büntetőeljárás ettől még nem válhat a *regressus ad infinitum* (a végtelen igazságkutatás) fórumává.¹³

⁸ Be. 608. § (1) bekezdés h) pont.

⁹ Be. 649. § (2) bekezdés d) pont.

¹⁰ CZEBE ANDRÁS: *Audiatur et altera pars. Kúriai Döntések*, 2023. (1), 187–192., 187.

¹¹ CSÁK–CZEBE (2023b): i. m. 218–219.

¹² FARKAS ÁKOS: *A falra akasztott nádpalca avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*. Osiris, Budapest, 2002. 98.

¹³ KIRÁLY TIBOR: *Büntetőítélet a jog határán*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972. 182.

Az anyagi igazságtól elszakadni kényszerülő ítélkező bíró számára vigaszt talán FINKEY szavai jelenthetnek: „A büntető bírónak soha nem szabad azzal a csüggeteg gondolattal fogni hozzá egy büntető per lebonyolításához, hogy az igazságot nem lesz képes megvalósítani, elég tehát, ha azt megközelíti. Az erős akarat itt is biztosabban diadalmaskodik, mint a bizonytalankodás vagy a megalkuvás.”¹⁴

A Kúria Büntető Kollégiuma 2023. május 31. napján elfogadta „Az előkészítő ülés gyakorlata, különös tekintettel a beismerés feltételeire” című joggyakorlat-elemzés összefoglaló jelentését,¹⁵ amely az előkészítő ülés 2018. július 1. napjától a 2021. év első félévéig kialakult bírói gyakorlatot vizsgálta. Jelen tanulmány kere­tében e joggyakorlat-elemzés körében feltárt legfontosabb tapasztalatokat kívánom a tudományos diskurzus részévé tenni.

3. A mértékes ügyési indítvány eredményessége

Az egyik legizgalmasabb újító megoldása a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvénynek (a továbbiakban: Be.) az ún. mértékes ügyési indítvány bevezetése.¹⁶ Kétségtelen tény, hogy ez a megoldás alkalmas leginkább arra, hogy a terhel­tet beismerésre vagy akár a korábbi, tagadó vallomásának a teljes megváltoztatására ösztönözze.¹⁷ A vizsgált időszakban az ügyek 73–82%-ában került sor eredményes ügyési indítvány előterjesztésére.

A beismerő nyilatkozat előkészítő ülésen történő elfogadása esetén a bíróság kötve van az ügyesség mértékes indítványához,¹⁸ ami a vádlott számára kiszámíthatóvá teszi a vele szemben alkalmazásra kerülő szankciót. Ily módon a törvényi feltételek fennállta esetén a bíróság legtöbbször engedelmes közjegyzőként nyom­ja rá a pecsétet a vád és a védelem *quasi* megállapodására. Nem vitás persze, hogy az előkészítő ülésen a bíróság akár enyhébb szankcióval is élhet. Ugyanakkor egyértelmű, hogy ha a bíróság semmiben sem tér el a vádtól, akkor az ítéletébe bemásolja a vádirati tényállást, rögzíti a vádbeli minősítést, kiszabja a felajánlott joghátrányt, ezáltal az ügyész munkája a bíró aláírásával és pecsétjével végleges, mindenkire kötelező, azaz örökérvényű igazsággá fog válni.¹⁹

¹⁴ FINKEY (1927): i. m. 24–25.

¹⁵ Az előkészítő ülés gyakorlata, különös tekintettel a beismerés feltételeire. Összefoglaló vélemény­kivonat. Kúra Büntető Kollégiuma, Joggyakorlat-elemző csoport, 2021.EI.II.JGY.B.1. szám, 2023. május 31. Elérhető: <https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/jelentes-kivonat.pdf>

¹⁶ Be. 422. § (3) bekezdés.

¹⁷ TÓTH MIHÁLY: Az egyezés és a „mértékes ügyési indítvány” kezdeti tapasztalatai. *Magyar Jog*, 2022. (3), 129–137., 134.

¹⁸ Be. 565. § (1) bekezdés.

¹⁹ FICSÓR: i. m. 57.

Meglehetősen fájdalmas tény, ha egy adott idősíkon aktuálisnak és okszerűnek minősülő kritikai megállapítást a „jogfejlődés” nem felülír, hanem több évtized múltán is inkább csak megerősít. Az előkészítő ülésre ezért elmondható a fentiek tükrében, hogy nem erősíti a bírósági eljárások méltóságát a terhelt sorsának eldöntése kapcsán. A jogintézmény nemhogy cáfolná, hanem inkább alátámasztja azt a sok évtizedes megállapítást, miszerint az átlagos tárgyalás – a mi esetünkben az előkészítő ülés – csupán formáság. Ünnepeyessége pedig nem különbözik egy iparendély kiváltását célzó hatósági eljárás jellegétől.²⁰

A kialakult gyakorlat alapján a bíróság nem tagadhatja meg a beismerés elfogadását azon az alapon, hogy az ügyészség törvénysértő mértékes indítványt terjesztett elő. Annak keretei között ugyanis a bíróságnak lehetősége van a törvényes büntetés kiszabására. Ilyen esetben egyébként a jogorvoslati jog terjedelme nem változik. Erre a tényre olykor magának a bíróságnak kellett felhívnia az ügyészség figyelmét. Minthogy a Be. megadja a lehetőséget a bíróság számára, hogy kérdést intézzon az ügyészhez,²¹ a bíróság rákérdezhet a mértékes indítvány törvénysértő voltaára.

Azt azonban hangsúlyozni kell, hogy a törvénysértő mértékes indítvány – ideértve azt az esetet is, ha az törvénysértően enyhe – alapján a jogerős ítéletben kiszabott (alkalmazott) törvénysértő szankció a felülvizsgálati eljárásban korrigálható. A Kúria több határozatában, illetve kollégiumi véleményében is rámutatott arra, hogy a törvénysértés orvoslása a legfőbb bírósági szerv elsődleges kötelessége, még az ún. konszenzuális eljárásokban meghozott jogerős ügydöntő határozatok esetében is.

A gyakorlat emellett azt is kimunkálta, hogy az előkészítő ülésen akkor is lehetőség van a terhelt beismerő nyilatkozatának elfogadására, ha az ügyész nem tesz mértékes indítványt. Ebben az esetben tudniillik a büntetés kiszabására a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) Általános és Különös Részi tételkeretei között kerülhet sor, és az ügyész fellebbezése esetén a súlyosítási tilalom nem értelmezhető.²²

4. A beismerés és vallomás tétele

A beismerés és vallomás tétele a tárgyalásról való lemondással együtt elengedhetetlen feltételei a beismerés elfogadásának. A vizsgált időszakban a vizsgálatba

²⁰ BÁRD KÁROLY: *A büntető hatalom megosztásának buktatói*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 12.

²¹ Be. 502. § (6) bekezdés.

²² BH 2023.29.

bevont terheltek mintegy 79-80%-a terjesztett elő beismerő vallomást a nyomozás során és az előkészítő ülésen. Nagy számban fordult elő ugyanakkor, hogy a vádlott beismert, de nem tett vallomást. Ennek ellenére a beismerő vallomások elfogadásának aránya mintegy 91,8% volt.

A joggyakorlat-elemzés és a bírói gyakorlat mai napig tartó egyik legkényesebb kérdése annak eldöntése, hogy a vádlotti beismerő nyilatkozat elfogadásának mennyiben képezi feltételét, hogy az előkészítő ülésen a vádlott vallomást tegyen. A Be. alapján a bíróság az elfogadás feltételeit egyrészt a vádlott kihallgatása alapján vizsgálja meg, másrészt viszont az elfogadás feltétele a bűnösséget beismerő nyilatkozat egyértelműsége és ennek ügyiratokkal való alátámasztottsága.²³ A beismerő vallomás elfogadásához ebből kifolyólag nem feltétlenül szükséges a vádlottnak az előkészítő ülésen tett érdemi vallomása. További kérdés viszont, hogy a beismerő nyilatkozat terhelti vallomásnak tekinthető-e, vagy sem.²⁴

A terhelt beismerő nyilatkozata szükséges és egyben elégséges is abban az esetben, ha például meggyőző magyarázatát adja a nyomozás során következetesen tett tagadó vallomása megváltoztatásának. S bár az ellentmondásos védekezés mindig tisztázásra szorul, az nem járhat együtt a vallomástétel szorgalmazásával, hiszen ez a terhelti jogosultságok korlátozását jelentené. Mi más oka lenne egyébként is a tagadás megváltoztatásának, mint a kedvező ügyészi indítvány eredményessége?

Jóllehet a beismerésre és a tárgyalásról való lemondásra vonatkozó nyilatkozat megtagadása kizárttá teszi az ítélet meghozatalát az előkészítő ülésen, nem kizárt a beismerés elfogadása abban az esetben, ha a terhelt – a beismerő nyilatkozat megtételén és a tárgyalásról való lemondáson túl – él a vallomás megtagadásának jogával.²⁵ A beismerő nyilatkozat hitelességét ugyanis ebben az esetben az ügyiratok fogják alátámasztani. Ha egyáltalán létezik perbeli igazság, akkor meglátásom szerint itt éppen erről van szó. Tény azonban, hogy az előkészítő ülésnek nem lehet a tárgyaláson lefolytatandó bizonyítás kiváltásában megnyilvánuló szerepe. Az ügyiratokkal való alátámasztottság ezért kizárólag egy gondolati síkon elvégzett összevetés eredménye lehet.

²³ Be. 504. § (2) bekezdés.

²⁴ FANTOLY ZSANETT: Új büntetőeljárás törvényünkről, különös tekintettel az előkészítő ülés szerepére a magyar és az amerikai büntetőeljárásban. In: HOLÉ KATALIN – KIRÁLY ESZTER (szerk.): *Haladás és ellenállás: Erdei Tanár Úr és más szerzők dolgozatai*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2021. 100–107., 103.

²⁵ SZOMORA ZSOLT: Az előkészítő ülésen tett beismerő vallomás alapjogi deficitjei: a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelme. In: CZINE ÁGNES – DOMOKOS ANDREA – LUKÁCS KRISZTINA (szerk.): *Studia in honorem Mihály Tóth: 70*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021. 399–408., 407.

Az a jogalkotói cél azonban, hogy az ún. mértékes indítvánnyal az ügyészség ösztönözze a terheltet a beismerésre és így az eljárás mielőbbi befejezésére, nem lehet a bíróság feladata. A bíró csak a törvényi feltételek meglétének őre lehet, nem pedig annak minden áron történő segítője. A pártatlanság ugyanis a társadalom mellett az eljárás valamennyi résztvevője felé meg kell, hogy nyilvánuljon. Az előkészítő ülésen ügydöntő határozat hozatala mint cél nem vezethet oda, hogy a magyar bíróság aktívan közreműködjön a bűnösséget elismerő nyilatkozat megszerzésében.²⁶ Nem veheti át sem az ügyész, sem a védő szerepét. Teljes mértékben osztom MÁRKI ZOLTÁN véleményét, aki szerint amíg a védőnek és az ügyésznek konkrét célja van az ügygel, addig a bírónak feladata. A bíró az államot képviseli, és annak érdekében jár el, de nem az állam kiszolgálója.²⁷

5. A beismerés elfogadása

A szóban forgó eljárásban a bíróság lényegében egyetlen, a törvényességet biztosító feladata a beismerés elfogadása törvényi feltételeinek vizsgálata: azok vagy azok valamelyikének hiányában az elfogadás megtagadása. A joggyakorlat-elemzés során kérdésként merült fel, hogy a bűnösséget beismerő nyilatkozat elfogadása megtagadható-e abban az esetben, ha a vádirati tényállás alapján a vádirati minősítés, illetve annak előkészítő ülésen történő módosítása nem törvényes, vagy ha az ügyészség mértékes indítványa törvénysértő?

A gyakorlat alapján a választ egyenként lehet megadni. A minősítés, mint arra később részletesen kitérek, itt sem köti a bíróságot, a törvénysértő ügyészi indítvány pedig az előzőekben írtak szerint feloldható. Amennyiben a vádlott meggyőző magyarázatát adja a vallomása megváltoztatásának, a bíróság elfogadhatja a beismerését. Ugyanakkor bármilyen észszerű kétely esetén a beismerő nyilatkozat elfogadását meg kell tagadni. Az elfogadás megtagadásának jellemző okai a következők voltak: (a) a vallomás megváltoztatására vonatkozó magyarázat nem volt elfogadható, (b) a büntetőjogi felelősség tisztázása érdekében további bizonyítás volt indokolt, (c) a törvényes minősítés megállapítása további bizonyítást indokolt, (d) a vádlott nem mondott le a tárgyaláshoz való jogáról.

Nevesíték néhány példát továbbá azon hatályon kívül helyezéshez vezető hibák közül is, amelyek a beismerés törvénysértő elfogadásából voltak eredeztethetők: (a) a beismerő nyilatkozat nem volt egyértelmű, (b) a terhelt nem a vád szerint ismerte be a bűnösségét, (c) az előkészítő ülésen érdemi védekezésre került sor, (d) a

²⁶ FICSÓR: i. m. 58.

²⁷ MÁRKI: i. m. 226.

terhelt bizonytalan volt a vallomásában, (e) a ténybeli beismerés mellett a bűnösség tagadására került sor, (f) a beismerést a védelmi bizonyítási indítvány tette kétséssé, (g) a vádirati tényállás nem alapozta meg a bűnösség megállapítását, (h) a vádlott a beismerésében jogos védelmi helyzetre hivatkozott.

Mindebből jól érzékelhető, hogy milyen kiemelt felelősséget jelent érdemi bizonyítás és bizonyítékértékelés nélkül a beismerés elfogadására alapítottan üggydöntő, bűnösséget megállapító ítéletet hozni.

6. A beszámítási képesség mint törvényi feltétel

A kérdés, mely szerint elfogadható-e a beismerés kóros elmeállapotú, de büntethető terhelt esetében, nem csak a joggyakorlat-elemzés során, de a Kúria gyakorlatában is felmerült. Ebben a kérdésben megoszlanak az álláspontok: az ügyészség szerint a válasz egyértelműen nemleges.²⁸ Mindenesetre a vizsgált ügyek 7,8%-ában állt rendelkezésre a nyomozás során szerzett igazságügyi elmeorvos-szakértői vélemény. A Kúria a következők szerint fejtette ki álláspontját ezzel kapcsolatban.

A terhelt beszámítási képességének esetleges – tisztázott – korlátozottsága önmagában nem zárja ki automatikusan a beismerő nyilatkozatának elfogadását. Vizsgálni kell azonban a terhelt elmeállapotára figyelemmel, hogy a konkrét cselekmény tekintetében a terhelt e nyilatkozatának természetét és elfogadásának következményeit megértette-e. Az észszerű kétely a beszámítási képességével kapcsolatos bizonytalanságot jelenti. Ilyenkor nem mellőzhető a bizonyítás felvétele, szakértő kirendelése és a rendes eljárás lefolytatása. Érdemi bizonyításnak ugyanis az előkészítő ülésen nincs helye, az csak a tárgyaláson történhet. A beszámítási képességet mindig az adott ügyben elbírálandó cselekmény tekintetében kell vizsgálni. A beszámítási képesség korlátozottsága nem számít törvényben meghatározott beismerő nyilatkozat elfogadását kizáró körülménynek. Észszerű kétely sem valósul meg iránta szükségképpen.²⁹

A büntetőperbeli igazság elfogadásának ily módon számos feltétele van, még tágító hatással is, de kétely esetén megdőlni az elfogadása, hiszen a bizonyítás – azaz

²⁸ POLT PÉTER – BODONY ISTVÁN: Marasztaló ítélet tárgyalás nélkül: az előkészítő ülés új funkciói a tárgyalás előkészítése során. In: CZINE ÁGNES – DOMOKOS ANDREA – LUKÁCS KRISZTINA (szerk.): *Studia in honorem Mihály Tóth: 70. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021.* 387–398. 392.; BELOVICS ERVIN: Az előkészítő ülés szerepe a 2017. évi XC. törvényben. In: MOLNÁR GÁBOR MIKLÓS – KOLTAY ANDRÁS (szerk.): *Bonus Iudex: Ünnepi kötet Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából.* Pázmány Press, Budapest, 2018. 39–53., 47.

²⁹ BH 2021.160.

az anyagi igazság keresése – nem mellőzhető. Különös gondossággal kell ezért eljárni, ha a vádlott beszámítási képessége korlátozott.

Kérdésként merült fel továbbá, hogy a bíróság a tárgyalás előkészítése során jogosult-e a vádlott beszámítási képességének tisztázása érdekében igazságügyi elmeorvos-szakértői véleményt beszerezni? Ezt természetesen semmi sem zárja ki, viszont ilyen esetben az ügy az előkészítő ülésen nem fejezhető be, mivel a szakvélemény felhasználására már csak a tárgyaláson, bizonyítás keretében van lehetőség.³⁰ Ez a megoldás inkább a perkoncentráció igényének felel meg, mivel így is alkalmas az eljárás gyorsítására.

Mindemellett jogértelmezésre szorult a más ügyben felmerült szakvélemény felhasználhatósága is. Erre a törvény ugyan a gyorsítás és az egyszerűsítés jegyében lehetőséget biztosít, de ez a megoldás csupán „felelősséggel fogyasztandó”, elvégre nem feltétlenül lehet cél az egyszerűsítés bármi áron. A Kúria következetes álláspontja, hogy a beszámítási képesség mindig az adott ügyben elbírált cselekmény tekintetében vizsgálendő, és a szakértők is az eljárás tárgyát képező bűncselekményre tekintettel adnak véleményt. Ezért sem a cselekmények időbeli közelsége, sem a hasonló jelleg nem ad alapot a más ügyben készült vélemény kritika nélküli elfogadására. Kétely esetén ezáltal nem mellőzhető egy újabb szakértői vélemény beszerzése.³¹

Az ügyesség – mint említettem – a fenti kúriai álláspontot nem minden esetben osztja, azaz korlátozott beszámítási képesség esetén nem tesz mértékes indítványt. Talán ezért korlátozott a precedensrendszer.

7. A többvádoltas ügyek problémája

Sajnálatos tény, hogy a jogalkotó képtelen megszabadulni attól a megmerevedett jogalkotási koncepciótól, hogy a büntetőeljárás törvényt minden esetben egyetlen terhelt egyetlen cselekményéhez igazítva alkotja meg. Több terhelt esetében viszont jogalkalmazói értelmezéssel kell megoldani azon helyzeteket, amelyekre a jogalkotó nem adott választ.

Természetesen több terhelt esetében sem lehet kizárt a beismerés elfogadása egyes vádlottak vonatkozásában; a tagadó terheltek esetében pedig meg kell tartani a tárgyalást. Ugyanakkor már az Alkotmánybíróság is vizsgálta azt a kérdést, hogy sérül-e a pártatlan bírósághoz való jog, ha a tárgyaláson a tagadó vádlott-társ

³⁰ Uo.

³¹ Uo.

ügyét ugyanaz a bíró bírálja el, aki az előkészítő ülésen elfogadta a beismerő és társát is terhelő másik terhelt vallomását.

A kérdés megválaszolásakor egyértelművé tette, hogy az eljáró bíró – akár önállóan, akár a bíróság tagjaként – nem tölt be több eljárási pozíciót pusztán amiatt, hogy az előkészítő ülésen egy vagy több vádlott ügyében dönt, majd a tárgyalás során a további vádlott(ak) büntetőjogi felelősségéről határoz. Ha tehát az előkészítő ülésen elfogadja a bűnösséget beismerő terhelt nyilatkozatát, és ítéletet hoz, majd a többi vádlott ügyében az eljárást az általános szabályok szerint folytatja, nem tekinthető többes szerepben eljárónak. Ebben az esetben a bíró az Alaptörvény 25. cikkében meghatározott feladatát az Alaptörvény 28. cikke és a Be. előírásainak megfelelően látja el. Mivel nem merül fel többes bírói szerepvállalás, az adott eljárási szakaszban és kontextusban nincs olyan helyzet, amely megkérdőjelezné a pártatlanságot.³²

Ennek ellenére aligha vitatható, hogy az egyik legnehezebb védői szerep olyan tagadó terhelt védelmét ellátni, akinek a tette társával szemben jogerős ügydöntő határozattal befejeződött az eljárás, mert az előkészítő ülésen beismert. A védőnek tudniillik ilyenkor úgy kell a tárgyaláson képviselnie a védencét, hogy már van egy jogerős ítéleti tényállás a bűncselekmény elkövetéséről, és – valljuk be – közvetetten a tagadó vádlott cselekvőségéről is. Persze ettől még születhet a tárgyaláson felmentő ítélet, amivel a beismerő vádlott perújítási okot nyer(het). A bizonyítást azonban nehezítheti a beismerő terhelt megváltozott eljárási pozíciója, mivel ilyenkor a bizonyításban már csak tanúként vehet részt.³³

A törvényes megoldás természetesen az ügyek elkülönítése azon vádlottakra vonatkozóan, akiknek a beismerő vallomását a bíróság elfogadta. Abban viszont teljes mértékben egyöntetű a gyakorlat, hogy egyetlen vádirat esetén kizárólag több terhelt ügyeinek az elkülönítésére kerülhet sor. Ellenben egy vádlott több bűncselekménye esetén a törvény erre nem ad lehetőséget. Amennyiben a terhelt egyes bűncselekményekre beismerő vallomást tesz, másokat viszont tagad, nincs helye elkülönítésnek.³⁴ A terhelt ezzel legfeljebb egy lényeges enyhítő körülményt nyerhet.

Több bíróság esetében észleltük azt a tévesnek mondható gyakorlatot, hogy a beismerő vallomás (nyilatkozat) elfogadása mellett nem került sor ítélethozatalra, hanem a beismerő terheltet a tagadó vádlottak tekintetében lefolytatandó bizonyítás sikere érdekében „benn tartották” az eljárásban. Mivel ez a gyakorlat egyértelműen negligálja a jogalkotói akaratot, csakúgy, mint a beismerő terheltnek az el-

³² 26/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [70]–[71].

³³ GELLÉR BALÁZS – BÁRÁNYOS BERNADETT: Az új Be. kapcsán a joggyakorlatban jelentkező egyes problémák az előkészítő ülés, a szakértő és a zár alá vétel szabályozásán keresztül. *Miskolci jogi Szemle*, 2019. (2) klsz. 1. köt., 303–315., 308.

³⁴ Be. 503. § (1)–(2) bekezdés.

járás gyors befejezéséhez fűződő érdekét, nem támogatható. Ezzel összefüggésben a jogalkotás folyamán felmerült egy rendkívül érdekes, a problémán némileg enyhítő, a bírói pártatlanságot alátámasztó javaslat: ne legyen azonos az előkészítő ülés során a beismerő vádlottak esetén ítéletet hozó és a tagadó vádlottak esetén a tárgyalást vezető bíró személye. Ez a megoldás viszont az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem volt megvalósítható.

8. A tárgyaláson tett beismerés

A Be. biztosítja annak lehetőségét is, hogy a terhelt a tárgyaláson – nyilvánvalóan a bizonyítás eredményéhez vagy (rá nézve) eredménytelenségéhez képest – változtassa meg álláspontját, és tegyen beismerő vallomást.³⁵ Esetenként tévedésre ad okot, hogy ilyen esetben már nincs „kötőereje” az előkészítő ülésen előterjesztett ügyészi mértékes indítványnak. Következésképpen a büntetést a Btk. Általános és Különös Részi törvényi tételkeretek között kell kiszabni. A nyereség a bizonyítás befejezése, az eljárás gyorsabb lezárása és egy enyhítő körülmény.

Kérdés viszont, hogy a terhelti beismerés ösztönzése érdekében a jogalkotó miért nem teremtette meg a lehetőségét a mértékes indítvány elfogadásának, illetve megtételének a tárgyalás során? Nagy valószínűséggel ennek a „terhelti taktikázás” elkerülése lehetett az oka. Tudniillik az alapvető jogalkotói akarat hiúsulna meg azzal, ha a tagadó terhelt az előkészítő ülésen nem tennének beismerő nyilatkozatot, hanem ezt a tárgyaláson folyó bizonyítás eredményétől tennék függővé. Ez a megoldás valóban nem szolgálná az eljárás gyorsítását.

9. Eltérés a vádirati minősítéstől

A vádely helyes értelmezése szerint a minősítés nem köti a bíróságot. Vajon ez az előkészítő ülésen tett beismerés esetén is elmondható? A jogalkotónak hála, ma már erre a kérdésre egyértelműen igenlő válasz adható: a vádirati minősítés nem köti a bíróságot. A beismerés ugyanis mindig a vádirati tényállásra és nem a minősítésre vonatkozik.³⁶ Amennyiben a vád szerinti minősítés törvénysértő, azt a terhelti beismerés nem teheti törvényessé.

A bíróságnak tehát az eltérő minősítés lehetőségét ebben az eljárási szakaszban is meg kell állapítania, ezzel is biztosítva a terhelt védekezéshez való jogát.

³⁵ Be. 523. § (2) bekezdés.

³⁶ Be. 500. § (2) bekezdés b) pont.

2021. január 1-jétől pedig ez a jogosultság a másodfokú bíróságot is megilleti: az elsőfokú ítéletnek a vádirati minősítéssel egyező minősítését akkor is megváltoztathatja, ha ennek egyébként helye van.³⁷ A beismerés elfogadása tekintetében ezért elsősorban a vádirati tényállás beismerésének van elsődleges jelentősége.

10. Eljárási szabálysértések

A Kúria felülvizsgálati eljárásaiban – a joggyakorlat-elemzés által is igazoltan – gyakran képezték vizsgálat tárgyát az előkészítő üléshez kapcsolódó különféle eljárási szabálysértések. Nem véletlen, hogy – a számos kötelezően elutasított felülvizsgálati indítvány tapasztalatai alapján – szorgalmaztuk a jogalkotónál a beismerés elfogadásával kapcsolatos relatív eljárási szabálysértések feltétlen hatályon kívül helyezést eredményező eljárási szabálysértéssé alakítását, amelynek a jogalkotó eleget is tett. A következőkben erre kívánok néhány példát nevesíteni.

Nem eredményezheti az elsőfokú bíróság által törvényi feltételek hiányában elfogadott bűnösséget beismerő nyilatkozatból fakadó eljárási szabálysértés megállapítását, ha a beismerést elfogadó végzés meghozatalát követően a terhelt a beismerésre és/vagy a tárgyalásról lemondásra irányuló nyilatkozatát megváltoztatja. Nem lehet hivatkozni eredményesen olyan tényre, amelynek figyelembevételére a beismerő nyilatkozat elfogadásakor a bíróságnak nem volt lehetősége.³⁸

A beismerő és a tárgyalásról való lemondó nyilatkozatot ugyanakkor a rövidített jegyzőkönyvben is rögzíteni kell. E nélkül úgy kell tekinteni, hogy a terhelt beismerő nyilatkozata nem állt a bíróság rendelkezésére. A jegyzőkönyvnek olyan módon kell rögzítenie a történeteket, hogy abból ellenőrizhetően megállapíthatók legyenek a beismerő nyilatkozat elfogadhatóságának feltételei. Ennek megsértése a felülvizsgálat során is hatályon kívül helyezéshez vezet.³⁹ Amennyiben az iratok alapján nem lehet megállapítani, hogy a terhelt a beismerő nyilatkozatát a törvényben előírt figyelmeztetéseket követően tette meg, akkor e törvényi feltétel hiányára lehet következtetni.

A Kúria ugyanakkor az alsóbb fokon eljáró bíróságokkal szemben nem minősítette feltétlen hatályon kívül helyezést eredményező eljárási szabálysértésnek azt az esetet, amikor az elsőfokú bíróság törvénytől fogadta el a beismerő nyilatkozatot, majd az erről szóló végzését elmulasztotta hatályon kívül helyezni. Utóbbi leszámítva ugyanis a törvényi szabályok teljességének betartásával folytatta le a tárgyalást, és a bizonyítás alapján hozott ítéletet, maradéktalanul biztosítva a

³⁷ Be. 606. § (3) bekezdés.

³⁸ BH 2022.121.

³⁹ BH 2022.120., BH 2022.199.

terhelti jogok érvényesülését.⁴⁰ Úgy is lehet fogalmazni, hogy a szabályszerűen megtartott tárgyalással „jóvá tette” a kétségtelenül törvénytörő mulasztását.

11. Kitekintés a vádalku típusú jogintézmények nemzetközi gyakorlatára

STEINER GÁBOR tanulmányában rámutat, hogy a vádalku kifejezés használata Magyarországon problematikus, mivel az intézmény hosszú ideig nem létezett a hazai jogrendszerben, és a hatályos Be. is inkább az „egyezségkötés” terminust részesíti előnyben. Emellett a jogásztársadalomban sincs konszenzus arról, hogy az „alku” fogalma mennyire illeszthető be a magyar büntetőeljárás rendszerbe, mivel egyes értelmezések szerint az összeegyeztethetetlen a „vád” fogalmával. A terminológiai vitát jól mutatja, hogy a szakirodalomban különböző elnevezések terjedtek el, mint például „nyomozási alku”, „védekezési alku” vagy „bűnösségi alku”, ami tovább erősíti a fogalom meghatározásának bizonytalanságát. A szerző szerint általánosságban akkor beszélhetünk vádalkuról, amikor a terhelt beleegyezik abba, hogy bűnösnek vallja magát az ellene felhozott vád tekintetében, bízva abban, hogy mindezért cserébe valamit kap az államtól.⁴¹

A vádalku elterjedése az elmúlt három évtizedben világszerte nagyobb jelentőségre tett szert a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának növelése érdekében. PAOLINI és társai empirikus kutatásából⁴² kiderül, hogy a világ 174 vizsgált joghatóságából 101 már alkalmaz vádalku típusú jogintézményt. Az adatok azt mutatják, hogy a vádalku formalizálásának esélye szoros összefüggést mutat a jogrendszer eredetével és a politikai berendezkedéssel: a francia és skandináv jogi hagyományokkal rendelkező országok, valamint a muszlim többségű lakossággal rendelkező államok jellemzően kevésbé hajlamosak a vádalku alkalmazására, míg a demokratikus berendezkedésű országok nagyobb hajlandóságot mutatnak a jogintézmény bevezetésére.⁴³

⁴⁰ BH 2023.93.

⁴¹ STEINER GÁBOR: Vádalku a nemzetközi büntetőjogban és a kontinentális típusú vádakban. *Európai Jog*, 2021. (5), 24–29., 24.

⁴² A kutatás 174 ország vádalku típusú jogintézményét vizsgálta szakértői kérdőívek, jogforrások és statisztikai elemzések (logisztikus és lineáris regresszió, klaszteranalízis) segítségével. Az adatok hitelességét a több forrásból történő ellenőrzés biztosította, de a vizsgálatnak korlátai is vannak: az oksági kapcsolatok nem bizonyíthatók, a vádalku alkalmazási aránya csak 52 országban volt elérhető, és bizonyos tényezőket (például ügyészi kinevezés, védői kirendelés, letartóztatás és halálbüntetés hatása) nem tudtak vizsgálni. Az eredmények így inkább a vádalku globális trendjeit mutatják be, de a módszertan megbízható képet ad a nemzetközi gyakorlatról.

⁴³ GABRIELE PAOLINI – ELENA KANTOROWICZ-REZNICHENKO – STEFAN VOIGT: Plea Bargaining Procedures Worldwide: Drivers of Introduction and Use. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2025. (1), 27–75., 27.

A vádalku tényleges használata jelentős eltéréseket mutat az egyes országok között. A kutatás alapján a spanyol és szocialista jogi hagyományokkal rendelkező országokban a vádalku alkalmazási aránya magasabb, míg a jogintézmény szigorúbb szabályozása csökkenti annak gyakoriságát. Az adatok szerint a rugalmasabban szabályozott vádalkurendszerekben akár 14%-kal magasabb lehet az alkalmazás aránya, míg a szigorúbban szabályozott rendszerek esetében ez az arány akár 18%-kal is csökkenhet. A GDP növekedésének hatása is érdekes képet mutat: míg a közepes jövedelmű országokban a vádalku alkalmazási aránya növekszik, addig a magasabb jövedelmű országokban a tendencia megfordul, és csökken a vádalku alkalmazása.⁴⁴

A kutatás egyik fontos megállapítása, hogy az esküdtbíróági rendszerrel rendelkező országokban a vádalku alkalmazása jelentősen magasabb. Ennek egyik oka, hogy az esküdtbíróági tárgyalások jellemzően hosszadalmasabbak és költségesebbek, így az eljárás alanyai is érdekeltek abban, hogy elkerüljék a teljes körű bíróági eljárást. Ugyanakkor a vádalku népszerűségének másik kulcsa a szabályozás rugalmassága: a túlzottan merev vagy túlszabályozott rendszerekben a vádalku kevésbé vonzó lehetőség a felek számára. A kutatás eredményei rávilágítanak arra, hogy a vádalku globális alkalmazása mögött nem csupán gazdasági és jogi tényezők, hanem kulturális és politikai sajátosságok is meghatározó szerepet játszanak.⁴⁵

12. Záró gondolatok

A jogalkotói sikerélményként manifesztálódott előkészítő ülés kritikájaként indokolt lehet idézni CSEMEGI KÁROLY kúriai tanácselnökként megfogalmazott bölcsességét: „[...] arra igenis esküt tettem, hogy igazságosan és lelkiismeretesen, a törvények értelmében mondok ítéletet, de arra nem, hogy gyorsan fogok ítélni [...]”.⁴⁶ Az élet viszont mindig kompromisszumokból áll. Ennek egyik fájdalmas, de szükségszerű velejárója a konszenzuális eljárások, de kiváltképpen az előkészítő ülés hatása az eljárási szereplők szemléletének változására. A hagyományos, elsősorban a tárgyaláson alapuló bírói döntéshozatalt felváltó előkészítő ülés más elvárást támaszt az anyagi igazságra törekvéssel szemben. A törvényi feltételek vizsgálatára leszűkült bírói szerep viszont mára csupán „limitált kontroll”.⁴⁷ Más megfogalmazásban: el kell fogadnia az ügyészség által felajánlott igazságot, és azt

⁴⁴ Uo. 42.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ Idézi FINKEY FERENC: *Büntető perorvoslati rendszerünk revisiójához*. Első Kecskeméti Hírlapkiadó, Kecskemét, 1935. 15.

⁴⁷ CSÁK–CZEBE (2023b): i. m. 219.

bírói ítéletté szentesíteni.⁴⁸ Csak remélhetjük, hogy azok a jogintézmények, amelyek nemcsak az eljárást gyorsítják és egyszerűsítik, hanem a bírói hivatástudat eróziójához vezetni. Ezért nem kétséges, hogy a processzuális kérdésekben a mindennapi tapasztalatok és – ha szükséges – folyamatos reformok révén érhetjük el, hogy a hatékonyság és a garanciák ingadozó egyensúlyát legalább időlegesen fenntartsuk. Hiszen könnyen meg lehet, hogy a teljes és állandó egyensúly csupán elérhetetlen illúzió marad.⁴⁹

Az egyszerűsítésre és gyorsításra vonatkozó jogalkotói akaratot kifejező jogintézmény bár működőképesnek bizonyult, de ennek ára is van: a felülvizsgálati eljárásokban és a joggyakorlat-elemzés során tapasztalt eljárási szabálysértések. Egy másik releváns veszélyre figyelmeztet bennünket KORINEK LÁSZLÓ, aki meglátásom szerint jogosan kérdőjelezi meg, hogy „[...] a szükségképpen inkvizitórius nyomozás mennyire képes befolyásolni, netán kész helyzet elé állítani a bírósági eljárást”.⁵⁰

Vajon a szóban forgó gyorsító és egyszerűsítő megoldás tekinthető-e a büntető-eljárási törvény evolúciójának? Ha az evolúció azt jelenti, hogy a cro-magnoni emberből homo erectus lett, akkor inkább nem használnám az evolúció kifejezést a konszenzuális eljárások folytán megváltozott büntetőeljárásra. Némi malíciával inkább azt mondanám, hogy a homo erectusból lett cro-magnoni ember. Az viszont kétségtelen, hogy reformációként értelmezhető a folyamat. Ha vallástörténeti alapon vizsgáljuk, hasonló a helyzet: a reformációval, a protestantizmussal sok minden egyszerűsödött.

Kicsit olyan a helyzet mint ahogy kiváló humoristáink, ROMHÁNYI JÓZSEF és NEPP JÓZSEF a gyógyítással kapcsolatban fogalmaztak: „Sok esetben már az is számottevő, ha az orvos életben marad”.⁵¹ Személyes, ám ma már erősen vitatható véleményem, hogy az sosem baj, ha azt ítéljük el, aki elkövette a bűncselekményt, és azért ítéljük el, amit elkövetett. Végül is ilyen helyzetet eredményez a perbeli igazság térnyerése. Ugyanakkor nem hagyom magamat meggyőzni az ellenkezőjéről Romhányi és Nepp másik bölcs gondolatára tekintettel: „Ne vedd el a beteg kedvenc rögeszméjét, hátha rosszabbat szerez be helyette”.⁵²

⁴⁸ FICSÓR: i. m. 54.

⁴⁹ TÓTH MIHÁLY: Megjegyzések az új büntetőeljárási törvény egyes korrekcióiról. In: CZINE ÁGNES – LUKÁCS KRISZTINA (szerk.): *Időszerű kérdések a büntetőeljárásban*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2020. 95–110., 110.

⁵⁰ KORINEK LÁSZLÓ: Király Tibor és az eljárási igazságosság: A 100 éves Király Tibor köszöntésére. *Jogtudományi Közöny*, 2020. (7–8), 293–301., 299.

⁵¹ ROMHÁNYI JÓZSEF–NEPP JÓZSEF (írta): *Kérem a következőt! Most kezdődik a bál*. Pannónia Filmstúdió, 1975/1. rész.

⁵² ROMHÁNYI JÓZSEF – NEPP JÓZSEF (írta): *Kérem a következőt! Liba-hiba*. Pannónia Filmstúdió, 1976/9. rész.

Az előzőekben bemutatott, sajátosan egyoldalú konszenzuson alapuló jogintézmény kapcsán egy gondolatot megérdemel a büntetés céljai érvényesülésének vizsgálata is. Sajátos módon az eljárási szabályok bírálatai és értékelése mellett ezzel foglalkozunk legkevesebbet a mindennapi jogalkalmazás során. „Ha a csúfolót megvered, az együgyű lesz okosabb; és ha megdorgárod az eszest, megérti a tudományt”⁵³ olvashatjuk a példabeszédekben. Elismerhetjük ezért, hogy legtöbbször fontos és elkerülhetetlen a büntetés, az állam büntetőigényének maradéktalan érvényesítése, de igenis vannak esetek, amikor az elkövető jobb belátásra térítése, a bűnösség beismerése és nem utolsósorban a sértett reparálása is elegendő lehet a büntetőjogi célok érvényesüléséhez.

Nem áll módomban ugyanakkor vitatni KIRÁLY TIBOR alábbi megállapítását: „Az eljárásban, amelyben a bíróságnak a valóságot függetlenül a felek tevékenységtől is, meg kell állapítania, ahol ennek érdekében érvényes a bíróságra az officialitás, a bizonyítékok szabad mérlegelése, a materiális igazságot állapítják meg. Ahol ellenben a felek rendelkezési jogosultsága domináns, és nyilatkozataik kötik a bíróságot (pl. lemondás a jogról), vagy a törvény határozza meg a bizonyítékok értékét, ott a bíróság formális igazságot állapít meg.”⁵⁴ Perbeli igazság alatt ezért lényegében a bizonyítás nélkül meghozott ítélet valóságtartalmát kell elfogadnunk a büntető-eljárásban, elismerve, hogy néha a teljes bizonyítás lefolytatása után sem tudunk más eredményre jutni. A materiális igazságra való törekvés a konszenzuális eljárásban a beismerés feltételeinek vizsgálatában és el nem fogadásában nyilvánul meg. Elfogadás esetén pedig „győz” a perbeli igazság.

A jogerős ítélet és az igazságos ítélet fogalmát azonban nem szabad összemoznunk egymással. Az igazságos ítélkezés bár kétségtelenül nehéz, de nem lehetetlennek ígérkező feladat. A praxis ezt kétségtelenül alátámasztotta. A konszenzuális eljárásokban ezért maradéktalanul érvényesül a perbeli igazság, de mindig megvan a lehetőség az anyagi igazság keresésére. A valósághű tényállás megállapítása pedig a bíró törvényi kötelezettsége, legalábbis egyelőre. Számomra mégis Finkey örök érvényű gondolata irányadó: „Az igazság, mint a büntető per jog legfőbb vezérelve, nekünk per jogászoknak sem jelent másat, mint azt, hogy [...] [a] büntetőbírónak hivatalból mindig a való, a történetileg bizonyos tényállást kell megállapítania és erre építeni úgy a felmentő, mint a marasztaló ítéletet.”⁵⁵

⁵³ Biblia. Károli Gáspár fordítása. Bölcs Salamonnak Példabeszédei. Péld. 19.27. Elérhető: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/BibliaKarlo-biblia-karloi-gaspar-forditasa-1/bolcs-salamonnak-peldabeszedei-DB03/peld-19-E23E/>

⁵⁴ KIRÁLY: i. m. 186.

⁵⁵ FINKEY (1927): i. m. 17–18.

Felhasznált irodalom

- BÁRD KÁROLY: *A büntető hatalom megosztásának buktatói*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
- BELOVICS ERVIN: Az előkészítő ülés szerepe a 2017. évi XC. törvényben. In: MOLNÁR GÁBOR MIKLÓS – KOLTAY ANDRÁS (szerk.): *Bonus Iudex: Ünnepi kötet Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából*. Pázmány Press, Budapest, 2018. 39–53.
- CZEBE ANDRÁS: Audiatur et altera pars. *Kúriai Döntések*, 2023. (1), 187–192.
- CSÁK ZSOLT – CZEBE ANDRÁS: A perbeli igazság térnyerése a büntetőeljárásban. *Magyar Jog*, 2023. (4), 218–222. [CSÁK–CZEBE (2023b)].
- CSÁK ZSOLT – CZEBE ANDRÁS: Jogértelmezési kérdések az öt éve újragondolt büntetőeljárási kódex tükrében. *Közjogi Szemle*, 2023. (3), 27. [CSÁK–CZEBE (2023a)].
- FANTOLY ZSANETT: Új büntetőeljárási törvényünkről, különös tekintettel az előkészítő ülés szerepére a magyar és az amerikai büntetőeljárásban. In: HOLÉ KATALIN – KIRÁLY ESZTER (szerk.): *Haladás és ellenállás: Erdei Tanár Úr és más szerzők dolgozatai*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2021. 100–107.
- FARKAS ÁKOS: *A falra akasztott nádpálca avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*. Osiris, Budapest, 2002.
- FICSÓR GABRIELLA: Az új büntetőeljárási kódex alkalmazásának néhány kezdeti nehézsége. In: CZINE ÁGNES – LUKÁCS KRISZTINA (szerk.): *Időszerű kérdések a büntetőeljárásban*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2020. 53–63.
- FINKEY FERENC: Anyagi igazság és téves jelszavak a büntető eljárásban. *Magyar Jogi Szemle*, 1927. (3), 80–103.
- FINKEY FERENC: *Büntető perorvoslati rendszerünk revíziójához*. Első Kecskeméti Hírlapkiadó, Kecskemét, 1935.
- GELLÉR BALÁZS – BÁRÁNYOS BERNADETT: Az új Be. kapcsán a joggyakorlatban jelentkező egyes problémák az előkészítő ülés, a szakértő és a zár alá vétel szabályozásán keresztül. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019. (2) klsz. 1. köt., 303–315.
- KIRÁLY TIBOR: *Büntetőítélet a jog határán*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972.
- KORINEK LÁSZLÓ: Király Tibor és az eljárási igazságosság: A 100 éves Király Tibor köszöntésére. *Jogtudományi Közlöny*, 2020. (7–8), 293–301.
- MÁRKI ZOLTÁN: Tapasztalat (ítélkezés, büntetőjog): (tisztelgés Király Tibor előtt). In: CZINE ÁGNES (szerk.): *Király Tibor: emlékkötet*. ORAC, Budapest, 2022. 225–243.
- GABRIELE PAOLINI – ELENA KANTOROWICZ-REZNICHENKO – STEFAN VOIGT: Plea Bargaining Procedures Worldwide: Drivers of Introduction and Use. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2025. (1), 27–75.
- POLT PÉTER – BODONY ISTVÁN: Marasztaló ítélet tárgyalás nélkül: az előkészítő ülés új funkciói a tárgyalás előkészítése során. In: CZINE ÁGNES – DOMOKOS ANDREA – LUKÁCS KRISZTINA (szerk.):

Studia in honorem Mihály Tóth: 70. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021. 387–398.

STEINER GÁBOR: Vádalku a nemzetközi büntetőjogban és a kontinentális típusú vádakban. *Európai Jog*, 2021. (5), 24–29.

SZOMORA ZSOLT: Az előkészítő ülésen tett beismerő vallomás alapjogi deficitjei: a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelme. In: CZINE ÁGNES – DOMOKOS ANDREA – LUKÁCS KRISZTINA (szerk.): *Studia in honorem Mihály Tóth: 70.* Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021. 399–408.

TÓTH MIHÁLY: Az egyezség és a „mértékes ügyési indítvány” kezdeti tapasztalatai. *Magyar Jog*, 2022. (3), 129–137.

TÓTH MIHÁLY: Kritikus értékelés a büntetőjogi jogalkotás „új hullámáról”. In: FENYVESI CSABA – HERKE CSONGOR (szerk.): *Tanulmányok Erdősy Emil professzor tiszteletére.* Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2002.

TÓTH MIHÁLY: Megjegyzések az új büntetőeljárás törvény egyes korrekcióiról. In: CZINE ÁGNES – LUKÁCS KRISZTINA (szerk.): *Időszerű kérdések a büntetőeljárásban.* Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2020. 95–110.

Abstract

A SPECIFIC CONSENSUS, OR THE EXPERIENCES OF THE PREPARATORY SESSION IN CRIMINAL PROCEEDINGS

This study examines the procedural and dogmatic aspects of judgments rendered without evidentiary proceedings based on a confession made at a preliminary hearing. The author highlights that the primary aim of criminal proceedings today is increasingly shifting toward efficiency and simplification, often at the expense of the pursuit of truth. The paper analyzes the role of the prosecutor's measured motion, the conditions for accepting a confession, the issue of criminal responsibility, and the dilemmas arising in multi-defendant cases. The research builds on a jurisprudential analysis by the Curia of Hungary and includes a comparative overview of international plea bargaining models. The author argues that the procedure centered on the preliminary hearing can be effective, but its legitimacy depends on upholding judicial impartiality and the enforcement of material truth. The study concludes that maintaining a balance between procedural speed and justice is essential for preserving the integrity of criminal adjudication.

Keywords: *preliminary hearing; confession; consensual procedure; procedural truth; prosecutorial sentencing proposal*

DR. CSEH TIBOR ANDRÁS

főtitkár, Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége (MAGOSZ)

A FÖLDFORGALMI SZABÁLYOZÁS A KÖZJOG ÉS A MAGÁNJOG HATÁRMEZSGYÉJÉN

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Cseh.125>

Összefoglaló

„Hazát nem alkothat holt föld, csak élő ember” – áll Széchenyi István *Hunnia* című munkájában. Ám közel sem mindegy, hogy ez az „ember”, azaz a földtulajdonosi réteg hogyan és milyen célokkal gazdálkodik ezzel a stratégiai vagyonnal. Magyarország területének ugyanis közel 80 százaléka termőföld, ami európai viszonylatban is kiemelkedő aránynak minősül. Szintén büszkeségre adhat okot az is, hogy termőföldjeink többsége, közel 5 millió hektár, mezőgazdasági hasznosításban van. Ez jócskán felülmúlja a legtöbb európai ország adottságait. A föld a legalapvetőbb termelési eszköz a gazdák számára, értékállósága és az ahhoz kapcsolódó támogatások miatt azonban komoly érdeklődés van iránta az ágazaton kívüli befektetők részéről is. Nem véletlen, hogy itthon szigorú szabályok vonatkoznak a földszerezésre. A téma jogalkalmazási sajátosságait az adja, hogy az alapvetően magánjogi jogviszonyokat (például egy termőföld-adásvételi vagy -haszonbérleti szerződést) szigorú szerzési korlátozások befolyásolják, melyek kógens jellegű rendelkezések-ből épülnek fel.

Kulcsszavak: termőföld; adásvétel; haszonbérlet; szerzési korlátozások

1. A szigorú előírások jogpolitikai indokai

1.1. Stratégiai szempontok

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) és annak végrehajtási jogszabályai – annak ellenére, hogy szabályozási tárgyuk középpontjában magánjogi jogviszonyok állnak – dogmatikai szempontból normatív jellegű, közjogi jogszabályoknak minősülnek, elsődleges céljuk pedig a termőfölddel kapcsolatos szerzési korlátozások megállapítása. A szerződési szabadság korlátozása egyébként nem példa nélküli a

magyar magánjogi szabályozásban, és általában összefüggésben van Magyarország gazdasági önrendelkezésének védelmével [lásd például a kormányzati vétőjog biztosítását a stratégiai minősített magántulajdonú társaságok értékesítése esetén – 561/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet].

A jelenlegi földforgalmi szabályok megalkotását is egyértelműen ilyen célok indokolták, hiszen a termőföld – a történelem kezdeteitől fogva – egy ország legfontosabb stratégiai vagyonának a magját adja, annak hiányában önálló államiságról sem beszélhetünk. Szerzési korlátozások nyilvánvalóan nem csak a magyar jogrendszerben jelennek meg a termőföld kapcsán, hiszen Európa számos országában szigorú feltételekhez kötik a földszerzést (nem titkoltan a magyar Földforgalmi törvény is számos eszközt átvett a francia, az osztrák vagy a dán szabályozásból). Jogalkotási mozgásterünk ugyanis egyszerre korlátozott és egyben szabad is: a közös mezőgazdasági politika ugyan az Európai Unió egyik legfontosabb politikája, de tárgyi hatálya nem terjed ki a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek tagállami szabályozására, nem szabályozza a birtokviszonyokat.¹

1.2. Az új szabályozás legfontosabb elemei

Már több mint tíz éve annak, hogy hatályba lépett az „új” Földforgalmi törvény, amely alapvető változásokat hozott a magyar birtokpolitikában. Néhányat kiemelve ezek közül:

- 1.) A zsebszerződések felszámolása érdekében az adásvételi szerződéseket immáron biztonsági okmányon, ún. „zöld papíron” kell beadni.
- 2.) A szerződések hatálybalépése hatósági jóváhagyáshoz kötött.
- 3.) A helyi gazdákat elővásárlási és előhaszonbérleti jog illeti meg.
- 4.) A gazdálkodói szempontok érvényre juttatása érdekében a szerződéseket a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara helyi szervezete is véleményezi.
- 5.) Talán a legradikálisabb (de helyesnek bizonyuló) változás volt az is, hogy aki földet vásárol, az köteles azt maga használni, nincs lehetőség tehát a megvásárolt föld bérbeadására. Ezzel egyértelműen azt a szándékát fejezte ki a jogalkotó, hogy a földvásárlásra ne befektetési céllal kerüljön sor, a föld a gazdák kezében maradjon.²

¹ KURUCZ MIHÁLY: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről. In: SZALMA JÓZSEF (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014: Föld- és ingatlantulajdon, fenntartható mezőgazdasági fejlődés*. Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, Szerbia, 2015. 120–173.

² CSEH TIBOR ANDRÁS: Földárak Magyarországon és Európában. *Világgazdaság*, 2025.04.14., <https://www.vg.hu/velemenyt/2025/04/foldarak-magyarorszagon-es-europaban>

1.3. Milyen eredményeket hozott az új szabályozás?

Az új szabályozás kiemelt célja a zsebszerződések gyakorlatának felszámolása volt, melyek a bevezetett intézkedések hiányában valószínűleg rögtön aktiválásra is kerültek volna az uniós földvásárlási moratórium lejártával.

Egy másik fontos változás a földhasználati viszonyok átrendeződésében jelentkezett: a mezőgazdasági terület kétharmadát jelenleg egyéni gazdaságok (őstermelők, egyéni vállalkozók) használják, mindezt úgy, hogy tíz évvel ezelőtt a mérleg még a nagy cégek túlsúlyát mutatta. Másik fontos változás, hogy a mezőgazdasági terület legnagyobb része most már a 100 és 300 hektár közötti gazdaságok használatában van, ami a teljes terület egyharmadát teszi ki. Tíz évvel ezelőttől képest ez a birtokkategória bővült a legnagyobb mértékben (plusz 47 százalék).³

1.4. A földforgalmi szabályok kihatása a földárakra

A termőföldek kapcsán jókora szórást mutatnak az egyes országok árai és elsőre talán kevésbé érthető ezeknek a megoszlása. Míg Magyarországon és Franciaországban – európai összevetésben – alacsonyabb árak jellemzők, addig Romániában vagy Spanyolországban már jóval magasabb értéken lehet földhöz jutni. Ahol a földszerzés szigorú szabályokhoz kötött (lásd Magyarországot vagy Franciaországot), ott az áremelkedés üteme is korlátozott; ahol viszont ilyen előírások nincsenek (Romániában például gazdasági társaságok is vásárolhatnak földet, Spanyolországban pedig jóval lazábbak a földszerzési szabályok), ott egyértelműen látszik a befektetési tőke árfelhajtó hatása. Az adatok elég pontosan visszaigazolják ezt a tendenciát: az EU tagállamai közül Romániában nőtt a leginkább a termőföldek ára az elmúlt években (közel háromszorosára), ezt Csehország követi 120 százalékos drágulással (Csehországban a földár már közel 14 ezer euró, míg Magyarországon ez átlagosan 6 ezer euró).⁴

³ KSH: *Agrárium 2023*. 2024.10.21., <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-vegleges-adatok/index.html>

⁴ EUROSTAT: *Agricultural land prices*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agricultural_land_prices_and_rents_-_statistics

2. A tulajdonszerzési szabályok elemzése konkrét példákon keresztül

2.1. A Földforgalmi törvény és a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) viszonyrendszere

A diszpozitivitás a szerződési jogban érvényesülő azon főszabály, amely azt fejezi ki, hogy a szerződő felek a szerződési szabadság értelmében a szerződés tartalmát – tehát az egymással szembeni jogaikat és kötelezettségeiket – egyező akarattal (konszenzussal) maguk határozhatják meg.⁵ A Ptk. a piacgazdaság követelményeinek megfelelően a szerződési jog szabályozásánál kiinduló elvként fogadja el a felek autonómiáját.

A szerződési jog alapvetően diszpozitív jellege abban a megfontolásban gyökerезik, hogy a törvényhozó – könnyen beláthatóan – nem lehet képes előre felmérni a felek által megvalósítani kívánt célokat a szerződések és a szerződéses kikötések beláthatatlan tömegére nézve.⁶ A szerződések jogának diszpozitív jellegét a Ptk. 6:1. § (3) bekezdése („A kötelmeknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó közös szabályaitól a felek egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja”),⁷ illetve a Ptk. 6:59. § (2) bekezdése („A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja”)⁸ biztosítja.

A diszpozitivitás határai azonban még a szerződések jogában sem végtelenek, hiszen a Ptk. kötelmi jogi rendelkezései körében is kizárt a diszpozitivitás a definíciós szabályok, egy szerződéses vagy azon is túlmutató jogintézmény fogalmi és joghatásbeli lényegét meghatározó szabályok, illetve a harmadik személyekre kiterjedő rendelkezések esetén. Ennek alapján az ilyen jellegű szabályokat csak kógensnek (esetleg imperatívznak) tekinthetjük.⁹

Ugyan a földforgalmi szabályozás nehezen lenne megfeleltethető a fenti esetköröknek, ellenben a termőföld mint szabályozási tárgy és már maga a jogszabály jellege is magában hordozza a kógenciát. Már a jogszabály általános indokolása is úgy fogalmaz, hogy „a törvény... alapvetően kizárja a mezőgazdasági termelést nem folytató bármely személyek földtulajdoni, illetve földhasználati jog szerzését” és „kizárja a mezőgazdasági termelő gazdálkodó szervezetek, a jogi személyek

⁵ JÓJÁRT ESZTER: Diszpozitivitás a régi és az új Polgári Törvénykönyvben elméleti alapvetés. *Magyar Jog*, 2014. (12), 673–685.

⁶ VÉKÁS LAJOS: A diszpozitív szabályozás elve és az elv kérdőjelei a gyakorlatban. *Magyar Jog*, 2018. (7–8), 385–391.

⁷ Ptk. 6:1. § (3) bekezdés.

⁸ Ptk. 6:59. § (2) bekezdés.

⁹ JÓJÁRT: i. m. 674.

földtulajdonszerzését”.¹⁰ A Földforgalmi törvény korlátozó, protektív céljai ugyanis kizárólag jogi kényszerrel juttathatók érvényre, azok eltérést engedő szabályok esetén hatástalanok lennének.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy a földforgalmi szabályozás szigetként létezne a magyar jogrendszerben, hiszen magánjogi jogviszony lévén, kétségkívül adódhatnak olyan helyzetek, melyeket a speciális ágazati szabályozás, a Földforgalmi törvény nem tud és nem is akar szabályozni. Ebben az esetben a Ptk. szabályaihoz és fogalomrendszeréhez kell visszanyúlni (például a szerződés érvénytelenségének eseteit vagy a közeli hozzátartozó fogalmát sem definiálja a Földforgalmi törvény).

Az egyértelmű elhatárolást egyébként a Földforgalmi törvényben előforduló egyes ellentmondásos rendelkezések sem könnyítik meg. A kiindulópont az, hogy a tulajdonszerzés szabályozásánál a Ptk. általános jelleggel, mögöttes jogszabályként nem került meghatározásra. Egyedül a haszonbérleti szerződés szabályozásánál kerül említésre a Ptk. közvetlen alkalmazhatósága: „A haszonbérletre e törvény rendelkezései mellett a Ptk., valamint a Fétv. haszonbérletre vonatkozó szabályait is alkalmazni kell”.¹¹

Önmagában már az is értelmezésre szorul, hogy mit ért a jogszabály a „mellett” kifejezésen, hogyan illeszkedik ez a *lex specialis* – *lex generalis* viszonyrendszerébe, miközben a jogalkotói szándék – a fent kifejtett indokok alapján – a Földforgalmi törvény elsődlegességére irányult. A tulajdonátruházó ügyleteknél pedig még ennyi támpontot sem ad a jogszabály, ott a Ptk. még említés szintjén sem jelenik meg, de nyilvánvalóan alkalmazni kell azt mögöttes jogszabályként.

Összefoglalva tehát, a Földforgalmi törvény és végrehajtási jogszabályai normatív előírásoknak minősülnek, kógenációjukat pedig a speciális szabályozási tárgy, a termőföld védelme indokolja. Eltérésre csak azokban a kérdésekben van lehetőség, melyeket a Földforgalmi törvény nem szabályoz (de ahogy majd a tanulmány későbbi részében látjuk, ez is felvet jogértelmezési kérdéseket).

2.2. A legalapvetőbb földszerzési korlátozások

Elemzésünket azért indokolt a legáltalánosabb földszerzési korlátozásokkal kezdeni, mert ez jól kidomborítja a szabályozás kógens jellegét, ez pedig majd később segítségünkre lesz a vitatott esetek dogmatikai behatárolásánál is. Termőföld tulajdonjogát főszabály szerint földművesnek minősülő belföldi természetes személyek vagy tagállami állampolgárok szerezhetik meg összesen 300 hektáros birtok-

¹⁰ Lásd a Földforgalmi törvény általános indokolását.

¹¹ Földforgalmi tv. 38. § (2) bekezdés.

nagyságig. Fel sem merül senkiben, hogy a felek a szerződésben ettől bármilyen formában eltérhetnének, például 350 hektáros tulajdonszerzési maximumot kötnének ki, vagy éppenséggel azt, hogy külföldi (azaz nem tagállami) személyek is földet vásárolhatnak Magyarországon. Ez teljességgel kizárt, és ez a jogalkalmazók számára sem kérdéses.

2.3. A végintézkedés útján történő tulajdonszerzés

Az öröklési jog területéről kizárólag a végintézkedéssel történő öröklés tartozik a Földforgalmi törvény hatálya alá. Épp amiatt, mert ugyanazokat a szerzési feltételeket kell alapul venni egy végrendeleti öröklésnél, mint az élők közötti jogügyleteknél: 300 hektárig és csak földműves minősítéssel rendelkező személy szerezhethet így földet. A gyakorlat azonban itt már megmutatta, hogy nem mindig olyan egyértelmű ezeknek a kérdéseknek a megítélése, például, hogy milyen időponttól kell földművesnek minősülnie a végrendeleti örökösnek. A halál pillanatában vagy a hagyatéki eljárás lezárultakor?

A korábbi jogalkalmazói gyakorlat alapján a földműves státuszának az örökhagyó halála időpontjára visszamenőleg kellett fennállnia. Pont ez szolgáltatta annak a jogvitának az alapját, amelyben az örökös csak az örökhagyó halálát követően szerezte meg a földműves státuszát, vagyis csak azután, hogy tudomást szerzett a végrendeletről és az abban szereplő termőföldekről. Az Alkotmánybíróság az örökösre nézve kedvező értelmezést adott, kimondva, hogy a földműves státuszt elegendő legkésőbb a kormányhivatali jóváhagyásig megszerezni.¹²

Egy tavaly hatályba lépő törvénymódosítás pedig ezt a logikát a jogszabály szövegébe is átültette, még nagyobb teret engedve azonban, mint az AB határozat. A módosított normaszöveg ugyanis lehetővé teszi, hogy ha valaki végrendelettel földet örököl, és nem rendelkezik földműves státusszal, úgy ettől függetlenül a tulajdonába kerülhet a föld, azzal, hogy a feltételnek akkor is megfelel, ha egy éven belül megszerzi a földműves bejegyzéshez szükséges végzettséget.¹³

2.4. A használat átengedésének tilalma

A 2013-ban elfogadott Földforgalmi törvény egyik nagy újítása az volt, hogy a tőkebefektetői réteg távol tartása végett a föld saját használatát írta elő. A mai napig is

¹² 24/2023. (XII. 5.) AB határozat.

¹³ Földforgalmi tv. 34. § (3a) bekezdés.

hatályos rendelkezés szerint „a szerző fél a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződésben vállalja, hogy a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének”.¹⁴ A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy aki 2014 után földet vásárolt, az saját maga köteles is azt használni.

A törvény bizonyos esetekben ugyan mégis megadja a használat átengedésének jogát, de ezek az alternatívák még nem jelentik a diszpozitivitás érvényesülését, sőt a zárt lista éppenséggel a szabályozás kógens jellegét erősíti. Egy néhány évvel ezelőtt hatályba lépett változás alapján pedig már a közeli hozzátartozók közötti ügyleteknél is kötelező ezt a vállalat megtenni – feltéve persze, hogy az átruházó fél is ezzel a kötelezettséggel szerezte a földet.¹⁵

2.5. Az elővásárlási jog gyakorlásához kapcsolódó kötelező nyilatkozatok

Kiemelt elővásárlási és előhaszonbérleti jog illeti meg az állattartó gazdálkodót, az ökogazdálkodót, a kertészeti tevékenységet végző gazdálkodót és a vetőmagtermesztőt. Mit kell ehhez az elsőbbségi joghoz vállalni?

Lássuk például az ökogazdálkodó jövőbeni kötelezettségeit: kötelezettséget kell vállalni arra, hogy a föld teljes területén ökológiai gazdálkodást fog folytatni a birtokba lépéstől számított tíz évig.

Sőt, már a birtokba lépés után 30 napon belül igazolnia kell a kormányhivatal irányába, hogy a teljes terület vonatkozásában az ökológiai gazdálkodásra átállást megkezdte, az átállási idő lejártá után pedig igazolnia kell, hogy a teljes területre ökológiai gazdálkodói tanúsítvánnyal rendelkezik. Ezeket a jogutódra nézve is vállalni kell, tehát ha a tíz év alatt átruházná az ingatlan tulajdonjogát, úgy a jogutódnak is be kell tartania az előző tulajdonos által tett vállalásokat.¹⁶

Ebből is jól látható a Földforgalmi törvény kötelező normatív jellege, és ha ehhez még hozzávesszük, hogy a vállalások teljesítésének elmaradása esetén közjogi szankciókat helyez kilátásba a törvény, akkor egyértelműen kirajzolódik annak kógens, eltérést nem engedő jellege: a hatóság első lépésben felszólítást küld a vállalt kötelezettségek teljesítésére, majd ennek elmulasztása esetén bírságot szab ki az érintett személlyel szemben, ezzel egyidejűleg pedig 5 évre eltiltja az újabb földszerzés lehetőségétől.¹⁷

¹⁴ Földforgalmi tv. 13. § (1) bekezdés.

¹⁵ Földforgalmi tv. 13. § (5) bekezdés.

¹⁶ CSEH TIBOR ANDRÁS: Elővásárlási ranghelyek kötelezettségei az állattartó, ökogazdálkodó vagy vetőmagtermesztő esetén. *Agrokép*, 2023.03.11., <https://agrokep.vg.hu/kozelet/elovasarlasi-ranghelyek-kotelezettsegei-az-allattarto-okogazdalkodo-vagy-vetomagtermeszto-eseten-29361/>

¹⁷ Földforgalmi tv. 27. § (2) bekezdés *bc* alpont, 53. § (1) bekezdés *dd* alpont, 62–63. §.

2.6. A ranghely pontos megjelölése

Az elővásárlási és előhaszonbérleti sorrend lényege a birtokpolitikai célok érvényre juttatása, melynek részeként elsőbbséget élvez például a tulajdonostárs, a földhasználó, de még a helyben lakó gazdálkodó földszerzése is. Rendszertani értelemben ez a rangsor teljesen önálló listaként működik, hiszen a más jogszabályban (például a Ptk.-ban) nevesített vagy a szerződéssel létesített opciós jogok ettől függetlenül – és a lényeg, hogy csak a Földforgalmi törvényben szereplő sorrendet követően – érvényesülhetnek. Érdemes megjegyezni, hogy a más jogszabályból vagy szerződésből fakadó jogosultak is a hirdetményi közzététel útján értesülhetnek az adásvételi vagy haszonbérleti szerződés megkötéséről, így nincs szükség például a tulajdonostársak közvetlen értesítésére sem.¹⁸

A ranghely fennálltára a szerződésben hivatkozni kell, azt nem vizsgálja hivatalból az eljáró hatóság. Ez egy neuralgikus része a Földforgalmi törvénynek, hiszen semmilyen eltérést vagy hiánypótlást nem enged a jogszabály, a téves ranghelymegjelölés ugyanis automatikusan a jóváhagyás megtagadásával jár.¹⁹ A gyakorlatban sajnos többször is előfordult, hogy egy véletlen elírás miatt nem a megfelelő jogszabályhely került feltüntetésre a szerződésben, ez viszont automatikusan a jóváhagyás megtagadását vonta maga után. A Kúria egy határozatában magyarázatát is adta ennek: „Minden olyan esetben, amikor akár a vevő, akár az elővásárlásra jogosult nyilatkozatában a jogszabályhely pontatlanul, tévesen kerül megjelölése, vagy a jogszabályi és szöveges megjelölés között eltérés van, a nyilatkozat nem tekinthető egyértelműnek, nem alkalmas arra, hogy abból az elővásárlásra jogosultság jogalapja az átlátható szabályok szerint legyen megállapítható, ezáltal az objektív és helyes rangsor alakulhasson ki. Ezért ezeket az eseteket úgy kell tekinteni, mint amelyek nem felelnek meg a Földforgalmi tv. 21. § (5) bekezdés és a Fétv. 13. § (3) bekezdésében foglaltaknak”.²⁰

2.7. A szerződés visszavonása csak egy meghatározott időpontig lehetséges

Az elővásárlási jogosultságok tényleges érvényesülését nemcsak a Földforgalmi törvény, hanem a végrehajtási jogszabályok is garantálják. Nyilvánvaló, hogy ha a szerződő feleknek biztosítva lenne a szerződés visszavonásának – pontosabban

¹⁸ Földforgalmi tv. 21. § (1c) bekezdés.

¹⁹ Földforgalmi tv. 23. § (2) bekezdés c) pont.

²⁰ 2/2021. számú Közigazgatási Jogegységi határozat 26. pont.

a jóváhagyási kérelem visszavonásának – a lehetősége, akkor egy külső elővásárlási jogosult nyilatkozata („rájelentkezése”) esetén nagy valószínűséggel élnének is ezzel a lehetőséggel.

Emiatt a szerződésre vonatkozó közzétételi kérelem az adásvételi szerződés kormányzati portálon való közzétételéig vonható csak vissza. Ha a kérelem visszavonásáról szóló nyilatkozat a szerződés kormányzati portálon való közzétételét követően érkezik be, vagy a hatósági jóváhagyás iránti kérelem visszavonásáról az eladó a jegyzőnél nyilatkozik, a visszavonásnak joghatása nincs, az a szerződés közlésének hatályát nem szünteti meg.²¹

2.8. Ki minősül helyben lakónak?

A Földforgalmi törvény kezdettől fogva az életvitelszerű helyben lakást követelte meg a kiemelt elővásárlási ranghely gyakorlásához. A cél egyértelmű, a kérdés inkább az, hogy mit is tekintünk életvitelszerűnek, vagy pontosabban: milyen dokumentummal szükséges igazolni az életvitelszerű helyben lakást a föld fekvése szerinti településen? A jogértelmezési vitát az okozta, hogy 2022. január 1-jétől a lakóhely törvényi fogalmának már nem része az életvitelszerűség. Emiatt a Kúria egy jogegységi határozatban önmagában már nem látta elegendőnek a lakcímkártya csatolását, az elővásárlási jogosultság gyakorlásához külön jegyzői igazolást is megkövetelt a helyben lakás bizonyítására.

2023. január 1-jétől viszont módosult a Földforgalmi törvény és a lakóhely helyett már az úgynevezett „életvitelszerű lakáshasználat helyére” hivatkozik az elővásárlási jog szabályozásánál. Ez a földforgalomban azt jelenti, hogy a helyben lakás elsősorban a lakóhelyhez kapcsolódik, de ha valakinek tartózkodási helye is van bejelentve, úgy ez utóbbit veszik figyelembe (a lényeg, hogy semmiképp nem lehet két településen is helyben lakásra hivatkozni).²² A legfontosabb változás viszont az, hogy mivel törvényi vélelem kapcsolódik a lakóhelyen/tartózkodási helyen történő életvitelszerű tartózkodáshoz, így már nem szükséges semmilyen kiegészítő igazolás a nyilvántartásban szereplő lakcímen kívül.²³

²¹ 474/2013. (XII. 12.) Korm. rendelet 4. §.

²² 1992. évi LXVI. törvény 26/A. § (2) bekezdés.

²³ CSEH TIBOR ANDRÁS: Földügyek a Kúria előtt. *Agrokép*, 2023.09.24., <https://agrokep.vg.hu/kozelet/foldugyek-a-kuria-elott-30942/>

3. A földhasználat szabályozása konkrét példákon keresztül

3.1. *Hogyan határozható meg a haszonbérleti díj a szerződésben?*

Ahogy az már említésre került, a haszonbérleti szerződésekre a Földforgalmi törvény mellett a Polgári Törvénykönyvet és a 2013. évi CCXII. törvényt (továbbiakban: Fétv.) is alkalmazni kell. A haszonbérlet szabályozásánál ugyanis már több esetben is megjelenik a diszpozitivitás, viszont csupán kivételszabályként, ezzel is erősítve annak általános kógens jellegét.

A haszonbérleti díj szabályozása tipikusan ilyen kivételes terület, a haszonbérleti díj megfizetésének módját ugyanis a felek szabadon állapíthatják meg a szerződésben. Ez történhet pénzben – előre meghatározva annak mértékét (például aranykorona- vagy területalapon számítva) –, de kapcsolhatják egy piaci értékhez is (például egy adott napon irányadó tőzsdei árhoz kötve vagy az Agrárközgazdasági Intézet adott havi átlagárához kapcsolva).

Annak sincs akadálya, hogy a felek természetben határozzák meg a bérleti díjat, és ezt természetben fizessék is meg, de arra is van lehetőség, hogy akár évente más-más díjat állapítsanak meg a szerződésben (ilyenkor természetesen előre meg kell határozni az egyes években járó díjat).²⁴ Azzal viszont fontos tisztában lenni, hogy bármelyik módot is választják, a felek ahhoz már kötve vannak, vagyis más módon nem teljesíthető a bérleti díj – kivéve, ha a felek ebben később közösen megállapodnak.

3.2. *A haszonbérleti díj aránytalansága*

Piaci viszonyok között fölöttébb furcsának tűnhet, hogy mind a vételár, mind a haszonbérleti díj tekintetében bizonyos fokú kontrollt tesz lehetővé a jogszabály. A haszonbér mértéke kapcsán például jelentős szigorítások történtek az elmúlt időszakban, így a hatóság már köteles elutasítani az aránytalanul magas bérleti díjat. De mit is jelent az aránytalan bérleti díj? A haszonbér értékét aránytalanul magasnak kell tekinteni, ha az meghaladja az adott településen kialakult átlagos bérleti díjat. Ezzel párhuzamosan, a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara is újabb feladatot, jogkört kapott, miszerint hivatalosan is jelezheti a földhivatalnak, amennyiben valahol túlzott mértékű bérleti díjat tapasztal.

Az viszont már kevésbé ismert, hogy amennyiben a felek mégis eltérnek a helyben szokásos bérleti díjaktól, az nem jelent automatikus elutasítást, feltéve ha annak

²⁴ CSEH TIBOR ANDRÁS: Hogyan határozzuk meg a haszonbért a szerződésben? *Agrokép*, 2024.02.11., <https://agrokep.vg.hu/kozelet/hogyan-hatarozzuk-meg-a-haszonbert-a-szerzodesben-33856/>

az okát már előre, a szerződésben részletezik. Ha a túl magas díj ellenére az indokolás mégsem szerepel a szerződésben, a megállapodás automatikusan elutasításra kerül.²⁵

3.3. Az egybefoglalt haszonbérleti díj

A szerződéses szabadság részeként a felek közös megállapodásuk alapján dönthetnek arról, hogy mely ingatlant vagy ingatlanokat teszik a szerződés tárgyává. A termőföldek esetében is van lehetőség több ingatlan használatát dologösszesség formájában átengedni. Speciális szabályok vonatkoznak viszont arra az esetre, mikor az ellenérték is egybefoglaltan kerül megállapításra, hiszen ha több ingatlanról van szó, akkor emiatt több előhaszonbérleti rangsor is konkurálna egymással. A fő kérdés az, hogy ilyen esetben mely ranghely illeti meg az egyes jogosultakat?

A Földforgalmi törvény végrehajtási jogszabálya alapján egybefoglalt haszonbér esetén, amennyiben az egyik ingatlanra előhaszonbérleti joggal rendelkezik egy személy, azt úgy kell tekinteni, mintha az „előhaszonbérleti jogát megalapozó körülmény a haszonbérleti szerződésben szereplő földek egésze tekintetében állna fenn”.²⁶ Ez alól azonban van egy kivétel, mégpedig a tulajdonostárs ranghelye: „több föld egybefoglalt haszonbér ellenében történő haszonbérbe adása esetén, a földműves tulajdonostársat ...megillető előhaszonbérleti jog csak akkor gyakorolható, ha ezen előhaszonbérleti jogosultság valamennyi érintett ingatlan vonatkozásában fennáll”. Az a kérdés egyelőre azonban megválaszolatlan, hogy amennyiben az adott személy csak az egyik ingatlanban minősül tulajdonostársnak, akkor egybefoglalt haszonbér esetén ez a ranghelye így teljesen elenyésczik?

Érdekes itt megemlíteni egy kúriai határozatot is, hiszen korábban az sem volt magától értetődő, hogy mi számít egybefoglalt haszonbérnek? Az adott ügyben az okozta a jogvitát, hogy a szerződésben így ebben a formában nem szerepelt az a kifejezés, hogy „egybefoglalt”. Az egyik fél arra hivatkozott, hogy ez nem is volt szándékában, a másik fél pedig amellettt érvelt, hogy ezt konkrét kifejezés nélkül is egybefoglaltnak kell tekinteni. A Kúria ez utóbbi megközelítést tartotta helyesnek, vagyis hiába nincs feltüntetve a szerződésben az „egybefoglalt” kifejezés, ha a haszonbér összevontan is feltüntetésre kerül, és a szerződés többi eleméből is erre lehet következtetni, akkor csak az összes földre egyben tehető elfogadó nyilatkozat.²⁷

²⁵ CSEH TIBOR ANDRÁS: Ezekre figyeljünk a haszonbérleti szerződés megkötésénél. *Agrokép*, 2022.08.21., <https://agrokep.vg.hu/kozelet/ezekre-figyeljunk-a-haszonberleti-szerzodes-megkotesenel-27280/>

²⁶ Fétv. 56. §.

²⁷ Kfv.II.37.022/2023/6.

Fontos kiemelni, hogy a jogalkotó időközben már rendezte ezt a kérdést, és előírta, hogy a szerződésben egyértelműen utalni kell a haszonbér egybefoglaltságára.²⁸

3.4. A haszonbérleti díj megfizetése

Ékes példája a törvény kógens megközelítésének a haszonbérleti díj megfizetésére vonatkozó szabályozás. A Földforgalmi törvény végrehajtási jogszabálya ugyanis gyakorlatilag szinte változtatás nélkül megismétli a Ptk. ide vonatkozó előírásait: „A haszonbért időszakonként utólag, de legkésőbb a naptári év végéig kell teljesíteni”.²⁹ Mi szükség van arra, hogy egy ágazati szabályozás egy az egyben megismételje a magánjogi kódexben már szereplő előírást? Az indok épp a földforgalmi szabályozás kógens jellegében van, így ugyanis – a közjogi jogszabály jellege miatt – már nincs lehetőség az attól való eltérésre (miközben a Ptk. alapján erre még nyílna lehetőség).

Ez alapján tehát a termőföldre vonatkozó haszonbért utólag, de legkésőbb a naptári év végéig kell teljesíteni. Nem köthető ki tehát előzetes fizetés sem gazdasági évenként, sem a teljes bérleti időszakra előre.

A haszonbért főszabály szerint banki átutalással vagy belföldi postautalvány útján kell megfizetni, így már nincs lehetőség az összeg készpénzben történő átadására. Fontos tisztázni, hogy ezt csak a 2022-től megkötött szerződésekre kell alkalmazni, tehát a korábbi szerződések tekintetében ennek a szabálynak nincs visszaható hatálya. Észszerű kivételek természetesen itt is vannak, hiszen továbbra is teljesíthető a haszonbérleti díj készpénzben például a közeli hozzátartozó vagy a családi cég bérlő esetében.³⁰

Itt kell megemlíteni azt a (látszólagos) ellentmondást, amely néhány esetben, például a haszonbérleti díj teljesítésénél is felfedezhető a jogszabályban. A Fétv. rendelkezése alapján ugyanis a haszonbért banki átutalással vagy belföldi postautalvány útján kell megfizetni. „A felek ettől eltérő megállapodása semmis.”³¹ Felmerülhet a kérdés: ha a jogszabály ennél a rendelkezésénél külön kiköti a semmisséget, úgy minden más esetben lehetőség nyílik a felek eltérő megállapodására? Erről azonban szó sincs, hiszen ahogy jelen tanulmányból is egyértelművé válik a földforgalmi szabályozás kógens jellege, úgy a semmisség hangsúlyozása is csupán a kógens jelleg (nem feltétlenül szükséges) megerősítése.

²⁸ Földforgalmi tv. 47. § (5) bekezdés.

²⁹ Fétv. 50. § (2) bekezdés, illetve Ptk. 6:352. § (1) bekezdés.

³⁰ Fétv. 50. § (4) bekezdés.

³¹ Fétv. 50. § (3) bekezdés.

3.5. Milyen nyilatkozatokat kell tartalmaznia a szerződésnek?

A tulajdonszerzéshez hasonlóan a használat átengedése esetén is szükség van a jogszabályban meghatározott nyilatkozatokra. A szerződésnek (illetve az elfogadó nyilatkozatnak) mindenképp tartalmaznia kell a Földforgalmi törvény 42. § szerinti vállalásokat, miszerint a földhasználati jogosultságot szerző fél vállalja, hogy a földhasználati szerződés fennállása alatt földművesnek vagy mezőgazdasági termelőszervezetnek minősül, a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének.

Mi a helyzet abban az esetben, ha a szerződéses nyilatkozatok nem egyeznek meg teljes mértékben a jogszabályban előírtakkal, vagy esetleg további feltételeket kötöttek ki arra vonatkozóan a megállapodásukban? Ez a típusú diszpozitivitás (sem) engedhető meg a szerződés tartalmával szemben, ahogy a Kúria egy határozatában ezt ki is fejtette: „A jogszabály szövegezéséből egyértelmű, hogy a kötelezettségek vállalása a szerzés előfeltétele. A jogszabálynak mindenben megfelelő tartalmú, pontos, konkrét nyilatkozat hiányában az elfogadó nyilatkozattal szemben megtagadási ok áll fenn... Utal arra is a Kúria, hogy következetes bírói gyakorlat alakult ki a Földforgalmi törvény előírásainak értelmezését és alkalmazását illetően, sem kiterjesztő értelmezésnek, sem a nyilatkozatok utólagos magyarázatának, és szöveg-összefüggésekben történő vizsgálatának helye nincs... Ahhoz, hogy az elfogadó nyilatkozat a hatóság által elfogadható legyen, konkrétan, pontosnak, egyértelműnek kell lennie és teljes mértékben egyeznie kell a jogszabályi előírásokkal.”³²

A jogszabály nemcsak kötelező nyilatkozatokat, hanem szükségszerű adatokat is előír a szerződés tartalmára nézve. A földhasználati szerződésnek – a Földforgalmi törvényben meghatározottakon túl – ugyanis a szerződő feleknek a Fétv. 13. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott adatait is tartalmaznia kell.³³ Néhányat kiemelve ezek közül: lakcím, agrárkamara azonosító, állampolgárság.³⁴ Ezek hiányában a hatósági jóváhagyás szintén megtagadásra kerül.

3.6. A haszonbérlet időtartama

Sajátos átmenetet képez a kógens és diszpozitív rendelkezések között a haszonbérleti jogviszony időtartamának szabályozása: „a haszonbérleti szerződés határozott

³² Kfv.37.202/2017/4.

³³ Fétv. 48. § (1) bekezdés.

³⁴ Fétv. 13. § (1)–(2) bekezdés.

időtartamra, legalább 1 gazdasági évre, és... legfeljebb 20 évre köthető meg”.³⁵ Ahogy látható is, a jogszabály minimum és maximum időtávokat jelöl ki a haszonbérleti szerződések esetében, ám ezen belül szabadon érvényesíthető a felek akarata. A gyakorlatban általában az 5 évet meghaladó időtartamú jogviszonyok jellemzőek, hiszen a hosszú távú kiszámíthatóság mellett az ilyen időtartamú szerződések szerződésekhez egyébként adómentesség is kapcsolódik. „Adómentes a termőföld-bérbeadásból származó bevétel, ha a termőföld haszonbérbe adása alapjául szolgáló, határozott időre kötött megállapodás (szerződés) alapján a haszonbérlet időtartama az 5 évet (az adómentesség feltételéül szabott időtartam) eléri.”³⁶

Vannak azonban speciális esetek, amikor a földhasználati szerződés akár hosszabb időszakra is létrejöhet:

- erdő esetében a vágás érettségi kor lejártát követő 10. év végéig;³⁷
- természetvédelmi kijelölés útján a nemzeti park kezelésében lévő földre 25 évre;³⁸
- a mintagazdaságok által használt állami földekre 50 évre.³⁹

3.7. A többlethasználati megállapodás

Speciális jogintézménye ez a magyar földforgalmi szabályozásnak, többlethasználati megállapodást ugyanis csak tulajdonostársak köthetnek egymással arról, hogy az adott személy a használati megosztásban kijelölt terület használatát a másik tulajdonostárs számára átengedi.⁴⁰ A többlethasználati megállapodást nem kell kifüggeszteni, ráadásul nem is minősül önálló használati jogcímnek (hiszen tulajdonosként használja a területet). A gyakorlatban már többször felmerült a kérdés, hogy a többlethasználati megállapodás vajon beleütközik-e a használat átengedésének tilalmába?

A kérdést az teszi izgalmassá, hogy a Földforgalmi törvény a használat átengedésének jogcímei között nem sorolja fel a többlethasználati megállapodást, magyaráz az elvileg nem is ütközhetne a használat átengedésének tilalmába. Ugyanakkor a kialakult gyakorlat és egy minisztériumi állásfoglalás alapján a többlethasználati megállapodás tartalmilag a használat átengedésének minősül, így az sem jelent kivételt a törvényben előírt tilalom alól.

³⁵ Földforgalmi tv. 44. § (1) bekezdés.

³⁶ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. számú melléklete 9.4.1. pont.

³⁷ Földforgalmi tv. 44. § (2) bekezdés.

³⁸ 2010. évi LXXXVII. törvény 20/B. §, illetve 2/2023. (VIII. 3.) AM utasítás.

³⁹ 2010. évi LXXXVII. törvény 18. § (1e) bekezdés.

⁴⁰ Fétv. 70. § (3)–(6) bekezdés.

3.8. A haszonbérleti szerződés módosítása

A Földforgalmi törvény döntően kógens jellege nemcsak a haszonbérlet létrejöttekor, hanem annak módosítása esetén is érvényesül. Jogszabályi korlátozás a megállapodás módosításakor azonban – nem véletlenül – csak a szerződéses időtartam, illetve az ellenérték módosítása esetén áll fenn. Ezekben az esetekben ugyanis a módosítás hatósági jóváhagyására van szükség, a hatóság pedig ilyenkor kizárólag azt vizsgálja, hogy a szerződés meghosszabbított időtartama meghaladná-e a 20 évet vagy a második esetben, hogy a haszonbér csökkentése indokolt-e a piaci viszonyok alapján.⁴¹

A hatósági jóváhagyási eljárás a módosítás esetén jóval egyszerűbb, mint egy új szerződés jóváhagyása esetén: míg ha egy új haszonbérlet bármilyen jogi akadályba ütközik, annak alapján a bejegyzést a földhivatal hiánypótlás nélkül megtagadja, addig a módosítás megtagadásakor a földhivatal határidőt biztosít a feleknek a hibák orvoslására, és ha ennek eleget tesznek, úgy hatályba lép a szerződés módosítása. Ha ez az újbóli határidő is eredménytelenül zárulna, úgy a haszonbérlet az eredeti szerződés szerinti tartalommal marad fenn.⁴²

A hatósági jóváhagyás elmaradásának azonban komoly jogi következményei lehetnek, ahogy az egy kúriai határozatból is kitűnik. Az ügy tényállása az volt, hogy a lejáró haszonbérleti szerződést a felek ugyan közös megállapodással meghosszabbították, de annak hatósági jóváhagyását már elmulasztották. A felek a meghosszabbított időtartam lejártá után új szerződést kötöttek, a földhasználó hivatkozott is a „volt haszonbérlelő” ranghelyére, de ennek már nem volt jogalapja, mivel korábban elmaradt a hosszabbítás hatósági jóváhagyása, emiatt pedig nem is illette meg a kiemelt előhaszonbérleti ranghely.⁴³

3.9. A haszonbérleti szerződés megszűnése

A haszonbérleti szerződés létrejöttéhez hasonlóan, annak megszüntetésére is kötött, eltérést nem engedő jogszabályi keretek vonatkoznak. A jogszabály tételesen, zárt listában felsorolja azokat az eseteket, amikor a haszonbérleti szerződés megszűnik, attól eltérni pedig semmilyen formában nem lehet. Ennek azért van jelentősége, mivel más esetben – a lehetőségek szélesre nyitásával – az előhaszonbérleti sorrend létjogosultságát veszítenénk el. Egy példával is szemléltetve: mi értelme lenne az

⁴¹ Földforgalmi tv. 58. § (1)–(1a) bekezdés.

⁴² Földforgalmi tv. 58. § (5) bekezdés.

⁴³ Kfv.II.37034/2017/4.

előhaszonbérleti jogosultság gyakorlásának, ha a bérbeadó bármikor egyoldalúan felmondhatná a szerződést? Érdemes azt is kiemelni, hogy főszabály szerint a tulajdonosváltás (tehát sem az adásvétel, sem az ajándékozás) nem szünteti meg a fennálló haszonbérleti szerződést.

A téma fontosságára való tekintettel indokolt felsorolni a haszonbérlet megszűnésének az eseteit. A haszonbérlet megszűnik:

- a bérleti időtartam lejártával;
- közös megegyezéssel;
- a haszonbérelő jogutód nélküli megszűnésével;
- a haszonbérelő halálával – ha az örökösök kilépnek a szerződésből;
- amennyiben az egyéni vállalkozó haszonbérelő kft.-vé alakul át, és ez utóbbi nem felel meg a szerzési feltételeknek;
- ha a föld természeti erő közvetlen behatása következtében egészben vagy jelentős részben a haszonbérleti szerződés szerinti hasznosításra tartósan alkalmatlanná válik;
- azonnali hatályú felmondással;
- a haszonbérelő egyoldalú felmondásával családi vagy egészségügyi okok miatt;⁴⁴
- a Fétv. 50/A. § rendelkezései szerinti speciális esetben;
- osztatlan közös tulajdon megszüntetése esetén a Fétv. 60. § rendelkezései szerinti speciális esetben (de hangsúlyozni kell, hogy erre nincs lehetőség a 2020. évi LXXI. törvény szerinti megszüntetést követően⁴⁵).

3.10. Az azonnali hatályú felmondás szabályai

A fenti logikát követve az azonnali hatályú felmondás esetei is taxatív listát alkotnak. Ezt elsősorban a haszonbérbeadó oldaláról vizsgálva, a szerződést azonnali hatállyal jogosult felmondani, ha a haszonbérelő

a) nem tesz eleget a hasznosítási kötelezettségének, vagy olyan gazdálkodást folytat, amely veszélyezteti a föld termőképességét;

b) a haszonbérbeadó hozzájárulása nélkül vagy attól eltérően a föld használatát másnak átengedte, más célra hasznosította, a földművelési ágát megváltoztatta, vagy a földet a termőföld védelméről szóló törvényben meghatározottak szerint más célra hasznosította;

c) a természetvédelmi jogszabályok vagy a természetvédelmi hatóság jogszabály alapján hozott előírásaitól eltérő, illetőleg a természeti terület állagát vagy állapo-

⁴⁴ Fétv. 57. §.

⁴⁵ 2020. évi LXXI. törvény 13. §.

tát kedvezőtlenül befolyásoló tevékenységet folytat, továbbá, ha a természeti értékek fennmaradását bármely módon veszélyezteti; vagy

d) a haszonbért vagy a földdel kapcsolatos terheket a lejárat után, írásban közölt felszólítás ellenére, a felszólítás közlésétől számított 15 napon belül sem fizeti meg.⁴⁶

A szerződés azonban nem szűnik meg automatikusan a fenti esetek beálltával: a feltétel bekövetkezése esetén először írásbeli felszólítást kell küldeni a haszonbérlet részére, hogy hasznosítsa a területet, fizesse meg az esedékes bérleti díjat stb. Amennyiben az írásbeli felszólításnak sem tesz eleget, úgy már azonnali hatállyal felmondható a szerződés.⁴⁷ Nyilván ez nem vonatkozik a b) és a c) pontban foglalt esetekre, ott nincs szükség felszólításra.

Fontos, hogy ezután törlés-bejelentési adatlapot kell benyújtani a földhivatalhoz, ehhez pedig mellékelni kell az írásbeli felmondást. Ha a haszonbérlet kifejezetten, írásban tiltakozik a felmondás ellen, ebben az esetben bírósághoz fordulhat; erre 30 nap áll rendelkezésére. Ha írásos tiltakozásra nem kerül sor, úgy a haszonbérlet a felmondás napján megszűnik.⁴⁸

3.11. A kógens jellegből fakadó jogértelmezési kérdések

A haszonbérlet megszűnése tehát csak a taxatív felsorolt esetekben következhet be. Ebből azonban felmerül az a kérdés, hogy a Polgári Törvénykönyvnek a szerződés megszűnésére vonatkozó rendelkezéseit kell-e, pontosabban lehet-e alkalmazni? Egy példával szemléltetve a jogértelmezési dilemmát: a Fétv. 57. § g) pontja alapján „a haszonbérlet megszűnik, ha a föld természeti erő közvetlen behatása következtében egészben vagy jelentős részben a haszonbérleti szerződés szerinti hasznosításra tartósan alkalmatlanná válik”.

Egyértelmű, hogy ez lefedi a természetbeni lehetetlenülés fogalmát, de vajon megszűnik-e a haszonbérlet a jogi vagy az érdekbeli lehetetlenülés esetén? A válasz a földforgalmi szabályozás kógens jellegéből fakadóan csakis az lehet, hogy amennyiben a zárt listában csak a természetbeni lehetetlenülés szerepel (és az is csak a természeti erő hatásaira leszűkítve), akkor a lehetetlenülés más formáit nem lehet alkalmazni a haszonbérleti megállapodásra. Amennyiben ezzel ellentétes logikát alkalmaznánk (például az érdekbeli lehetetlenülés alkalmazhatóságát elfogadnánk), úgy az előhaszonbérleti jogok valódi érvényesülését tennénk kockára. Ez nyilvánvalóan nem volt a jogalkotó szándékai között.

⁴⁶ Fétv. 57. §.

⁴⁷ Fétv. 58. § (1) bekezdés.

⁴⁸ 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés b) pont.

4. Összegzés

Jelen tanulmány célja annak a bemutatása volt, hogy a Földforgalmi törvény szabályozási logikája milyen célokat követ, és ahhoz milyen eszközöket alkalmaz. Ezekből egyértelműen kitűnik, hogy a termőföldek fölötti rendelkezés az ország stratégiai szempontjai közé tartozik, és ennek a védelmét a jogalkotó kógens rendelkezések útján érvényesíti, az eltérés lehetősége nélkül.

Magánjogi jogviszony lévén, a földforgalmi ügyletekre természetesen alkalmazni kell a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseit is, de kizárólag mögöttes jelleggel, a speciális földforgalmi szabályok sérelme nélkül. Fontos azt is látni, hogy a földforgalmi szabályozás csak a szükséges törvényi elemeket tartalmazza, és nincs elszigetelve a Ptk.-tól, hiszen a legfontosabb jogintézmények definícióit (például adásvétel, haszonbérlet, közeli hozzátartozó) a magánjogi kódexből meríti.

A Földforgalmi törvény kógens jellege elsősorban a szerződés tartalmának meghatározása körében érvényesül, de szerzési korlátozás vonatkozik abban a tekintetben is, hogy az adott személy kivel köthet megállapodást: főszabály szerint földműves személlyel vagy mezőgazdasági termelőszervezettel. A kógens jelleg azonban nem határok nélküli: a szerződéskötési szándék tekintetében természetesen nincs kényszer, de azzal tisztában kell lennie a mindenkori tulajdonosnak, hogy a földhöz hasznosítási kötelezettség is kapcsolódik számára.

A termőföld tehát: nemcsak egy szabályozási tárgy, hanem stratégiai vagyonunk is, ez a jellege pedig teljes mértékben megjelenik a szabályozásban is.

Felhasznált irodalom

- CSEH TIBOR ANDRÁS: Elővásárlási ranghelyek kötelezettségei az állattartó, ökogazdálkodó vagy vetőmagtermesztő esetén. *Agrokép*, 2023.03.11., <https://agrokep.vg.hu/kozelet/elovasarlasi-ranghelyek-koteleztetsegei-az-allattarto-okogazdalkodo-vagy-vetomagtermeszto-eseten-29361/>
- CSEH TIBOR ANDRÁS: Ezekre figyeljünk a haszonbérleti szerződés megkötésénél. *Agrokép*, 2022.08.21., <https://agrokep.vg.hu/kozelet/ezekre-figyeljunk-a-haszonberleti-szerzodes-megkotesenel-27280/>
- CSEH TIBOR ANDRÁS: Földárak Magyarországon és Európában. *Világgazdaság*, 2025.04.14., <https://www.vg.hu/velemenye/2025/04/foldarak-magyarorszagon-es-europaban>
- CSEH TIBOR ANDRÁS: Földügyek a Kúria előtt. *Agrokép*, 2023.09.24., <https://agrokep.vg.hu/kozelet/foldugyek-a-kuria-elott-30942/>
- CSEH TIBOR ANDRÁS: Hogyan határozzuk meg a haszonbért a szerződésben? *Agrokép*, 2024.02.11., <https://agrokep.vg.hu/kozelet/hogyan-hatarozzuk-meg-a-haszonbert-a-szerzodesben-33856/>
- EUROSTAT: *Agricultural land prices*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agricultural_land_prices_and_rents_-_statistics

JÓJÁRT ESZTER: Diszpozitivitás a régi és az új Polgári Törvénykönyvben elméleti alapvetés. *Magyar Jog*, 2014. (12), 673–685.

KSH: Agrárium 2023. 2024.10.21., <https://www.ksh.hu/s/kiadvanyok/agrarium-2023-vegleges-adatok/index.html>

KURUCZ MIHÁLY: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről. In: SZALMA JÓZSEF (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014: Föld- és ingatlantulajdon, fenntartható mezőgazdasági fejlődés*. Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, Szerbia, 2015. 120–173.

VÉKÁS LAJOS: A diszpozitív szabályozás elve és az elv kérdőjelei a gyakorlatban. *Magyar Jog*, 2018. (7–8), 385–391.

Abstract

AGRICULTURAL LAND TRANSACTION REGULATION ON THE BORDER OF THE PUBLIC AND PRIVATE LAW

Hungary has a large area of land, covering almost 80% of the country's territory. A significant part of this land – about 5 million hectares – is used for agriculture, which gives Hungary an important role even at the European level. Agricultural land is the most important resource for the farming industry, but demand for land from outsiders has also increased. To ensure that farmland remains in the hands of farmers, we have strict regulations governing how it can be bought or leased. The special aspect of this issue is that land acquisition normally falls under private law, but in order to protect farmland, it is regulated in a strict and imperative manner.

Keywords: *agricultural land; sale; lease; clauses of the agreement*

DR. FABÓK ZOLTÁN
ügyvéd, megbízott oktató,
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

DR. VALASTYÁN MARCELL
ügyvédjelölt, mentortanár,
ELTE Bibó István Szakkollégium Civilisztika Műhely

EGYES MAGÁNJOGI JOGINTÉZMÉNYEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A FIZETÉSKÉPTELENSÉGI JOGBAN

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezések.2025.Fabok-Valastyan.145>

Összefoglaló

A fizetéseképtelenségi jog jogrendszerben betöltött szerepe szorosan kapcsolódik a kereskedelmi joghoz. A fizetéseképtelenségi jog *lex specialis* szabályozásként működik egyes magánjogi jogintézmények felszámolási eljárásban való érvényesülése során.

Tanulmányunk részletesen elemzi két magánjogi jogintézmény, a zálogjog és a beszámítás felszámolási eljárásban való megjelenését.

A zálogjoggal kapcsolatban bemutatjuk a biztosított követelések felszámolási eljárásban való érvényesítését. Rávilágítunk arra, hogy a zálogjogosult hitelezőket számos – a polgári jog klasszikus szabályaitól idegen – többletkötelezettség terheli a biztosított követelésük felszámolási eljárásban való érvényesítése során. Idetartozik az – az egyébként a Cstv. szabályozásából sem, csak a bírói gyakorlatból levezethető – kötelezettség is, hogy a zálogjogosult hitelezőnek csatolnia kell a privilegiált besorolását alátámasztó okiratokat. Ezt követően kitérünk a zálogjog polgári jogi és fizetéseképtelenségi jogi vetületeinek egy másik összekapcsolódására is: a felszámolás kezdő időpontja előtt jövőbeni követeléseken alapított zálogjogra.

A beszámítás körében a Cstv. 27. § (5) bekezdése és 36. § (1) bekezdése szerinti beszámítást vizsgáljuk. Az előbbi arra vonatkozik, hogy az adós miként hivatkozhat a hitelezői követelés beszámítással való teljesítésére, az utóbbi pedig arra, hogy a hitelezőket milyen módon illeti meg a beszámítás az adós elleni felszámolás során.

E két jogintézmény bírói gyakorlattal és jogirodalommal alátámasztott elemzésével arra mutatunk rá, hogy a jogalkotó hogyan avatkozik be a klasszikus magán-

jogi jogintézmények működésébe a felszámolási eljárás során, és hogyan „torzítja” azokat kógens, közjogias normáival.

Kulcsszavak: zálogjog; kielégítés; okirat; jövőbeni követelésen alapított zálogjog; óvadék; továbbműködéshez szükséges finanszírozás; beszámítás; fizetéseképtelenség; felszámolás

1. Bevezetés: a fizetéseképtelenségi jog szerepe egyes magánjogi jogintézmények érvényesülésében

A fizetéseképtelenségi jognak kiemelkedő, a kereskedelmi joghoz szorosan kapcsolódó szerepe van a jogrendszerekben, hiszen ez a jogterület dönti el, hogy kit kötelezzenek a kereskedelmi kapcsolatokban felhalmozott tartozások megfizetésére.¹ Egy állam fizetéseképtelenségi jogi szabályozása sajátos jogi kultúráját és gazdasági helyzetét is tükrözi.² Amennyiben egy állam hatékony fizetéseképtelenségi rendszert működtet, azzal elősegíti új cégek létrehozását, a magánszektor bővülését, ösztönöz a vállalkozói tevékenységre, és fokozza a pénzügyi fegyelmet, továbbá a gazdasági stabilitást, növekedést is.³

A tartalmuknál fogva magánjogi jogviszonyokat érintő fizetéseképtelenségi jogot *lex specialis* szabályként kell értékelni egy fizetéseképtelen gazdálkodó szervezet szerződéses viszonyainak értékelése során.⁴ A fizetéseképtelenség jelentős hatást gyakorol a mindennapi szerződéses és egyéb polgári jogi jogviszonyokra is: vagyontárgyak értékesítésére, szerződések felbontására kerülhet sor, miközben a biztosítékok is kielégítetlenül maradhatnak, vagy értékük drasztikusan csökkenhet.⁵

A Világbank 2024-es felmérése szerint a magyar fizetéseképtelenségi jogi szabályozás minősége, hatékonysága – nemzetközi viszonylatban szemlélve – jó, 73,5-ös értékelésű.⁶

¹ PHILIP R. WOOD: *Principles of International Insolvency*. Sweet and Maxwell, London, 1995. 1.

² ELINA MOUSTAIRA: *International Insolvency Law. National Laws and International Texts*. Springer, Cham, 2019. 9.

³ ELENA CIRMIZI – LEONA KLAPPER – MAHESH UTTAMCHANDANI: The Challenges of Bankruptcy Reform. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2010. (5448), 4–5. DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5448> Lásd még: *World Bank. 2024. Business Ready 2024*. Washington, DC: World Bank, 84. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2021-2>

⁴ 4/7/2022. VB ítélet [8].

⁵ WOOD: i. m. 1.

⁶ NORMAN LOAYZA – VALERIA PEROTTI: *Business Insolvency in Hungary*, <https://www.worldbank.org/en/businessready/economy/hungary?topic=BI>. A Világbank 2019-es adatai szerint Magyarországon a biztosított hitelezők igényei 44,2-es rátával térülnek meg a fizetéseképtelenségi eljárásokban, 2 év alatt, 14,5%-os költségindex mellett. A kutatás a hazai jogi személy biztosított hitele-

Tanulmányunkban bemutatjuk, hogy a komplex és a gazdasági életre alapvetően kiható fizetéseképtelenségi jogi szabályozásban hogyan érvényesülnek egyes klasszikus polgári jogi jogintézmények. Két jogintézmény kerül az alábbiakban részletes elemzésre: a zálogjog és a beszámítás. Választásunk két okból esett erre a két jogintézményre. Egyrészt azért, mert álláspontunk szerint ezekben az esetekben mutatható ki leginkább a fizetéseképtelenségi jog és a polgári jog eltérő dogmatikájának összeütközése és kölcsönhatása: míg a fizetéseképtelenségi jog egy közjogi jellegű, kógenciákkal átszőtt jogterület, addig a polgári jog a felek magánautonómiájából, a gazdasági viszonyok – nagyjából – szabad alakításából indul ki. Másrészt azért, mert e két jogintézmény fizetéseképtelenségi jogi érvényesülésének a leginkább kiterjedt a joggyakorlata és jogirodalma. A terjedelmi korlátok megtartása végett e jogintézményeknek kizárólag a felszámolási eljárásban való érvényesülését elemezzük: nem térünk ki e jogintézmények csődeljárásban, szerkezetátalakítási eljárásban és egyéb eljárásokban való megjelenésére.

A tanulmány 2. fejezetében bemutatjuk a zálogjogosult hitelezők felszámolási eljárásban való kielégítésének általános jellemzőit, majd kitérünk két, a joggyakorlatot és a jogirodalmat egyaránt megosztó kérdésre: (i) a zálogjogosult hitelezőket a felszámolási eljárásban aktivizmusra kényszerítő, polgári jogtól idegen többletfeltételekre és (ii) a felszámolás kezdő időpontját követően esedékessé vált követeléseken alapított zálogjog helyzetére. Ezután röviden elemezzük a zálogjogot érintő veszélyhelyzeti jogalkotást, valamint a jelenleg az Európai Unió rendes jogalkotási eljárásának tárgyát képező, a fizetéseképtelenségi jog egyes vonatkozásainak harmonizálásáról szóló 2022/0408. számú irányelvtervezet (a továbbiakban: Irányelvtervezet) zálogjogosultakat érintő szabályozását. Végezetül szót ejtünk az óvadék – mint speciális zálogjog – felszámolási eljárásban való megjelenéséről is.

A 3. fejezetben kifejtjük a beszámítás jogintézményének felszámolási eljárásban való megjelenését, azon belül is: (i) először részletezzük az adósnak a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 27. § (5) bekezdés szerinti beszámításra hivatkozását a fizetéseképtelenség megállapításának elkerülése érdekében; (ii) ezt követően ismertetjük a hitelezők által a felszámolás során gyakorolható, 36. § (1) bekezdés szerinti beszámítási jog korlátait.

A 4. fejezetben rövid összegzést adunk a tanulmány főbb megállapításairól.

zók megtérülését vizsgálta fizetéseképtelenségi (reorganizációs, felszámolási, adósságbehajtási stb.) eljárásokban: a ráta a minden egyes dolláron megtérülő centet jelenti: <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/resolving-insolvency>

2. Zálogjog

A zálogjog GÁRDOS ISTVÁN definíciója szerint elsőbbségi kielégítési jogot nyújtó, járulékos jellegű korlátolt dologi jog (értékjog). Dologi jog, hiszen az abból fakadó jogosultságok mindenkivel szemben hatályosak; járulékos jellegű, mert a biztosított követelés biztosítékaul szolgál, tartalma és fennállása ahhoz igazodik; korlátolt dologi jog, ugyanis nem jelent tulajdonosváltozást; értékjog, mert lehetőséget ad a biztosított követelésnek a zálogtárgy értékének realizálásával való kielégítésére; végül elsőbbségi kielégítési jog, hiszen jogosultja más követeléseket (azaz a zálogjoggal nem rendelkező hitelezők követeléseit és a később alapított zálogjoggal rendelkező hitelezők követeléseit) megelőző sorrendben kereshet kielégítést a zálogtárgyból.⁷

A zálogjog polgári jogi szabályozása a fizetéseképtelenségi joggal is szoros kölcsönhatást mutat. A zálogjog fizetéseképtelenségi szabályozásának a hitelezés feltételeit, így a gazdaság működését is befolyásoló jellegét a Cstv. 2006. évi novellájának indokolása is rögzítette: „[a] hitelezők a dologi hitelbiztosíték igénybevételekor elsősorban éppen az adós fizetéseképtelensége, a felszámolás esetére kívánnak kedvező pozíciót biztosítani maguknak, amelynek ellentételezése a kedvezőbb hitelnyújtási feltételekben (az olcsóbb hitelben) jelenik meg. Ha a zálogjog mellett a hitelező nem lehet biztos abban, hogy a fedezet (a zálogtárgyban rejlő érték) valóban elsődlegesen az ő és nem más hitelezők érdekeit szolgálja, ugyanakkora hitel felvételéhez nagyobb fedezetet kér, a zálogadósna pedig kevesebb, zálogjoggal nem terhelt vagyona marad, tehát összességében kevesebb hitelhez juthat hozzá. A zálogjogosult hitelezőkre vonatkozó csődjogi szabályozás tehát meghatározza a gazdaságban rendelkezésre álló hitel nagyságát, illetve a hitelfelvétel feltételeit.” Ebből a gazdasági jelentőségből következik, hogy minden zálogjogi, polgári jogi jogszabályváltozást szükségszerűen meg kell jeleníteni a fizetéseképtelenségi jogban is.⁸

A klasszikus magyar csődtörvény, az 1881. évi XVII. tc., azaz az APÁTHY-kódex szerint – a római jogi hagyományokkal összhangban – a zálogtárgy nem képezte a felszámolási vagyon részét: a zálogjogosultnak nem kellett bejelentenie hitelezői igényét, a többi hitelező követelésének kielégítésére pedig csak a zálogjogosult kielégítése után fennmaradó vagyontömeg szolgálhatott.⁹

⁷ A definíció egyes elemeihez: GÁRDOS ISTVÁN: A zálogjog létrejötte. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024. 895–896.

⁸ JUHÁSZ LÁSZLÓ: A Cstv. 2017. évi módosítása II. *Gazdasági Jog*, 2017. (12), 3–9., 3. [JUHÁSZ (2017a)]

⁹ 1881. évi XVII. törvénycikk (csődtörvény, Apáthy-kódex) 52. § (lásd még: 53–57. §); 173. §; JUHÁSZ (2017a): i. m. 4.; JUHÁSZ LÁSZLÓ (szerk.): *A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve I–II*. ORAC, Budapest, 2022. 27.2.1. [JUHÁSZ (2022a)]

A hatályos szabályozás szerint vitán felül áll, hogy a zálogtárgy a felszámolási vagyon része, ezért a zálogjogosult hitelezőknek be kell jelentkezniük a felszámolási eljárásba.¹⁰

A Cstv. 4/A. § b) pontja szerint „[a] zálogjogosult – ideértve azt az esetet is, ha a zálogjogot óvadékként alapították – a zálogjog érvényesítésével összefüggő jogait a zálogkötelezettrel szemben felszámolási eljárás esetében (...) a felszámolást elrendelő végzés közzétételétől nem gyakorolhatja, követeléseinek a zálogtárgyból (az óvadék tárgyából) való kielégítésére (...) a felszámolási eljárás keretében kerül sor”.¹¹ E §-t – amely lényegében a zálogjog érvényesíthetőségének a korlátját vezeti be¹² – a 2013. évi CCLII. törvény 91. § (3) bekezdése tette a magyar jog részévé; beillesztését az új Ptk. hatálybalépése indokolta.¹³

A Cstv. tehát tételesen rendezi a felszámolási eljárás hatását a zálogjogra: a zálogjoggal biztosított követelést kizárólag a felszámolási eljárásban – és nem azon kívül – lehet kielégíteni, a zálogjog pedig nem szűnik meg a zálogtárgy értékesítéséig.¹⁴ E szabály egyfajta „kényszerpályára” állítja a hitelezőket: a Cstv. fent idézett kógens, közjogi jellegű rendelkezése megtiltja a zálogjogosultak számára, hogy a Ptk. 5:126. § (3) bekezdése szerinti választási lehetőségükkel éljenek a zálogjog bírósági végrehajtás útján vagy annak mellőzésével való érvényesítése tekintetében.¹⁵ Összhangban azzal, hogy a zálogjog érvényesítése a felszámolási eljárásban tölti be funkcióját, a felszámolás kezdő időpontjában [vagy a Cstv. 4/A. § ba) és bb) pontja szerinti korábbi időpontban] meg kell szakítani a folyamatban lévő, zálogjog érvényesítésére irányuló végrehajtási eljárást vagy végrehajtáson kívüli érvényesítést.¹⁶

E körben kiemeljük, hogy a kötelmi kötelezett (egyes adós) felszámolási eljárásának megindulása nem akadályozza meg a dologi kötelezettet (zálogkötelezettet) szembeni igényérvényesítést: ilyenkor a felszámolási eljárás csak a kötelmi

¹⁰ Cstv. 28. § (1) bekezdés f) pont; Cstv. 4/A. §; Cstv. 37. § (1) bekezdés. Lásd még: ÍH 2008.125.

¹¹ Ehhez lásd: BDT 2014.3204.

¹² CSÖKE ANDREA – MUZSALYI RÓBERT (szerk.): *Nagykommentár a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2023. 65–66.

¹³ JUHÁSZ (2022a): i. m. 4/A. § alatt.

¹⁴ GÁRDOS ISTVÁN – TOMORI ERIKA: A Kúria elvi határozata a jövőbeni követeléseken alapított zálogjog felszámolási eljárásban való érvényesüléséről. *Polgári Jog*, 2017. (4), [56], [68]. Lásd: Cstv. 38. § (4) bekezdés.

¹⁵ GÁRDOS ISTVÁN: A zálogjog érvényesítése. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024. 1044.

¹⁶ Cstv. 38. § (1) bekezdés. Lásd még: CSEHI ZOLTÁN (szerk.): *2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2021. 1289., 1296.

kötelezett fizetési kötelezettségét függeszti fel, de nem nyújt védelmet a kötelmi kötelezettre tekintettel biztosítékot nyújtó zálogkötelezettnek.¹⁷

A zálogjogosult hitelezők privilegizált [a Cstv. 57. § (1) bekezdés szerinti kielégítési sorrendet megelőző] kielégítésének rendjét a Cstv. sokszor módosított 49/D. §-a¹⁸ szabályozza. A 49/D. § tehát egy besorolási kategóriát jelent: a Cstv. egy kielégítési sorrendet létesít, amelyben a 49/D. § megelőzi az 57. § (1) bekezdésének a) pontját a zálogtárgy értékesítéséből befolyt összegek felosztása során.¹⁹

A zálogtárgy értékesítéséből befolyt összeg (a vételár vagy a követelés behajtásából származó bevétel) felosztásának e § szerinti módját ZÁMBÓ TAMÁS egy gyakorlati példával szemlélteti. Ha azt mondjuk, hogy a zálogjogosult biztosított követelése 100, kielégítésének mértéke ettől függetlenül különböző lehet; attól függ, hogy mekkora a zálogtárgyért kapott vételár:

(i) Amennyiben a zálogtárgyat 140-ért értékesítik, az így befolyt vételárból le kell vonni a 49/D. § (1) bekezdésének a)–f) pontja szerinti költségeket, azaz 31,9-et. A fennmaradó összeg (108,1) elegendő a zálogjogosult teljes körű kielégítésére, így ő már nem jelenik meg a Cstv. 57. § (1) bekezdésének b) pontja alatt (azaz a felszámolási költségek után) kielégítetlen hitelezőként.

(ii) Amennyiben a zálogtárgyat 120-ért értékesítik, a helyzet bonyolultabbá válik. A költségek (30,2) levonása után a zálogjogosult 89,8-cal kerül kielégítésre a 49/D. § alapján. Ebből fakadóan a zálogjogosultnak maradt 10,2 egységnyi követelése, amellyel a Cstv. 57. § (1) bekezdésének b) pontja szerint kereshet kielégítést.

(iii) Amennyiben a zálogtárgyat 80-ért értékesítik, és a költségek (26,8) is levonásra kerülnek, a zálogjogosultat a kapott vételárból csupán 53,2-vel lehet kielégíteni. Ebből fakadóan további zálogjogosulti kielégítést kereshet a Cstv. 57. § (1) bekezdés b) pont szerint, de csak 26,8-cal, hiszen a vételár 80 volt, annak értékén felül nem minősülhet a zálogjogosult követelése biztosítotttnak. A 20, a 100 értékű követelésének fennmaradó része a Cstv. 57. § (1) bekezdés f) pontja szerinti egyéb követelésként kerülhet kielégítésre.²⁰

¹⁷ 1/8/2019. VB ítélet [12]. A választottbírói ítélettel érintett kérdés a zálogjog járulékoságához kapcsolódik. Ehhez a témához lásd: FABÓK ZOLTÁN: Egyes polgári jogi alakzatok a fizetésektelelenség jogban. In: TÖKEI BALÁZS (szerk.): *Liber Amicorum – Ünnepi tanulmányok Kisfaludi András 65. születésnapjára*. Wolters Kluwer, Budapest, 2023. 329.

¹⁸ Ami e § jogalkotói evolúcióját illeti, általánosságban elmondható, hogy az évtizedek során az egyes Cstv.-novellákkal a zálogjogosultak helyzete fokozatosan javult (kielégítésük előnyösebbé vált), ám a zálogtárgyak értékesítéséből származó vételárból levonható költségek köre is fokozatosan bővült. JUHÁSZ LÁSZLÓ: Hitelbiztosítékok a felszámolási eljárásban I. *Céghírnök*, 2017. (6), 7–10., 9.; JUHÁSZ (2017a): i. m. 3–4.

¹⁹ CSÓKE – MUZSALYI: i. m. 430–431.

²⁰ ZÁMBÓ TAMÁS: A Csódtörvény zálogjogra (és az azzal azonos jogkövetkezményekkel) járó biztosítékokra vonatkozó módosítása által felvetett néhány kérdés. *Céghírnök*, 2018. (4), 3–7., 6. Csóke Andrea hasonló példával (egy 100 értékű ingatlannal és egy 20 értékű autóval) szemlélteti a vétel-

A fenti példából nyilvánvalóvá válik, hogy a zálogjogosult voltaképpen a kielégítési elsőbbségét gyakorolja a zálogtárgyból befolyt vételárból, ám ez a számos költség levonása miatt nem jelent teljes körű kielégítést.²¹

A felszámolási költségek kielégítése után, a Cstv. 57. § (1) bekezdésének *b)* pontja szerint még sor kerülhet a zálogjogosult további (Cstv. 49/D. § szerint ki nem elégített követelésének) kielégítésére (más szavakkal megfogalmazva: a biztosított, de meg nem térült követelésének kielégítésére), természetesen csak a biztosított követelésének erejéig.²² A rend kedvéért megjegyezzük, hogy ebbe a körbe nem értendő bele a zálogjogosult késedelmikamat-igénye, amely csak a Cstv. 57. § (1) bekezdés *g)* pontja szerint kerülhet kielégítésre.²³

Az alábbiakban bemutatunk két, a joggyakorlatot és a jogirodalmat az utóbbi években tematizáló kérdést: *(i)* a zálogjogosult hitelezőket a felszámolási eljárásban terhelő kötelezettségeket és *(ii)* a felszámolás kezdő időpontját követően esedékes-sé vált követelésen alapított zálogjog felszámolási eljárásban való érvényesíthetőségét.

2.1. A zálogjogosult hitelezőt terhelő kötelezettségek a felszámolási eljárásban

A Cstv. 49/D. §-a alkalmazásának számos feltétele van. E feltételek közé tartozik, hogy *(i)* a zálogjog a felszámolás kezdő időpontja előtt jött létre; *(ii)* a követelés nem a Cstv. 3. § (1) bekezdés *g)* pont szerinti függő követelés; *(iii)* a zálogtárgy az adós tulajdonában áll.²⁴ Mindezen feltételek teljesítése azonban önmagában nem alapozza meg a Cstv. 49/D. § szerinti privilegiált kielégítést; ahhoz további, a hitelező magatartásától függő, aktivitását elváró (és a zálogjog érvényesítésének polgári jogi szabályaitól idegen) feltételek teljesítésére is szükség van. E feltételek jellemzője, hogy azokat nemcsak a jogszabályi rendelkezések, hanem a bírói gyakorlat is alakította: *(iv)* a hitelező követelését határidőn belül bejelenti a felszámolónak; *(v)* a nyilvántartásba vételi díj befizetését határidőn belül befizeti a felszámolónak, és azt igazolja; *(vi)* a zálogjogosulti minőséget alátámasztó okiratokat határidőn belül a felszámoló rendelkezésére bocsátja.

árként befolyt összeg felosztásának sorsát. CSÓKE ANDREA: Biztosított hitelezők csődökben és felszámolásokban 2017. július 1-je után. *Cég hírnök*, 2017. (9), 3–5., 5.

²¹ FABÓK: i. m. 328–329.

²² BDT 2024.4800. Lásd még: MOHAI MÁTÉ: A Csődtörvény biztosított hitelezői igényekre vonatkozó rendelkezései a gyakorlatban. *Gazdasági Jog*, 2024. (9–10), 45–48., 48.

²³ BDT 2009.2161.; BH 2014.311; BH 2017.236.; FJD 2023.4.

²⁴ JUHÁSZ (2022a): i. m. 27.2.3.1.

A hitelezők, így különösen a zálogjogosult hitelezők aktív magatartásával kapcsolatban az utóbbi években számos – némileg egymásnak ellentmondó – bírói döntés látott napvilágot. E bírói döntések kapcsán utalunk JUHÁSZ LÁSZLÓ „A hitelező kötelezettségei a hitelezői igények bejelentése során” című tanulmányára, amely szintén részletesen elemezte az alábbiakban jelzett gyakorlatot.²⁵

A Kúria a BH 2014.341. döntésében elvi élel rögzítette, hogy „a hitelezői igény privilegizáltként történő nyilvántartásba vételéhez arra is szükség van, hogy a felszámolónak határidőn belül átadják a hitelezői követelés biztosítékára vonatkozó iratokat”. Indoklásában megállapította, hogy a felszámolási eljárásban a hitelező-vé váláshoz nemcsak a hitelezői igény – valamennyi azt igazoló okirat becsatolása mellett történő – bejelentése szükséges, hanem a nyilvántartási díj befizetése is. Amennyiben a hitelező privilegizált (így például zálogjogával biztosított) követeléshez kíván jutni, abban az esetben az ezen pozícióját alátámasztó okiratokat is határidőn belül a felszámoló rendelkezésére kell bocsátania.²⁶

A Kúria a BH 2015.15. számú döntésében szintén a hitelezők aktivizmusával foglalkozott, kimondva, hogy „a hitelezőnek, amennyiben ilyen minőségben a felszámolási eljárásban részt akar venni, a bíróság felhívásának megfelelően a nyilvántartásba vételi díjat a 40 napos határidőn belül be is kell fizetnie”. A Kúria indokolása egyrészt elismerte ugyan, hogy a Cstv. nem állapít meg speciális határidőt a nyilvántartási díj befizetésére, azonban a Cstv. 46. § (7) bekezdése alapján a nyilvántartásba vételének feltétele a nyilvántartásba vételi díj befizetésének felszámoló részére való igazolása.²⁷ Ha a hitelező igényét határidőn belül bejelenti, de a nyilvántartásba vételi díjat azon túl fizeti meg, akkor ő csak határidőn túl bejelentkező hitelezőként vehető figyelembe.²⁸ A Kúria ezt a logikát követte a BH 2019.177. számú határozatában is, amelyben mind a hitelezői igénybejelentésre, mind a nyilvántartásba vételi díj megfizetésére vonatkozó határidőt anyagi jogi határidőnek tekintette, ezért a díjnak határidőn belül meg kell érkeznie a gazdasági hivatal számlájára.²⁹

Ezen előzmények után született meg a Kúria Gfv.30.354/2021/5. számú – a jogirodalom által erősen vitatott – határozata, amely szerint „csak akkor minősül hitelezői igénybejelentésnek a felszámoló részére megküldött okirat, ha – megállapítható belőle legalább az, hogy miből származik az adóssal szembeni követelés, az mekkora, s ha a követelés biztosított, akkor mi a biztosíték, illetve – a hitelező

²⁵ JUHÁSZ LÁSZLÓ: A hitelező kötelezettségei a hitelezői igények bejelentése során. *Fizetéseképtelenségi Jog*, 2022. (3), [JUHÁSZ (2022b)]

²⁶ BH 2014.341. [20]; JUHÁSZ (2022b): i. m. [20]–[21].

²⁷ BH 2015.15. [38].

²⁸ BH 2015.15. [39]; JUHÁSZ (2022b): i. m. [11].

²⁹ BH 2019.177. [19], [21]; JUHÁSZ (2022b): i. m. [14].

nyilatkozik a nyilvántartásba vételi díj befizetéséről és azt igazolja”. Ebben a Kúria egyrészt kimondta, hogy a felszámolás rendszerében a privilegizált hitelezőknek mellékelniük kell mindazokat az iratokat, amelyek a kielégítési sorrendbe való privilegizált besorolásukat megalapozzák. Amennyiben ennek a hitelező a 40 napos határidőn túl, de a 180 napos jogvesztő határidőn belül tesz eleget, akkor kielégítést – határidőn túli követelésként nyilvántartásba vett biztosított hitelezőként – csak valamennyi határidőben nyilvántartásba vett hitelezőt követően kereshet.³⁰ Amennyiben pedig a hitelező a jogvesztő határidőn túl támasztaná alá privilegizált hitelezői státuszát, úgy a biztosított követeléshez kapcsolódó előnyösebb besorolást nem élvezheti.³¹ Másrészt pedig a Kúria a nyilvántartásba vételi díj befizetése kapcsán rögzítette, hogy a nyilvántartásba vétel feltétele a Cstv. 46. § (7) bekezdése szerint a befizetés felszámolónak történő igazolása, összhangban a hitelezők összességének érdekeivel és az eljárás gyors befejezésével.³²

E kúriai határozat éles kritikában részesült a jogirodalomban, hiszen az a hitelezőktől túlzott mértékű aktivitást elváró feltételeivel elrugaskodott a Cstv. szabályaitól, *contra legem* módon. Ami a nyilvántartásba vételi díj megfizetését és igazolását illeti, JUHÁSZ szerint nem következik a Cstv. nyilvántartásba vételi díj-fizetési kötelezettséget előíró szabályából, hogy annak a bejelentési határidőn belül kellene történnie, és – mivel a jogszabály sem külön határidőt nem ír elő a fizetésre, sem szankciót annak elmulasztására – a befizetést hiánypótlással orvosolható, a határidőn belüli bejelentést nem befolyásoló pótolható hiánynak kellene tekinteni.³³ Ami a privilegizált követelést megalapozó iratok csatolását illeti, Juhász álláspontja az, hogy a privilegizált kielégítést maga a zálogjog jogi ténye alapozza meg, nem annak a felszámoló részére való igazolása. A Kúria ezzel a döntésével nem pusztán téves jogértelmezést nyújtott, hanem hitelezők sokaságát károsította meg, ugyanis tételes jogszabályi rendelkezésekből nem levezethető feltételek elmulasztása esetére írt elő anyagi jogi jogvesztést.³⁴

A Kúria a Gfv.30.354/2021/5. számú határozatával azonos logikát követett a Gfv.30.452/2020/4. számú határozatában is. Ebben az ügyben a Kúriának azt a kérdést kellett eldöntenie, hogy helytálló következtetésre jutott-e a másodfokú bíróság, amikor megállapította, hogy a hitelező elvesztette privilegizált minősítését azzal, hogy sem hitelezői igénybejelentésében, sem a jogvesztő határidőn belül nem csatolta be a felszámolónak a privilegizált hitelezőként való minősítést megalapozó

³⁰ Kúria Gfv.30.354/2021/5. [40]; JUHÁSZ (2022b): i. m. [33].

³¹ Kúria Gfv.30.354/2021/5. [43].

³² Kúria Gfv.30.354/2021/5. [45]–[46]; JUHÁSZ (2022b): i. m. [35].

³³ JUHÁSZ (2022b): i. m. [38], [42].

³⁴ JUHÁSZ (2022b): i. m. [47], [49].

iratokat.³⁵ A Kúria – a másodfokú jogerős végzést hatályában fenntartva – lefektette, hogy a hitelezőnek meg kell jelölnie, követelését milyen biztosítékok biztosítják, és – amennyiben a Cstv. 57. § (1) bekezdés f) pont szerinti egyéb követelésnél előrébb kíván jutni a kielégítési sorrendben – neki kell bizonyítania a kielégítési sorrendben előrébb elhelyezkedést megalapozó tényeket, így elvárt tőle a követelés besorolását megalapozó iratok csatolása.³⁶ Ebben a körben annak sincs jelentősége, hogy a felszámolónál egyébként megtalálhatóak a privilegizált követelést alátámasztó iratok (például zálogszerződés), mert annak a Cstv. szisztémájában annyi szerepe van, hogy a felszámoló ellenőrizni tudja a meglévő iratanyaga alapján a hitelező által csatolt iratok valóságát.³⁷

Kiemeljük, hogy amennyiben a felszámoló megsérti a hitelezői igények besorolására vonatkozó feltételeket, az álláspontunk szerint megnyitja a többi hitelező számára a kifogás előterjesztésének jogát. A Kúria Gfv.30.186/2022/5. számú határozatában fenntartotta az EBH 2010.2154. számú döntésben kifejtett álláspontját, mely szerint „az egyik hitelező a másik hitelező igényének nyilvántartásba vétele miatt a törvényben írt határidőn belül kifogással élhet, de ez csak akkor lehet eredményes, ha a felszámoló nyilvánvalóan jogszabálysértéssel fogadta el és sorolta be a bejelentett hitelezői igényt”.³⁸ Ez meglátásunk szerint olyan esetben merülhet fel, ha – példának okáért – a felszámoló privilegizált kielégítési kategóriába sorol egy olyan hitelezőt, aki nem fizetett nyilvántartásba vételi díjat.

2.2. A felszámolás kezdő időpontját követően esedékessé vált követelésen alapított zálogjog felszámolási eljárásban való érvényesíthetősége

Mind a joggyakorlatot, mind a jogirodalmat élénken foglalkoztatta az elmúlt években, hogy a felszámolás kezdő időpontja előtt létrejött jogviszonyból származó, a felszámolás kezdő időpontját követően létrejött követelésre vajon kiterjed-e a zálogjogosult hitelező zálogjoga.

A Kúria az EBH 2016.G.4. számú döntésében nemleges válaszra jutott. A Kúria e döntésében leírta, hogy a zálogjog akkor jön létre (keletkezik), amikor a zálogjog tárgya létrejön (illetve azon az elzálogosító megszerzi a rendelkezési jogot).³⁹ A követelésen alapított zálogjogot csak a felszámolás kezdő időpontja előtti időszakban létrejött követelések mint zálogtárgyak tekintetében lehet figyelembe

³⁵ Kúria Gfv.30.452/2020/4. [35].

³⁶ Kúria Gfv.30.452/2020/4. [38].

³⁷ Kúria Gfv.30.452/2020/4. [39].

³⁸ Kúria Gfv.30.186/2022/5. [41]. Lásd még: Győri Ítéltábla Gf.20.037/2023/5. [18].

³⁹ EBH 2016.G.4. [27].

venni; a Cstv. 49/D. § alkalmazásában csak a felszámolás kezdő időpontját megelőzően keletkezett zálogjog vizsgálható a vagyon hitelezők közötti felosztásánál.⁴⁰ Ha a bérleti szerződés alapján az adós által nyújtott szolgáltatás ellenértékére (a bérleti díjra) vonatkozó követelés a felszámolás kezdő időpontját követően jön létre, akkor e követelésen nem keletkezhets zálogjog a Cstv. 49/D. §-a szerint.⁴¹

Ezen elvi határozat hullámokat vetett a jogirodalomban.⁴² GÁRDOS és TOMORI ezzel kapcsolatban azt fejtették ki, hogy a Kúria mind az 1959. évi IV. törvény (1959-es Ptk.) és a Ptk., mind a Cstv. alapján helytelen következtetésre jutott. A határozat tévesen azonosnak minősítette azt a kérdést, hogy mikor jön létre a zálogjog, azzal a kérdéssel, hogy egyes vagyontárgyakra milyen időponttól terjed ki a zálogjog hatálya.⁴³ A zálogjog akkor jön létre, ha teljesül a zálogjog alapítására és a zálogtárgy feletti rendelkezési jogra vonatkozó feltétel; a zálogjog létrejötté után a zálogtárgyak körében, tárgyi terjedelmében bekövetkező változásokat már nem lehet a zálogjog létrejötté körében vizsgálni.⁴⁴ A jövőbeni követelésre alapított zálogjog esetén a követelés létrejöttének azt az időpontot kell tekinteni, amikor létrejön azon jogviszony, amelyből a követelés fakad.⁴⁵

A Cstv. 49/D. § alkalmazásához vitathatatlanul szükséges, hogy a követelést biztosító zálogjog létrejöjjön a felszámolás kezdő időpontját megelőzően.⁴⁶ A Cstv. azonban nem tartalmaz a zálogjog létrejötté kapcsán speciális szabályt, így arra a Ptk.-t kell alkalmazni.⁴⁷ A Cstv.-ből Gárdos és Tomori szerint nem vonható le olyan konklúzió, miszerint a felszámolás kezdő időpontját követően ne valósulhatna meg a zálogtárgyak körének változása, és hogy a kezdő időpont után a zálogtárgyak közé kerülő vagyontárgyon (követelésen) ne állna fenn a zálogjogosult kielégítési elsőbbsége. Egy ilyen értelmezés a zálogjogosult kárára a felszámolási vagyon átcsoportosítását valósítaná meg, a többi (nem biztosított) hitelező javára, kiüresítve a zálogjogosult elsőbbségi kielégítési jogát.⁴⁸ Előfordulhat ugyanis (például ha az

⁴⁰ EBH 2016.G.4. [28]. Itt szükséges megjegyezni, hogy a Cstv. a zálogjog keletkezéséről, a Ptk. a létrejöttéről rendelkezik, ám ezek egymás szinonimáinak tekinthetők, és felváltva használhatóak. ZÁMBÓ TAMÁS: A jövőben keletkező követelésen alapított zálogjog a felszámolásban. *Céghírnök*, 2015. (4), 3–5., 3.

⁴¹ EBH 2016.G.4. [30].

⁴² Igaz ez annak ellenére, hogy egyébként megtalálható a jogirodalomban olyan álláspont, amely tartalmilag az EBH 2016.G.4. álláspontjával tekinthető azonosnak. Lásd: ZÁMBÓ (2015): i. m. 3–5. CSÖKE ANDREA: Zálogjog és engedményezés a felszámolási eljárásban – esetek a Kúria döntéseiből. *Céghírnök*, 2016. (8), 7–11.

⁴³ GÁRDOS – TOMORI: i. m. [75].

⁴⁴ GÁRDOS – TOMORI: i. m. [76].

⁴⁵ GÁRDOS – TOMORI: i. m. [54]. Ehhez lásd: MOHAI (2024): i. m. 45.

⁴⁶ GÁRDOS – TOMORI: i. m. [58].

⁴⁷ GÁRDOS – TOMORI: i. m. [61], [67].

⁴⁸ GÁRDOS – TOMORI: i. m. [65], [78].

adós folytatja a felszámolás alatt gazdasági tevékenységét), hogy a felszámolás kezdő időpontját követően az adós vagyona olyan vagyonelemekkel (például bérleti díjakkal) bővül, amelyek megfelelnek a zálogtárgy definíciójának, így a zálogtárgyak köre is szükségszerűen bővülni fog, összhangban a követelésen alapított zálogjog dinamikus jellegével.⁴⁹

A Kúria álláspontunk szerint is téves – és a felszámolás folyamatban léte alatt keletkező vagyontárgyaknak a zálogtárgyak köréből való kiesését⁵⁰ eredményező – határozatára a jogalkotás is reagált. A Cstv. 2017. július 1. óta hatályos 49/D. § (2a) bekezdése immáron tételesen kimondja, hogy jelen szakasz alkalmazásában „lét-rejőttnek kell tekinteni a felszámolás kezdő időpontját megelőzően kötött zálog-szerződéssel olyan követelésen alapított zálogjogot is, amely követelés a felszámolás kezdő időpontja előtt létrejött jogviszonyból a felszámolás kezdő időpontját követően keletkezett”. A módosítás indokolása is kiemeli, hogy a törvény ezzel egyértelművé tette, hogy a felszámolás kezdő időpontja előtt jövőbeni követeléseken alapított zálogjog kiterjed azon, az adóست megillető követelésekre is, amelyek a felszámolás kezdő időpontja után keletkeztek, illetve folytak be az adóshoz. Ezt a szabályt alkalmazta a Fővárosi Ítéltábla, amikor kimondta, hogy a felszámolás megindulását követően keletkezett követelés olyan zálogtárgynak minősül, amelyre a Cstv. 49/D. § alkalmazható.⁵¹ A módosítással – amely a zálogjogosultaknak kedvezett⁵² – a jogirodalom is lezártnak tekintette a turbulens dogmatikai vitát.⁵³

A Kúria 2023-ban egy újabb, a zálogjog és a felszámolási eljárás kapcsolatában mérőföldkőnek számító határozatot hozott, Gfv.30.271/2022/4. szám alatt. Megjegyzendő, hogy jelen ügy nem követelésen alapított zálogjoggal, hanem ingatlant terhelő jelzálogjoggal volt kapcsolatos, ezért a Kúria nem alkalmazta a Cstv. 49/D. § (2a) bekezdését sem;⁵⁴ a Kúria megállapításai azonban alapvető elmozdulást jelentenek a zálogjog létrejöttével és terjedelmével kapcsolatos korábbi gyakorlatától. A Kúria ebben a döntésében elvi éllal rögzítette azon megállapítását, amely az EBH 2016.G.4. számú döntéséből még nem rajzolódott ki, tudniillik, hogy a zálogjog létrejötte és terjedelme nem azonos fogalmak. Ami a terjedelmet illeti, a zálogjog kiterjed a dolog hasznaira, azaz a dolognak minden, jogviszony alapján keletkező hozadékára (például bérek). A feleknek meg kell határozniuk a zálogtárgyat

⁴⁹ GÁRDOS – TOMORI: i. m. [69], [71].

⁵⁰ GÁRDOS – TOMORI: i. m. [84]–[85].

⁵¹ Fővárosi Ítéltábla Gf.40.497/2020/12. [16].

⁵² JUHÁSZ (2017a): i. m. 7.; JUHÁSZ (2022a): i. m. 27.3.1.3. e).

⁵³ GÁSPÁR MÓNKA: Az új Ptk. zálogjogi szabályai a felszámolási eljárásban II. *Céghírnök*, 2017. (10), 3–7., 6.; JUHÁSZ LÁSZLÓ: Hitelbiztosítékok a felszámolási eljárásban II. *Céghírnök*, 2017. (7), 9–14., 14.

⁵⁴ Kúria Gfv.30.271/2022/4. [37].

a zálogjog létrejöttéhez, ám annak terjedelméről nem kell külön megállapodniuk; a megalapított és létrejött zálogjog külön megállapodás nélkül is kiterjed a zálogtárgy hasznaira. A zálogjog létrejöttének feltételeként egyedül a zálogtárgy feletti rendelkezési jog megléte szükséges, a zálogtárgy hasznai feletti rendelkezési jog viszont nem. Amennyiben tehát a hitelező zálogjoga a felszámolás kezdő időpontja előtt létrejött, akkor az kiterjed a jelzálogjoga tárgyát képező adósi ingatlan olyan hasznaira is, amelyek a felszámolás alatt keletkeztek, ideértve a bérleti díjköveteléseket is (függetlenül az azt eredményező bérleti szerződés megkötésének idejétől).⁵⁵

2.3. Zálogjog a veszélyhelyzeti jogalkotásban

A felszámolási eljárásokat érintő veszélyhelyzeti jogalkotás a zálogjog intézményére is kihatott.⁵⁶ A veszélyhelyzet ideje alatt jelentkező, felszámolási eljárásokra vonatkozó jogalkotói dinamizmus zálogjogot érintő rendelkezései az alábbiakban foglalhatóak össze.

A veszélyhelyzettel összefüggő átmeneti szabályokról szóló 2021. évi XCIX. törvény (a továbbiakban: Vöasztv.) 76. § (13) bekezdése a Cstv. 49/D. §-át rendeli alkalmazni a felszámolás alatt álló adós tevékenységének folytatására kiválással létrejött gazdasági társaság üzletrészenek (részvényének) értékesítéséből befolyó vételárra, azonban a (14) bekezdés szerinti eltérésekkel. A (14) bekezdés lényege, hogy ha az apportként rendelkezésre bocsátott vagyontárgyat terhelő zálogjog a felszámolás kezdő időpontja előtt jött létre, a felszámoló a társasági részesedés (üzletrész, részvény) értékesítése során befolyt vételárból – annak nem az egészéből, csupán azon részéből, amely rész megfelel az összes zálogjoggal terhelt vagyontárgy apportálása során számított jegyzett tőkerésznek – meghatározott, a Cstv. 49/D. §-ától eltérő költségkövetelések levonása után a fennmaradó összeget – annak sem az egészét, hanem akkora hányadot, amekkora hányadot az apportlista a zálogjoggal biztosított követelés hitelezője vonatkozásában feltüntet – köteles a zálogjoggal biztosított követelés (tőke, szerződéses kamat, költségek) jogosultja hitelezői igényének kielégítésére fordítani.

A 21/2023. (I. 30.) Korm. rendelet az adós gazdasági tevékenysége felszámolás ideje alatti továbbfolytatásának részleteit szabályozza.⁵⁷ E kormányrendelet kizárólag azokra az adósokra vonatkozik, akikkel szemben a Cstv. IV. fejezete szerinti, stratégiailag kiemelt jelentőségű felszámolási eljárás, valamint az 521/2022. (XII. 13.)

⁵⁵ Kúria Gfv.30.271/2022/4. [29]–[36].

⁵⁶ FABÓK: i. m. 331.

⁵⁷ 21/2023. (I. 30.) Kormányrendelet 3. § (1) bekezdés.

Korm. rendelet vagy 64/2023. (III. 1.) Korm. rendelet szerinti felszámolási eljárás indult.

A kormányrendelet értelmében az adós felszámolás alatti gazdasági tevékenységének folytatásához finanszírozást, ún. továbbműködéshez szükséges finanszírozást vehet igénybe. Ennek minősül minden olyan ügylet, amely szükséges ahhoz, hogy a gazdálkodó szervezet a felszámolás alatt folytathassa gazdasági tevékenységét.⁵⁸ A továbbműködéshez szükséges finanszírozást nyújtó hitelező zálogjogot alapíthat az adós vagyontárgyain a továbbműködéshez szükséges finanszírozás biztosítása érdekében kötött szerződésből (például kölcsönszerződés) eredő pénzkövetelés biztosítására.⁵⁹ E továbbműködéshez szükséges finanszírozást nyújtó hitelezőt nem terheli a Cstv. szerinti bejelentési kötelezettség, sem a jogvesztő határidő; követelésének kielégítésére „szuper-A” kategóriában [azaz a Cstv. 57. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hitelezői kategóriában, az a) pont hatálya alá tartozó hitelezői követelések között elsőként] kerül sor.⁶⁰

A kormányrendelet tételesen meghatározza a továbbműködéshez szükséges finanszírozást nyújtó követelést biztosító zálogjog Cstv.-hez való viszonyulását is. 9. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy a rendelet szerinti zálogjogra a Cstv. 49/D. §-át és 57. § (1) bekezdés b) pontját abban az esetben is alkalmazni kell, ha a zálogjog a felszámolás kezdő időpontja után jön létre. Az e rendelet szerinti zálogjoggal a jogalkotó célja az volt, hogy kifejezetten erős biztosítékot nyújtson annak a hitelezőnek, aki finanszírozza a fizetéseképtelen adóst a felszámolás során.⁶¹

További, a zálogjogot érintő szabályokat tartalmaz a felszámolási eljárások veszélyhelyzeti jogalkotásának egy újabb állomása, a 129/2023. (IV. 17.) Korm. rendelet. E rendeletet – hasonlóan a 21/2023. (I. 30.) Korm. rendelethez – szintén kizárólag meghatározott adósok körére kell alkalmazni.⁶²

E kormányrendelet arról szól, hogy az adós felszámolója kizárólag vagyoneértékesítés céljából az adós gazdasági tevékenységének folytatására korlátozott felelősségű társaságot alapíthat, amely részére az adós vagyontárgyait apportként rendelkezésre bocsáthatja, és olyan tőkével látja el, amely lehetővé teszi a működés megkezdését.⁶³ Az adós gazdasági tevékenységének folytatására alapított gazdasági társaság értékesítésével, a vevő tulajdonszerzése időpontjával a gazdasági társa-

⁵⁸ 21/2023. (I. 30.) Kormányrendelet 4. § (1) bekezdés.

⁵⁹ 21/2023. (I. 30.) Kormányrendelet 4. § (2) bekezdés.

⁶⁰ 21/2023. (I. 30.) Kormányrendelet 4. § (3) bekezdés.

⁶¹ FABÓK: i. m. 331.

⁶² A 129/2023. (IV. 17.) Kormányrendelet 2. §-a értelmében e rendeletet az 521/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet 4. §-a és a 64/2023. (III. 1.) Korm. rendelet 3. §-a szerint elrendelt felszámolási eljárásokban kell alkalmazni.

⁶³ 129/2023. Kormányrendelet 3. § (1) bekezdés.

ság vagyontárgyait terhelő Cstv. 49/D. § szerinti zálogjogok megszűnnek.⁶⁴ A vételár felosztásakor azonban a zálogjogosult igénye minden más hitelezőt – még a 21/2023. (I. 30.) Kormányrendelet 4. § (3) bekezdés szerinti szuper-A hitelezőt is – megelőz az eredeti vagyontárgyon fennállt jog erejéig.⁶⁵

2.4. Zálogjog az Irányelvtervezetben

Az Európai Bizottság 2022. december 7-én tette közzé az Irányelvtervezetet. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárása jelenleg folyamatban van.

Az Irányelvtervezet célja a vállalati fizetéseképtelenségi szabályok harmonizálása az EU-ban, a határokon átnyúló befektetések elősegítése érdekében: az egyes nemzeti jogszabályok közötti különbségek leépítésével, az eljárások kiszámíthatóságának növelésével elérhető volna, hogy a hitelezők minél nagyobb értéket nyerjenek vissza a fizetéseképtelen vállalatból. Mindez kibővítené az Unióban rendelkezésre álló finanszírozási lehetőségeket.⁶⁶

Az Irányelvtervezet részletezi az ún. pre-pack eljárás szabályait. A pre-pack eljárás olyan „gyorsított felszámolási eljárás, amely lehetővé teszi, hogy az adós vállalkozását teljes egészben vagy részben működő üzemmént értékesítse a legjobb ajánlattevő részére azzal a céllal, hogy az adós eszközei fizetéseképtelenségének megállapítását követően értékesítésre kerüljenek”.⁶⁷ A pre-pack eljárásnak két szakasza van: (i) egy előkészítési szakasz, amely során vevőt találnak az adós vállalkozásának egészére vagy részére; majd (ii) egy felszámolási szakasz, amely során végrehajtják az értékesítést és felosztják a bevételt a hitelezők között.⁶⁸ Az Irányelvtervezet a preambulumában kifejezetten rögzíti, hogy a biztosítékkal rendelkező hitelezőknek biztosítani kell, hogy részt vegyenek a pre-pack eljárás ajánlatlételében akként, hogy biztosított követelésük összegét felajánlhassák a biztosítékuk tárgyául szolgáló eszköz ellenértékéért.⁶⁹ Ez hasonlóságot mutat a Ptk. 5:137. § (1) bekezdésében is leírt esettel, amelynek során a zálogjogosult hitelező felajánlja az

⁶⁴ 129/2023. Kormányrendelet 13. § (3) bekezdés.

⁶⁵ 129/2023. Kormányrendelet 13. § (4) bekezdés.

⁶⁶ Irányelvtervezet, Indokolás, 6.; *EU Directives on Restructuring and Insolvency*, <https://www.dlapiper.com/en/insights/topics/dictionary-of-insolvency-terms/eu-directives-on-restructuring-and-insolvency>

⁶⁷ Irányelvtervezet 2. cikk p) pont.

⁶⁸ Irányelvtervezet 19. cikk (1) bekezdés. Megjegyezzük, hogy az Irányelvtervezet nem állapít meg a követelések kielégítési sorrendjére és a bevétel felosztására a nemzeti jogtól eltérő rendelkezéseket. Irányelvtervezet 19. cikk (2) bekezdés.

⁶⁹ Irányelvtervezet, preambulum (30) bekezdés.

adósna, hogy elfogadja a zálogtárgy tulajdonjogát a biztosított követelése (teljes vagy részleges) kielégítése fejében.⁷⁰

A fentebb bemutatott hitelezői ajánlattétel révén azonban nem juthat indokolatlan előnyhöz a hitelező. Ezért mondja ki az Irányelvtervezet, hogy a zálogjogosult akkor számíthatja be a követelését, ha követelése értéke jelentősen elmarad a vállalkozás piaci értékétől.⁷¹

2.5. Az óvadék

Az óvadék szintén egy járulékos dologi hitelbiztosíték, amely a Ptk. kodifikációs rendszerében nem különálló biztosítéknak, hanem a zálogjog egy speciális típusának tekinthető. Specialitását két jellemző adja: (i) a zálogjog általános szabályaihoz képest csak szűkebb körben, meghatározott vagyontárgyakon állhat fenn; illetve (ii) közvetlen kielégítési jogot ad jogosultjának.⁷² A közvetlen kielégítési jog a más zálogjogtípusok jogosultjait nem illeti meg. Lényege abban áll, hogy a kielégítés nem a zálogtárgyból elért bevételből, hanem közvetlenül a zálogtárgyból; valamint nem jogosulti ajánlattétellel és annak kötelezett elfogadásával, hanem a jogosult egyoldalú nyilatkozatával történik.⁷³

Az óvadék nemcsak a Ptk., hanem a Cstv. szerint is speciálisan működik. A Cstv. 38. § (5) bekezdése szerint amennyiben az adós óvadékat nyújtott a felszámolás kezdő időpontjáig, a jogosult az óvadék tárgyából közvetlenül elégítheti ki követelését, függetlenül attól, hogy a felszámolás megindult; a fennmaradó összeget pedig haladéktalanul ki kell adnia a felszámolónak. A joggyakorlat szerint a közvetlen kielégítési jog gyakorlását az adós számára teljesen egyértelművé kell tenni, pontos és érthető közléssel; konkrétan meghatározva, hogy a jogosult milyen követelését hogyan érvényesíti az óvadékból, ezután milyen követelése marad fenn, az esetlegesen fennmaradó összeget pedig haladéktalanul kiadja a felszámolónak.⁷⁴

Fontos korlátozást tartalmaz ugyanezen bekezdés következő fordulata, mely szerint amennyiben a jogosult nem él közvetlen kielégítési jogával a felszámolást elrendelő végzés közzétételétől számított három hónapon belül, úgy kielégítésre a

⁷⁰ Megjegyezzük, hogy a Cstv. 49/D. § (8) bekezdése speciális szabályok szerint lehetővé teszi a zálogtárgy zálogjogosult általi megszerzését.

⁷¹ Irányelvtervezet, 33. cikk (3) bekezdés.

⁷² GÁRDOS ISTVÁN – GÁRDOS PÉTER: Az óvadék jogi jellege. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024. 927.

⁷³ GÁRDOS ISTVÁN: Az óvadék érvényesítése. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024. 1057.

⁷⁴ Fővárosi Ítéltábla Gf.40.271/2023/5. [33].

zálogjogosultak kielégítésének rendjét meghatározó 49/D. § szerint tarthat igényt. E rendelkezésből következik, hogy a jogosult a Ptk. 5:138. § szerinti közvetlen kielégítési jogát időbeli korlátozással, 3 hónapos határidőn belül gyakorolhatja; amennyiben pedig nem teszi ezt meg, úgy kielégítést a 49/D. § szerint kereshet, azonban a zálogjogosultakra vonatkozó, fentebb kifejtett megkötésekkel (például hitelezői igénybejelentés, nyilvántartásba vételi díj fizetése stb.).⁷⁵ Egyúttal kedvezőtlenebb (költségek levonásával járó) kielégítést is jelent ez a 49/D. § szerinti, zálogjogosulti kielégítés.⁷⁶

Amennyiben a jogosult nem gyakorolja a közvetlen kielégítési jogát ezen a három hónapon belül, úgy haladéktalanul ki kell adnia az óvadék összegét a felszámolónak. E kötelezettsége jogszabályból fakad, e jogszabályi kötelezettségével szemben nem hivatkozhat semmilyen egyéb körülményre (így az óvadék visszaadásának észszerűtlenségére sem).⁷⁷ A kiadás módja az óvadék megalapításának mikéntjétől függ (például pénzüsszeg vagy értékpapír fizikai átadása, számlára való átutalás stb.).⁷⁸

További korlátozást tartalmaz a Cstv. a jogosult kielégítésére nézve: amennyiben a jogosult az adós többségi befolyása alatt áll, úgy a jogosultat nem illeti meg a közvetlen kielégítés, az óvadék tárgyát pedig át kell adnia, kielégítésére az óvadéki szerződést kell alkalmazni (annak megtámadásától függően).⁷⁹

Az óvadék polgári jogi természetével és annak felszámolási eljárásban való érvényesülésével foglalkozott a Kúria BH 2024.235. számon közzétett döntése is. Ebben a Kúria emlékeztetett egyrészt arra, hogy az óvadék járulékos biztosíték, amelynek kikötéséből eredő igény érvényesítésére a kielégítési jog megnyílását követően, vagyis az óvadékkal biztosított követelés esedékessé válásával kerülhet sor;⁸⁰ másrészt arra, hogy az óvadéki jogosultnak azon összeg fölött keletkezik zálogjoga, amelyet a felszámolási vagyoniába kell utaltatnia, és ebből az összegből igényelhet kielégítést a 49/D. § szerint akkor, ha a felszámolás folyamatban léte alatt az adóssal szemben óvadékkal biztosított követelése keletkezik.⁸¹ Mindezekből fakadóan állapította meg, hogy tévedett a jogerős ítélet, amikor úgy rendelkezett

⁷⁵ CSÖKE – MUZSALYI: i. m. 365–366. A BH 2015. 309. számú jogeset azt elemezte, hogy ha 3 hónapon belül nem következik be az az esemény, amely alapján a jogosult az óvadékból való kielégítési jogát érvényesíthetné (a jogviszonyból eredően nem keletkezik követelése az adóssal szemben), a teljes óvadék összegét át kell adnia a felszámolónak, akinek az így átadott összeget elkülönítve kell kezelnie. A késedelembe esett jogosult azonban az óvadékként magánál tartott összegbe nem számíthatja be más, óvadékkal nem biztosított, ki nem elégített követelését, mert az óvadékként letett összeget meghatározott célra kell fordítani, az meghatározott jogviszony biztosítékául szolgál.

⁷⁶ JUHÁSZ (2022a): i. m. 18.7.4.3.

⁷⁷ Fővárosi Ítéltőábla Gf.40.192/2022/6. [22]–[23].

⁷⁸ ZÁMBÓ TAMÁS: Az óvadék a felszámolási eljárásban. *Cégíró*, 2014. (12), 10–12., 11–12.

⁷⁹ JUHÁSZ (2022a): i. m. 18.7.4.3.

⁸⁰ BH 2024.235. [29].

⁸¹ BH 2024.235. [30].

a hitelező fennálló igényéről és bejelentési kötelezettségéről, hogy az óvadékkal biztosított követelése még nem vált esedékessé.⁸²

A joggyakorlatot foglalkoztatta az ún. „jótéjesítési garancia” felszámolási eljárásban való érvényesítése is. A jótéjesítési garancia olyan, építőiparban alkalmazott szerződéses konstrukció, amelynek során a megrendelő visszatarthatja a vállalkozói díj egy részét abból a célból, hogy hibás teljesítés esetén a kijavítási költségeket közvetlenül érvényesíthesse; polgári jogi értelemben ez óvadéknak minősül.⁸³ E joggyakorlat bemutatására jelen tanulmányban nem teszünk kísérletet, kiemelünk azonban egy, az óvadék polgári jogi jellegének felszámolási eljárásban való realizálódását feszegető bírói döntést. A Fővárosi Ítéltábla Gf.40.020/2024/6. számú döntése kimondta, hogy a felszámolónak gondoskodnia kell arról, hogy az óvadéki jogosult a felszámolónak befizetett összegből másokat megelőzően kielégítést kaphasson, ha kielégítési joga megnyílik; azt a felszámoló az óvadéki szerződés hatálya alatt másra nem fordíthatja, és annak elkülönítéséről köteles gondoskodni. A jogosult közvetlen kielégítési joga ugyanis valóban megszűnik három hónap elteltével, ettől azonban még a felek között fennmarad a biztosítéki szerződés, a felszámolónak átadott pénzösszeget pedig – mint zálogtárgyat – a felszámoló a biztosítéki szerződés hatálya alatt kizárólag az óvadéki jogosult kielégítésére fordíthatja.⁸⁴

3. Beszámítás

A Ptk. a kötelmek közös szabályai között helyezte el a beszámítás jogintézményét. Eszerint a kötelezett pénztartozását úgy is teljesítheti, hogy a jogosulttal szemben fennálló lejárt pénzkövetelését a jogosulthoz intézett jognyilatkozattal a pénztartozásába beszámítja.⁸⁵ A beszámítás erejéig a kötelezettségek megszűnnek.⁸⁶ A beszámítás a jogosulthoz címzett egyoldalú jognyilatkozattal valósul meg, hatályosulásához nincs szükség a jogosult hozzájárulására; következésképpen a beszámítás nem megállapodás, hanem a kötelem teljesítésének egyik módja.⁸⁷ A beszámítás bírói gyakorlatban kimunkált definíciója szerint: „[a] beszámítás a kötelezett olyan, a jogosulthoz intézett nyilatkozata, amellyel bejelenti, hogy a maga

⁸² BH 2024.235. [31].

⁸³ A kiterjedt joggyakorlatot bemutatja: JUHÁSZ (2022a): i. m. 18.7.4.3. alatti joggyakorlat, különösen a Kúria Gfv.X.30.285/2009/6. számú eseti döntése.

⁸⁴ Fővárosi Ítéltábla Gf.40.020/2024/6. [44]–[46].

⁸⁵ Ptk. 6:49. § (1) bekezdés.

⁸⁶ Ptk. 6:49. § (2) bekezdés.

⁸⁷ PJD 2020.12.; CSAJÁGI TÍMEA – MADARÁSZ BÉLA: A beszámítás intézményével kapcsolatos dilemmák a felszámolás elrendelését megelőzően. *Fizetésképtelenségi Jog*, 2023. (1), <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/558/id/A2300101.FJO/> [6], [8].

kötelezettségét nem teljesíti, viszont a jogosult vele szemben fennálló, azonos értékű, egynemű és lejárt tartozását nem követeli. A beszámítás a teljesítés hatályával megszünteti a kötelezettel szemben fennálló követelést.”⁸⁸ A beszámítás szükség-szerű tartalmi eleme, hogy az érintett felek (tehát nemcsak a kötelezett, hanem a jogosult) követelését megjelölje, és e követeléseket szembeállítsa; továbbá az is, hogy a beszámítási nyilatkozatot tevő kifejezze, a saját követelése beszámításával megszünteti (kioltja) a vele szembeni követelést, így azzal a későbbiekben nem tartozik.⁸⁹

Mindezekből következik, hogy a beszámítás (i) egyrészt hatalmasság, egyoldalú alakító jog, mert a beszámításra jogosult e jogát a másik fél akarata ellenére érvényesítheti, gyakorolhatja, (ii) másrészt jogszünetető magánjogi kifogás, mert a beszámításra jogosult így közli a másik féllel, hogy a maga fennálló kötelezettségét meg kívánja szüntetni a másik féllel szembeni követelésével.⁹⁰

A beszámítás jogintézménye – a Cstv. számos *lex specialis*nek minősülő anyagi jogi szabályára tekintettel – a felszámolási eljárásokban is speciálisan érvényesül. Az alábbiakban a beszámítás felszámolási eljárásokban való megjelenésének két aspektusát mutatjuk be: (i) az első aspektus a Cstv. 27. § (5) bekezdése, amely azt részletezi, hogy az adós mikor hivatkozhat a hitelező követelésének beszámítással történő teljesítésére, hogy elkerülhesse fizetése képtelensége megállapítását; (ii) a második aspektus a Cstv. 36. § (1) bekezdése, amely azt részletezi, hogy a hitelezők milyen feltételekkel gyakorolhatnak beszámítási jogot a felszámolási eljárás során.⁹¹

3.1. A Cstv. 27. § (5) bekezdése szerinti beszámítás

A Cstv. 27. § (2) bekezdésének a) pontja szerint a bíróság megállapítja az adós fizetése képtelenségét, ha „az adós szerződésen alapuló nem vitatott vagy elismert tartozását a teljesítési idő lejártát követő 20 napon belül sem egyenlítette ki vagy nem vitatta, és az ezt követő hitelezői írásbeli fizetési felszólításra sem teljesítette”. E szabály az ún. követelésbehajtási célú felszámolási eljárásokat villantja fel, amelynek során a hitelező az adós ellen felszámolási eljárást kezdeményez követelése kiegyenlítése céljából. Ez az eljárás olcsó és hatékony (a rendes bírósági igényérvényesítést kikerülő) igényérvényesítési lehetőséget nyújt a hitelezők számára, hiszen

⁸⁸ BH 2015.281.; CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [5].

⁸⁹ BH 2025.67. [30].

⁹⁰ CSEHI: i. m. 1426.; CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [12].

⁹¹ A Cstv. számos további helyen tartalmaz szabályokat a beszámításra vonatkozóan [például 38. § (3) bekezdés, 49. § (4)–(6) bekezdések, 79/B. § (7) bekezdés, 79/D. § (4) bekezdés]. E szabályok bemutatása szétfeszítené a tanulmány kereteit, így azok elemzésére nem kerül sor.

annak sikeressége esetén az adós csak úgy tudja elkerülni a felszámolást, ha tartozását a hitelező felé kiegyenlíti vagy a hitelezővel megállapodást köt.⁹²

A követelésbehajtási célú felszámolási eljárásokat kritika érte a jogirodalomban, ugyanis ezek nem a felek közötti anyagi jogi jogvitát bírálják el, csupán a fizetésképtelenség formális feltételeinek fennállását; továbbá ez az eljárás éppen a gazdaságilag fizetőképese adós ellen lehet eredményes.⁹³

A 2011. évi CXCVII. törvény eredményeként a Cstv. 27. §-a kibővült az (5) és (5a) bekezdésekkel, amelyek 2012. március 1-jén léptek hatályba. A Cstv. 27. §-ának kiegészítése azt volt hivatott egyértelműsíteni, hogy az adós a követelésbehajtási célú fizetésképtelenségi okkal szemben milyen feltételek fennállása esetén hivatkozhat eredményesen beszámításra. A Cstv. 27. § (5) bekezdése így szól: „[a] (2) bekezdés a) pontja esetén az adós a hitelező követelésének beszámítással történő teljesítésére akkor hivatkozhat, ha a) közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal bizonyítja, hogy követelése fennáll, és a hitelezői fizetési felszólítás kézhezvételét megelőzően keletkezett, azonban csak a hitelezői követelés vitatására nyitva álló határidőt követően vált esedékessé, vagy b) közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal bizonyítja, hogy a hitelezővel szembeni követelésének fennállásáról vagy lejárataról a fizetési felszólítás kézhezvételét követően szerzett tudomást, vagy c) a beszámítani kért követelést a hitelező elismeri”. Amennyiben az adós eredményesen hivatkozik a hitelezői követelés beszámítással való teljesítésére, úgy a bíróság az eljárást soron kívül megszünteti.⁹⁴

A fenti rendelkezés értelmezéséből néhány vitán felül álló konklúzió levonható. Ezek közé tartozik az a következtetés, hogy a Cstv. 27. § (5) bekezdése kizárólag a (2) bekezdés a) pontjában foglalt fizetésképtelenségi okkal szemben hívható fel; továbbá az a következtetés is, hogy az a)–c) pontban foglalt feltételek vagylagosak (és nem konjunktívak), így bármelyik feltétel fennállása képes kioltani a (2) bekezdés a) pontja szerinti fizetésképtelenségi okot.⁹⁵ Ha egyik feltétel fennállását sem tudja bizonyítani az adós, úgy a hitelezői követelés nem minősülhet vitatottnak, ezért el kell rendelni az adós felszámolását.⁹⁶

A Kúria a BH 2025.67. számon közzétett döntésében vizsgálta a Cstv. 27. § (5) bekezdését. Ebben elvi élel rögzítette, hogy e jogszabályhely csak kivételesen, szűk körben engedi meg, hogy az adós a hitelezői követelés vitatására nyitva álló határidő letelte után beszámításra hivatkozással elkerülhesse a fizetésképtelenség meg-

⁹² FABÓK: i. m. 332.

⁹³ FABÓK: i. m. 332–333.

⁹⁴ Cstv. 27. § (5a) bekezdés.

⁹⁵ JUHÁSZ (2022a): i. m. 14.3.2.2.; CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [91]–[92].

⁹⁶ A Kúria Polgári Kollégiumának Gazdasági Szakága által 2012. február 29-én megrendezett konferencián elfogadott álláspont; CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [93].

állapítását. Ezen kivételes eseteket sorolja fel az (5) bekezdés az *a*)–*c*) pontokban: az *a*) és a *b*) pontok arra vonatkoznak, hogy az adós nem volt abban a helyzetben, hogy az ellenkövetelése beszámítására hivatkozzon, a *c*) pont pedig a hitelezői elismerésre.⁹⁷

A Kúria szerint az (5) bekezdés *a*) és *b*) pontja rokonságot mutat egymással. Mindkét esetben az adós beszámítani kívánt ellenkövetelése a hitelezői fizetési felszólítását megelőzően keletkezett, de az adós csak a felszólítást követően került olyan helyzetbe, hogy ellenkövetelését bejelentse: az *a*) pont szerinti esetben azért, mert ellenkövetelése csak a hitelezői követelés vitatására nyitva álló határidőt követően vált esedékessé; a *b*) pont szerinti esetben azért, mert a korábban keletkezett (és esedékessé vált) ellenkövetelése fennálltáról vagy lejártáról csak a hitelezői fizetési felszólítás kézhezvételét követően szerzett tudomást. A *c*) pont szerinti esetben ezzel szemben nincs jelentősége annak, hogy az adós ellenkövetelése mikor keletkezett, a hitelező által elismert adósi ellenkövetelés ugyanis – akár a fizetési felszólítás előtt, akár a fizetési felszólítás után keletkezett ellenkövetelésről legyen szó – eredményes beszámításhoz vezet.⁹⁸

Kiemelendő, hogy a Cstv. 27. § (5) bekezdése nem zárja ki azt, hogy az adós engedménnyezéssel megszerzett ellenkövetelés beszámítására hivatkozzon. Ilyenkor azonban az ellenkövetelés keletkezése időpontjának azt az időpontot kell tekinteni, amikor maga az ellenkövetelés keletkezett, tehát nem azt az időpontot, amikor az ellenkövetelést az adósra átruházták; a követelés adósra való átruházása tehát nem nyitja meg a korábban már beszámíthatóvá vált követelés beszámítására hivatkozását, az adós pedig nem kerülhet kedvezőbb pozícióba azzal, hogy engedménnyezéssel szerzett ellenkövetelés beszámítására hivatkozik.⁹⁹

Miként az a fentiekben bemutatásra került, a Cstv. 27. § (5) bekezdése azt volt hivatott szabályozni, hogy az adós milyen feltételekkel hivatkozhat a hitelezői követelés beszámítás útján való teljesítésére a felszámolás során. E jogszabályi rendelkezés azonban nem fedi le azt – az egyébként gyakori – helyzetet, amikor az adós már a hitelezői fizetési felszólítás kézhezvételét megelőzően gyakorolja a beszámítást.¹⁰⁰ E kérdés tárgyában az utóbbi években számos bírósági döntés született, amelyeket az alábbiakban bemutatunk.

A Győri Ítéltábla Fpkf.II.25.219/2020/2. számú, ÍH 2020.92. számon közzétett döntésében kimondta, hogy a hitelezői fizetési felszólítás kézhezvételét megelőzően írásban közölt adósi beszámítás a követelés vitatásának minősül. A Cstv. 27. § (5) bekezdését ugyanis abban az esetben kell alkalmazni, ha az adós a vitatásra

⁹⁷ BH 2025.67. [37].

⁹⁸ BH 2025.67. [34]–[35].

⁹⁹ BH 2025.67. [36].

¹⁰⁰ CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [98].

rendelkezésre álló határidőben a hitelezővel szembeni tartozását nem vitatta, ugyanakkor a hitelező követelésének beszámítással történő teljesítésére hivatkozik. E bekezdés kizárólag azokat az eseteket szabályozza, amikor annak ellenére van helye beszámításnak, hogy a Cstv. 27. § (2) bekezdésének *a)* pontja szerinti feltételek megvalósultak.¹⁰¹

A Kúria Gfv.30.062/2023/3. számú határozatában megerősítette ezt a bírói gyakorlatot. Elvi tartalma rögzítette, hogy „amennyiben az adós a hitelező fizetési felszólítását megelőzően él beszámítással, azzal egyúttal kifejezi, a beszámítással megszüntetett hitelezői követelés fennállását vitatja”. Következésképpen az ügyben eljáró másodfokú bíróság helytállóan, jogszabálysértés nélkül jutott arra a következtetésre, hogy sor került a hitelezői követelések adós általi vitatására: az adós egyértelműsítette, hogy a hitelezői követelést a beszámítással megszüntette.

A fentebb részletesen bemutatott BH 2025.67. számon közzétett döntés szintén megismételte ezt az egy irányba mutató joggyakorlatot, hozzátéve, hogy a fizetési felszólítást megelőző beszámítás a Cstv. 27. § (2) bekezdés *a)* pontjában nevesített (azaz a követelésbehajtási célú felszámolási eljárásokban alkalmazott) fizetési képzetlenségi feltételekkel összefüggésben az adós Cstv. 27. § (2c) bekezdése szerinti vitatásának minősül.¹⁰²

Az imént idézett joggyakorlat azt is megerősítette, hogy a beszámítás érdemi megalapozottságának vizsgálata, jogi értékelése meghaladja azon eljárás kereteit, amely csupán a fizetési képzetlenségi feltételek fennállásának vizsgálatára szorítkozik.¹⁰³

3.2. A Cstv. 36. § (1) bekezdése szerinti beszámítás

A Cstv. 36. § (1) bekezdésének első fordulata a hitelezőket a felszámolás során megillető beszámítási jog kapcsán ekként rendelkezik: „a felszámolási eljárásban az adós követelésére tekintettel csak olyan hitelezői követelés tekintetében lehet beszámítási jogot gyakorolni, amelyet a felszámoló elismertként nyilvántartásba vett, és amelynek tekintetében a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezését – vagy ha a követelés később keletkezett, annak keletkezését – követően nem került sor engedményezésre”. E szakasz további for-

¹⁰¹ ÍH 2020.92.; CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [100]–[107]. A szerzőpáros felveti, hogy célszerű volna az új csődtörvény kodifikációja során jogszabályi szintre emelni azt, hogy a Cstv. 27. § (5) bekezdése kizárólag a fizetési felszólítás kézbesítését követően érvényesített beszámításra alkalmazható: CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [124].

¹⁰² BH 2025.67. [31].

¹⁰³ BH 2025.67. [31]; Kúria Gfv.30.062/2023/3. [28]. Lásd még: CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [109]–[111].

dulatai – a későbbiekben részletezett – korlátokat és tilalmakat állítanak fel a beszámítási jog hitelezők általi gyakorlása tekintetében.

A kiemelt jogalkotói figyelmet az indokolja, hogy a beszámítás útján olyan hitelezők is kielégítést nyerhetnek, akik egyébként a Cstv. kielégítési sorrendje alapján ebben nem részesülhetnének.¹⁰⁴

A 36. § fent idézett (1) bekezdéséből két feltétel következik: (i) a felszámoló elismertként nyilvántartásba veszi a követelést; (ii) nem került sor engedményezésre a követelés tekintetében.¹⁰⁵ E szabályozásból a jogirodalom számos következtetést levont. Idetartozik, hogy a beszámítás jogával élhet a határidőn túl bejelentkezett hitelező is;¹⁰⁶ továbbá, hogy lehetőség van a regisztrációs díjként nyilvántartásba vett követelés beszámítására is.¹⁰⁷

A 36. § (1) bekezdése a beszámítás polgári jog szerinti lehetőségét korlátozza a felszámolási eljárás során, az összes hitelező érdekében: ugyanis a hitelezők kielégítési alapját növeli, ha az adós a követeléseit be tudja hajtani, és az adósnak tartozó személyek nem tudják magukról beszámítással „lerázni” a tartozásaikat.¹⁰⁸

Az esetleges visszaélések megelőzését, a kielégítési sorrend megkerülésének megakadályozását szolgálják a 36. § (1) bekezdésének további fordulatai is.

Egyrészt, a felszámolás kezdő időpontját követő teljesítés során a hitelező nem élhet beszámítással az általa – a felszámolási eljárás lefolytatására irányuló kérelem bíróságra történő beérkezését megelőző két éven belül vagy azt követően – a Ptk. 6:203. §-a alapján átvállalt, a Ptk. 6:206. §-a alapján elvállalt tartozásokra, valamint a Ptk. 6:205. § alapján átvállalt teljesítésre tekintettel sem. E szabály alkalmazása mögött is az a megfontolás áll, hogy a tartozáselvállalás beszámítással való összekapcsolása éppúgy visszaéléshez, a kielégítési sorrend megkerüléséhez vezet, mint az engedményezés beszámítással való összekapcsolása. Ezért állapította meg a Kúria, hogy a hitelező akkor sem gyakorolhat beszámítási jogot, ha az elismertként nyilvántartásba vett követelését olyan tartozásába kívánja beszámítani, amelynek tekintetében a felszámolás kezdő időpontját követően került sor tartozáselvállalásra.¹⁰⁹

Másrészt, nem számíthatja be az adóssal szembeni követelését az adós vezető tisztségviselője, vezető állású munkavállalója vagy azok közeli hozzátartozója, illetve élettársa, valamint az adós többségi befolyása alatt álló gazdálkodó szervezet,

¹⁰⁴ CSÖKE – MUZSALYI: i. m. 342.; BH 2025.18. [34].

¹⁰⁵ JUHÁSZ (2022a): i. m. 18.4.; MOHAI MÁTÉ: A beszámítás lehetőségének korlátai a felszámolási eljárásban. *Gazdasági Jog*, 2020. (10), 15–20., 16.

¹⁰⁶ MOHAI (2020): i. m. 16.; JUHÁSZ (2022a): i. m. 18.4.

¹⁰⁷ MOHAI (2020): i. m. 16.

¹⁰⁸ Legfelsőbb Bíróság Gfv.30.287/2010/4. Lásd még: CSÖKE – MUZSALYI: i. m. 348–349.

¹⁰⁹ Kúria Gfv.30.544/2017/7.

továbbá az adós többségi befolyással rendelkező tagja sem. E rendelkezés alanyi oldalon korlátozza a beszámítási jog gyakorolhatóságát. Jogszabályi rendezése azért volt indokolt, mert a beszámítás lehetővé tétele ezen alanyi kört – 57. § (1) bekezdés *h)* kategóriás hitelezők lévén – indokolatlanul kedvezőbb pozícióba hozná más hitelezők rovására.¹¹⁰ Ezt a fordulatot alkalmazta például a Pécsi Ítéltábla a Gf. 40.005/2023/6. számú ügyben.

4. Összegzés

A Cstv. számos esetben tartalmaz speciális szabályozást egyes magánjogi jogintézmények felszámolási eljárásban való érvényesülésére. A Cstv. ilyen esetekben *lex specialis*ként működik, és állapít meg az anyagi jog általános szabályaitól eltérő rendelkezéseket e jogintézményekre, a felszámolási eljárás által elérni kívánt jogalkotói céloknak való megfelelés jegyében.¹¹¹

A tanulmány 2. fejezetében bemutatásra került, hogy hogyan zajlik a zálogjogosultak kielégítése a felszámolási eljárásban. Kiemeltük, hogy a zálogjogosultakat számos kötelezettség terheli biztosított követeléseik felszámolási eljárásban való érvényesítésekor – akár olyan kötelezettség is, amely nem következik a Cstv. szövegéből, csupán a bírói gyakorlatból. Ezt követően bemutattuk, hogy jogalkotói beavatkozásra volt szükség ahhoz, hogy a felszámolás kezdő időpontja előtt jövőbeni követeléseken alapított zálogjog kiterjedjen a felszámolás kezdő időpontja után keletkezett követelésekre. A zálogjog felszámolási eljárásra vonatkozó veszélyhelyzeti szabályai között a továbbműködéshez szükséges finanszírozást nyújtó hitelező zálogjogával foglalkoztunk.

A 3. fejezetben a beszámítás különböző aspektusait vizsgáltuk. Előbb azt részleteztük, hogy az adós miként hivatkozhat a hitelezői követelés beszámítással való teljesítésére a követelésbehajtási céllal vele szemben indított eljárásokban; ezt követően pedig a hitelezőket felszámolás során megillető beszámítási jog korlátozottságát elemeztük.

A felszámolási eljárásokat számos kógens, közjogias norma alakítja. E normák mögött speciális jogpolitikai indokok húzódnak meg: többek között a piacgazdaság működési feltételeinek helyreállítása vagy éppen a hitelezők védelme. Ezen jogpolitikai indokok mentén a jogalkotó a felszámolási eljárásokban beavatkozik a magánjogi jogviszonyokba, mintegy átrendezi azokat. E jogalkotói beavatkozás – amellet, hogy bizonyos értelemben „eltorzítja” az anyagi jog klasszikus szabályainak érvényre juttatását –, voltaképpen azt a célt szolgálja, hogy a fizetéseképtelenségi jog a magánjog

¹¹⁰ CSÓKE – MUZSALYI: i. m. 349.

¹¹¹ MOHAI (2020): i. m. 15.; CSAJÁGI – MADARÁSZ: i. m. [35]–[40].

„zárköve”, végső érvényesülési területe lehessen: azaz kielégítéshez juttassa a hitelezőket, és hatékonyan kivezze a gazdasági életből a működésképtelen vállalkozásokat.

Felhasznált irodalom

- ELENA CIRMIZI – LEONA KLAPPER – MAHESH UTTAMCHANDANI: The Challenges of Bankruptcy Reform. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2010. (5448), DOI: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5448>
- CSAJÁGI TÍMEA – MADARÁSZ BÉLA: A beszámítás intézményével kapcsolatos dilemmák a felszámolás elrendelését megelőzően. *Fizetéseképtelenségi Jog*, 2023. (1), <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/558/id/A2300101.FJO/>
- CSEHI ZOLTÁN (szerk.): 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2021.
- CSÓKE ANDREA – MUZSALYI RÓBERT (szerk.): *Nagykommentár a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2023.
- CSÓKE ANDREA: Biztosított hitelezők csődökben és felszámolásokban 2017. július 1-je után. *Cég hírnök*, 2017. (9), 3–5.
- CSÓKE ANDREA: Zálogjog és engedményezés a felszámolási eljárásban – esetek a Kúria döntéseiből. *Cég hírnök*, 2016. (8), 7–11.
- FABÓK ZOLTÁN: Egyes polgári jogi alakzatok a fizetéseképtelenségi jogban. In: TÖKEY BALÁZS (szerk.): *Liber Amicorum – Ünnepi tanulmányok Kisfaludi András 65. születésnapjára*. Wolters Kluwer, Budapest, 2023.
- GÁRDOS ISTVÁN – GÁRDOS PÉTER: Az óvadék jogi jellege. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024.
- GÁRDOS ISTVÁN – TOMORI ERIKA: A Kúria elvi határozata a jövőbeni követeléseken alapított zálogjog felszámolási eljárásban való érvényesüléséről. *Polgári Jog*, 2017. (4).
- GÁRDOS ISTVÁN: A zálogjog érvényesítése. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024.
- GÁRDOS ISTVÁN: A zálogjog létrejötte. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024.
- GÁRDOS ISTVÁN: Az óvadék érvényesítése. In: VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024.
- GÁSPÁR MÓNIKA: Az új Ptk. zálogjogi szabályai a felszámolási eljárásban II. *Cég hírnök*, 2017. (10), 3–7.
- JUHÁSZ LÁSZLÓ (szerk.): *A magyar fizetéseképtelenségi jog kézikönyve I–II*. ORAC, Budapest, 2022. [JUHÁSZ (2022a)]
- JUHÁSZ LÁSZLÓ: A Cstv. 2017. évi módosítása II. *Gazdasági Jog*, 2017. (12), 3–9. [JUHÁSZ (2017a)]

- JUHÁSZ LÁSZLÓ: A hitelező kötelezettségei a hitelezői igények bejelentése során. *Fizetésképtelenségi Jog*, 2022. (3). [JUHÁSZ (2022b)]
- JUHÁSZ LÁSZLÓ: Hitelbiztosítékok a felszámolási eljárásban I. *Céghírnök*, 2017. (6), 7–10.
- JUHÁSZ LÁSZLÓ: Hitelbiztosítékok a felszámolási eljárásban II. *Céghírnök*, 2017. (7), 9–14.
- MOHAI MÁTÉ: A beszámítás lehetőségének korlátai a felszámolási eljárásban. *Gazdasági Jog*, 2020. (10), 15–20.
- MOHAI MÁTÉ: A Csődtörvény biztosított hitelezői igényekre vonatkozó rendelkezései a gyakorlatban. *Gazdasági Jog*, 2024. (9–10), 45–48.
- ELINA MOUSTAIRA: *International Insolvency Law. National Laws and International Texts*. Springer, Cham, 2019.
- VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest, 2024.
- PHILIP R. WOOD: *Principles of International Insolvency*. Sweet and Maxwell, London, 1995.
- ZÁMBÓ TAMÁS: A Csődtörvény zálogjogra (és az azzal azonos jogkövetkezményekkel) járó biztosítékokra vonatkozó módosítása által felvetett néhány kérdés. *Céghírnök*, 2018. (4), 3–7.
- ZÁMBÓ TAMÁS: A jövőben keletkező követelésen alapított zálogjog a felszámolásban. *Céghírnök*, 2015. (4), 3–5.
- ZÁMBÓ TAMÁS: Az óvadék a felszámolási eljárásban. *Céghírnök*, 2014. (12), 10–12.

Abstract

THE APPLICATION OF CERTAIN PRIVATE LAW CONCEPTS IN INSOLVENCY LAW

The role of insolvency law in the legal system is closely linked to commercial law. Insolvency law functions as lex specialis regulation in the enforcement of certain private law institutions in liquidation proceedings.

Our paper analyzes in detail the appearance of two private law institutions, the right of pledge and set-off, in liquidation proceedings.

The paper presents the enforcement of claims secured by pledge in liquidation proceedings. We highlight that secured creditors are subject to a number of additional obligations, which are foreign to the classic rules of civil law, when enforcing their secured claims in liquidation proceedings. This includes the obligation – which cannot be derived from the provisions of the Bankruptcy Code itself, but only from judicial practice – that the secured creditor must attach documents supporting its privileged status. We then presented another connection between the civil law and insolvency law aspects of pledges: pledge established on future claims before the commencement of liquidation.

With regard to set-off, we examined set-off under Section 27(5) and Section 36(1) of the Bankruptcy Code. The former concerns how the debtor can invoke set-off for satisfying the creditor's claim, while the latter concerns how creditors are entitled to set-off in the course of liquidation proceedings against the debtor.

Through an analysis of these two legal institutions supported by case law and legal literature, we have shown how the legislator intervenes in the functioning of classic private law institutions during liquidation proceedings and how it "distorts" them with its mandatory public law norms.

Keywords: *pledge; satisfaction; document; pledge on future claims; financial security; funding necessary for continued operation; set-off; insolvency; liquidation proceedings*

DR. HAJAS BARNABÁS
kúriai bíró, egyetemi docens,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék

A KÖZIGAZGATÁSI ÉS POLGÁRI PEREK ELHATÁROLÁSÁNAK EGYES KÉRDÉSEI

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezések.2025.Hajas.173>

Összefoglaló

A közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével megnőtt a jelentősége a közigazgatási és a polgári perек elhatárolásának. A tanulmány a bírósági gyakorlat bemutatása alapján mutatja be, hogy az elhatárolás milyen szempontok alapján lehet elvégezni. E körben – a jogvédelem hézagmentességére is tekintettel – külön figyelmet szentel az alkotmányos és törvényi generálklauzulának. A közigazgatási jogvita egyes – konjunktív – fogalmi elemeinek ismertetésével állítja fel azt a három-elemű tesztet, amely alapján megítélhető, hogy az adott jogvita közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik-e. Ennek során ismerteti az „alanyi oldallal”, a „jogi rezsimmel”, valamint a „tárgyi oldallal” kapcsolatos esetjogot.

Kulcsszavak: közigazgatási per; polgári per; esetjog; közigazgatási jogvita; közigazgatási szerv; közigazgatási jog által szabályozott; közigazgatási tevékenység

1. Előzetes megjegyzések

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi. I. törvény (a továbbiakban: Kp.) elfogadásával a közigazgatási per megszűnt a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952-es Pp.) egyik különleges eljárása lenni. A Kp. 1. §-a értelmében a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a Kp.-t kell alkalmazni.

A Kp. 6. §-a pedig kimondja, hogy a közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt e törvény kifejezetten előírja. A polgári perrendtartás szabályait e törvényvel összhangban kell alkalmazni. A közigazgatási per szabályrendszere

tehát – még ha a Kp. a Pp. számos rendelkezését alkalmazni rendeli is – autonóm, a polgári per szabályaitól független eljárási rezsim.¹ Ez pedig a közigazgatási és polgári perek elhatárolásával kapcsolatos gyakorlatra is kihat. A kérdést kifejezetten a közigazgatási bírói út irányából vizsgálom, melynek során a Kúria gyakorlatának bemutatására törekszem.

Nem érdektelen vázlatosan áttekinteni, hogy a 1952-es Pp. XX. fejezetétől a Kp. megalkotásáig vezető út során a jogalkotó mennyiben szentelt figyelmet ezen elhatárolási kérdéseknek. A Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottság által megtárgyalt, a polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat által elkészíteni rendelt Konceptió I. tervezete szerint a Szerkesztőbizottság Javaslatára szerint a meglévő bírósági szervezeti keretek között, ahol nincs különálló közigazgatási bírósági út, a közigazgatási bíráskodás perrendjét a Pp.-be indokolt integrálni. Alternatívaként ugyanakkor felvetette, hogy már a jelenlegi szervezetrendszer mellett is jogforrási elkülönülést lehet biztosítani a közigazgatási perrendi szabályoknak. A Szerkesztőbizottság javaslata külön figyelmet szentelt a közigazgatási és polgári ügyek elhatárolásának is. Rögzítette, hogy el kell határolni a közigazgatási és a polgári ügyeket, és e körben generálklauzula és egy azt kiegészítő példálózó felsorolás használatát tartotta követendőnek. A Szerkesztőbizottság Javaslatára szerint az elhatárolás során különböző rendezőelvek vehetők figyelembe, a vitás területeken a jogalkalmazás döntene a közigazgatási vagy polgári perre tartozás kérdésében. Ugyanakkor felszámolandónak tartotta azt a szabályozási gyakorlatot, hogy külön törvények tartalmazzanak hatásköri, eljárási szabályokat. Külön vizsgálandónak tartotta a közszerződések, a köztisztviselők, a közigazgatási jogkörben okozott kár kérdéseit.²

Az új polgári perrendtartás koncepcióját – amely a fenti felvetést is bemutatta – a Kormány 2015. január 14. napján fogadta el. Ez – a különleges eljárások az új polgári perrendtartásról szóló törvényben és külön törvényben című fejezetében – a Közigazgatási Bíráskodás fejlesztése érdekében az igazságügyi miniszter által létrehozott Munkacsoport koncepcióját is összefoglalta, és rögzítette, hogy annak érdekében, hogy hazánkban a közigazgatási bíráskodás korszerű, a jogtudomány és a joggyakorlat tapasztalatait hasznosító, az európai uniós tagságunkból eredő és a nemzetközi jogi kívánalmaknak megfelelő, a jogszabályokat megfelelő módon érvényre juttatva valósuljon meg, szükséges a közigazgatási bíráskodásra vonatko-

¹ Lásd a Kúria Kpkf.41.208/2021/3. számú végzés, Indokolás [17]; Kfv.IV.37.364/2022/5. végzés, Indokolás [23].

² Az új polgári perrendtartás koncepciója (a továbbiakban: Pp.-konceptió) 35., <https://2015-2019.kormany.hu/download/6/42/40000/20150224%20PP%20konceptio%C3%B3.pdf>

zó szabályok külön törvénybe foglalása. Azt is rögzítette, hogy a közigazgatási bíráskodás kérdéseit részletesen külön előterjesztésben mutatja be az előterjesztő.³

Amint azt a Kp. javaslatának előterjesztői indokolásából megismerhetők, „a közigazgatási perek polgári perrendtartásbeli szabályozása a közigazgatási eszköztár bővülése nyomán már nem képes azt a teljes körű bírói jogvédelmet biztosítani, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elvei, továbbá az európai jog megkövetel. Ezt felismerve a Kormány a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatában felhatalmazást adott a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására.”

A Kormány 2015. május 13-i ülésén megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló jelentést,⁴ és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítsen előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tervezetéről a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat alapján létrehozott Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével. A Kp.-konceptió a fenti kérdések egy részét eldöntötte: a bírói út terjedelmét a közigazgatási jogvita fogalmához kapcsolódó generálklauzula alapján határozta meg, figyelembe véve annak tárgyi oldalát és jogági szabályozottságát. Csak a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták körében azonosított a koncepció a közigazgatási bíróság és a polgári (rendes) bíróság hatáskörének elhatárolásával kapcsolatos kérdést.

Tárgyunk szempontjából a Kp. generálklauzulája mellett indokolt a jogvédelem hézagmentességére is kitérni. Ezt a fogalmat a Pp. koncepciója,⁵ a Kp. koncepciója⁶ és a törvényjavaslat előterjesztői indokolása is abban az értelemben használja, hogy a közigazgatás cselekvése, tevékenysége annak formájától függetlenül bíróság által ellenőrizhető kell legyen.

Már a koncepciókban is megjelent két olyan témakör, amelyekben az eljárásjogi kódexekben a jogalkotó eldöntötte a közigazgatási és polgári bírói út közötti elhatárolást: a közszolgálati pereket a közigazgatási, a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti pereket pedig polgári peres útra terelte.

³ Pp.-konceptió, 20–23.

⁴ Lásd Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről (a továbbiakban: Kp.-konceptió), <https://2015-2019.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf>

⁵ Pp.-konceptió, 21.

⁶ Kp.-konceptió, 8.

2. Generálklauzula és hézagmentesség

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. [...] Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, a jogorvoslathoz, a bírói úthoz, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a jogorvoslathoz való jog mindenkit (minden jogalanyt) megillet.

A XXVIII. cikk (1) bekezdése – a tulajdonképpeni tisztességes eljáráshoz való jog (*fair trial*) tételezése mellett – általában biztosítja azt, hogy a „vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit” bíróság bírálja el. Erre figyelemmel kell értékelni a (7) bekezdés rendelkezéseit. A jogorvoslati jog alaptörvényi szabályának két tényállási elemét kell vizsgálni: van-e bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés, továbbá, hogy ez az érintett jogát vagy jogos érdekét sérti-e. Ez azt jelenti, hogy ha mindkét elem megvalósul, az Alaptörvény biztosítja a jogorvoslathoz való jogot.

Az előbbi rendelkezések – leegyszerűsítve – azt jelentik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogait, jogos érdekeit vagy kötelezettségeit bíróság bírálja el. Mivel az Alaptörvény semmilyen megszorító rendelkezést nem tartalmaz, a XXVIII. cikk tartalmát tekintve maga a generálklauzula, vagyis a legszélesebb körben biztosítja a bírói utat anélkül, hogy azzal kapcsolatban bármilyen differenciálást vagy akár a jogviták jellegére utalást tartalmazna.

Ha erre figyelemmel vizsgáljuk meg a három bírósági eljárási kódex, a büntető-eljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiak: Be.), a Kp. és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) tárgyi hatályára vonatkozó rendelkezéseit, a következőket kell megállapítanunk.

A Be. 9. § (1) bekezdése szerint a magyar büntető joghatóság alá tartozó ügyekben a büntetőeljárást e törvény szerint kell lefolytatni. A Kp. 1. §-a arról rendelkezik, hogy a Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban, továbbá, hogy a Kp. hatálya nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli. A Pp. 1. § (1) bekezdése ezekhez képest úgy rendelkezik, hogy e törvényt kell alkalmazni a bíróság eljárására,

ha jogszabály biztosítja a bírói utat és törvény nem rendeli eltérő szabályok alkalmazását. Ha e rendelkezéseket az Alaptörvény XXVIII. cikkére tekintettel együtt értelmezzük, levonható az a következtetés, hogy a hézagmentes bírói út azt jelenti, hogy ha a jogalkotó az adott ügyet nem utalja a Be. vagy a Kp. tárgyi hatálya alá, akkor abban a bíróság polgári peres (vagy nemperes) eljárásban fog eljárni.

Szükségszerűnek, a közigazgatási bíráskodás az önálló perjogi kódex léte melletti legfontosabb újításának tartom, hogy a jogalkotó mintegy százhusz év elteltével szakított a közigazgatási bírói útra tartozó ügyek taxációs meghatározásával. E kérdés nemcsak a közigazgatási bíróságról szóló törvény képviselőházi vitájában⁷ merült fel, hanem – amint azt MAGYARY ZOLTÁN közléséből is tudjuk – WLASSICS GYULA, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság elnöke is rámutatott már 1930-ban: „Semmi kétség, ha még a messze jövő képe is az, hogy a kontenciózus közigazgatási ügyek egyenesen elvi alapon taxáció nélkül kerüljenek a közigazgatási bíráskodás elé, de mindenesetre ez lesz a közigazgatási bíráskodás fejlődésének végállomása”.⁸ Ezzel együtt az alkotmányos generálklauzulára figyelemmel másodlagos, jelentős részben kodifikációs jellegű az a kérdés, hogy a jogalkotó miként határozza meg a közigazgatási jogvita fogalmát: taxációval vagy törvényi generálklauzulával.⁹ Míg a törvényi generálklauzula az – az általam is helyesnek és követendőnek tartott – szabályozási mód, amely a közigazgatási tárgyú jogviták teljes köre esetén biztosítja a közigazgatási bírói utat, addig a taxációs szabályozási mód szükségszerűen kihagyna egyes közigazgatási tárgyú jogvitákat, amelyekben a fentiek értelmében nem a Kp., hanem a Pp. szabályai szerint járna el a bíróság. Amint arra a Kp.-koncepció is rámutatott, a más bírósági útra utalt, de közigazgatási természetűnek is minősíthető jogviták esetén a jogvédelem más bíróság előtt biztosított, ez a hézagmentességet nem veszélyezteti.¹⁰ Hasonló álláspontra helyezkedett a Kúria Kfv.37.266/2024/5. számú határozatában, amikor rámutatott, hogy „ha a felsőoktatási intézmény az autonómiáján túlmutató, a dolgozó jogait és kötelezettségeit

⁷ Lásd a Képviselőház 1896. május 18-i, 20-i és 21-i ülésnapján tartott vitában MESKÓ LÁSZLÓ, HIERONYMI KÁROLY, POLÓNYI GÉZA, MARKFALVAY GÉZA, PERCZEL DEZSŐ, HOLLÓ LAJOS, PULSZKY ÁGOST, GULNER GYULA, és TISZA ISTVÁN felszólalásait. Képviselőházi napló, 1892. XXXIII. kötet; 1896. május 11–június 30. 59–113.

⁸ Idézte TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ igazságügyi miniszter a T/12234 A közigazgatási perrendtartásról és a T/12233 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényjavaslatok együttes általános vitájában elmondott nyitóbeszédében, 2016. október 10. napján, továbbá az Alaptörvény hetedik módosításáról szóló javaslat általános vitáján elmondott nyitóbeszédében, valamint TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. *Acta Humana*, 2019. (1), 7–22., 12. DOI: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.1>

⁹ Kfv.37.266/2024/5., Indokolás [36].

¹⁰ Kp.-koncepció 11.

közvetlenül és súlyosan érintő döntést hoz, az ezzel kapcsolatos körülmények bírósági úton – bár nem közigazgatási perben – felülvizsgálhatóak”.¹¹

Megjegyzendő, hogy az egyes jogviták „ügyútvonala” tekintetében a jogalkotó az alkalmazandó anyagi jog változtatásával az alkalmazandó eljárásjogot is meg tudja változtatni (például dekriminalizációval közigazgatási hatósági hatáskörbe utalja egy magatartás szankcionálását).

3. A közigazgatási bírói út

A Kp. 5. §-ával kapcsolatban korábban azt feltételeztük, hogy csak a közigazgatási jogvita értelmezése hordozhat nehézséget, valamennyi más esetben ez egyértelműen megállapítható. A közelmúltban azonban azt tapasztaltuk, hogy más esetekben is felmerültek értelmezési kérdések. Jelenleg leginkább abban, hogy az adott, helyi önkormányzat működésével összefüggő, kormányhivatal által indított közigazgatási per a Kp. 5. § melyik pontja alá tartozik. Tanulmányom kereteit túlfeleztené az önkormányzati normakontroll-eljárás és a közigazgatási jogvita fogalmi összehasonlítása, annyit azonban meg kell jegyeznünk, hogy nem minden önkormányzati döntés normatív. Viszont azt is hozzá kell tennünk, hogy lehetnek olyan önkormányzati döntések, amelyek jogszerűségének vizsgálata akár polgári perre is tartozhat. Ezek sajátossága az, hogy – amint azt későbbiekben bemutatom – nem normatívak, és a közigazgatási jogvita összetett fogalmának valamely definíciós eleme hiányzik.

A közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt közjogi jogviták esetén „a közigazgatási pert indíthat”, vagy a „bíróság a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint bírálja el” fordulat alapján állapítható meg, hogy az ügyben közigazgatási és nem polgári pernek van helye.

Bár a Kp. 5. §-a egyértelműen meghatározza, a közszolgálati jogvita esetében is találkozunk olyan törvényi rendelkezéssel, amely külön is rögzíti, hogy az adott jogvita közszolgálati jogvita, vagyis nem csak a Kp. fogalommeghatározása alapján kell eldöntenünk.

Mivel Magyarországon nincs közszerződésekről szóló törvény, a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatban csak arra kell figyelemmel lennünk, hogy az adott szerződésre vonatkozó anyagi jogi szabályok rögzítik-e, hogy az közigazgatási szerződés.¹²

¹¹ Kfv.37.266/2024/5., Indokolás [36].

¹² A „közszerződések” hovatartozása kérdésével kapcsolatban lásd F. ROZSNYAI KRISZTINA: D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közöny*, 2024. (12), 533–543., 539. DOI: <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>

3.1. A közigazgatási tevékenység fogalmának meghatározása

Míg a Kp. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (1952-es Pp.) 324. §-ához képest tárgyi hatályát a joghatás kiváltására alkalmas vagy arra irányuló közigazgatási cselekmény (aktus) fogalmára alapozza, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) a tárgyi hatályát – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.), majd az azt felváltó, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályozásával azonosan – a hatósági ügy fogalmával határozza meg.

Az 1952-es Pp. 324. §-a és a Ket. (korábban Áe.) hatósági ügy fogalma között nem volt megfigyelhető definíciós ellentét, hiszen mindkettő középpontjában – a közigazgatási határozat fogalma mellett – a hatósági ügy fogalma állt. Vagyis – legalábbis e körben – a 1952-es Pp. XX. fejezete alkalmazási köre és a Ket. tárgyi hatálya maradéktalanul fedésben volt. A Kp.-t megelőző eljárási rezsimben a hatósági eljárás tárgya (hatósági ügy) és a közigazgatási per tárgya (hatósági ügyben hozott határozat) elválaszthatatlanul egymásra épült.

Ehhez képest a Kp. közigazgatási generálklauzulája nem kizárólag a hatósági ügyben hozott határozat felülvizsgálatának lehetőségét biztosítja, sőt egyáltalán nem arra szabályoz, hanem aktustani megközelítéssel a közigazgatási cselekmény fogalmára épít a közigazgatási per tárgyának meghatározásakor.

A 2018-ban hatályba lépett hatósági eljárási törvényekkel [ideértve az Ákr. 8. § (1) bekezdésében meghatározott kivett eljárásokat szabályozó törvényeket is] szemben megfogalmazható az a – már az Ákr. koncepciójában megjelenő – követelmény, hogy a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon, észszerű határidőn belül, indokolt döntéseket hozva, közigazgatási perben való elbírálására alkalmas módon intézzék el az ügyeket. Szabályozási szempontból a Kp. az Ákr. mellett a kivett eljárások közigazgatási cselekményeit is a tárgyi hatálya alá vonja. Másképp megfogalmazva ez azt jelenti, hogy az Ákr., az Air., de a Tpv. vagy éppen az Mnb.tv. stb. egyaránt olyan eljárási szabályrendszerek, amelyek a közigazgatási perre „ráhordó”, azt megelőző eljárások keretként szolgálnak. Ezek azonban a magyar közigazgatási hatósági eljárásjogi hagyományainak megfelelően tárgyi hatályukat nem a közigazgatási cselekmény fogalmára támaszkodva, hanem – legalábbis lényegét tekintve – a hatósági ügyként (vagy ahhoz hasonló körülírással) határozzák meg.

A hatósági eljárási törvények és a Kp. tárgyi hatályának eltérő szempontú meghatározásából kényszerítőleg legalább két dolog következik: egyrészt a 2018 előtti

felsőbíróági gyakorlat nem, vagy csak igen korlátozottan vehető figyelembe e körben, másrészt – és erről a Kp. 4. § (5) bekezdése kifejezetten rendelkezik is – a közigazgatási tevékenység felek általi megjelölése a bíróságot nem köti, azt annak tartalma szerint hivatalból veszi figyelembe a bíróság.

A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről szóló 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény ugyan eltérő eljárásjogi rezsimre idején született, de már akkor sem a közigazgatási hatósági ügy fogalmából indult ki annak megítélése során, hogy az adott jogviszony közigazgatási vagy polgári bírói útra tartozik-e. Kifejezetten közigazgatási hatáskör irányából ragadta meg a problémát akkor, amikor kinyilvánította, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő perek az alapján minősülhetnek polgári vagy közigazgatási ügynek, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére a jogszabály tételes rendelkezése biztosít-e közigazgatási hatósági hatáskört. Közigazgatási hatáskör csak akkor állapítható meg, ha arról jogszabály – az első fokon eljáró hatóság megnevezésével – egyértelműen rendelkezik. A jogviszonyban jelentkező közjogi elemek vagy bármely résztvevő „közhatalmi-jellegű” státusza a támogatási döntést nem teszi közigazgatási határozattá, közigazgatási pernek csak az 1952-es Pp. XX. fejezete szerinti feltételek maradéktalan érvényesülése esetén lehet helye. Amennyiben jogszabály közigazgatási hatáskört a jogviszonyban szereplő szervezet részére kifejezetten nem biztosít, úgy a jogviszony az egyes közjogi elemek ellenére is a Ptk. 1. § (1) bekezdése szerinti polgári jogi jogviszonynak minősül, és a jogvita a polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

A több kollégium ügykörét érintő eljárásjogi tárgyú elvi iránymutatásoknak az új Pp. és a Kp. hatálybalépésére tekintettel történő felülvizsgálatáról szóló 2/2017. Közigazgatási–munkaügyi–polgári jogegységi határozat nem tekintette irányadónak a KMK-PK véleményt, tekintettel a Pp. és a Kp. hatálybalépésére. Ugyanakkor a jogegységi tanács hangsúlyozta, hogy a véleményben foglalt – a Pp. és a Kp. szabályaival összeegyeztethető – jogi okfejtések, érvek és elvi megállapítások továbbra is figyelembe vehetők az új eljárásokban.

A Pp. és a Kp. normaszövegének értelmezésében, a jogi érvelés alátámasztásában ezek tehát felhasználhatók. Ennek következményeit vonta le a gyakorlat, amikor rámutatott, „[n]yilvánvaló, hogy ez az értelmezés a Kp. generálklauzula-jellegű szabályozása okán a Kp. szabályozási keretei között nem volt tartható”.¹³

Ahhoz, hogy eldönthető legyen, hogy közigazgatási jogvitának van-e helye valamely ügyben, a Kp. által felállított többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálata szükséges. A többszintű definíció körében a Kp. 4. §-a tartalmazza a közigazgatási jogvita meghatározását; a többszintű szabályozás első lépcsője a Kp.

¹³ Kúria Kpkf.39.649/2020/2., Indokolás [34] bekezdés; Kpkf.39655/2020/2., Indokolás [37] bekezdés.

4. § (1) bekezdésében annak kimondása, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási tevékenység jogszerűségével kapcsolatos jogvita. A Kp. második lépcsőként a 4. § (1) bekezdésében meghatározza a közigazgatási tevékenység három elemét: közigazgatási szerv valósította meg („alanyi oldal”); a közigazgatási jog által szabályozott tevékenység („jogi rezsim”); az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul vagy azt eredményezi, tehát joghatást kiváltó („tárgyi oldal”). A Kp. 4. § szövege a (2) és (3) bekezdésében ezen kívül értelmezést segítő meghatározást ad a közigazgatási tevékenység, illetve a közigazgatási cselekmény vonatkozásában, emellett a további bekezdések is újabb értelmezést segítő rendelkezéseket tartalmaznak. A többszintű definíció valamennyi elemének vizsgálatával és azok összegzése alapján levont következtetéssel állapítható meg, hogy a kereset közigazgatási per tárgyát képezi/képezheti-e.¹⁴ E körben indokolt utalni arra, hogy a Kp. koncepciója a közigazgatási perjogi generálklauzulával kapcsolatban az alanyi oldalnak nem tulajdonított jelentőséget.

3.2. Az alanyi oldal

A Kp. 4. § (7) bekezdése ad egy meghatározást arra, hogy mit, illetve kit kell közigazgatási szervnek tekinteni. Ebben a definícióban azonban a szervi és a hatáskör-alapú megközelítés keverednek. Mi következik ebből?

Egyrészt az, hogy a közigazgatási cselekmény szempontjából a szervtípustól függetlenül közigazgatási szervnek kell tekinteni a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezetet vagy személyt.

Másrészt a szervi szempontból meghatározott alanyok esetén a hatáskörnek csak annyiban van jelentősége, ha a cselekményt annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége, közege, tisztségviselője vagy szerve valósította meg. De honnan tudhatjuk, hogy az a szerv e körbe tartozik-e? A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) meghatározza a központi államigazgatási szerveket, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatási szerveket. De a teljesség igénye nélkül említhetnénk még a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.), a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényt vagy az egyes köztestületekre vonatkozó törvényeket.

¹⁴ Kpkf.39.470/2020/2.

Megjegyzendő, hogy az Ákr. 9. §-a szerint hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. Ez a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont e) pontjának megfeleltethető. Ez pedig a gyakorlatban azt is jelenti, hogy hogy nemcsak a forma, hanem a hatáskör is meghatározó jelentőségű lehet.

Kpkf. 39.470/2020/2. határozatában a Kúria kifejtette, hogy „a Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pontja e) alpontjában foglaltak – kvázi közigazgatási szervek meghatározása – vizsgálatával sem állapítható meg, hogy az alperesek közigazgatási szerveknek minősülnek. A Kp. ugyan a kvázi közigazgatási szervek körének megállapításával szinte határok nélkülivé tette a közigazgatási szervek körét, azáltal, hogy generálisan megengedi a közigazgatási tevékenységek kiszervezését bármilyen szervezetre vagy személyre, azonban ennek korlátját képezi, hogy fogalmi elemként rögzíti a közigazgatási tevékenység megvalósítását is.”¹⁵

A gyakorlat a hatósági feladatra felhatalmazottság oldaláról közelítve ítéli meg, hogy az adott tevékenységet megvalósító szerv hatóságnak minősül-e. Így a Kfv.37.906/2020/7. számú végzésében a Kúria az ügyi feladatok ellátásában közreműködő közigazgatási szervek között a hatáskör alapján tette meg azt a distinkciót, hogy a törvény ügyi közlekedési hatóságként a fővárosi és a megyei kormányhivatalokat jelölte ki, ők minősülnek tehát hatóságnak a közúti közlekedési hatósági ügyekben. Az ügyi közlekedési nem hatósági feladatok, így az üzemeltetés, fenntartás, ellenőrzés és vizsgálat a helyi közút kezelőjének, azaz a helyi önkormányzatnak a feladata. Ennek során a helyi önkormányzat, bár közigazgatási szerv, nem minősül hatóságnak. Hasonló álláspontra helyezkedett a Kúria a Kpkf.40.523/2021/2. számú határozatában.

A Kúria Kpkf.VI.40.029/2021/2. számú döntésében kimondta, hogy a nyomozati, ügyészi cselekmények, intézkedések annak ellenére sem lehetnek közigazgatási jogvita tárgyai, hogy a Ksztv. 1. § (1) bekezdés hatálya alá tartozóan a rendőrség, nyomozó hatóság központi államigazgatási szervnek minősül, döntése joghatás kiváltására alkalmas, a felperes mint sértett jogi helyzetét befolyásolja.

3.3. A jogi rezsim

A Kúria a közigazgatási bírói út kapcsán nem a megelőző eljárás tárgyi hatálya alapján, hanem a Kp. 4. §-ából kiindulva vizsgálja, hogy az adott jogvita közigazgatási bíróságra tartozik-e. Ennek azonban csak egyik eleme a 4. § (3) bekezdés a)

¹⁵ Kpkf.39.470/2020/2., Indokolás [11].

pontjában megjelölt egyedi döntés mint a hatóságnak az – egyebek mellett – Ákr. 7. § szerinti hatósági ügyben hozott döntése. Azt, hogy fennáll-e a közigazgatási szabályozottság, nem pusztán formai (milyen eljárási törvény vonatkozik rá?), hanem tartalmi szempontból is vizsgálni kell. A tartalmi vizsgálatunk egyik lehetséges szempontja a közjog–magánjog elhatárolása lehet. E körben segítséget nyújthat a jogági elhatárolás szempontjainak a Kúria 1/2022. számú KPJE határozatban tett alábbi összefoglalása:

„A magánjog és a közjog területének elhatárolása legegyszerűbben a magánérdek és a közérdek mentén lehetséges. A magánjog a személyeket megillető alanyi jogok biztosítását, gyakorolhatóságát, jogilag elismert érdekeinek előmozdítását szolgálja. A közjog a közhatalom kiépítését, fenntartását és gyakorlását szabályozza. Ebből következően a kétféle jogviszony elhatárolásának egyik alapja a közhatalom gyakorlására való feljogosítottság (illetve annak hiánya) az adott jogviszonyon belül.

A magánjogi viszonyok jellemzően mellérendeltségi (horizontális) viszonyok, a közjogi viszonyok jellemzően alá-, fölérendeltségi (vertikális) jellegűek.

Az egyes jogviszonyok jogági elhatárolása során nem csak a felek egymáshoz való viszonya jelenthet kiindulási pontot (ún. egyenlőségi elhatárolás), hanem az is, hogy a jogviszony tartalmát a felek mennyiben alakíthatják (autonómia elhatárolás), mennyiben jelenik meg a közérdek érvényesülése (érdek alapú elhatárolás), van-e mód a közvetlen kényszer pl. bírság alkalmazására (kényszer alapú elhatárolás), végül mennyiben tekinthetőek a vonatkozó szabályok kógensnek vagy diszpozitívnek (formai elhatárolás).

A közjog és a magánjog elhatárolása a jogrendszer egyik meghatározó sajátossága, vannak azonban olyan komplex jellegű jogviszonyok, amelyekben a közjogi és a magánjogi elemek egyaránt jelen vannak.”¹⁶

Míg korábban a támogatási jogviszonyokkal kapcsolatban vitatott volt, hogy közigazgatási vagy polgári bírósági útra tartoznak, az az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 2016 óta maga rendelkezik az elhatárolási szempontokról. Így 48. § (1) bekezdése szerint az államháztartás alrendszerei terhére támogatás *a*) közigazgatási hatósági határozattal vagy hatósági szerződéssel, *b*) támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel jogszabály vagy egyedi döntés (a továbbiakban: támogatási döntés) alapján, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül nyújtható. A 48/A. § (1) bekezdése pedig rögzíti, hogy a 48. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti közigazgatási jogi jogviszonyban és a 48. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti polgári jogi jogviszonyban (a továbbiakban együtt: támogatási jogviszony) a kötelezettségvállalási jogkört gyakorló személy (a továbbiakban: támogató) a támoga-

¹⁶ 1/2022. KPJE [17]–[20].

tás nyújtására, a kedvezményezett pedig – ha a támogatás jellege egyébként nem zárja ki – a számára megállapított kötelezettség teljesítésére köteles.

Kiemelést érdemel a Kúria eljáró bíróságot kijelölő Kfv.35.400/2020/10. számú végzése, amely bár a fentiek szerint vizsgálta, hogy az alapul fekvő ügy közigazgatási jogvita-e, és rögzítette, hogy nem vitatottan a támadott döntést közigazgatási szerv hozta, illetve a döntése a felperes jogi helyzetét megváltoztatta. Azt is vizsgálta kellett azonban, hogy az alperesi jogelőd eljárása a közigazgatási jog hatálya alá tartozott-e. Ennek nemlegességének megállapítása mellett azt is kimondta, hogy a támogatói okirattal létrejövő szerződéses jogviszony polgári jogi jogviszony, abban mögöttes szabályként az Ákr. rendelkezései nem alkalmazhatók. A kedvezményezett a támogatási összeg kifizetése iránti igényét – eredménytelen kifogást követően – polgári perben érvényesítheti. A kifogás elutasítása tárgyában hozott döntés nem lehet közigazgatási jogvita tárgya.

Talán meglepőnek tűnik, de a Kúria hatásköri tanácsa már többször rögzítette, hogy a jegyző birtokvédelmi eljárása a magánjogi jogvédelem biztosítására szolgáló speciális eljárás. A birtokháborítást a Ptk. rendezi, az polgári jogi jogviszony. Ebből adódóan a birtokháborítási ügyben nem alkalmazhatóak a közigazgatási hatósági eljárásnak a jogorvoslatra vonatkozó szabályai sem, így tehát hiányzik a közigazgatási jogvita fogalmi elemei közül a közigazgatási jog általi szabályozottság.¹⁷

Egy felsőoktatási intézmény etikai eljárásával kapcsolatban a Kúria ugyancsak a közigazgatási jog által szabályozottság kérdését vizsgálta. Abban az ügyben a megelőző eljárás közigazgatási jog által szabályozottsága szempontjából nem annak van jelentősége, hogy az etikai eljárást a Kp. 4. § (7) bekezdés *d)* pontja első vagy második fordulata szerinti szerv folytatta le. A felperes által analógiaként állított és a Kúria Kfv.II.37.124/2023/10. számú ítéletében elbírált jogvitában alkalmazott, a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény (MÁOK tv.) éppúgy, mint számtalan köztestületre vonatkozó törvény, tartalmaz etikai ügyekre vonatkozó rendelkezéseket. Így – eltérő részletességgel és szabályozási módon – a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény, az Országos Magyar Vadászkamaráról szóló 1997. évi XLVI. törvény, a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény, a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény, a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény, az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény, a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV.

¹⁷ Lásd például a Kúria Kpk.IV.39.506/2022/3., Indokolás [7].

törvény, a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény, a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény is tartalmaz az etikai ügyekkel, etikai eljárással, illetve az etikai bizottságokkal kapcsolatos rendelkezéseket. Ezzel szemben a Kúria rámutatott arra, hogy önmagában az Nftv. 11. § (1) bekezdés *a*) pontjának – a felsőoktatási intézmény szabályozási autonómiáját biztosító – megengedő szabálya nem teszi az SZMSZ valamennyi rendelkezését közigazgatási jog által szabályozottá. A közigazgatási jog általi szabályozottság hiányából pedig az is következik, hogy az Etikai Kódex és az Etikai Bizottság ügyrendje nem tekinthető a Kp. 4. § (3) bekezdés *c*) pontja szerinti egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezésnek.¹⁸

A Kúria megállapította, hogy a Tudományetikai Kódex nem jogszabály, nem jogi norma, ezért a támadott döntést ugyan közigazgatási szerv hozta, azonban az nem közigazgatási jog által szabályozott, így – főszabály szerint – nem lehet közigazgatási jogvita tárgya.¹⁹

A Kúria Kpk.IV.39.016/2025/3. számú végzésében egy helyi önkormányzat és az általa létrehozott önkormányzati intézmény között létrejött vagyonkezelési szerződéssel kapcsolatos perben oldotta fel a bíróságok közötti negatív hatásköri öszszeütközést. Megállapította, hogy a közigazgatási tevékenység további fogalmi eleme a közigazgatási jog általi szabályozottság, amely a konkrét jogvitában hiányzott. Az alperesi önkormányzati intézmény javára szerződéssel alapított vagyonkezelési jog a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 11. § (1) és az Mötv. 109. § (1) bekezdésén alapul. Az Nvtv. és az Mötv. rendelkezései meghatározzák a vagyonkezelési jog gyakorlására jogosultak körét, a vagyonkezelői jog terjedelmét, a vagyonkezelőt megillető jogokat és kötelezettségeket, valamint a vagyonkezelési szerződés rendkívüli és azonnali felmondásának esetköreit. A vagyonkezelő a szerződésből eredő kötelezettségének megszegésével okozott károkért a polgári jog általános szabályai szerint felel. A vagyonkezelési szerződés tehát olyan, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) nem szabályozott szerződés, amelyre az Mötv., az Nvtv. és az önkormányzati vagyonról szóló 11/2013. (VII. 02.) rendelete (a továbbiakban: Vagyonrendelet) mellett a Ptk. kötelmi jogi, a szerződésekre vonatkozó általános szabályait, valamint a Ptk. egyéb rendelkezéseit kell alkalmazni. A felek az Mötv., az Nvtv. és a Vagyonrendelet mellett maguk is kikötötték a Ptk. alkalmazhatóságát a vagyonkezelési szerződésben nem szabályozott kérdésekre. Az Mötv., az Nvtv., a Vagyonrendelet és a vagyonkezelési szerződés nem szabályoz számos, szerződésekkel kapcsolatos kérdést, ideértve az érvénytelenséget, megtámadhatóságot, illetve

¹⁸ Kfv.IV.37.266/2024/5., Indokolás [31] és [35].

¹⁹ Kpkf.39.413/2022/2., Indokolás [32].

ezek jogkövetkezményeivel kapcsolatos kérdéseket. Ezekre egyértelműen a polgári jog szabályai vonatkoznak, amin az sem változtat, hogy a vagyongazdálkodási szerződést a helyi önkormányzat és az önkormányzati intézmény közfeladat ellátása érdekében kötötték.

Örökbefogadás felbontása kapcsán létrejött negatív hatásköri összeütközés feloldásával kapcsolatos eljáró bíróság kijelölése tárgyában hozott végzésében a Kúria megállapította, hogy – mivel a felperesek többször hangsúlyozták, hogy keresetlevelükben az örökbefogadást engedélyező közigazgatási határozat jogszerűségét nem vitatták – a közigazgatási jogvita Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti konjunktív feltételeinek vizsgálata alapján a konkrét esetben nem állt fent közigazgatási per alapjául szolgáló közigazgatási jogvita, közigazgatási jogi helyett egyértelműen a polgári jogi szabályozottság áll fent, ezért – a Kp. 4. § (1) bekezdésén kívül, figyelemmel a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 21. § (6) bekezdésére is – közigazgatási bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az ügy elbírálására.

A teljes képhez az is hozzátartozik, hogy a közigazgatási jog által meghatározottság kérdése nemcsak a magánjoggal, hanem a büntetőjoggal összefüggésben is felmerült. A Kúria a Kpkf.VI.40.029/2021/2. számú döntése szerint a nyomozóhatóság és az ügyészség a büntetőjog által szabályozott területen, és nem a közigazgatási jog általi szabályozottság talaján jár el, e tevékenységek tekintetében az Ákr. 7. § (1) bekezdés hatálya alá eső hatósági ügy fel sem merülhet. Ezért a közigazgatási jogi szabályozottság hiánya önmagában olyan pergátló akadály, amely a tevékenység közigazgatási bíróság előtti megtámadását kizárja.

3.4. A tárgyi oldal – joghatás kiváltására alkalmasság

A másik két definíciós elem teljesülését követően kell vizsgálni, hogy a közigazgatási tevékenység joghatást vált-e ki, azaz a közigazgatási tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányul, vagy azt eredményezi. Vagyis, ha a tevékenységet közigazgatási szerv végzi is, melyet a közigazgatási jog szabályoz, azonban a tevékenység az azzal érintett jogalany jogi helyzetének a megváltoztatását, a joghatás kiváltására való alkalmasságot nem hordozza magában, akkor nem minősül közigazgatási tevékenységnek, s mint ilyen közigazgatási per tárgya sem lehet.

Így, ha a fenntartói jogátadással kapcsolatos regisztratív eljárás lefolytatására irányuló adatlap egy előre rendszeresített formanyomtatvány kérelem, nem minősül sem közigazgatási határozatnak, sem egyedi döntésnek, mivel nem tartalmaz döntéstartalmú akarattnyilvánítást, a közigazgatás elé vitt ügyet nem rendezi,

az azzal érintett jogalany jogi helyzetének a megváltoztatását, a joghatás kiváltására való alkalmasságot annak kizárólag nyilvántartási célokat szolgáló regisztratív jellege okán nem hordozza magában, így közigazgatási jogvita tárgyát nem képezheti.²⁰

Közigazgatási jogvita tárgya kizárólag a közigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége lehet, és ennek megítélése során vizsgálni kell a cselekmény, a döntés tartalmát. A Kpkf.40257/2020/2. számú végzésében rámutatott, hogy a tartalma szerint a tájékoztató levelek is közigazgatási cselekménynek minősülhetnek, és ekként közigazgatási jogvita tárgyát képezhetik. A bíróság hivatalból, annak tartalma szerint veszi figyelembe, minősíti a közigazgatási tevékenységet, és azt a megfelelő eljárásban bírálja el. E rendelkezéshez kapcsolódóan a Kp. 45. § (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság a téves formában megvalósított közigazgatási tevékenységet a tartalmának megfelelő eljárási rendben bírálja el, amelyről végzést hoz, és a végzés ellen fellebbezésnek van helye. Hasonló következtetésre jutott a Kúria akkor is, amikor rámutatott, hogy egyedi döntés nem csupán alakszerű határozat vagy végzés lehet, hanem akár alakszerűtlen formában megjelenő közigazgatási aktus is, amelynek jogszerűsége így közigazgatási jogvita tárgyát képezheti.²¹ Ugyanakkor abban is töretlen a bírósági gyakorlat, hogy a joghatás kiváltására való alkalmatlanság kizárja, hogy az alperes sérelmezett magatartása közigazgatási jogvita tárgya legyen.²²

Közigazgatási perben vitatható közigazgatási tevékenység nem csupán alakszerű határozat vagy végzés lehet, hanem az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási aktus is, akár abban az esetben is, ha azt a közigazgatási szerv tájékoztató levélnek tekinti (a Kúria Kpkf.39560/2021/2., Kpkf.40523/2021/2. számú döntései). Azt, hogy a tájékoztató levél megfelel-e a közigazgatási perben vitatható közigazgatási tevékenység kritériumainak, az adott tényállás releváns elemei alapján kell értékelni. Ha az alperes tájékoztatója tartalmazza a határozattal szemben támasztott tartalmi kritériumokat – a kérelmet megtagadja, jogorvoslati tájékoztatót tartalmaz stb. – akkor joghatás kiváltására alkalmas.²³

A közigazgatási és polgári bírói út közötti elhatárolás szempontjából a kúriai gyakorlatban a joghatás kiváltására alkalmasság gyakran kiegészítő/kiegészítő érve-lésként, annak megerősítésére szolgál, hogy a cselekmény a közigazgatási cselekmény többszintű definíciója ezen elemének sem felel meg.

²⁰ Kpkf.40.129/2021/2.

²¹ Kpkf.39.029/2021/2., Indokolás [14] bekezdés.

²² Lásd a Kpkf.39.275/2020/2. és Kpkf.39.560/2021/2. végzéseket a tájékoztató cselekményekkel kapcsolatban.

²³ Kkk.IV.39.012/2023/3. Indokolás [22].

A Kúria több alkalommal érintette a joghatás kiváltására való alkalmasságot olyan támogatási ügyekben, ahol a felek támogatói okirattal maguk hoztak létre egy kétoldalú polgári jogi jogviszonyt, ahol a támogató kötelezettséget vállalt a támogatás nyújtására, a kedvezményezett pedig kötelezettséget vállalt a megálapított kötelezettség teljesítésére. Kifejtette, hogy miután az Irányító Hatóság, illetve a Kifizető Ügynökség döntése a szerződéses jogviszony keretei között, a támogatási kérelemmel és támogatói okirattal létrejövő szerződéses jogviszony létrejöttének keretében, a jogviszony szerinti teljesítés folyamatába mintegy „beleolvad”, az a joghatás kiváltására való alkalmasság tekintetében sem lehet közigazgatási jogvita tárgya.²⁴

3.5. A közigazgatási cselekmény fogalmának változása

A Kp. 4. és 5. §-át az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény több ponton módosította. Egyértelművé tette, hogy a közigazgatási jogvita tárgya a (3) bekezdés szerinti közigazgatási cselekmény lehet. „Megágyazott” a 48. § (1) bekezdés e) pontja szerinti visszautasítási oknak azzal, hogy kimondta, hogy a vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely, a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg. A közigazgatási cselekmények felsorolásából hatályon kívül helyezte a hatósági intézkedést. Alapvetően új alapkra helyezte az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezéssel kapcsolatos közigazgatási jogviták szabályozását. Mindezek mellett az 5. § kiegészítésével pontosította a közszolgálati jogvitával és a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos rendelkezéseit.

Szűkítésnek tűnhet az, hogy a hatósági intézkedés kikerült a Kp. közigazgatási cselekmény meghatározásából. Ez azonban nem csak azért látszólagos, mert a hatósági intézkedések miatti közigazgatási perek feltétele volt a módosítást megelőzően is a közigazgatási jogorvoslat kimerítése, illetve más közigazgatási eljárás lefolytatása. Ebben az esetben pedig (vö. a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény panaszjárása) a „más közigazgatási eljárást” befejező döntés lehetett csak a közigazgatási jogvita tárgya.

²⁴ Például Kpkf.VI.39.649/2020/2., Kpk.IV.40.358/2020/3. és a Kkk.IV.39.249/2021/3. számú végzések.

Pusztán elvi szinten a Kp. hatósági intézkedést érintő módosításának egyik lehetséges értelmezése az volna, hogy ha nincs olyan jogszabályi előírás, amely miatt a hatósági intézkedést követően más közigazgatási eljárásnak kellene a pert megelőzni, és a hatósági intézkedést nem lehetne egyedi intézkedésnek tekinteni, akkor azzal szemben így közigazgatási pernek sem volna helye, és feltehetőleg polgári bírósági útra tartozhatna.

A kérdésre adott gyakorlati válasz sokkal egyszerűbbé vált. Amint azt a Kúria Kfv.37.126/2023/8. számú végzésében megállapította, a hatósági intézkedések – a közigazgatási döntések mellett – az egyedi döntések körébe tartoznak. Ezért a bírósági gyakorlatban a Kp. hatósági intézkedést tartalmazó 4. § (3) bekezdés *b)* pontjának hatályon kívül helyezése nem azt jelenti, hogy a hatósági intézkedés nem minősül közigazgatási cselekménynek, mert az az *a)* pont szerinti egyedi döntés egyik fajtája.²⁵ Erre figyelemmel – pusztán a normaszöveg változása alapján – abból, hogy a hatósági döntés kikerült a közigazgatási cselekmény meghatározásából, nem állapítható meg a tárgyi hatály szűkítése. Ezt a megállapítást a bírósági gyakorlat alapján szükséges megerősíteni vagy megcáfolni.

Az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezést érintő szabályok megváltoztatása ugyanakkor valóban szűkíti a közigazgatási jogvita tárgyát. Az új szabályt úgy is le lehet fordítani, hogy a jogalkotó – egyébként az Alkotmánybíróság jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló hatásköréhez hasonlóan – az absztrakt utólagos normakontroll helyett a konkrét, egyedi ügyben alkalmazott általános hatályú rendelkezés vizsgálatára helyezi a hangsúlyt, és csak meghatározott indítványozói kör számára biztosítja annak absztrakt megtámadásának lehetőségét. Így általános hatályú rendelkezést csak a törvényességi felügyeletet gyakorló, illetve ennek hiányában az ügyész kifogásolhat a bíróság előtt. Konkrét ügyben általános hatályú rendelkezésnek csak az érintettel szembeni alkalmazhatatlanságát mondhatja ki a bíróság, magát a rendelkezést nem semmisítheti meg.

Nem világos azonban, hogy ez a gyakorlatban is szűkítést eredményezett-e, ugyanis az általános hatályú rendelkezések megtámadása 2020 előtt sem volt gyakori.

A tapasztalatok alapján a felperesek gyakran nem azonosítják, hogy a jogvita középpontjában álló közigazgatási döntés szorosan kapcsolódik egy általános hatályú rendelkezéshez. Így a járványügyi védekezés során alkalmazandó eljárásrenddel kapcsolatban állapította meg a Kúria, hogy az nem tartozik a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény hatálya alá, és általános hatályú rendelkezés. Mint ilyen közigazgatási per tárgya lehet, ezért téves volt a felperes azon hivatkozása,

²⁵ Kfv.37.126/2023/8., Indokolás [75].

miszerint annak jogszabályszerűségét senki sem vizsgálhatja. Másrészt a felperes az alperes határozatával együtt az eljárásrendet nem tette a per tárgyává, és erre vonatkozó kifejezett indítványa hiányában nem vizsgálható az általános hatályú rendelkezés tartalma, így annak az ügyben való alkalmazásának kizárásáról sem lehetett dönten. ²⁶ Ehhez hasonlóan csak azt tudta megállapítani a Kúria, hogy a felperes keresetében vitathatta volna nemcsak az alperesi, közigazgatási bírságot kiszabó határozat jogszerűségét, hanem a „60 km/óra” sebességhatárító tábla perbeli esetben való alkalmazásának jogszerűségét is, ez esetben a pert II. rendű alperesként a Magyar Közút Nonprofit Zrt. ellen is meg kellett volna indítania, és keresetének ki kellett volna terjednie a „60 km/óra” sebességhatárító tábla jogszerűségének vizsgálatára, és e tekintetben is elő kellett volna terjesztenie kereseti kérelmet.

A felperes keresetét azonban csak a közigazgatási bírságot kiszabó alperes ellen indította meg, és keresetében kizárólag a közigazgatási bírságot kiszabó határozat hatályon kívül helyezését és a rendőrhatalóság új eljárásra utasítását kérte. Keresete további alperest és további közigazgatási cselekményt nem jelölt meg, vagyis a felperes nem tette közigazgatási jogvita tárgyává a perbeli útszakaszon lévő sebességhatárító tábla érvényességét, alkalmazásának jogszerűségét. Mivel azonban a felperes keresetében a közigazgatási bírság kiszabására okot adó sebességtúllépés alapjául szolgáló sebességhatárító tábla jogszerűségét (időbeli hatályát, állandó vagy ideiglenes kihelyezését, annak okát, hogy miért nem volt elfordítva) külön nem vitatta, annak hiányában nem vezethet eredményre a közigazgatási bírság kiszabásáról rendelkező határozat elleni keresete sem, ugyanis kizárólag a sebességhatárító tábla jogszerűségének eredményes vitatása vezethetett volna az alperesi határozat megsemmisítéséhez, avagy hatályon kívül helyezéséhez. Mivel tehát a felperes a sebességhatárító tábla perbeli esetben történt alkalmazásának jogszerűsége körében keresetet nem terjesztett elő, az alperesi határozat jogszerűségét vitató keresete sem vezethetett eredményre. ²⁷ Nem példa nélküli az sem, hogy a bíróság az ügyben valamely közigazgatási aktusról mintegy mellékesen megállapítja, hogy az általános hatályú rendelkezés. ²⁸

²⁶ Kfv.37.174/2023/4. [34].

²⁷ Kfv.37.393/2020/5. [24]–[25] bekezdések.

²⁸ Például a Magyarország teljes közigazgatási területére elrendelt fokozott ellenőrzésről szóló ORFK határozatról, amely ekként bírói kezdeményezés tárgya sem lehet, állapította ezt meg a Kfv.37.491/2019/6. számú végzése [12] bekezdésében.

4. Összegzés helyett

Tanulmányomban kifejezetten a közigazgatási bíráskodás szemszögéből mutattam be azt a következetes gyakorlatot, amely alapján a bíróságok döntenek a közigazgatási és polgári perek elhatárolásáról. Látható, hogy a gyakorlat a Kp. hatálybalépése óta eltelt mintegy nyolc évben egy differenciált tesztet alakított ki, és azt következetesen alkalmazza is. Ennek kulcsa a Kp. és Pp. tárgyi hatályát megállapító szabályainak egymáshoz való viszonya, amely végső soron a közigazgatási jogvita és a közigazgatási cselekmény fogalmának értelmezéséből kiindulva értelmezhető.

Felhasznált irodalom

- F. ROZSNYAI KRISZTINA: D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 2024. (12), 533–543., 539. DOI: <https://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>
- TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út. *Acta Humana*, 2019. (1), 7–22., 12. DOI: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.1>

Abstract

SOME QUESTIONS ABOUT THE DELIMITATION OF ADMINISTRATIVE AND CIVIL PROCEEDINGS

With the entry into force of the Act on Administrative Procedure, the distinction between administrative and civil lawsuits has become increasingly important. Based on case law, this paper shows the criteria that can be used to make this distinction. In this context, special attention is paid to constitutional and legislative general clauses, also with a view to ensuring comprehensive legal protection. By describing certain conjunctive conceptual elements of administrative disputes, it establishes a three-part test for determining whether a given dispute falls within the jurisdiction of an administrative court. In doing so, it describes the case law relating to the “subjective side”, the “legal regime”, and the “objective side”.

Keywords: *administrative action; civil action; case law; administrative dispute; administrative body; regulated by administrative law; administrative acti*

DR. HÖRCHERNÉ DR. MAROSI ILDIKÓ
bíró, alkotmánybíró*

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATA A MAGÁNJOGI PEREK KAPCSÁN (2020–2025)

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.HorcherneMarosi.193>

Összefoglaló

A tanulmány az Alkotmánybíróság 2020–2025 közötti gyakorlatát vizsgálja a magánjogi perekkel összefüggésben, különös tekintettel az Alaptörvény és a magánjog viszonyára, valamint az alapjogok horizontális hatályának érvényesülésére. A szerző kitér az alkotmányjog és a magánjog találkozásának elméleti kereteire, vizsgálva azt, hogy a közvetett horizontális hatály doktrínája az alkotmánybíróági gyakorlat szerint a magánjogi jogviszonyokban miként érvényesül. A vizsgálat fókuszában a családjogi és személyiségi jogi ügyek állnak, de más magánjogi területek, például dologi jogi és munkajogi ügyek is érintésre kerülnek. A szerző arra a következtetésre jut, hogy bár a közvetett horizontális hatály felismerhető az alkotmányos gyakorlatban, a generálklauzulák szerepe a vizsgált időszakban eltűnően van.

A tanulmány három fő részből áll: az első rész az elméleti alapokat és a horizontális hatály fogalmát mutatja be, a második rész a 2020–2025 közötti alkotmánybíróági döntéseket elemzi ügycsoportok szerint, különös tekintettel a családjogi érintettségű ügyekre és a véleményszabadság, valamint a személyiségi jog körébe tartozó esetekre, míg a harmadik rész az alkotmánybíróági kontroll hatásait értékeli. A szerző megállapításai szerint annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság elmozdult a német típusú közvetett horizontális hatály irányába, a gyakorlat nem egységes. A generálklauzulák szerepének visszaszorulása, valamint a divergáló alkotmányos gyakorlat kihívásokat jelent a magánjogi dogmatika és az alkotmányos kontroll egyensúlyának megőrizhetősége szempontjából. A tanulmány hangsúlyozza az alkotmányos és magánjogi bíráskodás közötti párbeszéd fontosságát, miközben figyelmeztet a „szuperbíróági” szerep veszélyeire.

Kulcsszavak: Alkotmánybíróság; magánjog; alapjogok; közvetett horizontális hatály; generálklauzula; kíméletes kiegyenlítés; családjog; személyiségi jogok; alkotmányjogi panasz

* A szerző 1991 és 2016 között több szakágban és a bírósági szervezet különböző szintjein folytatott bírói gyakorlatot, 2016 decemberétől kezdődően az Alkotmánybíróság tagja.

1. Alaptörvény – magánjogi viszonyok

Szinte már közhelyszerű az a megállapítás, hogy a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény direkt kapcsolatot hozott létre a bírói igazságszolgáltatás és az Alkotmánybíróság között az alkotmányjogi panasz intézményesítésével. Azzal, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) fenntartotta az alkotmánybíróvási határozatok *erga omnes* hatályára vonatkozó korábbi törvényi rendelkezést, egyértelművé vált, hogy az akkor még új intézmény – a konkrét perekre kifejtett hatás mellett – hosszú távon is hatással lesz a bírói gyakorlatra, bármely jogterületről is származzon a bírói döntés.

2012 tavaszán egy aggódó bíró kolléga keresett meg a Kúrián azzal a reményével – talán várákózással –, hogy ez az „alkotmányos behatás” nem eredményezi-e majd a büntető anyagi és eljárásjogi dogmatika – büntetőbíráktól független – módosítását. Nyilván ugyanez a remény fogalmazódott meg a magánjog területén ítélkező bíróságokban is; talán valamivel nagyobb aggodalommal, hiszen a polgári bírág ügyeiben a mellérendeltség és az egyenjogúság elve szerint szabályozott vagyoni és személyi viszonyok vártak (várnak) eldöntésre. Vagyonjogi jogviszonyok között az állam is ebből a pozícióból kéri a bíróság döntését. A jogokat tehát nem egy felettes hatalommal szemben, hanem a mellérendelt és az egyenjogúság viszonyai között kell védeni, elismertetni az ellenérdekű személlyel. Mindemellett egyes vélemények szerint „a jog tulajdonképpen a magánjoggal kezdődött (...)”, amely így „finomságában, dogmatikai kidolgozottságában azóta is megelőzi a többi jogágat”.¹

A kérdés valóban ez: hogyan lehet érvényt szerezni az Alaptörvény rendelkezéseinek olyan bírói döntések vonatkozásában, amelyek a közjogi viszonyokhoz képest eltérő alapállásból, eltérő dogmatikai alapokon közelítenek ugyanahhoz a tényálláshoz? Ügyelve arra is, hogy a magánjogi jogvitákban elsődlegesen és végső fokon a bíróságok döntenek.

A jelen áttekintés – az elvi alapkérdések vázolása után – azt a kérdéskört vizsgálja, hogy hogyan közelített az Alkotmánybíróság a magánjog területéről származó bírói döntésekhez – a 2020 utáni, azaz az elmúlt öt év alkotmánybíróvási gyakorlatára fókuszálva.

¹ PACZOLAY PÉTER: *A közjog és a civiljog kapcsolata az Alaptörvényben – avagy a Ptk. alkotmányos alapjai*. Előadás, amely elhangzott a Magyar Jogász Egyet miskolci tagozata által szervezett konferencián, 2013. február 1-jén, Lillafüreden; 1., https://media.alkotmanybirosag.hu/2017/05/kozjog_civiljog_kapcsolata_paczolay_peter.pdf

1.1. Az Alkotmánybíróság elé kerülő magánjogi jellegű ügyek jellemzői

Az elmúlt időszakban sokan, sokféle megközelítésben értelmezték az alkotmányjog és a magánjog találkozását, azonosították a lehetséges elméleti megközelítéseket mind a különböző külföldi megoldásokban, mind pedig az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Utóbbi körben elemezték az alkotmánybírósági indokolásokat, a magánjogon belül leginkább érintett jogterületeket, vizsgálták egy-egy döntés magánjogi gyakorlathoz gyakorolt hatását. A téma tehát nem újkeletű: azaz van olyan gyakorlathoz kapcsolódó és szakirodalmi megalapozottság is, amelynek talaján érdemben vizsgálhatók az elmúlt időszak trendjei, esetleges újdonságai.

Mindazonáltal célszerű áttekinteni azokat a megállapításokat, amelyek kiinduló alapként szolgálnak a gyakorlat vizsgálata kapcsán.

Az időben a 2018-ig,² illetve 2022³-ig terjedő szakirodalmi vizsgálódások, megállapítások szerint azonosíthatók azok a magánjogi ügycsoportok, amelyek leginkább érintettjei az alkotmánybírósági eljárásoknak. Ilyen ügycsoport (volt korábban) a devizahitel-szerződésekkel összefüggő ügyek köre, amelyekben hitelintézetek és magánszemélyek közötti kötelmi jogvita jelent meg az Alkotmánybíróságon. A felmerült további ügyek között volt dologi jogi (tulajdonjoggal összefüggő), illetve munkaügyi érintettségű, ezen belül a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos polgári per, amely alapjogi sérelemre hivatkozással igényelte az Alkotmánybíróság állásfoglalását. A leginkább gyakori azonban az a tényállási kör, amely a polgári jog személyiségi jogi területéhez tartozik. Ezen belül is kiemelten a jóhírnév/képmás sérelmét hivatkozó és a sajtó tevékenységét kifogásoló indítványokat bírálta el alapjogi oldalról az Alkotmánybíróság.

Ami összeköti ezeket az indítványokat, az az, hogy az alapperbeli tényállásokban a felek helyzetét elvileg minden esetben a mellérendeltség jellemezte – azzal természetesen, hogy a munkaügyi jogviták esetében a munkáltatói oldal javára figyelembe veendő némi erőeltolódás, aszimmetria. Ugyanakkor, ha a jogvitával érintett felek mindegyike megfogalmazza a perben érvényesíteni kívánt alanyi jogait alapjogként is, úgy az alapjogok konkuráló helyzetbe kerülnek, kikényszerítésük egymás terhére, egymás kárára lehetséges csupán. Mindazonáltal ez a helyzet több megvá-

² GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – BEDŐ RENÁTA: Az alapvető jogok érvényesítése a magánjogi jogviták során – az újabb alkotmánybírósági gyakorlat (2014–2018). *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018. (1), 3–15.; GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2023. 145–157.; BEDŐ RENÁTA: A rendes bíróságok alapjogi bíráskodása magánjogi viszonyokban. *Jogi Tanulmányok*, 2018. (1), 73–85., https://epa.oszk.hu/02600/02687/00008/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2018_073-085.pdf

³ KÖBLÖS ADÉL: Magánjogi ügyek az Alkotmánybíróság előtt. *Opuscula Civilia*, 2021., https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/Opuscula_K%C3%B6blös%20Adél_2021.pdf

laszolandó kérdést is felvet: figyelemmel az alapjogok alkotmányjogi dogmatikájára, genezisükre, vajon lehet-e kötelezettje az alapjognak az államon kívül más, például másik ember/személy? Mi a tartalma ilyen esetben az alapjognak? Lehetőséges-e, és ha igen, melyik alapjog korlátozása, mi lehet annak a dogmatikája?

Az Alkotmánybíróság által utóbb visszaigazolt válasz lehet a fenti kérdésekre a horizontális hatály.

1.2. A horizontális hatály fogalma

Nincs szükség részletekbe menő fejtegetésre ahhoz, hogy a horizontális hatály mint fogalmi koncepció lényegéhez eljussunk, ugyanis a definíció adott, kidolgozott. Az „Alaptörvényben biztosított jog »(...) horizontális hatálya azt jelenti, hogy arra magánjogi jogviszonyban is hivatkozni lehet.«” Ez az egyszerű megállapítás modellezhető módon jelenik meg az egyes jogrendszerek alkotmányos, illetve magánjogi bírói gyakorlatában: a szakirodalom azonosította a „state action doctrine”-t az Amerikai Egyesült Államokban, a közvetlen vagy a közvetett horizontális hatály doktrínáját pedig Németországban.⁴ Ez utóbbiak szintén definíciószerű meghatározása az, hogy „közvetett horizontális hatályról van szó, ha a felek közvetlenül nem alapíthatnak jogot alapjogi rendelkezésekre, azokat kizárólag az alkalmazandó jogszabály értelmezésekor kell figyelembe venni. Közvetlen horizontális hatály esetén ellenben az alapjogi rendelkezésekre közvetlenül lehet hivatkozni a bíróság előtt, a bíróság az alkotmány rendelkezéseire alapíthatja az ítéletét.”⁵

A magánjogi gyakorlat alkotmányos kontrollnak való alávetettsége az Alaptörvény rendelkezéseiből vezethető le. Annak érvényesítése az Alaptörvény védelmére hivatott legfőbb szerv számára nem lehet választás kérdése. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseit egymásra tekintettel értelmezve ez a kötelezettség egyértelműnek tűnik: mivel az Alaptörvény a magyar jogrendszer alapja [R] cikk (1) bekezdése], ezért az mindenkire nézve kötelező [R] cikk (2) bekezdése]. Ugyanígy: az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait mindenkinek tiszteletben kell tartani [I] cikk (1) bekezdése], amely jogoknak ugyan az állam az elsődleges védelmezője, de e kötelezettsége nem kizárólagos.⁶ A „védelem” azonban nem jelenti azt, hogy az alapvető jog minden esetben, a maga tartalmi teljességében érvényre jut-

⁴ GÁRDOS-OROSZ – BEDŐ: i. m. 3.; BEDŐ: i. m. 73.; MENYHÁRD ATTILA: Az emberi jogok magánjogi érvényesülése. In: PACZOLAY PÉTER: *A közjog és a civiljog kapcsolata az Alaptörvényben – avagy a Ptk. alkotmányos alapjai*. Előadás, amely elhangzott a Magyar Jogász Egylet miskolci tagozata által szervezett konferencián, 2013. február 1-jén, Lillafüreden. 9., https://media.alkotmanybirosag.hu/2017/05/kojzjog_civiljog_kapcsolata_paczolay_peter.pdf

⁵ GÁRDOS-OROSZ – BEDŐ: i. m. 3.

⁶ PACZOLAY: i. m. 9.

tatható, vagyis az alapjogok – főszabály szerint – korlátozhatók. A lényeges tartalom túli korlátozásnak ugyanakkor alkotmányosan értékelhető oka, mértéke és arányai vannak [I] cikk (3) bekezdése].

Mindebből tehát az a következtetés mindenképpen levonható, hogy az ember, valamint „a törvény által létrehozott jogalanyok”, az esetükben értelmezhető, Alaptörvényben elismert alapjogait mindenkinek tiszteletben kell tartania, és védelemben kell részesíteni, mert a védelemnek az állam csak elsődleges, de nem kizárólagos kötelezettje. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései ebben a tekintetben nem különböztetnek jogágak között: az Alaptörvény jogrendszerbeli primátusa éppen úgy kiterjed a magánjogra, mint a büntetőjogra, a közigazgatási jogra, avagy a munkajogra stb. Az alapjogok kötelezettjei között elsődlegesnek az állam tekinthető, de az államon kívül mindenki kötelezett, ideértve a törvény által létrehozott jogi személyeket is. Ennek tisztázását követte a „hogyan” kérdése, azaz a doktrína megválasztása.

Elfogadva a fentiekben hivatkozott definíciókat, meghatározásokat, és rátekintve az Alkotmánybíróság gyakorlatára, összefoglalóan azt lehet mondani, hogy a magyar alkotmányos testület a német megoldás nyomán 2014 óta a magánjogra nézve barátságosabb megoldás mellett döntött: elismeri az Alaptörvényben biztosított jogok magánjogi jogviszonyok keretei közötti érvényesülését, és a tényleges érvényesülés eszközeként tekint az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó részében kitűnő 28. cikke szerinti értelmezési parancsra. Elvileg tehát a polgári bírák az Alaptörvényben elismert alapjogok tartalmára tekintettel kell, hogy értelmezzék azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az előttük folyamatban lévő jogvitákat eldöntik. A független (magánjogi) bírák tehát csak a (magánjogi) törvényeknek vannak alárendelve, az ítélet alapját a magánjogi norma – és nem közvetlenül az Alaptörvény rendelkezése – adja, amelyet azonban alaptörvény-konform módon kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság határozatában ezt úgy fogalmazza meg, hogy – nem vitásan – az alapjogok és az államcélok hatással vannak a magánjogra, a kérdés csupán a behatás módszereire és intenzitására vonatkozik. Ez azonban nem meghatározott alaptörvényi rendelkezések révén történik.

Nyilván más megközelítést tesz szükségessé egy alkotmányjogi, egy közigazgatási jogi, avagy egy büntetőjogi jogvita, mivel ezekben az esetekben az állam védelmi kötelezettsége közvetlen és elsődleges. A polgári jogterületeken – ideértve valamennyi mellérendeltségen alapuló jogviszonyt – azonban „az ember érinthetetlen méltóságából eredő védelmi igénye más magánszemélyek jogsértéseivel szemben, csak kisebb részben jogalkotási kérdéseket, nagyobb részben jogalkalmazási kérdéseket vet fel”.⁷ Ennek a „jogalkalmazási” feladatnak az egyik lehetséges megoldása a közvetett horizontális hatály doktrína.

⁷ PACZOLAY: i. m. 3.

Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott határozatában szövegszerűen is megjelölve a „behatás módszereként” a közvetett hatály elvét megállapította, hogy „(...) a polgári jogviszonyok azonban továbbra is polgáriak maradnak.”⁸ Ebből a megállapításból az a következtetés adódik, hogy a testület értelmezésében az alapjogi tartalom a magánjogi normákon – generálklauzulákon – és az ahhoz kapcsolódó magánjogi dogmatikán keresztül jelenik meg a bírói döntésekben. Ez pedig úgy lehetséges, ha a polgári bíró tud gondolkodni az alkotmányjogi dogmatikában is, az alkotmánybíró pedig a magánjogi dogmatikában is. Másképpen megfogalmazva: a polgári bíró nem a szükségességi/arányossági teszt elvégzése útján hozza meg az alapjogi érintettségű magánjogi perben az ítéletet, de az indoklásában felismerhetők azok a kulcselemek, amelyek az alkotmánybíró számára egyértelművé teszik az alapjogi tartalmak perbeli érvényesítését. Ebben az esetben pedig az alkotmánybíró vizsgálhatja a bírói döntésben adott esetben megnyilvánuló alapjog-korlátozás alkotmányosságát.

Érdemes ismételten visszautalni az Alkotmánybíróság már idézett 8/2014. (III. 20.) AB határozatára. A testület megállapította, hogy „[a]z Alaptörvénynek az egész jogrendszert át kell hatnia és normáinak a jogrendszer egészében érvényesülniük kell. Ez az érvényesülés eltérő a közjogban és a magánjogban. Míg a közjogban az Alaptörvény általában közvetlenül érvényesül, addig a magánjogban közvetetten, az Alaptörvényben szereplő alapvető jogok és alkotmányos értékek [I. cikk (1) és (3) bekezdés] átsugárzása folytán, a magánjogi normák értelmezése útján. (...) Az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjog generálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe. Ahol tehát még generálklauzula alkalmazására sincs lehetőség, ott az alkotmányi jogok sem képesek közvetlenül hatni a magánjogban.”⁹

A testület tehát 2014-ben hitet tett az alapjogok közvetett horizontális hatálya mellett. Ugyanakkor az elmúlt tizenegy év távlatában, az azóta formálódott alkotmánybíróági gyakorlat, illetve az átalakult testületi összetétel fényében érdemes kiemelni – és adott esetben kommentálni – egy-két megállapítást részleteiben is!

Az első ilyen megállapítás az, hogy a „közjogban” az Alaptörvény „általában közvetlenül érvényesül”. A közvetlen közjogi érvényesülés magyarázatot kívánt volna. Ha ugyanis a „közjog” alatt olyan jogterületek értendők, ahol a jogérvényesítő az állam (például büntetőjogi jogviszonyok), illetve ahol a személyek a közhatalommal szemben érvényesítik alanyi (alap)jogaikat (például közigazgatási jog), akkor nem feltétlenül lehet az Alaptörvény közvetlen érvényesülésére utalni. Ugyanakkor nem kétséges, hogy ezeken a területeken a jogviszonyok szerkezete,

⁸ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [56].

⁹ 8/2014. Indokolás [55]–[56].

a jogterületek dogmatikai megközelítése a közjog részét képező alkotmányjoghoz, konkrétan az alapjogi jogviszony szerkezetéhez hasonlóak, a jogérvényesítés és jogkorlátozás dogmatikájához jobban illeszkednek. De ez nem eredményez(het)i azt, hogy például egy adóperben az adózó arra alapíthatná keresetét, hogy az adóhatóság határozata – esetében – az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében elismert arányos közteherviselési kötelezettséget sérti. Ahogy az sem tűnik kivihetőnek, hogy a bíróság felmentő ítéletét közvetlenül a XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti alaptörvényi rendelkezésre alapítaná. Következésképpen annak ellenére, hogy a közjogi területek közelebb állnak az alkotmányjoghoz, a közjogi jogérvényesítés esetében is sokkal inkább közvetetten érvényesülnek az alaptörvénybeli értékek. Az alkalmazandó szabályok alaptörvény-konform értelmezése lehet a garanciája az alaptörvényi (objektív) értékrend visszatükröződésének.

A testület értelmezésében „(...) Az Alaptörvényben foglalt jogok a magánjog generálklauzuláin keresztül képesek beszűrődni a magánjog rendszerébe”. A „magánjog generálklauzuláin keresztül a magánjog rendszerébe beszűrődő” alapjogok tekintetében az elmúlt időszakban kirajzolódó gyakorlat összképe azonban nem igazolja vissza a 2014-es megállapítást.

Abból kiindulva, hogy 2014-től a mai napig hány alkalommal jelent meg formálisan is a „generálklauzula” fordulat a testület különböző döntéshozó fórumainak határozataiban, azt lehet mondani, hogy a 2014-ben kimondott doktrinális elem mára eltűnőben van. Az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban évente általában közel ötszáz határozatot hozott,¹⁰ azaz 2014-től kezdődően közel 4500 határozat figyelembevételével mellett csupán 12 olyan határozat született, ahol a kérdéses fordulat megjelent.¹¹ A statisztikai adatokból természetesen nem következik, hogy a 2014-ben rögzített közvetett horizontális hatály-tan az elmúlt tizenegy évben ne érvényesült volna. A testület a magánjogi jogviszonyból származó ügyekben számon kérte az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó értelmezési követelményt, és törekedett az alapperbeli felek közötti – valamiféle érdek mérlegelésen alapuló – érdekegyensúly megteremtésére. A generálklauzula azonban mint követelmény, mint kapocs az Alaptörvény és a magánjogi jogviszonyok között, az évek múlásával eltűnt a gyakorlatból.

Arra is érdemes felhívni talán a figyelmet, hogy olyan magánjogi generálklauzulát, amelyen keresztül az alapjogok „beszűrődhetnek” a magánjogi jogviszony-

¹⁰ Vannak kiugró évek, amikor például 2021-ben és 2023-ban közel hatszáz határozatot hoztak az öttagú tanácsok és a teljes ülés.

¹¹ 8/2014; 34/2014; 14/2017; 3121/2015. (VII. 29.) AB határozat; 3046/2016, amelyben az esetben a vizsgált fordulatot nem a többségi indoklás, hanem dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleményében hivatkozta 3052/2016 – ez a határozat azonban konkrét normakontroll eljárásban született [„26. § (1)-es panasz”]; 3001/2016; 3145/2018; 3312/2017; 3165/2021; 3057/2024; 3322/2024.

ba, és ott kifejthetik jogvédő hatásukat, lehangsúlyosabban talán a devizahiteles ügyek kapcsán azonosított a testület. Ez az ügycsoport, az abban felmerült és elbírált jogkérdések adtak alapot arra, hogy a 34/2014. (IX. 14.) AB határozatban,¹² majd pedig a 3121/2015. (VII. 29.) AB határozatban megállapítsa a testület, hogy „[a] jóhiszeműség és tisztesség követelménye a Ptk. szintjén kodifikált jogelv, amit alkotmányos érték rangjára emelt az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, így ez a generálklauzula imperatív szabálynak tekinthető a jogrendszer egészére, különösen pedig a magánjog rendszerére és jogviszonyaira nézve (horizontális hatály)”.¹³

Figyelemre méltóan körületekintő, nemzetközi bíróság gyakorlatával is megerősített alkotmányos indokolása és munkajogi érintettsége okán érdemes visszaidézni a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatot. Ebben egy tökeerős hitelintézet jogos gazdasági érdekeinek védelme ütközött a munkavállaló véleménysszabadságával. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek azt tekintette, hogy a munkáltató jogos gazdasági érdekének veszélyeztetését tilalmazó generálklauzula mely értelmezése áll összhangban a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos tartalmával.¹⁴ A határozat a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 8. § (2)–(4) bekezdései által, a munkavállaló számára előírt úgynevezett „hűségi” kötelezettséget értékelte olyan generálklauzulának, amelyet azután szükséges és arányos korlátnak minősített a munkavállaló véleménysszabadságának korlátozására.

Érdemes ugyanakkor arra is ráirányítani a figyelmet, hogy a döntés – a klasszikus magánjogi/munkajogi jogviszony ellenére – a véleménysszabadság korlátozásának klasszikus tesztje alapján született meg: a testület azt vizsgálta, hogy a bírói ítéletből kitűnő jogértelmezéssel az indítványozó sérelmezett véleménysszabadsága elszenvedett-e a szükséges és arányos mértéken túli korlátozást. Végül arra a következtetésre jutott, hogy nem. A kérdést azonban úgy is fel lehetett volna tenni, hogy a munkajogviszony alanyainak érdekei – dacára annak, avagy éppen arra tekintettel, hogy eltérő erőpozícióban vannak – méltányos kiegyenlítést nyertek-e a munkaügyi bírói ítélet révén? Ez a megközelítés, egyfajta érdekmérlegelés ebben az ügyben kézenfekvő lett volna. Végül azonban ez a közvetett horizontális hatállyal érintett alkotmánybírói ügyekben tipikus megfontolás nem vált többségi állásponttá a döntés meghozatalakor.

Ez a kérdés ugyanakkor már átvezet a közvetett horizontális hatály témakörének egy következő eleméhez.

¹² 34/2014. (IX. 14.) AB határozat, Indokolás [80]–[94].

¹³ 3121/2015. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [110].

¹⁴ 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás [14].

1.3. Hárompólusú jogviszonyok és konkuráló alapjogok

Ahogy arra fentebb már történt utalás, az állam minden aktusa közvetlenül kötött az Alaptörvényben elismert alapjogok révén. A probléma a személyek közötti jogviszonyok kapcsán az, hogy a magánszemély nem közvetlen kötelezettje az Alaptörvényben rögzített alapjognak. A közhatalmat gyakorló bíró számára – lévén az ítélkezés az államhatalom egyik megnyilvánulása – tehát az a dilemma vetődik fel, hogy a mások alapjogainak tiszteletben tartását előíró közvetlen törvényi szabály hiányában¹⁵ hogyan tud igazságot tenni úgy, hogy eközben az Alaptörvényt is érvényre juttassa?

Miután az AB gyakorlatában egyértelművé vált az, hogy az alapjogok *közvetlen* kötelezettje az állam, magánjogi jogviszonyokban az ítélkező bíróság – a személy csak *közvetetten* kötött a másik magánszemély alapjogainak tiszteletben tartása révén –, a hangsúly a továbbiakban azon kell legyen, hogy a két alapjogi igény miként érvényesíthető egyidejűleg, egymásra tekintettel. Amikor ugyanis az állam – az ítélkező bíró – az egyik magánszemély alapjogait érvényesíti, szükségképpen korlátozza, esetleg kiüresíti a perben a másikat.

Ebben a kérdéskörben célszerű visszanyúlni a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatához.¹⁶ A német alkotmányos fórum – jól ábrázolható – felfogásában „az alapjogok és a magánjog viszonya tulajdonképpen három résztvevő közötti jogviszony: magánjogi jogalany1., magánjogi jogalany2. és az állam (törvényhozó, bíróság)”.¹⁷ Azaz egyfajta „háromszög konstelláció”¹⁸ alakul ki, amelyben az állam – konkrétan a perbíróság – védelmi kötelezettsége egy másik személlyel szemben aktiválódik. Ez eltér a „szokásos” egyirányú helyzettől, amelyben a személy az állammal, állami szervvel szemben kívánja az Alaptörvényben elismert jogait érvényesíteni. A hárompólusú jogviszonyban a bíróság feladata – egyfajta „alsó mérce”¹⁹ elve alapján és konkrét törvényi szabályok hiányában – az ütköző alapjogok kiegyenlítése. Ez tehát az alapjogi jogkorlátozás magánjogi viszonyok közötti,

¹⁵ A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 1:2. § (1) bekezdése értelmében a magánjogi kódex rendelkezéseit „(...) Magyarország alkotmányos rendjével összhangban kell értelmezni”. További, a magánjogi viszonyokra vonatkozó konkrét előírás hiányában a törvényalkotó a bírói jogértelmezésre hárítja a magánjogi jogviszonyokban azt, hogy érvényt szerezzenek az Alaptörvény rendelkezéseinek az ítélkezés során.

¹⁶ A vonatkozó gyakorlat ismertetése ZAKARIÁS KINGA: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a német szövetségi alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében című tanulmányában foglaltakon alapul. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011. (2), 91–100. Ugyanerről: ZAKARIÁS KINGA: A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 2010. (2), 98–104.

¹⁷ ZAKARIÁS (2011): i. m. 94.

¹⁸ ZAKARIÁS (2011): i. m. 95.

¹⁹ ZAKARIÁS (2011): i. m. 96.

de lényegét tekintve a szükségesség/arányosság kritériumrendszerén alapuló megvalósulása.

A magyar Alkotmánybíróság elsőként 2016-ban szembesült a háromszög-felállításban az alapjogi jogkorlátozás kérdésével. Érdekes módon erre nem klasszikus magánjogi jogviszony, hanem egy, a rendőrség és a bíróság által is tilalmazott gyülekezés kapcsán került sor. A gyülekezés „statikus” és „vonulósos” módja ugyanis konkuráló alapjogi helyzetet eredményezett a gyülekezési jogukat békésen gyakorolni kívánó személyek és a gyülekezési jog gyakorlásával – a helyszínek miatt – érintettek magánélethez való alapjoga között. A testület értelmezésében ebben a helyzetben az államnak, így a törvényalkotónak és a bírónak is tevőleges közvetítő, kiegyenlítő, védelmi kötelezettsége van. „A védelmi kötelezettség teljesítése során mind a törvényhozónak, mind pedig a jogalkalmazóknak figyelembe kell vennie azt, hogy egyik alapjog lényeges tartalma sem korlátozható, másrészt pedig arra kell törekedniük, hogy a konkuráló alapjogi pozíciók az arányosság elvének megfelelően kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek (*fair balance, schonender Ausgleich*). Ezek tekintetében az Alkotmánybíróság továbbra is kontrollt gyakorol.”²⁰ Konkuráló alapjogok esetében tehát az alapjogi pozíciókat – a jogosultak alapjogi védelmi igényeit és a hivatkozott alapjogok rendeltetését is – mérlegelve kell kijelölnie az Alkotmánybíróságnak az ügyben érintett alapjogok védelmi körét – egyben „kíméletes korlátozásukat”. Azaz a védelem mindkét magánfelet megilleti, a korlátozás a másik személy alapjogaira tekintettel szükséges, ugyanakkor a konkuráló alapjogok egyike sem üresíthető ki.²¹

1.4. A magánjogi jogviszonyokat érintő alapjogi gyakorlat összegzése

A magánjogi jogviszonyokat érintő alapjogi gyakorlat azzal a megállapítással összegezhető, hogy 2014 óta az Alkotmánybíróság – ha nem is következetesen, de – elindult a német vonal irányába.

Ami egyértelműnek tűnik az az, hogy a testület a közvetett horizontális hatály doktrínáját követi, amelynek a kiinduló pontja a bírói döntések Alaptörvény 28. cikkén alapuló alkotmányossági kontrollja, valamint – legalábbis kezdetben – a magánjog generálklauzulái, amelyek az alapjogok magánjogi jogviszonyokban való

²⁰ 13/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [55].

²¹ Megjegyzendő, hogy 2020 előtt a „kíméletes kiegyenlítés” tesztjét több határozatban is alkalmazta a testület. Így a törvényalkotói mulasztás megállapítása esetében: 14/2016. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [65]; a magántitokvédelme kapcsán lásd a 3312/2017. (XI. 30.) AB határozatot, Indokolás [30]; a jóhírnév védelme kapcsán: 3145/2018. (V. 7.) AB határozatot, Indokolás [69]; személyiségi jogok védelme kapcsán: a 3211/2020. (VI. 19.) AB határozatot, Indokolás [52].

érvényesülésének közvetítőiként tűntek ki. Ugyanakkor a generálklauzulákra alapozott megközelítésből és a vonatkozó alkotmánybírói határozatokból nem egyértelmű azok szerepe. Valóban szükségesek-e közvetítőként, avagy erre a szerepre más jogszabályok is alkalmasak?²²

Nem látszik igazolódni továbbá az a 8/2014. (III. 20.) AB határozatban tett megállapítás, amely szerint „[a]hol tehát még generálklauzula alkalmazására sincs lehetőség, ott az alkotmányi jogok sem képesek közvetlenül hatni a magánjogban”. A 2014-et követő határozatok ugyanis elbírálják a polgári perekből eredő indítványokat akkor is, ha azok eleget tesznek a formai és tartalmi szempontú törvényi feltételeknek, és az esetek csekély hányadában azonosítanak csupán magánjogi generálklauzulát. Sőt egyes szakirodalmi megállapítások szerint a megközelítés is változóban van: „[a] bírói döntések Alaptörvénynek való megfelelésének szempontjait először a generálklauzulák értelmezésében, majd jogszabályok értelmezésében határozta meg és végül egyes alapjogok esetében pedig a szükségesség-arányossági teszt alkalmazását írta elő”.²³

Emellett a „Drittwirkung”-helyzetben az alapjogi jogkorlátozás mércéjét a „kíméletes kiegyenlítés” tesztjében határozta meg a testület. Az alapjogi sérelem főszabály szerint kétpólusú viszonyrendszerben értelmezhető, amikor a személy alapjogi sérelmének orvoslását az államtól – a bíróságtól – kéri, ugyanakkor ez egy egyirányú vizsgálatra vezet. A magánjogi jogviszonyok esetében azonban az alapjogi jogérvényesítés hárompólusú helyzetet eredményez, ezért az legalábbis kétirányú vizsgálatot igényel, amelyben az állam – azaz a bíróság az alapjogok kötelezettjeként – úgy mérlegeli a versengő alapjogok korlátozásának szükségességét és arányosságát, hogy az mindkét jogosult esetében kíméletes kiegyenlítésre vezessen. Ilyen jellegű vizsgálat maradt el például akkor, amikor a bírói döntés alkotmányossági kontrollját – dacára a hitelintézet és a munkavállalója közötti munkajogi jogvitából eredő alapjogi kollízióknak –, a testület egyirányú vizsgálatként folytatta le, és így jutott el a határozat rendelkező részéig [14/2017. (VI. 30.) AB határozat]. Az egyirányú és az érdekösszemérésre alapozott alapjog-korlátozás között van különbség: az utóbbi a felmerülő szempontok komplex értékelését indokolja a kötelezett-jogosulti oldalak egyidejűsége folytán.

Mivel a 2014 és 2020 közötti gyakorlat több összefüggésben is volt már tárgy vizsgálatoknak, kutatásoknak, ezért a továbbiakban a fókusz a 2020 és 2025 között hozott, tárgykör szerinti alkotmánybírói döntések képezik.

²² Hasonló következtetésre jut az alkotmányos érvkészletet vizsgálva KÖBLÖS: i. m. 10.

²³ GÁRDOS-OROSZ – BEDŐ: i. m. 7.

2. A gyakorlat főbb irányai (2020–2025)

Elfogadva azt a megközelítést, amely szerint a magánjogi perek közül jellemzően meghatározott ügycsoportok kerülnek az Alkotmánybíróság elé, a továbbiakban a 2020 és 2025 közötti magánjogi eredetű döntések érvkészletét célszerű vizsgálni – ügycsoportok szerint. Kiemelt vizsgálati szempont lehet az, hogy

1. a testület azonosított-e olyan csatornát (például generálklauzulát), amelyen keresztül az alapjogok érvényesülését biztosítottnak látta a magánjogi viszonyok között; illetve az, hogy

2. a testület a magánjogi viszonyok között alkalmazta-e és milyen érvkészlettel a „kíméletes kiegyenlítés” tesztjét.

2.1. Családjogi ügyek

Az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekek védelmének alkotmányos alapja. A gyermek az Alkotmánybíróság értelmezésében speciális szerkezetű és többpólusú – anyagi jogi – jogviszony²⁴ részese: a gyermek az alapjog egyértelmű jogosultja, a két szülő kötelezettje, egyben jogosultjai is, valamint az állam a szubszidiaritás elvének megfelelően, kizárólagos kötelezettje.

A gyakorlat értelmében a szülők neveléshez való joga elsődleges, de nem korlátlan. A szülő azon neveléssel kapcsolatos döntései minősülnek alaptörvénykonformnak, amelyek részben „a gyermek legjobb érdekével összhangban állnak”, részben pedig amelyek eleget tesznek a szülőt a gyermekkel szemben terhelő [XVI(3)] gondoskodás, ezen belül a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségének. Tehát a szülő jogosultságát tartalmi oldalról korlátozza részben a gyermekével szembeni kötelezettsége, illetve a gyermeke jogai. Végül a többpólusú jogviszony harmadik oldalán áll az állam, amely a jogi környezet kialakításán túl akkor köteles belépni a szülő helyére, ha a gyermek nélkülözni kénytelen szüleit, avagy a szülő önhibájából elmulasztja a fentiek szerinti alaptörvénybeli kötelezettségeit. Ellenkező esetben az állam nincs szubszidiárius helyzetben, azaz nem veheti át a szülőtől a nevelés, gondoskodás jogát és felelősségét. Az állam szerepe tehát másodlagos, kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jellegű csupán.²⁵ Ebben a „felállásban” kell a kíméletes kiegyenlítés mérlegelését elvégezni.

²⁴ Elsőként 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

²⁵ Az Alkotmánybíróság 9/2021. (III. 17.) AB határozata az alapvető jogok biztosának indítványára, utólagos normakontroll eljárásban vizsgálta a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát. A fentiekben összefoglalóan bemutatott álláspont – az érvelés értelmében – a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatára és az 1991. évi LXIV.

A családjogi tárgyú ügyek között vannak a vérségi származás kiderítésére vonatkozó, a kapcsolattartás végrehajtására irányuló, a gyermek jogellenes külföldre vitelével, illetve Magyarországra hozatalával összefüggésben álló bírói döntések. Az ügyek jelentős részében az Alkotmánybíróság „valódi” panasz hatáskörben járt el,²⁶ emellett előfordultak olyan indítványok is, amelyek a gyermekek nevelésére-oktatására vagy a származás/vérségi kapcsolat megállapítására vonatkoztak ugyan, azonban amelyekben az Alkotmánybíróság utólagos konkrét normakontroll hatáskörét gyakorolta [Abtv. 26. § (1) bekezdés].

Ebben az ügycsoportban a testület általános zsinórmértékként, mondhatni generálklauzulaként azonosította „a gyermek legjobb érdekét”.²⁷ Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével érintett, lényegében a tárgykör szerinti minden ügyben hivatkozott alapelv azonban nem magánjogi anyagi jogi szabály, hanem valójában nemzetközi szerződésből eredő rendelkezés.²⁸ Sokkal inkább szolgál a szülői jogok gyakorlása korlátjaként. Az Alkotmánybíróság ítélkező fórumai a gyakorlatban nem azonosítottak magánjogi generálklauzula jellegű alapelvet mint közvetítő eszközt, amelyen keresztül az alapjogi megközelítés teret nyert volna a családjogi szabályozásban.

A XVI. cikkel kapcsolatos, háromszög-konstelláción alapuló megközelítését – utólagos normakontroll hatáskörében eljárva – a 9/2021. (III. 17.) AB határozatában összegezte a testület, amelynek értelmében a XVI. cikk (2) bekezdése szerinti szülői jogosultságok tartalmi korlátja a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti legjobb érdeke. Az állam feladata egyfelől a megfelelő intézményrendszer kialakítása és működtetése (ideértve a bölcsődei, óvodai, iskolai intézményeket éppúgy, mint a megfelelő egészségügyi ellátórendszert), másfelől a szülők gyermek legjobb érdekének megfelelő nevelési döntéseinek meghozatalához szükséges szakmai támogatás biztosítása (például a pedagógiai szakszolgálatok szakértői vizsgálatai és más hasonló intézmények révén), harmadfelől pedig annak biztosítása, hogy

törvénnyel kihirdetett Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseire támaszkodva, azokkal teljes mértékben összhangban áll.

²⁶ Lásd például 3067/2020. (II. 24.) AB határozat; 3440/2020. (X. 28.) AB határozat; 3066/2020. (III. 2.) AB határozat; 3067/2020. (III. 2.) AB határozat; 3034/2023. (I. 13.) AB végzés; 3452/2023. (X. 25.) AB végzés; 21/2024. (XI. 28.) AB határozat; 3322/2024. (VII. 29.) AB határozat; 3099/2025. (III. 21.) AB határozat, stb.

²⁷ Az alapelvet a testület az Alaptörvényből értelmezéssel bontotta ki, és mérceként alkalmazza a gyermekeket érintő ügyek elbírálásakor, amely részben az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozza meg [43/2012. (XII. 20.) AB határozat, részben pedig a szülői nevelés megválasztásához való szabadsága elé állít korlátot; 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [64] – kötelező védőoltás elmulasztása]; avagy normakontroll hatáskörben: 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [74]–[76].

²⁸ BEREZCKI ILDIKÓ: *Gyermeki jogok a szülői felelősségről szóló nemzetközi magánjogi szabályozás perspektívájából*. Wolters Kluwer, Budapest, 2021. 73.

amennyiben a szülő egyedi esetekben elmulasztja a neveléshez való jogának gyakorlását, vagy azt nyilvánvalóan nem az Alaptörvény XVI. cikk (1) és (3) bekezdése szerinti korlátokra tekintettel gyakorolja, a szülő helyébe lépve megtegye azokat az egyedi ügyekben szükséges intézkedéseket, melyek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a gyermek legjobb érdeke megfelelően érvényesüljön.²⁹

A kapcsolattartás végrehajtásával összefüggő, bírósági nemperes eljárások jelentették a családjogi tárgyú ügyek számszerű többségét³⁰ az elmúlt időszakban. Tipikusan az a perjogi és alkotmánybírósági eljárásbeli felállás, amelyről a közvetett horizontális hatályú ügyek elvi megközelítése szól: a különélő, avagy a szülői felügyelet gyakorlására feljogosított szülő nem peres eljárásban igyekszik érvényt szerezni a gyermekkel való kapcsolattartás ítéleti vagy megállapodásbeli szabályainak. Ez a törekvés – alapjogi oldalról – érinti a közös gyermeket is, az állam pedig arra hivatott, hogy mérlegelje és kíméletesen kiegyenlítse a gyermek [XVI. cikk (1) bekezdése, VI. cikk (1) bekezdése], a szülői felügyeletet gyakorló [XVI. cikk (2) bekezdése] és a külön élő szülő [XVI. cikk (2) bekezdése] konkuráló alapjogait.

Ennek a feladatnak klasszikus példája lehet a 3067/2021. (II. 24.) AB határozatba, illetve a 3066/2022. (II. 25.) AB határozatba foglalt indokolás. A hivatkozott döntések indokolásában a testület rögzítette a konkuráló alapjogi pozíciók esetén az állam (a bíróság) funkcióját (méltányos egyensúlyt hozzon létre az alapjogok érvényesülésében úgy, hogy egyik fél alapjogának gyakorlása se lehetetlenüljön el teljesen), emellett feltárta a lehetséges alapjogi igényeket (a személyes kapcsolattartás elmaradása az egyik szülő oldalán, a pótlás esetében a másik szülő oldalán megrövidülő együtt eltölthető idő, a gyermek mindenképp felett álló érdeke, az az igény, hogy a gyermek mindkét szülővel folyamatos, közvetlen és élő kapcsolatot tudjon fenntartani). Ezt követően kitért a mérlegelendő szempontokra (mit jelenthet az időszaki kapcsolattartás a gyerek személyiségfejlődésében, mit jelent a torlódó kapcsolattartás folyamatos kapcsolattartás esetén, mit jelentenek a praktikus nehézségek a kapcsolattartás során, mit jelent az érintettek együttműködése, az együtt élő szülő „vesztesége” a kapcsolattartás pótlása esetén, a gyermekközpontú megítélés lényege, „a gyermek mindenképp felett álló érdeke” mint szempont), majd számba vette a főként technikai típusú, szervezési jellegű érveket, amelyek alapjogi oldalról nem voltak figyelembe vehetők. A döntések végül megállapították, hogy a bíróságok – figyelemmel a gyermek alapvető érdekeire, valamint a külön élő és

²⁹ Indokolás [61]. Ugyanerről lásd: 17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [34].

³⁰ A vizsgált időszakban több mint 30 ilyen indítványt bíralt el a testület. Az első határozatot – a 3067/2021. (II. 24.) AB határozat – a teljesség igénye nélkül az alábbiak követték: 3076/2022. (II. 25.) AB határozat; 3351/2022. (VII. 25.) AB határozat; 3493/2022. (X. 28.) AB határozat; 3064/2023. (II. 16.) AB határozat; 3163/2023. (IV. 6.) AB határozat.

az együtt élő szülő oldalán értékelhető szempontokra is –, nem teremtettek méltányos egyensúlyt a gyermek és a két szülő jogainak érvényesülése érdekében.³¹

Hasonló okfejtést tartalmaz a szintén a tárgykörben született 14/2023. (VII. 24.) AB határozat, amely felállítja a Drittwirkung-helyzetet,³² azonban végül a nemperes eljárásban alkalmazott törvény³³ rendelkezésének helytelen értelmezése (Alaptörvény 28. cikke) miatt állapítja meg a különélő szülő gyermekkel való kapcsolattartásban megnyilvánuló alapjoga kiüresítését.

Vérségi, származásmegállapítási ügyben született a 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, amelyről annak ellenére célszerű megemlékezni, hogy a Ptk. 4:109. (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát végezte el, vagyis nem „valódi” panasz hatáskörben járt el a testület. A határozat az apasági vélelem megdöntésének anyagi jogi, valamint az azzal összefüggő gyámhatósági eljárás szabályait vizsgálta a fentiek szerinti speciális szerkezetű, többpólusú jogviszony keretei között. A jogviszony már csak azért is többpólusú volt, mert egyidejűleg kellett figyelemmel lenni a gyermek, az anya, valamint a vélelmezett és a vérszerinti apa alapjogaira, törvényes lehetőségeire a gyermek származásának megállapítása kapcsán. A testület az indokolásban – a magánjogi Drittwirkung-helyzet ellenére – nem azonosított generálklauzulát, ugyanakkor kidolgozta a konkuráló alapjogok kíméletes kiegyenlítésének lehetséges szempontrendszerét, s azok érvényre juttatásában az állam (gyámhatóság) kötelezettségeit. Hangsúlyt helyezett a döntés a lehetséges sokféle történeti tényállási elem jelentőségére a jövőbeni állami (gyámhatósági) érdekmerlegelések során.

2.2. A személyiségi joggal kapcsolatos ügyek

Talán a leggazdagabb a gyakorlat a magánjogi perek Alkotmánybíróság előtti folytatása terén a sajtó tevékenységével, a személyiségi joggal, a közéleti kérdések megvitatásával összefüggésben. Ezekben az eljárásokban főszabályként a véleménynyilvánítás valamilyen formában történő gyakorlása más, mások (közéleti) megítélését, magánéletét, magánéletéhez kapcsolódó személyes adatait érinti.

Ezekre az ügyekre nézve a testületnek van kidolgozott és többé-kevésbé konzekvensen érvényesített gyakorlata, amelynek mentén vizsgálja, hogy a bírói döntések az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatják-e. A „szokásos” egyirányú helyzetben (lásd az 1.3. pontban) ez azt jelenti, hogy

³¹ 3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [27]–[39].

³² 14/2023. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [30]–[31].

³³ A polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvény.

a bírói döntés kapcsán jelentősége van a közlés közéleti kérdésekkel való összefüggésének, ebben az összefüggésben a szólással érintett személy közszereplői minőségének, a közlés formájának és tartalmának, végül pedig a közléssel érintett személy tűrési kötelezettségének. A háromszög-konstellációban ezeket a szempontokat egyidejűleg, alapjogi érdek mérlegeléseként kell értékelni. Az eldöntendő kérdés az lesz, hogy – függően a támadott ítélet irányultságától – a bírói jogértelmezésben felfedezhetők-e mindazok a releváns szempontok, amelyek az emberi méltóság lényegéhez kapcsolódnak, avagy a magánélet védelme kapcsán relevánsak? Emellett az érdek mérlegelés eredményeként a bírói döntés érvényre juttatta-e a vélemény, szólas szabad gyakorolhatóságát a közéleti kérdésben, ami a demokratikus társadalom egyik alapértéke. Másképpen megfogalmazva: a szólással érintett személynek csak annyit kellett a nyilvánosság előtt tűrnie, amennyi szükséges és arányos volt, azon túl azonban magánélete nem került a nyilvánosság elé, társadalmi megítélése nem változott. Ezeknek az ügyeknek, azaz a kíméletes kiegyenlítés eljárásbeli mérlegelésének mindig az a tétje tehát, hogy az értékítélet/tényállítás kimondhatóságának, kinyilváníthatóságának közérdekűsége, avagy a személy magánérdeke kaphat-e előnyt.

A kíméletes kiegyenlítés eszközét alkalmazta a testület, ha nem is az összes,³⁴ de több döntésében is az elmúlt időszakban.³⁵ Ez az indokolásokban praktikusán azt jelentette, hogy a testület azonosította a véleményszabadság védelme kapcsán kidolgozott vizsgálati szempontokat, kontrollálta azok értékelését a konkrét tényállási keretben a bírói döntés indokolásának a szintjén, majd pedig a bírói döntésben foglaltakat mérlegelte a két magánfél alapjogi érdekei szerint.³⁶

Szembevetendő ugyanakkor, hogy a háromszög-konstelláció rögzítése mellett a döntést hozó alkotmányos fórum (teljes ülés, avagy öttagú tanács) maga nem végzett érdek mérlegelést, hanem egyetértve a bírói mérlegelés érveivel, lényegében

³⁴ Érdekes kivételt jelenthet a 3173/2025. (V. 30.) AB határozat. A határozat kritikai elemzése nélkül is egyértelmű, hogy az alapper szerkezete (felperes: magánszemély, alperes: egy filmalkotás forgalmazója) indokolta volna a közvetett horizontális hatály fennálltának a megállapítását, és – akár magyar Esra-ügyként – az érdek mérlegelésen alapuló alkotmányossági elbírálást. Emellett a határozat a véleményszabadság gyakorlata kapcsán nagyban alapoz a 3145/2018. (V. 7.) AB határozat megállapításaira, amely határozat az Indokolás [69]-ben maga is a kíméletes kiegyenlítés tesztjét hivatkozta. A döntés – úgy tűnik – mégis inkább a „szokásos” egyirányú helyzet szerinti elbírálást választotta fő iránynak, hiszen a felek közötti érdek mérlegelésre, kiegyenlítésre utaló érvkészlet nem fedezhető fel.

³⁵ 3209–3215/2020. (VI. 19.) AB határozatok – magánélet/véleményszabadság, sajtószabadság, Indokolás [21], [46], [53]; 3051/2022. (II. 11.) AB határozat – jóhírnév/sajtószabadság, Indokolás [65]; 3408/2023. (X. 11.) AB határozat – jóhírnév/véleményszabadság; 3038/2024. (II. 9.) AB határozat – jóhírnév/sajtószabadság, Indokolás [36]; 3039/2024. (II. 9.) AB határozat – jóhírnév/véleményszabadság.

³⁶ Lásd például: 3215/2020. (VI. 19.) AB határozat; vagy a 3039/2024. (II. 9.) AB határozat indokolása.

verifikálta a bírói indokolást saját konklúziójában. Eszerint a bíróságok felismerték az ügy alapjogi érintettségét és „(...) a vonatkozó alkotmányjogi aspektusok megfelelő mérlegelésével, azokat releváns indokolással alátámasztva” hozták meg a döntéseiket.³⁷ Az ilyen típusú konklúzió sokkal inkább emlékeztet egy klasszikus felülvizsgálati eljárás végkövetkeztetésére, mintsem az alapjogi összemérés érvkészletére.

Külön célszerű megemlékezni az úgynevezett „gyűlöletbeszéd” ügyekről, amelyek az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdéseivel állnak összefüggésben. Az első határozatokat 2021-ben fogadta el³⁸ az Alkotmánybíróság, a gyakorlat azóta sem túlságosan gazdag.³⁹

Ezekben a határozatokban nem végeztek a döntéshozó fórumok kifejezett, formális érdekösszemérést a konkuráló alapjogok között,⁴⁰ annak ellenére, hogy a versengő alapjogokat értelemszerűen azonosították az eljárások során. A testület ugyanakkor – az egyik határozatban – úgy fogalmazott, hogy „(...) a bemutatott alkotmányos mércéből kiindulva az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügygel összefüggésben értékelte, hogy a Kúria ítéletébe foglalt jogértelmezés összhangban áll-e az emberi méltósághoz való jognak az Alaptörvény II. cikkében, illetve ezzel összefüggésben IX. cikk (5) bekezdésében garantált védelmével”.⁴¹ Azaz az alkotmányos vizsgálat arra a kúriai jogértelmezésre vonatkozott, amely az emberi méltóság sérelmét a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos korlátaival összefüggésben értékelte. Tehát a testület – a konkrét eljárásban a teljes ülés – az alapjogokat egymás függvényében értékelte, és nem önmagukban vetette azokat össze a kúriai jogértelmezéssel.

Hasonlóan óvatos megfogalmazást kell alkalmazni egy másik határozat kapcsán, mivel az eljárt fórum ebben az esetben sem utalt egyértelműen a Drittwirkung-helyzetre, de az indokolás összességében elvégezte a közösség tagját és a politikai napilap kiadóját illető alapjogok összemérését. Maga a konklúzió is egyértelművé teszi azt, hogy az elutasító döntést az indokolta, hogy a bírói fórumok ítéleteiben felismerhető az elvégzett és az alkotmánybíróági gyakorlatnak megfelelő alapjogi mérlegelés.⁴²

³⁷ Lásd például: 3038/2024. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [64]; 3051/2022. (II. 11.) AB határozat, Indokolás [76].

³⁸ 6/2021. (II. 19.) AB határozat; 7/2021. (II. 19.) AB határozat.

³⁹ 3488/2022. (XII. 20.) AB határozat; 3418/2024. (IX. 28.) AB határozat.

⁴⁰ Ezt egy esetben három alkotmánybíró fel is róttá a többségi döntésnek: 7/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [83].

⁴¹ 7/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [33].

⁴² 3488/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [38].

Végezetül megjegyzést igényelnek azok a jóhírnév és a véleményszabadság kollízióját felvető eljárások, amelyek során jogi személy kívánta az esetében értelmezhetőnek vélt alapjogait érvényesíteni. A testület hivatkozva az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére, összevetve azt a Ptk. 2:42. § (2) bekezdése szerinti generálklauzulával, arra a következtetésre jutott, hogy a jóhírnév a jogi személyt is megillető alapjog, ezért az a jogi személy esetében is konkurál a véleményszabadság jogával. A bíróságnak pedig ilyen helyzetekben arra kell törekednie – hasonlóan az egyéb kollíziós ügyekben alkalmazott érdekmerlegeléshez –, hogy „(...) a konkuráló alapjogi pozíciók az arányosság elvének megfelelően, kíméletes kiegyenlítésre, méltányos egyensúlyba kerüljenek (...)”.⁴³ Az indoklás érdekessége, hogy a jogi személyek alapjogi jogalanyiságával kapcsolatos megállapításokat a testület a 3165/2021. (IV. 30.) AB határozatban foglaltakra alapította, amely döntésben azonban – dacára annak, hogy abban is két jogi személy konkuráló alapjogainak⁴⁴ tárgyában kellett döntést hozni – a testület nem alkalmazta a horizontális közvetlen hatály tanát. Pontosítás végett célszerű megjegyezni továbbá azt is, hogy a Polgári Törvénykönyv 2:42. § (2) bekezdése szerinti generálklauzula fordulatot ezúttal nem abban az értelemben hívta fel az Alkotmánybíróság, mint amelyen keresztül az Alaptörvény alapjogi rendelkezései beszűrődnek a perbeli magánjogi jogviszonyba.

3. Egyéb magánjogi érintettségű alkotmánybírósági döntések

Az „egyéb” magánjogi érintettségű alkotmánybírósági eljárások között van dologi jogi, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésén alapuló döntés, illetve van munkajogi tárgyú határozat.⁴⁵

Egyik esetben sem tartalmaznak a döntések generálklauzula-formulát, de a döntésekre a háromszög-konstellációban történő elbírálás sem jellemző. Az eljáró testületek (teljes ülés, illetve öttagú tanács) azt vizsgálták, hogy „a támadott bírói döntések meghozatala során az eljáró bíróságok figyelembe vették-e az ügy alapjogi vonatkozásait, az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabálynak megfelelően érvényre juttatták-e a jogalkalmazás során a tulajdonhoz való jog

⁴³ 2/2024. (I. 9.) AB határozat, Indokolás [65].

⁴⁴ 3165/2021. (IV. 30.) AB határozat, az alapperben az Újpest 1885 Futball Kft. jóhírnévhez való jogát, az Újpest Labdarúgó Kft. pedig tulajdonhoz való jogát kívánta érvényesíteni. Az Újpest 1885 Futball Kft. indítványozta az alapjogi eljárást az Alkotmánybíróság előtt.

⁴⁵ Lásd például: 3195/2022. (IV. 29.) AB határozat; 17/2022. (VIII. 1.) AB határozat; 3200/2023. (V. 5.) AB határozat; 3279/2024. (VII. 24.) AB határozat.

alkotmányos tartalmát és garanciáit”.⁴⁶ Ez az alkotmányossági vizsgálat ugyanakkor indokolható a munkajogviszonyok fentebb hivatkozott aszimmetriájával, a tulajdoni kérdések esetében azonban további magyarázatot igényelt volna.

4. Összegzés (helyett)⁴⁷

A bemutatott esetek tanúsága szerint, az elmúlt pár évben kimondva-kimondatlanul több határozatban is megjelent – alkotmányjogi panasz, avagy akár (konkrét) normakontroll eljárások kapcsán – a magánjogi keretek között elbírált ítélet érdek-mérlegelésen alapuló alkotmányossági vizsgálatának logikája. Talán kijelenthető az is, hogy számos olyan magánjoggal érintett alkotmánybíróági ügy van, amely klasszikusan a közvetett horizontális hatály doktrína mentén oldódott meg. De nem mind. Akkor sem, ha bizonyos esetekben a háromszög-konstellációhoz rendelt érdekösszemérés alkotmányjogilag szofisztikáltabb megoldást jelentett volna. Sőt: bizonyos értelemben erősebb jogvédelmet jelenthetett volna. Tehát azt mindenképpen kritikusan meg kell állapítani, hogy a gyakorlat divergál. A divergáló gyakorlatra az egyik gyógyír lehet a tesztek alkalmazása, amelyek kezdetektől jelen vannak az Alkotmánybíróság határozataiban, azaz nem minősülnek idegennek az alkotmányos jurisztdikcióban. De a tesztek kialakulásának idő kell.

Visszaigazolhatók a szakirodalomban fellelhető azon, kritikusként szánt megjegyzések, amelyek szerint az Alkotmánybíróság esetről esetre, határozatról határozatra, mozaikszerűen építkezik. Ez így van, azonban ez a fajta építkezés a bírói hatalmi ág sajátja. A holisztikus megközelítés pedig kifejezetten a felsőbbbíróságok sajátja kell legyen. A kezdetben körvonalazódó irányból – amely már ebben a fázisban is köti az alsóbb fokú bíróságokat – bizony évekbe telik, amíg a maga egészében és részleteiben is kikristályosodik a teszt. Ami azután – ahogy az a szükségesség/arányosság kritériumrendszere esetében is történt – jogi normává, adott esetben az alkotmány szintjén megfogalmazott rendelkezéssé válhat.

E folyamat természetes velejárója a konfliktus. Különösen akkor, ha az alkotmányos fórum – akár minősíthető klasszikus semmitőszéki hatáskörnek is – megsemmisítheti a másik felsőbbbíróság szakjogi döntését. Így történt ez más európai országokban is: Németországban, Spanyolországban, Szerbiában (stb.) is. A konf-

⁴⁶ 3195/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [43]; 3200/2022. (V. 5.) [36]; 3279/2024. (VII. 24.) AB [26].

⁴⁷ A tanulmány 3. pontját GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után című kötetének egyes gondolatai is inspirálták. Lásd: GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2023. 139–160.

liktusok azonban természetük szerint megoldódnak, elsimulnak. Az azonban nem tagadható, hogy az alapjogi bíraskodás – és a nemzetközi szerződések világa – megérintette, elérte a bírói igazságszolgáltatást, ami nem volt jellemző a rendszerváltást követő első húsz évben. Fogalmazhatunk úgy is, hogy az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság párhuzamos sínen haladtak, így ezek a sínek szükségképpen nem találkoztak sehol. Ezért az Alkotmány és annak tartalma nem érte el a bírói ítélkezést, az – leszámítva egyes innovatív bírák egyéni elképzeléseit – megmaradt a szakjogi értelmezés szintjén. Így az élővé vált Alaptörvény az előző húsz évhez képest eredmény, ugyanis mindenképpen tágította a bírák látókörét.

Visszatérve a vizsgálati szempontokra (1.1.) a válaszok egyértelműek: a testület nem azonosít olyan generálklauzulákat, amelyeken keresztül az alapjogok beszűrődnek („átsugároznak”) a magánjogi jogviszonyokba. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseire alapoz ebben a tekintetben. Ez annyiban mindenképpen kedvezőtlenebb megoldás a fentebb hivatkozott alkotmánybírói határozatban foglalt megállapításokhoz képest, hogy kiszolgáltatottabbá teszi a magánjogi jogfejlesztő dogmatikát, mert generális behatolást jelent abba. Azaz a bírói jogértelmezésen mindig számon lehet kérni annak alkotmányosságát. Ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy az alkotmánybírói testület nem feltétlenül gondolkodik a magánjogi dogmatika keretei között, és olyasmit is keres az ítéletben, ami a polgári bírótól nem elvárható, például az alapjogok korlátozására kialakított szükségesség/arányosság tesztjét. Viszont az alkotmánybírói testület nem tesz eleget olyasminak, ami a dolga lenne a panaszeljárásban, például az alkotmányossági szempontok pontos és következetes meghatározása.

A divergáló gyakorlat okán esetlegesen számon kért szükségesség/arányosság tesztre vonatkozó alkotmánybírói határozat ebbe az összefoglalóba nem került be. Azért nem, mert egyértelműnek tűnik az, hogy ha a polgári bíró az alapjogok korlátozása alapján dönt a felek által perbe vitt alanyi jogok érvényesíthetőségéről, úgy az Alkotmánybíróság abba a helyzetbe kerül, amelytől eleddig tartózkodni igyekezett: „szuperbíróssággá” válik. Pontosabban: alkotmányossági felülvizsgálati fórumként jár el az alkotmányjogi panasz hatáskörében. Ezzel egyben a bírói igazságszolgáltatás fóruma lesz, amelyet azonban az Alaptörvény 24. és 25. cikkei nem igazolnak vissza. A hivatkozott alaptörvényi rendelkezések szerint ugyanis a bírói igazságszolgáltatási tevékenységet a bíróságok látják el, az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvény védelmének legfőbb fóruma.

A magánjog maradjon magánjog, az Alkotmánybíróság pedig (kiszámítható módon) védelmezze az Alaptörvényt.

„Ellenben a ti beszédekben az igen legyen igen, a nem pedig nem (...).”⁴⁸

⁴⁸ Máté 5:37.

Felhasznált irodalom

- BEDŐ RENÁTA: A rendes bíróságok alapjogi bíraskodása magánjogi viszonyokban. *Jogi Tanulmányok*, 2018. (1), 73–85., https://epa.oszk.hu/02600/02687/00008/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2018_073-085.pdf
- BERECZKI ILDIKÓ: *Gyermei jogok a szülői felelősségről szóló nemzetközi magánjogi szabályozás perspektívájából*. Wolters Kluwer, Budapest, 2021.
- GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA – BEDŐ RENÁTA: Az alapvető jogok érvényesítése a magánjogi jogviták során – az újabb alkotmánybírósági gyakorlat (2014–2018). *Alkotmánybírósági Szemle*, 2018. (1), 3–15.
- GÁRDOS-OROSZ FRUZZINA: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2023.
- KÖBLÖS ADÉL: Magánjogi ügyek az Alkotmánybíróság előtt. *Opuscula Civilia*, 2021., https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/Opuscula_K%C3%B6blös%20Adél%20Opuscula_K%C3%B6blös_2021.pdf
- MENYHÁRD ATTILA: Az emberi jogok magánjogi érvényesülése. In: PACZOLAY PÉTER: *A közjog és a civiljog kapcsolata az Alaptörvényben – avagy a Ptk. alkotmányos alapjai*. Előadás, amely elhangzott a Magyar Jogász Egylet miskolci tagozata által szervezett konferencián, 2013. február 1-jén, Lillafüreden., https://media.alkotmanybirosag.hu/2017/05/kozjog_civiljog_kapcsolata_paczolay_peter.pdf
- PACZOLAY PÉTER: *A közjog és a civiljog kapcsolata az Alaptörvényben – avagy a Ptk. alkotmányos alapjai*. Előadás, amely elhangzott a Magyar Jogász Egylet miskolci tagozata által szervezett konferencián, 2013. február 1-jén, Lillafüreden., https://media.alkotmanybirosag.hu/2017/05/kozjog_civiljog_kapcsolata_paczolay_peter.pdf
- ZAKARIÁS KINGA: A bírósági határozatok ellen irányuló alkotmányjogi panasz a német szövetségi alkotmánybíróság Esra-határozatának tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011. (2), 91–100.
- ZAKARIÁS KINGA: A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2010. (2), 98–104.

Abstract

THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN RELATION TO PRIVATE LAW DISPUTES (2020–2025)

This study examines the practice of the Constitutional Court between 2020 and 2025 concerning private law disputes, with particular emphasis on the relationship between the Fundamental Law and private law, as well as the application of the horizontal effect of fundamental rights. The author addresses the theoretical framework of the intersection between constitutional law and private law, analyzing how the doctrine

of indirect horizontal effect is applied in private law relationships according to the Constitutional Court's practice. The analysis focuses primarily on family law and personality rights cases, while also touching upon other private law areas, such as property law and labor law disputes. The author concludes that, although the indirect horizontal effect is recognizable in constitutional practice, the role of general clauses has been diminishing during the examined period.

The study is divided into three main parts: the first part presents the theoretical foundations and the concept of horizontal effect; the second part analyzes Constitutional Court decisions from 2020 to 2025, categorized by case groups, with particular attention to cases involving family law, freedom of expression, and personality rights; and the third part evaluates the effects of constitutional oversight. According to the author's findings, despite the Constitutional Court's shift toward a German-style indirect horizontal effect, the practice lacks uniformity. The declining role of general clauses and the divergent constitutional practice pose challenges to maintaining a balance between private law dogmatics and constitutional oversight. The study underscores the importance of dialogue between constitutional and private law adjudication, while cautioning against the risks of a "super-judiciary" role.

Keywords: *Constitutional Court; private law; fundamental rights; indirect horizontal effect; general clause; gentle balancing; family law; personality rights; constitutional complaint*

DR. IBOLYA TIBOR LL.M.
büntetőjogi legfőbb ügyész helyettes,
címzetes egyetemi tanár,

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

AZ ÜGYÉSZSÉG KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉGE

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Ibolya.215>

Összefoglaló

Ha az ügyészség vagy annak munkatársai hivatalos tevékenységük során jogszabályt sértve vagy hivatali kötelességüket megszegve vagy elmulasztva kárt okoznak, akkor kötelesek ezt a kárt megtéríteni. Ez speciális alakzata a más személyért, azon belül is a munkavállalóért való kártérítési felelősségnek, és célja, hogy biztosítsa a jogorvoslatot azok számára, akik kárt szenvednek az állami szervek vagy alkalmazottak hibás döntése miatt. A kártérítési felelősség lehet anyagi vagy nem anyagi kár megtérítésére irányuló, és polgári peres eljárás keretében érvényesíthető. Az ügyészség kártérítési felelőssége szabályozott a jogrendszerben, és gyakran az állam vállalja a felelősséget, ha az ügyész vagy ügyészségi alkalmazott felróhatóan járt el. Az ilyen esetekben a károkozás és a hivatalos tevékenység közötti ok-okozati összefüggést is bizonyítani kell, és a kártérítés mértéke általában a ténylegesen keletkezett káron alapul.

Kulcsszavak: közjog; magánjog; kártérítés; büntetőeljárás; eljárási hiba; ügyész; kötelességszegés; rendeltetésszerű joggyakorlás; ok-okozati összefüggés; felróhatóság

1. Bevezetés

Büntetőügyekkel foglalkozó jogászként és a legfőbb ügyész büntetőjogi helyetteseként előre kell bocsátanom, hogy az ügyészség kártérítési felelősségét is csak ebből a perspektívából tudom szemlélni és értékelni. Felelős vezetőként azonban vallom, hogy a Legfőbb Ügyészség Jogi Képviselési Önálló Osztályának tevékenységét minden „büntető” ügyész kollégának ismernie kell, már csak azért is, mert elsősorban a büntetőjogi szakág prezentálja azon ügyeket, amelyek akár alappal, akár alaptalanul kiváltják az állampolgárok – nálunk sértettek, tanúk, terheltek – elégedetlenségét és peres akaratát.

Kiindulási pontként leszögezhetjük, hogy az ügyészi munka egyre nagyobb felkészültséget kívánó hivatás. Az utóbbi években különösen a fővárosban (de nem kizárólagosan) látványosan megnőtt a nagy mennyiségű irattal járó, bonyolult, sokvádoltas bűncselekmények (többszörre költségvetési csalások, pénzmosások) és egyéb ügyek száma, amelyek korábban nem tapasztalt kihívások elé állították úgy az ügyészséget, mint a bírói szervezetet. Fontosnak tartom leszögezni, hogy már a jelenség kezelése is komplex gondolkodásmódot és a hivatásrendek közötti együttműködést igényel, mert még az olyan fontos és szakmailag indokolt, de szervezeten belüli intézkedések is, mint például a speciálisan ezzel foglalkozó egységek kialakítása vagy az ezekhez történő kirendelések tulajdonképpen tüneti kezelésnek minősülnek, a valódi problémát nem oldják meg, csak a problémával járó szükséghelyzetet (és felelősséget!) telepítik egyik félről a másik félre.

A jogalkotó a hivatásrendek jelzései (és a fentebb már említett, nagy nyilvánosságot kapott kiemelt ügyek anomáliái) alapján érzékelte a problémát, és azt az „új” (most már több mint öt éves) Be. törvénnyel¹ igyekezett orvosolni. Tegyük hozzá, a jogalkotó leginkább azzal szembesült, hogy a nagy ügyek elsősorban a bírói szakban húzódtak el (részben egyébként a bíróságok önhibáján kívül), ezért is mutatott nagyobb hajlandóságot az új törvényben a bíróságok helyzetének „kikönynyítésére”. Ez azonban túl jól sikerült, ugyanis a Be. zömmel a bírói hivatásrend teherkönnyítését szolgáló, nem pedig a bűnüldözés komplex problémáit kezelő jogintézményeket vezetett be. Kétségtelen tény, hogy a törvény hatálybalépése óta látványosan csökkent az egy bíróra jutó ügyek száma, ami eredmény ugyan, de ezzel egyidejűleg az egyébként is leterhelt ügyészek munkaterhe tovább nőtt.² „Cserébe” az ügyészek megkapták a bűnüldözés esetleges sikertelenségének, azaz a felelősség kérdésének a közvádoló irányába történő szinte maradéktalan telepítését is. Ezt ráadásul két oldalról; egyrészt a nyomozás menetében a nyomozó hatóság eredményért való felelőssége immár csak a gyanúsítás közléséig tart, másrészt a perkoncentráció – részben tévesen, de mindenképpen túl szigorúan értelmezett – szabályozása miatt.

2. A perkoncentráció elve

A perkoncentráció elve az időszerűség és a felelősség megosztás miatt lett hangzatos újdonsága a hatályos Be.-nek, aminek a lényege az, hogy a vádló és a védelem

¹ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény.

² A laikusok nem tudják, hogy az ügyészek munkaterhének csak egy része, sőt kisebb része a büntetőbírárság előtti tevékenység.

– szűk kivételtől eltekintve – csak az előkészítő ülésen terjesztheti elő az új bizonyítási indítványait. A bíróság ugyanis az előkészítő ülésen határozza meg a bizonyítás kereteit, amelytől a jogalkotó azt a hatást várta (kimondottan), hogy a védelem a bírósági tárgyalási szakban bizonyítási indítványokkal ne tudja elhúzni az eljárást. Ki nem mondott cél volt az is, hogy a vádképviselőt ellátó ügyész a bonyolultabb megítélésű, akár objektív, akár szubjektív okból kevésbé jól sikerült nyomozású bűnügyeknek a bizonyítási indítványokkal történő korrigálására csak szűk körben keríthessen sort, „az ügyész a bíróval ne nyomoztasson”. Ennek a szemléletváltásnak a célja és koncepciója az volt, hogy a bírák a kevésbé megalapozott nyomozásokon alapuló vádiratok esetén bátran mentsék fel a vádlottakat, mert annak felelőssége amúgy is az ügyészséget terheli, beleértve az esetleges kártérítési felelősséget is.

A perkoncentráció tulajdonképpen a polgári perrendtartás szabályrendszeréből került át a Be.-be, ami már eleve gyanakvásra adhat okot. A polgári peres viszonyok ugyanis a felek egyenrangúságán alapulnak, ott joggal várható el, hogy a peres felek a pernyertességükhöz szükséges bizonyítás érdekében minden tőlük telhetőt megtegyenek. Ugyanakkor közjogi jellegéből adódóan a büntetőeljárás teljesen más. A büntetőeljáráshoz az eljáró ügyész kudarca egyben az állami büntetőjogi igény érvényesítésének a kudarca is. Az előkészítő ülésre akár betegség, vagy más okból váratlanul „beeső”, az ügyet ismerő ügyész helyett eljáró másik ügyész bizonyítási indítványának elmaradása a jelenlegi Be. koncepciójában szinte pótolhatatlan, annak későbbi pótlása a bíróságokat ügyfelderítési kötelezettségükben már kevésbé köti, mellyel gyakorlatilag az állam büntető igénye szenvedhet csorbát. A Be. ezt a felelősséget – kellően megalapozott nyomozás és/vagy vádirati bizonyítási indítványok hiányában – gyakorlatilag az előkészítő ülésen jelenlévő ügyészre telepíti, ugyanakkor korrekcióra alig van mód.

A büntetőeljárás közjogi helyzete a másik oldalról, azaz a terhelti oldalról nézve is látható. Ugyanis az államnak az is érdeke, hogy a büntetőügyben perbefogottak ügyei időszerűek legyenek, a terheltek ne álljanak évekig büntetőeljárás hatálya alatt, és „pervesztességük”, azaz elítélésük megalapozott legyen. Szintén nemcsak terhelti érdek, hanem az ártatlanság védelmének garantálása miatt az állam alapvető érdeke is, hogy adott esetben a terheltek az ügy végén „pernyertesek” is lehessenek, azaz a bíróságok őket bűncselekmény vagy bebizonyítottság hiányában – ha arra szükség van – fel is menthessék. Ebből az elvből logikusan következik az is, hogy a vádlottak hatékony védelemhez fűződő joga az államnak is érdeke, hiszen az államnak garantálnia kell, hogy alaptalanul senkit ne ítéljenek el. Mindebből tehát az következik, hogy a felek egyenrangúságán és pernyertességi kockázatán alapuló polgári peres eljárások nehezen adaptálhatók a büntetőeljárás viszonyok-

ra, mindkét oldalon, tehát az ügyészi és a védelmi oldalon is ott van a mögöttes állami érdek.

Fentiek alapján könnyen belátható, hogy az állam büntetőjogi igényének érvényesítése a kártérítési felelősség szempontjából is kockázatos tevékenység, bár SZÁSZY-SCHWARTZ GUSZTÁV polgári jogtudós mondata, miszerint *nagyobb és veszélyesebb üzem az államnál nem is létezik*, véleményem szerint túlzó.³ Ugyanakkor természetesen Magyarország jogállami jellegéből adódóan az Alaptörvény XXIV. cikkének (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére, akármilyen, a hatóságok szempontjából „bagatell” ügyről is van szó.

3. Jogszabályi háttér

A szabályozás nemzetközi alapját az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 13. cikke jelenti. A 13. cikk szerint bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg. Az Egyezménnyel összhangban – a hazai jogszabályi rendelkezések alapján – az ügyészség ellen is indítható *kártérítés megfizetése iránti és személyiségi jogi per*.

Az ügyészi szervezet peres és nem peres képviseletét a Jogi Képviseleti Önálló Osztály látja el. Az osztály képviseleti joga az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényen (a továbbiakban: Ütv.) alapul. Ezen feladatok teljesítése érdekében – az Ütv. 2. §-a (1) bekezdésének *m*) pontja szerint – az ügyészség ellátja a tevékenysége körében (Ütv. 1. §) okozott jogsértések és károk megtérítése miatt indított perekben való képviseletet. A képviselet ellátásának szabályait az Ütv., az ügyészség szervezetéről és működéséről szóló 12/2012. (VI. 8.) legfőbb ügyészi utasítás, valamint a jogi képviselettel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 7/2022. (IX. 14.) legfőbb ügyészi utasítás tartalmazza.

³ Idézi LÁBADY TAMÁS: A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új magyar Polgári törvénykönyv rendelkezéseire. *Ügyészek Lapja*, 2010. (különszám), 35–40., 36.

4. Gyakorlati tapasztalatok

Az előzetes igénybejelentés alapján a bírósági peres eljárást megelőzően a sérelmet szenvedett személyek az ügyészség által okozott vagy vélt sérelmeik miatti kérelmeket közvetlenül nyújtják be. Ennek előnye, hogy – szemben a bírósági eljárással – nincs alaki kötöttsége, ingyenes, nem kötelező a jogi képviselő. Ez egyfajta lehetőség az előterjesztőnek arra, hogy követelését a sérelmet okozónál felmérje, illetve, hogy az ügyészség álláspontjáról tájékozódjon. Az előzetes igényekben az igényérvényesítők jellemzően azt a jogsértő magatartást jelölik meg, hogy az ügyészség a nyomozás felügyeleti tevékenységének nem tett eleget. Így például a nyomozásban nem hallgattak ki minden tanút, vagy nem tartottak szembesítést az ellentmondó vallomások esetén, illetve a panasz elbírálása során nem a kérelmezőknek megfelelő tartalmú döntést hoztak. Gyakori hivatkozás az ügyészség téves vádemelése is.

A kérelmek túlnyomórészt eljárásjogi szabálysértésre vagy a szükséges intézkedések elmulasztására, illetve az eljárás elhúzódására hivatkoznak. A kérelmezők elsősorban a becsület és jóhírnév megsértését nehezményezik. Az igényekben gyakran megjelenik kifogásolt magatartásként, hogy az ügyészség jogsértően utasította el a feljelentést vagy szüntette meg a nyomozást. Ritkábban fordul elő az egészség és a személyes adatok védelméhez való jog megsértése, illetve a hátrányos megkülönböztetésre hivatkozás, illetve az alaptalanul történt rabosítás. Megtörtént már azonban az is – valószínűleg a nem kötelező jogi képviselő „melléktermékeként” – hogy az igényérvényesítő jogerős elítélését sérelmezte. Negatív példa viszont annak a „fatolvaj”-nak az ügyészség általi megvádolása, aki olyan területről termelt ki fát, ami osztatlan közös tulajdonában állt...

Mielőtt konkrét ügyekre bővebben is kitérnék, fontos leszögezni, hogy a büntetőeljárások elhúzódása a hatályos Be. rendelkezéseinek köszönhetően ma már nem általános probléma Magyarországon. Ez azért fontos, mert még ma is vannak olyan polgári pereink, amelyeknek az alapjául szolgáló büntetőeljárások még az előző büntetőeljárási törvény szabályai szerint kerültek lefolytatásra. Ennél is fontosabb azonban, hogy az ügyészségi jogkörben okozott kár megtérítése iránti perekben a bíróság nem bírálhatja felül érdemben a keresettel érintett büntetőjogi döntéseket. A polgári bíróság azt vizsgálhatja meg, hogy a perrel érintett ügyészség milyen törvényes eljárási kötelezettséggel bírt, azt mennyiben teljesítette, terheli-e olyan, az érdemi döntést befolyásoló felróható jogsértés, amely a követelt vagyoni hátránnyal okozati összefüggésben áll. A felróhatóság kérdésének vizsgálatakor azonban az ügyészség „hendikeppel” indul, lévén olyan professzionális jogalkalmazó szerv, amely jogosult a társadalom tagjai személyiségi jogainak korlátozására, így magasabb szintű elvárás fogalmazódik meg vele szemben. Azt, hogy a

konkrét büntetőügyben a nyomozással feltárt tények, adatok mérlegelése alapján az ügyész milyen értékelést, következtetést vont le, a bíróság nem vizsgálhatja felül. Ez ugyanis az ügyész szabad mérlegelési jogkörébe tartozó szakkérdés elvonását jelentené a polgári bíróság részéről. Az ügyész a büntetőeljárás során szakmai meggyőződésen alapuló döntéseket hoz, melyet a polgári bíróság nem mérlegelhet felül.

Amennyiben az ügyészség (vagy más hatóság) az előtte folyamatban lévő ügyben a reá vonatkozó anyagi és eljárásjogi szabályok által meghatározott keretek között vizsgálódik, és ennek megfelelően intézkedik, magatartása személyhez fűződő jogot nem sért. A rendeltetésszerű joggyakorlás személyiségvédelmet nem indokol. Az ügyészi szerv által a bűnüldözési kötelezettségéből adódóan indított nyomozás, illetve vádemelés önmagában akkor sem elegendő személyiségi jogsértés megállapításához, ha az utóbb alaptalannak bizonyul.⁴

Az ügyészségi cselekmények polgári bíróság általi utólagos felülvizsgálata ugyanis arra vezetne, hogy az ügyészség semmilyen, akár észszerű vagy logikus eljárási cselekményt sem folytathatna le annak veszélye nélkül, hogy utóbb ezen cselekményeit a büntetőjogban nem jártas polgári bíróság veszi mérlegelése alá. Mindez az ügyészségi munka és feladatkör hátráltatását, ellehetetlenítését eredményezné.

A fentiekben kifejtettek tehát az okai annak, hogy a bírói gyakorlat kifejezetten nem ad lehetőséget arra, hogy a bíróság a bűnüldöző szervek szakmai tevékenységét utólagosan felülbírálja. Ez alól csak a kirívóan súlyos jogsértés képez kivételt. Ezzel kapcsolatban azonban az ügyészség többnyire eredményesen érvel a kirívóan súlyos jogsértés doktrínájának bírói gyakorlatára – mely szerint a bíróság csak kirívóan súlyos jogalkalmazási és jogértelmezési tévedés esetén állapíthatja meg a jogalkalmazó szerv kárfelelősségét, azt is elsősorban akkor, ha a ténymegállapítás és a döntés nem mérlegelés eredménye⁵ –, valamint az arra vonatkozó jogi okfejtésre, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog mint eljárási alapjog nem tekinthető egyben személyiségi jognak.⁶

Az ügyészség mint alperes részéről további védekezési lehetőség annak kifejtése, hogy a vádemeléshez természetesen nem szükséges ítéleti bizonyosság, illetve arra a köztudomású tényre, hogy a büntetőeljárás bírósági szakaszában változhatnak a bizonyítékok. Ennek tipikus példái, mikor vallomások kerülnek „visszavonásra”, szakértői vélemények annulálódnak újabb, ugyanarra a tényre vonatkozóan kirendelt szakértők véleményének bevonásával, stb. Ahol alapos lehet, az ügyészség el-

⁴ BDT 2006.1408.

⁵ EBH 2001.526., BH 2018.5.141., BH 2013.9.243., BH 2000.55.

⁶ BDT 2015.3337.

évülési kifogással is él, illetve vitatja az ok-okozati összefüggést, a kár összegének eltúlzott voltát, és azt is, ha a felperes nem igazolta azt megfelelően.

Az alábbiakban az ügyészség szempontjából eredményes (marasztalás nélküli) és eredménytelen pereinkből mutatok be néhányat az utóbbi évekből.

5. Eredményes perek

1. A per alapját képező büntetőügyben az ügyvéd felperessel szemben azért indult büntetőeljárás, mert a sértettek által ingatlanvásárlás céljából nála letétként elhelyezett pénzeszegeket nem adta vissza, azzal sajátjaként rendelkezett, majd a perben azzal védekezett, hogy a sértettekkel kölcsönszerződést kötött. A felperes a sértetteket hasonló tartalmú hamis vallomás megtételére kérte a büntetőügyben, valamint a Budapesti Ügyvédi Kamaránál ellene indult fegyelmi eljárásban. A felperest a bíróság a terhére rótt bűncselekmények alól felmentette.

A polgári bíróság a jogsértőnek vélt vádemeléssel összefüggésben megállapította, hogy nem tekinthető súlyos jogalkalmazási tévedésnek az, hogy az alperes a vádemelés során a büntetőperben eljáró bíróságtól eltérően értékelte a felek között létrejött jogviszony jellegét. A felperes által állított eljárási szabálysértésekkel kapcsolatban a másodfokú bíróság megállapította, hogy ezek nem voltak okozati összefüggésben a felperes által megjelölt sérelemmel.⁷

2. A keresetben sérelmezett büntetőügyben azért rendeltek el nyomozást, mert az elkövetés időpontjában döntést hozó, akkor hivatalban lévő személyek a lakáskiutalások elbírálásának időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezéseket formálisan ugyan betartották, azonban számos mozzanatban tetten érhető volt, hogy – a felperes hivatali beosztására és nyomásgyakorlására figyelemmel – e szabályokat kedvezőbben alkalmazzák. A felperes részére ennek következtében az átlagos életszínvonalat messze meghaladó szintű és felszereltségű lakás bérbeadására került sor, amelyet a felperes rövid időn belül áron alul megvásárolt. A felperes és társa ellen az ügyészség jelentős vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelés büntette miatt emelt vádat, amely alól a felperest felmentették.

A Kúria által hatályában fenntartott jogerős döntés szerint a felperes az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 8. §-a szerinti védett tulajdonságaként ellenzéki politikai párthoz való tartozását és miniszteri pozícióját igen, azonban a vele összehasonlítható helyzetben lévő, homogén csoportot nem jelölt meg. A bíróság konkrét tények hiányában az egyen-

⁷ KOL.175/2019.

lő bánásmód követelményének megsértését, valamint az emberi méltóság, becsület és jóhírnév megsértését nem találta megállapíthatónak. A Kúria hangsúlyozta továbbá, hogy az eljárás keretein belül maradó eljárási szabálysértés miatt a felet eljárási jogaiban félként, és nem a személye ellen irányuló közvetlen támadás miatt éri sérelem, amely tehát a személyiségi jogok megsértésének nem lehetett alapja.⁸

3. Az elsőfokú bíróság ítéletében arra kötelezte az ügyészséget, hogy fizessen meg az I. rendű felperesnek 250 000 Ft kártérítést, továbbá 33 000 Ft perköltséget. Az elsőfokú bíróság szerint az ügyészség megsértette az I. rendű felperes emberi méltósághoz való jogát azzal a mulasztással, hogy az eredménytelen nyomozási cselekmények mellett vele szemben két éven túl szüntették meg a nyomozást. Az ügyészség a nyomozás felügyelet körében nem tartotta be a büntetőeljárás szabályait, I. rendű felperessel szemben 2009 és 2015 között nem emelt vádat, és nem is szüntette meg a nyomozást, így a büntetőeljárás hatálya az indokltnál hosszabb ideig állt fent. A Legfőbb Ügyészség fellebbezése nyomán eljáró ítélőtábla azonban megváltoztatta a marasztaló elsőfokú ítéletet, és az ügyészség tekintetében teljes egészében elutasította a keresetet.

A per alapját képező büntetőügyben az I. rendű felperest 2007. november 22-én gyanúsítottként hallgatták ki a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (továbbiakban: 1978-as Btk.) 310. § (1) bekezdésébe ütköző és a (4) bekezdése szerint minősülő, az adóbevételt különösen nagymértékben (elkövetési érték: 190 184 374 Ft) csökkentő adócsalás büntette miatt mint bűnsegédet, mivel segítséget nyújtott ahhoz, hogy a bűntársai által irányított bűnszervezet az Európai Unió kívülről, illetve annak tagállamaiból származó számítástechnikai termékek Magyarországon történő értékesítését végezze. A főügyészség, mivel nem találta kétséget kizáróan bizonyítottnak azt, hogy a bűncselekményt a gyanúsított felperes követte el, a nyomozást vele szemben 2015. január 5-én megszüntette. (Egyebekben 26 terhelt ellen vádat emelt.)

A jogeros ítéletben tehát „[54] A Fővárosi Ítélőtábla kiemeli, hogy közhatalmi, közjogi jellegű jogviszony esetén személyiségi jogi jogsértésre történő hivatkozásakor elsődlegesen mindig azt kell vizsgálni, hogy a felperesek által állított jogellenes magatartás az adott jogviszonyt elsődlegesen szabályozó közjogi jellegű jogi norma, jelen esetben a Be. szabályai szerint jogszerű-e, avagy sem. Ugyanis a közjogi jogszabályok az Alaptörvény által megengedett körben lehetővé teszik a személyiségi jogok bizonyos mértékű korlátozását, így előfordulhat, hogy bár egy adott magatartás valamely személyiségi jogot (...) ténylegesen korlátoz. Így közhatalmi jogviszonyban bekövetkezett személyiségi jogi jogsértésre történt hivatkozás esetén

⁸ KOL.118/2021.

mindig vizsgálendő, hogy az adott közjogi norma a sérelmezett magatartást megengedi-e, jogszerűnek tartja-e, és az csak akkor tekinthető személyiségi jogot sértőnek, ha az adott közjogi jogszabályt alkalmazó szerv egyértelműen, nyilvánvalóan jogellenesen, vagy az adott jogszabály által biztosított jogokkal súlyosan visszaélve jár el, és ez a súlyos jogsértés egyben az érintett személy személyiségének lényegét sérti. Ezen feltételek hiányában vagy nincs jogellenes magatartás, így személyiségi jogi jogsértésről nem lehet beszélni, vagy a formálisan, pl. eljárásjogilag jogsértő magatartás nem minősül egyidejűleg személyiségi jogot sértőnek is.”

A Fővárosi Ítéltábla megállapítja továbbá, hogy „[55] (...) a kétéves nyomozati határidőt megtartott[ák], tehát az eljárás a Be. rendelkezései szerint jogszerű volt. Formálisan jogszerű eljárás esetlegesen minősülhet személyiségi jogot sértőnek, ha valamilyen súlyos joggal való visszaélés történik annak során, illet azonban jelen perben az I. rendű felperes nem adott elő, pusztán kifogásolta a vele szemben végzett kevés nyomozati cselekményt. Az viszont, hogy a nyomozás jogszerű határideje alatt milyen és hány nyomozati cselekményt végez a szerv, a nyomozást végző és ellenőrző szerv mérlegelési jogkörébe tartozik, az nemcsak jogi, hanem egyéb, nyomozástechnikai, taktikai kérdés is, így önmagában ennek felülbírálatára a polgári bíróság nem jogosult. (...) [56] A Be. 216. § (1) bekezdése szerint az ügyésznek az iratok hozzá érkezésétől számítva 30 napja van, hogy döntsön arról, hogy további nyomozási cselekmények szükségesek, vádat emel, vagy a nyomozást megszünteti. Jelen esetben (...) a 30 napos határidőt mintegy két hónappal túllép[ték]. (...) Az ügyészi határidő túllépés eljárási jogsértés ugyan, azonban az eljárás teljes hosszához képest elenyésző, így önmagában, ezzel az időszakkal kapcsolatos többletényállási elem nélkül a kéthónapos késedelem a személyiség lényegének megsértését nem valósítja meg. (...) Így a Fővárosi Ítéltábla arra a következtetésre jutott, hogy a vádemelési szakasz csekély mértékű elhúzódása személyiségi jog jogsértést nem valósított meg.”⁹

4. A kártérítési per jogerős ítélete még 2021-ben a Legfőbb Ügyészséget 500 000 Ft és 358 536 Ft késedelmi kamat megfizetésére marasztalta, kiemelendő azonban, hogy a keresetet a bíróság túlnyomórészt elutasította, és a felperes ténylegesen 94%-ban pervesztes lett, mivel az ügyészséget 61 735 959 Ft vagyoni és nem vagyoni kártérítés megfizetésére kérte kötelezni. A felperes felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria mint felülvizsgálati bíróság a tárgyévben a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, ekként a Legfőbb Ügyészség felülvizsgálati ellenkérelme 100%-ban eredményes lett.

⁹ KOL.264/2016.

A per alapját képező büntetőügyben a nyomozást azért rendelték el, mert 2004. augusztus 4-én egy pirotechnikával foglalkozó cég raktára két, egymást követő robbanás következtében megsemmisült. A telepen tartózkodók közül hárman meghaltak, a közeli üdülőkből 5 fő nyolc napon belül, 1 fő nyolc napon túl gyógyuló sérülést szenvedett. A raktár környezetében 53 millió Ft kár keletkezett.

A Kúria nem vonta kétségbe, hogy a rendelkezésre álló adatokat a gyanúközlést és a vádemelést megelőzően lehetett volna a felperes számára kedvezőbben úgy is mérlegelni, hogy a feketelőpor tárolásának célja lehet pirotechnikai termékek későbbi gyártása is, ezért további adatok gyűjtése szükséges ennek kizárhatósága érdekében akár a gyanú, akár a vádemelés megalapozásához. Ez a lehetőség azonban nem ad kellő alapot a polgári perben eljáró bíróság számára az alperesek eljárásának jogellenessége és felrőhatósága megállapításához. Egyfelől ugyanis mindkét intézkedés mérlegelési jogkörben meghozott eljárási cselekmény volt, ami csak okszerűtlensége esetén minősül jogsértőnek, a [70] bekezdésben kifejtettek szerint pedig az alapos gyanú közléséhez nem szükséges bizonyosság, és a vádemeléshez is elegendő az alapos gyanú. Másfelől pedig a büntetőeljárás halálos áldozatokat követelő robbanás miatt indult, ezért nem tekinthető okszerűtlennek, hogy a robbanás miatt indult büntetőeljárás folyamán fellelt, robbanóanyagkénti felhasználásra alkalmas anyag esetén a nyomozóhatóság ennek valószínűbb voltát feltételezte.¹⁰

6. Marasztalással zárult perek

6.1. Az iratellenes és alaptalan gyanúsítás, a kirívóan okszerűtlen mérlegelésen alapuló téves vádemelés

A kártérítési per jogerős ítélete a Legfőbb Ügyészséget 15 159 181 Ft nem vagyoni kártérítés, jövedelemveszteség címén 6 379 297 Ft, valamint 2017. február 1. napjától véghatáridő nélkül, minden hónap 10. napjáig előre esedékesen havi 109 135 Ft jövedelempótló járadék megfizetésére kötelezte. A jövedelempótló járadék felperes részére történő kifizetése 2017 óta folyamatos.

A per alapját képező büntetőügyben az ex-rendőr felperest az ügyészség kiskorú személyekről készült kép átadásával elkövetett tiltott pornográf felvétellel visszaélés büntette miatt gyanúsítottként hallgatta ki, majd ellene vádat emelt, mivel ilyen képeket töltött fel számítógépéről az internetre. A bíróság a felperes vádlottat jogerősen felmentette, mivel a bíróság kizárta a bizonyítékok sorából az olasz hatóságok által szolgáltatott, a felperesre nézve terhelő bizonyítékokat.

¹⁰ KOL.98/2022.

A polgári bíróság az iratellenes és alaptalan gyanúsítás, továbbá a kirívóan okszerűtlen mérlegelésen alapuló téves vádemelés miatt állapította meg az ügyészség kártérítési felelősségét.

Az ítélet szerint „[a]nnak eldöntése, hogy a nyomozás iratainak ismertetését követően alperes vádat emel-e, a bizonyítékok mérlegelésének, értékelésének eredménye. A vádemelés feltétele akkor áll fenn, ha a bizonyítékokból a vád tárgyává tett cselekményre alapos gyanú szintjén lehet következtetni. Azonban alperest a törvény nem jogosítja fel »mérlegelés« címén arra, hogy egyszerű feltételezés szintjén maradó nyomozati iratok alapján vádat emeljen.”

A jogerős ítélet indokolása szerint továbbá a nem vagyoni kártérítés összegének meghatározásánál a jogsértés tárgyi súlya, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatása mellett figyelemmel kell lenni a felróhatóság mértékére is. A felróhatóság szempontjából nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ügyészség egyrészt professzionális jogalkalmazó szerv, másrészt az állam büntetőhatalmát képviselő, a társadalom tagjai személyiségi jogainak korlátozására feljogosított szerv. Ezért a Be. rendelkezéseinek betartásával kapcsolatosan az alperessel szemben magasabb szintű társadalmi elvárás fogalmazódik meg. Az iratellenes és alaptalan gyanúsítás, a kirívóan okszerűtlen mérlegelésen alapuló téves vádemelés alperes súlyosan felróható magatartására vezethető vissza, melynek a nem vagyoni kártérítés összegében is érvényre kell jutnia. A bíróság megállapította, hogy az ügyészség jogellenes magatartása a felperes személyiségének számos lényegi vonását érintő sérelemmel járt, a felperes életének több területét hátrányosan érintette, magánemberként a családban betöltött szerepét alapvetően megváltoztatta, választott hivatásában a szakmai előmenetelét megghiúsította, egészségét huzamos gyógyszeres és egyéb kezelés mellett is károsan befolyásolta, emberi kapcsolatait, önértékelését lerombolta.¹¹

6.2. Törvényes vád hiánya

1. Az elsőfokú bíróság ítéletében arra kötelezte az alpereseket, hogy egyetemlegesen fizessenek meg a felperesnek tizenöt napon belül 6 000 000 Ft kártérítést, továbbá 360 000 Ft perköltséget, ezt meghaladóan a keresetet elutasította.

A per alapját képező ügyben bünszervezetben elkövetett adóbevételek különösen nagymértékben csökkentő adócsalás büntette és más bűncselekmények miatt 2006. augusztus 17-én indult eljárás felperes és társai ellen. A főügyészség 2008. december 12-én emelt vádat a felperes ellen hétrendbeli, az 1978-as Btk. 274.§ (1) bekezdés c) pontjába ütköző közokirat-hamisítás büntette és a 263/C. § (1) bekezdésébe üt-

¹¹ KOL.139/2011.

közö bünszervezetben részvétel büntette miatt. A bíróság a büntetőeljárást a felperessel szemben törvényes vád hiányában megszüntette, amit az ítéletábra 2015. április 14-én helybenhagyott.

Ezt követően a főügyészség 2015. szeptember 25-én módosított, a korábbi vádirati tényálláshoz képest részletesebb tényállást megállapítva nyújtott be vádiratot a felperes ellen, hétrendbeli, bűnsegédként elkövetett közokirat-hamisítás büntette miatt. A büntetőbíróság törvényes vád hiányában az eljárást 2016. február 26-án megszüntette, amely döntés 2017. március 30-án jogerőre emelkedett.

A polgári bíróság köztudomásúnak tekintette, hogy mind szociális és egzisztenciális, mind pszichés szempontból negatív következményekkel járt, hogy a felperes hét év időtartamban büntetőeljárás hatálya alatt állt. Köztudomású tényként állapította meg továbbá azt is, hogy önmagában az a körülmény, hogy a jogi végzettséggel rendelkező felperes szakmájában elhelyezkedni a büntetőeljárás miatt nem tudott, vagyoni károsodáshoz, illetve a büntetőjogi felelősségre vonás maga negatív társadalmi megítéléshez, lelki megterheléshez és ebből következően nem vagyoni károsodáshoz vezetett. A kártérítési felelősség jogalapja megállapítására az a többletényállási elem adott alapot, hogy az ügyészség hiányos és a minimális tartalmi feltételeket sem kielégítő vádiratot nem csak előterjesztette, de közel hét évig fenn is tartotta, és azt megfelelően – a hatályon kívül helyező végzésben foglaltakra tekintettel – sem pontosította, hozzájárulva ezzel a vagyoni és nem vagyoni kárt a felperes terhére okozó állapot fennállásához, a büntetőeljárás hatálya alatt álláshoz.

A bíróság álláspontja szerint „[34] (...) a nem vagyoni sérelem sok esetben külső szemlélő által nem észlelhető, így a károsult szubjektumában zajló folyamatokat kellene való tényként megállapítani. Ez a felperest a bizonyítás területén sokszor megoldhatatlan feladat elé állítja. A bíróság álláspontja szerint ez viszont nem járhat azzal a következménnyel, hogy a külső szemlélő által nehezen felismerhető nem vagyoni hátrányok érvényesítését kizárja. A [polgári perrendtartás szerinti] köztudomású tényekre való felperesi hivatkozás, illetve a bíróság részéről a tények ekként való értékelésének lehetősége ad segítséget abban, hogy a fél a bíróság számára is értékelhető és elfogadható hátrányok bizonyítása alól mentesülhessen.”

A bíróság a felperes személyes előadásai, valamint tanúvallomások alapján a felperes által állított valamennyi vagyoni hátrány bekövetkeztét valósnak fogadta el.

„[39] A bíróság álláspontja szerint köztudomásúnak tekinthető, hogy egy ember teljes életét megváltoztatja egy hét éves bizonytalan kimenetelű, akár szabadságvesztés büntetéssel is végződhető büntetőeljárás, a büntetőeljárással szükségképpen együtt járó nehézségeket meghaladó hátrányt pedig a büntetőeljárás hét éves időtartama okozott a felperesnek”.¹²

¹² KOL.2/2016.

Az első fokon eljáró Székesfehérvári Törvényszék 2016. december 5-én kelt és a Győri Ítélőtábla helybenhagyása miatt 2017. november 16-án jogerőre emelkedett közbenső ítéletet a Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2019. május 15-én kelt közbenső ítéletével hatályában fenntartotta. Így a per a továbbiakban mindössze a kereseti kérelem összecszerűsége tekintetében folytatódhatott tovább. Ekként az első fokon eljáró Székesfehérvári Törvényszék 2021. december 2-án kelt 4.P.20.170/2021/7. számú ítéletében arra kötelezte az alpereseket, hogy egyetemlegesen fizesse meg a felperesnek 6 000 000 forintot, továbbá 360 000 Ft perköltséget. A másodfokon eljáró Győri Ítélőtábla Pf.III.20.024/2022/7/I. számú jogerős ítéletével érdemben helybenhagyta az elsőfokú – részlegesen marasztaló – ítéletet, ezt meghaladóan a keresetet elutasította. A jogerős ítélet ellen az alperesek a tárgyévben felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a Pfv. III.20.592/2022/5. számú ítéletével jogerős – részlegesen marasztaló – döntést hatályában fenntartotta.

2. A per alapját képező büntetőügyben bünszervezetben elkövetett adóbevétel különösen nagymértékben csökkentő adócsalás büntette és más bűncselekmények miatt 2006. augusztus 17-én indult eljárás a felperes és társai ellen. A főügyészség 2008. december 12-én emelt vádat a felperes ellen hétrendbeli, az 1978-as Btk. 274. § (1) bekezdés c) pontjába ütköző közokirat-hamisítás büntette és a 263/C. § (1) bekezdésébe ütköző bünszervezetben részvétel büntette miatt. A bíróság a büntető-eljárást a felperessel szemben törvényes vád hiányában megszüntette, amit az ítéltábla 2015. április 14-én helybenhagyott. Ezt követően a főügyészség 2015. szeptember 25-én módosított, a korábbi vádirati tényálláshoz képest részletesebb tényállást megállapítva nyújtott be vádiratot a felperes ellen, hétrendbeli bűnszegdként elkövetett közokirat-hamisítás büntette miatt. A büntetőbíróság törvényes vád hiányában az eljárást 2016. február 26-án megszüntette, amely döntés 2017. március 30-án jogerőre emelkedett.

A Kúria az alperesek által a felülvizsgálati kérelmekben előterjesztett egyetlen érvet sem osztott, indokolásának – ügyészszégi szempontú – lényege az alábbiakban összegezhető:

„[66] (...) A felróhatóság polgári jogi fogalmának nem szükségképpen eleme a szándékosság és a célzat. A felróhatóságot megalapozhatja az is, ha hiányzik a büntető ügy alapja, a törvényi követelményeknek megfelelő vád. A törvényi követelményeknek megfelelő vád azt hivatott biztosítani, hogy bárki csak olyan okból lehessen a büntető ügy terheltje, ami megfelel a törvényi előírásoknak. A törvényi garanciáknak megfelelő büntetőeljárás lefolytatása mellett még a terhelt felmentése esetén sem vethető fel az eljáró hatóságok polgári jogi felelőssége.”

„[69] Sérelmezte az I. rendű alperes a Kúria Bfv.I.1110/2017/5. számú határozatával kapcsolatos ítéleti indokolást is, mert e határozat folytán a felperes büntető ügye még nem zárult le. Ez a határozat alperesi értékelés szerint annullálja a polgári bíróság által megállapított jogalapot, hiszen azt mondta ki, hogy az alperesek felelősségének alapját képező vád is törvényes volt, és ezt a körülményt az összesség meghatározásakor értékelni kellett volna. A Kúria álláspontja szerint az »annullál« kifejezés az adott összefüggésben nem értelmezhető. A polgári jogi felelősség ítéleti megállapításának anyagi jogerejét egy büntető ügyben meghozott határozat nem töri át. A polgári jogi felelősség megállapítása után a jogsértő magatartás jogkövetkezményeinek meghatározásakor nem értékelhetők a felelősség esetleges hiányára utaló körülmények.”

Kiemelte a Kúria, hogy „[72] (...) csak a jogszerűen lefolytatott büntetőeljárás esetén áll fenn, hogy azt a terhelt köteles elviselni, tudomásul venni a többlethátrányok érvényesíthetősége nélkül. Ez esetben – a meghatározott feltételek fennállta esetén – az államot terheli kompenzációs kötelezettség. A jogszerűtlenül, alaptalanul, törvényes vád hiányában lefolytatott büntetőeljárás esetén – mint az a jogerős közbenső ítélet folytán irányadó a perben – a büntetőeljárással szükségképpen felmerülő hátrányok is meghaladják a mindennapi élettel együtt járó kockázatoknak azt a szintjét, minek elviselése bárkitől elvárható. (...) [74] Ugyancsak az I. rendű alperes érvelése volt, hogy nem az ő magatartásának volt következménye az eljárás elhúzódása. Bár ez a kérdés is a jogerős közbenső ítélet által elbírált jogalap részét képezi, az azonban rögzíthető, hogy ha a 2008. december 17. napján előterjesztett, majd többször módosított vád alapján az ügy 2015-ben azzal zárul le, hogy a büntetőeljárást a felperes vonatkozásában törvényes vád hiányában szüntetik meg, ez kizárólag az I. rendű alperes magatartására vezethető vissza.”¹³

6.3. Indokolatlanul hosszú büntetőeljárás

Az elsőfokú bíróság ítéletében arra kötelezte az I. rendű alperest, hogy fizessen meg az I. rendű felperesnek 250 000 Ft kártérítést, továbbá 33 000 Ft perköltséget.

A per alapját képező büntetőügyben az I. rendű felperest 2007. november 22-én gyanúsítottként hallgatták ki az 1978-as Btk. 310.§ (1) bekezdésébe ütköző és a (4) bekezdése szerint minősülő, az adóbevételt különösen nagymértékben (elkövetési érték: 190 184 374 Ft) csökkentő adócsalás büntette miatt, mint bűnsegédet, mivel segítséget nyújtott ahhoz, hogy a bűntársai által irányított bűnszervezet az Európai

¹³ KOL.110/2022.

Unión kívülről, illetve annak tagállamaiból származó számítástechnikai termékek Magyarországon történő értékesítését végezze. A főügyészség mivel nem találta kétséget kizáróan bizonyítottanak azt, hogy a bűncselekményt a gyanúsított felperes követte el, a nyomozást vele szemben 2015. január 5-én megszüntette. Megjegyzendő, hogy egyébiránt 26 terhelt ellen vádat emelt.

A polgári bíróság szerint az ügyészség megsértette az I. rendű felperes emberi méltósághoz való jogát azzal a mulasztással, hogy az eredménytelen nyomozási cselekmények mellett vele szemben két éven túl szüntették meg a nyomozást. Az ügyészség a nyomozás felügyelet körében nem tartotta be a büntetőeljárás szabályait, I. rendű felperessel szemben 2009 és 2015 között nem emelt vádat és nem is szüntette meg a nyomozást, így a büntetőeljárás hatálya az indokoltnál hosszabb ideig állt fent.

A bíróság számítása szerint „[63] (...) az aktív nyomozás – bár kb. 4 hónappal lépte túl a 2 éves határidőt – a felfüggesztés időszakával együtt azt eredményezte, hogy az I. r. felperes 2007 novemberétől 2015 januárjáig büntetőeljárás hatálya alatt állt. Mindezekre figyelemmel a bíróság úgy ítélte meg, hogy a szükségesnél hosszabb büntetőeljárás hatálya alatt állás, amire az I. r. felperes hivatkozott is, megvalósítja az emberi méltóság sérelmét. A hosszan tartó nyomozás önmagában is korlátozó tényező, amely köztudomású tényként értékelhető. (...) [67] Az emberi méltóság megsértése körében a bíróság azt is vizsgálta, hogy melyik megjelölt alperes magatartása vagy mulasztása vezetett a jogsérelemhez. Az I. r. alperes esetében annyi adat áll rendelkezésre, hogy 2015 januárjában megszüntető végzést hozott. Arra nincsen adat, hogy a III. r. alperes a szükséges iratokat mikor terjesztette fel, de arra sem, hogy a felügyeleti jogkört gyakorló I. r. alperes a szükséges ellenőrzést és intézkedést (Be.) 165. §-a, 176. § és 179. § (1) bekezdése szerint megtette, a nyomozás két éven túli meghosszabbításáról a Legfőbb Ügyészség döntött-e, illetve a megszüntetés vonatkozásában az eljárási határidőket az alperesek betartották-e. (...) [73] A bíróság úgy ítélte meg, hogy a törvényi előírásnál hosszabb büntetőeljárás hatálya alatt állás végső soron az emberi méltóságot, azt az »anyajogot« sértette meg, amelyből minden konkrét személyiségi jog származtatható.”¹⁴

A figyelmes olvasó észrevehette, hogy ez utóbbi ügy az eredményes ügyek között is szerepel, így az végül nem zárult marasztalással. Ez a per az elsőfokú részítélet után kettévált a vagyoni és nem vagyoni kártérítés tekintetében, és bár valóban az ítéletábrán jogerősen elmarasztalták az ügyészséget, de rendkívüli jogorvoslattal a Kúrián megnyertük a pert. Tanulság: a meccs nem mindig a hármas sípszóval ér véget...

¹⁴ KOL.128/2019.

7. Összegzés

Az ismertetett ügyekből ésszerűen levonható az a következtetés, hogy Magyarország Ügyészsége bár a statisztikák szerint is professzionális jogalkalmazó, de sajnos nem hiba nélkül dolgozó hivatásrend. Ezért az ügyészség vezetése és maguk az ügyészek sem feledkezhetnek meg egy pillanatra sem arról, hogy az előttük lévő akta nem csak egy elintézésre váró ügyirat. A nyomozati iratban foglaltak – amely alapján valamilyen ügyészi döntést kell hozni – emberek életére, személyi és vagyoni viszonyaira lesznek hatással, sokszor akár egy egész életre szólóan. A döntésnek pedig, ahogy az a fentiek alapján is látszik, nemcsak jogi, de anyagi következményei is lehetnek.

Felhasznált irodalom

LÁBADY TAMÁS: A közhatalmi jogkörben okozott kárfelelősség dogmatikai alapjai, különös tekintettel az új magyar Polgári törvénykönyv rendelkezéseire. *Ügyészek Lapja*, 2010. (különszám), 35–40.

Legfőbb Ügyészség Jogi Képviselési Önálló Osztály Tájékoztatói 2014–2024.

Abstract

THE PROSECUTOR'S LIABILITY FOR DAMAGES

If the prosecution service or its staff cause damage in the course of their official activities in violation of the law or in breach of their official duties or by failing to perform their official duties, they are obliged to compensate for that damage. This is a special form of liability for damages to another person, including employees, and is intended to provide a remedy for those who suffer damage as a result of wrongful decisions by public bodies or employees. Liability for damages may be for pecuniary or non-pecuniary loss and may be enforceable in civil proceedings. The liability of the prosecution for damages is regulated in the legal system and often the state assumes liability when the prosecutor or prosecution employee has acted negligently. In such cases, a causal link between the damage and the official act must be proven and the amount of compensation is usually based on the actual damage suffered.

Keywords: public law; private law; damages; criminal procedure; procedural error; prosecutor; misconduct; due process; causal link; accountability; case

DR. KAJTÁR GÁBOR
egyetemi tanár,
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Jogi Tanszék

EGY OROSZ–UKRÁN FEGYVERES KONFLIKTUST LEZÁRÓ BÉKEMEGÁLLAPODÁS SZERZŐDÉSI JOGI KORLÁTJAI A NEMZETKÖZI JOGBAN

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Kajtar.231>

Összefoglaló

A második világháború rettenetei következtében, az ENSZ Alapokmányának elfogadásával az emberiség történetében először került sor a fegyveres erőszak alkalmazásának általános és egyben feltétlen alkalmazást igénylő tilalmának kimondására. A modern nemzetközi jog szerződési jogi szabályai – élükön a kiemelt semmisségi okokkal, amelyek az államok elleni alapokmány-ellenes kényszert tartalmazó és a *jus cogens* normákba ütköző megállapodásokat hivatottak távol tartani a nemzetközi jogrendtől – egyben azt a célt is szolgálják, hogy a hatályos nemzetközi jog sarokköveként is számontartott általános erőszaktilalom megsértését hatékony módon szankcionálják. E szerződési jogi szabályok jelentőségükben messze túlmutatnak a nemzetközi szerződések jogán. Azt üzenik, hogy az államok közössége egy olyan nemzetközi társadalom, amelyben, ha szűk körben is, de lehetséges megállapodni civilizációs (és egyben a túlélést biztosító) alapszabályokban, és azokhoz adekvát jogkövetkezményt is lehet kapcsolni.

Kulcsszavak: általános erőszaktilalom; nemzetközi szerződések joga; semmisség; *jus cogens*; érvénytelenség; kényszer; erőszak; *pacta tertiis elv*

1. Bevezetés

DONALD TRUMP második elnökségének kezdetével az orosz–ukrán konfliktus dinamikája is jelentősen megváltozott. 2025 elejétől megkezdődtek az amerikai–orosz egyeztetések, amelyek célja Trump elnök egyik választási ígéretének bevál-

tása volt, amely szerint elnöksége első napján befejeződik a háború.¹ Már a Rijádban tartott első, külügyminiszteri szintű tárgyalások² után Trump olyan kijelentéseket tett, tekintve, hogy Ukrajna és maga Zelenszkij elnök felelős az évek óta tartó háborúért, nincs szükség Ukrajnára a békétárgyalásokon.³ Nem meglepő, hogy Zelenszkij elnök a következőképpen fakadt ki az Ukrajnát kihagyó tárgyalások és az áldozat állam szempontjait figyelembe sem vevő amerikai–orosz tárgyalások hírére: „Ukrajna nem saláta vagy gyümölcsle, hogy feltálalják Putyin asztalára”.⁴

Nemzetközi jogi szempontból számos, az orosz agresszió és az amerikai szerepvállalás mikéntjén is túlmutató kérdést vet fel a „békétárgyalások” menete, amelyek potenciálisan a nemzetközi jog normatív jellegét és jövőbeli szerepét is jelentősen érinthetik. 1945 óta először vajon elismerheti-e a nemzetközi közösség (egy része) egy agresszív háború területi igényeit? Rá lehet-e kényszeríteni egy oktrojált békeszerződést egy megtámadott államra? Megállapodhat-e két vagy több állam egy harmadik állam terhére nemzetközi jogi kötelezettségekben, különösen, ha azok e harmadik állam szuverenitását, területi integritását és végső soron önvédelemhez való jogát, azaz létét érdemben érintik és veszélyeztetik? Érvényes lehet-e egy ilyen nemzetközi szerződés a nemzetközi jog jelenlegi szabályai szerint, és ha nem, mit tehet Ukrajna és a többi tiltakozó állam egy ilyen helyzetben? Ez csak néhány azok közül a kérdések közül, amelyek megválaszolása jelen tanulmány célja.

2. A közjogi kontextus: feltétlen alkalmazást igénylő normák a nemzetközi jogrendben

Az ENSZ Alapokmány preambulumaának kezdősorai szerint „Mi, az Egyesült Nemzetek népei, elhatározzuk azt, hogy megmentjük a jövő nemzedékét a háború borzalmaitól, amelyek életünk folyamán kétszer zúdítottak kimondhatatlan szenvedést az emberiségre... megállapodtunk abban, hogy e célok megvalósítására erőfeszítéseinket egyesítjük.” E néhány szó messze túlmutat a preambulum ünne-

¹ MEGAN LEBOWITZ – JAKE TRAYLOR: Here are 11 things Trump has promised to carry out on Day 1 of his presidency. *NBC News*, 16 January 2025., <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/11-things-trump-day-1-presidency-rcna184423>

² CSONGOR KÖRÖMI: Trump-Putin meeting not imminent, as first US-Russia talks on Ukraine finish in Riyadh. *Politico*, 18 February 2025., <https://www.politico.eu/article/russia-us-talk-riyadh-conclude-4-5-hours/>

³ Trump: Nincs szükség Zelenszkijre a békétárgyalásokon. *HVG*, 2025.02.21., https://hvg.hu/vilag/20250221_trump-zelenszkij-beketargyalas

⁴ Zelensky: Ukraine neither salad nor juice to be offered on “menu” for Putin. *Ukrinform*, 18 March 2025., <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3972130-zelensky-ukraine-neither-salad-nor-juice-to-be-offered-on-menu-for-putin.html>

pi jellegén. Normatív jelentőségén túl⁵ ugyanis előrevetíti a modern nemzetközi jog sarokkövének tekintett általános erőszaktilalmat is, beleértve annak teljes közjogi jelentőségét és a megsértéséhez fűződő súlyos jogkövetkezményeket is.

Elődjeink ugyanis első helyen tartották szükségesnek kiemelni az 1945 utáni új világrendet létrehozó, minden más nemzetközi szerződéssel és szokásjogi normával szemben elsőbbséget élvező Alapokmányban,⁶ hogy az államok közötti fegyveres erőszak, különösen annak legsúlyosabb formái, az agresszió és különösen a területszerző háborúk minden áron elkerülendők. Ezt tükrözi az elmúlt évtizedek jogfejlődése is, amely során ezek a tilalmak a nemzetközi jog megkérdőjelezhetetlen, kivételt és eltérést nem tűrő normáivá váltak.

Mára már ugyanis egyetlen állam sem kérdőjelezi meg a *jus cogens* jogintézmény létjogosultságát, beleértve az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésének kógens jellegét.⁷ Ez az a közjogi kontextus, amelyen belül az egymással mellérendeltségben lévő, szuverenitásuknál fogva igen széles szerződéskötési szabadsággal rendelkező államok megállapodásait vizsgálnunk kell, beleértve az államok tág mozgásterét, de annak normatív korlátait is egyben.

2.1. A *jus contra bellum* rendszere

Az ENSZ Alapokmánya a 2. cikk (4) bekezdésben világosan fogalmaz az 1945 utáni államközi erőszak-alkalmazás tekintetében: „A Szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell”. Az ENSZ Alapokmánya az általános államközi erőszaktilalom alól csupán két kivételt ismer, az Alapokmány 51. cikkében rögzített egyéni vagy kollektív önvédelem jogát⁸ és a Biztonsági Tanács (BT) felhatalmazását az Alapokmány VII. fejezete alapján.⁹

⁵ Lásd a VCLT 31. cikk (2) bekezdését és 32. cikkét, különös tekintettel a szerződés preambuluma és a szerződés megkötésének történeti kontextusára való utalásokat.

⁶ Lásd az ENSZ Alapokmány 103. cikkét.

⁷ Bővebben KAJTÁR GÁBOR: *Jus cogens a 21. század nemzetközi jogában – az általános erőszaktilalom feltétlen alkalmazandósága. Jogtudományi Közlöny*, 2016. (7–8), 401–407. [Kajtár (2016b)]

⁸ „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetében az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát mindaddig, amíg a Biztonsági Tanács a nemzetközi béke és a biztonság fenntartására szükséges rendszabályokat meg nem tette.” ENSZ Alapokmány, 51. cikk első fordulata.

⁹ „Ha a Biztonsági Tanács úgy találja, hogy a 41. cikkben említett rendszabályok elégtelenek, vagy elégteleneknek bizonyulnak, úgy légi, tengeri és szárazföldi fegyveres erők felhasználásával olyan műveleteket foganatosíthat...” ENSZ Alapokmány 42. cikk első fordulata.

Kötelező erejű, az erőszak alkalmazásra lehetőséget biztosító BT határozat hiányában az egyéni, illetve a kollektív önvédelem joga adhat csak jogalapot az erőszak alkalmazásához. Az önvédelem jogának megléte az ENSZ Alapokmány 51. cikkében használt „fegyveres támadás” fogalmának értelmezésétől függ. Az önvédelem jogának két feltétele van az ENSZ Alapokmány és a Nemzetközi Bíróság értelmezése alapján. Egyrészt az önvédelmi helyzetben lévő államnak egy bekövetkezett fegyveres támadást kell elszenvednie, másrészt ezt a tényt egyértelműen ki kell nyilvánítania, és cselekményéről jelentést kell küldenie a Biztonsági Tanácsnak.¹⁰

Azon túl, hogy a támadásnak kellően súlyosnak kell lennie ahhoz, hogy elérje a fegyveres támadás 51. cikk által megkívánt szintjét,¹¹ egy fegyveres támadásnak közvetlenül vagy közvetetten egy államtól kell származnia.¹² Az 51. cikk rendszertani értelmezése, valamint a 2. cikk (4) bekezdésével való együttes olvasata¹³ és a Nemzetközi Bíróság bevett gyakorlata,¹⁴ továbbá az állami gyakorlat is azt támasztja alá, hogy valamilyen mértékű állami szerepvállalás elengedhetetlen a fegyveres támadás fennállásához.

2.2. Az általános erőszaktilalom *jus cogens* minősége

A szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény (továbbiakban: VCLT)¹⁵ 53. cikke szerint a *jus cogens*, vagy az általános nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya „olyan normát jelent, amelyet az államok nemzetközi közössége, mint egész, olyanként fogadott el és ismert el, mint amelytől nem lehet eltérni és amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni”.

A *jus cogens* nem jogforrás, hanem normastátust jelent, azaz lehet szerződési jogi, szokásjogi vagy akár általános jogelvi jogforrási háttere is.¹⁶ Sajátja, hogy a

¹⁰ ENSZ Alapokmány 51. cikk.

¹¹ Nicaragua-ügy (Nicaragua v. Egyesült Államok), 195–199. bekezdés.

¹² JÖRG KAMMERHOFER: The Resilience of the Restrictive Rules on Self-Defence. In: MARC WELLER (ed.): *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. OUP, Oxford, 2015. 627–648.

¹³ Az általános erőszaktilalom államok között érvényesül. Az ez alóli két kivétel logikailag nem lehet tágabb, mint maga a főszabály, így ugyancsak kizárólag államok egymás közötti viszonyára terjedhet ki. Ez köszön vissza az agresszió általánosan elfogadott definíciójában is: „Fegyveres erőnek az Alapokmány megsértésével elsőként való alkalmazása valamely állam részéről.” UN Doc. A/RES/ 3314., 1974. december 14.

¹⁴ Tanácsadó vélemény a megszállt palesztin területen felépített fal jogi következményeiről, ICJ Reports 2004. 136., 35. bekezdés.

¹⁵ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről (kihirdetve: 1987. IX. 15.).

¹⁶ OLIVER DÖRR – KIRSTEN SCHMALENBACH (eds): *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*. Springer, 2012. 919–921.

normahierarchia csúcsán elhelyezkedve minden más nemzetközi jogi normát megelőz, azokkal szemben feltétlen alkalmazást igényel, kivételt nem enged, beleértve az ENSZ Alapokmány rendelkezéseit is.¹⁷

Tudományos konszenzus van abban a tekintetben, hogy az államok gyakorlata, valamint a nemzeti és nemzetközi bíróságok értelmezése szerint *jus cogens*nek minősül a népirtás tilalma, az apartheid tilalma, a rabszolga-kereskedelem tilalma, a kalózkodás tilalma, a kínzás tilalma, valamint az erőszak általános tilalma.¹⁸ Ez utóbbi, az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdése az a kulcsfontosságú norma, amellyel a második világháború lezárásakor az államok a teljes és átfogó államközi erőszaktilalmat akarták elérni.¹⁹

Jól tükrözi az általános erőszaktilalom privilegizált státusát, hogy számos kiemelkedő nemzetközi jogász külön minősítő jelzővel látta el. OSCAR SCHACHTER szerint „a 2. cikk (4) bekezdése a feltétlen alkalmazást igénylő normák iskolapéldája”,²⁰ WALDOCK szerint „a béke sarokköve az Alapokmányban”,²¹ HENKIN szerint „az ENSZ Alapokmányának szíve”,²² DINSTEIN szavaival „a hatályos nemzetközi szokásjog alapköve”,²³ NAGENDRA SINGH bíró szerint „annak az emberi erőfeszítésnek a sarokköve, amely a békére törekszik”,²⁴ PRANDLER ÁRPÁD az alapelvek közül „az elsőnek az egyenlők közül” hivatkozik rá,²⁵ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA szerint „a mai nemzetközi közjog alapnormája”,²⁶ BRUHÁCS JÁNOS értékelése szerint pedig a „mai nemzetközi jog kvintesszenciájának”²⁷ tekinthető.

¹⁷ Lásd bővebben LAMM VANDA: Adalékok a Rule of Law érvényesüléséről a nemzetközi jogban. *Jog–Állam–Politika*, 2009. (2), 3–33., 8. Lásd még KAJTÁR (2016): i. m. 401–407.

¹⁸ Barcelona Traction-ügy, ICJ Reports 1970. 3., 34. bekezdés; Boszniai népirtás-ügy (Preliminary Objections), ICJ Reports 1996. 595., 31–32. bekezdés.

¹⁹ MICHAEL WOOD: Use of Force, Prohibition of Threat. In: RÜDIGER WOLFRUM (Hrsg.): *MPEPIL*. Vol. X., OUP, 2012. 621. Lásd még LAMM: i. m. 8–9.

²⁰ OSCAR SCHACHTER: In Defense of International Rules on the Use of Force. *Univ. Chicago Law Review*, 1986. (1), 113–146.

²¹ C. HUMPHREY WALDOCK: The Regulation of the Use of Force by States in International Law. *RCADI*, 1952. (81), 492.

²² LOUIS HENKIN: The Report of the Death of Article 2(4) Are Greatly Exaggerated. *AJIL*, 1971. (3), 544–548. DOI: <https://doi.org/10.2307/2198975>

²³ YORAM DINSTEIN: *War, Aggression and Self-Defence*. CUP, Cambridge, 2005. 95.

²⁴ Nagendra Singh bíró párhuzamos indoklása, Nicaragua-ügy, 153.

²⁵ PRANDLER ÁRPÁD: Elfogadott-e a humanitárius beavatkozás gyakorlata a nemzetközi jogban? *Acta Humana*, 2002. (46–47), 98.

²⁶ Lásd ALBRECHT RANDELZHOFFER: Use of Force. In: RUDOLF BERNHARDT (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 4. North-Holland Publishing Co., 1982. 267.

²⁷ BRUHÁCS JÁNOS: Jus contra bellum – Glosszák az erőszak nemzetközi jog tilalmához. In: BLUTMAN LÁSZLÓ (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014. 73.

Az általános erőszaktilalmat rögzítő szabályt az államok elsöprő többsége egyfajta szupernormaként a *jus cogens* archetípusának tekinti, az első számú, leginkább elismert, hivatkozott és példaként is emlegetett feltétlen alkalmazás igénylő normaként.²⁸ A Nemzetközi Bíróság a 2. cikk (4) bekezdését az Alapokmány egyik sarokkövének nevezte,²⁹ és nemcsak a nemzetközi szokásjog részének, hanem a Nemzetközi Jogi Bizottság állásfoglalása, valamint a vitás felek egybehangzó véleménye alapján egyben *jus cogens*-nek is minősítette a Nicaragua-ügyben.³⁰

Joggal merül fel, hogy ha időről időre megsértik az államok az általános erőszaktilalmat, akkor annak feltétlen alkalmazást igénylő jellege nem kérdőjeleződik-e meg. Az állami gyakorlat és a szakirodalom is nemleges választ ad erre a kérdésre. Hiszen minden állam egyetért abban, hogy a népirtás jogellenes, és *jus cogens*-be ütközik, mégis sajnos több példát tudunk arról, hogy államok elkövetik a „bűnök bűnét”. Ebből azonban nem következik az, hogy a népirtás *jus cogens* minősége veszélybe kerülne.

A kínzás tilalma még jobban rávilágít a problémára. HIGGINS szerint sincs állam, amely kétségbe vonná a kínzás tilalmának normáját, az államok jelentős része mégis rendszeresen megsérti ezt a tilalmat.³¹

Ezzel összhangban, a Nemzetközi Bíróság a Nicaragua-ügyben is megerősítette, hogy normasértésből még nem következik a tilalom megszűnése, sőt ennek éppen ellenkezőjéről is lehet szó.³² A testület szerint: „Ha egy állam cselekménye prima facie ellentétes egy elismert szabállyal, de magatartását a szabályban foglalt kivétellel vagy indoklással igyekszik igazolni, akkor attól függetlenül, hogy az állam magatartása ezen az alapon jogszerűnek minősül-e, az attitűd lényege az adott norma megerősítése, és nem gyengítése”.³³

Ezzel összhangban van az államok gyakorlata is. Akár a Szovjetunió magyarországi (1956) vagy csehszlovákiai (1968), akár az Egyesült Államok grenadai (1983)

²⁸ Az Egyesült Államok már a Szerződés jogáról szóló bécsi egyezmény elfogadása előtt, 1969 májusában világossá tette, hogy egyetért a *jus cogens* koncepcióval, és hozzátette, hogy a *jus cogens* minősítésnél nem teljes összhangra van szükség, hanem arra, hogy a nemzetközi közösség egyetlen fontos tagja se ellenezzé azt. STEPHAN VEROSTA: Die Vertragsrechts-Konferenz der Vereinten Nationen. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1969. (4), 688.

²⁹ KDK v. Uganda, 148. bekezdés.

³⁰ A 2. cikk (4) bekezdésének *jus cogens* minőségét az Egyesült Államok és Nicaragua is elfogadta. Nicaragua-ügy, 187–190. bekezdés. Lásd még SÜLYÖK GÁBOR: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat, Budapest, 2004. 181.

³¹ Lásd például UN HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS: *Annual Report 2006*. 120., <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2006.pdf>

³² ROSALY ROSALY HIGGINS: *Problems and Process. International Law and How We Use It*. OUP, 1994. 20. Lásd még CHRISTOPHER A. FORD: Adjudicating *jus cogens*. *Wis. Int'l L.J.*, 1994. 146., <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/media/37167>

³³ Nicaragua-ügy, 186. bekezdés.

vagy panamai (1989) beavatkozását vizsgáljuk, világossá válik, hogy még a hidegháború folyamán sem hivatkoztak a nagyhatalmak a 2. cikk (4) bekezdés normatív jellegének hiányára. Ellenkezőleg, jogi álláspontjuk alátámasztása érdekében minden konfliktusban a fennálló normatív rendszeren belül az elérhető, létező vagy létezőnek vélt kivételek egyikére hivatkoztak. 1990-ben, kuvaiti agressziójának végrehajtásakor SZADDÁM HUSZEIN is e norma lehetséges kivételeire hivatkozott, ezzel elfogadva a *jus contra bellum* paradigmáját.³⁴

Nem kivétel a fenti példák alól az Oroszország által Ukrajna ellen elkövetett 2022. február 24-i agresszió sem. Oroszország még aznap levelet küldött az ENSZ Biztonsági Tanácsához, teljesítve az Alapokmány 51. cikkéből származó jelentéseteli kötelezettségét. Az értesítéshez csatolták PUTYIN elnök levelét, amelyben részletesen kifejtette, hogy miért tekinti jogszerűnek katonai fellépését Ukrajnával szemben az általános erőszaktilalom keretrendszerén belül. Putyin Oroszország önvédelmi jogára, valamint humanitárius intervencióra hivatkozott. Azaz azt állította az orosz elnök, hogy azért jogszerű a katonai beavatkozás, mert Oroszország önvédelemből cselekszik, valamint az orosz kisebbséget érő súlyos és tömeges emberi jogi atrocitásokra, népirtásra válaszul.

Ugyan nincs mérvadónak tekinthető hazai vagy nemzetközi szakirodalom, amely akár kis mértékben is komolyan venné ezt az érvelést, annak mégis van jelentős nemzetközi jogi relevanciája. Oroszország ugyanis az ENSZ Alapokmány és a hatályos nemzetközi jogi feltétlen alkalmazást igénylő közjogi keretrendszeréből indul ki, és fel sem merült, hogy azt állítaná, hogy *jus ad bellum*, azaz „ősi”, szuverén joga lenne a háborúindításra. Következésképpen Oroszország is elfogadta 2022-ben az általános erőszaktilalmat, és annak keretrendszerén belül, nemzetközi jogi nyelvezettel és logikával érvelt.³⁵

2.3. Az önvédelmi jog *jus cogens* jellege

Taxatív listája nem volt, és jelenleg sincs a *jus cogens* normáknak, de arra nincs is szükség.³⁶ A Nemzetközi Bíróság ugyan nem mondta még ki egyértelműen, hogy a 2. cikk (4) bekezdéshez hasonlóan az 51. cikk esetében is *jus cogens*-ről lenne szó,

³⁴ STUAER FORD: Legal Processes of Change: Article 2(4) and the Vienna Convention on the Law of Treaties. *J. Armed Conflict L.*, 1999. (1), 90–92. DOI: <https://doi.org/10.1093/jcsl/4.1.75>

³⁵ Letter dated 24 February 2022 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General. S/2022/154, 24 February 2022.

³⁶ Lásd például ALEXANDER ORAKHELASHVILI: *Peremptory Norms in International Law*. OUP, 2008. 41.

ennek ténye azonban történetileg, logikailag, rendszertanilag és dogmatikailag nehezen lenne vitatható.³⁷

Egyrészt történetileg azért, mert nem létezhetett önvédelmi jog a mai értelmében vett normatív erőszaktilalom nélkül.³⁸ A tilalom és kivétele eredetüket tekintve is feltételezik egymást, a kivétel nem előzhette meg időben a szabályt, ugyanis modern, 20. századi, „egymással kéz a kézben járó” egységes konstrukciókról van szó.³⁹ Az önvédelem modern joga kivételként került be az általános erőszaktilalom alá, azaz az 51. cikk alapján fegyveres támadással kiváltott önvédelmi helyzet és a 2. cikk (4) bekezdése történelmileg kölcsönösen feltételezik egymást.⁴⁰

Másrészt módszertanilag, tekintetbe véve a *jus cogens* fogalmát, keletkezésének folyamatát és mibenlétét, semmivel sem nagyobb az erőszak általános tilalmának támogatottsága és elfogadottsága az államok között, mint az önvédelmi jog gyakorlásáé. Mivel a két rendelkezés azonos támogatottságú (soha egyetlen állam sem vitatta még az önvédelem jogát), együtt alkalmazandó. A nemzetközi közösség egésze egyenlő súllyal támogatja ezt a két normát, az *opinio juris* többlet mindkét normánál egyformán kimutatható. Így, ha a 2. cikk (4) bekezdése *jus cogens*, az 51. cikk sem lehet más.

Nem juthatunk más következtetésre a nemzetközi jogi normahierarchia szempontjából sem. A VCLT 64. cikke értelmében „ha az általános nemzetközi jog új, feltétlen alkalmazást igénylő szabálya alakul ki, valamennyi, ezzel a szabállyal ellentétben fennálló szerződés semmissé válik és megszűnik”. Mivel a 2. cikk (4) bekezdése biztosan *jus cogens* norma lett, ha ezt az utat nem követte volna az 51. cikk, akkor az önvédelem joga semmissé vált volna, vagy legalábbis jogilag ellehetetlenült volna az alkalmazása. A 64. cikk rendelkezése kihat az ENSZ Alapokmá-

³⁷ Bővebben lásd KAJTÁR GÁBOR: Az önvédelem jogának *jus cogens* természete. In: BÉLI GÁBOR – KIS KELEMEN BENCE – MOHAY ÁGOSTON – SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Publikon Kiadó, Pécs, 2018. 119–127.

³⁸ Az önvédelmi jog nem az Alapokmány valamilyen bizonytalan tartalmú, már 1945 előtt is létező önvédelmi koncepcióját tűri meg. 1945 után az államok gyakorlata és az ahhoz kapcsolódó *opinio juris* egységes abban a tekintetben, hogy az 51. cikkbe foglalt önvédelem joga egyben a szokásjog részének is tekinthető. HANS Kelsen: *The Law of the United Nations*. Frederick A. Praeger, New York, 1951. 791.

³⁹ Lásd például CARIN KAHGAN: *Jus cogens and the inherent right to self-defense*. *ILSA J. Int'l & Comp. L.*, 1997. (3), 788–791.

⁴⁰ A 19. századi önvédelmi példák, élükön a Caroline-incidenssel, éppen ezért is nagyon problematikusak dogmatikai szempontól is. Bővebben lásd GÁBOR KAJTÁR: The Caroline as the ‘Joker’ of the Law of Self-Defence – A Ghost Ship’s Message for the 21st Century. *Austrian Review of International and European Law*, 2016. (1), 1–25. [Kajtár (2016a)]

nyára is, vagyis annak egyetlen rendelkezése sem lehet ellentétben újonnan kialakuló, feltétlen alkalmazást igénylő normával.⁴¹

Logikai és kontextuális értelmezéssel is alátámasztható az önvédelem jogának *jus cogens* jellege. Ellenkező esetben ugyanis egy *jus cogens* norma tartalmát egy „sima” szokásjogi normával lehetne korlátozni vagy módosítani, amire feltétlen alkalmazást igénylő normák esetében nincs lehetőség.⁴² A tiltó norma és annak kivétele közötti kapcsolat rendkívül szoros. Ha a lehető legtágabban értelmezzük az általános tilalmat, úgy a lehető legszűkebben kell értelmeznünk a kivételt. Ellenkező esetben az önvédelem jogának szokásjogi úton történő kiterjesztése automatikusan magával vonná az általános erőszaktilalom korlátozását, mivel ez a két szabály – lévén főszabály és kivétele – csak együtt tud mozogni. Az önvédelmi jog minden egyes tágitása az általános erőszaktilalom fokozatos szűkítését is jelenti. Az 51. cikkben foglalt önvédelmi jog, mint kivétel, valójában integráns részét képezi az általános erőszaktilalmat kimondó *jus cogens* normának.

Nyelvtani és rendszertani értelmezéséből is az következik, hogy a két rendelkezés egységes rendszert alkot, egymástól nem választhatók el. A 2. cikk (4) bekezdés nem önálló jogi norma, csupán egy jogtétel, vagyis egy olyan jogi mondat, amely csupán nyelvi és megjelenési egység. Ugyanez elmondható az 51. cikkről is. Egyik jogtétel sem értelmezhető önmagában, külön-külön nem értelmezhetők a hipotézis–diszpozíció–jogkövetkezmény jogdogmatikai vonalon, mert feltételezik egymást. Csak együtt alkotnak egy teljes és követhető, így alkalmazható logikai szabályozási egységet,⁴³ a jog legkisebb, önmagában még értelmes egységét.⁴⁴

Így a tényleges feltétlen alkalmazást igénylő norma valójában így hangzik: „A szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során tartózkodniuk kell a más állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától, kivéve az Egyesült Nemzetek valamelyik tagja ellen irányuló fegyveres támadás esetén az egyéni vagy kollektív önvédelem gyakorlásának természetes jogát.”

⁴¹ Lásd bővebben *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission*. Fifty-eighth session, Geneva, August 2006. 361–373. bekezdés.

⁴² Lásd BRUNO SIMMA: *UN Charter Commentary*. OUP, 2008. 130–131.

⁴³ A 2. cikk (4) bekezdése rendszertanilag egy felsorolásban szerepel, a 2. cikkben, az ENSZ elvei között, amely maga is visszautal az 1. cikkre, a szervezet céljaira. Így önmagában, az előtte lévő és a VII. fejezetben lévő rendelkezések nélkül nemcsak értelmezhetetlen, hanem értelmetlen is. Az 51. cikk pedig eleve így kezdődik: „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem érinti...”.

⁴⁴ A jogtétel és jogi norma fogalmáról és szerkezetéről lásd SZILÁGYI PÉTER: *Jogi alaptan*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1997. 170., 190–195.

A fenti értelmezés explicite vagy implicite megtalálható a nemzetközi jogi szakirodalomban is. A 2. cikk (4) bekezdése és az 51. cikk egy szerves egységet alkot a normahierarchia csúcán,⁴⁵ egy és ugyanarról az erőszaktilalmi rezsimről van szó,⁴⁶ az erőszak tilalma és az önvédelmi jog fejlődése szoros összefüggésben áll.⁴⁷ VERDROSS a *jus cogens* normák felsorolásakor a „use of force other than in individual or collective self-defense” fordulatot használja,⁴⁸ és már híres, 1937-es cikkében is a *jus cogens* norma példaként hozta fel az önvédelem jogát: „Egy nemzetközi szerződés, amely a hadserege oly mértékben történő leépítésére kötelez egy államot, hogy védtelenné válik külső támadásokkal szemben. Erkölcstelen egy állam mint szuverén közösség fenntartása, és egy időben megtiltani neki, hogy megvédhesse magát.”⁴⁹

Számos további kiemelkedő nemzetközi jogász is osztja ezt a felfogást. Lord McNAIR például az „Articles 2 and 51 of the Charter of the United Nations” együttes normáról tesz említést.⁵⁰ DINAH SHELTON a népirtás és a rabszolgaság tilalma mellett igen találóan a „use of force other than self-defense” megfogalmazást használja.⁵¹ JAMES CRAWFORD második államfelelősségi jelentésében egyértelművé tette, hogy a szükséghelyzet alkalmazhatósága *jus cogens* normák megsértése esetén kizárt, és a 2. cikk (4) bekezdése és az 51. cikk mindenképpen ilyennek minősül.⁵²

A Nemzetközi Jogi Bizottság már 1980-as jelentésében is összekapcsolta az általános erőszaktilalmat és az önvédelem jogát, mint történeti folyamatukban együtt kialakult *jus cogens* normákat.⁵³ A 2001-es államfelelősség-tervezet kommentárja pedig megállapítja, hogy az önvédelem kivétele az általános erőszaktilalom definíciójának részét képezi: „Az ENSZ Alapokmányának 51. cikke fenntartja az államok »természetes jogát« az önvédelemhez egy fegyveres támadás esetén és részét képezi a 2. cikk (4) bekezdésben lefektetett, az erőszakkal való fenyegetés vagy erőszak alkalmazásának tilalmáról szóló definíciónak. Így az az állam, amely

⁴⁵ Lásd még OSCAR SCHACHTER: The legality of pro-democratic invasion. *AJIL*, 1984. (3), 645–650., 648. DOI: <https://doi.org/10.2307/2202602>

⁴⁶ KAHGAN: i. m. 789.

⁴⁷ DINSTEIN: i. m. 177.

⁴⁸ ALFRED VERDROSS: Jus Dispositivum and Jus Cogens in International Law. *AJIL*, 1966. (1), 60.

⁴⁹ ALFRED VERDROSS: Forbidden Treaties in International Law. *AJIL*, 1937. (4), 571–577., 574. DOI: <https://doi.org/10.2307/2190670>

⁵⁰ ARNOLD MCNAIR: *The Law of Treaties*. OUP, 1961. 210.

⁵¹ DINAH SHELTON: Normative Hierarchy in International Law. *AJIL*, 2006. (2), 302.

⁵² JAMES CRAWFORD: *Second report on State responsibility, International Law Commission Fifty-first session*. Geneva, 1999. A/CN.4/498/Add.2, 286. bekezdés.

⁵³ Report of the Int'l L. Commission the Work and Its Thirty-Second Session. In: *Yearbook of the International Law Commission (1980)*. Volume II. New York, 1981. A/CN.4/SER.A/1980/Add.1 (Part 2). 34. cikk kommentárja, 12. bekezdés, 56.

gyakorolja az önvédelemhez való természetes jogát az Alapokmány 51. cikkének megfelelően, még potenciálisan sem sérti meg a 2. cikk (4) bekezdését.”⁵⁴ Hasonlóképpen, a Nemzetközi Bíróság is azt állapította meg a nukleáris fegyverek ügyében adott tanácsadó véleményében, hogy „az erőszak alkalmazásának tilalmát az Alapokmány releváns rendelkezései fényében kell értelmezni. Az 51. cikkben az Alapokmány elismeri az egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogát egy fegyveres támadás esetén.”⁵⁵

KARL ZEMANEK kérdése jogosan merül fel: tényleg komolyan gondolja-e bárki is, hogy érvényes lenne egy olyan szerződés, amelyet két állam köt annak érdekében, hogy kizárják egyik vagy másik jövőbeli jogát az önvédelemre fegyveres támadás esetén?⁵⁶ Ugyanaz, vagy jó esetben egy későbbi kormány tényleg karba tett kézzel nézné végig állama megtámadását és esetleges megszűnését? És végül elfogadhatónak, morálisan igazolhatónak találnánk egy ilyen szerződést? Vajon mely kormány kötne fenyegetés nélkül magától ilyen szerződést?

A fentiek alapján alappal jelenthető ki, hogy az Alapokmány 2. cikk (4) bekezdése és az 51. cikk egy egységes normát alkot, amely egyben *jus cogens*. A normatan definíciójától függetlenül e két cikkben található normatételek egy olyan egységes rendszert alkotnak, amelyek szervesen összekapcsolódnak, és nem választhatók el egymástól. Vagyis, ha növeljük az önvédelmi jog terjedelmét, azzal automatikusan csökkentjük az általános erőszaktilalom időbeli, személyi vagy tárgyi hatályát, és vice versa. Így abban az esetben, ha nem tekintenénk az önvédelem jogát *jus cogens*-nek, akkor egy egyszerű szokásjogi norma módosításával közvetlenül módosítani tudnánk egy elismerten *jus cogens* normát.

ZEMANEK költőinek is tekinthető kérdése egyben át is vezet egy lehetséges, Ukrajnára kényszerített békeszerződés nemzetközi jogi értékelésére. Bár ezen a ponton még rengeteg a bizonytalanság, és van remény arra is, hogy végül érvényes nemzetközi szerződésekkel körülbástyázott tartós béke születik majd, sok az aggasztó jel, amely arra utal, hogy komoly problémák lehetnek, ha Ukrajna konszenzusa nélkül, és/vagy a fennálló, feltétlen alkalmazást igénylő jogrendbe ütköző módon kerül sor az orosz agresszió szerződéses rendezésére.

⁵⁴ Lásd a Nemzetközi Jogi Bizottság államfelelősség-tervezetének kommentárját: 21. cikk, 74.

⁵⁵ Nukleáris fegyverek alkalmazása vagy az azokkal való fenyegetés jogszerűsége ügyében adott tanácsadó vélemény, 38. bekezdés.

⁵⁶ KARL ZEMANEK: The Metamorphosis of Jus Cogens: From an Institution of Treaty Law to the Bedrock of the International Legal Order? In: ENZO CANNIZZARO: *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*. OUP, 2011. 407.

3. Szerződések érvénytelensége

A szerződéseket a nemzetközi jogban a szuverén államoknak is be kell tartaniuk, a *pacta sunt servanda* elve a nemzetközi jog egyik legfontosabb alapelve.⁵⁷ A szerződési szabadság, a szabad szerződéskötési akarat és az ENSZ Alapokmányának sarokköveként számon tartott általános erőszaktilalom elvének figyelembevétele nélkül azonban a nemzetközi jogban sem lehet érvényesen szerződést kötni.

Bár a szuverenitás tanából következően vannak jelentős különbségek a nemzetközi jog és a nemzeti jogok között, a fentiek tekintetében számos hasonlóság, párhuzamosság figyelhető meg. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy *per definitionem* nem szerződés az a nemzeti jogban és a nemzetközi jogban sem, ahol a részes feleknek egyáltalán nem találkozik (vagy teljesen hiányzik) a szerződéskötési akarata,⁵⁸ másrészt pedig azzal, hogy a belső jogokhoz hasonlóan a nemzetközi jog tágabb, társadalmi kontextusa is egy olyan nemzetközi viszonyrendszer, amelyben minden társadalmi szereplő által osztott alapértékek és következtetésképpen közjogi korlátok között kell a szerződési szabadságnak kibontakoznia.

A VCLT részletekbe menően, jellemzően szokásjogot kodifikálva szabályozza a nemzetközi szerződések érvénytelenségi okait, megtámadhatósági⁵⁹ és semmisségi okokra⁶⁰ osztva azokat.

Megtámadhatósági oknál Ukrajna adott esetben hivatkozhatna arra a tényre, hogy a szerződést magára nézve kötelező hatályúként a szerződéskötési hatáskörre vonatkozó belső jogi rendelkezés megsértésével ismerte el.⁶¹ Ez igaz lehetne még akkor is, ha az egyezmény szerint erre főszabályként nem hivatkozhat állam, mert szemmel látható és alapvető fontosságú belső jogi szabály megsértésére ez a korlát nem vonatkozik. A jogsértés szemmel látható, ha bármely jóhiszeműen eljáró állam számára objektíve nyilvánvaló lenne, márpedig az ukrán alkotmányba ütközés esete minden bizonnyal ilyen körülmény, amely népszavazást ír elő minden, az állam területi integritását érintő érdemi kérdésben.⁶²

A tévedés, megtévesztés és megvesztegetés érvénytelenségi okaira konkrét tényállás hiányában korai lenne jelen tanulmány írásakor kitérni annak túlzottan

⁵⁷ A VCLT preambulmán túl lásd kifejezetten a 26. cikket: „Minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniuk”.

⁵⁸ A VCLT 2. cikke értelmében a „szerződés” államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, ahol a megállapodás immanens, szerves része az akarat. „No will, no law”, azaz akarat nélkül nincs jog. Lásd DÖRR – SCHMALENBACH: i. m. 39.

⁵⁹ VCLT 46–50. cikk.

⁶⁰ VCLT 51–53. cikk.

⁶¹ VCLT 46. cikk.

⁶² „Issues of altering the territory of Ukraine are resolved exclusively by an All-Ukrainian referendum.” Ukrajna alkotmányának 73. cikke.

spekulatív jellege miatt. Fontos azonban rámutatni, hogy miközben a megtámadhatósági okokra való hivatkozás a helyzetbe való kifejezett vagy hallgatóságos belenyugvás esetén idővel elenyészhet,⁶³ a semmisségi okok esetében objektív, minden államra és nemzetközi bírói fórumra vonatkozó akadálya van a szerződés érvényesként való elismerésének.

Tekintettel arra, hogy egy lehetséges, Ukrajnával kapcsolatos békeszerződés egyetlen pontja sem ismert még a kaotikus és sporadikus, *ad hoc* (béke)tárgyalások következtében, csupán a legkirívóbb, ám jelen kontextusban legfontosabb szerződéskötési korlátokkal érdemes foglalkozni. Ezek azonban kirívó jellegük ellenére sajnos nem csupán elméleti lehetőségek. Az eddigi nemzetközi nyilatkozatok tükrében ugyanis rendszeresen jelennek meg olyan nyilatkozatok, amelyek abból indulnak ki, hogy Ukrajna nélkül vagy Ukrajna akarata ellenére születhetne olyan békemekéllapodás, amely olyan ukrán területek elcsatolásával is járna, amelyeket Oroszország agresszió útján foglalt el az elmúlt évtizedben.

Az érintett állam, jelen esetben Ukrajna akaratának figyelmen kívül hagyásával születő szerződés két módon képzelhető el. Egyrészt Ukrajna teljes kihagyásával, amikor két vagy több állam úgy állapodna meg az orosz–ukrán konfliktus lezárásáról, hogy abból teljesen kihagynák Ukrajnát. Ez a forgatókönyv azért nem működőképes, mert a nemzetközi jog alapelvi szinten rögzíti, hogy harmadik állam terhére szerződés nem köthető. A *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* hosszú időre visszatekintő elve szerint⁶⁴ harmadik állam terhére nem lehet szerződni. Ezt az elvet a VCLT 34. cikke kifejezetten is rögzíti, amikor kimondja: „A szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre”. Mivel Ukrajna visszatérően és egyértelműen tiltakozott az ellen, hogy egy ilyen szerződésből kihagyják,⁶⁵ egy ebbe a körbe tartozó megállapodásnak nem lenne jöghatása Ukrajnára nézve.

Másrészt Ukrajna kényszeríthető lenne arra, hogy aláírjon egy olyan békeszerződést, amely területfeladással is járna, és amelyhez szabad akaratából egyébként nem járulna hozzá. Egy ilyen megállapodás azonban potenciálisan a VCLT összes semmisségi okát érintené.

⁶³ Lásd VCLT 45. cikk.

⁶⁴ Lásd például Case concerning certain German interests in Polish Upper Silesia (Merits), Série A, Judgment No. 7., 28–29.

⁶⁵ ANDRÉ RHODEN-PAUL – JAROSLAV LUKIV: Zelensky says no peace deal without Ukraine involvement. BBC News, 14 February 2025., <https://www.bbc.com/news/articles/ckg051z21zno>

Klasszikus, és ókori, görög-római eredetű⁶⁶ semmisségi ok a szerződő állam képviselőjének kényszerítése.⁶⁷ A VCLT 51. cikke,⁶⁸ amely egyben nemzetközi szokásjogot is tükröz,⁶⁹ lefedi a *vis absoluta* és a *vis compulsiva* tényállásait is, azaz nem csupán fizikai kényszerre, hanem pszichés és morális kényszerhelyzetekre is kiterjed a szabályozás.⁷⁰ Fizikai kényszerrel nehéz elképzelni ZELENKIJ elnök ellen orosz fogságba esése nélkül, azonban *vis compulsiva* lehetne egy kiélezett morális dilemma előidézése, amely kizárja szabad akaratát. Ennek a kényszernek ráadásul bármely állam, illetve nem állami szereplő, nemzetközi szervezet lehet a forrása, nem csupán a másik szerződő állam vagy államok. E rendelkezés szűk alkalmazási körét azonban nem is ennek a lehetséges tényállásnak a tartalommal való feltöltése jelenti, hanem az, hogy a kényszernek magánszemélyként kellene hatnia az ukrán elnökre. Hivatalos személyi minőségében kitett kényszer esetén ugyanis nem a képviselőt, hanem a képviselt államot érné a kényszer, amelyet a VCLT külön tényállásként kezel.

Az állam elleni kényszer ugyanis külön semmisségi okként jelenik meg a modern nemzetközi jogban. A VCLT 52. cikke szerint: „Semmis az a szerződés, amelyet az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt nemzetközi jogi alapelvek megsértésével fenyegetés vagy erőszak hatására kötöttek”. Azaz valamely állam kényszerítése fenyegetés vagy erőszak alkalmazásával a nemzetközi szerződés semmisségét vonja maga után, ha ez képezte a szerződő állam beleegyezésének alapját, és bármely módon sérti az ENSZ Alapokmány rendelkezéseit, azaz jogellenes.

E rendelkezés logikusnak és már-már triviálisnak tűnhet, de korántsem az, tekintettel arra, hogy az emberiség történetében évszázadokig, illetve évezredekig kényszerítettek rá államokra békeszerződéseket teljesen bevett módon fegyveres fenyegetéssel vagy erőszakkal. Következésképpen az 52. cikk nem is kodifikált szokásjogot, a rendelkezés szokásjogi státusát a Nemzetközi Bíróság csak később, az 1970-es években ismerte el.⁷¹ Időbeli hatálya is biztosan 1945 utánra vonatkozik; az államok többsége ugyanis egyetértett abban 1969-ben, hogy a rendelkezésnek nem lehet visszamenő hatálya, különös tekintettel arra, hogy az ENSZ Alapokmánya tartalmazza a ma ismert általános erőszaktilalmat.⁷²

⁶⁶ GIOVANNI DISTEFANO: Article 51. In: OLIVIER CORTEN – PIERRE KLEIN (eds): *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*. OUP, 2011. 1179–1180.

⁶⁷ Lásd például GROTIUS: *A háború és béke jogáról*. Kriterion, 1973. III. könyv, XX. fejezet.

⁶⁸ „Ha annak kifejezését, hogy egy állam egy szerződést kötelező hatályúnak ismer el, képviselője ellen irányuló kényszerítő cselekményekkel vagy fenyegetésekkel érik el, az elismerés kifejezése semmiféle jogi hatással nem jár.”

⁶⁹ DÖRR – SCHMALENBACH: i. m. 868.

⁷⁰ DÖRR – SCHMALENBACH: i. m. 862.

⁷¹ Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), ICJ Reports 1973, 14., para 24.

⁷² DÖRR – SCHMALENBACH: i. m. 877.

Az 52. cikk esetében a semmisség nem annyira az akarat hiányából ered, hanem inkább abból, hogy az állam akaratát az ENSZ Alapokmánya ütköző módon törték meg. Érvényesül tehát az *ex iniuria ius non oritur* elve, azaz jogellenességből nem származhat jog, különösen akkor nem, amikor az összeegyeztethetetlen az ENSZ Alapokmányából folyó kötelezettségekkel. Így a semmisségi jogkövetkezmény ebben az esetben nem „csak” a konszenzus hiányából fakad, hanem egyfajta szankció, büntetés a modern nemzetközi jog egyik legfontosabb alapszabályának megsértése miatt.⁷³

Figyelemreméltó, és egyben az 52. cikk alkalmazási körét is jelentősen tágítja, hogy a fenyegetésnek vagy erőszaknak nem feltétlenül kell fizikainak lennie, még akkor sem, ha elsősorban ez az 52. cikk jellemző forgatókönyve. Kivételesen, súlyos esetben akár gazdasági kényszer is ebbe a körbe tarthat, mivel ennek szűkítésében már 1969-ben sem tudtak megállapodni az államok.⁷⁴ Azaz Ukrajna teljes gazdasági megtörése, az állam működését ellehetetlenítő gazdasági kényszer is lehet potenciálisan semmisségi ok.

Fontos azonban, hogy mindenképpen jogellenes erőszaknak kell lennie, azaz az ENSZ Alapokmányaiba kell ütköznie, jellemzően az általános erőszaktilalomba vagy a beavatkozás tilalmának elvébe. Következésképpen az ENSZ Biztonsági Tanácsa által alkalmazott kényszer nem jogellenes, ha azt az Alapokmány VII. fejezete alapján fogadják el. Fontos korlátja azonban a BT hatáskörének, hogy hierarchikusan a *jus cogens* alatt áll, azaz hiába van elsőbbsége az Alapokmány 103. cikke alapján minden más nemzetközi jogi kötelezettséggel szemben, a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő normáit a BT határozatai sem sérthetik meg.⁷⁵ Továbbá egy megtámadott és önvédelmi jogát gyakorló állam által kifejtett kényszer sem jogellenes, kivéve, ha egyértelműen túlmegy az arányos és szükséges önvédelmi cselekmény elfogadható korlátjain. Azaz az 52. cikk így tiltja az agresszor állam diktátumát, de nem tiltja a védekező állam magatartását, ha annak arányos és szükséges célja jövőbeli biztonságának szavatolása.

A VCLT utolsó, egyben leggyakrabban idézett semmisségi okát az 53. cikk tartalmazza. Egy kikényszerített ukrán békeszerződésnél további semmisségi korlát lenne, „ha megkötésének időpontjában az általános nemzetközi jog valamely feltétlen alkalmazást igénylő szabályába ütközik”. A *jus cogens* normák legszélesebb körben elfogadott csoportja a következőket öleli fel: a népiirtás tilalma, az apartheid

⁷³ OLIVIER CORTEN – PIERRE KLEIN (eds): *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*. OUP, 2011. 1209.

⁷⁴ CORTEN–KLEIN: i. m. 1206.

⁷⁵ Separate opinion of Judge ad hoc Lauterpacht, ICJ Reports 1993, para 100–103. In: *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Provisional Measures, Order of 13 September 1993, I.C.J. Reports 1993*. 325.

tilalma, a rabszolga-kereskedelem tilalma, a kalózkodás tilalma, a kínzás tilalma, valamint az erőszak általános tilalma. Bár a népek önrendelkezési jogának *jus cogens* minőségéről nincs teljes konszenzus, egyre nő azok tábora, akik ezt az *erga omnes* kötelezettséget⁷⁶ is ide sorolják.

A Nemzetközi Bíróság 2024 júliusában kimondta, hogy az idegen megszállás kontextusában a népek önrendelkezési jogát *jus cogens*ként tekinti.⁷⁷ Ezzel legalább kettőre növekedett azon feltétlen alkalmazást igénylő normák köre, amelyeket egy kikényszerített orosz–ukrán békeszerződés sértene. Egyrészt az általános erőszaktilalom magjában található a jogellenes erőszak-alkalmazással való területszerzés kategorikus tilalma, amelyet 1945 óta kivétel nélkül érvényesített a nemzetközi közösség.⁷⁸ Másrészt Oroszország területszerző agressziója egyértelműen abba a kontextusba helyezi az ukrán nép önrendelkezési jogát, amelyet a Nemzetközi Bíróság *jus cogens*ként minősített. Nehéz elképzelni egy olyan kikényszerített szerződést, amely nem korlátozná az ukrán nép jogát abban, hogy teljesen szabadon, idegen katonai beavatkozástól mentesen határozza meg társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális létét az ukrán népet megillető területeken.

Az 53. cikk *ex lege* és *erga omnes* hatállyal mondja ki a *jus cogens*be ütköző nemzetközi szerződéseket. Teszi ezt *ab initio* és *in toto*, a VCLT 44. cikke értelmében. Azaz *jus cogens*be ütközés esetén a teljes egyezmény semmis, annak nem elválasztható része a *cogens* normát sértő rendelkezés. Az elválaszthatatlanságot, így a teljes egyezmény semmisségét a jogellenesség különös súlya indokolja, amely mintegy büntetésként jelenik meg az azt kikényszeríteni kívánó állammal vagy államokkal szemben.⁷⁹

Azaz egy ilyen kikényszerített „békeszerződés” potenciális semmisége minden államra (és nemzetközi szervezetre, valamint nemzetközi bírói fórumra) nézve kötelező lenne, az egész szerződést érintené, mindezt automatikusan, a sértett állam fellépésétől, esetleges belenyugvásától függetlenül. Nem doktriner, elvi álláspont-ról van csupán szó itt, a svájci büntetőjog értelmezése során például a Svájci Szövetségi Tanács arra az álláspontra jutott, hogy egy olyan békeszerződés, amely

⁷⁶ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I), 199., para. 155.; Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019 (I), 139., para. 180.

⁷⁷ Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Advisory Opinion, 19 July 2024, para 233.

⁷⁸ HOFFMANN TAMÁS – KAJTÁR GÁBOR: Az élő halott? – Az államközi erőszak tilalmának anatómiája válságok tükrében. In: BÁN-FORGÁCS NÓRA – LÓRINCZ VIKTOR OLIVÉR – MEZEI KITTI – SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR (szerk.): *Poszt-COVID. A COVID-19 hatásai a jogrendszerre*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2024. 215–229.

⁷⁹ CORTEN–KLEIN: i. m. 1060.

amnesztiát hirdetne népirtás elkövetőivel szemben, nem fogadható el érvényes jogként, tekintettel a népirtás *jus cogens* természete miatt.⁸⁰

A fenti *jus cogens* tilalmakhoz kapcsolódik az elismerés tilalmának kategorikus szabálya is,⁸¹ amely szerint *jus cogens* megsértéséből eredő helyzet egyetlen egy állam részéről sem ismerhető el. A Nemzetközi Jogi Bizottság államfelelősség-kon koncepciójának 41. cikke értelmében „egyetlen állam sem ismerhet el jogszerűnek és nem is nyújthat segítséget vagy támogatást olyan helyzet fenntartásához, amely feltétlen alkalmazást igénylő norma súlyos megszegéséből következik”.⁸² Mivel az agresszor állam a kötelezettségét a nemzetközi közösség egésze felé sérti meg, függetlenül az áldozat állam vagy egyes államok magatartásától, legfeljebb a nemzetközi közösség egésze tekinthetne el ettől a súlyos jogkövetkezménytől.⁸³

4. Konklúzió

Az ENSZ Alapokmányának elfogadásával az emberiség történetében először került sor a fegyveres erőszak alkalmazásának általános tilalmára. 1945-ig nem létezett a háborúindításra vonatkozó nemzetközi jogi tilalom,⁸⁴ a háborúindítás joga (*jus ad bellum*) az állami szuverenitás immanens részét képezte. A háború jogon kívüliségének felfogása hosszú múltra vezet vissza, NUSSBAUM a múlt század harmincas éveiben is azt vallotta, hogy „a háború kitörése egy metajogi probléma, a jog hatókörén kívüli esemény”.⁸⁵ A háborút sokan a környezeti katasztrófákhoz hasonlították, amelynek bekövetkezése független a jogtól. A háború így egy *fait accompli*, amelyet a jog nem tud befolyásolni. A jog tehát csak azt határozhatja meg, hogy a háború miként folyjék, és nem azt, hogy mikor törjön ki, és hogy egyáltalán kitörjön-e.⁸⁶

⁸⁰ ANTONIO CASSESE: *International Law*. OUP, Oxford, 2001. 430.

⁸¹ Ukrajna kapcsán lásd az ENSZ Közgyűlés elsőprő többséggel (141:5:35, 43:5:35) elfogadott határozatait. Aggression Against Ukraine’ Res ES- 11/ 1 (2 March 2022) UN Doc A/ RES/ ES- 11/1, valamint ‘Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations’ Res ES- 11/4 (12 October 2022) UN Doc A/ RES/ ES- 11/4.

⁸² KAJTÁR GÁBOR: *Betudás a nemzetközi jogban*. ORAC, Budapest, 2022. 262.

⁸³ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries Text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission’s report covering the work of that session (A/56/10). Yearbook of the International Law Commission, 2001. vol. II, Part Two, as corrected. 115.

⁸⁴ EDWARD GORDON: Article 2(4) in Historical Context. *Yale Journal of International Law*, 1984. (2), 271–278.

⁸⁵ ARTHUR NUSSBAUM: Just War – A Legal Concept. *Michigan Law Review*, 1943–1944. (3), 453–479.

⁸⁶ DINSTEN: i. m. 73–75.

A háború azonban nem egy befejezett, megmásíthatatlan tény. Szemben a klaszikus természeti katasztrófákkal⁸⁷ a háborút emberek robbantják ki. Jogtudományi, természet- és társadalomtudományi és logikai módon sem magyarázható meg, hogy ha az az emberi magatartás, amely a háború viselésére vonatkozik, jogilag szabályozható, akkor annak első mozzanata miért lenne jogon túli kérdés. Ha a kombattáns emberi élet kioltásával kapcsolatos magatartása jogi kérdés lehet, akkor ennek első mozzanata is az lehet.

A második világháború rettenetei következtében a háborúindítás részleges tilalmát felváltotta az erőszak általános tilalmának rezsimje, amelyben az átfogó és a *jus cogens*nek minősülő tilalom mellett csupán két szűk kivételt fogadott el a nemzetközi közösség: az ENSZ Biztonsági Tanácsa által engedélyezett fegyveres erővel járó intézkedések körét és az önvédelem jogát. Bár az általános erőszaktilalom 2. cikk (4) bekezdésbe foglalt *jus cogens* tilalmát sokan kikezdték már, az 1945 óta precedens nélküli, hogy egy állam agresszió útján elfogadott módon területet szerezzen magának. Ennek a kategorikus tilalomnak az akár egyszeri kikezdése is végzetes lenne az 1945 utáni jogrendre,⁸⁸ mert alapjaiban üresítené ki azt a történelmi tanulságot, amelyet az elődjünk hagytak ránk az Alapokmány preambulumban és alapelvei között. Nevezetesen, hogy a területszerző háborúk minden áron megakadályozandók, mert különben mérhetetlen szenvedést zúdítanak harmadszorra is az emberiségre.

A modern nemzetközi jog szerződési jogi szabályai, élükön a kiemelt semmisségi okokkal, amelyek az államok elleni alapokmány-ellenes kényszert tartalmazó és a feltétlen alkalmazást igénylő normákba való ütköző megállapodásokat hivatottak kivenni a nemzetközi jogrendből, jelentőségükben messze túlmutatnak a nemzetközi szerződések jogán. Azt üzenik, hogy az államok közössége egy olyan nemzetközi társadalom, amelyben, ha szűk körben is, de lehetséges megállapodni civilizációs (és egyben a túlélést biztosító) alapszabályokban, és azokhoz adekvát jogkövetkezményt is lehet kapcsolni. A következő hónapok, esetleg egy-két év tétje az is egyben, hogy lerombolják-e egyes államok ezt a civilizációs minimumszintet, vagy az emberiség egyik legsúlyosabb válságából lassan kilábalva képesek lesznek-e a saját rövid távú érdekeik helyett akár a saját közép- és hosszú távú érdekeiket is azonosítani és követni.

⁸⁷ Tudományos bizonyíték van arra, hogy korunk számos természeti katasztrófájának is emberi okai vannak, így azok az emberi (állami) magatartás szabályozásával megelőzhetők vagy mérsékelhetőek lennének. Lásd például SONIA I. SENEVIRATNE et al.: Weather and Climate Extreme Events in a Changing Climate. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, 2021. 1513–1766.

⁸⁸ HOFFMANN–KAJTÁR: i. m. 228–229.

Felhasznált irodalom

- BRUHÁCS JÁNOS: Jus contra bellum – Glosszák az erőszak nemzetközi jog tilalmához. In: BLUTMAN LÁSZLÓ (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014. 73.
- ANTONIO CASSESE: *International Law*. OUP, Oxford, 2001.
- OLIVIER CORTEN – PIERRE KLEIN (eds): *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*. OUP, 2011.
- JAMES CRAWFORD: *Second report on State responsibility, International Law Commission Fifty-first session*. Geneva, 1999.
- YORAM DINSTEIN: *War, Aggression and Self-Defence*. CUP, Cambridge, 2005.
- GIOVANNI DISTEFANO: Article 51. In: OLIVIER CORTEN – PIERRE KLEIN (eds): *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*. OUP, 2011. 1179–1180.
- OLIVER DÖRR – KIRSTEN SCHMALENBACH (eds): *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*. Springer, 2012.
- CHRISTOPHER A. FORD: Adjudicating jus cogens. *Wis. Int'l L.J.*, 1994. 146., <https://repository.law.wisc.edu/s/uwlaw/media/37167>
- STUART FORD: Legal Processes of Change: Article 2(4) and the Vienna Convention on the Law of Treaties. *J. Armed Conflict L.*, 1999. (1), 90–92. DOI: <https://doi.org/10.1093/jcsl/4.1.75>
- Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of International Law, Report of the Study Group of the International Law Commission*. Fifty-eighth session, Geneva, August 2006.
- EDWARD GORDON: Article 2(4) in Historical Context. *Yale Journal of International Law*, 1984. (2), 271–278.
- GROTIUS: *A háború és béke jogáról*. Kriterion, 1973.
- LOUIS HENKIN: The Report of the Death of Article 2(4) Are Greatly Exaggerated. *AJIL*, 1971. (3), 544–548. DOI: <https://doi.org/10.2307/2198975>
- ROSALY HIGGINS: *Problems and Process. International Law and How We Use It*. OUP, 1994.
- HOFFMANN TAMÁS – KAJTÁR GÁBOR: Az élő halott? – Az államközi erőszak tilalmának anatómiája válságok tükrében. In: BÁN-FORGÁCS NÓRA – LŐRINCZ VIKTOR OLIVÉR – MEZEI KITTI – SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR (szerk.): *Poszt-COVID. A COVID-19 hatásai a jogrendszerre*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2024. 215–229.
- C. HUMPHREY WALDOCK: The Regulation of the Use of Force by States in International Law. *RCADI*, 1952. (81), 492.
- CARIN KAHGAN: Jus cogens and the inherent right to self-defense. *ILSA J. Int'l & Comp. L.*, 1997. (3), 788–791.
- KAJTÁR GÁBOR: Az önvédelem jogának jus cogens természete. In: BÉLI GÁBOR – KIS KELEMEN BENCE – MOHAY ÁGOSTON – SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET (szerk.): *Emlékkötet Herczegh Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Publikon Kiadó, Pécs, 2018. 119–127.

- KAJTÁR GÁBOR: *Betudás a nemzetközi jogban*. ORAC, Budapest, 2022.
- KAJTÁR GÁBOR: Jus cogens a 21. század nemzetközi jogában – az általános erőszaktilalom feltétlen alkalmazandósága. *Jogtudományi Közlöny*, 2016. (7–8), 401–407. [Kajtár (2016b)]
- GÁBOR KAJTÁR: The Caroline as the ‘Joker’ of the Law of Self-Defence – A Ghost Ship’s Message for the 21st Century. *Austrian Review of International and European Law*, 2016. (1), 1–25. [Kajtár (2016a)]
- JÖRG KAMMERHOFER: The Resilience of the Restrictive Rules on Self-Defence. In: MARC WELLER (ed.): *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. OUP, Oxford, 2015. 627–648.
- HANS Kelsen: *The Law of the United Nations*. Frederick A. Praeger, New York, 1951.
- CSONGOR KÖRÖMI: Trump-Putin meeting not imminent, as first US-Russia talks on Ukraine finish in Riyadh. *Politico*, 18 February 2025., <https://www.politico.eu/article/russia-us-talk-riyadh-conclude-4-5-hours/>
- LAMM VANDA – PESCHKA VILMOS: *Jogi lexikon*. KJK-Kerszöv, Budapest, 1999.
- LAMM VANDA: Adalékok a Rule of Law érvényesüléséről a nemzetközi jogban. *Jog-Állam-Politika*, 2009. (2), 3–33.
- MEGAN LEBOWITZ – JAKE TRAYLOR: Here are 11 things Trump has promised to carry out on Day 1 of his presidency. *NBC News*, 16 January 2025., <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/11-things-trump-day-1-presidency-rcna184423>
- ARNOLD MCNAIR: *The Law of Treaties*. OUP, 1961.
- ARTHUR NUSSBAUM: Just War – A Legal Concept. *Michigan Law Review*, 1943–1944. (3), 453–479.
- ALEXANDER ORAKHELASHVILI: *Peremptory Norms in International Law*. OUP, 2008.
- PRANDLER ÁRPÁD: Elfogadott-e a humanitárius beavatkozás gyakorlata a nemzetközi jogban? *Acta Humana*, 2002. (46–47), 98.
- ALBRECHT RANDELZHOFFER: Use of Force. In: RUDOLF BERNHARDT (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 4. North-Holland Publishing Co., 1982. 267.
- Report of the Int’l L. Commission the Work and Its Thirty-Second Session. In: *Yearbook of the International Law Commission* (1980). Volume II. New York, 1981. A/CN.4/SER.A/1980/Add.I (Part 2).
- ANDRÉ RHODEN-PAUL – JAROSLAV LUKIV: Zelensky says no peace deal without Ukraine involvement. *BBC News*, 14 February 2025., <https://www.bbc.com/news/articles/ckg051z21zno>
- OSCAR SCHACHTER: In Defense of International Rules on the Use of Force. *Univ. Chicago Law Review*, 1986. (1), 113–146.
- OSCAR SCHACHTER: The legality of pro-democratic invasion. *AJIL*, 1984. (3), 645–650. DOI: <https://doi.org/10.2307/2202602>
- SONIA I. SENEVIRATNE et al.: Weather and Climate Extreme Events in a Changing Climate. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, 2021. 1513–1766.
- DINAH SHELTON: Normative Hierarchy in International Law. *AJIL*, 2006. (2), 302.
- BRUNO SIMMA: *UN Charter Commentary*. OUP, 2008.
- SÜLYÖK GÁBOR: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat, Budapest, 2004.

SZILÁGYI PÉTER: *Jogi alaptan*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1997.

Trump: Nincs szükség Zelenszkijre a béketárgyalásokon. *HVG*, 2025.02.21., https://hvg.hu/vilag/20250221_trump-zelenszkij-beketargyalas

UN HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS: *Annual Report 2006*. 120., <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2006.pdf>

ALFRED VERDROSS: Forbidden Treaties in International Law. *AJIL*, 1937. (4), 571–577., 574. DOI: <https://doi.org/10.2307/2190670>

ALFRED VERDROSS: Jus Dispositivum and Jus Cogens in International Law. *AJIL*, 1966. (1), 60.

STEPHAN VEROSTA: Die Vertragsrechts-Konferenz der Vereinten Nationen. *ZaöRV*, 1969. (4), 688.

MICHAEL WOOD: Use of Force, Prohibition of Threat. In: RÜDIGER WOLFRUM (Hrsg.): *MPEPIL*. Vol. X., OUP, 2012. 621.

Zelensky: Ukraine neither salad nor juice to be offered on “menu” for Putin. *Ukrinform*, 18 March 2025., <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3972130-zelensky-ukraine-neither-salad-nor-juice-to-be-offered-on-menu-for-putin.html>

KARL ZEMANEK: The Metamorphosis of Jus Cogens: From an Institution of Treaty Law to the Bedrock of the International Legal Order? In: ENZO CANNIZZARO: *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*. OUP, 2011. 407.

Abstract

THE LIMITS OF A PEACE TREATY ENDING THE RUSSIAN–UKRAINIAN ARMED CONFLICT UNDER THE LAW OF TREATIES

As a result of the horrors of World War II, the adoption of the United Nations Charter marked the first time in human history that the prohibition of the use of armed force was adopted as a preemptory norm. The law of treaties in modern international law, including rules on the grounds for nullity, was designed to prevent agreements that had been concluded under coercion against a States or contrary to jus cogens to become part of the international legal order. The international law of treaties aims to provide effective sanctions for adopting treaties that are in conflict with the general prohibition on the use of force, which is considered the cornerstone of international law. This article also argues that the significance of respective rules of treaty law go far beyond the scope of the law of treaties in international law. They convey the message that the international community is an international society, where it is possible to agree on basic rules of civilization (also serving our very survival) and to attach adequate legal consequences to breaching such rules.

Keywords: *general prohibition on the use of force; treaty law; nullity; jus cogens; invalidity; coercion; use of force; pacta tertiis principle*

DR. MENYHÁRD ATTILA

egyetemi tanár,

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

KÖZJOGRÓL ÉS MAGÁNJOGRÓL

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Menyhard.253>

Összefoglaló

Közjog és magánjog elhatárolása hagyományos eleme a jog szerkezeti leírásának, és egyúttal az állam társadalmi és gazdasági szerepvállalásának a lenyomata is a jog szerkezetében. Ez az elhatárolás azonban nem valósítható meg következetesen azoknak az ismérveknek a mentén, amelyekben a jogi dogmatika rendszerint gondolkodik. Helyesebb lenne jog és szabályozás kettősségében gondolkodni, amely metodológiai szempontból ad választ arra, hogy a jog jogalkotói lépéssel vagy a bíróságok útján keletkezik-e.

Kulcsszavak: közjog; magánjog; jogi módszertan; jog és szabályozás

A jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy a közjog és a magánjog kettősségén alapuló szemlélet tartalmát vizsgálja. Ennek során a vizsgálat tárgyát képezi a megkülönböztetés konvencionális dogmatikai alapjainak a helytállósága, a jogrendszer ilyen természetű felosztásának a helyessége, következetessége és az állami szerepvállalás jogi lenyomatainak és megoldásainak az értékelése.

1. A jog felosztása közjogra és magánjogra

Hagyományos gondolkodásunk szerint a jog társadalmi magatartást előíró szabályok rendszere, amely – más, nem jogi normákkal együtt – meghatározza, hogy a társadalmi együttélés során mely magatartás helyes, és mely magatartás helytelen. Ilyen elvárások fakadhatnak morális értékekből és szokásokból is. A jog, a szokás és a morál egymást támogatthatják és leronthatják,¹ de közös bennük valamely

¹ TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *Magyar jogi népszokások*. 3. kiadás. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021. 47.

magatartás kötelezően követendő előírása. Ez a jog *genus proximuma*. Amikor a jogot definiáljuk, a jog *differentia specificáját* az állami kényszerben határozzuk meg. A jog tehát az állami kényszer eszközével megtámogatott norma, és ebben látjuk a jog sajátosságát.

A jog azonban nem homogén rendszere az állami eszközökkel kikényszeríthető normáknak. Az állami úton való kikényszerítésnek két alapvető útja van. Az egyik, hogy a társadalom tagjaira nézve kötelező, jogalkotói autoritással megalkotott szabályokat az állam a közhatalommal felruházott hatósági apparátussal kényszeríti ki. A másik, hogy a társadalom tagjai bírósághoz fordulnak, és a kötelező normákat a bíróság kényszeríti ki, a bírósági döntések végrehajtásán keresztül.² Az előbbi jogviszonyok az állam és a polgár viszonyában közhatalmi aktsussal kikényszerített kötelezettségek körét írják le, amelyek a közjog terénümát határozzák meg, az utóbbiak során pedig a magánjogi jogalanyok jogvitáját oldják fel a bíróság döntésével.

Abból indulunk ki, hogy a tárgyi jog két, egymástól viszonylag jól elkülöníthető területre: közjogra és magánjogra oszlik. Ez a megközelítés nemcsak elméleti síkon érezteti hatását, de erősen befolyásolja azokat a válaszainkat is, amelyeket egyes magánjogi problémákra a jogalkotás, illetőleg a jogalkalmazás síkján adni próbálunk.

A jognak közjogra és magánjogra való felosztása hagyományosan a következő szempontokon alapszik:

i) a közjogi jogviszonyok az állami szervezetrendszeren belüli, továbbá az állam és a magánjogi jogalanyok közötti jogviszonyokból épülnek fel, míg a magánjogi jogviszonyok magánjogi jogalanyok közötti jogosultságokat és kötelezettségeket jelentenek (alanyi ismérv);

ii) ehhez kapcsolódik a közjogi jogviszonyok vertikális, míg a magánjogi jogviszonyok horizontális jogviszonyokként való leírása (a jogviszony szerkezete);

iii) a közjogi norma a címzetthez intézett világos parancs, a magánjogi norma ugyanakkor jogosít és kötelez (logikai ismérv);

iv) a közjogi norma forrásai közjogi szabályok, míg a magánjog forrásai magánjogi normák (jogforrás);

v) a közjogi előírások kikényszerítése jellemzően a hatóság közreműködésével történik, míg a magánjogi jogvitákat a polgári perben, kontradiktórius eljárásban a bíróság dönti el, egyéb állami hatósági közreműködés nélkül, vagy a vitarendezés teljes egészében az állami közreműködés mellőzésével, választottbíróság vagy más alternatív vitarendezés útján történik (az alanyi jog érvényesítésének az útja).

² OLIVER WENDELL HOLMES: The Path of The Law. *Harvard Law Review*, 1897. 457–478., 457. DOI: <https://doi.org/10.2307/1322028>

2. A közjog és a magánjog közötti különbségtétel relativitása

Azonban a közjog és magánjog elhatárolását a fentiek szerint dogmatikai szempontból leíró kritériumok mindegyike cáfolható.

2.1. Az alanyi ismérv

Ami az alanyi szempontot illeti, a közjogi szereplők nagy része egyúttal a magánjogi forgalomnak is résztvevője, így közjogi vagy magánjogi jogviszonynak is alanyai lehet. Az állam és a közjogi jogi személyek mint magánjogi jogalanyok is magánjogi jogviszonyba kerülhetnek más magánjogi jogalanyokkal, de hatóságként is köthetnek szerződést (közigazgatási szerződés). Így a köztulajdon tárgyait képező javak használatát is biztosíthatják magánjogi (szerződéses) jogviszony keretében. Ez a lehetőség nem zárható ki, és ez a jogosultság tőlük mint magánjogi jogalanyoktól nem is vonható el. Ha azonban jogszabály a köztulajdon tárgyait képező javak hasznosításának a megoldására kötelezően nem írja elő a magánjogi utat, nem zárható ki az sem, hogy nem magánjogi, hanem közjogi jogosultság az, ami a közjavak használatát biztosítja. Ebből adódik, hogy a közjavak használatának, illetőleg hasznosításának a biztosítása és a használat feltételeinek meghatározása során a közigazgatás választhat, hogy azt adott esetben magánjogi vagy közigazgatási úton oldja-e meg. Ez a választási lehetőség a közigazgatás számára csak akkor nem áll nyitva, ha a használat biztosításának kötelező módját a törvényi szabályozás meghatározza.

A döntés maga közigazgatási döntés, és csak egyirányú lehet: a közigazgatási út helyett választhat a közigazgatás magánjogi megoldást, de olyan jogviszonyokat, amelyek nem hordoznak közjogi elemet, nem helyettesíthet közigazgatási megoldásokkal. A magánjogi megoldás választása magában hordozza ugyanakkor azt a veszélyt, hogy a közigazgatás ezzel kicsúszik az alkotmányossági kontroll alól. Ezért a magánjogi út nem feltétlenül preferálandó.³ Ha viszont a közigazgatás választott, az általa választott megoldást következetesen kell alkalmazni, és nem lehet tőle eltérni a jogkövetkezmények alkalmazása körében sem. A közigazgatási vagy magánjogi jogviszony keretében való rendezés választása tehát a megoldás mint egész választását jelenti. Ez vonatkozik mind a használati viszonyok, mind pedig a megfelelő intézményi (szervezeti) keretek kialakítására és rendezésére.⁴ Ezt a gondolatmenetet követve a közigazgatási szerv szabadon dönt például arról, hogy a

³ HEIKO FABER: *Verwaltungsrecht*. 4. überarb. Aufl. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1995. 148.

⁴ FABER: i. m. 148.

köztéri parkolóhelyek használati jogát közigazgatási/közjogi, vagy magánjogi jogviszony (bérleti szerződés) keretében biztosítja-e, de ha már egyszer választott, akkor annak megfelelő jogai és kötelezettségei vannak, ideértve a jogellenes használat vagy hasznosítás esetén érvényesíthető jogkövetkezményeket is.

Ezzel párhuzamosan magánjogi jogalanyok is válhatnak közfeladatot ellátó szereplőkké. A privatizáció nemcsak azzal valósítható meg, hogy az állam a köztulajdon vagyontárgyait magánjogi szereplők tulajdonába adja, hanem azzal is, hogy a köztulajdon hasznosításának a jogát engedi át piaci szereplőknek koncesszió vagy más szerződéses jogviszony útján. Az egészségügyi, oktatási, büntetés-végrehajtási, energiaellátási és rendvédelmi szektorok privatizálása nemzetközi tendencia. Ezeknek a tevékenységeknek a magánszférába való átengedése aligha járhat azzal, hogy ha a kórház, börtön, iskola, rendvédelmi funkciót ellátó szerv vagy szervezet stb. magánvállalkozásként, azaz magánjogi jogalanyként végzi a tevékenységét, akkor a közfeladat ellátása szempontjából más standardok és szabályok alá esik, mint az állami (közjogi) szférához kapcsolódó szereplő. Így az alanyi szempontú elhatárolás jelentősége elmosódik.

2.2. Vertikális és horizontális jogviszonyok

Hasonlóképpen relatív a helytállósága a horizontális és vertikális jogviszonyok közötti megkülönböztetésnek. Ennek talán legfontosabb jele az alkotmány, illetőleg az emberi jogok magánjogi jogviszonyokban való érvényesülése. Az alkotmányos és emberi jogok magánjogi jogviszonyokban való érvényesülésének kérdésére formális megközelítéssel első pillantásra viszonylag megnyugtató válasz adható azzal, hogy az alkotmány (az Alaptörvény) az állam kötelezettségeit szabályozza, így címzettje az állami szervezet; az emberi jogokat pedig az állam által kötött nemzetközi szerződések teszik jogi normává, így azok is csak az államokat kötelezik, más jogalanyokra azokból – belső jogi szabályozás híján – nem vezethető le kötelezettség.

Nyilvánvalóvá vált ugyanakkor, hogy az a klasszikus szemlélet, amely szerint az alkotmány mint az állami berendezkedés szabályozása, illetőleg az emberi jogok mint nemzetközi jogi normák csak államokat kötelezhetnek, nem tartható fenn. Különböző utakon, de mára a jogtudomány egyértelműen eljutott erre az eredményre.⁵ A Ptk. 1:2. § (1) bekezdése is értelmezési alapelvként rögzíti, hogy a Ptk.

⁵ VÉKÁS LAJOS: *Az új Polgári Törvénykönyv elméleti előkérdései*. HVG-ORAC, Budapest, 2001. 4. Fejezet; AHARON BARAK: Constitutional Values and Private Law – The Theoretical Framework. In: DANIEL FRIEDMANN – DAPHNE BARAK-EREZ (eds): *Human Rights in Private Law*. Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2002. 13–42., 13.

rendelkezéseit Magyarország alkotmányos rendjével összhangban kell értelmezni. Az alkotmányos és emberi jogoknak a magánjogi jogviszonyokban való érvényesülése a tradicionális polgári jogi dogmatika oldódásával jár, ami általános folyamatként a polgári jog valamennyi területét érinti. A legnagyobb kihívást valószínűleg az jelenti, hogy a magánjogi gondolkodásnak képesnek kell lennie arra, hogy a társadalmi értékeléseket hatékonyan, következetesen és hitelesen közvetítse az elmélet és a gyakorlat felé. Az egyik nagy korlát ebben éppen a közjog és a magánjog kettősségében való gondolkodás lehet. Ezekben az összefüggésekben ugyanis a valóság már túlhaladta az elméleti vitákat: az emberi jogi érvelés az egyes jogrendszerekben a magánjogi jogviszonyokat közvetlenül érintő szabályozás⁶ és gyakorlat részévé vált.

Napjaink jogi gondolkodásának egyik jellemző trendje, hogy a digitalizáció, illetőleg a mesterséges intelligencia terjedésével kapcsolatos kihívásokra a jog az alapjogi gondolkodás mentén keresi a választ. A társadalmi egyenlőtlenségek, a hátrányos megkülönböztetés kockázata vagy a magánélet sérelme nem jogágak mentén fogalmazódik meg. A szakmai viták, jogágaktól függetlenül, az alapjogi jogvédelem gondolat körében tematizálódnak. Ez egyúttal abba az irányba is mutat, hogy a közjog és a magánjog közötti különbségtétel formális értelemben fenntartható, érdemben viszont egyre kevésbé értelmezhető. Ezt a folyamatot jelzi és erősíti az az európai uniós jogalkotás, amely a mesterséges intelligencia és az adatvédelem kapcsán felmerülő kihívásokra jogágaktól független szabályozással reagál.⁷ Nyilvánvalónak tűnik, hogy mind a közjog, mind a magánjog egységes értékrendet kíván érvényre juttatni, és ehhez azonos értékékszletet használ.

2.3. A logikai ismerv

A logikai ismerv, amely szerint a közjog imperatív parancsban, míg a magánjog jogosultságokban gondolkodik, talán sosem volt teljesen következetes. Közjogi szabályok is rögzítenek jogosultságokat, és az alapvető jogosultságok meghatározása az Alaptörvénynek is központi részét képezi. A magánjognak is természetes részei azok a tilalmak, amelyek a felek tulajdonosi rendelkezési szabadságát, ille-

⁶ Az angol Human Rights Act alkalmazása kapcsán jól jelzi az angol gyakorlat tendenciáit a Pye-ügy is. Lásd az Európai Emberi Jogi Bíróság döntését a J. A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. the United Kingdom (Appl. no. 44302/02, Judgement 03 August 2007) ügyben.

⁷ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act).

tőleg szerződési szabadságát korlátozzák, sokszor éppen a közérdek védelme érdekében. Ilyen például a jogszabályba ütköző szerződések tilalma, a jóerkölcsbe ütköző szerződések semmissége vagy a jognyilatkozat pótlásának a lehetősége a joggal való visszaélés szabályai alapján akkor, ha a jognyilatkozat megtagadása nyomós közérdeket sért. A kártérítési jog fejlődése és története szorosan összefügg a büntetőjog és a magánjog szétválásával. Ennek a fejlődésnek az egyik lehetséges értelmezése a magánjog szerepének erősödése a társadalom irányításában. A magánjog ugyanakkor nemcsak ennek a fejlődésnek az eredménye, hanem egy intakt belső logikára felépülő rendszer is. Ez a fejlődés a magánjogot – és különösen a kártérítési jogot – megszabadította a magatartásoknak attól a morális értékelésétől, amely a büntetőjog feladata lett.⁸ JHERING is nagyon erősen érvelt amellett, hogy a magánjog tisztaságát meg kell őrizni, abban büntető elemeknek nincs helye.⁹

Ezek az elméleti érvek ugyanakkor nem teljesen meggyőzőek, amennyiben a jogrendszer megfelelő működésének ez a „tisztaság” nem feltétele, és a büntető elemek elfogadása a magánjogban voltaképpen soha nem okozott funkcionális problémákat. Nem csak arról van szó továbbá, hogy a magánjog együtt tud élni büntetőjogi elemekkel, de valójában sosem volt teljesen mentes tőlük.¹⁰ Nehéz vitatni továbbá olyan jogintézmények represszív természetét, mint az *astreinte* a francia jogban, a *Schmerzensgeld* a német jogban, a kötbér és a foglaló a szerződési jogban, vagy akár a nemvagyoni kártérítését az európai jogrendszerek kártérítési jogában. Cáfolhatóak azok az érvek is, amelyek a büntető kártérítést az európai jogrendszerek alkotmányos rendjével tartják összeegyeztethetetlennek. A német BGH ennek alapján tagadta meg amerikai bírósági ítéletek elismerését és végrehajtását Németországban,¹¹ ez azonban a német szakirodalomban erős vitát váltott ki. A *nulla poena sine lege* és a *nullum crimen sine lege* elveibe való ütközés megfelelő szabályozási keretekkel elkerülhető,¹² az pedig nem alkotmányos és közrendi kérdés, hogy a büntető jellegű szabályok a jogrendszer melyik jogágában kerülnek megalkotásra.

Hasonlóképpen közérdekvédelmi eszközzé válhat a személyiségi jogok védelme, amikor a magánjog, kitérve a magánjogi jogviszony szerkezetének az adottságaiból, a személyiségi jogvédelem körében a közösséget teszi a jogvédelem alanyává [Ptk. 2:54. § (5) bekezdés].

⁸ BERNHARD GROSSFELD: *Die Privatstrafe: ein Beitrag zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts*. A. Metzner, Frankfurt am Main – Berlin, 1961. 14.

⁹ RUDOLF VON JHERING: *Der Kampf um's Recht*. 13. Aufl. Wien, 1897. 90.

¹⁰ INA EBERT: *Pönale Elemente im deutschen Privatrecht*. Mohr Siebeck, 2004. 574.

¹¹ NJW 1992, 3096.

¹² DIRK BROCKMEIER: *Punitive damages, multiple damages und deutscher ordre public*. Mohr Siebeck, 1999. 16.

2.4. A jogforrási ismerv

Ami a jogforrási ismervet jelenti, a törvények és más jogszabályok nem kategorizálhatók közjogi és magánjogi szabályok szerint, vagy legalábbis ez a felosztás csak nagyon kevés jogszabály esetén tud egyértelműen érvényesülni. Minden jogszabály mögött ugyanaz a közjogi autoritás áll. A polgári jog diszpozitív szabályai mögött is a közjogi jogalkotó autoritása van, amely a felek számára biztosítja a szabálytól való eltérés lehetőségét. A generálklauzulák, amelyek a bíróságok számára megadják az írott szabályoktól való eltérés lehetőségét abban az esetben, ha a tényállás alapján érvényre juttatandó társadalmi értékelés nem egyezne az írott jog tartalmával, szintén a jogalkotó autoritás felhatalmazásán alapulnak.

Egyre gyakrabban találkozunk azzal is, hogy a társadalmi igazságosság biztosítása érdekében a jogalkotó a magánjogi jogviszonyokat *ad hoc* jogalkotással szabályozza vagy korrigálja. Erre jellemzően olyan helyzetekben kerül sor, amikor a társadalom szélesebb körét érintő kockázatokra a magánjog diszkrét szerkezete nem tud hatékony választ adni.¹³

A polgári jognak több olyan szabálya is van, amely a bírósághoz való fordulás jogát érinti, vagy a bíróságoknak biztosít a felek jogviszonyába való beavatkozással alakító jogokat. Ilyen szabály például az elévülés, amely a követelés bírósági úton való érvényesíthetőségét szünteti meg. Abból, hogy az elévülés szabályait a magyar jogalkotó a Polgári Törvénykönyvben helyezte el, még nem következik, hogy ezek a szabályok ne lennének közjogi rendelkezéseként tételezhetők.¹⁴ Ha a gyakorlatban azon gondolkodunk, hogy a kötbér vagy a kamat bírósági mérséklését lehetővé tévő szabályok diszpozitív vagy kógens természetűek, bizonytalanná válunk ezen normák közjogi vagy magánjogi természete kapcsán.

Ennek a fordítottja is igaz, a közjogi szabályok oldaláról. A pernyertesség esélyének az elvesztését ügyvédi műhibaperekben a bírói gyakorlat a bírósághoz való fordulás jogának a csorbulásaként tematizálja, és személyiségi jogsértésként kezeli, sérelemdíj-fizetési kötelezettséggel szankcionálva az ügyvéd mulasztását. Ez a gyakorlat figyelmen kívül hagyja azt, hogy az állammal szembeni állampolgári jogok nem feltétlenül azonosak a polgári jog szerinti személyiségi jogokkal, mert a céljuk nem az emberi méltóság vagy a társadalmi önrendelkezési jog védelme a Ptk. által definiált magánjogi jogviszonyokban (Ptk. 1:1. §). A bírósághoz való jog az állampolgár jogosultsága az állammal szemben, illetőleg ennek biztosítása az

¹³ ATTILA MENYHÁRD: Promoting Social Justice in Private Law. In: KRISTIÁN CSACH (ed.): *Ad hoc legislativa v súkromnom práve*. Leges, Praha, 2020. 11–28., 18

¹⁴ Az érvekre és ellenérvekre lásd a Kúria mellett működő Új Ptk. Véleményező Testület állásfoglalását az elévülés szabályainak az értelmezéséről: https://kuria-birosag.hu/hu/ptk?tid%5B%5D=411&body_value=

állam kötelezettsége a polgárával szemben. Ez azonban nem a személyiség védelméből, hanem az államnak a közösséggel szembeni kötelezettségeiből fakad. Az ügyvéd tehát ezt a jogot nem sértheti meg az ügyfelével szemben. Ezért a Kúria, a bírósághoz fordulás jogának személyiségi jogi összefüggéseiről szóló 8/2025. Jogegységi határozatával (Jpe.IV.60.038/2024/13.) helyesen foglalt akként állást, hogy a bírósághoz fordulás joga nem személyiségi jog, ezért a bírósághoz fordulás jogának sérelme személyiségi jogvédelmet nem alapoz meg.

2.5. A jogérvényesítés útja

A jogérvényesítés útja a közjog és a magánjog között valós különbségtételt jelent, de valójában ez technikai-szerkezeti különbség, és nem tekinthető érdeminek. Bár a magánjogi jogérvényesítés a fél magánérdekének a védelme érdekében, a magánautonómia körébe tartozó döntés alapján indított eljárás, az ügyész a közérdek védelmében szintén felléphet. Ezzel megtörik a magánjogi jogérvényesítésnek a magánautonómiához kötött paradigmája. Az érdemi különbség a (magán)jog és a szabályozás közötti különbségtételben érhető tetten.

3. Magánjog és szabályozás

A szabályozás (*regulation*) a jogalkotó parancsa. Szabályozás esetén a jogalkotó prediktálja a jövőbeli kockázatokat, és felülről lefelé építkező módon szabályokat fogalmaz meg a jövőben várhatóan keletkező kockázatok csökkentése érdekében, amelyet a norma címzettjei követni kötelesek. A szabályozás nem standardokon, hanem világos, konkrét szabályokon alapul, jellemzően *ex ante* természetű, és lehet akár teljesen értékmentes is. A szabályozás a törvényhozó (jogalkotó) hatalom útján teremtett írott jogként jelenik meg: a jogot a jogalkotó hatalom teremti meg és hirdeti ki, amely a jövőre nézve érvényes, ideértve azt is, hogy a jövőben keletkező társadalmi konfliktus rendezését célozza.

A magánjog keletkezése fordított irányú: a magánjogi jogalanyok bírósághoz fordulnak a már létező társadalmi konfliktus rendezése, illetőleg lezárása érdekében, amelyet a bíróság akkor is megtesz, ha nem áll rendelkezésre a jogviszonyra irányadó közjogi szabály. A magánjog ezért nem tételez írott jogot. A jogot ebben a jogviszonyban a bíróság döntése teremti meg. A magánjog ezért alulról felfelé épül, jogalkotói autoritás által adott parancs hiányában is. Ezért mondható a polgári jogra az, hogy a társadalom szerveződésének az autonóm rendje. A magánjog jellemzően elvekre és standardokra épül, a megközelítés pedig elsődlegesen *ex post*

jellegű: a felek a már létező konfliktussal fordulnak a bírósághoz. Ez nem jelenti azt, hogy a magánjogban ne lennének *ex ante* jogvédelmi eszközök, mint például a károkozástól vagy a tulajdonba való beavatkozástól való eltiltás, ezek azonban nem rendszerszerűek.

A kérdés ennek kapcsán ma elsősorban az, hogy melyik megoldás lehet célravezető? Különösen élessé vált ez a kérdésfeltevés annak kapcsán, hogy a digitalizáció és a mesterséges intelligencia társadalmi kockázataira a jognak szabályozással kell-e reagálnia, vagy sem?

A szabályozás előnye, hogy világos játékszabályokat tud teremteni, ez azonban valószínűleg illúzió annyiban, hogy nincsen jövőbiztos szabályozás. A szabályozást folyamatosan igazítani kell a társadalmi körülmények változásaihoz. A jogalkotó hajlamos a túlszabályozásra is, mert a szabályozás jövőbeli kockázatok predikcióin, ha úgy tetszik, félelmeken alapszik. A szabályozás nem tudja figyelembe venni a társadalom adaptációs mechanizmusainak az eredményeit, és ez könnyen vezet túlszabályozáshoz, mert a predikció sohasem lehet tökéletes. Egyes tételezett kockázatok valóban megvalósulnak, és az derül ki róluk, hogy szabályozást igényeltek, míg más kockázatok nem bizonyulnak reálisnak. A szabályozás így felesleges költöttségeket eredményezhet, amely az innovációt úgy fojtja le, hogy közben annak nincsen társadalmi hozadéka. Más kockázatokra a jogalkotó nem gondol előre, ezért ezek kívül rekednek a szabályozás körén. Ez utólagos korrekciót tesz szükségessé. Mivel a jogalkotó kockázatkerülésre törekszik, hajlamos arra, hogy túlszabályozzon.

A magánjogon alapuló modell hozzávetőlegesen határozza meg a tiltott és a megengedett magatartások határait, illetőleg a társadalomban keletkező kockázatok telepítésének a rendjét. Előnye, hogy csak valós konfliktusokra és kockázatokra reagál, hiszen a bírósághoz a társadalmi szereplők ilyenekkel fordulnak. Ugyanakkor lassabb, mint a jogalkotás, és kevésbé alkalmas tömeges kockázatok, továbbá tömeges konfliktusok kezelésére.

A magánjog működésének legpontosabb leírása a bírósági ítéletet értékelési folyamatként határozza meg. Ebben a mechanizmusban a bíróság a releváns értékek zárt körének meghatározása útján, ezeknek a releváns értékeknek az ügy tényállása alapján történő összevetése és együttes mérlegelése eredményeként, az általa meghatározott prioritások és jogpolitikai célok mentén dönt az ügyben. Az, hogy az egyik felet megilleti-e jogosultság a másik féllel szemben, ennek az értékelésnek az eredménye. A magánjogot tehát rugalmas rendszernek kell tekinteni,¹⁵

¹⁵ WALTER WILBURG: *Entwicklung eines beweglichen Systems im Bürgerlichen Recht*. (Rede gehalten bei der Inauguration als Rector magnificus der Karl-Franzes Universität in Graz am 22 November 1950.) Kienreich, Graz, 1950.; WALTER WILBURG: *Zusammenspiel der Kräfte im Aufbau des Schuldrechts*. *AcP*, 1964. (4), 346–379., 364.

amelyben az ítéletek a releváns értékek és érdekek közötti egyensúly eredményei. Ebben a rugalmas rendszerben például a szerződés kötelező ereje négy alapvető érték – a magánszféra autonómiája, a másik fél magatartására és nyilatkozataira való támaszkodás védelme, a szándékolt csere objektív értékelése és az önállóság – közötti egyensúlyon múlik.¹⁶

A magánautonómia értéke attól függ, hogy a szerződő felek a szerződés megkötése során mennyire voltak tájékozottak, és hogy a szerződés megkötésére vonatkozó döntésük önkéntes volt-e. Ebből a szempontból a jog az értékek közvetítésének és érvényesítésének mechanizmusaként írható le.¹⁷ Mivel az egyes esetek ilyen értékelése nem strukturálható úgy, hogy arra egy rendszer épülhessen, ehhez jogszabályokban rögzített érvekre, valamint normákra és doktrínákra van szükség. Ilyen struktúra hiányában nem lenne lehetséges a szakmai diskurzus és az érvek közös megértése. Ha nincs ilyen közös megértés, nem lehet megállapítani a következtetések hatályát, és nem lehet előre jelezni a következményeket más esetekre nézve.

A magánjogban a normák tartalmát a bírák állapítják meg az írott szabályok, doktrínák és generálklauzulák értelmezése, konkretizálása és alkalmazása révén. A generálklauzulák a jogértelmezés és jogérvényesítés társadalmi értékelés felé való megnyitásának eszközei. Amennyiben a jogpolitika megvalósítása a metodológiai kereteken belül történik, a rendszer koherens marad. A bíróságok szerepének a következménye az, hogy a magánjog tartalma valójában hipotetikus esetek kimenetelének előrejelzésére vonatkozó kijelentésekből áll.¹⁸ A magánjogban a bíróság nem alkalmazza, hanem a szabályok értelmezése és konkretizálása útján alkotja a jogot. A jogpolitikai kérdések és a társadalmi értékelés figyelembevételével kialakított logikai struktúra egy olyan speciális módszert eredményez, amely a jogot közel hozza a művészet természetéhez.¹⁹

4. A közjog heterogenitása és magánjogi kapcsolódások

Valószínűleg hibás megközelítés ezen ismérvek szempontjából is a közjogot homogén jogterületként kezelni. Az Alaptörvény egyértelműen közjogi szabály, ugyanakkor a célja az értékközvetítés, és a kikényszerítése nem hatósági vagy bírósági

¹⁶ FRANZ BYDLINSKI: A „Flexible System” Approach to Contract Law. In: HANS HASUMANNINGER et al. (eds): *Developments in Austrian and Israeli Private Law*. Springer, Wien – New York, 1999. 9.

¹⁷ JÜRGEN HABERMAS: *Between Facts and Norms*. Polity Press – Blackwell, Cambridge, 1997. 255.

¹⁸ ATTILA MENYHÁRD: Text, Values and Interpretation – The Role of Judges and Legislative Power in Private Law. In: MARTIN BELOV (ed.): *Courts, Politics and Constitutional Law – Judicialization of Politics and Politicization of the Judiciary*. Routledge, Oxon – New York, 2020. 69–82.

¹⁹ Lásd az *ars* utalást Ulpianus „ius est ars boni et aequi” maximájában.

rendszeren keresztül valósul meg. Az alapjogok meghatározása során jogosultságokat alapít, amelyek *ex post* kikényszerítéssel érvényesülnek. Az alkotmány és a magánjog közös vonása, hogy létezésük és érvényesítésük írott normák nélkül is működőképes, értékelést közvetítenek, és az értelmezésük az absztrakció magas szintjén megfogalmazott szabályok konkretizálásával valósul meg. Az alkalmazásuk egymásnak ellentmondó, komplexen megjelenő értékek közötti súlyozott prioritások felállítása mentén, az értelmezés során, azaz a bíróság (alkotmánybíróság) által meghatározott jogpolitikai célok megvalósítása érdekében történik. Ilyen szempontból az alkotmányos és a magánjogi gondolkodás között feltűnően nagy a hasonlóság.

Az alkotmányos elveknek és jogértelmezésnek a magánjogi bírói gyakorlatban is érvényesülniük kell, hiszen a bíróság, az államszervezet részeként, nem hozhat olyan döntést, amely a rá irányadó alaptörvényi rendelkezésekkel ellentétes. A közigazgatási jog, amelyre leginkább igaz lehet a fentiek szerint leírt dogmatikai szempontrendszer, lehetővé teszi a hatóság számára azt, hogy a közfeladat ellátását közigazgatási szerződési jogviszony keretei között oldják meg.²⁰ A büntetőjogra nem vonatkozik a hatósági jogérvényesítés kritériuma, az eljárásjogok pedig sajátos keverékét képezik egyfelől azoknak az anyagi jogi szabályoknak, amelyek érvényesítésére a kereteket biztosítják, másfelől pedig az eljárásjogi rendelkezéseknek. A magánjog és a polgári eljárásjog kapcsolódási pontjai még jórészt feltárára várnak, ugyanakkor nyilvánvaló, hogy például a kártérítési felelősségi jogban az eljárási jog nem pusztán technikai kerete az anyagi jog érvényesítésének. Az anyagi jogi és eljárás jogi szabályok funkcionálisan ekvivalens megoldásokat nyújthatnak például az esély elvesztésének a megítélése vagy a bizonyítási teher megfordítása kapcsán.

A gyakorlatban egyre inkább lehetetlennek tűnik a magánszféra és a közszféra (vagy állami sféra) megkülönböztetése és elhatárolása. Közjog és magánjog megkülönböztetése kapcsán ugyanakkor az biztosan állítható, hogy a magánjog elsősorban magánérdeket, a közjog pedig közérdeket érvényesít. A magánjog középpontja a személy, a magánjogi jogalany és a magánjogi jogalanyoknak az egymáshoz való viszonya, a közjog középpontja pedig a közösség. A magánjogi jogviszonyban egyik jogalany sem gyakorol közhatalmat, azaz nem rendelkezik megelőző és megtorló hatalommal. Elmondható az is, hogy magánjogi szabály az, amely magánjogi jogalanyt nyújt – a saját kezdeményezésére – jogvédelmet másik magánjogi jogalannyal szemben.

²⁰ NAGY MARIANNA: Közigazgatási szerződés. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS ISTVÁN), <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023), [23].

A közjog és magánjog közötti különbségtétel és a tárgyi jog ilyen természetű felosztása didaktikai szempontból hasznos, azonban nem támasztható alá megnyugtató következetességgel,²¹ és gátat is vet magánjogi gondolkodásunk szükséges rugalmasságának. A jog közjogra és magánjogra való felosztásának a helyessége megkérdőjelezhető,²² ugyanakkor jól jelzi a jog heterogenitását, mert közjog és magánjog között valóban minőségi különbség van.

5. Közjogi versus magánjogi társadalomirányítás

Az elsődleges különbség közjog és magánjog, illetőleg szabályozás és (magán)jog között a jog keletkezése és a jogérvényesítés útja. A közjog a jogalkotó autoritással felruházott legitim államhatalmi szervek írott formában megjelenő parancsa. A közjogi kikényszerítés során az állam áll szemben a polgárral, és ebben a vertikális jogviszonyban a közösség gyakorolja az állam útján a hatalmat az egyén felett. A közjog voltaképpen a közhatalmat, a magánjog pedig a magánhatalmat jeleníti meg. A közjognak egy része, különösen az alkotmányjog és a büntetőjog, társadalmi értékelést közvetít, és ez jellemzője a nemzetközi jognak is. A közigazgatási jog nem szükségszerűen közvetít értékeket, miközben a társadalmat formálja. A közjogi jogérvényesítés sajátossága a szankcionálás körében, hogy a tényállást állami szervek tárják fel, továbbá a döntéseknél elegendő az egyoldalú legitimáció. A hátrányos jogkövetkezmény alkalmazásának a jogsértő fél szempontjából kell legitimnek lennie.

A közjog és a magánjog közötti különbségtétel a jognak a gazdasági szerkezetre való reflexiója. A közjog és a magánjog szerepéről zajló diskurzus valójában az állam társadalmi és gazdasági szerepvállalásáról szól. Leképezése annak is, hogy a társadalom egyes kérdésekben a jogalkotóba vagy a bíróságokba helyezi-e a bízalmát. Az alapvető kérdés voltaképpen az, hogy a társadalmi jólét megvalósítása a piacokon vagy a közszolgáltatási szektoron keresztül biztosítható-e leginkább. Az állam és más kollektív társadalmi cselekvés annak érdekében létezik, hogy olyan szükséges tevékenységeket biztosítson a társadalom tagjai számára, amelyeket a magánszektor nem tud megoldani. AVNER OFFER szavaival, egy olyan társadalom,

²¹ A folyamatra lásd LÁBADY TAMÁS: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2002. 22.

²² JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2005. 180., http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_5617_section_1091.pdf

amely kizárólag a piacokra hagyatkozik, ha ez egyáltalán lehetséges, szegény, hazug és nyomorúságos hely lenne.²³

A magánjogi és a közjogi kikényszerítés hangsúlyainak az együttélése sajátos hullámzást eredményez a jog történetében.

Napjaink egyik legtöbbet vitatott, különösen fogyasztóvédelmi és versenyjogi kontextusban felmerülő problémája a magánjogi és közjogi kikényszerítés kérdése. A probléma gyökere kettős. A magánjog *inter partes* igényérvényesítési eszközei (középpontban a kártérítési igénnyel) nem alkalmasak arra, hogy valóban preventív hatást gyakoroljanak a jogsérelmet okozó piaci szereplők magatartására olyan helyzetekben, amelyekben az okozott hátrány károsultanként elég kicsi ahhoz, hogy a bírósághoz fordulás „ingerküszöbét” ne érje el, vagy amelyekben a sérelmet szenvedett fél nem tudja az őt ért hátrányt megfelelően és meggyőzően, megalapozott kártérítési igény formájában lefordítani a magánjog „nyelvére”. Az előbb említett helyzet jellemző fogyasztóvédelmi, az utóbbi pedig jellemző versenyjogi probléma.

A fogyasztókat érő érdeksérelmek egyik jellemző vonása, hogy az egyes fogyasztóknak okozott hátrányok jellemzően kicsik, ezért azokat a sérelmet szenvedett felek vagy egyáltalán nem veszik észre, vagy nem tartják hatékonynak kifogások bejelentését és ehhez kapcsolódó igények érvényesítését, mert aránytalanak érzik a befektetett energiát, ha pedig elég határozottan lépnek fel, akkor legfeljebb a kifogást elfogadva kártalanítja őket a sérelmet okozó fél. A sérelmet okozó fél biztos számíthat ezeknek a gátló tényezőknek a hatására, így várhatóan a fogyasztóknak csak egy részét kell majd kártalanítani; a sérelmet okozó magatartás folytatásában ezért összességében továbbra is érdekelt. Annak, hogy a polgári jog a szavatossági igényeket, a kártérítési igényt és ehhez – az érvényesített igényhez mérten nem hatékony – a bírósági utat kínálja megoldásként, jelentős szerepe lehet ebben. Ezért kerülnek előtérbe a fogyasztóvédelmi jogalkotásban a közjogi igényérvényesítési eszközök (engedélyezési rendszerek, hatósági felügyelet, bírságolás, adminisztratív intézkedések, tevékenységek korlátozása stb.), amelyek e problémák megoldására a magánjogi igényérvényesítésnél hatékonyabb alternatívát (kiegészítő eszköztárat) biztosítanak.

A versenyjogi jogsértések egyik központi jelentőségű tényálláscsoportját képezi a piaci versenyt korlátozó megállapodások és összehangolt magatartások. A piaci versenyt jogellenesen korlátozó magatartás szankcionálására a magánjog – amint az jól látszik például a XX. század eleji német, angol és hazai bírói gyakorlatban is – alapvetően két eszközt kínál: a kartell létesítésére irányuló szerződés

²³ AVNER OFFER: *Understanding the Private-Public Divide – Markets, Governments and Time Horizons*. Cambridge University Press, Cambridge, 2022. 10.

semmisségét jóerkölcsbe, illetőleg közrendbe ütközés (amennyiben e tényállások jogszabályi tilalom hatálya alá esnek: jogszabályba ütközés) miatt, továbbá kártérítési igény érvényesítését. A szerződés érvénytelensége a kartellező piaci szereplőkön kívül eső sérelmet szenvedett versenytárs vagy fogyasztó helyzetén nem változtat; a szerződés kikényszerítésének megtagadása az ő helyzetén nem javít, ennek legfeljebb a kartell résztvevői számára lehet jelentősége. A kártérítési igény érvényesítése – amely elvileg természetesen lehetséges – azért nem jelent a kartell folytán sérelmet szenvedett piaci szereplők számára hatékony érdekvédelmi eszközt, mert ezek az igények a kár ténye, mértéke és a kartell, valamint a keletkezett vagyoni hátrány közötti okozati összefüggés bizonyítási kényszerén többnyire megtörnek. A magánjogi eszközrendszer így nem alkalmas a kartellezéstől való visszatartásra, és preventív hatást csak mérsékelten képes kifejteni, ezért épült ki a versenyjogi intézményrendszer, és jött létre speciális versenyjogi szabályozás, a versenyjogi jogsértések önálló szankciórendszerével.²⁴

A fogyasztóvédelem és a versenyjog közjogi intézményrendszeréből azonban hiányzik az az igényérvényesítési érdekelttség és felderítési képesség, amelyet a magánjogi igényérvényesítés nyújtani képes. Ez a közjogi kikényszerítésnek képezi a jelentős korlátját, ezért ma már nyilvánvalónak látszik, hogy a közjogi és magánjogi kikényszerítés csak együttesen lehet megfelelően hatékony eszköze a prevenciónak. Ez nemcsak a közjogi intézményeknek, igényérvényesítési eszközöknek és szankciórendszernek a magánjogi kikényszerítéssel való megtámogatása iránti igényt veti fel. A magánjog szempontjából is nyilvánvalóvá teszi annak szükségességét, hogy a magánjog váljon nyitottá – e területeken való hiányosságának orvoslása és a preventív hatás biztosítása érdekében – olyan szankciók befogadására, amelyek túlmutatnak a tradicionális magánjogi felfogáson, a kiegyenlítő igazságosság biztosításán.

Lényegében ezt a célt tölti be az angolszász jogokban a büntető kártérítés (*punitive damages*),²⁵ amelynek létjogosultságát és szerepét kifejezetten azzal támasztják alá, hogy alkalmazásával a magánjog képes preventív hatást kifejteni olyan helyzetekben, amelyekben ezt a magánjogi igényérvényesítés nehézségei miatt a magánjog egyébként nem tudná elérni. Így a magánjog alkalmassá válhat arra, hogy a károsító magatartásokra visszatartó hatást gyakoroljon.

Napjaink egyik fontos kihívása, hogy a környezetvédelmi politika magánjogi kikényszerítése erősítheti-e a környezetvédelmi értékek érvényesítését. A környezetvédelem hagyományosan közjogi eszközrendszerben gondolkodik, ami annyiban

²⁴ Az ezzel kapcsolatos viták legújabb eredményeire lásd JÜRGEN BASEDOW (ed.): *Private Enforcement of EC Competition Law*. Kluwer Law International, 2007.

²⁵ A hazai szakirodalomban bővebben lásd: LÁBADY TAMÁS: Az eszmei és büntető kártérítés a common law-ban. *Állam- és Jogtudomány*, 1994. (1–2), 69–112.

logikus, hogy a természeti környezet védelme nem magánérdek, hanem közérdek. Azokban a helyzetekben azonban, amelyekben a környezetvédelem magánjogi érdekké tehető, a környezetvédelmi értékeket akár az állammal szemben is védeni lehet. Valójában ezt a célt szolgálják azok a törekvések, amelyek a természetnek vagy természeti képződményeknek biztosítanak jogalanyiságot. Ezáltal ugyanis olyan érdekközpontok keletkeznek, amelyek magánjogi érdekként érvényesítik a környezetvédelmi célokat más jogalanyokkal vagy akár az állam beavatkozásával szemben is. Ezáltal ebben a szférában korlátozódik a környezetvédelmi szempontok beáldozásának a lehetősége a jóléti célok oltárán. Azokban az országokban, elsősorban Dél-Amerikában, Ausztráliában és Új-Zélandon, továbbá afrikai államokban, ahol ez a kérdés előtérbe kerül, szorosan kapcsolódik az adott területen élő őslakosok tulajdonhoz való jogával („indigenous title” doktrínák) és a kulturális identitásuk megőrzéséhez fűződő jogokkal.

6. Jogági jogellenesség

Több olyan társadalmi kockázat is van, amelyek párhuzamos közjogi és magánjogi szabályozottság alá esnek. A konzekvens gondolkodásunk szerint a jogban a jogáganként vizsgálándó jogellenesség (jogági jogellenesség) tétele érvényesül, azaz ami közjogi szempontból jogszerűnek minősül, az magánjogi szempontból még nem feltétlenül az. A közjog és magánjog elhatárolásán nyugvó jogági szemléletnek az egyik következménye az, hogy egyes jogterületek (jogágak) között gondolkodásunk kínai falakat látszik tételezni. Sokszor úgy tűnik, abból indulunk ki, hogy az egyes jogágak normáinak címettjei, a szabályozás jogpolitikai céljai és a jogágakhoz kapcsolódó önálló szankciórendszerek oly módon és mértékben térnek el egymástól, ami lehetetlenné teszi és megakadályozza az egyes jogágakon belül érvényesülő jogpolitikai céloknak és értékeléseknek a kivetítését a másik jogág által szabályozott jogviszonyokra. A polgári jognak valamennyi területén nagyobb keresgélés nélkül is lehet találni olyan problémaköröket, amelyek középpontjában közjog és magánjog elhatárolása áll, még akkor is, ha közjog és magánjog elhatárolásának kérdése egyes területeken különböző hangsúlyokkal jelentkezik.

Mai jogunkban általánosan elfogadott az az álláspont, hogy a polgári jog általános kártérítési felelősségi tényállása elemeként, a károkozó magatartásnak a kártérítési felelősség egyik előfeltételeként meghatározott jogellenesség önálló magánjogi tartalommal bíró fogalom. Független az adott magatartás közjogi megítélésétől, és élesen el kell határolnunk a kártérítési felelősségnek egy másik feltételeként elvárt felróhatóságtól. Abból indulunk ki, hogy a károkozó magatartás jogellenessége megállapítható akkor is, ha a károkozó nem sértett meg valamely

kifejezett – közjogi vagy magánjogi – tilalmat, ugyanakkor a közjogi rendelkezések betartása sem jelenti azt, hogy a károkozó ne tartozzon polgári jogi felelősséggel a polgári jog kártérítési felelősségi szabályai alapján. Az, hogy a közjogi szabályok betartásával, illetőleg közigazgatási vagy jogszabályi felhatalmazás alapján járt el, nem jelenti sem azt, hogy magatartása jogszerű lenne, sem pedig azt, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, és így magatartásának felróhatósága hiányzik. A közjogi szabályok előírásainak relevanciája a polgári jogi felelősség szempontjából így két vonatkozásban, a jogellenesség és a felróhatóság értékelése kapcsán is felmerülhetne; válaszuk azonban mind a kettőre egyformán az, hogy a közjogi szabályozás figyelmen kívül marad a felelősség megállapítása során.

A jogellenesség vonatkozásában a közjogi szabályok relevanciáját már az az általánosan elfogadottnak tűnő elméleti kiindulópont is kizárja, amely szerint minden károkozást jogellenesnek kell tekinteni, ha az nem kifejezetten jogszabályi felhatalmazáson alapszik. Ezért a károkozás jogellenességének megállapítása során irreleváns a közjogi előírások vagy közigazgatási engedélyek előírásainak betartása: ha a károkozás a polgári jog felelősségi szabályában foglalt jogellenességi feltétel értelmezése szerint jogellenesnek tekintendő, azaz a közjogi norma nem minősíti az adott esetben a károkozást jogszerűnek, a károkozás az autonóm magánjogi értelmezés szerint jogellenesnek minősül. Ennek a jogellenességi koncepciónak a helyessége és fenntarthatósága azonban mind elméleti síkon, mind a bírói gyakorlat síkján megkérdőjelezhető.²⁶

Bár nem vitatható, hogy adott tevékenységek közjogi engedélyezettsége önmagában nem jelent felhatalmazást a károkozásra, erősen elgondolkodtató, hogy a jogrend így nem mér-e két mércével? Vannak olyan helyzetek, amikor nyilvánvaló, hogy egy építési vagy más közjogi engedélyben meghatározott, másokat zavaró kibocsátás mértéke elválasztható attól a kérdéstől, hogy a tevékenység másoknak okozott kára jogellenesnek, illetve a károkozó magatartása felróhatónak minősül-e. Más helyzetekben azonban – ha a károkozó magatartás azonos az engedélyezett tevékenységgel – erősen megkérdőjelezhető az autonóm jogellenességi fogalom fenntarthatósága. Érthető – még ha nem is feltétlenül prioritást érdemlő – ugyanis a társadalmi és piaci szereplők azon elvárása, hogy ha a jogrend egyszer már értékelt egy adott tevékenységet és azt jogszerűnek minősítette (közjogi engedély), akkor ezt az értékelést egy másik kontextusba helyezve, többlettényállási elem nélkül ne írja felül (polgári jogi jogellenesség).

²⁶ MENYHÁRD ATTILA: Közjog és magánjog hatáiról. In: FALUDI GÁBOR (szerk.): *Liber amicorum: studia P. Gyertyánfy dedicata: ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére*. ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2008. 297–309., 300.

7. Az állami szerepvállalás sokrétősége

Ha a közjogot a társadalomirányításban való jogalkotói szerepvállalás jogrendszerbeli lenyomataként értelmezzük, akkor a közjog az államnak a társadalomban és gazdaságban betöltött szerepéről alkotott konszenzus folyamánya. Ez a szakmai és társadalmi konszenzus a mai társadalmi és gazdasági viszonyok között is hiányzik. Ez valószínűleg abból fakad, hogy az állami szerepvállalás megítélése még mindig átmeneti állapotot mutat. Az állammal szemben támasztott elvárások és az állami célok sok tekintetben paternalisztikus szemléletet tükröznek. A társadalmi problémák megoldásaiban dominánsak maradtak a jogi szabályozási eszközök, és nem, vagy csak nagyon lassan alakulnak ki a társadalmi és gazdasági önszabályozásra épülő mechanizmusok. Ezt mutatják a szerződési szabadságot korlátozó vagy a szerződéses jogviszonyokba való állami beavatkozással járó jogalkotói lépések és az állampolgári magatartás állami kontrolljának erősödése is. Ezen az sem változtat, hogy ezek a lépések valós társadalmi vagy gazdasági kihívások vagy éppen európai közösségi szintű, a magyar államra terhelt külső kötelezettségeknek való megfelelés kényszere által született megoldások. Az erősödő paternalizmussal párhuzamosan érvényesülő ellentétes tendenciaként jelentkezik ugyanakkor az állami és önkormányzati szereplők polgári jogi szerződéses jogviszonyok alapján való kötelezettségvállalása, valamint az állami (önkormányzati) döntések közvetlenül is érzékelhető hatása a társadalom tagjainak és a gazdasági szereplők vagyoni viszonyaira. A soproni mélygarázs-ügy például felszínre hozta az állami tulajdon jogi minőségéről alkotott szakmai konszenzus hiányát, és megkérdőjelezte a kizárólagos állami vagy önkormányzati tulajdont érintő kötelezettségvállalások érvényességét.²⁷

Amikor az állam szabályozó autoritásként lép fel, közjogot teremt. Ugyanakkor az állam tulajdonosként is megjelenik, és tulajdonosként is komplex a státusza. Egyrészt lehet a magánjogi forgalom tárgyát képező javak magánjogi tulajdonosa, másrészt lehet továbbá a köztulajdon és a forgalomképtelen javak közjogi tulajdonosa is. Az állam a közcélú vagy piaci forgalom tárgyát képező szolgáltatásokat nyújthatja hatóságként és – választása szerint – nyújthatja piaci alapon is, magánjogi szereplőként.

²⁷ Legf. Bir. Pfv.I.21.446/2008. sz. BH 2009.175. sz.; LÁBADY TAMÁS: A forgalomképtelen törzsvagyont és az „aláépítés” jogi kérdése. *Bíróági Döntések Tára*, 2009. (1), 83–87.; POMEISL ANDRÁS JÓZSEF: A forgalomképtelen ingatlanokkal való rendelkezésről. *Gazdaság és Jog*, 2009. (5), 14–19. A Pécsi Ítélőtábla Polgári Kollégiumának 1/2009. (X. 9.) sz. véleménye a forgalomképtelen törzsvagyon és az „aláépítés” jogi kérdéseiről; MENYHÁRD ATTILA: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a soproni mélygarázs ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, 2010. (4), 19–24.

A Ptk. rögzíti, hogy az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt,²⁸ de nem határozza meg azt, hogy a jogalkotási és jogalkalmazási tevékenység, továbbá az állam irányító és ellenőrző intézményrendszere mennyiben és hogyan tekintendő *polgári jogi* értelemben államnak. Ez nem helyettesíthető be semmilyen közjogi értelmezéssel, mert a Ptk. szabályai a polgári jogi normák alkalmazása szempontjából minősítik az államot, és tekintik polgári jogok és kötelezettségek alanyának. Az állam fogalmának a magánjogi értelmezése adhatná csak meg ennek a rendelkezésnek a tartalmát, és írhatná le azt, hogy a polgári jogi jogok és kötelezettségek alanyi eleme szempontjából mi minősül államnak mint olyannak.

Az állam polgári jogi meghatározásának szükségessége a magyar jog viszonylag új, a rendszerváltással hozott problémája. Ahogy arra a magyar jogirodalomban korábban már markánsan rámutattak, az állam polgári jogi jogalanyiségének „dogmatikai bázisa” a *fiskus*,²⁹ amely az államot polgári jogi jogalanyként jeleníti meg. Ez a megjelenítés a magyar jogban nem történt meg. Ennek következtében, az állam közjogi intézményrendszerként való tételezése miatt és az állam magánjogi szerepvállalásáról alkotott szakmai és társadalmi konszenzus hiányának a következményeként is, a magyar polgári jogban nemcsak az állam jogi személyként való meghatározása hiányzik, de még csak az állam magánjogi „körvonalai” sem látszanak. Elavultnak tekinthetők azok az elméletek, amelyek az államot a jogi személyektől elhatárolt különleges jogalanynak tekintették, de hiányos az a koncepció is, amely az államot a többi magánjogi jogalannyal azonos személyi minőségi jogalanynak tekinti, és jogi személynek minősíti. Mindaddig, amíg legalább nem körvonalazódnak az állam polgári jogi jogalanyiségének a kontúrai, az állam magánjogi jogviszonyokban való szerepvállalásának jogi megítélése és így polgári jogi felelőssége is bizonytalan marad. Az a rendelkezés, amely nem engedi meg az államnak, hogy az őt a harmadik személyekkel szemben terhelő kötelezettségek alóli mentesüléshez a költségvetési fedezet hiányára hivatkozzon, legfeljebb „tüneti kezelés”, és meg arra is csak korlátozottan alkalmas.

8. Következtetések

A közjog és a magánjog kettősségén alapuló szemlélet didaktikai szempontból hasznos, de a jog tartalmi és érdemi értékelésében igazából nem segít. A megkülönböztetés konvencionális dogmatikai alapjai, mint az alanyi alapú, a jogforrási, a logikai ismerv, továbbá a horizontális és vertikális jogviszonyok közötti különb-

²⁸ Ptk. 3:405. § (1) bekezdés, Az állam jogalanyiséga címszó alatt.

²⁹ KECSKÉS LÁSZLÓ: *Polgári Jog – a személyek joga*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2005. 92.

ségtétel csak relatív módon tudnak érdemben bármit mondani erről a kérdésről, miközben a gyakorlati és elméleti, tartalmi hasznosságuk megkérdőjelezhető. Helyesebb, meggyőzőbb és valós további belátásokra vezetne, ha a jogterületek elhatárolása helyett, vagy akár mellette, az a metodológiai kérdés válna hangsúlyossá, hogy a jog képződésében milyen szerepe van a jogalkotónak és a bíróságnak, mi a bírói jogértelmezés természete a szabályozott és a szabályozatlan területeken, illetőleg mi a legitimitás forrása, és melyek a bírói jogértelmezés keretei az adott jogi-szabályozási környezetekben. A gyakorlatban egyre inkább lehetetlennek tűnik a magánszféra és a közszféra (vagy állami szféra) megkülönböztetése és elhatárolása. A közjog és a magánjog közötti különbségtétel a jognak a gazdasági szerkezetre való reflexiója. A közjog és a magánjog szerepéről zajló diskurzus valójában az állam társadalmi és gazdasági szerepvállalásáról szól. Leképezése annak is, hogy a társadalom egyes kérdésekben a jogalkotóba vagy a bíróságokba helyezi a bizalmát. Ha a közjogot a társadalomirányításban való jogalkotói szerepvállalás jogrendszerbeli lenyomataként értelmezzük, akkor a közjog az államnak a társadalomban és gazdaságban betöltött szerepéről alkotott konszenzus folyamánya. Ez a szakmai és társadalmi konszenzus a mai társadalmi és gazdasági viszonyok között is hiányzik. A jogtudomány felé támasztott kihívás és társadalmi diskuszió tárgya maradt olyan kapcsolódási pontok vizsgálata, mint a környezetvédelmi értékek magánjogi kikényszerítése, a jogági jogellenességi doktrína fenntarthatósága, a polgári anyagi és eljárás jog viszonya, valamint az állam magánjogi jogalanyisága.

Felhasznált irodalom

- AHARON BARAK: Constitutional Values and Private Law – The Theoretical Framework. In: DANIEL FRIEDMANN – DAPHNE BARAK-EREZ (eds): *Human Rights in Private Law*. Hart Publishing, Oxford – Portland, Oregon, 2002. 13–42.
- JÜRGEN BASEDOW (ed.): *Private Enforcement of EC Competition Law*. Kluwer Law International, 2007.
- FRANZ BYDLINSKI: A „Flexible System” Approach to Contract Law. In: HANS HASUMANNINGER et al. (eds): *Developments in Austrian and Israeli Private Law*. Springer, Wien – New York, 1999.
- INA EBERT: *Pönale Elemente im deutschen Privatrecht*. Mohr Siebeck, 2004.
- HEIKO FABER: *Verwaltungsrecht*. 4. überarb. Aufl. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1995.
- BERNHARD GROSSFELD: *Die Privatstrafe: ein Beitrag zum Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts*. A. Metzner, Frankfurt am Main – Berlin, 1961.
- JÜRGEN HABERMAS: *Between Facts and Norms*. Polity Press – Blackwell, Cambridge, 1997.
- OLIVER WENDELL HOLMES: The Path of The Law. *Harvard Law Review*, 1897. 457–478., 457. <https://doi.org/10.2307/1322028>

- JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2005. 180., http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_5617_section_1091.pdf
- RUDOLF VON JHERING: *Der Kampf um's Recht*. 13. Aufl. Wien, 1897.
- KECSKÉS LÁSZLÓ: *Polgári Jog – a személyek joga*. Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2005.
- LÁBADY TAMÁS: A forgalomképtelen törzsvagyon és az „aláépítés” jogi kérdése. *Bírószági Döntések Tára*, 2009. (1), 83–87.
- LÁBADY TAMÁS: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2002.
- LÁBADY TAMÁS: Az eszmei és büntető kártérítés a common law-ban. *Állam- és Jogtudomány*, 1994. (1–2), 69–112.
- MENYHÁRD ATTILA: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a soproni mélygarázs ügyében. *Jogesetek Magyarázata*, 2010. (4), 19–24.
- MENYHÁRD ATTILA: Közjog és magánjog határaitól. In: FALUDI GÁBOR (szerk.): *Liber amicorum: studia P. Gyertyánfy dedicata: ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére*. ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2008. 297–309.
- ATTILA MENYHÁRD: Promoting Social Justice in Private Law. In: KRISTIÁN CSACH (ed.): *Ad hoc legislativa v súkromnom práve*. Leges, Praha, 2020. 11–28.
- ATTILA MENYHÁRD: Text, Values and Interpretation – The Role of Judges and Legislative Power in Private Law. In: MARTIN BELOV (ed.): *Courts, Politics and Constitutional Law – Judicialization of Politics and Politicization of the Judiciary*. Routledge, Oxon – New York, 2020.
- NAGY MARIANNA: Közigazgatási szerződés. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: Balázs István), <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes> (2023)
- AVNER OFFER: *Understanding the Private-Public Divide – Markets, Governments and Time Horizons*. Cambridge University Press, Cambridge, 2022.
- POMEISL ANDRÁS JÓZSEF: A forgalomképtelen ingatlanokkal való rendelkezésről. *Gazdaság és Jog*, 2009. (5), 14–19.
- TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ: *Magyar jogi népszokások*. 3. kiadás. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021.
- VÉKÁS LAJOS: *Az új Polgári Törvénykönyv elméleti előkérdései*. HVG-ORAC, Budapest, 2001.
- WALTER WILBURG: *Entwicklung eines beweglichen Systems im Bürgerlichen Recht*. (Rede gehalten bei der Inauguration als Rector magnificus der Karl-Franzes Universität in Graz am 22 November 1950.) Kienreich, Graz, 1950.
- WALTER WILBURG: Zusammenspiel der Kräfte im Aufbau des Schuldrechts. *AcP*, 1964. (4), 346–379.

Abstract

ON THE PUBLIC-PRIVATE DIVIDE

The public-private divide is a traditional element of the structural description of law, reflecting the social and economic role of the state. However, this distinction cannot be consistently held according to the criteria usually considered in legal thought in this respect. It would be more appropriate to think in terms of the duality of law and regulation, which, from a methodological point of view, answers the question of whether law is created by legislative action or by the courts.

Keywords: *public-private divide; methodology; law and regulation*

DR. SZEIBERT ORSOLYA
tanszékvezető egyetemi tanár,
Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

MAGÁNJOGI ÉS KÖZJOGI CSALÁDJOG – A CSALÁDJOGI JOGALKOTÁS 150 ÉVES HAGYOMÁNYAI ÉS A GYERMEKVÉDELEM CSALÁDJOGI KÖVETELMÉNYEI

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezesek.2025.Szeibert.275>

Összefoglaló

Jelen tanulmány a magánjog és a közjog határán álló családjogi jogterületet két összekapcsolódó résztema tükrében elemzi. Az elsőként feldolgozott terület választ kíván adni arra a kérdésre, hogy az utóbbi 150 évben hogyan látta a hazai jogtudomány a családjog hovatartozását. Ennek vizsgálata érinti röviden és a családjog nézőpontjából a közjog, a magánjog, valamint a polgári jog összefüggés- és keretrendszerét, majd azt, hogy a hazai családjogi jogalkotás és a polgári jogi kodifikációk fényében hol helyezhető el a családjog. Az elmúlt másfél évszázad alatt többször is változott, hogy mi jellemzi az adott időszak családjogi rendelkezéseit, ezért a tanulmány helyenként röviden kitér erre is. Az igen gazdag hazai polgári jogi kodifikációs irodalom alapján a tanulmány foglalkozik a XIX–XX. század fordulójának családjogi joganyagával, a magánjogi kodifikációs törekvésekkel, majd az 1952. évi családjogi kódexszel. A 2013. évi Ptk. kodifikációjával összefüggésben a tanulmány – a második témára áttérve – a Negyedik Könyv családjogi alapelveit gyermekjogi szempontból tekinti át, majd felhívja a figyelmet arra, hogy az 1997. évi Gyermekvédelmi törvény számos olyan gyermekjogot és szülői kötelességet tartalmaz, amelyek ugyan nem szerepelnek a családjogi rendelkezések között, de kifejezett családjogi jelentőségük van. A családjogi jogalkotás és családjogról való hazai gondolkodás nem zárja ki azt, hogy közjogi(bb) jellegű rendelkezések is alkalmazhatók legyenek, a Gyermekvédelmi törvény gyermekjogai és szülői kötelezettségei azonban egyelőre – igaz, lassan harminc éve – nem váltak élő joggá.

Kulcsszavak: családjog; magánjog; közjog; polgári jog; kodifikáció; jogalkotás; jogtörténet; hagyomány; alapelvek; gyermekvédelem; gyermekjogok; saját családban nevelkedés

1. Bevezetés

A tanulmány tág keretek között mozogva foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a családjog magánjogi, polgári jogi, illetve közjogi jellegű rendelkezéseket tartalmaz-e, és azzal, hogy miként látták ezt a magánjoggal és a polgári joggal foglalkozó jogtudósaink. Áttekintésre kerül, hogy a magánjogi kodifikációs törekvések miként tárgyalták a családjogi kérdéseket, és mivel magának a családjognak az anyaga is részben változik, helyenként – röviden – ismertetni szükséges a családjogi szabályokat is.

A hazai magánjogi, polgári jogi kodifikációs irodalom évtizedek óta nagyon gazdag, annak minden szegmense nem tekinthető át jelen tanulmány terjedelmi keretei között. Az, hogy hazai viszonyok között miként alakult a „magánjog”-ról való jogi gondolkodás a családjogi rendelkezésekkel összefüggésben, nagy kérdéskör, melyet folyamatában mutat be a tanulmány, de a polgári jogi, magánjogi és nem a családjogi jogirodalomra fókuszálva. (A hazai családjogi jogfejlődés egyfelől persze elválaszthatatlan az európai, illetve nemzetközi fejlődéstől, abban az értelemben is, hogy a hazai jogi gondolkodás hosszú évtizedek óta figyelte, figyeli az európai vagy legalábbis egyes európai jogcsaládokban, országokban, egyes magánjogi és/vagy polgári törvénykönyvekben tetten érhető jogi változásokat, jogfejlődést.)

A közjog és magánjog kettőssége örvén foglalkozik a tanulmány azzal, hogy milyen családjogi alapelvek azok, amelyek kifejezetten a gyermekkel foglalkoznak, és mely további „családjogias” gyermekjogok (szülői kötelezettségek) jelennek meg a gyermekvédelmi jogi szabályozásban. Míg az első kérdéskör inkább elméleti jellegű, addig a másik gyakorlati (lehetne).

2. A téma felütése: családvédelem a magánjogban – vagy a közjogban?

„A családvédelem gondolata lényegében és céljaival, eszközeivel együtt egynéhány évtizeddel, sőt talán azt is mondhatnók, hogy egy évszázaddal ezelőtt »communis opinio«-ként még a magánjog intézményvilágának *kizárólagos gondozása és rendezése* alá tartozott. Ma már a helyzet sokban másképpen alakult és az a korábban szinte csak kiáltószóként hangoztatott rendszertani szempont, hogy a családjog a közjog birodalmába utalandó át, ha eredményt elérni a magánjog hagyományos szisztematikai felosztásában nem is tudott, annál hatékonyabban és fokról-fokra táguló keretek között érvényesült a magánjog területén kívül eső szociális munkájával, s a legjobb úton jár, hogy a családjogi matéria javarészt előbb-utóbb a közjog,

közelebből a közigazgatási jog szabályozási körébe csúsztassa át.”¹ KOLOSVÁRY BÁLINT egyetemi nyilvános rendes tanár, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja 1941 novemberében a VIII. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam megnyitása alkalmából ezekkel a mondatokkal kezdte előadását.

Hadd rímeljen erre NIZSALOVSZKY ENDRE akadémikus 1973-ban jegyzett családpolitikai tanulmánya, mely így fogalmaz: „Magam kezdettől nem azt tartottam lényegesnek, hogy a családjogot önálló jogágnak nevezzük-e, és így helyezzük el a jogrendszer egészéről alkotott képben, hanem azt, hogy a családi viszonyok sajátos atmoszférában tökéletesen elhelyezkedő teljes szabályozása elégíti ki a jogalkotás követelményeit és a gyakorlat szükségleteit.”²

Mindkét tanulmány, noha az egyik családvédelemmel, a másik családpolitikával foglalkozik, elsősorban házassági jogi fókuszú. A szülőket és gyermekeket érintő kérdések tekintetében KOLOSVÁRY a házasságon kívül született gyermekek társadalomra káros hatásáról, NIZSALOVSZKY népesedéspolitikai vetületről ír.³ Amiért a jelen tanulmány felütésének választottam mindkettőt, az az, hogy jól jeleznek két kérdéskört, amelyek évtizedeken keresztül meghatározóak voltak: egyrészt azt, hogy mennyiben magánjogi (polgári jogi), és mennyiben közjogi jellegű a családjog, másrészt pedig azt, hogy a családjog önálló törvényben való rendezése meghatározta-e a családjog önálló jogági jellegét.

3. A magánjog része-e a családjog?

A fenti kérdésre válaszolhatunk azzal, hogy nyilván igen, hiszen a családjogi szabályok a hazai Ptk., a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény családjogról szóló Negyedik Könyvében helyezkednek el. Vissza is kérdezhetünk ugyanakkor: melyik családjog? A jelenleg hatályos családjogi szabályozás vagy a száz évvel ezelőtti magyar családjog, netán az ennél is régebbi családjogi rendelkezések, szokásjog, ítélkezési gyakorlat? Kérdés lehet az is, hogy melyik felfogás szerinti „magánjog”-ra vonatkozik a kérdés, s természetesen az is, hogy globálisabb felfogásban vagy a hazai jog rendszerében gondolkodunk? (Jelen tanulmány a hazai megközelítéssel foglalkozik.)

¹ KOLOSVÁRY BÁLINT: Családvédelem a magánjogban. Első rész. *Magyar Közigazgatás*, 1941. (47), 385–388., 385. (Az idézett mondatban a kiemelés Kolosvárytól származik.)

² NIZSALOVSZKY ENDRE: A családpolitika jogalkotási eszközei. *Gazdaság- és Jogtudomány. A Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományi Osztályának közleményei*, 1973. (3–4), 305–357., 319. (Az idézett mondatban a kiemelés Nizsalovszkytól származik.)

³ KOLOSVÁRY (1941): i. m. 385–388.; KOLOSVÁRY BÁLINT: Családvédelem a magánjogban. Második rész. *Magyar Közigazgatás*, 1942. (2), 9–11.; NIZSALOVSZKY: i. m. 305–357.

3.1. Közjog – magánjog – polgári jog

A – közjoggal többé-kevésbé szembeállított⁴ – magánjog és a polgári jog összefüggésének több dimenziója van, melyek tárgyalása önmagában összetett téma. Anélkül, hogy ennek részletei alább tárgyalásra kerülnének, csak néhány meglátást emelek ki, elsősorban a hazai szakirodalomra támaszkodva. Bár tőlünk nyugatabbra elfogadottá vált az, hogy a polgári jog akként határolható el a magánjogtól, hogy a polgári jog és kereskedelmi jog alkotja együttesen a magánjogot, a magyar felfogás a magánjogot sokkal inkább a polgári jognak feleltette meg és állította szembe a kereskedelmi joggal. Ugyanakkor megjelent a polgári jognak egy olyan tágabb értelmezése is, amely magában foglalta az „anyagi magánjogot” és a polgári eljárásjogot.⁵ A magánjog mibenlétével foglalkozó szakirodalmi áttekintés óhatatlanul érinti a családjogi rendelkezések hovatartozásának témáját: a Ptk. mint polgári jogi kódex elsősorban vagyoni viszonyokat rendez, és ezek mellett biztosítja az egyes személyek védelmét, utóbbi körbe sorolva a családon belüli személyi viszonyokat. Emellett él az a felfogás is, amely szerint a magánjognak nem a vagyoni jellegű, hanem a személyek méltóságát hangsúlyozó vonását kell elsődlegesnek tekinteni.⁶

A magánjog a(z állam)szocializmus idején vált polgári joggá,⁷ de a rendszerváltozás után sem tért vissza a magánjog elnevezés alkalmazása,⁸ maradt a „polgári jog” megjelölés. A magánjog és a polgári jog kifejezések mögött több tekintetben is tehetők megkülönböztetések, különösen abból a szempontból, hogy jellemzően milyen terjedelmű joganyagot fognak át,⁹ de a kettő – ma – egymás szinonimájaként is használható.¹⁰ Utóbbi korábban nem volt így: noha a nemzetközi irodalom egymás mellett használta a polgári jog és a magánjog kifejezéseket, a szocialista polgári jogra nézve kizárólag ezt a kifejezést használták – a szocialista polgári jog

⁴ Lásd a közjog és magánjog összefüggéseiről: JAKAB ANDRÁS: Közjog, magánjog, polgári jog – A dogmatikatörténet próteusza és az új Ptk. tervezete. *Állam- és Jogtudomány*, 2007. (1), 3–27.; MENYHÁRD ATTILA: Közjog és magánjog határaitól. In: FALUDI GÁBOR (szerk.): *Liber amicorum – ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2008. 297–309.; NOCHTA TIBOR: A magánjog és a közjog viszonyáról az új Ptk. alapján is. *Jogtudományi Közlöny*, 2016. (10), 481–490.

⁵ FÖLDI ANDRÁS – JAKAB ANDRÁS: Magánjog. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (A magánjog általános része rovat, rovatszerkesztő: Földi András), <http://ijoten.hu/szocikk/maganjog> (2024), [5]–[6].

⁶ FÖLDI – JAKAB: i. m. [14]–[16].

⁷ FÖLDI – JAKAB: i. m. [7]; BENKE JÓZSEF: *A magyar magánjog alapvetése*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék, Pécs, 2020. 6.

⁸ FÖLDI – JAKAB: i. m. [7]–[8].

⁹ BENKE: i. m. 7.

¹⁰ BENKE: i. m. 7.

jellegeből következik az is, hogy a családjog elkülönül a (szocialista) polgári jogtól.¹¹ A magánjog, polgári jog mellett a „civilisztika” kifejezés is előfordult helyenként, s ahogyan KECSKÉS LÁSZLÓ arra rámutat: bár „zavaros” az, hogy pontosan mit értünk alatta, nem kérdésesen odatartozik a polgári jog mellett a családjog is.¹²

3.2. *Családjog mint a magánjog része a hazai családjogi jogalkotás és polgári jogi kodifikációk tükrében*

Korábban is, de mégis elsősorban és érthetően annak következményeként, hogy a Kormány 1998-ban elfogadta a Polgári Törvénykönyv átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését célzó 1050/1998. (IV. 24.) kormányhatározatot, számos tanulmány foglalkozott a Ptk. kodifikációjának előtörténetével, és vizsgálta különböző szempontok szerint részben az 1959. évi IV. törvény (1959-es Ptk.) kodifikációs előtanulmányait, részben a készülő új kodifikációs munkálatok számos dimenzióját. A hazai magánjogi és polgári jogi kodifikációk feldolgozottsága és értékelése így nagyon gazdagnak tekinthető.¹³

A magánjogi kodifikációk hazai történetébe ágyazottan lehet végigkövetni azt, hogy a családjog miként illeszkedett be a magánjogi kodifikációs folyamatokba, a magánjogi jogalkotás medrébe.¹⁴

¹¹ MÁDL FERENC: Magyarország első Polgári Törvénykönyve – az 1959. évi IV. törvény – a polgári jogi kodifikáció történetének tükrében. *Az MTA Társadalmi-Történeti Tudományos Osztályának Közleményei*, 1960. (1–2), 3–88., 6–7.

¹² KECSKÉS LÁSZLÓ: *A civilisztika és a civilisztikai gondolkodás rétegei*. Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2014. 31–36.

¹³ Korántsem a teljesség szándékával lásd: VÉKÁS LAJOS: Magánjogi kodifikáció. *Jogtudományi Közlöny*, 2008. (7), 449–456.; VÉKÁS LAJOS: Adalékok a Polgári Törvénykönyv történeti és összehasonlító jogi értékeléséhez. In: KESERŰ BARNA ARNOLD – KÖHIDI ÁKOS (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt. – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest – Győr, 2015. 564–574.; VÉKÁS LAJOS: Szladits Károly és magánjogi iskolája. *Jogtudományi Közlöny*, 2018. (2), 72–77.; VERESS EMŐD: *Fejezetek a magyar magánjogi kodifikáció történetéből*. Sapientia Forum Iuris, Kolozsvár, 2022.

¹⁴ A hazai magánjogi kodifikációs folyamatok tekintetében lásd: VÉKÁS LAJOS: *Parerga – Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. HVG-ORAC, Budapest, 2008.; VÉKÁS LAJOS: Történeti visszapillantás a magyar magánjog kodifikációjára. *Jogtudományi Közlöny*, 2011. (5), 261–268.; FAZEKAS JUDIT: Történeti áttekintés a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. és 2013. évi V. törvények kodifikációjáról. In: KESERŰ BARNA ARNOLD – KÖHIDI ÁKOS (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt. – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest – Győr, 2015. 121–136.

3.2.1. A XIX. század vége és a századfordulós magánjogi kodifikációs törekvések

Alapvetően a „családjog” (megjegyezve ismét, hogy önmagában ennek a szóösszetételnek a pontos tartalma korokon és időszakokon átívelően sem feltétlenül teljesen egyértelmű) a XIX. század végén a magánjog azon része, amely még a leginkább kodifikáltnak minősült – ahogyan SZLADITS KÁROLY ezt visszatekintve értékelte. A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény hatálybalépése előtt a hazai – a mai értelemben vett – családjogi rendelkezéseket a következőképpen foglalta össze a Magyar Tudományos Akadémián 1952. november 24-én tartott előadásában: a házassági köteléki jogot az 1894. évi XXXI. törvény szabályozta, a házassági vagyoni jog „elszört intézkedéseit” ugyanez a törvény tartalmazta (de – hozzátette – „túlnyomórészt nem voltak kodifikálva”), a gyámsági jogot az 1877. évi XX. törvény tartalmazta a szülő-gyermek jogviszony néhány kérdésével együtt, de „általában a családjog ugyancsak nem volt kodifikálva”. Noha fennmaradt ezeken a területeken is a szokásjog jelentősége, a fenti két kódexjellegű jogforrás eredményeként beszélhetek a „leginkább kodifikált magánjogi területről”.¹⁵

Miként, milyen megközelítéssel tárgyalja a korabeli (1867 utáni) – igen bőséges – magánjogi jogirodalom a családjogi rendelkezéseket?

A hazai magánjog első „nagyszabású gyűjteményes kézikönyve”, a FODOR ÁRMIN szerkesztette ötkötetes Magyar Magánjog (1899–1905) a következő megállapításokat teszi a családdal és családjoggal kapcsolatban: a család „alapja a két nem természetesen vonzalmában gyökerező házasság összetartó kapcsa, a közös leszármazás szülte vérségi kötelék és ezen alapuló szeretet, mely az anya és gyermeke közti természetes, az apa és gyermeke, a testvérek közti szellemi szeretet által, tagjainak egyenlő érvényesülést és egymás részéről föltétlen biztos támogatást nyújt az élet összes nehézségeivel szemben”;¹⁶ mindezek mellett azonban „a jót csak az állam teheti általánossá”.¹⁷

A magánjog szabályai közvetlenül az egyénekre fókuszálnak, és ez akkor is így van, ha az adott magánjogi jogviszonynak közjogi eleme, illetve oldala is van. Erre éppen kiváló példa a gyámság, amelynek van közjogi vetülete, de nem érinti a gyám és gyámolt viszonyának magánjogi jellegét, valamint a házasság, hiszen ez utóbbi esetben az állami anyakönyvvezető jár el, és a házasság megkötése közjogi aktus,

¹⁵ ALMÁSI ANTAL: Bevezetés. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog*. 2. Családi jog. Grill, Budapest, 1940. [ALMÁSI (1940a)] 6.

¹⁶ ALMÁSI ANTAL – KISS MÓR – KOLOSVÁRY SÁNDOR – SZLADITS KÁROLY: Általános rész. In: FODOR ÁRMIN (szerk.): *Magyar magánjog*. Singer és Wolfner, Budapest, 1899–1905. 9.

¹⁷ ALMÁSI – KISS – KOLOSVÁRY – SZLADITS: i. m. 10.

a házasságból azonban a házasfelekre nézve magánjogi jogviszony keletkezik.¹⁸ Noha az egyéni szabadság a családot érintő ügyekben is jelentkezik, a családon belül másképpen jelennek meg a magánjogi jellegzetességek, mint azon tipikus esetekben, amikor az egyéni érdek – mely egyúttal osztályérdek és „az általános jóval összhangban álló anyagi érdek” – határozza meg a jogviszony jellegét. Ez utóbbi egyfajta személyes magánjog, szemben a családi joggal.¹⁹ A „családbeli jogok” tárgya az alávetett családtag: ez fennáll egyenrangú felek között, mint házasság esetében, de lehet egyoldalú is, miként a szülő hatalma a gyermek felett.²⁰ Utóbbi függést tartalmazó családbeli jogként is megjelenik: a szülő a jogok alanya, s a jogviszony tárgya akként van hatalmában, mint „a dolog a dologi jogosultéban” (hozzáteszi: a közjogi természetű korlátoktól eltekintve).²¹

Némiképp hamarabb készült el és 1892-ben került közzétételre GROSSCHMID BÉNI házassági témájú előadói tervezete, amely a házastársak egymás közötti személyi viszonyait és a házassági vagyoni jogot tárgyalja. A személyes viszonyok kapcsán azt rögzíti, hogy a házasság összes joghatásai nem foglalhatók össze, azért sem, mert a magánjogi és közjogi joghatások keverednek.²² A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv tervezetéhez fűzött Indokolás első kötete a bevezetésen és a személyjogon kívül a családjogi rendelkezéseket tartalmazta a teljes magánjogi anyagot felölelve.

3.2.2. A Magánjogi Törvényjavaslat és a negyvenes évek eleje

Az 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat nem tartalmazta a házassági jogi rendelkezések közül azokat, amelyek az eljegyzésre, a házasság megkötésére és megszüntetésére vonatkoztak, azok tekintetében megmaradtak az 1894. évi XXXI. törvény (Ht.) szabályai, az 1877. évi XX. törvény (Gyámtörvény) rendelkezéseit ugyanakkor magában foglalta.²³

¹⁸ KISS MÓR: Az alanyi jog. In: FODOR ÁRMIN (szerk.): *Magyar magánjog*. Singer és Wolfner, Budapest, 1899–1905. 166.

¹⁹ KISS: i. m. 171.

²⁰ ALMÁSI ANTAL: A jogok védelme. In: FODOR ÁRMIN (szerk.): *Magyar magánjog*. Singer és Wolfner, Budapest, 1899–1905. 200.

²¹ ALMÁSI (1899–1905): i. m. 200.

²² ZSÖGÖD BENŐ: A családjogot tárgyzó némely intézkedésekről szóló T.-Terv. és indokolása. In: *Magánjogi tanulmányok. Tervezetek és kisebb dolgozatok*. Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1901. 827.

²³ Részletesebben lásd: WEISS EMILIA: Az új Polgári Törvénykönyv és a családjogi viszonyok szabályozása. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000. (2), 4–13., 4.

A hatkötetes „Nagy Szladits”, amely negyven évvel a Fodor-féle Magyar Magánjog után (1938–1942) összegzi a magánjogi akkori rendelkezéseit, a polgári jogrend egyik alaptételeként a polgári jogegyenlőséget határozza meg, amely szerint „nincs számbavehető különbség az emberek között rendi, vallási, nemi, állampolgári hovatartozás szerint”.²⁴ Nem részletezve ehelyütt a fentiekkel is összhangban végbemenő változást, amelyet SZLADITS hosszan taglal, a magánjog „erkölcsi nemesbedését” emeli ki, egyúttal mint a jövő irányát is.²⁵ Mindez kevésbé érződik – éppen – a családügyi szabályozásban, ahol a személyek egyenlősége korántsem érvényesül teljesen. Miután a házasságon alapuló családban a férj családfő, a férfiak és nők közötti „bizonyos egyenlőtlenség” továbbra is fennáll, a szülőknek – és elsősorban az apának – hatalma van a gyermek felett (az ezzel kapcsolatos szabályok átvezetnek az önjogúság kérdéséhez), és továbbra is magától értetődően áll fenn a házasságból származó, azaz törvényes és a házasságon kívül született, így törvénytelen gyermekek közötti megkülönböztetés. A szülői hatalom és gyámság területén a fejlődés annyiban azonban kimutatható, hogy az „önccélú hatalom” „felelős nevelő tisztte” alakul át, és – ahogyan SZLADITS rámutat – ezek már nem tisztán magánjogi intézmények, hanem „közigazgatási szabályokkal sokszorosan átszőtt vegyes szakjogágak”.²⁶

Ezzel a gondolattal rokon VILLÁNYI LÁSZLÓ felfogása, amely azt emeli ki, hogy a családi jognak magánjogi, közjogi és közigazgatási vonatkozásai egyaránt vannak, és ez a családügyi jogszabályösszesség alkalmas arra, hogy a család szociális jelentőségét kifejezésre juttathassa.²⁷

A házassági köteléki jog az eljegyzéssel és a házasság érvénytelenségének kérdéskörével együttesen igen részletesen és minuciózusan rendezett szabály- és gyakorlatösszesség, amelynek jelentősége meghatározó, egyebek között és különösen „családvagyonjogi”²⁸ hatásaira tekintettel. A házasság felbontása iránti perben érvényesíthető mellékigények körébe tartozott a nő névjoga, a nőtartás, illetve férjtartás, ahogyan ALMÁSI ANTAL fogalmaz: „a házasságkötés mindkét házaspár, de különösen a nő részéről a személyiségi jog és a belőle kiágazó egyes jogosultságok számos és lényeges módosulásaival is kapcsolatos”.²⁹

²⁴ SZLADITS KÁROLY: A magánjog fogalma, fejlődése és tudománya. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 1. Általános rész, személyi jog*. Grill, Budapest, 1938. 32.

²⁵ SZLADITS: i. m. 33–34.

²⁶ SZLADITS: i. m. 34.

²⁷ VILLÁNYI LÁSZLÓ: *A magyar magánjog rövid tankönyve*. Grill, Budapest, 1941. 8.

²⁸ Almási szóhasználat. ALMÁSI ANTAL: Házassági jog. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 2. Családi jog*. Grill, Budapest, 1940. [ALMÁSI (1940b)] 23.

²⁹ ALMÁSI (1940b): i. m. 233.

Az ún. mellékgények körébe tartozott a törvényes (közös) kiskorú gyermekek elhelyezésének és tartásának a rendezése, valamint a közös gyermekekkel való érintkezés joga. A házasság személyi joghatásai körében a házasfelek nem egyenlők: a házaselet ügyeiben a döntő szó a férjet illeti, ennek valamennyi következményével együtt.³⁰ A vagyoni joghatások olyan jellegűek, hogy „egyes kivételektől eltekintve a házastársak továbbra is egymástól független vagyoni jogalanyok”,³¹ ugyanakkor vagyoni kötelelem keletkezik közöttük: a közszerzeményi követelés,³² s vagyoni kötelelemnek minősül a hitbér³³ is. A házassági vagyoni szerződések főszabályként a „magánjogi szerződések általános szabályai” alatt állnak, de bizonyos sajátosságaik miatt további szabályok is vonatkoznak rájuk.³⁴

A rokonság körében meg kell különböztetni a természetes, illetve törvényes rokonságot, valamint a jogügyleten alapuló rokonságot. Míg a természetes rokonság a vérségi kapcsolaton alapszik, a törvényes rokonság körébe nem tartoznak a házasságon kívül született gyermekek, a jogügyleti rokonság pedig az örökbefogadás, amely a „törvényesnek utánzása”.³⁵ Az örökbefogadást ekkor már családjogi ügyletnek tekintik, amellyel ugyan együtt jár az öröklés, de utóbbi nem az örökbefogadás elsődleges joghatása, hanem csak egyfajta „járulék”. Az örökbefogadás célja a gyermekáldás hiányának pótlása és ennek érdekében családi kapcsolat létesítése.³⁶ Szerződéssel keletkezik, és amennyiben kiskorú örökbefogadására irányul, az örökbefogadó a kiskorú törvényes képviselőjével köti meg a szerződést, amelyet a gyámhatóságnak jóvá kell hagynia. Az örökbefogadási szerződésnek tartalmaznia kell azokat a jogokat és kötelezettségeket, amelyek átszállnak az örökbefogadó részéről az örökbefogadottra, az örökbefogadott törvényes képviselőjéről pedig az örökbefogadóra (lehetett rendelkezni az atyai hatalom átszállásáról, a név átruházásáról, a vér szerinti szülői érintkezési jogáról, az örökbefogadott öröklési jogát ugyanakkor nem lehetett kizárni).

A rokonok tartási kötelezettségét követően (amely tekintetében jelentősége van a szülők – anya és apa – közötti, s hasonlóképpen a törvényes és törvénytelen gyermek közötti különbségeknek) kerül tárgyalásra a szülő és gyermeke közötti jogviszony. A szülői jogok és köteleességek körében az apának atyai hatalma van – vagyionkezelés, törvényes képviselő, gyámnevezés és gyámságból való kizárás –, míg

³⁰ ALMÁSI (1940b): i. m. 266.

³¹ ALMÁSI (1940b): i. m. 269.

³² ALMÁSI (1940b): i. m. 274. A közszerzeményi követelés ugyanakkor számos társadalmi csoportot nem érintett meg.

³³ ALMÁSI (1940b): i. m. 283.

³⁴ ALMÁSI (1940b): i. m. 286.

³⁵ CSORNA KÁLMÁN: Rokonság. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 2. Családi jog*. Grill, Budapest, 1940. 300.

³⁶ CSORNA: i. m. 306.

az anyának ilyen jogai nincsenek: csak természetes és törvényes gyámja lehet saját gyermekének.³⁷ A gyermek gondozása és nevelése körében mindkét szülő rendelkezett szülői joggal. Ez a szülői jog akkor juthatott nagyobb jelentőséghez, ha a szülők házasságát felbontották. Ehelyütt van jelentősége a gyermekvédelmi jogszabályoknak, így az atyai hatalom vagy szülői jog „elvonásának” vagy korlátozásának.³⁸

A gyámsággal kapcsolatos jogszabályok a családjogi rendelkezések utolsó részét képezik, és eszerint mindazok a kiskorúak gyámság alatt állnak, akik nem állnak atyai hatalom alatt.³⁹ Mind a gyámsággal, mind a gyámi pozícióval, jogokkal és köteleességekkel, mind pedig a gyámsággal és gondnoksággal kapcsolatos közös szabályokkal összefüggő rendelkezések a családjogi joganyag meghatározó részét képezik.

3.3. Az önálló családjogi törvény – kiemelve a magánjogból/polgári jogból?

Ami a magánjogi kodifikációt illeti, 1945 után az ország a korábbtól eltérő pályára állt, és ez természetesen a jogalkotásra, így a családjogi jogfejlődésre is rányomta a bélyegét. 1945-ben és 1946-ban miniszterelnöki rendeletek, valamint a házasságon kívül született gyermek jogállásáról szóló 1946. évi XXIX. törvénycikk szabályoztak alapvető és a jogegyenlőséget szolgáló kérdéseket: a házasságon kívül született gyermekek helyzetét lényegében egyenlővé tették a törvényes gyermekekével, és megszüntették a házassági vagyoni jogi rendszerek rendi hovatarozás alapján való megkülönböztetését. Nagy jelentőséget tulajdonít a személyi és családjog terén 1945-ben és 1946-ban megvalósított változásoknak EÖRSI GYULA is, utalva a háború okozta helyzetek megoldásának szükségességére.⁴⁰

Ezután meglehetősen gyorsan megalkották, majd elfogadták az új családjogi törvényt, vagy ahogy helyenként említésre kerül: a családjogi kódexet. A családjog önállósága szovjet mintára valósult meg, és e tekintetben nem a klasszikus közjog-magánjog kérdésben kellett állást foglalni. A családi viszonyokat viszonylag gyorsan szabályozni kellett, HARMATHY ATTILA a házasság felbontása új rendszere kialakításának szükségességére, a házasságon kívül született gyermekek jogi helyzetének rendezésére és a családhoz tartozó személyek körének szűkítésére

³⁷ CSORNA: i. m. 335.

³⁸ CSORNA: i. m. 367.

³⁹ SZOKOLAY LEÓ: Gyámság és gondnokság. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 2. Családi jog*. Grill, Budapest, 1940. 373.

⁴⁰ EÖRSI GYULA: A magyar jog fejlődésének elvi kérdései népi demokráciánk első tíz évében. *Jogtudományi Közlöny*, 1955. (6), 321–344., 325.

helyezte a hangsúlyt, kiemelve azt is, hogy a családi viszonyok újbóli és egységes szabályozása sürgetően szükségessé vált.⁴¹

A törvény tervezete 1951 januárjában a „Személyi – családjogi törvény” címet viselte, de később már csak családjogi törvényjavaslatról volt szó:⁴² a családjogi törvényjavaslat az MDP Központi Vezetőségének Adminisztratív Osztálya és az Igazságügyminisztérium javaslataként került az MDP KV Titkárságának 1952. február 6-i ülésén előterjesztésre.⁴³ A jogszabály gyorsan született meg és került elfogadásra. Ugyanakkor a közjog–magánjog dichotómia összefüggésrendszerében nem vizsgálták, hiszen más szempontok diktálták mind azt, hogy megalkotásra kerüljön, mind annak gyorsaságát. Ilyen szempontként merült fel egyrészt az, hogy jogágakra tagozódott szovjet szocialista jog egyik jogága az önállósult családjog,⁴⁴ másrészt – ezzel szoros összefüggésben – az is, hogy a „minden-áru-szemlélet” elvetése indokolta a családjogot önálló jogági jellegét.⁴⁵ Igaz, VILÁGHY MIKLÓS is felveti, hogy a „családjogi törvénykönyv” nem alakíthatta át teljesen a családok vagyoni viszonyait.⁴⁶ A családjog és a polgári jog elhatárolásának fő oka az ötvenes években – ahogyan ezt WEISS EMILIA számos alkalommal hangsúlyozza – az, hogy a polgári jog vagyoni viszonyokat rendez, a családjog pedig elsődlegesen személyi viszonyokat szabályoz, és csak ahhoz kapcsolódóan rendez vagyoni viszonyokat.⁴⁷

Első családjogi törvényünk, a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (Csjt.) közlőnyállapotában az egyes részterületeket az addigra egyébként a hazai családjog megszokottnak tekinthető sorrendjében tárgyalja: a legjelentősebb változás a nők egyenjogúságának biztosítása, a gyermekek teljes egyenlőségének garantálása attól függetlenül, hogy házasságból származnak-e,

⁴¹ HARMATHY ATTILA: A Polgári Törvénykönyv és a jogrendszer változása. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – MENYHÁRD ATTILA (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv első öt éve*. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2019. 12.

⁴² GYÉKICZKY TAMÁS: Családjogi perek és a politikai jogalkotás. In: GYÉKICZKY TAMÁS (szerk.): *Ami a múltból elkísér. A családjogi törvény ötven éve*. Gondolat, Budapest, 2005. 76.

⁴³ T. VARGA GYÖRGY: *Az MDP központi vezetősége, politikai bizottsága és titkársága üléseinek napirendi jegyzékei I. kötet: 1948–1953*. Budapest, 2005. (A Magyar Országos Levéltár segédletei, 18.) Az MDP KV Titkársága üléseinek napirendi jegyzéke.

⁴⁴ VEREBICS JÁNOS: A szovjet polgári jog és hatása az alakulóban lévő magyar civilisztikára, 1948–1951. *Állam- és Jogtudomány*, 2017. (3), 45–72., 55.

⁴⁵ MÁDL: i. m. 32.

⁴⁶ „Bár kétségtelen, hogy a fordulat éve után hozzáláttunk alapvető törvénykönyveink megalkotásához, ezt a feladatot csak lassan, vontatottan, hiányosan végeztük. Voltaképpen nem tűztük magunk elé azt a feladatot, hogy jogrendszerünk egészét egy-két éven belül újjáalkossuk. A törvénykönyvek megalkotását valahogyan szükséges rossznak tekintettük, amivel foglalkozni kell ugyan, de csak annyira, amennyire ez elkerülhetetlen, mert elvonja a figyelmet a fontosabbnak tekintett feladatoktól.” VILÁGHY MIKLÓS: Az új szakasz és a törvényalkotás elvi kérdései. *Az MTA Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának Közleményei*, 1954. (1–4), 215–248., 229–230.

⁴⁷ WEISS: i. m. 47.

valamint a házassági vagyoni rendszer új alapokra helyezése. A házastársi vagyoni közösség bevezetése mellett attól eltérni házassági vagyoni szerződéssel nem lehetett.

A mindössze 112 paragrafusból álló jogforrás a házasság intézményének rendezésének körében szabályozta a részben szintén új alapokra helyezett bontást és ehelyütt a házastársi tartást is. A rövidre fogott házassági vagyoni rendelkezéseket követték a rokonság szabályai, ebben a körben az örökbefogadással együtt, amely utóbbinak célja a családi kapcsolat megteremtése. A rokonságot követően helyezkednek el a szülői felügyelet szabályai, részletes vagyoni kezelési és törvényes képviselői rendelkezésekkel; a gyermekelhelyezés a XIX. század végi rendelkezésekhez kötődve egy bekezdést kapott. Az ún. érintkezés (amelyből majd később kifejlődik a kapcsolattartás) itt még nem szabályozott, annál részletesebb a gyám-ság intézményének taglalása.

Az ötvenes évek elején, a polgári jogi kodifikáció éve alatt nem kérdőjeleződik (nem is kérdőjeleződhet) meg a családjog önállósága. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának ülésén 1954-ben megvitatásra került VILÁGHY „A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének rendszeréről” szóló írása.⁴⁸ NIZSALOVSZKY hozzászólása a családjogi szabályozás szempontjából a tanulmány történeti (első-sorban pandektajogi) részét érinti, de röviden az akkori családjogi viszonyokat is említi. Ahogyan a felszólalás megjegyzi: „...míg Világhy Miklós a munkáját néhány rövid hét alatt készítette el, addig én erre a hozzászólásomra kerekén 32 évig készültem, mert éppen 1922. januárjában ült össze a magán[j]ogi törvénykönyvet előkészítő bizottság, amelynek fiatal tagjaként éppen azt a feladatot töltöttem be, hogy történeti előzményeket és a rendszer kérdéseit tanulmányoztam”. A családjog rendszerbeli elhelyezkedésével kapcsolatban arra utal, hogy SAVIGNY – valójában – elhatárolja a „tisztá családjogot” és az „alkalmazott családjogot”, s e két különálló szabályösszességet a kódex más-más fejezeteiben szükséges tárgyalni: míg a tisztá családjogot az egyes jogviszonyok élén, addig a családi jogviszonyokhoz kapcsolódó vagyoni viszonyokra vonatkozó rendelkezéseket a dologi jog és a kötelmi jog után.⁴⁹ A 1920-as évek szovjet polgári jogi szabályozásával kapcsolatban kiemeli, hogy önmagában a családjog abból való kihagyása még nem jelentette annak önálló jogággá válását, tekintve, hogy ahhoz a szocialista gazdaság magasabb fejlődési foka szükséges.⁵⁰

⁴⁸ VILÁGHY MIKLÓS: A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének rendszeréről. *Jogtudományi Közlöny*, 1955. (8), 457–487.

⁴⁹ Jegyzőkönyv a Budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának 1954. évi január hó 30-án tartott V. rendes /e tanévi 5./ üléséről. Tárgysorozat: Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének rendszere. 855-14/2-1954.d.sz. 5.

⁵⁰ Uo. 7.

3.4. Az új Ptk. kodifikációja

Az új Ptk. kapcsán a fentieket elemző cikkében foglalta össze WEISS azt, hogy miért tekinti indokoltnak a családjog önállóságának megtartását (függetlenül attól, hogy az az elkülönítő ismérv, miszerint a családjog nem elsősorban vagyoni viszonyokat szabályoz, a rendszerváltozás után már nem állt fenn).⁵¹ VÉKÁS LAJOS a Kodifikációs Bizottság elnökeként számos alkalommal rögzítette: a családjogi rendelkezéseknek a Ptk. korpuszába illesztése összhangban áll a kodifikáció előnyeivel, így egyebek között az áttekinthető megoldások kialakíthatóságával.⁵² Ennek kapcsán utal arra is, hogy a Családjogi Könyv önálló alapelveket fogalmazott meg.

4. Megismételve a már feltett kérdést: a magánjog része-e a családjog?

A fenti áttekintés alapján a válasz erre azzal a kitételrel igenlő, hogy már évtizedekkel korábban is rámutattak arra, hogy a családjognak több nem magánjogias vetülete van. KOLOSVÁRY számos családjogi kérdés közigazgatási jogi jellemzőjét emelte ki, KISS MÓR a régi magyar magánjog keretei között a családjogi szabályok sajátos jellegét, SZLADITS a szakjogági jelleget, VILLÁNYI pedig azon az állásponton van, amelyen évekkel később – igaz, a jogrendszer más politikai, társadalmi háttere előtt – NIZSALOVSKY: a családjogi rendelkezések céljának van jelentősége, és nem azok „besorolásának”.

A hatályos polgári jogi szabályozással újfajta nyugvópontra került a kérdés, a családjog a polgári jog részeként nyert szabályozást, ugyanakkor a családjogi „magrendelkezéseket” számos területen, széles körben, nagyon részletesen kiegészítik a gyermekvédelmi, gyermekjóléti, gyermekjogias és gyámügyi rendelkezések. Például szolgálnak erre a következőkben azok a gyermekjogok és szülői kötelezettségek, amelyek lényegében kiegészítik a polgári jogi (családjogi) szabályokat.

⁵¹ Weiss Emilia részletezi a Ptk. kodifikálásának hajnalán lezajlott azon vitát, amely néhány tanulmány hasábjain éppen azzal kapcsolatban zajlott le, hogy az újrakodifikálásra kerülő polgári jogi kódexnek a családjog részét képezze-e. Megjegyzést érdemel, hogy azon döntést követően, hogy a családjog a készülő Polgári Törvénykönyv részét fogja képezni, Weiss Emilia fáradhatatlan odaadással járult hozzá a családjogi szabályozás kialakításához. Jelen írásnak nem része a családjogi megközelítés, de Weiss Emilia valamennyi kodifikációs tanulmányát lásd: SZEIBERT ORSOLYA (szerk.): *Weiss Emilia családjogi és öröklési jogi kodifikációs tanulmányai*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 13–235. A családjogi rendelkezések alakulásáról a kodifikációs folyamatban lásd: SZEIBERT ORSOLYA: A Családjogi Könyv rendelkezéseinek formálódása a Polgári Törvénykönyv kodifikációja folyamán. In: VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Fejezetek a Polgári Törvénykönyv keletkezéstörténetéből*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018. 141–188.

⁵² VÉKÁS LAJOS: Az új Polgári Törvénykönyvről. *Jogtudományi Közöny*, 2013. (5), 225–242., 229–230.

Mindez természetesen azzal a ténnyel is elszakíthatatlan kapcsolatban áll, hogy a gyermekjogok lényegesen jobban előtérbe kerültek a családjogi jogalkalmazásban is (utóbbi terület olyan nagy súlyú és napjainkra nagy feldolgozottságú, hogy jelen keretek között csak a tényre szorítkozom).

5. Családjog és a gyermek védelme

5.1. *A gyermek és a Ptk. Családjogi Könyvének alapelvei*

A családjog jelenlegi hazai elhelyezése a hagyományos megoldást követi, eltérve attól, amit a szocialista családjogi felfogás megkívánt. Természetesen a 2000-es évek elején is volt jelentősége a gyermek védelmének, éppen nem sokkal azt megelőzően, 1997-ben fogadták el a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt (a továbbiakban: Gyvt.), amely napjainkban is hatályos. A 2000-es évek első negyedszázada után, 2025-ben a gyermekek védelme – gondolva nemcsak a szűk értelemben vett gyermekvédelemre, hanem a gyermekek széles értelemben vett védelmére (ennek kifejtése alább részletesebben következik) – lényegesen hangsúlyosabbá vált. Nagyobb jelentősége lett a gyermekjogoknak, többet beszélünk azokról, és hangsúlyosabban jelennek meg a jogi, valamint a jogon túli tudományos és ismeretterjesztő diskurzusokban. A Gyermek jogairól szóló New York-ban elfogadott 1989. évi egyezmény mindkét jogforrást befolyásolta, úgy a Gyvt.-t az ezredfordulót alig megelőzően, mint a Ptk.-t, melynek kodifikációja lényegében még az ezredforduló előtt megkezdődött.

A családjogi rendelkezéseket tartalmazó Negyedik Könyv élén álló speciális alapelvek közül több is van, amely a gyermeket előtérbe helyezi – kérdés természetesen, hogy ezek miként érvényesülnek. A Ptk. 4:1. § (1) pontjában a jogalkotó nemcsak a házasságot, hanem a családot is védelemben részesíti, s annak mindenképpen része a gyermek is. A 4:4. § az érdekei érvényesítésében gyengébb fél védelmének figyelembevételét rögzíti alapelveként, s a gyermek gyengébb félnek minősül sérülékenysége miatt.

Kizárólag a gyermekekről rendelkezik a 4:2. §, amelynek címe alapvetően általános: a gyermek érdekének védelméről szól. Ezen alapelv szerint a gyermek érdeke és jogai fokozott védelemben részesülnek a családjogi jogviszonyokban. Ezt nem tartom azonosnak a gyermek legfőbb érdekének (legfőbb érdekeinek) elsődlegessége követelményével, de ettől függetlenül is kérdés lehet az, hogy mit jelent a gyermek érdekének és jogainak fokozott védelme azokban a helyzetekben, amelyeket a Negyedik Könyv szabályoz, és miként is valósul ez meg ténylegesen? Éppen a 4:2. § az, amely átvezet egy klasszikus, szűk értelemben vett gyermekvédelmi

tematikához, a gyermek családból való kiemeléséhez, amelyet egyebekben napjainkban nem a családjog szabályoz. Az alapelv kiemelten a gyermeknek azt a jogát védi, hogy saját családjában nevelkedjen, illetve, ha nem ott nevelkedik, azon jogát, hogy családi kapcsolatait fenntarthassa. További gyermekjogok alapelvi szinten nem kerülnek meghatározásra.

5.2. A családjog és a gyermekvédelem kapcsolata

Nem szűkölködik azonban gyermekjogokban a Gyvt., komoly és évről évre bővülő katalógust tartalmaz a gyermekek jogairól, nevelkedjenek a gyermekek (saját) családjukban, vagy attól megfosztottan. Milyen kár, hogy ezek a gyermekjogok csak írott malasztként léteznek, mert ítélkezési gyakorlatuk lényegében nincs! Lehet arra hivatkozni (természetesen), hogy a Gyermekjogi egyezmény az azt a magyar jogrendszer részévé emelő 1991. évi LXIV. törvény révén a hazai jog része, és – legalábbis időnként – felhívják a bírósági ítéletek a Gyermekjogi egyezmény egyes passzusait, ámde továbbra is „rejtély”, hogy miért nem élnek a Gyvt.-ben biztosított gyermekjogok, miért nem váltak élő joggá?

Fel lehetne vetni, hogy a Gyvt. „csak” a gyermekvédelem hatókörébe tartozó gyermekekre vonatkozik, de valójában valamennyi gyermek a gyermekvédelem hatókörébe tartozik. A magyar jogi (és nem jogi) gondolkodásban kialakult az a jól érzékelhető megkülönböztetés, hogy azok a gyermekek vannak a gyermekvédelem gondoskodásában, akiket kiemelték a családjukból, vagy egyéb oknál fogva – például, mert elhaltak a szüleik és nincs olyan személy, aki saját háztartásban gyámként gondozná őket – nevelkednek nevelőszülőknél, vagy gyermekotthonban. Eszerint azokra a gyermekekre, akik saját családjukban nevelkednek, nem terjedne ki a gyermekvédelem... De ez nyilvánvalóan nincs így.

Az az ernyő, amely a „gyermekvédelmet” jelenti, minden gyermekre kiterjed – ez valójában egyik lényeges karakterjegye. A gyermekvédelem – ebben a tág értelemben – ott „lebeg” minden gyermek felett, mert így lehet segítséget nyújtani ahhoz, hogy a gyermek jogai és érdekei valóban érvényesülhessenek, a szülők kötelezettségeiket teljesíthessék, és megelőzhessék azt, hogy a gyermekek veszélyeztetetteké váljanak a családjukban. A gyermekvédelemnek egy következő szintjét jelenti a veszélyeztetés megszüntetése és különösen a helyettesítő védelem biztosítása (amennyiben a gyermeket családjából kiemelik). Egymásra épülnek a gyermekjóléti alapellátás, valamint a gyermekvédelmi szakellátás szintje és ezekkel összefüggésben a hatósági intézkedések.

A gyermekjogokat a Gyvt. attól függetlenül tartalmazza, hogy a gyermek családjában él-e, vagy sem. Ugyanakkor vannak olyan gyermekjogok, amelyek éppen

a családjukban élő gyermekek esetében értelmezhetők elsősorban. Ez összhangban áll azzal a ténnyel, hogy a Gyvt. szülői kötelezettségeket is tartalmaz, s ezek közül is számos szülői kötelezettség nem (vagy nem elsősorban) azokra a szülőkre vonatkozik, akiknek gyermekét a legsúlyosabb gyermekvédelmi hatósági intézkedés alkalmazásával nevelésbe vették, hanem azokra, akik gyermeküket saját családjukban nevelik.

6. Gyermekek jogok és szülői köteleességek a széles értelemben vett gyermekvédelemben a „saját családban való felnövekedéshez” fűződő családjogi alapelv kapcsán

A Gyvt. koherens rendszert mutat fel a gyermekjogok és szülői, valamint állami kötelezettségek összefüggésrendszerében azon családokra is értelmezhetően, akik saját háztartásukban nevelik (saját) gyermeküket. Ezzel összefüggésben – természetesen – nem feltétlenül egyszerű annak értelmezése, hogy mit érthetünk „saját családjában” nevelkedő gyermekek, több oknál fogva sem. Gondolhatunk arra, hogy együttélő szülők nevelik gyermeküket, aki valóban tőlük származik, és jogilag is szülői státuszban vannak. Az, ha a szülők felbontják a házasságukat, vagy az élettársi kapcsolatban élő szülők megszüntetik az élettársi kapcsolatukat, vagy ettől függetlenül a szülők egymástól külön költöznek, a gyermeknek továbbra is mindkét szülő „saját családja” lesz. A mostohagyermek vagy nevelt gyermek családja is „saját családja” lesz. További kérdés, hogy mi a helyzet akkor, ha a gyermek ivarsejt-adományozással, asszisztált humánreprodukciós beavatkozás eredményeként született – a hazai jog szerint a jogi értelemben vett szülei fogják saját családját képezni (de saját családja lehet az is, akitől az ivarsejt származik, amennyiben ismert személy – nem a hazai ivarsejt-adományozási viszonyokban és szabályokban gondolkodva). Előállhat olyan helyzet, amikor a gyermek tekintetében az őt nevelő férfi apai jogállásba kerül, de a gyermek nem tőle származik – ez is saját családot eredményezhet. Idegen gyermek örökbefogadásával is család keletkezik – ez esetben egy vér szerinti és egy örökbefogadói család alakul ki, amelyek „egymásba is érhetnek”, ha a gyermeket egyik szülője új házastársa fogadja örökbe.

A fenti, nem is befejezett gondolatmenettől függetlenül a saját családban nevelkedés rendszere a gyermek érdekében akként épül fel, hogy a szülőknek vannak kötelezettségeik, ezek mellett jogaik, s mindkettő teljesítésében, illetve gyakorlásában segítséget nyújtanak az állam szervei, erre hivatott személyei. Ez utóbbiak segítségnyújtása, mely a szülői igénybevétel önkéntességével indul, átfut szükség esetén, részletes szabályoknak alárendelten kényszerintézkedésekbe – amennyiben éppen utóbbiak szolgálják a gyermek érdekét.

Azzal összhangban, hogy a családjogi szabályok kitérnek a gyermek családban való nevelkedéssel összefüggő jogaira, érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok a szülői kötelezettségek és gyermeki jogok, amelyek – bár a Gyvt.-ban szabályozottak, de – éppen a „hagyományos” családjogi viszonyokban (vagy ott is kiemelten) értelmezhetők, azaz akkor, amikor a gyermek „saját családjában” nevelkedik. Noha „gyermekvédelmi” gyermeki jogok és szülői kötelezettségek ezek, valójában legalább ennyire családjogi jellegűek.

A gyermeki jogok oldalán számos jog olyan, amelyet az államnak, az állam szerveinek kell a gyermek számára biztosítania, ezek értelemszerűen a közjog hatókörébe tartozó kötelezettségek, amelyek gyermeki jogként kerültek megfogalmazásra. Példa erre a Gyvt. 6. §-ának (1) és (2) bekezdése, amelyek a gyermeki jogok sorában első helyen szólnak arról, hogy a gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez, mint ahogyan ahhoz is, hogy segítséget kapjon a saját családjában történő nevelkedéséhez, személyiségének kibontakoztatásához, a fejlődését veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitelének megteremtéséhez. Mindezek értelmezhetők a szülők kötelezettségeiként is, de elsősorban mégis sokrétű állami feladat áll mögöttük.

Az alábbiakban néhány olyan gyermeki jogot emelek ki, amelyekkel szemben elsősorban vagy kiemelten a szülők mutatkoznak kötelezetteknek, és amelyeket a családjogi rendelkezések nem említenek (a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő joga szerepel a Gyvt.-ben, de szerepel – igaz, más hangsúlyokkal – a Ptk. Negyedik Könyvében is, s a szülői felügyelet gyakorlása körében tartalmaz a Ptk. néhány követelményt).

Ebbe a körbe tartozik a Gyvt. 6. §-ának (4) bekezdése, amely szerint a gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások, valamint az egészségére káros szerek ellen védelemben részesüljön; ugyanezen jogszabályhely (5) bekezdése, amelynek megfelelően a gyermeknek joga van emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással, így fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez, és nem vethető alá kínzásnak, testi fenyegetésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak. 2025-öt írunk jelen tanulmány írása idején: a zero tolerancia elve húsz éve, 2005 januárjában lépett hatályba.

2024. július elsejétől hatályos a szülőkre terhelő 6. § (7) bekezdés, amely kimondja, hogy a gyermeknek joga van ahhoz, hogy tudatos és felelősségteljes internet-, valamint médiahasználatot biztosító nevelésben, oktatásban és képzésben részesüljön, amely tartalmazza a zaklatás internetes formáival szembeni hatékony

fellépést is. (A nevelés fordulatból is világosan következik az, hogy ennek a családban, a szülők részéről is meg kell valósulnia.)

Bár a családjogi rendelkezések is szólnak a szülők gyermek meghallgatásával kapcsolatos kötelezettségéről, a Gyvt.-ben ez gyermeki jogként és pontosabban jelenik meg: a 8. § (1) bekezdése értelmében a gyermeknek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, valamint ahhoz, hogy tájékoztatást kapjon jogairól, jogai érvényesítésének lehetőségeiről, továbbá ahhoz, hogy a személyét és vagyonát érintő minden kérdésben közvetlenül vagy más módon meghallgassák, és véleményét korára, egészségi állapotára és fejlettségi szintjére tekintettel figyelembe vegyék. Utóbbi kötelezettségek nyilvánvalóan elsősorban a szülőket terhelhetik.

Noha az alábbiak elsősorban nem feltétlenül a szülőkkel szemben érvényesíthető gyermeki jogok, de hadd álljon itt, hogy milyen különleges, előremutató és a gyakorlatban aligha érvényesülő jogokkal folytatódik a 8. cikk. A gyermeknek joga van ahhoz, hogy az őt érintő ügyekben a Gyvt.-ben meghatározott fórumoknál panasszal éljen, valamint ahhoz, hogy alapvető jogai megsértése esetén bíróságnál és törvényben meghatározott más szerveknél eljárást kezdeményezzen.

Ami a családjogilag és kifejezetten a gyermekkel szemben értelmezhető szülői kötelezettségeket illeti, a 12. cikk egyértelműen családjogi kötelezettségeket tartalmaz: az (1) bekezdés szerint a gyermek szülője jogosult és köteles arra, hogy gyermekét családban gondozza, nevelje és a gyermeke testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételeket, így különösen a lakhatást, étkezést, ruházattal való ellátást, valamint az oktatásához és az egészségügyi ellátásához való hozzájutást biztosítsa. Noha a Negyedik Könyv is tartalmaz hasonló rendelkezést részben a szülői felügyelet, részben a gyermektartás körében, a Gyvt. követelménye némiképp teljesebb, habár szintén nem kimerítő – hiányzik egyebek között (például) a gyermeknek a játékhoz, játszáshoz való jogának érvényesítéséhez szükséges eszközök biztosításának igen fontos kötelezettsége.

A törvényes képviselő kötelezettsége (és joga) megjelenik a Gyvt.-ben (bár sokkal részletesebben tartalmazzák az erre vonatkozó követelményeket a családjogi rendelkezések), de nem olvashatók a családjogi szabályokban a következő – alapvető – szülői kötelezettségek: a gyermekkel való együttműködés, a gyermek emberi méltóságának tiszteletben tartása (visszaulva a zéró tolerancia elvére), a gyermek tájékoztatása az őt érintő kérdésekről és véleményének figyelembevétele (általános szabályként), az, hogy a gyermeknek iránymutatást, tanácsot és segítséget nyújtson jogai gyakorlásához, a gyermek jogainak érvényesítése érdekében a szükséges intézkedéseket tegye, és a gyermeke ellátásában közreműködő személyekkel és szervekkel, valamint hatóságokkal együttműködjön [12. § (4) bekezdés].

7. Zárás

Visszaulva a tanulmány első részében és annak rövid összegzésében foglaltakra, a családjog kapcsán megállapíthatjuk, hogy a magyar jogi – és különösen magánjogi, valamint polgári jogi – gondolkodás a családjogi rendelkezéseket olyanként kezelte, amelyek nem tisztán magánjogiak, hanem erős közjogi kötődéssel rendelkeznek. Az idő előrehaladásával ez a gondolat fokozottan jelentkezett, még azt megelőzően, hogy megindultak volna az 1950-es évek legelején az önálló családjogi jogalkotás irányába tartó lépések. A fentiek miatt nem tartom a hazai gondolkodástól idegennek, hogy a Gyvt.-ben foglalt azon gyermeki jogok, amelyek kifejezetten a családban érvényesülhetnek és kötelezettjük elsősorban a szülő, a hazai jogalkalmazásban is életre keljenek.

Felhasznált irodalom

- ALMÁSI ANTAL – KISS MÓR – KOLOSVÁRY SÁNDOR – SZLADITS KÁROLY (szerk.): Általános rész. In: FODOR ÁRMIN (szerk.): *Magyar magánjog*. Singer és Wolfner, Budapest, 1899–1905.
- ALMÁSI ANTAL: A jogok védelme. In: FODOR ÁRMIN (szerk.): *Magyar magánjog*. Singer és Wolfner, Budapest, 1899–1905.
- ALMÁSI ANTAL: Bevezetés. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 2. Családi jog*. Grill, Budapest, 1940. [ALMÁSI (1940a)]
- ALMÁSI ANTAL: Házassági jog. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 2. Családi jog*. Grill, Budapest, 1940. [ALMÁSI (1940b)]
- BENKE JÓZSEF: *A magyar magánjog alapvetése*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék, Pécs, 2020.
- CSORNA KÁLMÁN: Rokonság. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 2. Családi jog*. Grill, Budapest, 1940.
- EÖRSI GYULA: A magyar jog fejlődésének elvi kérdései népi demokráciánk első tíz évében. *Jogtudományi Közlöny*, 1955. (6), 321–344.
- FAZEKAS JUDIT: Történeti áttekintés a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. és 2013. évi V. törvények kodifikációjáról. In: KESERŰ BARNA ARNOLD – KÓHIDI ÁKOS (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére*. Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt. – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest – Győr, 2015. 121–136.
- FÖLDI ANDRÁS – JAKAB ANDRÁS: Magánjog. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYOK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (A magánjog általános része rovat, rovatszerkesztő: Földi András), <http://ijoten.hu/szocikk/maganjog> (2024)
- GYEKICZKY TAMÁS: Családjogi perek és a politikai jogalkotás. In: GYEKICZKY TAMÁS (szerk.): *Ami a múltból elkísér. A családjogi törvény ötven éve*. Gondolat, Budapest, 2005.

- HARMATHY ATTILA: A Polgári Törvénykönyv és a jogrendszer változása. In: GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – MENYHÁRD ATTILA (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv első öt éve*. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2019.
- JAKAB ANDRÁS: Közjog, magánjog, polgári jog – A dogmatikatörténet próteusza és az új Ptk. tervezete. *Állam- és Jogtudomány*, 2007. (1), 3–27.
- KECSKÉS LÁSZLÓ: *A civilizisztika és a civilizisztikai gondolkodás rétegei*. Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2014.
- KISS MÓR: Az alanyi jog. In: FODOR ÁRMIN (szerk.): *Magyar magánjog*. Singer és Wolfner, Budapest, 1899–1905.
- KOLOSVÁRY BÁLINT: Családvédelem a magánjogban. Első rész. *Magyar Közigazgatás*, 1941. (47), 385–388.
- KOLOSVÁRY BÁLINT: Családvédelem a magánjogban. Második rész. *Magyar Közigazgatás*, 1942. (2), 9–11.
- MÁDL FERENC: Magyarország első Polgári Törvénykönyve – az 1959. évi IV. törvény – a polgári jogi kodifikáció történetének tükrében. *Az MTA Társadalmi-Történeti Tudományos Osztályának Közleményei*, 1960. (1–2), 3–88.
- MENYHÁRD ATTILA: Közjog és magánjog határaitól. In: FALUDI GÁBOR (szerk.): *Liber amicorum – ünnepi dolgozatok Gyertyánfy Péter tiszteletére*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2008. 297–309.
- NIZSALOVSZKY ENDRE: A családpolitika jogalkotási eszközei. *Gazdaság- és Jogtudomány. A Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományi Osztályának közleményei*, 1973. (3–4), 305–357.
- NOCHTA TIBOR: A magánjog és a közjog viszonyáról az új Ptk. alapján is. *Jogtudományi Közlöny*, 2016. (10), 481–490.
- SZEIBERT ORSOLYA (szerk.): *Weiss Emilia családjogi és öröklési jogi kodifikációs tanulmányai*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017.
- SZEIBERT ORSOLYA: A Családjogi Könyv rendelkezéseinek formálódása a Polgári Törvénykönyv kodifikációja folyamán. In: VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Fejezetek a Polgári Törvénykönyv keletkezés-történetéből*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018. 141–188.
- SZLADITS KÁROLY: A magánjog fogalma, fejlődése és tudománya. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 1. Általános rész, személyi jog*. Grill, Budapest, 1938.
- SZOKOLAY LEÓ: Gyámság és gondnokság. In: SZLADITS KÁROLY (szerk.): *Magyar magánjog. 2. Családi jog*. Grill, Budapest, 1940.
- T. VARGA GYÖRGY: *Az MDP központi vezetősége, politikai bizottsága és titkársága üléseinek napirendi jegyzékei I. kötet: 1948–1953*. Budapest, 2005. (A Magyar Országos Levéltár segédletei, 18.)
- VERESS EMÖD: *Fejezetek a magyar magánjogi kodifikáció történetéből*. Sapientia Forum Iuris, Kolozsvár, 2022.
- VÉKÁS LAJOS: Az új Polgári Törvénykönyvről. *Jogtudományi Közlöny*, 2013. (5), 225–242.
- VÉKÁS LAJOS: Magánjogi kodifikáció. *Jogtudományi Közlöny*, 2008. (7), 449–456.

- VÉKÁS LAJOS: Adalékok a Polgári Törvénykönyv történeti és összehasonlító jogi értékeléséhez. In: KESERŰ BARNA ARNOLD – KŐHIDI ÁKOS (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Eötvös József Könyv- és Lapkiadó Bt. – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest – Győr, 2015. 564–574.
- VÉKÁS LAJOS: Szladits Károly és magánjogi iskolája. *Jogtudományi Közlöny*, 2018. (2), 72–77.
- VÉKÁS LAJOS: *Parerga – Dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. HVG-ORAC, Budapest, 2008.
- VÉKÁS LAJOS: Történeti visszapillantás a magyar magánjog kodifikációjára. *Jogtudományi Közlöny*, 2011. (5), 261–268.
- VEREBICS JÁNOS: A szovjet polgári jog és hatása az alakulóban lévő magyar civilisztikára, 1948–1951. *Állam- és Jogtudomány*, 2017. (3), 45–72.
- VILÁGHY MIKLÓS: A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének rendszeréről. *Jogtudományi Közlöny*, 1955. (8), 457–487.
- VILÁGHY MIKLÓS: Az új szakasz és a törvényalkotás elvi kérdései. *Az MTA Társadalmi-Történeti Tudományok Osztályának Közleményei*, 1954. (1–4), 215–248.
- VILLÁNYI LÁSZLÓ: *A magyar magánjog rövid tankönyve*. Grill, Budapest, 1941.
- WEISS EMILIA: Az új Polgári Törvénykönyv és a családjogi viszonyok szabályozása. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000. (2), 4–13.
- ZSÖGÖD BENŐ: A családjogot tárgyzó némely intézkedésekről szóló T.-Terv. és indokolása. In: *Magánjogi tanulmányok. Tervezetek és kisebb dolgozatok*. Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1901.

Abstract

PRIVATE AND PUBLIC FAMILY LAW – 150 YEARS OF FAMILY LAW TRADITIONS AND FAMILY LAW REQUIREMENTS FOR PROTECTION OF CHILDREN

This study deals with family law, which is on the border between private law and public law, in the light of two sub-topics. The first one to be processed aims to answer the question of how Hungarian legal science has viewed the status of family law over the last 150 years. This examination briefly touches on the context and framework of public law, private law, and civil law from the perspective of family law, and then on where family law can be placed in the light of Hungarian family law legislation and civil law codifications. Over the past century and a half, the characteristics of the family law provisions of a given period have changed several times, so the study briefly addresses this in some places in the text. Based on the very rich Hungarian civil law codification literature, the study deals with the family law legislation of the

turn of the 19th and 20th centuries, the private law codification efforts, and then the 1952 Hungarian Family Law Code. In connection with the codification of the Hungarian Civil Code of 2013, the study – moving on to the second topic – reviews the family law principles of the Fourth Book from a child rights perspective, and draws attention to the fact that the Child Protection Act of 1997 contains numerous children's rights and parental obligations that are not included in family law provisions, but have direct family law significance. Family law legislation and Hungarian professional attitude towards family law do not exclude the possibility of applying provisions having nature of (rather) public law – however, the rights of children and parental obligations of the Child Protection Act have not yet become living law – although these regulations were written almost thirty years ago.

Keywords: *family law; private law; public law; civil law; codification; legislation; legal history; traditions; principles; child protection; child rights; growing up in the child's own family*

A KÖTET SZERZŐI

**DR. BARANYI
BERTOLD**

ügyvéd, egyetemi tanársegéd
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék

**DR. BENCSIK
ANDRÁS**

habilitált egyetemi docens
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék,
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Pénzügyi Jogi Tanszék

**DR. BODZÁSI
BALÁZS**

közjegyző, egyetemi docens
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Jogi Tanszék

**DR. CSÁK
ZSOLT**

a Kúria elnökhelyettese, meghívott előadó
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar

**DR. CSEH
TIBOR
ANDRÁS**

főtitkár
Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége
(MAGOSZ)

**DR. FABÓK
ZOLTÁN**

ügyvéd, megbízott oktató
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

**DR. HAJAS
BARNABÁS**

kúriai bíró, egyetemi docens
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék

**DR. HÖRCHERNÉ
DR. MAROSI
ILDIKÓ**

bíró, alkotmánybíró

**DR. IBOLYA
TIBOR**

büntetőjogi legfőbb ügyész helyettes, címzetes egyetemi tanár
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**DR. KAJTÁR
GÁBOR**

egyetemi tanár
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi Tanszék

**DR. MENYHÁRD
ATTILA**

egyetemi tanár
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

**DR. SZEIBERT
ORSOLYA**

tanszékvezető egyetemi tanár
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék

**DR. TRÓCSÁNYI
LÁSZLÓ**

*A Magyar Jogász Egylet elnöke,
rektor, egyetemi tanár*
Károli Gáspár Református Egyetem

**DR. VALASTYÁN
MARCELL**

ügyvédjelölt, mentortanár
ELTE Bibó István Szakkollégium Civilisztika Műhely



9 772939 606943

ISSN 2939-6069