

DR. VILLÁM KRISZTIÁN

főtanácsadó

Alkotmánybíróság

AZ ÁLLAM KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉGE AZ ALAPTÖRVÉNY-ELLENES JOGSZABÁLY MEGALKOTÁSA MIATT

<https://doi.org/10.61382/MJE.Ertekezések.2026.Villam.279>

Összefoglaló

A jogállamiságból fakadó alapvető elvárás, hogy a jogrendszer előreláthatóan és kiszámíthatóan működjön. Napjainkban már nem fér kétség ahhoz, hogy az állam kártérítési felelőssége vizsgálható, ha a jogalkotás során ezen követelményeket figyelmen kívül hagyja, és a jogalkotással másnak jogellenesen kárt okoz. A Kúria gyakorlata azonban rendkívül szűkre szabja a jogalkotással okozott kárfelelősség megállapításának lehetőségét, amelynek lényege, hogy magánjogi jogviszony csak akkor jön létre az állam és a károsult között, ha a jogszabály „közjogi kötőereje” az Alkotmánybíróság döntése nyomán megszűnik. Ez pedig kizárólag az alaptörvény-ellenes norma megsemmisítésével vagy jogalkotó általi mulasztás megállapításával állhat elő. Álláspontunk szerint a Kúria ezen értelmezése a deliktualis felelősség általános szabályának dogmatikai rendszerébe nem illeszkedik, mert a Ptk. deliktualis felelősségi szabályai alapján a károkozó magatartás önmagában létrehozza a kártérítési jogviszonyt. Következésképpen, ha egy jogszabály megalkotása valakinek kárt okoz, függetlenül attól, hogy annak alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság megállapította-e, a polgári jogi felelősség vizsgálható. Ráadásul a Ptk. hatályos rendelkezései alapján a károkozás jogellenessége vélelmezett. Ezekben az esetekben ezért nem a jogellenesség körében, hanem a felróhatóság kérdésének vizsgálatával kellene eldönteni, hogy a kártérítési igény megalapozott-e, vagyis a kárfelelősség egyéb feltételeinek fennállása esetén nem a károsultnak, hanem az államnak kellene igazolnia, hogy a jogalkotás során úgy járt el, ahogy az elvárható volt.

Kulcsszavak: jogalkotással okozott kár; kártérítési felelősség; polgári jogi jogellenesség; közjogi kötőerő; alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítése; jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség

1. Bevezetés

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hatálybalépését¹ megelőző bírói gyakorlatban jellemzően az a megközelítés érvényesült, amely szerint „[a] jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat állapít meg, ezért a jogalkotásra – beleértve a hozzá kötődő felelősséget is – a közjog szabályai az irányadók, amelyek alkotmány sértés esetén még akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg”.² Ennek indoka szerint a végrehajtó hatalom normaalkotásban megjelenő tevékenysége alkotmánybírói kontroll alatt áll, de a normatív általánosságot megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszonyt, következésképpen a polgári jogi kárfelelősségnek a szabályai sem alkalmazhatók.

A Ptk. kodifikációjának előkészítése során egyetértés alakult ki abban a kérdésben, hogy ez a bírói gyakorlat nem tartható fenn. Elsősorban arra tekintettel, hogy az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) gyakorlata szerint az állam felelős azokért a károkért, amelyek az európai uniós jogi aktusok átültetésének elmulasztásából vagy nem megfelelő átültetéséből származtak.³ Ennek érdekében a Ptk. ún. szakértői javaslata kifejezetten rendelkezett arról, hogy az utóbb alkotmányellenesnek ítélt jogszabállyal vagy mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértéssel okozott károkért a jogalkotó szerv kárfelelősséggel tartozik.⁴

A Ptk. végül nem szabályozza önálló felelősségi alakzatként a jogalkotással okozott kárért való felelősséget. Azonban a normaszöveg-javaslat előterjesztői indokolása egyértelműen utal arra, hogy a törvény azért nem szabályozza külön a jogalkotással okozott kárért való felelősséget, mivel az így okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős. Az indokolás alapján „[k]étségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősség szabály alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését.” Az indokolás eme megállapításával összefüggésben Boóc Ádám annak a reményének adott hangot, amely szerint: „[b]ízunk

¹ 2014. március 15.

² BH 1994.312. Lásd hasonlóan: BH 1998.334., BH 2002.264. és EBH 2010.2130.

³ Lásd különösen az EUB C-6/90. és C-9/90. sz. egyesített ügyekben (Francovich-ügy) és a C-46/93. és C-48/93. sz. egyesített ügyekben (Brasserie- és Factortame-ügy) hozott ítéleteit.

⁴ VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, Complex, 2008. 1139. A szakértői javaslatban e rendelkezés az 5:550. § [Felelősség jogalkotással okozott kárért] volt.

benne, hogy [...] a jogalkalmazás – szakirodalmi elméletekre is támaszkodva – ki fogja alakítani a jogalkotással okozott kárért való felelősséget, és az ezzel kapcsolatos kártérítési gyakorlatot”.⁵

A Ptk. szabályozási koncepciójával összefüggésben ugyanakkor már az elfogadásakor is – annak gyakorlati alkalmazhatósága miatt – megfogalmazódtak aggályok. Ezek lényege szerint a jogalkotással vagy annak elmulasztásával okozott károk megtérítéséért való felelősség körében az állam magatartásának minősítéséhez hiányoznak a viszonyítási pontok a károkozó magatartás jogellenességének és felróhatóságának vizsgálata során.⁶

Az alábbiakban a tanulmány azt tekinti át, hogy mennyiben illeszthető a jogalkotással okozott kárért való felelősség az általános deliktuális felelősségi alakzat dogmatikai rendszerébe, és a bírói gyakorlatban milyen értelmezési nehézségek merülnek fel az ilyen kárigények elbírálása során.

2. A deliktuális felelősség általános szabályának alkalmazhatósága

A Ptk. indoklásában megjelenő jogalkotói szándék ellenére a bírói gyakorlat csak kivételesen alkalmazza a deliktuális felelősség általános szabályát a jogalkotással okozott kárért való felelősség vizsgálata körében. A Kúria indokai szerint ugyanis az állam magánjogi érdeksérelmet okozó tevékenységének polgári jogi szempontú megítélésére a bíróság általánosságban az állam magánjogi viszonyaiban jogosult. Az állam közjogi jellegű tevékenysége ugyanakkor a polgári perben eljáró bíróság által csak akkor vizsgálható, ha erre a jogalkotó felhatalmazást ad. Ilyen jogkörnek minősül a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség elbírálása a Ptk. 6:548. és 6:549. §-ai alapján. Nem tartozik azonban ebbe a körbe a jogalkotási tevékenységgel okozott kárért való felelősség, mivel azt a törvény nem szabályozza sajátos felelősségi tényállásként. A közigazgatási szerv, bíróság, ügyészség, közjegyző és végrehajtó közjogilag kötelező érvényű aktsaival és eljárásával szemben az ugyancsak közhatalom-gyakorlást jelentő jogalkotáshoz nem fűződik sajátos magánjogi felelősség.⁷

A Kúria ugyanakkor rámutatott, hogy „[h]a az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való kollíziója miatt megsemmisíti a megalkotott és kihirdetett jogszabályt,

⁵ BOÓC ÁDÁM: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. *Jogtudományi Közlöny*, 2013. (10), 507–512.

⁶ MENYHÁRD ATTILA: Az állam kártérítési felelőssége és állami immunitás. In: NOCHTA TIBOR – FABÓ TIBOR – MÁRTON MÁRIA (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 400.

⁷ EBH 2019.P.I., Indokolás [25].

ezzel a döntésével kinyilvánítja, hogy ez a jogalkotási tevékenység nem hordoz közjogi kötőerőt, a jogalkotási aktus közjogilag érvénytelen, kívül esik az állami jogalkotó szervek Alaptörvényben kapott felhatalmazásának keretein, nem alkalmas az állam és a jogalkotó tevékenységének alávetett jogalanyok között közjogi jogviszony létrehozására. Amennyiben az ilyen jogalkotói cselekvés valamely jogalany-nak vagy a jogalanyok valamely összességének vagyoni érdeksérelmet okoz, ez a tény már polgári jogi jelentőséggel bír.”⁸ A Kúria e döntése alapján tehát azokban az esetekben vizsgálja a jogalkotó kártérítési felelősségét, ha „a jogalkotás eredménye nem hordoz közjogi kötőerőt”, és ennek megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróságnak van alkotmányos felhatalmazása.

A Kúria egy másik döntésében⁹ az EBH 2019.P.I. számú elvi határozatát kiegészítette. E döntésében kiemelte, hogy az ún. jogalkotással okozott kár megtérítése iránti igény specialitása, hogy abban vegyülnek a közjogi és a magánjogi elemek. Polgári jogi jogviszony a polgári jog szerint jogképes¹⁰ jogalanyok között jöhet létre; ebben a jogviszonyban a mellérendeltség és az egyenjogúság elve érvényesül.¹¹ A Kúria hangsúlyozta, hogy a Ptk. hatálya nem terjed ki a közjog által szabályozott közjogi jogalanyokra. Ha a közjog által létrehozott szervezeteknek a szabályozás magánjogi jogalanyiságot biztosít, akkor ők jogi személyként lehetnek polgári jogilag jogképesek, magánjogi jogaik és kötelezettségeik lehetnek,¹² így a polgári jogi jogviszonyok alanyaivá válhatnak. Az állam mint egész is jogi személyként vehet részt a polgári jogi jogviszonyokban.¹³

A Kúria a történeti előzményekre utalva rámutatott, hogy a 19. század végétől visszaszoruló abszolút immunitás helyébe lépő funkcionális immunitás alapján az állam egyrészt a közhatalom hordozója (*iure imperii*), másrészt magánjogi jogalany (*iure gestionis*).¹⁴ Ha az állam belép egy polgári jogi jogviszonyba, akkor ebben a jogviszonyban a mellérendeltség és az egyenjogúság elve érvényesül a jogviszony alanyai között.¹⁵ Ezzel ellentétben az állam szuverénként, a közhatalom hordozójaként a közjogi jogviszonyban nem mellérendelt és nem egyenjogú: a közhatalmat gyakorolva¹⁶ egyes szervein keresztül¹⁷ mindenkre kötelező jogsza-

⁸ EBH 2019.P.I., Indokolás [26].

⁹ Pfv.I.20.807/2023/5.

¹⁰ Lásd a Ptk. 2:1. § és 3:1. §-át.

¹¹ Ptk. 1:1. §.

¹² Ptk. 3:1. § (1) bekezdés.

¹³ Ptk. 3:405. § (1) bekezdés.

¹⁴ Erről lásd részletesebben Boóc: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. 508–509.

¹⁵ Ptk. 1:1. §.

¹⁶ Alaptörvény B) cikk (3)–(4) bekezdés.

¹⁷ Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

bályokat alkot,¹⁸ amelyek érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására is jogosult.¹⁹ Ezen a megkülönböztetésen alapul, hogy a jogalkotási tevékenység nem polgári jogi jogviszony keretében valósul meg, az állam és a közjogilag alávetett jogalanyok között nem hoz létre – mellérendeltségen és egyenjogúságon alapuló – polgári jogi jogviszonyt, ezért főszabályként nem tartozik a Ptk. hatálya alá.

A Kúria álláspontja szerint ezen elvi alapvetésekből az következik, hogy mivel az állam a jogalkotás során a közhatalom hordozójaként és nem magánjogi jogalanyként jár el, ezért a jogszabály hatálybalépésével valamelyik magánjogi jogalanynál bekövetkező, rá nézve negatív olyan vagyoni következmény, amely a polgári jog szerint kárnak minősülne,²⁰ jogilag nem minősül kárnak, és nem hoz létre kárkötelmi jogviszonyt.²¹ Az általánosan kötelező magatartási szabály mindenre, így a negatív vagyoni következményt elszenvedő személyre is kötelező, ennek érdekében az állam kényszert is alkalmazhat anélkül, hogy ezzel belépne a polgári jog struktúrájába, mert a jogszabály megalkotása és kikényszerítése is a közjogba tartozik. A közhatalom gyakorlása kizárólag akkor hoz létre polgári jogi jogviszonyt, ha az állam jogalkotóként ezt ekként szabályozza.²²

A fentiekben foglalt kiegészítések mellett a Kúria az EBH 2019.P.I. számú határozatban foglaltakat megerősítette: a jogalkotási tevékenységgel összefüggésben akkor hiányzik a magánjogi felelősséget kizáró közjogi jogviszony, ha a jogalkotás nem hordoz közjogi kötőerőt, közjogilag érvénytelen, így nem alkalmas közjogi jogviszony létrehozására, amit kizárólag az Alkotmánybíróság állapíthat meg.²³ Ebben a kivételes esetben az állam a Ptk. 6:519. §-a alapján felelős az általa okozott kár megtérítéséért.

3. A kártérítési felelősség egyes elemeinek vizsgálata

A Ptk. 6:519. §-a alapján „[a]ki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.” A deliktualis felelősség általános szabálya alapján a kártérítési felelősség megállapításának négy feltétele van: a kár, a károkozó magatartás jogellenessége, a károkozó magatartás és a kár közötti okozati összefüggés és a károkozó magatartásának felróhatósága.

¹⁸ Alaptörvény R) cikk (2) bekezdés, T) cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁹ Alaptörvény C) cikk (3) bekezdés.

²⁰ Ptk. 6:522. §.

²¹ Ezzel szemben a Ptk. hatálya alá tartozó magánjogi jogalanyok esetén, ha az egyik magánjogi jogalany kárt okoz a másiknak, akkor a károkozással létrejön közöttük egy polgári jogi (kötelmi) jogviszony [Ptk. 6:519. §, 6:2. § (1) bekezdés], kivéve, ha a károkozás nem jogellenes (Ptk. 6:520. §).

²² A jogalkalmazási tevékenység körében erről rendelkezik a Ptk. 6:548–6:549. §-a.

²³ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés.

A jogalkotással okozott kár megtérítése iránti perekben jellemzően a jogellenesség és a felróhatóság elhatárolásának szempontjai vetnek fel értelmezési kérdéseket, ezért a tanulmány az alábbiakban ezzel foglalkozik részletesebben.

3.1. A jogellenesség

A Ptk. a felelősség hatályos szabályai körében egyértelműen kimondja, hogy a törvény tiltja a jogellenes károkozást, azaz a kártérítési feltételként megkívánt jogellenesség külön bizonyítása szükségtelen: a Ptk. szerint a károkozás ténye önmagában vélelmezi a károkozó magatartás jogellenességét.²⁴

Ehhez képest ugyanakkor a Kúria gyakorlata szerint a jogalkotással okozott kár megtérítése iránti perekben a polgári bíróság akkor nyújthat jogvédelmet „a korábban fennállt közjogi jogviszony mögül előkerült magánjogi jogviszonyban, ha alkotmánybíróági döntés elhárította ennek akadályát. Ha nincs érvényes jogszabály, csak jogalkotási rendellenesség által okozott kár, az a polgári jogi kárfelelősség Ptk. 6:520. §-ába foglaltak szerint eredményénél fogva jogellenesnek minősül, mert nincs jogi alapja, sem magánjogi, sem közjogi.”²⁵

Következésképpen a Kúria nem tekinti vélelmezettnek a jogalkotás folytán bekövetkezett kár esetén a károkozó magatartás jogellenességét, hanem a jogelleneséget kizárólag akkor állapítja meg, ha „alkotmánybíróági döntés elhárította ennek akadályát”. A jogalkotással okozott kár tehát „nem hoz létre az állam és a jogalkotási tevékenységének közjogilag alávetett jogalanyok között polgári jogilag értelmezhető, mellérendeltségen és egyenjogúságon alapuló jogviszonyt, ezért az alapesetben nem tartozik a Ptk. tárgyi és személyi hatálya alá”.²⁶ A Kúria ezáltal a Ptk. hatálybalépése előtti értelmezést tekinti továbbra is főszabálynak, és csak kivételesen lát lehetőséget arra, hogy a jogalkotás által adott esetben előidézett érdeksérelem polgári jogi kárfelelősség megállapításának alapjául szolgálhat.

A Kúria fenti értelmezését több jogirodalmi kritika is érte. Az egyik érv szerint abból, hogy a jogalkotás folyamata a közjog szabályai által determinált, nem következik kényszerítően, hogy a jogalkotás eredményére és az azért való felelősségre kizárólag csak a közjog szabályai vonatkoznának, és a magánjog térréuma arra

²⁴ Ptk. 6:520. §.

²⁵ EBH 2019.P.1.

²⁶ Egyes jogirodalmi álláspontok szerint téves a bíróságoknak a BH 2019.106. számú döntésben megjelenő érvelése, mely szerint a jogalkotási tevékenység nem hoz létre az állam és a jogalkotási tevékenységének közjogilag alávetett jogalanyok között polgári jogilag értelmezhető jogviszonyt. SZALBOT BALÁZS: A hazai jogba ütköző jogalkotással okozott károkért való felelősség bírói gyakorlata. *Magyar Jog*, 2021. (11), 651–661.

ne terjedne ki.²⁷ Egyetértünk ezért azzal az állásponttal, hogy önmagában az a körülmény, hogy a jogalkotás alapvetően közjogi jogviszony, nem jelenti annak akadályát, hogy az állam a jogalkotással okozott károkért marasztalható legyen.²⁸

Ezt a megközelítést támasztja alá a Ptk.-ban a kártérítési felelősség szabályozásának elvi alaptétele, amely szerint a törvény tiltja a jogellenes károkozást. Ebből következően minden jogellenes károkozás polgári jogi jogviszonyt hoz létre.²⁹ Helyesebbnek tűnik ezért a kárt okozó jogalkotást mint károkozó magatartást kötelemfakasztó ténynek elismerni, és a kártérítési felelősség körében azt vizsgálni, hogy jogellenességet kizáró körülmény megállapítható-e. Ilyennek minősül az, ha a jogalkotás nem sérti más személy jogilag védett érdekét, illetve ha jogszabály rendelkezik megfelelő kártalanításról.³⁰

3.2. A felróhatóság

A Kúria több döntésében utalt arra, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogalkotói tevékenység kifejtésével vagy annak elmulasztásával megvalósított alaptörvénysértést kimondó határozata önmagában még nem alapozza meg a jogalkotóval szembeni kártérítési igényt. Ez csak a jogalkotói magatartás jogellenességének megállapítására alkalmas. Ezen túl a kárigény elbírálásához szükséges a Ptk. 6:519–534. §-aiban foglalt egyéb feltételek fennállásának vizsgálata is.³¹

Nem tárható fel ugyanakkor olyan kúriai döntés, amelyben a bíróság vizsgálta volna a kártérítési felelősség egyéb elemeit, így a felróhatóság kérdését. Nem azonosíthatók ezért azon értelmezési szempontok sem, amelyeket a Kúria egy ilyen vizsgálat során esetlegesen értékelne. Erre tekintettel a felróhatóság vizsgálatával összefüggésben a Kúria más ügyekben kifejtett értelmezésére támaszkodhatunk.

A Kúria több évtizedes gyakorlatában megfigyelhető, hogy a szervezeti jogalanyok felelősség alóli mentesülése meglehetősen ritka.³² A Kúria gyakorlata szerint

²⁷ KARSAI DÁNIEL: A jogalkotással okozott kárról. *Jogtudományi Közlöny*, 2014. (6), 309–315.

²⁸ TÓKEY BALÁZS: A jogalkotással okozott kárért való felelősség. *Polgári Jog Online*, 2017. (4), 27. bekezdés.

²⁹ Lásd a Ptk. 6:2. § (1) bekezdését és a 6:518. §-át.

³⁰ Ptk. 6:520. § d) pont. Ezen rendelkezéssel összefüggésben a Ptk. normaszöveg-javaslatának indokolása kifejezetten utal az ún. jogági jogellenesség függetlenségének kérdésére, és egyértelművé teszi, hogy önmagában az a tény, hogy a károkozó a kárt jogszabály által megengedett magatartással okozta, nem teszi jogszerűvé a károkozást. Ehhez az szükséges, hogy a magatartás más személy jogilag védett érdekét ne sértse, vagy a jogszabály a károkozót kártalanításra kötelezze.

³¹ EBH 2019.P.1.

³² FUGLINSZKY ÁDÁM: 6:519. § [A felelősség általános szabálya]. In: OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja IV. kötet*. Budapest, Opten, 2014. 42.

a felróhatóság egy objektivizált, tipizált elvárhatósági mérce, amely a társadalom elvárását juttatja kifejezésre. Szervezeti jogalanyokkal szemben magasabb elvárást támaszt a bírói gyakorlat; a mentesülés körében jellemzően nem lehet alapos a szervezeti és működési okokra, munkaerő-problémákra való hivatkozás.³³ Különösen szűken értelmezhető a kimentés az állam kötelezettségeivel összefüggésben az állami funkciókat ellátó közhatalmi szervek működésének megítélésekor.³⁴

A kártérítési felelősség alóli kimentés tehát a társadalmi együttélésből fakadó tipizált elvárási mércén alapul, amely a jogalkotással okozott kár megtérítése iránti perekben elviekben annak a kérdésnek a vizsgálatát jelentené: az adott helyzetben elvárható-e a Magyar Államtól, hogy jogalkotásra jogosult szervei útján olyan jogszabályt alkosson, amellyel nem okoz jogellenes kárt.

A felróhatóság körében értékelendő szempontok feltárását nehezíti, hogy e kérdésben nem áll rendelkezésre hazai bírói gyakorlat. Annak megítéléséhez, hogy e kérdéssel összefüggésben milyen szempontok mérlegelhetők, az EUB esetjoga szolgálhat támpontul. Az EUB akkor állapítja meg a kártérítési felelősséget, ha a tagállami szabályozás az uniós jog kellően súlyos megsértését jelenti. Az EUB ítélezési gyakorlatából következően a jogsértés akkor minősül kellően súlyosnak, ha valamely intézmény vagy tagállam szabályozási hatáskörének gyakorlása során nyilvánvalóan és súlyosan megsértette hatásköre gyakorlásának korlátait. Ezzel összefüggésben azon tényezők között, amelyeket a hatáskörrel rendelkező bíróság figyelembe vehet, szerepel többek között az, hogy a megsértett szabály mennyire egyértelmű, illetve pontos.³⁵

A kommentárirodalomban e kérdéssel kapcsolatban megjelenő álláspont szerint a jogalkotó felróhatósága csak akkor állapítható meg, ha az Alkotmánybíróság határozatában deklarált alaptörvény-ellenesség egyértelmű. Akkor egyértelmű az alaptörvény-ellenesség, ha az formai, eljárási okokra (közjogi érvénytelenség) vezethető vissza.

Más esetben akkor lehet szó felróható károkozásról a jogalkotó részéről, ha az a közjogi rendszer szabályai és az Alkotmánybíróság korábbi határozatai, illetve nemzetközi és (európai) uniós jogi normák alapján már a jogszabály meghozatalának időpontjában is nagy valószínűséggel előrelátható volt.³⁶ Más álláspont szerint a jogalkotó felróhatóságának mércéjét magasra kell tenni, mert jellemzően testületi döntések születnek, és a jogalkotás előkészítését jelentős apparátus segíti.³⁷

³³ BH 2013.150.

³⁴ BH 1996.34.

³⁵ Lásd: C-392/93. sz. és a C-430/13. sz. ügyeket.

³⁶ FUGLINSZKY ÁDÁM: 6:520. § [Jogellenesség]. In: OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja IV. kötet*. Budapest, Opten, 2014. 42.

³⁷ TÓKEY: A jogalkotással okozott kárért való felelősség. 44. bekezdés.

4. Miként hat ki az Alkotmánybíróság döntésének tartalma a kártérítési felelősség megállapíthatóságára?

A Kúria a jogalkotással okozott kár miatti felelősség vizsgálatának lehetőségét lényegében ahhoz köti, hogy az Alkotmánybíróság valamely jogszabály alaptörvény-ellenességét megállapította-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában valamely jogszabály alaptörvény-ellenessége megállapításának többféle módja van, és ehhez eltérő jogkövetkezmények kapcsolódnak. Jellemzően az alaptörvény-ellenesség megállapítása a támadott jogszabály megsemmisítését vonja maga után, amely történhet *ex nunc*,³⁸ *ex tunc*³⁹ vagy *pro futuro*⁴⁰ hatállyal. Emellett az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezménye lehet jogalkotó általi mulasztás⁴¹ vagy alkotmányos követelmény⁴² megállapítása is. Előfordulhat olyan eset is, amikor az Alkotmánybíróság az indítvány elutasítása mellett a határozatának indokolásában tesz megállapítást azzal összefüggésben, hogy melyek az Alaptörvényből fakadó alkotmányos elvárások. Ez lényegében a határozat indokolásába bújtatott alkotmányos követelményt jelent.⁴³

4.1. Az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítése

4.1.1. A megsemmisítés időbeli hatálya

A Ptk. hatálybalépését megelőzően, amint erre a fentiekben utaltunk már, a bírói gyakorlatban az volt az uralkodó nézet, hogy a jogalkotás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között polgári jogi jogviszonyt, ezért a polgári jogi kárfelelősségnek a szabályai nem alkalmazhatók. Ehhez képest találunk olyan eseti döntést, amely szerint az Alkotmánybíróság határozata alapja lehet a kártérítési felelősség megállapításának, mégpedig akkor, ha az alkotmánysértő jogszabályt *ex tunc* hatállyal semmisíti meg, és ezáltal teret nyit a jogviszonyok újrendezésének és a

³⁸ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (a továbbiakban: Abtv.) 41. § (1) bekezdés, 45. § (1) bekezdés.

³⁹ Abtv. 45. § (4) bekezdés.

⁴⁰ Az Alkotmánybíróság a *pro futuro* megsemmisítés esetén hangsúlyozza, hogy e jogkövetkezmény alkalmazására akkor kerülhet sor, ha azt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság lényegében maga terjeszti ki az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának időtartamát, amely az ügyben eljáró bíróság számára is irányadó [34/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [53]].

⁴¹ Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdés.

⁴² Abtv. 46. § (3) bekezdés.

⁴³ Ezzel összefüggésben a gyakorlatban az a probléma merül fel, hogy más a jogi kötőereje a rendelkező részben és az indokolásban megfogalmazott alkotmányos követelménynek.

kártérítési igényeknek.⁴⁴ Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság *ex nunc* hatállyal semmisíti meg az érintett jogszabályt, a határozat közzététele napját megelőzően létrejött jogviszonyok érintetlenül maradnak. Ez a rendelkezés a jogszabály alkalmazása folytán kialakult állapotot tehát érintetlenül hagyja, és nem érinti a megsemmisített jogszabályból keletkezett jogokat és kötelezettségeket.

Ez az értelmezés ma is visszaköszön a Kúria gyakorlatában. Az Alkotmánybíróság a 155/2008. (XII. 17.) AB határozatban megállapította, hogy a luxusadóról szóló törvény alkotmányellenes, ezért azt a határozat kihirdetése napjával (*ex nunc* hatállyal) megsemmisítette.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság e döntésére alapítva több érintett személy jogalkotással okozott kár megtérítése iránt indított pert. Ezekben az ügyekben a Kúria annak tulajdonított döntő jelentőséget, hogy az Alkotmánybíróság a luxusadóról szóló törvényt a határozatának kihirdetése napjával semmisítette meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: 1989-es Abtv.) 43. § (2) bekezdése⁴⁶ pedig úgy rendelkezett, hogy a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. A Kúria ezért kiemelte, hogy az adott esetben az Alkotmánybíróság választása szerint élt az *ex nunc* hatályú megsemmisítés lehetőségével, és annak a jogszabály által szabályozott jogkövetkezményéből eredően a jogszabály megsemmisítése előtti adóévekre kivetett és befizetett adót nem lehet olyannak tekinteni, hogy annak nem volt jogi alapja, ezért sem a jogellenes magatartás, sem a kár, illetőleg annak okozása nem állapítható meg, azaz a kártérítési felelősség egyik feltétele sem áll fenn.⁴⁷

4.1.2. Az ún. pszeudonorma megsemmisítése

A pszeudonorma lényegében normatív tartalom nélküli jogszabály, vagy másképpen megfogalmazva olyan látszatjogszabály, amellyel a jogalkotó jogszabályi for-

⁴⁴ BH 1994.31.

⁴⁵ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a luxusadó számított értékre vonatkozó szabályai a jogállamiság elvét sértik. Egyrészt azért, hogy az egyes ingatlantulajdonosok egyedi adókötelezettségének fennállását és az adókötelezettség konkrét alapját és mértékét a törvények felhatalmazása alapján olyan jogszabály (helyi önkormányzati rendelet) határozhatja meg, melynek megalkotási szabályai nem zárják ki azt, hogy az önkormányzati testület önkényesen, csak saját bevételi szempontjait figyelembe véve rögzítse az értékhatárokat. Másrészt ellentétes a jogállamisággal az a szabályozási mód, mely szerint az egyedi adókötelezettséget tartalmazó adóhatósági határozat elleni valódi jogorvoslat és érdemi bírósági felülvizsgálat azért kizárt, mert a jogorvoslati fórum és a bíróság sem vizsgálhatja az ingatlan értékének tényleges meghatározását, hiszen egyikük sem vizsgálhatja felül az önkormányzatok (egyébként kötetlen vagy alig kötött) rendeletét. A két jellemző együttes jelenléte a jogállamiságra különösen veszélyes állapotot eredményezett.

⁴⁶ Jelenleg is így rendelkezik az Abtv. 45. § (3) bekezdése.

⁴⁷ Kúria, Pfv.III.21.396/2015. sz. határozat.

mába öltöztet egyedi jogalkalmazói aktusokat. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos gyakorlata szerint a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpeni eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. Ebből következően állami vezetők határozott tartamú megbízási jogviszonyának lerövidítése és a konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés tartalmában jogalkalmazói (munkáltatói egyoldalú jognyilatkozatot helyettesítő) aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslattal nem élhetnek.⁴⁸

A Fővárosi Ítélőtábla az Alkotmánybíróság 5/2007. (II. 27.) AB határozatára alapítottnan elvi döntésben megállapította, hogy a közjognak a jogalkotó számára immunitást biztosító szabályai az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló jogalkotási tevékenységre és a hozzákapcsolódó felelősségre vonatkoznak. Ha azonban az Országgyűlés egyedi ügyben jogszabályi formába öltöztetett, de tartalmilag jogalkalmazói döntést hoz, és e tény kimondásával az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezést határozatával megsemmisíti, akkor a diszfunkcionális működés polgári jogilag is jogellenessé teszi a jogalkotó magatartását.⁴⁹ Erre tekintettel az ítélet a konkrét ügyben – a kártérítési felelősség egyéb feltételeinek vizsgálatával – megállapította, hogy a Magyar Állam jogellenes magatartása és az ezzel okozati összefüggésben bekövetkezett kár bizonyított, így a kártérítési kereset jogalapja fennáll.

4.2. Jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség

A 3/2020. (I. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy az elektronikus cigaretta és a kapcsolódó termékek kiskereskedelmének koncesszióköteles dohányboltokra történő korlátozásával egyidejűleg nem rendelkezett a vállalkozáshoz való jog korlátozásával érintettek megfelelő kompenzációjáról, így felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotói

⁴⁸ 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007.120, 126.

⁴⁹ EBD 2014.P.1.

kötelezettségének eleget tegyen.⁵⁰ A 2021. évi CI. törvény (a továbbiakban: kompenzációs törvény) 2021. június 29-től anyagi kompenzációs jogosultságot vezetett be azoknak, akik 2016. május 20-tól elvesztették korábbi forgalmazási jogosultságukat. A kompenzáció mértéke az érintett termékek kiskereskedelmi forgalomban történő értékesítéséből a 2013., 2014. és 2015. üzleti években elért adózás utáni eredmény mértékének megfelelő összeg volt.

A Pfv.I.20.807/2023. számú eljárásban felperesként részt vett vállalkozó részére a kompenzációs eljárásban 48 437 000 forint kompenzációt fizettek meg. Keresetében azt kérte, hogy a bíróság kötelezze a Magyar Államot 774 254 000 forint jogalkotással okozott kár megtérítésére a Ptk. 6:519. §-a alapján. Álláspontja szerint a kompenzációs jogszabályok nem szüntették meg a károkozó magatartás jogellenességét, mert az alaptörvény-ellenesség megszüntetése csak olyan jogszabály megalkotásával történhetett volna meg, amely egyfelől biztosítja tevékenysége folytatását, másfelől rendelkezik az okozott károk megtérítéséről.

A Kúria a döntésében rámutatott, hogy ha a jogalkotó az Alaptörvénnyel összhangban alkot meg egy olyan jogszabályt, amely egy magánjogi jogalanyt negatív vagyoni következményt okoz, akkor ez a negatív vagyoni következmény jogilag nem minősül kárnak, és nem jön létre magánjogi (kárkötelmi) jogviszony. Ezzel összhangban, ha a jogalkotó utólag kiküszöböli az alaptörvény-ellenességet előidéző szabályozási hiányosságot, akkor az ezt követő negatív vagyoni következmények már szintén a közjogba tartoznak: az Alaptörvénnyel ekkor már összhangban álló szabályozás közjogi kötőerőt hordoz, közjogilag érvényes, így ettől az időponttól a jogviszony a közjogba, és nem a magánjogba tartozik.

A Kúria utalt arra is, hogy az AB határozatból következően, ha a jogalkotó már eredetileg rendelkezett volna megfelelő kompenzációról, akkor – az Alaptörvénnyel összhangban álló jogalkotással – létre sem jött volna magánjogi jogviszony, függetlenül az általa okozott hátrányos vagyoni következményektől. Ha az alaptörvény-ellenesség miatt az Alkotmánybíróság megsemmisítette volna a jogszabályt,

⁵⁰ A döntés alapjául országgyűlési képviselők utólagos normakontroll-indítványa és egy elektronikus cigaretta és annak kiegészítőivel kereskedő gazdasági társaság alkotmányjogi panasa szolgált; ezek támadták a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló törvény azon rendelkezését, amely szerint bizonyos termékek, így az elektronikus cigaretta, utántöltő flakon és dohányzást imitáló elektronikus eszközök kiskereskedelme csak dohányboltban történhet. Az indítványozó gazdasági társaság 2011 óta kifejezetten erre szakosodva elektronikus cigaretta és annak kiegészítő termékei kiskereskedelmi értékesítésével foglalkozott az általa üzemeltetett webshopon és üzletein keresztül, azonban a 2016. évi jogszabálymódosítással az érintett termékekkel kapcsolatos kereskedelmi tevékenységét meg kellett szüntetnie, és üzleteit be kellett zárnia, munkavállalói kétharmadát el kellett bocsátania, megmaradt árukészlete értékesíthetatlenné vált. Az online értékesítés tilalma ellehetlenítette az indítványozó gazdasági tevékenységét, a jogalkotó pedig nem rendelkezett a kártalanításáról, nem biztosított új koncessziók kiírásával lehetőséget számára, hogy tevékenységét folytathassa.

és a jogalkotó új jogszabályt alkotott volna a megfelelő kompenzációról való rendelkezéssel együtt, akkor ezzel az új jogszabállyal sem jött volna létre magánjogi jogviszony. A Kúria érvelése szerint a jelen speciális esetben nem arról van szó, hogy a magánjogi jogviszony károkozója határozza meg a kártérítés mértékét és módját, hanem arról, hogy a közhatalom hordozója mindenkire kötelező jogszabályt alkothat esetlegesen negatív vagyoni következmények mellett is akkor, ha az összhangban áll az Alaptörvénnyel.

A Kúria a döntésében vizsgálta azt is, hogy a kompenzációs törvénnyel megvalósult új szabályozás felvetheti-e a jogalkotással okozott kárért való felelősséget. Ezzel összefüggésben pedig arra mutatott rá, hogy a távértékesítésből, valamint a dohányzást imitáló elektronikus eszközök offline értékesítéséből származó elmaradt haszon milyen okból nem áll okozati összefüggésben az alaptörvény-ellenes jogalkotói mulasztással: az Alkotmánybíróság az elektronikus cigaretta és az utántöltő flakon távértékesítését megtiltó jogszabályi rendelkezésnek az alaptörvény-ellenességét nem állapította meg, a dohányzást imitáló elektronikus eszközök offline értékesítésére pedig nem terjedt ki az alkotmányossági vizsgálat. A Kúria szerint ezért megállapított alaptörvény-ellenesség hiányában – e negatív vagyoni következmények vonatkozásában – magánjogi jogviszony sem jött létre a felek között, valamint ugyanígy hiányzik a magánjogi jogviszony a kompenzációs törvény hatálybalépését követő időszakban is: polgári jogi jogviszony hiányában pedig ezek a negatív vagyoni következmények nem minősülnek az alperesi magatartással okozati összefüggésben álló kárnak. Hangsúlyozta tehát a Kúria, hogy a dohányzást imitáló elektronikus eszközök offline értékesítése vonatkozásában az Alkotmánybíróság eljárást nem is folytatott, e tárgyban nem hozott határozatot, így nincs olyan közjogi aktus, amely lehetővé tenné a Ptk. rendelkezéseinek az alkalmazását. Az Alkotmánybíróság a szabályozási hiányt az új koncessziós helyek létesítésére vonatkozó jogszabály hiányára és a kompenzációs deficitre alapította, de az alaptörvény-ellenesség megszüntetéséhez elegendőnek ítélte pusztán a kompenzációt, új koncessziós helyek létesítésére nem hívta fel a jogalkotót.

4.3. Alkotmányos követelmény megállapítása

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában alkotmányos követelmény címzettje jellemzően a jogalkalmazó lehetett.⁵¹ A 8/2021. (III. 2.) AB határozatban ugyan-

⁵¹ Az Alkotmánybíróság több döntésben hangsúlyozta, hogy kiemelt feladatának tekinti annak megállapítását, hogy melyek azok az Alaptörvény szabályozásából eredő és rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelmények, amelyeket a jogalkalmazóknak a jogszabályok értelmezése és alkalmazása során érvényesíteniük kell [2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [89]]. Ebből

akkor rámutatott, hogy alkotmányos követelménynek a jogalkotó is lehet a címzettje, mivel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg.⁵² Az Alkotmánybíróság a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatban szintén fontosnak tartotta, hogy az egyedi ügyön túlmutatóan általánosságban is rámutasson arra, hogy a gyülekezési jog szabadságának korlátozása milyen feltételek mellett felel meg az Alaptörvénynek veszélyhelyzet idején.⁵³

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát látható, hogy az alkotmányos követelmény funkciója bővült: immár a jogalkotót kötelező alkotmányos követelményeket is meg lehet állapítani. Ebből tehát az következik, hogy ha a jogalkotás nem felel meg az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelménynek, vagy a jogalkotó nem jár el az alkotmányos követelménynek megfelelően, akkor a jogszabály vagy annak felülvizsgálatának elmulasztása mégis alaptörvény-elleneséget eredményez.

4.4. Az Alkotmánybíróság határozatának indoklásába foglalt alkotmányos követelmény

Az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban a pénznyerő automaták megváltozott üzemeltetésére vonatkozó szabályozás alaptörvény-ellenességét vizsgálta. Az Alkotmánybíróság határozatában utalt arra, hogy az alapjogi biztos – mint indítványozó – azért is tartotta alaptörvény-ellenesnek az állami beavatkozást, mert a pénznyerő automaták üzemeltetését lehetővé tevő, két évre szóló engedélyeket – amelyeket vagyoni értékű jognak tekint – normatív aktussal vonták vissza, megfelelő kártalanítás nélkül. Az Alkotmánybíróságnak az ezzel kapcsola-

következően az alkotmányos követelmény funkciója alapvetően az, hogy a jogalkalmazó számára meghatározza valamely jogszabályi rendelkezés olyan értelmezését, amely az Alaptörvény rendelkezéseit kifejezésre juttatja [8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [54]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [55]].

⁵² Indokolás [174]; Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése második mondatából fakadó alkotmányos követelményként megállapította, hogy „az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatok számára az általuk ellátott kötelező feladat- és hatáskörök ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatást kell biztosítania. Ezeket az Országgyűlés, veszélyhelyzet idején a Kormány közérdekből csökkentheti, azonban ezzel nem lehetetlenítheti el a helyi önkormányzatok működését, nem üresítheti ki az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő alkotmányosan védett feladatköreiket.”

⁵³ Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság azt állapította meg: az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének és 54. cikk (1) bekezdésének együttes értelmezéséből származó alkotmányos követelmény, hogy a jogalkotó a gyülekezési jog gyakorlását veszélyhelyzet idején is csak elengedhetetlenül szükséges ideig és körben függesztheti fel, akként, hogy észszerű időközönként meg kell vizsgálnia, hogy a korlátozásra okot adó körülmény továbbra is indokolja-e az alapjog felfüggesztését vagy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését meghaladó mértékű korlátozását.

tos álláspontja az volt, hogy a kártalanítás általános *ex lege* lehetővé tétele a nemzetbiztonsági kockázat felderítésével kapcsolatos,⁵⁴ folyamatban levő eljárás miatt nem lenne sem célszerű, sem alkotmányosan megkerülhetetlen. Megjegyezte ugyanakkor az Alkotmánybíróság döntésének indokolásában, hogy „a jelen ügyben a kártalanítás biztosítása a jogállamiságból eredő elvárás, amelynek a jogalkotó a nemzetbiztonsági kockázattal kapcsolatos eljárás lezárása után eleget tehet”.⁵⁵

A pénznyerő automaták üzemeltetésével foglalkozó vállalkozások közül számosan polgári pert indítottak, és keresetükben kérték a Magyar Állam kártérítési felelősségének a megállapítását. A kártérítési felelősséget megalapozó jogellenes magatartást pedig részben abban látták, hogy az Országgyűlés a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban foglaltak ellenére sem alkotta meg a kártalanításról szóló törvényt. Az első- és másodfokú bíróságok erre alapítottnak a kártérítési felelősséget megállapították, ugyanakkor a felülvizsgálati bírósággént eljáró Kúria a keresetet elutasította. Érvelése abból indult ki: valamely jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik,⁵⁶ erre nem terjed ki a polgári ügyekben eljáró bíróságok felhatalmazása.

A Kúria hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában vizsgálta a kereset tárgyává tett jogszabályi rendelkezéseknek az Alaptörvénnyel való összhangját, és nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. A Kúria utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság határozata indokolásának 168. pontjában kifejtette ugyan, hogy a jogállamiságból eredő elvárásoknak nem felel meg a törvényalkotás, ha az érintett társaságok tevékenységi engedélyeinek azonnali bevonásából eredő károk megtérítéséről kártalanításra vonatkozó jogszabály formájában nem gondoskodik, de emiatt az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértést nem állapított meg. Kétségtelen tény, hogy a jogalkotó az eltelt időben sem gondoskodott a kártalanítás biztosításáról, azonban az Abtv. 46. §-a alapján a kártalanítás elmaradásával kapcsolatos mulasztásos alkotmánysértés megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult. A Kúria ezért – utalva az addigi gyakorlatára⁵⁷ – megállapította,

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság az ügy érdemi vizsgálata során döntő jelentőséget tulajdonított annak, hogy a jogalkotó nemzetbiztonsági kockázatra hivatkozással változtatta meg a szabályozást. E körben az Alkotmánybíróság érvelése úgy szólt, hogy az állami beavatkozás közérdekűségét alátámasztja annak másik oka is: a nemzetbiztonsági kockázat, amely egyben magyarázatul szolgálhat a jogalkotói beavatkozás azonnaliságára. A nemzetbiztonsági kockázatnak a nyilvánosság előtti konkrét nevesítésére – a még folyó vizsgálat miatt – még nem került sor. Az Alkotmánybíróságnak a nemzetbiztonság tartományának elemzésére és értelmezésére – kellő információ indokolt hiányában – a jelen ügyben nincs lehetősége, viszont tudomásul veszi, hogy a jogalkotó erre hivatkozással is felkészülési idő nélkül léptette hatályba a támadott szabályozást.

⁵⁵ Indokolás [168].

⁵⁶ Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és e) pontjai.

⁵⁷ EBD 2014.P.1.

hogy nem állt rendelkezésre olyan közjogi döntés, amely egyéb többlettényállási elem esetén megalapozná az állam jogalkotással okozott kárért fennálló felelősségét.

5. Összegzés

Az Alaptörvény 24. cikke alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság, és valamely jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata kizárólag az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Valamely bírósági eljárásban eljáró bíró nem teheti félre egy jogszabály alkalmazását arra hivatkozással, hogy az alaptörvény-ellenes. Ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, az Alkotmánybíróságnál kell kezdeményeznie az alaptörvény-ellenesség megállapítását.⁵⁸ Minderre figyelemmel a hatalommegosztás elvéből fakadóan egyet lehet érteni azzal, hogy a jogalkotással okozott kár megtérítése iránti perekben a kártérítési felelősség vizsgálata körében az Alkotmánybíróság döntésében foglaltakat a bíróságok hangsúlyosan értékelik. Azt viszont vitathatónak tartjuk, hogy a polgári jogi értelemben vett jogellenességet kizárólag egy alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítése vagy jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség alapozhat meg, és lényegében ennek Alkotmánybíróság általi megállapításától függ, hogy a kártérítési felelősség feltételeit a bíróságok egyáltalán vizsgálják-e.

Látható ugyanis, hogy ezzel az értelmezéssel a Kúria rendkívül szűkre szabja a jogalkotással okozott kárfelelősség megállapításának lehetőségét, és e szigorú feltételrendszer alapján eddig kártérítési igényt eredményesen nem tudtak érvényesíteni.⁵⁹ A Kúria érvelésének a lényege, hogy magánjogi jogviszony csak akkor jön létre az állam és a károsult között, ha a jogszabály „közjogi kötőereje” az Alkotmánybíróság döntése nyomán megszűnik. Ez pedig kizárólag az alaptörvény-ellenes norma megsemmisítésével⁶⁰ vagy jogalkotó általi mulasztás megállapításával állhat elő.

Álláspontunk szerint a Kúria ezen értelmezése a deliktualis felelősség általános szabályának dogmatikai rendszerébe nehezen illeszthető be. A fő értelmezési nehézség a Ptk. 6:520. §-ában foglaltakra tekintettel merül fel. Ha ugyanis egy jogszabály megalkotása valakinek kárt okoz, függetlenül attól, hogy annak alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság megállapította-e, a Ptk. deliktualis felelősségi szabályai alapján kártérítési jogviszony jön létre. Ráadásul a Ptk. hatályos rendelkez-

⁵⁸ Abtv. 25. §.

⁵⁹ Ez alól egyedüli kivétel, amikor a Fővárosi Ítélőtábla a BDT 2014.1. sz. döntésben megállapította az állam kártérítési felelősségét egy látszatjogszabály (pseudonorma) megalkotása miatt.

⁶⁰ Ráadásul a Kúria gyakorlata értelmében a megsemmisítésnek *ex tunc* hatályúnak kell lennie.

kezései alapján a károkozás jogellenessége vélelmezett. Ezekben az esetekben ezért nem a jogellenesség körében, hanem a felróhatóság kérdésének vizsgálatával kellene eldönteni, hogy a kártérítési igény megalapozott-e, vagyis a kárfelelősség egyéb feltételeinek fennállása esetén nem a károsultnak, hanem az államnak kellene igazolnia, hogy a jogalkotás során úgy járt el, ahogy az elvárható volt.

Ebből következően úgy gondoljuk, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek tartalmát nem a jogellenesség körében, hanem a felróhatóság vizsgálatával összefüggésben kellene értékelni, és az állam kártérítési felelősségét indokolatlannak tűnik azokra az esetekre szűkíteni, amikor az Alkotmánybíróság egy jogszabályt megsemmisít, vagy jogalkotó általi mulasztást állapít meg. Így álláspontunk szerint például, ha az Alkotmánybíróság az indítvány elutasítása mellett határozatának indokolásában fogalmaz meg alkotmányos követelményt, amelyet később a jogalkotó figyelmen kívül hagy, e körülmény is – az egyéb feltételek teljesülése esetén – kártérítési felelősség megállapításának alapjául szolgálhat.

A jogállamiságból fakadó alapvető elvárás, hogy a jogrendszer előreláthatóan és kiszámíthatóan működjön. Amint ezt az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta: „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”.⁶¹ Ha a jogalkotó ezen alapvető jogállami követelményt felróhatóan megsérti, és ezzel kárt okoz, kártérítési felelősségének megállapíthatósága szintén a jogállamiságból fakadó elvárás kellene, hogy legyen.

Felhasznált irodalom

- BOÓC ÁDÁM: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történő ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. *Jogtudományi Közöny*, 2013. (10), 507–512.
- FUGLINSZKY ÁDÁM: 6:519. § [A felelősség általános szabálya]. In: OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja IV. kötet*. Budapest, Opten, 2014. 42.
- FUGLINSZKY ÁDÁM: 6:520. § [Jogellenesség]. In: OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja IV. kötet*, Budapest, Opten, 2014. 42.
- KARSAI DÁNIEL: A jogalkotással okozott kárról. *Jogtudományi Közöny*, 2014. (6), 309–315.

⁶¹ Először: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991.456.

- MENYHÁRD ATTILA: Az állam kártérítési felelőssége és állami immunitás. In: NOCHTA TIBOR – FABÓ TIBOR – MÁRTON MÁRIA (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kecskés László professor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK, 2013. 389–404.
- SZALBOT BALÁZS: A hazai jogba ütköző jogalkotással okozott károkért való felelősség bírói gyakorlata. *Magyar Jog*, 2021. (11), 651–661.
- TÓKEY BALÁZS: A jogalkotással okozott kárért való felelősség. *Polgári Jog Online*, 2017. (4).
- VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, Complex, 2008.

Abstract

THE STATE'S LIABILITY FOR DAMAGES ARISING FROM THE ENACTMENT OF A LAW THAT VIOLATES THE FUNDAMENTAL LAW

A fundamental expectation arising from the rule of law is that the legal system should operate in a predictable and foreseeable manner. Today, there is no doubt that if the state disregards these requirements in the legislative process and unlawfully causes harm to another party through its legislation, its liability for damages may be examined. However, the Supreme Court's practice imposes extremely narrow limits on the possibility of establishing liability for damages caused by legislation, the essence of which is that a private-law relationship between the state and the injured party arises only if the "binding force under public law" of the legislation ceases to exist following a decision by the Constitutional Court. This, in turn, can only occur through the annulment of a provision contrary to the Fundamental Law or through a finding of legislative omission. In our view, the Supreme Court's interpretation does not fit into the dogmatic system of the general rule of tort liability, because under the Civil Code's rules on tort liability, the harmful conduct itself creates the legal relationship for damages. Consequently, if the enactment of a law causes harm to someone, regardless of whether the Constitutional Court has found it to be unconstitutional, civil liability may be examined. Furthermore, under the current provisions of the Civil Code, the unlawfulness of the act causing harm is presumed. In such cases, therefore, the question of whether a claim for damages is well-founded should be decided not by examining the unlawfulness of the act, but by assessing the issue of culpability; that is, if the other conditions for liability for damages are met, it is not the injured party but the state that must prove that it acted as expected during the legislative process.

Keywords: *damages caused by legislation; liability for damages; unlawfulness under civil law; binding force under public law; annulment of legislation contrary to the Fundamental Law; unconstitutionality resulting from legislative omission*