

SZEGEDI ÍTÉLŐTÁBLA
Pf.II.20.329/2017/11. szám

A Szegedi Ítéltábla Királyváriné dr. Szabó Iлонаügyvéd által képviselt felperesnek - **(jogtanácsos neve)** jogtanácsos által képviselt I. r., és **(jogtanácsos 2. neve)** jogtanácsos által képviselt II. r. alperesek ellen közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perében a Gyulai Törvényszék 2017. február 8. napján kelt 15.P.20.416/2016/20. számú közbenső- és részítélete ellen az I. r. alperes 23. sorszáma alatt előterjesztett fellebbezése alapján lefolytatott másodfokú eljárásban meghozta a következő

KÖZBENSŐ ÍTÉLETET:

Az elsőfokú bíróság közbenső- és részítéletének nem fellebbezett részét nem érinti, a megfellebbezett rendelkezését azzal a pontosítással **hagyja helyben**, hogy az I. r. alperes köteles helytállni a felperest azzal összefüggésben ért kárért, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-a alapján megszűnt haszonélvezeti illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kielégítését lehetővé tevő szabályokat.

Kötelezi az I. r. alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 12 700 (tizenkettőezer-hétszáz) Ft fellebbezési eljárási költséget.

A feljegyzett 48 000 (negyvennyolcezer) Ft fellebbezési eljárási illeték az állam terhére marad.

A közbenső ítélet ellen fellebbezésnek helye nincs.

I n d o k o l á s

A felperes jogelődje az 1995. és 2001. között kötött szerződésekkel összesen 272,33 hektár termőföld haszonélvezeti jogát szerezte meg ellenérték fejében 50 évre. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. 37. § (1) bekezdése - 2014. január 1-jei hatállyal - akként rendelkezett, hogy semmis a haszonélvezeti jog illetve a használat jogának szerződéssel történő alapítása, kivéve ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít ilyen jogot. A fenti törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. tv. (a továbbiakban: Ámt.) 108. § (1) bekezdése szerint a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik. E törvényi rendelkezésre figyelemmel az ingatlanügyi hatóság törölte az ingatlan-nyilvántartásból a felperes termőföldekre bejegyzett haszonélvezeti jogát.

Az Ámt. hivatkozott rendelkezése ellen egy magánszemély és három gazdálkodó szervezet - köztük a felperes - alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, és indítványozta az Ámt. 108. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság a IV/348/2014. számú határozatában megállapította, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó az Ámt. 108. §-a alapján megszünt haszonélvezeti illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat. Felhívta a törvényalkotót, hogy 2015. december 1-jéig szüntesse meg az alaptörvény-ellenes mulasztást. A jogszabály megalkotására mind ez idáig nem került sor.

A felperes módosított keresetében kérte, hogy a bíróság kártérítés jogcímén kötelezze elsődlegesen az I. r., másodlagosan a II. r. alperest 200 000 000 Ft és annak 2015. december 2. napjától járó törvényes mértékű késedelmi kamata megfizetésére. Az I. r. alperessel szembeni keresetét azzal indokolta, hogy a törvényhozó az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak ellenére elmulasztotta megalkotni a kártalanítási szabályokat. Keresete jogalapjaként a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:548. § (1)-(2) bekezdését és a 3:405. § (1)-(2) bekezdését jelölte meg.

A II. r. alperessel szemben előterjesztett keresetét arra alapította, hogy a II. r. alperes elmulasztotta a törvény előkészítését.

Az alperesek ellenkérelmükben a kereset elutasítását kérték, annak jogalapját és összepszerűségét egyaránt vitatták.

Az I. r. alperes védekezése szerint közigazgatási jogkörben okozott kár a I.rendű alperes nevemal szemben nem érvényesíthető. Hangsúlyozta, a bírói gyakorlat szerint a jogalkotó szervek immunitást élveznek a jogalkotással és a jogszabályok tartalmának meghatározásával, hatályba lépésével illetőleg a jogalkotás elmulasztásával okozott károk megtérítését illetően. Előadta, a törvényjavaslat előkészítése, megalkotása, benyújtása nem az Országgyűlés feladata, a mulasztásért - mögöttes felelőssége alapján - az állam nem tehető felelőssé.

A II. r. alperes védekezése szerint sem alkalmazhatók a polgári jogi kárfelelősség szabályai jogalkotási mulasztással összefüggésben. Utalt továbbá arra, hogy a jogszabály előkészítési tevékenység a Kormány feladatköre.

Az elsőfokú bíróság közbenső- és részítéletében megállapította, hogy az I. r. alperessel szemben a kereset jogalapja fennáll, a II. r. alperessel szemben előterjesztett keresetet pedig elutasította. Kötelezte a felperest, hogy fizessen meg a II. r. alperesnek 2 000 000 Ft perköltséget. Határozatának indokolásában kiemelte, az új Polgári Törvénykönyv koncepciója és a Kodifikációs Bizottság Szakértői Javaslata egyaránt indokoltnak találta a jogalkotással okozott károkért való felelősség megállapíthatóságát, és bár az utóbb hatályba lépett Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősséget szabályozó LXXI. Fejezete konkrétan nem jelenítette meg ezt a felelősségi formát, a törvényjavaslatához fűzött indoklás lehetségesnek tekinti a jogalkotói felelősséget azzal, hogy az így okozott károkért az általános felelősségi alakzat alapján felelős a jogalkotó. A deliktuális kártérítési felelősség törvényi feltételeinek fennállását vizsgálva rámutatott, az Alkotmánybíróság döntésében megállapította a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló károkozását és annak jogellenességét. Hangsúlyozta, az alperesek által hivatkozott állami immunitás elfogadása azt eredményezné, hogy a jogalkotó kiléphetne a jogállamiság kereteiből, túlléphetne az alkotmányos renden, figyelmen kívül hagyhatná az Alkotmánybíróság határozatait, mindez viszont ellentétes az Alaptörvénnyel és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdésében foglaltakkal. Kiemelte, nincs olyan jogszabályi

rendelkezés, amely felhatalmazná a jogalkotót alaptörvény-ellenes jogszabályok elfogadására, vagy hogy ne alkossa meg az alaptörvény-ellenes jogi helyzetet megszüntető jogszabályokat, így a Ptk. 6:520. § d) pontjában írt jogellenességet kizáró feltétel fennállta sem állapítható meg. Egyetértett a II. r. alperessel abban, hogy a törvények előkészítése a Kormány feladata, ebből következően a mulasztást az önálló jogalanyiséggal nem rendelkező Országgyűlés és Kormány követte el, amely szervek magatartásáért az I. r. alperes tartozik helytállni.

Az elsőfokú bíróság közbenső- és részítéletével szemben az I. r. alperes terjesztett elő fellebbezést, kérve annak részbeni megváltoztatásával a vele szemben előterjesztett kereset elutasítását. A másodfokú eljárásban fellebbezését kiegészítette, másodlagos és harmadlagos fellebbezési kérelemként az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróságnak új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasítását kérte a Pp. 252. § (2) illetve (3) bekezdésére alapítottnak.

Fellebbezési érvelése szerint az elsőfokú bíróság az eljárási szabályok megsértésével hozott az ügyben közbenső ítéletet. A felperes ugyanis nem jelölte meg és nem bizonyította, az elsőfokú bíróság pedig nem vizsgálta, hogy a felperest haszonélvezeti joga megszűnése következtében érte-e kár, ha igen, kára milyen elemekből tevődik össze, és az milyen mértékű. Kifogásolta, hogy e tekintetben az elsőfokú bíróság nem állapított meg tényállást, s nem tett eleget indokolási kötelezettségének, így nem tért ki arra, a kártérítési felelősség jogalapja fennállásának megállapíthatóságához szükséges kár bekövetkeztét mire figyelemmel találta megállapíthatónak. Hangsúlyozta, a közbenső ítélet rendelkező részéből nem derül ki, az elsőfokú bíróság milyen jog fennállását állapította meg.

Az ügy érdemét érintően az elsőfokú eljárásban kifejtett védekezését változatlanul fenntartotta. Kiemelte, az állam mint önálló jogképességgel rendelkező jogalany nem jogalkotó, jogalkotással kapcsolatos feladatait az egyes szervei útján látja el, ezért az esetleges jogalkotási hiba, hiányosság nem az állam, hanem az egyes jogalkotó szervek tekintetében merülhet fel. Érvelése szerint a törvények előkészítése a minisztériumok feladata, a törvényalkotás elmaradásáért sem a Kormányt, sem az Országgyűlést nem terheli felelősség, emellett nincs olyan jogszabályi rendelkezés sem, amely az Országgyűlés törvényalkotói feladatkörével összefüggésben a I. rendű alperes neve helytállási kötelezettségét állapítaná meg.

Utalt arra, az elsőfokú bíróság a jogvita elbírálása során tévesen alkalmazta a jelenleg hatályos Ptk. rendelkezéseit, álláspontja szerint ugyanis a jogvita elbírálására az 1959. évi IV. tv. (a továbbiakban: 1959-es Ptk.) rendelkezései az irányadók.

Megismételte az állami immunitás kérdésével kapcsolatban kifejtett álláspontját, hangsúlyozva, nincs speciális kárfelelősségi alakzat a Ptk-ban a jogalkotással összefüggésben keletkezett károkért.

A felperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú közbenső ítélet helybenhagyását kérte.

A fellebbezés **alaptalan.**

Az I. r. alperes fellebbezési érvelésével szemben az elsőfokú bíróság a közbenső ítélet meghozatalához szükséges mértékben a tényállást feltárta, és indokolási kötelezettségének is eleget tett. Kétségtelen, hogy közbenső ítéletének a keresettel érvényesített jog fennállását megállapító rendelkezése nem kellően konkrétan került megszövegezésre, ez a hiányosság azonban az elsőfokú határozat pontosításával korrigálható volt. Ennek megfelelően az I. r. alperes alaptalanul hivatkozott mind az elsőfokú közbenső ítélet megalapozatlanságára, mind az elsőfokú eljárás megismétlését szükségessé tevő lényeges eljárási szabálysértésekre, így az ítéletábrla érdemben bírálta felül az elsőfokú bíróság közbenső ítéletét. Ennek során megállapította, hogy az elsőfokú bíróság helyesen döntött az I. r. alperessel szemben előterjesztett jog fennállásáról, döntésének indokaival is egyetért,

ezért határozatát helybenhagyta a Pp. 253. § (2) bekezdése alapján. A fellebbezésben foglaltakra figyelemmel kiemeli az alábbiakat.

II.

Az I. r. alperes érdemi védekezését elsődlegesen az alperesi passzív perbeli legitimáció hiányára, azaz arra alapította, hogy a felperes az Alkotmánybíróság határozatában előírt jogszabály megalkotásának elmulasztásából eredő kártérítési igényét nem érvényesítheti vele szemben, egyrészt mert a törvények előkészítése nem a Kormány, hanem az egyes minisztériumok feladata, másrészt mivel az állam kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában nem tartozik felelősséggel sem az Országgyűlés, sem a Kormány magatartásáért. Ez az alperesi álláspont azonban téves.

Azt az I. r. alperes sem vitatta, hogy az Ámt. 108. §-ával megszüntetett haszonélvezeti jogok jogosultjainak kártalanítását a jogalkotónak törvényi szintű szabályozással kellett volna rendeznie. Törvényalkotásra kizárólag az Országgyűlés jogosult [Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b pont], az Országgyűlés azonban törvényalkotási feladatának csak akkor tud eleget tenni, ha az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdésében arra feljogosítottak, azaz a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő törvényt kezdeményez, és a jogalkotás alkotmányos szabályai [2010. évi CXXX. törvény, Hárszabály (10/2014. (II. 24.) OGY határozat), 2010. évi CXXXI. törvény stb.] által meghatározott törvényelőkészítési folyamat alapján elkészült törvényjavaslatot az Országgyűlés elé terjeszti. Míg az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdésében megjelöltek közül a köztársasági elnöknek, az országgyűlési bizottságoknak és az országgyűlési képviselőknek a törvénykezdeményezés csupán joga, addig a Kormánynak ez kötelessége is, így a perbeli esetben az Alkotmánybíróság által előírt törvény megalkotását a Kormánynak kellett volna kezdeményeznie az Országgyűlés előtt. Arra helytállóan hivatkozott az I. r. alperes, hogy a konkrét törvényjavaslatok kidolgozása nem a Kormány feladata, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 3. §-a értelmében azonban a Kormány a törvények és kormányrendeletek vonatkozásában jogalkotási terv elkészítésére és közzétételére köteles. Jogalkotási tervét az Országgyűlés rendes ülészakaihoz igazodóan normatív határozattal állapítja meg, amelynek során figyelembe veszi - többek között - az Alkotmánybíróság döntéseit, és amelyben meghatározza a jogszabály előkészítéséért felelős minisztert. Mindebből következően egy törvény előkészítésének elmaradása csak akkor vetheti fel valamely miniszter vagy minisztérium felelősségét, ha a Kormány - jogalkotási tervében - azt feladatául szabta. A Kormány a perbeli kártalanítási törvény megalkotását jogalkotási tervébe nem vette fel, annak előkészítésével sem a II. r. alperest, sem más minisztériumot nem bízta meg, így a mulasztást a törvényalkotásra jogosult Országgyűlés és a törvény kezdeményezésére jogosult és köteles Kormány követte el.

Nem osztja az ítéletábla az I. r. alperesnek azt az álláspontját sem, miszerint őt, azaz az államot kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában nem terheli felelősség sem az Országgyűlés, sem a Kormány tevékenységéért illetve mulasztásáért. A polgári jogi jogviszonyokban önálló jogalanyisággal rendelkező állam ugyanis mint fizikai léttel nem bíró absztrakció, önálló akaratképzésre és önálló intézkedésre nem képes, feladatait, közjogi funkcióit az azok ellátására létrejött szervezetein keresztül látja el, e szervezetek tagjainak, alkalmazottainak, tisztségviselőinek, illetve képviselőinek, mint természetes személyeknek a magatartásán keresztül nyilvánulhat meg. Ezeknek a közjogi funkcióknak az ellátására létrejött szervezeteknek az alapítóiak biztosíthatnak magánjogi jogalanyiságot, jogi személyiséget, ennek hiányában viszont az állami szervek tevékenysége a polgári jogi jogviszonyokban az állam tevékenységeként értékelendő. Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve, a 15. cikk (1) bekezdése szerint pedig a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve. Az Alaptörvénynek ezekből a rendelkezéseiből dogmatikailag is levezethető az a

normatív szabályozás nélkül is evidenciaként kezelhető tény, hogy az önálló jogalanyiséggal nem rendelkező Országgyűlés és Kormány az államhatalom letéteményesei, az állam szervei, ezért tevékenységüket, köztük a jogalkotás terén kifejtett magatartásukat vagy mulasztásukat az államnak kell betudni (BDT2013. 2869). Ilyen tartalmú megállapítást tett az Európai Unió Bírósága is a Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyben, kimondva: „a nemzetközi jogban az államot, amennyiben felelőssége megállapításra kerül egy nemzetközi kötelezettségvállalás megsértéséből adódóan, ugyancsak egységgént kell kezelni, tekintet nélkül arra, hogy a kár a jogalkotónak, az igazságszolgáltatásnak vagy a végrehajtó hatalomnak tudható be.”

Minderre figyelemmel a felperes a törvényalkotás elmulasztásából eredő kárának megtérítésére vonatkozó igényét az I. r. alperessel szemben érvényesítheti.

III.

Egyetért az ítélőtábla az elsőfokú bíróságnak azzal az álláspontjával is, amely szerint az államot nem illeti meg feltétlen immunitás a jogalkotással illetve annak elmulasztásával összefüggésben okozott károkért. Az ítélőtábla előtt is ismert az az I. r. alperes által hivatkozott, és a közelmúltig töretlen bírói gyakorlat, amely nem ismerte el a jogalkotással okozott kárért fennálló felelősséget arra hivatkozva, hogy a jogalkotásra, mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre kizárólag a közjog (alkotmányjog) szabályai vonatkoznak, amelyek jelenlegi jogunkban immunitást biztosítanak a jogalkotó számára, a jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás pedig önmagában nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére (a jogalanyok kárpótlására) a polgári jogi kárfelelősség szabályai sem alkalmazhatók (EBH2010. 2130., EBH1999. 14.). Valójában azonban a jogalkotót megillető immunitást kimondó jogszabályi rendelkezés sem a korábbi, sem a hatályos jogunkban nem található, ilyet az I. r. alperes sem tudott megjelölni. Tény ugyanakkor, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint a tagállamoknak felelniük kell az állampolgáraikkal szemben az uniós jog megsértését eredményező jogalkotási anomáliákért, adott esetben a jogalkotás elmulasztásáért, így pl. kötelesek megtéríteni a magánszemélyeket ért azon károkat, amelyek egy irányelv átültetésének elmaradásából származnak (Francovich ügy, Brasserie du Pêcheur ügy). Márpedig nem igazán lehet alátámasztani az államnak az alkotmányellenes jogalkotás miatti felelősség alóli mentességét, ha az uniós jogba ütköző jogalkotással okozott károkért viszont felelnie kell.

Az állam jogalkotásért való felelőtlenségének elvét a jogirodalomban is számos kritika érte az elmúlt évtizedekben (Kecskés László: „Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához” Polgári Jogi Kodifikáció 2003/4.3-19., Várnay Ernő: „Kártérítési alakzatok a Polgári Törvénykönyv ellenében?” Magyar Jog 2010/1.32-40, Borbás Beatrix: „A közhatalom kárfelelősségéről a felelősségi premisszák szemszögéből - különös tekintettel a felróhatósági kritériumra” Jogtudományi Közlöny, 2011/4.232-242.), és a bírói gyakorlat is elmozdult a jogalkotói felelősség irányába (Fővárosi Ítélőtábla 3.Pf.20.182/2014/2.).

A jogalkotással okozott kárért való felelősség a Polgári Törvénykönyv kodifikációja során is felmerült. A Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez 5:550 § (3) bekezdése - javaslatként - megfogalmazta: „Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, ezzel

alkotmányellenességet idézett elő, és jogalkotási kötelezettségét az Alkotmánybíróság határozatában megállapított határidőig nem teljesíti, a mulasztással okozott kárért felelősséggel tartozik." A későbbiekben a Kodifikációs Főbizottság az ún. Bizottsági Javaslat 6:547. § (1) - (3) bekezdéseiben felvenni javasolta a kódexbe a jogalkotással okozott kárért való felelősséget. Ezek között felelősséggel tartozott volna a jogalkotó a mulasztásos alkotmányértésségből eredő károkért, ha a jogalkotó jogalkotási kötelezettségének az Alkotmánybíróság által megállapított határidőig sem tett volna eleget (Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez. Complex Kiadó, 2008. 1139. oldal; Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági javaslata magyarázatokkal. Complex Kiadó, 2012. 514-515. old.).

A rendelkezések végül nem kerültek bele a Ptk-ba. Az elfogadott Ptk-nak a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősséghez fűzött miniszteri indokolásban ugyanakkor a jogalkotó a következőket fejti ki: „A Ptk. szabályai alapján a joggyakorlat mereven elzárkózott a jogalkotással okozott károk megtérítése elől. A törvény nem szabályozza külön a jogalkotással okozott kárért való felelősséget, mivel az így okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján felelős. Kétségtelen, hogy például alkotmányellenes jogszabály alkotásával vagy uniós implementációs kötelezettség elmulasztásával kárt lehet okozni. Ezekben az esetekben a károsult az általános deliktuális felelősség szabálya alapján kérheti a bíróságtól az okozott károk megtérítését." Eszerint a jogalkotó céljával sem ellentétes, hogy az alkotmányellenes jogszabályok által okozott károkért a jogalkotó kártérítési felelőssége megállapítható legyen. (részletesen ismerteti: Fuglinszky Ádám: Kártérítési jog Hvgorac Kiadó, 2015. 582-583. old).

A később kifejtendők szerint a jelen ügyben alkalmazandó Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:2. § (1) bekezdése a kötelelem-keletkeztető tények között sorolja fel a károkozást. Eszerint önmagában a károkozás ténye a károkozó és a károsult között polgári jogviszonyt (kárkötelmet) hoz létre, amelyből fakadóan a károkozó a deliktuális felelősség szabályai szerint felelősséggel tartozik a károsult felé, függetlenül attól, hogy a kár közhatalom gyakorlása körében kifejtett vagy egyéb magatartás következménye. Kétségtelen, hogy a Ptk. a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségről szóló LXXI. Fejezetén belül csak a közigazgatási, valamint a bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért való felelősséget szabályozza. A közhatalom viszont a végrehajtó hatalom (közigazgatás) és az igazságszolgáltatás mellett magában foglalja a törvényhozó hatalmat is, amelyre a Ptk. speciális szabályt nem tartalmaz. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogalkotással (illetve annak elmulasztásával) keletkező károkért való felelősség kérdése ne lenne felvethető. Az, hogy a speciális szabályok között erre vonatkozó rendelkezés nem szerepel, nem jelent a jogalkotó számára feltétlen immunitást, csupán annyit, hogy - amint arra a Ptk. LXXI. Fejezetéhez kapcsolódó törvényi indoklás is utal - a jogalkotással okozott károkért a jogalkotó az általános felelősségi alakzat alapján tartozik helytállni.

IV.

Azt megalapozottan kifogásolta az I. r. alperes a fellebbezésében, hogy az elsőfokú bíróság nem indokolta meg, miért a 2013. évi V. törvény rendelkezéseit alkalmazta a jogvita elbírálása során. Téves ugyanakkor az az álláspontja, hogy jelen ügyben az 1959-es Ptk. szabályai az irányadók.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptké.) 54. §-a szerint a Ptk. szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre, valamint a kártalanításra vonatkozó rendelkezéseit a hatálybalépését követően tanúsított károkozó magatartás - ideértve a mulasztást is - esetén kell alkalmazni. A mulasztással okozott kár esetén a mulasztás mint károkozó magatartás

bekövetkezése az azt követő pillanat, amikor a károkozó még jogkövetkezmények nélkül eleget tehetett volna a tevési kötelezettségének. A perbeli esetben az I. r. alperes azzal követte el a mulasztásban megnyilvánuló károkozó magatartást, hogy az Ámt. 108. §-a alapján megszűnt haszonélvezeti illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kártalanítási szabályokat. Mivel az Ámt. hatálya alá tartozó haszonélvezeti jogok a törvény rendelkezése folytán 2014. május 1. napján szűntek meg, a jogalkotónak eddig az időpontig kellett volna megalkotnia a haszonélvezők kártalanítását rendező törvényt, s miután erre nem került sor, mulasztása 2014. május 1. napján, azaz a 2013. évi V. törvény hatályba lépését követően következett be, így a felperes kártérítési igényének elbírálása során e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Megjegyzi ugyanakkor az ítéletábra, az 1959-es Ptk. deliktuális kártérítési felelősségre vonatkozó szabályai közül a jelen ügy szempontjából releváns rendelkezések lényegi eltérést nem mutatnak a hatályos Ptk. normáihoz képest, ezért nincs ügydöntő jelentősége annak, melyik Ptk. alapján hozza meg a bíróság az ítéletét.

V.

A fentebb indokoltak szerint az I. r. alperes a kártalanítási törvény megalkotásának elmulasztásával a felperesnek okozott kárért az általános felelősségi alakzat alapján tartozik helytállni. A deliktuális felelősség Ptk. 6:519. §-ában megfogalmazott általános szabálya szerint aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható. A polgári jogi kártérítési felelősségnek tehát négy alapvető feltétele van: jogellenesség, felróhatóság, kár, okozati összefüggés a kár és a felróható tevékenység (mulasztás) között.

A jogellenesség a Ptk. 6:520. §-a értelmében külön bizonyítást nem igényel, a károkért való felelősség szempontjából ugyanis jogellenes minden olyan magatartás, amely károsodásra vezet, kivéve, ha a károkozó magatartás jogellenességét kizáró ok áll fenn. Jelen ügyben a törvényben taxatív meghatározott jogellenességet kizáró okok közül a Ptk. 6:520. § d) pontjában megjelölt körülmény fennállását kellett vizsgálnia a bíróságnak, azaz, hogy jogszabály által megengedett magatartásnak minősíthető-e a jogalkotással vagy az annak elmulasztásával történő károkozás.

A jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alaptörvény meghatározza a jogszabályok elnevezését, megjelöli, hogy mely állami illetve önkormányzati szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról, külön is kiemelve, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [T] cikk (1) bekezdés]. Lényeges továbbá, hogy a jogalkotásra feljogosított állami és önkormányzati szerveknek - az Alaptörvényben rögzített jogalkotói hatáskör keretei között kifejtett - jogalkotó tevékenységük során be kell tartaniuk a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény előírásait, így egyebek között a 2. § (4) bekezdésében foglaltakat, nevezetesen:

A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály

- a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
- b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
- c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, és
- d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

Mindez azt jelenti, hogy a jogalkotással történő károkozás jogellenességét kizárja, ha a jogalkotó szerv az Alaptörvényben biztosított jogalkotói hatáskörében eljárva, a Jat. szabályainak betartásával alkotja meg az adott jogszabályt.

Sajátosan alakul a jogalkotás elmaradásának megítélése a kártérítési felelősség szempontjából. A passzív magatartás, azaz a „nem tevés” jogellenességét valamely cselekvési kötelezettség nem teljesítése alapozhatja meg. Főszabály szerint az Országgyűlésnek diszkrecionális jogköre annak eldöntése, hogy valamely társadalmi, gazdasági viszony tárgyában alkot-e törvényt vagy nem, ha igen, mikor és milyen tartalommal. Kivételesen azonban az Országgyűlés nemcsak jogosult, de köteles is törvényt alkotni. Ez a kötelezettsége alapulhat nemzetközi jogi kötelezettségvállaláson, az Európai Unió tagállamra kötelező aktusán vagy az Alaptörvényen. Az Alaptörvényből fakadó jogalkotási kötelezettség akkor terheli a jogalkotót, ha a jogalkotás elmulasztása alaptörvény-ellenes helyzetet idézne elő. Az, hogy ilyen alaptörvény-ellenes helyzet fennáll-e, az Alkotmánybíróság jogosult megállapítani. Ha viszont az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó elmulasztotta jogalkotói kötelezettségét, s ezzel alaptörvény-ellenes helyzetet idézett elő, a jogalkotói mulasztás jogellenessége - az alkotmánybírósági határozat erga omnes jellegére, és a Ptk. 520. § a), b) és c) pontjában meghatározott jogellenességet kizáró okok fogalmi kizártságára figyelemmel - nem vitatható.

Jelen esetben a Alkotmánybíróság a IV/348/2014. számú határozatában megállapította, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó az Ámt. 108. §-a alapján megszünt haszonélvezeti illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat. Ennek az alkotmánybírósági határozatnak az alapján pedig - a fent kifejtettek szerint - megállapítható az I. r. alperes mulasztásban megnyilvánuló jogellenes magatartása.

Nem fogadta el az ítéltábla az I. r. alperesnek azt az érvelését sem, miszerint a kár bekövetkezte bizonyítottságának hiányában nem állapítható meg kártérítési felelőssége. Kétségtelen, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján az nem állapítható meg, hogy a felperest érte-e ténylegesen vagyoni hátrány haszonélvezeti joga megszűnése folytán, ha igen ez milyen elemekből tevődik össze, mint ahogy az sem, hogy eleget tett-e kárenyhítési kötelezettségének. Ennek azonban a perbeli jogvita elbírálása szempontjából nincs jelentősége. Az Alkotmánybíróság ugyanis az Ámt. haszonélvezeti jogokat megszüntető rendelkezését nem ítélte alaptörvény-ellenesnek, így ez a törvényi rendelkezés nem minősül jogellenes jogalkotói magatartásnak, következésképpen az Ámt. 108. §-a folytán a felperest esetlegesen ért vagyoni hátrányokért az I. r. alperes nem felel. A felperes azonban nem is erre alapozta a kártérítési igényét, hanem arra, hogy az I. r. alperes elmulasztotta megalkotni a haszonélvezeti joga megszűnésével összefüggő kártalanítást szabályozó törvényt. Ha a jogalkotó ezt a mulasztást nem követi el, és megalkotja a kártalanítási törvényt, a felperes az ex lege megszűnő haszonélvezeti jogára figyelemmel az e törvényben meghatározott feltételekkel részesült volna kártalanításban. A kártalanítási törvény hiányában azonban nem jutott hozzá ahhoz a kártalanítási összeghez, ami őt a törvényalkotó jogellenes mulasztásának hiányában megillette volna.

Mindezek alapján az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy az I. r. alperes kártérítési felelősségének - és ezáltal a keresettel érvényesített jog fennállásának - megállapításához szükséges törvényi feltételek maradéktalanul megvalósultak: a törvényalkotó jogellenes mulasztásával okozati összefüggésben a felperest kár érte, az I. r. alperes pedig nem bizonyított, sőt nem is jelölt meg olyan körülményt, amely alapján mulasztása felróhatóságának hiányára figyelemmel mentesülhetne a kártérítési felelősség alól.

Az I. r. alperes fellebbezése eredménytelennek bizonyult, ezért a Pp. 78. § (1) bekezdése alapján köteles megfizetni a felperes jogi képviselőjével felmerült - a 32/2003. (VIII. 22.) IM r. 3. § (3) és

(5) bekezdése valamint 4/A. §-a alapján megállapított ügyvédi munkadíjból álló - másodfokú perköltséget.

Az I. r. alperest az Itv. 5. § (1) bekezdés a) pontja alapján megillető személyes illetékmenetesség folytán rendelkezett úgy az ítéletábla a Pp. 78. § (1) bekezdése, továbbá az Itv. 74. § (3) bekezdése szerint alkalmazandó 6/1986. (VI. 26.) IM r. 14. §-a alapján, hogy a sikertelen fellebbezéssel felmerült fellebbezési eljárási illeték az állam terhén marad.

S z e g e d, 2017. szeptember 14.

Dr. Szeghő Katalin sk.
a tanács elnöke

Zanócné dr. Ocskó Erzsébet sk.. Lengyel Nóra sk.
előadó bíró

táblabíró