

Fővárosi Ítéltábla
9.Pf.21.277/2017/4/II.

A Fővárosi Ítéltábla a dr. Magyar Anikó ügyvéd (fél címe 2) által képviselt **I.rendű felperes neve** (I.rendű felperes címe) I. rendű, **II.rendű felperes neve** (II.rendű felperes címe) II. rendű és **III.rendű felperes neve (III. rendű felperes címe)** III. rendű felpereseknek - a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (fél címe 1, ügyintéző: dr. Dénes Sándor István jogtanácsos) által képviselt **Magyar Állam** alperes ellen **közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése** iránt indult perében a Fővárosi Törvényszék 2017. szeptember 27. napján meghozott 20.P.20.036/2017/7. számú ítélete ellen a felperesek 8. sorszámon előterjesztett fellebbezése folytán meghozta a következő

í t é l e t e t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi a felpereseket, hogy 15 napon belül egyetemlegesen fizessenek meg az alperesnek 16.000 (tizenhatezer) forint másodfokú perköltséget. Kötelezi továbbá az I. rendű felperest 22.136 (huszonkétezer-százharminchat) forint, a II. rendű felperest 8.800 (nyolcezer-nyolcszáz) forint, míg a III. rendű felperest 22.984 (huszonkétezer-kilencszáznolcvannégyszáznyolcvanöt) forint le nem rótt fellebbezési illeték megfizetésére az államnak külön felhívásra.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

Az I. rendű felperes a 2012. március 1. és 2012. december 31. közötti időszakra 276.700 forint, a II. rendű felperes ugyanezen időszakra 110.000 forint, míg a III. rendű felperes ugyanezen időszakra 287.300 forint szerződésszegéssel okozott kár és ezen összeg után a polgári törvénykönyvről szóló, korábban hatályos 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 301. §-a szerinti késedelmi kamat megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Másodlagos kereseti kérelmük szerint ugyanezen időszak tekintetében, ugyanezen összegű káraik megtérítésére kérték kötelezni az alperest a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: az új Ptk.) 6:548. §-ának rendelkezései alapján jogalkotással okozott kár címén. Mindkét kérelmük jogalapja tekintetében közbenső ítélet meghozatalát kérték. Indítványozták továbbá az Európai Unió Bírósága előtt (a továbbiakban: EUB) előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, mivel álláspontjuk szerint az alperes jogalkotása sérti az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikkében írt tulajdon védelméhez fűződő jogot, továbbá a jogbiztonság elvét.

Előadták, hogy a felperesek szolgálati jogviszonyba lépésükkel szerződést kötöttek az alperessel a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló, akkor hatályos 1971. évi 10. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: tvr.) alapján, melynek 6. § b) pontja, továbbá 7. §-ának (1)-(2) bekezdése és 42. §-a is biztosította számukra a szolgálati nyugdíj megszerzését. Jogviszonyuk egy speciális szerződéses jogviszony, melynek teljesítésére annak megszűnését követően is köteles a másik fél, azaz az alperes. Az alperes azonban szerződést segezt

akkor, amikor a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény (a továbbiakban: törvény) 5. §-ának (2) bekezdésével szolgálati nyugdíjukat szolgálati járandósággá minősítette, és 16%-os személyi jövedelemadóval sújtotta.

Az alperes a felperesek keresetének elutasítását, valamint a felperesek perköltségben marasztalását kérte.

Előadta, hogy a felperesek nem álltak szerződéses jogviszonyban vele, mert a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 36. §-ának (1) bekezdése alapján a Belügyminisztériummal voltak jogviszonyban. Az Alkotmánybíróság a 23/2013. (IX. 25.) alkotmánybírósági határozatában (a továbbiakban: AB határozat) vizsgálta a törvény alaptörvény-ellenességét, az erre irányuló indítványokat azonban alaptalannak találta. Előadta még, hogy a felperesek egyik kereseti kérelme tekintetében sem jöhet szóba az új Ptk. alkalmazása, hanem a Ptk. rendelkezései irányadók. Ezek alapján azonban az állam a jogalkotással okozott károkért az immunitás okán nem felelős. A törvény nem minősülhet egyedi hatósági aktusnak sem, így nem tartozik a Ptk. 349. §-ának hatálya alá.

Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét elutasította. Kötelezte a felpereseket, hogy 15 napon belül egyetemlegesen fizessenek meg az állam képviselőjében eljáró Nemzeti Fejlesztési Minisztérium részére 25.400 forint perköltséget, továbbá a NAV külön felhívására a **Magyar Állam** javára személyenként 15.000 forint, összesen 45.000 forint le nem rótt eljárási illetéket.

Ítéletének indokolásában kifejtette, hogy mindkét kereseti kérelem tekintetében a Ptk. alkalmazandó. A felperesek és az alperes között azonban nem jött létre kontraktuális jellegű jogviszony. A felperesek ugyanis nem az állammal, hanem a Belügyminisztériummal voltak jogviszonyban. Amennyiben tehát a perbeli jogviszony mégis szerződéses jogviszonynak tekinthető, akkor sem áll fenn az alperes felelőssége.

A másodlagos kereseti kérelem tekintetében kifejtette, hogy az államot a jogalkotási tevékenység tekintetében a Ptk. alapján az immunitás védi. Ez alól egyetlen kivétel van, amikor az absztrakt jogi norma formájában lényegében egyedi jogalkalmazói aktus történik. A törvény megalkotása azonban az elsőfokú bíróság álláspontja szerint nem volt egyedi jogalkalmazói döntés. Kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság kifejezetten a törvény felperesek által sérelmezett 5. §-ának (1) és (2) bekezdését is vizsgálta, azt azonban nem találta alaptörvény-ellenesnek, így tehát a felperesek másodlagos kereseti kérelme sem foghat helyt.

Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését az 5. sorszámú jegyzőkönyvbe foglalt végzésben kifejtett indokok miatt nem látta indokoltnak. Emellett rögzítette, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Markovics és társa kontra Magyarország ügyben hozott döntésében azt is megállapította, hogy a szolgálati nyugdíj járandósággá átalakítása és megadóztatása nem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

Az ítélet elleni fellebbezésükben a felperesek - annak tartalma szerint - az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereseti kérelmüknek megfelelő döntés meghozatalát kérték. Kérték továbbá, hogy a másodfokú bíróság kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az EUB előtt és marasztalja az alperest első- és másodfokú perköltségükben.

Fellebbezésük indokolásában kifejtették, hogy az elsőfokú bíróság a tényállást tévesen és hiányosan állapította meg. A tényállás téves annyiban, hogy a felperesek nem a Belügyminisztérium kötelékében szolgáltak, nem álltak szerződéses jogviszonyban a Belügyminisztériummal. A Belügyminisztérium csak a rendőrség irányítására rendelkeztetett hatáskörrel, de ez nem jelenti azt, hogy a Belügyminisztérium kötelékében lettek volna. A felperesek valójában az alperessel voltak hivatásos szolgálati jogviszonyban a rendőrség kötelékében. De a kereset akkor is megalapozott

lenne, ha ténylegesen a Belügyminisztériummal lettek volna szerződéses viszonyban, hiszen az a **Magyar Állam** végrehajtói szervezetrendszerének részét képezi.

Tévesen hivatkozott az elsőfokú bíróság a jogalkotással kapcsolatos állami immunitásra is, hiszen annak hiánya még jogelméleti szinten sem egyértelműen eldöntött. Tévesen hivatkozott az elsőfokú bíróság az EJEB Markovics és társai kontra Magyarország ügyre is akként, mint ha az érdemben eldöntötte volna a vitatott jogszabály nemzetközi jognak történő megfelelését, mert az EJEB az indítványozók beadványát részben amiatt utasította el, hogy a benyújtást megelőzően nem merítették ki a magyarországi jogorvoslati lehetőségeket.

Kifogásolták, hogy az elsőfokú bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 3. §-ának (2) bekezdését megsértve nem hozott kérelmünknek megfelelően a Pp. 213. §-ának (3) bekezdése alapján közbenső ítéletet.

Utaltak Hszt. 3. §-ának (1) bekezdésére, mely szerint a szolgálati viszony az állam és a hivatásos állomány tagjai között létrejött különleges szolgálati jogviszony. Azt, hogy a **Magyar Állammal** álltak jogviszonyban, a Hszt. 3. számú mellékletét képező esküjük szövege is igazolja. Ezen jogviszonyt egyik fél egyoldalúan nem módosíthatja államhatalmi eszközzel, azaz jogszabály módosítással sem. A felperesek a magunk részéről vállalt szerződéses kötelezettségeket teljesítették, a szolgálati nyugdíjhoz fűződő joguk tehát életük végéig fennáll, melyet az alperes jogalkotással egyoldalúan elvont.

Az alperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását és a felperesek fellebbezési eljárásban felmerült költségeiben történő marasztalását kérte.

Előadta, hogy az elsőfokú bíróság a tényállást teljes körűen feltárta, és a felperesek sem jelöltek meg olyan okot, amely az elsőfokú ítélet megváltoztatását indokolná. A felperesek a fegyveres szervvel mint munkáltatóval álltak jogviszonyban, az alperes tekintetében tehát a szerződésszegés és a kártérítési kötelezettség kizárt. Helytállóak a kifejtett érvek a jogalkotással okozott kár tekintetében is.

A fellebbezés alaptalan.

A másodfokú bíróság megállapította, hogy a felperesek a keresetüket teljes egészében elutasító elsőfokú ítélet ellen fellebbeztek, így tehát annak nem volt a Pp. 228. §-ának (4) bekezdése alapján - fellebbezés hiányában - jogerőre emelkedett rendelkezése. Ezért a másodfokú bíróság teljes terjedelmében bírálta felül az elsőfokú ítéletet, és megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a bizonyítást a szükséges körben lefolytatta, a rendelkezésre álló bizonyítékokat okszerűen mérlegelte, a tényállást helyesen és teljes körűen állapította meg. Az ítélet tábla az ebből levont jogi következtetésével és kifejtett indokaival is teljes egészében egyetértett. A fellebbezésben foglaltakra tekintettel mindössze az alábbiakat emeli ki a másodfokú bíróság.

A felperesek tévesen értelmezik a közbenső ítélet jogintézményének lényegét. A Pp. 213. §-ának (3) bekezdése valóban kimondja, hogy ha a keresettel érvényesített jog fennállása és a felperest ennek alapján megillető követelés összege (mennyisége) tekintetében a vita elkülöníthető, a bíróság a jog fennállását ítélettel előzetesen is megállapíthatja (közbenső ítélet). Mindenekelőtt azt kell rögzíteni, hogy a közbenső ítélet nem önálló kereseti kérelem, melyről a bíróság köteles dönteni, hanem a kereset elbírálásának egyik módja: a kereseti kérelem több részletben, előbb a jogalap, utóbb pedig az összecszerűség tekintetében történő elintézése. Kétségtelen, hogy közbenső ítélet meghozatalát a fél is indítványozhatja, e kérelemnek azonban a bíróság nem köteles helyt adni. A jogszabály szövegében használt feltételes módból ugyanis megállapítható, hogy a közbenső ítélet meghozatala a bíróság számára nem kötelezettség, hanem csak mérlegelésétől függő lehetőség. A bíróság akkor hoz közbenső ítéletet, ha azt indokoltnak tartja. Nem sértette tehát az elsőfokú bíróság a Pp. 3. §-

ának (2) bekezdését, amikor a felperesek közbenső ítélet meghozatalára irányuló kérelmét nem teljesítette. E szabály ugyanis nem azt jelenti, hogy a bíróság a felek minden indítványát és kérelmét köteles teljesíteni, hanem azt, hogy azokon túl nem terjeszkedhet. Egyébként pedig a közbenső ítélet meghozatala kizárt olyan esetben, ha a felperes keresete alaptalan. Ekkor ugyanis a követelés összecszerűségéről bizonyosan nem kell döntení, azaz a jogalap és az összecszerűség kérdése nem válik el. Mivel az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét alaptalannak találta, ezért arról eljárási szabálysértés nélkül határozott ítélettel.

A jogvita érdemét tekintve a felperesek elsődleges kereseti kérelméről helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy a felperesek nem álltak szerződéses jogviszonyban a **Magyar Állammal**, mert amikor a felperesek felszereltek, a tvr. 4. §-ának (1) bekezdése szerint nem szerződéssel, hanem állományba vétellel kerültek a jogviszonyba. A felperesek jogviszonya később sem változott a közöttük és az alperes közötti szerződéses jogviszonnyá, hiszen a tvr.-t felváltó Hszt. 36. §-ának (1) bekezdése szerint a szolgálati jogviszony alanyai, nem az állam, hanem a fegyveres szerv és az állomány tagja voltak. Mindebből az következik, hogy a felperesek korábbi jogviszonya nem szerződéses jogviszony, és annak a **Magyar Állam** nem alanya. Az elsőfokú bíróság által megállapított tényállás tehát helyes és hiánytalan, azt alaptalanul kifogásolták a felperesek. Szerződés hiányában pedig a **Magyar Állam** nem szeghetett szerződést, ezért a felperesek szerződésszegésre alapított kártérítési igénye bizonyosan alaptalan.

Abban is tévednek a felperesek, hogy az alperes felelőssége akkor is megállapítható lenne, ha a Belügyminisztériummal álltak volna szerződéses viszonyban. A Belügyminisztérium mint jogi személy önálló jogalanyiséggel rendelkezik. Kétségtelen, hogy mint államigazgatási szervező, intézkedő tevékenységet kifejtő jogi személy a közhatalmat az alperes nevében gyakorolja, de az alperest - a terhére felelősséget alapító, kötelezettségeket közvetlenül rá hárító anyagi jogi norma hiányában - az önálló jogi személyiséggel rendelkező államigazgatási szervek magatartásáért, szerződésszegéséért közvetlen helytállási kötelezettség nem terheli. Ezért vele szemben a felperesek a Belügyminisztérium esetleges szerződésszegése miatt sem érvényesíthetnek igényt.

A másodlagos jogcímként megjelölt, jogalkotással történt szerződésen kívüli károkozásért fennálló felelősség kérdése tekintetében abból kell kiindulni, hogy a felperesek által kifogásolt törvényt az Országgyűlés a 2011. november 28-i ülésnapján fogadta el, és 2011. december 9-én hirdették ki. A Ptk. ekkor hatályos 349. §-ának értelmezése kapcsán kialakult bírói gyakorlat egységes volt abban a tekintetben, hogy a rendelkezés abban az esetben alkalmazandó, ha a károkozás államigazgatási jogkör gyakorlása közben történt. Államigazgatási jogkörben okozott kárnak a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni. Az elhatárolás szempontjából tehát nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenységének a jellege a döntő. A releváns az, hogy a közigazgatási szerv az adott esetben ténylegesen milyen tevékenységet végzett, és ez a konkrétan kifejtett tevékenysége a közhatalom gyakorlása során szervező-intézkedő tevékenységnek minősül-e.

Az egységes bírói gyakorlat szerint azonban a jogalkotás, mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenység nem minősül a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységnek, azaz erre nem alkalmazhatók a polgári jogi kárfelelősség szabályai. A közjog (alkotmányjog) szabályai a jogalkotó számára tehát immunitást biztosítanak az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló jogalkotási tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre nézve. Azaz az állam a jogalkotásért felelős szerve, az Országgyűlés által alkotott jogszabályokért fő szabályként nem tartozik kártérítési felelősséggel.

Amikor azonban az Országgyűlés csak formailag alkot jogszabályt, de valójában nem általános és absztrakt magatartásszabály megfogalmazására és elfogadására kerül sor, továbbá a címzettek köre is konkrétan meghatározható néhány személy, akkor a jogalkotó lényegében normatív szabályozási tárgykörben egyedi döntést hoz, ami tartalmában jogalkalmazói aktus. Ha pedig a döntés lényege egyedi jogalkalmazói aktus, akkor ez olyan közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenység, ami a Ptk. 349. §-án <

A perbeli esetben azonban az Alkotmánybíróság éppen a felperesek keresetében is hivatkozott tulajdonhoz fűződő jog sérelme és a diszkrimináció tilalma szempontjából vizsgálta a felperesek által kifogásolt törvény alkotmányosságát, és a vizsgálat eredményeként arra a következtetésre jutott, hogy a törvény az Alaptörvénnyel nem ellentétes. Határozatában azt sem állapította meg, hogy a törvény diszfunkcionális jogalkotás eredménye lenne. Tehát a normaalkotás az adott esetben nem volt egyedi államigazgatási aktus, így az nem tartozik a régi Ptk. 349. §-ának hatálya alá. A felperesek keresete tehát ezen a jogcímen is alaptalan volt.

A bíróság a másodfokú eljárásban is kezdeményezhet a Pp. 155/A. §-a alapján előzetes döntéshozatali eljárást. Amennyiben azonban ilyen eljárás kezdeményezését a fél indítványozza, úgy határozott kérelmet kell előterjesztenie arra nézve, hogy milyen európai uniós norma értelmezése tekintetében és milyen okból kéri az előzetes döntéshozatali eljárást. A felperesek fellebbezése ilyen határozott kérelmet nem tartalmazott, így tehát az előzetes döntéshozatali eljárást a másodfokú bíróság nem kezdeményezhette. A kérelem alaptalanságára tekintettel a felperesek eredménytelenül sérelmezték az elsőfokú bíróságnak a korábban előterjesztett előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelmünket elutasító végzésében a Markovics és társai kontra Magyarország ügyben hozott döntéssel kapcsolatos álláspontját is.

Minderre tekintettel a másodfokú bíróság a Pp. 253. §-ának (2) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság ítéletét utalással a Pp. 254. §-ának (3) bekezdésére - annak helyes indokaira is tekintettel - helybenhagyta.

Az eredménytelenül fellebbező felperesek a másodfokú eljárásban is teljes egészében pervesztesek lettek, ezért a fellebbezésben vitássá tett értékhez képest számított és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 62. §-ának (1) bekezdés g) pontja alapján tárgyi illetékfeljegyzési jogos perben le nem rótt fellebbezési illetéket a Pp. 78. §-ának (1), 82. §-ának (2), az Itv. 74. §-ának (3) és a költségmentességnek a bírósági eljárásban történő alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 13. §-ának (2) bekezdése alapján kötelesek külön felhívásra megfizetni az államnak. A felperesek pervesztességükre tekintettel a Pp. fent hivatkozott rendelkezései alapján másodfokú perköltséget is kötelesek fizetni az alperes részére, melyet a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. §-ának (2) bekezdés a) pontja és (5) bekezdése alapján számított összesen 16.000 forint jogtanácsosi munkadíjban állapított meg a másodfokú bíróság.

Dr. Hóbl Katalin s.k.
a tanács elnöke

. Örkényi László s.k.
előadó bíró

Dr. Gyuris Judit s.k.
bíró

A kiadmány hitelül: