



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR
CIVILISZTIKAI INTÉZET

OPUSCULA CIVILIA

Auer Ádám

*Másként döntene a bíróság a Metró-
perben az új Ptk. alapján?*



Auer Ádám¹

Másként döntene a bíróság a Metró-perben az új Ptk. alapján?

Bevezetés

Az állam jogi személyiségének jellege, az állam mint egész részvétele a polgári jogi jogviszonyokban nem megoldott probléma. A cím nem hatásvadász, csak arra hívja fel a figyelmet, hogy a Ptk. tett egy kísérletet az állam helytállási kötelezettségének megoldására, amely a Metró-perben közel húsz évvel ezelőtt problémaként felmerült. Ez a tanulmány bemutatja a kérdés problematikáját és választ ad arra, hogy szerintünk az új Ptk. alapján más lenne-e a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) ítélete a Metró-perben.

1. Az állam jogi személyiségének karaktere

1.1. A Polgári Törvénykönyv III. könyvének utolsó fejezete tartalmazza az állam polgári jogi jogviszonyokban való részvételére irányadó szabályokat. Az állam többféle módon lehet polgári jogi jogviszonyok alanya: az egyes szervei (például: az Országgyűlés Hivatala, minisztériumok) útján, az általa alapított szervezetek (ilyenek tipikusan a költségvetési szervek) révén, valamint az állam részvételével működő gazdasági társaság is lehet polgári jogi jogviszony alanya, végül kivételesen maga az állam is, mint egész eljárhat a magánjogban. A különböző helyzetekre a közjog és a polgári jog különböző jogterületei megfelelő előírásokat tartalmaznak egyetlen kivétellel, így a Ptk. III. könyve az előbbi jogi helyzetek közül csak a legutolsót szabályozza, amikor az állam mint egész lesz polgári jogi jogviszony alanya. Ezekben a polgári jogi jogviszonyokban az állam jogi személyként vesz részt.²

1.2. A Ptk. ezen szabálya hézagpótló jellegű, mert olyan jogviszony, amikor az állam mint egész lép jogviszonyba kivételes jellegű. Az államnak mint egésznek ilyen jellegű szabályozása a Ptk.-ban az állam szükségképpeni törvényes öröklése kapcsán figyelhető meg.³ A gyakorlatban az állam képviselése ezen a szabályon alapult például olyan állami

¹ egyetemi adjunktus; Nemzeti Közszerológiai Egyetem; Államtudományi és Közigazgatási Kar; Civilisztikai Intézet

² Ptk. 3:405. § (1) bek.

³ Ptk. 7:74. §



tulajdonú termőfölddel kapcsolatos jogvitában, amely termőföld nem tartozott a Nemzeti Földalapba.⁴ Az állam képviselőjére ezt a szabályt kellett alkalmazni a devizaalapú fogyasztói kölcsönszerződésekkel kapcsolatban a 2014. évi XXXVIII. törvény alapján indult peres eljárásokban.⁵ A képviselői szabályokon túl a betudás elve jelenik meg a Kúria elvi bírósági döntésében, mely megállapította, hogy az olyan szervek károkozó magatartását, melyek nem rendelkeznek jogi személyiséggel, az államnak kell betudni és ezekben az esetekben az állam mint jogi személy áll helyt.⁶

2. Közjogi jogi személyek és az állam jogi személyisége

Az államra mint jogi személyre a jogi személyiség kritériumai nem alkalmazhatóak maradéktalanul, különös tekintettel az alapításra, megszűnésre és a tagsági jellemzőkre. Ugyanakkor sokszor vita tárgyát képezi, hogy a jogi személyek polgári jogi doktrínája alkalmazható-e egyáltalán a közjogi jogi személyiséggel rendelkező szervezetekre. Külön részét képezi ennek a vitának az, hogy mit is jelent valójában a „közjogi jogi személy”.

A jogi személyek tekintetében több nézet is közkézen forog, melyből van tartalmilag és részleteiben kimunkált, de van olyan is, mely röviden úgy fogalmaz: ami nem természetes személy, az jogi személy. Ez utóbbi bináris kóddá egyszerűsíti a kérdést, mely kiüresíti a fogalmat, így használhatatlan.⁷ A jogi személyekre nézve alkalmazza a jogirodalom a közjogi-magánjogi megkülönböztetést, de ez a megkülönböztetés véleményünk szerint alkalmazhatatlan és indokolatlan.⁸ Ennek indokaként érdemes áttekinteni, hogy mit is tekintünk jogi személynek. A jogi személy az egyik olyan jogi konstrukció, amely rendkívül jól teljesítette azt a célt, amiért megalkották. Hiszen a jogi személy alapvetően egy vagyontömeg vagy szervezet, több személy megjelenése a vagyoni forgalomban, így a képviselő és az ahhoz kapcsolódó felelősség leképeződése. Amilyen régi és logikus az alapállása a jogi személynek, olyannyira összetett a probléma, hogy miért nem található egységesen elfogadott nézetrendszer a tartalmára nézve. Időről időre felmerült a jogi

⁴ FIT-H-PJ-2015-366.

⁵ 2014. évi XXXVIII. törvény 7. § (2) bek.

⁶ A perbeli esetben az Országgyűlés jogi személyiségének hiánya miatt. BDT 2013. 2869., EBH 2014. P. 1.

⁷ Az egyes elméletek áttekintéséhez lásd: PAPP Tekla: Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2014/2. 150-159. és AUER Ádám: A felelős társaságirányítás hatása a jogi személyek elméletére. Jogtudományi Közlöny 2013/4. 193-203.

⁸ Az alábbi vitát részletesen lásd: AUER Ádám: A jogi személyiség a közjog és magánjog paradigmájában – fragmentum. In: Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére, Szerk.: BODA József – FELKAI László – PATYI András, Budapest, Dialóg Campus, 2017. 47-56.



személyiség újradefiniálása, legfőképpen a közjog-magánjog paradigma eredményeként, melyben még inkább eltávolodunk a kiinduló problémától.⁹ A jogi személy vizsgálatához kiindulópontként a hatályos, minden jogi személyre irányadó szabályozást kell alapul venni. A Ptk. III. könyvének, jogi személyekre vonatkozó általános része¹⁰ véleményünk szerint két jellemzővel írható le: egyrészt szélesebb körben húzza meg a jogi személyiség alanyi hatályát, mint a korábbi kódex. Ennek a logikus következménye az lenne, hogy egyre kevesebb közös ismerve van a jogi személyeknek, hiszen korábban nem jogi személyeket (például a közkereseti és a betéti társaságot) nyilvánított a jogszabály jogi személynek. A második jellemző viszont az, hogy minden jogi személyre irányadó általános szabályok köre a korábbi szabályozáshoz képest szélesebb lett. Ez még nehezebbé teszi a megítélést, hiszen egy fogalmi tágítás párosul egy tartalmi mélyítéssel. Azaz a mai jogszabály több jogalanyt ismer el jogi személynek, de egyúttal mélyrehatóbb, részletesebb általános szabályozást ad számukra. A Ptk. azt is definiálja, hogy mit tekint jogi személynek, amikor meghatározza annak minimális ismerveit: a jogi személynek saját névvel, székhellyel, tagjaitól, illetve alapítójától elkülönített vagyonnal, valamint az ügyvezetését és képviselését ellátó szervezettel kell rendelkeznie.¹¹ A Ptk. az általános szabályokat minden, a Ptk.-ban nem nevesített jogi személyre nézve megfelelően alkalmazni rendeli.¹²

Ha elfogadjuk azt a tételt, hogy a jogi személy Ptk.-beli fogalma minden jogi személyre alkalmazandó, akkor vizsgáljuk meg azt a kérdést, hogy alkalmazható-e a közjogi jogi személyekre is. A jogi személyek tekintetében a közjogi-magánjogi paradigma élesen megjelent/megjelenik a közjogi jogirodalomban.¹³ Szerteágazó véleményekkel találkozunk különböző szerzők tollából, melyből három következtetést vonhatunk le.¹⁴ (1) Nemhogy egységes, még uralkodó felfogás sem létezik. Ennek oka az a diffúz jelleg, ami a közjogi jogalanyok tekintetében megfigyelhető; ugyanakkor megállapítható, hogy (2) törekvés van

⁹ Ilyen megoldási kísérlet volt 2008. évi CV. törvény. SÁRKÖZY Tamás: Szervezetek megszemélyesítése a jogban – kis modern jogdogmatika. Állam- és Jogtudomány 2008/1. 3–15

¹⁰ Ptk. 3:1-3:62. §§

¹¹ Ptk. 3:1. § (5) bek.

¹² Ptk. 3:3. §

¹³ Az alcímhez alapirodalom: PATYI András-VARGA ZS. András: Általános közigazgatási jog – az Alaptörvény rendszerében. Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest, 2013. 268-278., PATYI András: A jogi személyiség egyes kérdései a közigazgatási szervezetben (Létezik, s ha igen, micsoda a közigazgatási jogi jogi személyiség?) In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakításának kísérletei. Pécs, 2009. 58-76., FAZEKAS Marianna: A közjog alanyai és a Ptk. tervezet. Egy közigazgatási jogász kérdőjelei a Ptk. tervezet jogi személy részéhez. Polgári Jogi Kodifikáció 2008. 17-27., KISFALUDI András: A közjogi jogi személy mint magánjogi tabu In: Liber Amicorum Studia L. Vékás dedicata, Ünnepi dolgozatok Vékás Lajos tiszteletére, ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2009, 166-198.

¹⁴ Ezeket összegezve és egy új elmélet alapjaihoz lásd: PATYI András: i.m.



arra egyes szerzők tekintetében, hogy találjanak egy olyan magasabb rendű/szintű fogalmat, mely a közjogi jogalanyokat, jogi személyeket egységes keretbe foglalja.¹⁵ A fogalmi kísérletek kiindulópontja azonban szinte kivétel nélkül az, hogy (3) a közjogi jogi személy nem azonos a polgári jogi jogi személy fogalommal, a kettőt el kell egymástól választani. Véleményünk szerint az elvi kérdés e mögött az: mennyiben rendelkezik olyan sajátosságokkal a közjogi jogi személyiség, amely indokolja az elválasztást. Vitán felül áll, hogy a vagyoni forgalomban való megjelenés nem lehet alapvető jellemzője a közjogi jogi személyeknek, hiszen nem eredendően ez a funkció jelenik meg az alapításukban. De tegyük fel a kérdést, hogy alkalmazható-e a Ptk.-ban rögzített jogi személyiség a közjogi jogalanyok tekintetében. Ehhez véleményünk szerint az alábbi tényeket és szempontokat indokolt figyelembe venni:

- A közjogi és magánjogi megkülönböztetés kiindulópontként alkalmazható terminológia. Van olyan nézet, mely szerint túl leegyszerűsítő megállapítás a közjogi jogi személy mint kategória, mert el kell választani a közigazgatási, pénzügyi jogi személyiséget, alkotmányjogi jogi személyiséget, és ezek lehetnek megfeleltethetők a magánjogi, polgári jogi személyiségnek. Ezzel szemben a magánjog eleve egy tágabb kategóriát jelöl, mint a polgári jog. A társasági jog, a csődjog, cégjog, versenyjog, polgári jog mind-mind van olyan önálló terület, mely tekintetében indokolt lehet a cizellált megfogalmazás. Véleményünk szerint, tekintettel az alapkoncepció (közjog-magánjog) vitathatóságára, nem indokolt a további jogterületi, jogági alábontás, és a továbbiakban jelen írás keretei között csak a közjog-magánjog megkülönböztetést vizsgálom.
- A közjogi szakirodalomban megjelenő általánosnak is tekinthető vélemény, hogy nem lehet egy kategóriába összefoglalni különböző státusszal rendelkező közjogi szervezeteket. Ha egy általános képet szeretnénk kapni, akkor arra jutunk, hogy ez a diffúzió ténylegesen fennáll, és nem minden közjogi jogalany rendelkezik egyben polgári jogi személyiséggel is. 2008-ban volt egy kísérlet, hogy minden közjogi jogalany költségvetési szerv legyen, ezzel egységes rendszert létrehozva, de ez nem bizonyult tartós megoldásnak, és ugyanilyen kísérlet volt 2010-ben a Ptk. előkészítése során az a javaslat, hogy a jogi személyek egyik alaptípusa a költségvetési szerv, mint közjogi jogalany legyen. Ma a helyzet sajátosabb. A költségvetési szervekre

¹⁵ Ilyen például Patyi András kísérlete az alapjogi jogvédelem mint paradigmaalkotó tényező bevezetése.



vonatkozó normákat az Áht. tartalmazza. A költségvetési szerv a közfeladat ellátásához alkalmazott működési forma. A legátfogóbb áttekintés a 2010. évi XLIII. törvényben található, mely központi államigazgatási szerv, autonóm államigazgatási szerv, kormányhivatal, rendvédelmi szerv és önálló szabályozó szerv tipológiát alkalmazza. A törvény a létrehozás, irányítás, felügyelet tekintetében átfogó szabályozást nyújt. Ezen kívül – ahogy Patyi András hatásosan rávilágít – sajátosnak tekinthető például az Országgyűlés jogállása, vagy az Alkotmánybíróság jogállása: az Országgyűlés nem jogi személy, hanem az Országgyűlés Hivatala a jogi személy, az OGYH SZMSZ szerint, ugyanígy az Alkotmánybíróság is egy 15 tagból álló testület, a foglalkoztatottak feletti munkáltatói jogokat az elnök gyakorolja, az AB hivatala segítő szervezet, az önkormányzatok jogi személyek, és kiemelt alapjogi védelemben részesülnek.¹⁶ Az önkormányzat jogi személyisége és jogalanyisége tekintetében a BDT 2016. 3608. eseti döntésben a Fővárosi Ítéltábla megállapította, hogy az önkormányzat és a polgármesteri hivatal elkülönült jogalanyok, külön-külön is tehetnek jognyilatkozatot, melynek hátrányos jelentősége a jogesetben a perbeli legitimáció során tűnt ki.

Ehhez kell kapcsolni azt a közpolitikai döntéshozatali filozófiát, hogy a kormányzati tevékenység ellátásához szükséges szervezetrendszer hogyan valósítja meg az adott kormányzat. Itt tekintélyes résszel szerepelnek egyébként gazdasági társaságok is, sőt sajátos gazdasági társaságok is, mint a Magyar Nemzeti Bank vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. A KSH adatai szerint költségvetési szervezet, valamint költségvetési rend szerint gazdálkodó szervezet mintegy 12500 db van.¹⁷

Ennek a heterogenitásnak a következménye, hogy a közigazgatási szakirodalom is megjegyzi, igazából nemcsak az a kérdés, hogy a közigazgatási jogi személy miben különbözik a polgári jogi jogi személytől, hanem rendszerezni kell először a közjogi, különösen a közigazgatási jogi jogalanyokat.¹⁸ Kiemelendő és aktuális, hogy egyes szerzők szerint, lehet bármely rendszerezés konzekvens, ha lenne közigazgatási jogvédelem, akkor az abban megfogalmazott perképeségi szabály mutatná a heterogenitást. A Kp. 16. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási perben fél az lehet, akit a polgári jog vagy a közigazgatási jog

¹⁶ PATYI: i.m. 74.

¹⁷ KSH Statisztikai Tükör 2016. április 11.

¹⁸ PATYI-VARGA Zs.: i.m. 271-272.



szabályai szerint jogok illelhetnek és kötelezettségek terhelhetnek, továbbá az, aki önálló közigazgatási feladat- és hatáskörrel rendelkezik. Ebből is kitűnik, hogy sematikus leegyszerűsítésre a közigazgatási szervezetrendszer keretein belül sincs mód.

Ez a diffúzió és heterogenitás azonban nézetünk szerint egyáltalán nem közjogi jelenség. Jelenleg Magyarországon megközelítőleg 600.000 jogi személyiséggel rendelkező vállalkozás, valamint 85.000 non-profit jogi személy működik. Ha egy áttekintést szeretnénk adni a jogalanyi specialitásokról: minthogy irányító jogok hogyan alakulnak, a vagyona hogyan áll össze, milyen elemekből kell állnia, akkor a Ptk. ehhez az alapvető szabályokat jelenti csupán. Ami meghatározza egy adott feladatra alapított jogi személyre alkalmazandó normákat: azok az ágazati jogszabályok. Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a jogi személyekre vonatkozó speciális szabályok szintén számottevőek. A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy a Ptk. III. könyvének speciális diszpozitivitása, mely a szervezetre vonatkozó szabályok kapcsán széles körben eltérést enged a törvény szabályaitól, további alelemekre bontja ezt a rendszert.

Összegezőképpen megállapíthatjuk, hogy a közjogi heterogenitás nem jogági vagy jogterületi specifikum, hanem általános jelenség a magánjog területén is.

3. Az állam polgári jogi jogi személy?

A fentiekben röviden áttekintettük a közjogi jogi személyekkel kapcsolatos jellemzőket. A közjogi irodalom mellett ez a kérdéskör több alkalommal előkerült a polgári jogi kodifikáció során. A Ptk. elvi éllel határolja el a közjogi jogi személyektől a III. könyv hatályát: nem szabályoz önálló közjogi személytípust és nem tartalmaz eltérő rendelkezéseket a közjogi típusú jogi személyekre.¹⁹ Az egyes közjogi szervezetek jogi személyisége, polgári jogi jogalanyisága így a Ptk. III. könyv jogi személy általános szabályain²⁰ alapul. Minden esetben szükséges azonban, hogy jogszabály az adott szervtípus jogi személyiségét kimondja. Például az állami szervezetrendszerben tipikus működési forma a költségvetési szerv, melyet az Államháztartási törvény jogi személyként²¹ szabályoz. Az állam szervei mellett a teljesség

¹⁹ GÁRDOS István – VÉKÁS Lajos (szerk.): 3:405. § A Ptk. kommentárja, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014., Jogtár kiegészítés

²⁰ Ptk. 3:3. § (2) bek.

²¹ 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bek.



kedvéért jegyezzük meg, hogy ez a probléma a helyi önkormányzatoknál nem jelenik meg, mert a helyi önkormányzat az Mötv. alapján jogi személy.²²

A régi Ptk. külön szabályozta az állam jogalanyiságát, az egyes szervtípusok közül például az állami vállalat, a költségvetési szerv fogalmát és speciális helyállási szabályait. Az új Ptk. előkészítésekor újfent felmerült a közjogi szervezetek alaptípusainak Ptk.-beli szabályozása, így a költségvetési szerv önálló jogi személytípusként került volna be a jogi személyek közé, végül ezek csak javaslat szintjén maradtak.²³ Amennyiben a közjog valamely szervtípust polgári jogi jogalanyisággal ruház fel, arról speciális jogszabály rendelkezik, és ez tartalmazza az eltérő rendelkezéseket is. Amennyiben ilyen eltérő szabály nem található a speciális normában, a Ptk. III. könyvének általános szabályai irányadóak.

A Ptk. a jogi személyiség szempontjából tehát nem tipizálja az állam egyes szerveit, nem foglalkozik a közjogi jogalanyokra vonatkozó közjogi szabályokkal, csupán arról rendelkezik, hogy az állam mint egész a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt.²⁴ Az a rendelkezés, hogy a Ptk. az államot jogi személyként ismeri el, első olvasatra logikus, azonban ez a redukált szabályozás egyáltalán nem magától értetődő. Mivel ahogy fentebb kifejtésre került, az államra mint egészre nem alkalmazhatóak maradéktalanul a jogi személyekre vonatkozó általános előírások, ezért érdemes megvizsgálni, hogy mely területeket kell az állammal mint egészszel kapcsolatban speciálisan szabályozni.

Az állam részvétele a polgári jogi jogviszonyokban lényegében véve három alapvető kérdést vet fel, melynek eldöntése a Ptk. feladata. Az első ezek közül, hogy az állam mint egész (nem egyes szervei) lehet-e polgári jogi jogviszony alanya. Amennyiben igen, akkor a második eldöntendő kérdés, hogy a jogképességre vonatkozik-e bármilyen korlátozás. A harmadik kérdés, hogy milyen további, általános szabályozási igény lép fel az állammal kapcsolatban. Az első esetben a válasz ma már egyértelmű: az állam mint egész részt vehet polgári jogi jogviszonyban. A második kérdés tekintetében alapvető jogállami követelmény, hogy az államra nem vonatkozhatnak eltérő szabályok, így jogi személyként abszolút jogképességgel rendelkezik. A korábbi – eltérő politikai, gazdasági modelleken nyugvó – szabályok az állam

²² 2011. évi CLXXXIX. törvény 41. § (1) bek.

²³ SÁRKÖZY Tamás: Szervezetek jogállása az új Ptk.-ban. *Gazdaság és Jog* 2011/3. 3-8. A költségvetési szervek polgári jogi jogalanyisága Dobrocsi Gábor véleménye szerint önmagában indokolja, hogy közfeladatot látnak el, így polgári jogi jogalanyiság nélkül működni sem lennének képesek. DOBROCSI Gábor: *Jogi problémák az új Polgári Törvénykönyvben. Gazdaság és Jog* 2015/10. 3-6., 3.

²⁴ VÉKÁS Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 236.



jogi személyiségére speciális rendelkezéseket tartalmaztak.²⁵ A jogállami követelményekből fakadóan alkotmányos szempontból is aggályos lenne ezzel eltérő szabályozás, így az államot mint jogi személyt semmilyen többletjogok nem illetik meg.

A harmadik kérdésre adandó válasz már nem ennyire egyértelmű. A régi Ptk. külön rendelkezett arról, hogy az államot a kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség, valamint a jóhiszemű személyek irányában vállalt szerződéses kötelezettség költségvetési fedezet hiányában vagy az e célra biztosított költségvetési fedezetet meghaladó mértékben is terheli.²⁶ Utóbbi rendelkezés 2003-ban lépett hatályba, melyet a polgári jogi kodifikáció során mind a Szakértői Javaslat és a 2009. évi CXX. törvény, valamint lényegében a Ptk. is megtartott.

4. Az állam mint szerződő fél és speciális helytállási kötelezettsége és a Metró-per

A Ptk. szerint az államot és az államháztartás részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége költségvetési fedezet hiányában is terheli.²⁷

4.1. Az alapprobléma polgári jogi szempontból konzekvens: az államra vonatkozó működési szabályok (lényegében az államháztartást szabályozó jogszabályok) nem hathatnak ki a polgári jogi – elsősorban szerződéses – kötelezettségek teljesítésére. A Ptk. a polgári jogi szabályok szempontjából független problémaként kezeli azt a helyzetet, hogy az állam az egyes kötelezettségvállalásai során milyen költségvetési, pénzügyi rendben működik. A Ptk. szempontjából indifferensek az állam pénzügyi, gazdálkodási szabályai. Azaz az állam – abszolút jogképességéből fakadóan – szerződést köthet olyan kötelezettségvállalással is, amelynek fedezete nem szerepel a költségvetésében (azaz előirányzatként nem tartalmazza mindenkori költségvetési törvény). Tipikusan ilyenek a hosszú távú, többéves, évtizedes kötelezettségvállalások, melynek fedezetét nem a szerződés megkötésekor hatályos költségvetési törvény tartalmazza. Ezzel a Ptk. a költségvetési, államháztartási szabályozásra utalja, hogy az állam ezeknek a kötelezettségeknek hogyan tesz eleget, de a polgári jogi jogviszonyra ennek kihatása a Ptk. alapján nincs.

²⁵ Az állam különleges jogi személyi jellemzőihez lásd KECSKÉS László: Magyar polgári jog Általános Rész II., A személyek joga. Dialóg Campus Pécs-Budapest, 1999. 85-113.

²⁶ 1959. évi IV. törvény 28. § (2) bek.

²⁷ Ptk. 3:406. §



Ez a szabályozás a polgári jogi előzményeket tekintve nem új. A régi Ptk. meghatározott jogcímekre vonatkozóan szabályozta ugyanezt a helytállást a költségvetési szervek kapcsán. A hatályos Ptk. így az állam és az államháztartás részét képező szervek tekintetében speciális rendelkezést ír elő, mely szabályozás hátterét a 2001-ben befejeződött, ún. második „Metróper” világítja meg.²⁸

4.2. Az éveken át tartó eljárás témánk szempontjából releváns része az alábbi volt. A Kormány az 1027/1997. (III. 5.) és az 1036/1998. (III. 27.) számú határozatával egyetértett azzal, hogy a Dél-Buda-Rákospalota Metró-vonal első, Etele tér-Baross tér közötti szakasza mint a központi költségvetés által támogatott önkormányzati beruházás megépüljön, annak beruházója a Budapesti Közlekedési Részvénytársaság (BKV Rt.) legyen, valamint döntött a központi költségvetés beruházási sajáterő-hozzájárulásáról. Az 1036/1998. (III. 27.) Korm. határozat melléklete tartalmazta - éves bontásban - 1998-2003. közötti időszakban a központi költségvetés és a fővárosi önkormányzati beruházások sajáterő-hozzájárulásának összegét. A kormányhatározatot követően 1998. április 7-én a peres felek megállapodást írtak alá, melyben a metró-vonal első szakaszának a megvalósításával kapcsolatban az azt aláíró felek meghatározták a kötelezettségeiket. Az állam vállalta az előbbi önrész rendelkezésre bocsátását. A Kormány az 1147/1998. (XI. 23.) számú határozatával hatályon kívül helyezte az 1036/1998. (III. 27.) Korm. határozatát és az 1027/1997. (III. 5.) Korm. határozat bizonyos részeit. A pénzügyminiszter erre a határozatra hivatkozva 1998. november 10-én kelt levelében közölte a felperessel, hogy a megállapodás jelenlegi formájában történő hatályban tartásához a Pénzügyminisztérium részéről nincs mód. A Fővárosi Önkormányzat és a BKV Rt. ezt felmondásnak tekintette, mely felmondás érvénytelenségét a bíróság megállapította. A pénzügyminiszter 1999. július 2-án kelt levelében értesítette a Fővárosi Önkormányzatot, hogy a metró esetleges megépítésével kapcsolatos kiadások tervezésénél ne számoljon a központi költségvetés forrásaival, az addig felmerült költségek tekintetében kész az elszámolásra. Ezt a levelet a szerződés (megállapodás) teljesítése megtagadásaként értékelte, ezért 1999. szeptember 30-án keresettel fordult a bírósághoz. Ebben a perben a Legfelsőbb Bíróság (Kúria)²⁹ többek között a felek között kötött szerződés mellett az állam jogi személyiségét is vizsgálta. Jelen esetben ez utóbbi érdemel kiemelés. Az ítélet kimondta,

²⁸ A Metró-perhez kapcsolódóan az állam jogi személyiségének vizsgálatához részletesen lásd: GÁRDOS István: A metró-per és az állam jogi személyisége. Jogtudományi Közlöny 2001/11. 460-468. és KOVÁCS László: Milyen jogi személy is az állam? Magyar Jog 2001/7. 401-406.

²⁹ BH 2001. 332., BH 2002. 235.



hogy az államot a vagyoni viszonyai terén nem illeti meg korlátlan autonómia, nem rendelkezhet szabadon vagyonával. Az állam vagyonával csak a mindenkori költségvetési szabályok keretei között rendelkezhet: a költségvetés végrehajtása során az államháztartás alrendszerében tárgyévi fizetési kötelezettség csak a jóváhagyott kiadási előirányzatok mértékéig vállalható. A központi költségvetés beruházásainak megvalósítása végett az állam a fenti szabályok értelmében közvetlenül polgári jogi jogviszonyba nem lép. A központi költségvetés előkészítése közigazgatási hatáskörbe tartozik, törvénybe iktatása az Országgyűlés alkotmányjogi - közhatalmi - feladata, a költségvetési előirányzat felhasználása a fejezettel gazdálkodó költségvetési szerv jogosultsága, amely ebben a körben - a kiadási előirányzat felhasználása során - polgári jogi szerződéseket köthet. A bíróság megállapította továbbá, hogy a központi beruházások két szakaszra bomlanak: az első szakasz közhatalmi jellegű, ennek alapján keletkezhetnek - a költségvetési törvényben jóváhagyott kiadási előirányzat erejéig - a kivitelezés során polgári jogviszonyok. Mindezek alapján a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) az állam jogi személyiségének korlátozásaként értelmezte a költségvetési, államháztartási szabályokat. A felülvizsgálati eljárás során a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) ezt annyiban módosította, hogy a jogvita nem az állam jogi személyiségét érinti, hanem azt, hogy bizonyos polgári jogi kötelezettségvállalások teljesítése csak meghatározott közigazgatási és közjogi intézkedések megtörténte után lehetséges, mely intézkedések a polgári jog körén kívül esnek, így polgári jogi jogkövetkezményei sem lehetnek.³⁰

A 2003. évi LV. törvény a régi Ptk. szabályait kiegészítette az állam vonatkozásában és kimondta, hogy az államot kártérítési, megtérítési és kártalanítási kötelezettség, valamint a jóhiszemű személyek irányában vállalt szerződéses kötelezettség költségvetési fedezet hiányában vagy az e célra biztosított költségvetési fedezetet meghaladó mértékben is terheli. A módosító törvény indokolása szerint ez a szabály kiterjeszti az államra mint egészre a helytállás mértékét. Ez a szabály korábban csak a költségvetési szervekre vonatkozott, így a jogalkotó az államra mint egészre is kiterjesztette, amennyiben így vesz részt magánjogi jogviszonyokban.

5. A Ptk. 3:405. § mint megoldás?

³⁰ BH 2002. 235.



A Ptk. minden korlátozás nélkül mondja ki, hogy költségvetési fedezet hiányában is terheli az államot és az államháztartás részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból eredő kötelezettség. Azaz a korábbi szabályokkal ellentétben a Ptk. objektív helytállási kötelezettséget ír elő az állam és az államháztartás szervei számára.³¹ Kérdéses ugyanakkor, hogy a Ptk. jelen szabálya mennyiben alkalmazható, ha a költségvetési előirányzat nem áll rendelkezésre. Az államháztartásról szóló törvény ezt a problémát nem általánosan kezeli, hanem egyes fizetési kötelezettségek, speciális jogcímek szerint ad lehetőséget előirányzatmódosítási igény nélkül az eredeti előirányzaton felüli kiadás teljesítésére. Ilyen például: az állam által fizetendő kártérítés, kártalanítás, sérelemdíj és az állami kezesség.³² Így a Ptk.-ban írt objektív helytállás az Áht. szabályai szerint korlátozottabb. A másik gyakorlati problémát az államháztartás részét képező jogi személyek jelentik. Az Áht. alapján ide tartoznak a közfeladat ellátására alapított költségvetési szervek, ugyanakkor az már vitatott, hogy a köztestületekre (például Magyar Tudományos Akadémia) ez a szabály vonatkozik-e.³³ A Ptk. általános megfogalmazásából az is következhetne, hogy a köztestületek is vonatkozna a korlátlan helytállás, ugyanakkor az Áht. értelmezéséből Sárközy Tamással egyetértve úgy gondoljuk, hogy a köztestületi költségvetési szervekre ez a szabály nem vonatkozik.³⁴

Ha a kérdésre választ kell adjunk, akkor véleményünk szerint a Ptk. 3:405. § nem eredményez más megoldást, mint amit a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) korábbi döntésében alkalmazott. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert a jogalkotó és a polgári jogi szakirodalom döntő többsége akként foglal állást, hogy ez a kérdés a Ptk. 3:405. § alapján lezárt. Ugyanakkor ez a szabály véleményünk szerint önmagában nem elegendő. A Metró-per kapcsán sem polgári jogi szempontból volt kérdés, hogy az állam helyt kell-e álljon, hanem a közjogi, államháztartási és költségvetési szabályok oldaláról. Amíg ezek a kérdések az Áht.-ben nincsenek általános jelleggel rendezve, addig önmagában a Ptk. álláspontunk szerint nem teremti meg ezen kötelezettségek jogi alapját.

³¹ Megerősíti ezt az álláspontot SÁRKÖZY Tamás: 3:405. § In: SÁRKÖZY Tamás (szerk.): Polgári jog – A jogi személy, Az új Ptk. magyarázata II/VI. hvgorac, Budapest, 2013. 441-442., 442.

³² Áht. 32. §

³³ PÁZMÁNDI Kinga: 3:405. § In: OSZTOVITS András (szerk.): A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja I. kötet, Opten Kiadó, Budapest, 2014. 1053-1057., 1057.

³⁴ SÁRKÖZY: i.m. 442.



2017. november



1083 Budapest, Üllői út 82. | Tel: (1) 432-9000
Postai cím: 1519 Budapest, Pf.: 275. | Email: AKK_Civilisztikai_Intezet@uni-nke.hu