

Pusztahelyi Réka

AZ ÜZEMBENTARTÓ POLGÁRI JOGI FOGALMA ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRSÁG „CÍMZETTJE” – GÉPJÁRMŰVEK ÜZEMBEN TARTÁSA¹

Civil Concept for Operators of Motor Vehicles and the Person Subjected to the Objective Administrative Sanctions

Dr. Pusztahelyi Réka, PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, reka.pusztahelyi@gmail.com

Az üzembentartói minőség döntő jelentőséggel bír mind a polgári jogi kártérítési felelősség, mind a szabálysértésért fennálló objektív felelősség területén. Ez az a beszámítási pont, amely köré a polgári jogi kártérítési felelősségi tényálláson kívül a közigazgatási szankció, az objektív bírság is szerveződik. A vonatkozó jogszabályok, a bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlat mind arra mutat, hogy bár a közjogi és a magánjogi üzembentartói minőség két halmaza azonos elemeket is tartalmaz, mégis hiányoznak azok az anyagi jogi „horgonyok”, amelyekkel valódi megfeleltethetőség teremthető a két definíció között. Ennek ellenére jelen tanulmány célja, hogy felvázolja egyrészt a polgári bírósági gyakorlatban fellelhető kapcsolódási pontokat, másrészt pedig megvizsgálja a gépjárművek üzemben tartásából eredő két eltérő jogági felelősség: az objektív közigazgatási bírság és a szigorú veszélyes üzemi felelősség hasonlóságát és eltéréseit, érintve a kötelező felelősségbiztosítás kérdését.

KULCSSZAVAK:

jogági jogellenesség doktrínája, közigazgatási jog és polgári jog interakciója, közigazgatási bírság, kötelező felelősségbiztosítás, objektív és abszolút felelősség, üzembentartó fogalma, veszélyes üzemi felelősség

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The operator's identity has a key role in the field of civil objective liability and also in the field of no-fault responsibility for administrative offences. This is the focus point around which the strict civil liability rule of damages and the objective-based fine as an administrative sanction are organized. Examining the legislative measures, as well as the practice of courts and the constitutional court, one comes to the same results: although both administrative and civil law spheres for the operator's notion contain similar elements, the substantive "anchors" are missing which would create the real cross-compliance between the two notions. Despite that, one of the aims of this essay is to draw up the connection points deduced from the judicial practice. Its other goal is to examine the similarities and the differences between the two differing liability systems, discussing also compulsory insurance issues.

KEYWORDS:

administrative fines, compulsory liability insurance, doctrine of different concepts of unlawfulness in branches of law, interaction between administrative and civil law, liability for highly dangerous activity, objective (strict) or absolute liability, operator of motor vehicles

1. BEVEZETÉS

Az üzembentartói minőség döntő jelentőséggel bír mind a polgári jogi kártérítési felelősség, mind a szabályértésért fennálló objektív felelősség területén. Alábbi tanulmányunkban arra törekszünk, hogy ezt a közös sajátosságot vizsgáljuk meg az egymástól szabályozásukban oly jelentős mértékben különböző két területen, a polgári jogi és a közigazgatási jogi felelősség területén.²

A tanulmány címe annyiban félrevezető, hogy az alábbiakban nem csak egy szempont az, ami alapján a közigazgatási jog és a polgári jog interakcióját e speciális felelősségi területen, a veszélyes üzemi felelősség területén feltárni igyekszünk. További pontosítást igényel abban a tekintetben is, hogy csak a gépjárművek üzemeltetésére vonatkozó azon kérdéseket vizsgáljuk,³ amely a két jogág érintkezési területén lehetők fel. Mégis, talán annyiban indokolt a cím, hogy azt a beszámítási pontot ragadja meg, amely köré a polgári jogi kártérítési felelősségi tényálláson kívül a közigazgatási szankció, az objektív bírság is szerveződik. Ez nem más, mint az üzembentartói minőség.⁴

2. AZ ÜZEMBEN TARTÓ FOGALMÁNAK ELTÉRÉSEI A KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS A POLGÁRI JOGI FELELŐSSÉG TERÜLETÉN

Bár az üzembentartói minőséget⁵ megalapozó körülmények a polgári jog és a közigazgatási jog területén teljes mértékben nem esnek egybe, eltérő jogi tények határozzák meg azokat, de egymást nagyobb részben átfedik.⁶ A *közúti közlekedési nyilvántartásról* szóló 1999. évi LXXXIV. törvény rendelkezése szerint üzemben tartónak minősül az, aki a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a járműnyilvántartásba bejegyezték.⁷ A *polgári jogi kártérítési felelősség körében* az üzembentartói minőséget megalapozó egyik ok ehhez képest a tulajdonjog.

² Bár a közlekedési bűncselekmények területén a büntetőjogi szankciók általában a jármű vezetőjét, nem pedig az üzemben tartót sújtják, a Btk. 2018. augusztus 7-én hatályba lépett módosítása alapján a 239/A. § (3) bekezdésének rendelkezése elzárással azt bünteti, aki a járművet engedély nélkül átalakítja vagy átalakíttatja. A hatósági engedélyezésre szorosan felfűzött büntetőjogi normában ekként jelenik meg a hatósági üzemben tartói minőség.

³ Az üzemben tartói minőség további vegyes közjogi–magánjogi relevanciájára szolgál példaként a parkolási díj és pótdíj megfizetésére kötelezett személye. Vö. 2/2006. Polgári jogegységi határozat a parkolási díj, valamint pótdíj befizetési kötelezettségéről.

⁴ Az üzembentartó polgári jogi fogalmának valamennyi szegmensével itt nem kívánunk foglalkozni.

⁵ A polgári jogi és a közigazgatási fogalom megjelölésére a törvényi szóhasználatban is alkalmazott eltérő írásmód – üzembentartó és üzemben tartó – használatával is utalni kívánunk, de ez nem bír kellő megkülönböztető erővel.

⁶ KSH adatok. Magyarországon nyilvántartott gépjárműállomány (2008–2016). A közel 4 millió személygépjárműből kevesebb mint 650 ezer üzembentartója jogi személy. Ebből következtetésként azt kívánjuk levonni, hogy az esetek nagy többségében a nyilvántartás szerinti üzemben tartó személye megegyezik a gépjárművet ténylegesen használó, polgári jogi értelemben vett üzembentartóval.

⁷ Viszont lehet olyan tulajdonostárs, aki a nyilvántartásba be nem jegyzett üzembentartó.

Alaphelyzetben a tulajdonos jogosult a fokozott veszélyforrást működtetni, azzal rendelkezni. Hozzá kell azonban tenni, hogy a régi Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) alapján kialakult bírói gyakorlatban sem ez volt az elsődleges vagy egyetlen szempont.⁸ Itt csak utalni kívánunk arra, hogy a Ptk. kiemeli az érdekszpontot, miszerint üzembentartónak az minősül, akinek érdekében a veszélyes üzem működik. Ez a szabályozásbeli változás a Ptk.-kommentárok⁹ megállapítása szerint azt eredményezi, hogy a házastárs pusztán érdekeltsége okán üzembentartónak fog minősülni.

A későbbiekben még említendő 60/2009. (V. 28.) AB határozat szintén különbséget tesz a veszélyes üzem üzembentartója és a közigazgatási bírsággal sújtandó üzemben tartó között. Előbbit úgy határozza meg, mint azt a személyt, „akinek a fokozott veszélyforrás tartósan a rendelkezése alatt van. Ő az a rendelkezésre jogosult, akinek az elhatározásától függ, hogy a veszélyforrás működjék-e, és ha igen, milyen külső és belső feltételek mellett.”¹⁰ Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a közigazgatási jogi fogalom ettől szűkebb, mert kizárólag a nyilvántartásba üzembentartóként bejegyzett személyt/személyeket jelentheti.

A polgári jogi fogalom arra is rámutat, hogy a tartós használat üzembentartói minőséget eredményez önmagában, szerződéses megállapodás vagy más jogcím hiányában is. Ezzel szemben a tulajdonoson kívül más személy a közúti járműnyilvántartásba kizárólag szerződésen vagy más jogcímen alapuló jogszerű üzemeltetés igazolásával kérheti a regisztrálást. További problémákat vet fel az üzembentartói minőség átszállása is.¹¹

A felvázoltak alapján egyértelműen kirajzolódik előttünk, hogy a közjogi és a magánjogi üzembentartói minőség két halmaza egymásnak megfeleltethető elemeket hiába tartalmaz, nem esnek egybe, külön sikon lebegnek, hiányoznak azok az anyagi jogi „horgonyok”, amelyekkel valódi megfeleltethetőség teremthető a két definíció között. Mégis, tanulságosnak találjuk áttekinteni a polgári bírói gyakorlatban fellelhető eseteket.

⁸ Fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának (üzembentartónak) azt kellett tekinteni, aki a veszélyes üzemet fenntartja, tartósan üzemelteti, és akinek felügyelete, irányítása, ellenőrzése és a veszélyforrás elleni különleges védekezésre való kötelezettsége mellett a veszélyes üzemi tevékenység megvalósul.

⁹ LÁBADY Tamás (2014): Hatodik Könyv Negyedik Rész. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz II. köt.* Budapest, Wolters Kluwer. 2274.

¹⁰ 60/2009. (V. 28.) AB hat. IV. rész 2.1. pont.

¹¹ Kevésbé a témához tartozó kérdés, ezért csak utalni kívánunk arra, hogy a gépjármű, mint ingó dolog tulajdonjoga akár szóbeli szerződés alapján és a dolog birtokának átruházásával a szerzőre átszáll. Tehát a regisztrált tulajdonos és a tényleges tulajdonos (polgári jogi üzembentartó) személye ezáltal is különbözhet. Továbbá a 304/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet meghatározza azokat a további tartalmi elemeket és alaki feltételeket, amelyek teljesülése hiányában, bár a szerződés polgári jogi joghatással jár, de a tulajdonosváltás nyilvántartásbeli átvezetésére alkalmatlan. Előállhat sajnós olyan helyzet is, hogy a szerződő felek az átruházást leplezik, és ehelyett, vagy annak hiányosságait korrigálандó az üzemeltetés átengedésére kötnek szerződést, hogy a közjogi üzembentartói minőséget hozzáigazítsák a valós tulajdoni állapothoz.

3. A KÖZJOGI ÜZEMBEN TARTÓI MINŐSÉG MEGJELENÉSE A POLGÁRI BÍRÓI GYAKORLATBAN

Egy viszonylag frissen publikált egyedi határozat irányadó tényállása a következő volt. Az alperes eladta felperesnek a gépjárművét, azonban a gépjármű „átírására” nem került sor, az iránt sem az alperes, sem a felperes nem intézkedett. A gépjármű nem rendelkezett műszaki engedéllyel, és a forgalmi engedélye sem volt meg. Mivel a nyilvántartásban továbbra is az alperes szerepelt tulajdonosként, ezért a jármű levizsgáztatása érdekében ideiglenes forgalomba helyezési engedélyen az alperest tüntették fel, hiszen ő volt a nyilvántartásban szereplő tulajdonos. A gépjárművel a felperes balesetet okozott. Mivel felelősségbiztosítás sem volt kötve a gépkocsira, ezért a Magyar Biztosítók Szövetsége (a továbbiakban: MABISZ) a megtérített károkra nézve visszereseti igényt érvényesített. A felperes ezt követően kérte annak megállapítását, hogy továbbra is az alperes minősül a gépjármű üzemeltetőjének, és így, az akkor hatályos kötelező felelősségbiztosításról szóló kormányrendelet értelmében, mint a nyilvántartás szerinti üzemeltető volt köteles a felelősségbiztosítási szerződés megkötésére, így a MABISZ-nak a visszereseti igényt vele szemben kell érvényesítenie. Hivatkozott az ideiglenes forgalomba helyezési engedélyre is, amelyen engedélyesként szintén az alperes neve volt feltüntetve. A bíróság a felperes keresetének nem adott helyt. Indokolásában megállapította, hogy a járműnyilvántartásban valóban az alperes volt tulajdonosként és üzemeltetőként is regisztrálva, tehát a nyilvántartás szerint nem különült el a tulajdonos és az üzemeltető személye. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a tulajdonjog átruházásával értelemszerűen az üzemeltetői minőség is átszállt. Eddig a pontig úgy tűnik, a regisztrált tartalom, a közjogi üzemeltetői minőség úgy hat a polgári jogi tartalomra, mintha a közjogi szempontból el nem választott tulajdonosi és üzemeltetői minőség tenné lehetővé azt, hogy a konkrét ügyben a tulajdonátruházás miatt szállhatna át az üzemeltetői minőség is. Viszont a felülvizsgálati eljárásban a Kúria már tisztázta ezt a kérdést is: *„Ha a hatósági nyilvántartások a tényleges helyzettől eltérő adatokat tartalmaznak, abból nem következik az, hogy a gépjármű üzemeltetésével okozott károkért való felelősség kérdésében nem a polgári jogi kártérítési felelősség szabályainak alkalmazásával és nem a valóságos tulajdoni és használati viszonyok figyelembevételével kell döntenie.”* Hozzáfüzte továbbá, a nyilvántartás valóságtól eltérő adataira a felperes egyébként is annak érdekében hivatkozott, hogy mentesüljön az általa okozott károk megtérítésének kötelezettsége alól, ez pedig ellentmond a jóhiszemű joggyakorlás követelményének.¹²

A gépjármű felelősségbiztosítási szerződés megkötésére a kötelezettség közjogi eredetű, a jogszerű gépjárműhasználat egyik feltétele. Ezt támasztja alá elsősorban a 2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról (a továbbiakban: Gfvt.) 4. § (1) bekezdése: *„Minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles – a külön jogszabály alapján mentesített gépjárművek kivételével – az e törvény*

¹² Kúria Pfv. V. 20.128/2015/3. sz. határozat.

szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, az e törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani (biztosítási kötelezettség).” Az üzemben tartó fogalma e törvény 3. § 35. pontja szerint: „a gépjármű telephelye szerinti ország hatóságai által kibocsátott okiratba bejegyzett üzemben tartó (engedélyes, engedély jogosultja), ennek hiányában a tulajdonos”. A formális szabályból az tűnik ki, hogy a hatósági nyilvántartásban rögzített üzemben tartó, illetve tulajdonos a felelősségbiztosítási szerződés alanyaként meghatározott személy, de oly módon, hogy az okiratba bejegyzett üzemben tartó a preferált, és csak ennek hiányában lép elő a tulajdonos.¹³

Figyelemmel kell azonban lennünk arra, hogy ez a határozat meg a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet alapján született, amely a szerződéskötési kötelezettséggel terhelt üzemben tartó személyét ekként határozta meg: „a gépjármű tulajdonosa, vagy akit a telephely szerinti ország hatóságai által kibocsátott okiratba bejegyeztek.” Nem véletlen, hiszen a közúti közlekedési nyilvántartást az 1999. évi LXXXIV. törvénnyel vezették be, azt megelőzően a regisztrált üzemben tartói fogalom nem létezett. Ugyanezen jogszabályra hivatkozó másik eseti döntésben a bíróság egyértelműen kimondta, hogy a biztosítási érdek a tulajdonjoghoz vagy az üzemben tartói minőséghez kötődik, ezért a szerződés megkötésére a tulajdonos vagy a forgalmi engedélybe bejegyzett üzemben tartó jogosult, illetve kötelezett.¹⁴

A közúti közlekedési nyilvántartás bevezetése és a kötelező felelősségbiztosítási szerződésre vonatkozó jogszabályváltozások ellenére a polgári bírói gyakorlat úgy tűnik, töretlen abban, hogy a valódi tulajdoni viszonyokra, és nem az egyébként közhitelesnek¹⁵ nevezett nyilvántartásbeli adatokra hagyatkozva állapítsa meg a szerződő fél, pontosabban a szerződéskötésre kötelezett személyét, akivel szemben a MABISZ visszereseti igényt támaszthat.

Az alábbiakban ismertetett esetben szintén elmaradt a felelősségbiztosítási szerződés megkötése. A forgalmi engedélyben tulajdonosként és üzemben tartóként B. S., bangladesi állampolgár szerepelt. A gépkocsit budapesti telephelyén B. Kft. kínálta eladásra. Az alperesek (a vevők) az autót itt tekintették meg, és úgy állapodtak meg az autókereskedővel, hogy a foglalón túl további vételár részlet kifizetése ellenében az autót birtokba vehetik és használhatják, de a teljes összeg kifizetéséig B. Kft. nem járult hozzá az átíráshoz. A másodrendű alperes halálos közúti balesetet okozott az autóval. A balesetben sérült személyek kárát és az elhunyt személyek hozzátartozóinak kárát a MABISZ (felperes) megtérítette, majd ezt követően visszereseti igényt érvényesített az alperesekkel szemben. Az alperesek sikertelenül hivatkoztak a perben arra, hogy a nyilvántartás szerint a gépjármű tulajdonosa még a B. Kft. volt, ugyanis az autókereskedő jogi személy a tulajdonjogát írásban nem

¹³ Ezzel részben ellentétes: EBH2007.1688.

¹⁴ BH2000.59.

¹⁵ Messzire elvezet az a kérdés, hogy mit is jelent az egyes hatósági nyilvántartások esetében (például ingatlan-nyilvántartás, hitelbiztosítéki nyilvántartás vagy akár a közúti közlekedési nyilvántartás) a közhitelesség kifejezés. A témában összefoglaló tanulmányt készített KISFALUDY András (2003): Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás? *Gazdaság és Jog*, 11. évf. 7–8. sz. 3–15.

tartotta fenn, így mivel a tulajdonjog fenntartás érvénytelen volt, a régi Ptk. rendelkezése szerint a birtokba adással a tulajdonjog a másodrendű alperesre szállt. Másodrendű alperes tulajdonosi minősége megalapozta üzembentartói minőségét a gépjármű által okozott károk vonatkozásában, és az irányadó szabályok szerint a felperes alappal érvényesítette vele szemben a megtérítési igényét.¹⁶

A nyilvántartásbeli regisztrációhoz fűződő közérdek és a gépjárművek szabályszerű használatának feltételét képező közjogi kötelezettség, a felelősségbiztosítási kötelezettség fennállása azt indokolná, hogy a szerződésalkötési kötelezettség vonatkozásában is tényleges prioritást a nyilvántartás tartalma kapjon. A felelősségbiztosító helytállása azonban a kárért felelős személyhez kötődik, a polgári bíróság szerint megállapított üzembentartóval szemben érvényesített kártérítési igény az, amely a biztosító helytállási kötelezettségét kiváltja. Az Alkotmánybíróság is a felelősségbiztosítási szerződés polgári jogi beágyazottsága mellett foglalt állást: „Gépjárművek esetén a veszélyes üzem működésében rejlő fokozott kockázatok miatt döntött úgy a jogalkotó, hogy a szerződés megkötését kötelezővé teszi. A kogencia azonban nem változtat azon, hogy továbbra is kárkötelmi igények szerződéses rendezéséről van szó, aminek lényege az azonos kárveszélyek okozói és (egyre gyakrabban) elszenvedői között egy – az érintettek kölcsönös és kiegyensúlyozott érdekein alapuló – kockázat- és kárközösség létrehozása. A felelősségbiztosítás tehát egy, a károkozó felelősségét meg nem szüntető, a károkozó és a károsult közötti kárkötelmet lebonyolító, törvényi alapú szerződéses megállapodás.”¹⁷

4. AZ OBJEKTÍV BÍRSÁG ÉS AZ OBJEKTÍV KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG HASONLÓSÁGA ÉS ELTÉRÉSEI

A jogalkotó 2007-ben zéró toleranciát¹⁸ hirdetve bevezette az objektív bírságot, ezzel szankcionálva egyes közlekedési szabályszegéseket, a mellékletben meghatározott, különböző súlyú szabályszegésekhez fix tételeket kapcsolva.¹⁹ Heves vita övezte a közlekedési szabályszegések közigazgatási szankciórendszerének ezen megújítását.²⁰ Létezett már

¹⁶ Kúria Pfv. III. 20.616/2013/3. Érdekes a bíróság levezetése abból a szempontból is, hogy az üzembentartói minőség átszállását eredményező, a használat tartós, sőt végleges átengedésével kifejezetten nem kívánt törődni, megelégedett a korábbi tulajdonjog megszűnésével.

¹⁷ 83/2011. (XI. 10.) AB határozat.

¹⁸ Magyarország zéró tolerancia közlekedésbiztonsági programja, amely a személyi sérülések és halálos közlekedési balesetek számának drasztikus csökkentését tűzte ki célul a 2003–2015 közötti időszakban.

¹⁹ 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről.

²⁰ Kovács Kázmér szigorú kritikával illette: Kovács Kázmér (2009): Az objektív felelősség első féléve. *Magyar Jog*, 56. évf. 3. sz. 152–155.

Szintén rávilágított a szankció szabályozásbeli hibáira NAGY Marianna (2008): NAGY Marianna: Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 2. sz. 2–14.

korábban is szakhatósági területeken úgynevezett felügyeleti bírság, mint objektív szankció, azonban ennek általános bevezetése, amely elsősorban nem gazdálkodó szervezeteket vagy jogi személyeket, hanem magánszemélyeket sújt, előzmény nélküli volt. A szankció bevezetése mögött meghúzódó jogpolitikai megfontolások és tudományos álláspontok közül különösen meggyőző Nagy Marianna álláspontja, aki szerint „*az objektív felelősség intézménye a polgári jogból került át a közigazgatási jog eszköztárába, mégpedig a veszélyes üzemi felelősség »közjogiasítása« révén*”.²¹ Az alábbiakban e gondolati szálon elindulva vizsgáljuk meg, milyen összefüggés áll fenn a veszélyes üzemi felelősség és a közigazgatási objektív bírság között.

Az első, legmarkánsabb kapcsolódási pont itt áll előttünk. A veszélyes üzemi felelősséghez hasonlóan közigazgatási jogi objektív felelősség is épít a jogalkotó által a keletkezett károk viselésére kötelezhető személyre, az üzembentartóra, mint a felelősségre vonás beszámítási pontjára. Ez a személy az, aki a leggyakoribb és legszorosabb kapcsolatba hozható a fokozott veszélyforrás működésével. Ezzel összefüggésben a két felelősségi tényállás között további hasonlóságok is észlelhetők.

Nagy Marianna említi, hogy az objektív bírság egyik funkciója a *kártelepítés*. A kártelepítő funkció előtérbe lép a jogérvényesítési funkcióval szemben, az első objektív bírságokat is (például építésrendészeti bírság) kármentési, kártelepítési célból szabályozták.²² Párhuzamként ide vonhatjuk a veszélyes üzemi felelősség mögött húzódó kártelepítési funkciót: az viselje a kárt, aki abból a tevékenységből a hasznot húzza. Azonban különbségként észleljük, hogy az üzembentartót terhelő kockázatviselés tényleges kártérítési kötelezettséggel, nem pedig pusztán kárviselési kötelezettséggel jár. Véleményünk az, hogy a közigazgatási bírság, mint a tevékenység (jogsértő!) folytatásával együtt járó teher, amely az üzembentartót a tényleges jogsértő személyétől esetleg függetlenül sújtja – ahogyan a veszélyes üzemi felelősség is, úgy ez is –, a casus nocet domino tükörszabályaként áll elő.²³

Bíró Gyula statisztikai adatokkal igazolta a bevezetés indokoltságát és hatását: BÍRÓ Gyula (2010): A szabálysértés története hazánkban, különös tekintettel a közlekedési szabálysértésekre és az objektív felelősségre. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Márta: *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJK. 169–187.

Hasonló problémákra mutatott rá Andrik Szilárd és Román Róbert, miközben a közlekedési szabályszegések egyes esetscsoportjaiban vizsgálták az objektív felelősséget: ANDRIK Szilárd – ROMÁN Róbert (2011): Az objektív felelősség intézménye a KRESZ-szabályok tükrében. *Belügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 5–17.

Nyerges Éva egyenesen Hungarikumnak nevezi a magyar jogi szabályozásban bevett objektív bírságot, amely európai viszonylatban idegen megoldás: NYERGES Éva (2016): Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 11. sz. 11.

²¹ NAGY Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 43.

²² NAGY (2010): *i. m.* 44.

²³ A kártelepítési funkció következne abból, hogy a bírság jelentős hányada védett érdekek orvoslását, károk helyreállítását szolgálná, hiszen a költségvetési törvény által meghatározottak szerint a jogsértő magánszemély lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzatokat illeti meg a közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a. Emelkedő mértékére ellenére azonban kevésbé kártelepítésre, mint inkább repressziós célra szolgál az objektív bírság.

Szintén hasonlóságot eredményez az üzembentartó, mint beszámítási pont kiképzése folytán az, hogy e típusú közigazgatási jogi felelősség *sem áthárítható*, hiszen a veszélyes üzemi felelősség is független attól a kérdéstől, valójában ki volt a károkozó. Az objektív bírság esetében a jogalkotó döntését itt az is alakította, hogy a bírsággal sújtható személy meghatározására szubjektív körülményeket nem engedhetett érvényesülni, a kivételes szabályok körét tovább nem tágíthatta. Objektív, kvázi mentesülési okként (lásd lejjebb) az üzembentartó igazolhatja, hogy a gépjármű – a szabályszegés időpontját megelőzően – jogellenesen került ki a birtokából és a jogellenességgel összefüggésben már korábban kezdeményezte a megfelelő hatóság eljárását. Vagy igazolhatja azt is, hogy a szabályszegést megelőzően más természetes személy vagy nem természetes személy használatába adta a gépjárművet, és ezt olyan teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozattal, menetlevéllel, illetve fuvarlevéllel igazolja, amelyek a használatba vevő személy meghatározott adatait tartalmazzák. Ez utóbbi esetben a közigazgatási bírságot e személlyel szemben kell kiszabni.²⁴ Szigorúan meghatározottak tehát azok az esetek, ahol a gépjármű üzemeltetése során tanúsított szabályszegésért nem a bejegyzett üzembentartó, hanem a használatba vevő vagy azt jogellenesen birtokba vevő személy tartozik felelősséggel.

Az objektív bírság vitán felül a közlekedésbiztonság erősítését szolgálta és szolgálja ma is. További kapcsolódási pontot jelent az objektív bírsággal sújtott szabálysértő magatartások által hordozott nagyfokú veszélyhelyzet. Azonban a sebességkorlátozások nem minden esetben közlekedésbiztonsági okból meghatározottak, lehetnek például az út rossz minőségének a következményei, vagy akár olyanok is, amelyek különösebb védelmi célt nem szolgálnak.²⁵ Ezzel szemben a polgári jogi objektív felelősség a bekövetkezett kárra és a károsodáshoz vezető nagyfokú veszélyhelyzetre koncentrál. Retrospektív módszerrel visszatekint és akaratlanul is értékeli a nagyfokú károsodásra tekintettel a veszélyhelyzet súlyosságát, amely magára az üzembentartóra, másra, illetve az emberi környezetre hatást gyakorol.

A hasonló jegyeken túlmenően néhány alapvető eltérés is észlelhető. Az első kérdés újra csak a felelősség objektív vagy abszolút jellege. A 60/2009. (V. 28.) AB határozat (a továbbiakban: AB határozat) részletesen feltárta a közigazgatási bírság kiszabásáról szóló 410/2007. Korm. rendelet alkotmányellenes megoldásait és hiányosságait – a temérdek és ossztűzként lesújtó, alkotmányellenesség utólagos megállapítására irányuló indítvány nyomására. E határozat rögzíti, hogy a közigazgatási bírság, mint objektív bírság alkalmazása alapesetben négy jellemzővel bírt: korábban kizárólag jogi személyekkel szemben volt kiszabható, a kiszabható összegek az átlagos bírságmértéket meghaladták, elkülönült alapokba folytak be, és elegendő volt a jogsértés tényét bizonyítani, a jogsértő vétkeisége és egyéb körülményei figyelmen kívül maradtak. A közlekedési szabálysértés miatt kiszabható közigazgatási bírság e jellemzőktől több vonatkozásban is eltér: tipikusan természetes személyeket, nem jogi személyeket sújt és nem is valamely speciális, netán üzletszerűen űzött tevékenység negatív folyamányaként. Nem sorolhatók egyértelműen a közigazgatási

²⁴ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről 21/A.§.

²⁵ ANDRIK–ROMÁN (2011): *i. m.* 10–13.

bírságok az úgynevezett felügyeleti bírságok kategóriájába sem, és ágazati bírságnak sem tekinthetők.²⁶ Az AB határozat a felügyeleti bírságok kategóriájába sorolja a közlekedési szabályszegések esetére kiszabott bírságot is.

A felügyeleti bírság és a hatósági engedéllyel végzett tevékenységek kapcsolódása egyébként rámutat arra a sajátosságra, hogy maga a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatása nem jogellenes, pedig másokat bizonyos mértékű kockázatnak, veszélynek tesz ki. A polgári jog területén ez azzal a következménnyel jár, hogy a károsodás veszélyére hivatkozva a veszélynek kitett személy nem kérheti a tevékenység folytatásának abbahagyását a Ptk. 6:523. §-a alapján. A potenciális károkozó tevékenység folytatása azonban szigorú, kevésbé magánjogi, sokkal inkább össztársadalmi érdekek védelmére hivatott közigazgatási szabályok alá tartozik, amelyek tipikus elemei a tevékenység folytatására szabott szigorú engedélyezési eljárás és anyagi, személyi feltételek (képzettség, személyi kvalitások), a szigorú ellenőrzés és a szintén szigorú és következetes szankcionálás.²⁷

Objektív felelősségnek nevezzük a veszélyes üzemi felelősséget is, azonban nem felejtethetjük el, hogy van tulajdonképpeni értelemben vett kimentési lehetőség a felelősség alól, amely magára az üzembentartó által kifejtett magatartásra koncentrál. Nagy Marianna ezt jelzi is: veszélyes üzemi objektív felelősséggel szemben közigazgatási abszolút felelősségről beszél.²⁸ Mentesül a bírságfizetés alól akkor is valaki, ha számára a szabályszegést más törvény lehetővé teszi, de a törvény indokolása itt is kifejezetten a rendőrségi törvény és a közlekedési törvény koherenciájára utal, nem hívja fel a jogellenességet általában kizáró körülményeket.

A mentesülés kérdésével összefüggésben érdemes itt szólni a jogsértés súlyának értékelhetőségéről is, mint szintén eltérő sajátosságról. Amíg a bírság összege a szabályszegés súlyához mért, addig a kártérítés összege a keletkezett kárhoz igazodik, hiszen a polgári jogi kártérítési felelősség olyan represszív szankció, amelynek szintén feladata a bekövetkezett kár kompenzálása, tehát a reparáció. Önmagában azonban az objektív bírság magas összege sem bír visszatartó erővel, ha a közlekedési szabályszegések feltáratlanul és büntetlenül maradnak, mutat rá Kovács Kázmér.²⁹ Ugyanezt hangsúlyozza Gajdusчек György is: az ellenőrzésnek van meghatározó jelentősége a jogérvényesítés szempontjából.³⁰ Véleményünk tehát az, hogy a polgári jogi kártérítési felelősség különösebb preventív funkciót betölteni nem képes, de ugyanez a közigazgatási jogi szankciókra is hasonlóan igaz, ha a közigazgatási jogérvényesítést és a kiszabott szankció végrehajtását szolgáló egyéb gyors és hatékony eszközök nem lépnek működésbe. A magatartás társadalomra veszélyessége is

²⁶ NAGY Marianna (2016): A közigazgatási jogi szankció. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási Jog Általános Rész III. köt.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 290–293.

²⁷ PUSZTAHELYI Réka: *Hatósági előírások betartása és az üzembentartó mentesülése a kártérítési felelősség alól – a bírói gyakorlat tükrében.* Kézirat.

²⁸ NAGY (2010): *i. m.* 44. Az abszolút felelősség határait egy jogszabálmódosítás időközben szűkebbre is szabtta: mentesül a bírságfizetés alól akkor is valaki, ha számára a szabályszegést más törvény lehetővé teszi.

²⁹ KOVÁCS (2009). *i. m.* 153–154.

³⁰ GAJDUSCHEK György (2007): A közigazgatási bírságolás modellezése. *Jogtudományi Közöny*, 62. évf. 12. sz. 547–558.

eltérő módon mérődik meg a polgári jog és a közigazgatási jog területén. Mivel a polgári jog a bekövetkezett kárra koncentrál – hiszen Eörsi meghatározása szerint a kárkötelem reparációs célzatú szankciókötelem –, ezért a veszéllyel járó tevékenység a kártérítési felelősség tekintetében szinte kivétel nélkül csak a károsodás bekövetkezésével válik relevánssá. Ezzel szemben a közjogi szabályok magára a tevékenység szabályszerűségére koncentrálhatnak, és már a másokat veszélyeztető magatartással szembeni fellépést szolgálhatják. Eörsi rávilágított arra, hogy minden jogág tehát maga határozza meg, mely magatartás és milyen mértékben veszélyes a társadalomra: *„Adott jogágazat által szabályozott társadalmi viszonyok köre és a szabályozás jogi eszközei határozzák meg tehát azt, hogy a társadalomra általi kényszerít igénylelő mértékben veszélyes magatartások közül melyek minősülnek jogellenessé az illető jogágazat szabályai szerint.”*³¹

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az objektív közigazgatási bírság és az objektív kártérítési felelősség kapcsolatára Nagy Marianna munkája és az Alkotmánybíróság 60/2009. sz. határozata is rámutatott. Jelen tanulmányban az volt a célunk, hogy a közös beszámítási pont, az üzembentartói fogalomból kiindulva megvizsgáljuk, a fokozottan veszélyes tevékenység végzésért fennálló felelősségnek e két területe milyen viszonyban áll egymással. Vajon valóban a polgári jogi veszélyes üzemi felelősségből eredeztethető-e az objektív bírság szankciója? Véleményünk szerint nem. Sokkal inkább tűnik úgy, hogy mind a polgári jogi, mind a közigazgatási jogi felelősség ugyanazon közös elméleti alapon gyökerezik, és kevésbé igaz, hogy a közigazgatási jog a mintát a polgári jogi felelősség területéről kölcsönözte. Meg lehet tehát keresni azokat a tényezőket, amelyek a veszélyes üzemi felelősség polgári jogi kártérítési alakzatához képest absztraktabb, elvontabb szinten állnak, és meghatározzák azt a jelenséget, fokozott veszéllyel járó tevékenységet, amelyre reagál többek között a polgári jog és a közigazgatási jog (többek között a jelen esetben vizsgált szankcióval).

Ennek a felfogásnak a magját észleljük a fenti AB határozatban is, ahol utalt az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróság gyakorlatára³². A gépjármű tulajdonosa, illetve használója meghatározott szabályrendszernek veti alá magát, a használat komplex felelősséggel jár együtt, amelynek része a közlekedési szabálysértésért járó objektív felelősség is, és a veszélyes üzemi polgári jogi felelősség is. Ilyen fokozott gondossággal tartozik azért, hogy másnak kárt ne okozzon, és azért is, hogy a közlekedési szabályokat betartsa. Szorosan egybekapcsolódik ezzel a felelősség másra át nem hárítható természete: a polgári jogban a tényleges károkozó személyét, a közigazgatási jogban a tényleges szabálysértő személyét fogja az üzembentartói minőség eltakarni.

³¹ EÖRSI Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái. A polgári jogi felelősség*. Budapest, Akadémia Kiadó. 73.

³² O. Halloran és Francis vs. Egyesült Királyság.

A jogági jogellenesség doktrínájának kiindulópontja az a tény, hogy a különböző jogágak szabályozási céljaiknak és módjaiknak megfelelően, egymástól eltérően reagálnak az egyes, társadalomra veszélyes magatartásokra, eltérően határozzák meg azokat a tényállás elemeket is, amelyek a felelősségre vonást eredményezik. Ilyen dogmatikai alapokon és széttöredettség mellett nehezen képzelhetjük el, hogy a jövőben, például a gépjárműhasználat viszonylagosan szűk területén felállítható-e olyan komplex szabályozás, amely egyesíteni képes magában az egyes jogági szabályokat és szankciókat. Véleményünk az, hogy ennek alapvető feltétele, hogy az egyes alkotóelemek, üzemeltetői és üzemben tartói fogalom, fokozott veszéllyel járó tevékenység és a gépjármű üzemeltetésével okozott kár egységesen legyenek meghatározottak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANDRIK Szilárd – ROMÁN Róbert (2011): Az objektív felelősség intézménye a KRESZ-szabályok tükrében. *Belügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 5–17.
2. BÍRÓ Gyula (2010): A szabálysértés története hazánkban, különös tekintettel a közlekedési szabálysértésekre és az objektív felelősségre. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Márta szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis, Tomus LXXIII. 169–187.
3. EÖRSI Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái: A polgári jogi felelősség*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
4. GAJDUSCHEK György (2007): A közigazgatási bírságolás modellezése. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 12. sz. 547–558.
5. KISFALUDY András (2003): Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás? *Gazdaság és Jog*, 11. évf. 7–8. sz. 3–15.
6. KOVÁCS Kázmér (2009): Az objektív felelősség első féléve. *Magyar Jog*, 56. évf. 3. sz. 152–155.
7. LÁBADY Tamás (2014): Hatodik Könyv. Negyedik Rész. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz II. köt.* Budapest, Wolters Kluwer.
8. NAGY Marianna (2008): Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 2. sz. 2–14.
9. NAGY Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
10. NYERGES Éva (2016): Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 11. sz.

Jogi források

1. 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról
2. 2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról
3. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
4. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
5. 304/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet
6. 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet
7. 60/2009. (V. 28.) AB határozat
8. 83/2011. (XI. 10.) AB határozat
9. Kúria Pfv. V. 20.128/2015/3. sz. határozat
10. O'halloran and Francis v United Kingdom: ECHR 29 Jun 2007

Dr. Pusztahelyi Réka, PhD egyetemi docens, 2004 óta a Miskolci Egyetem Polgári Jogi Tanszékének oktatója. Fő kutatási területe jelenleg a veszélyes üzemi felelősség, de tudományos munkássága érinti a dologi jog – ingatlan-nyilvántartási jog, a szellemi alkotások joga – védjegyjog területét, továbbá a kötelmi jog egyes területeit is. PhD-fokozatát 2013-ban szerezte. Doktori értekezését *A magánjogi elévülés* címen, átdolgozott formában, az MTA könyvkiadási pályázata támogatásával 2015-ben publikálta.