

TURKOVICS ISTVÁN

Felelősség a közigazgatásban

Minden egyes jogviszonyban alapvető jelentőséggel bír annak tisztázása, hogy kit milyen felelősség terhel, azaz az egyes cselekedeteiért, ki hogyan köteles helytállni. A felelősség kérdése jogáganként eltérő, más és más a büntető-, polgári-, vagy a közigazgatási jog területén. Jelen tansegédlet a közigazgatási jogban érvényesülő felelősségi alakzatok bemutatása céljából készült. Mielőtt rátérnénk az egyes felelősségi alakzatok bemutatására, emlékeztetőül kitérünk a közigazgatási jogviszonyokra. A felelősségi alakzatok meghatározásában ugyanis döntő szerepe van az adott jogviszonyoknak. Egy adott jogviszonyban alapvető kérdés a felek helyzete, azaz jogai és kötelezettségeinek összessége, hiszen ennek alapján lehetséges a felelősség kérdésének meghatározása. Máshogyan alakul a felek felelőssége egy polgári jogi jogviszonyban, ahol a felek egyenlők, vagy a büntető jogban, ahol a bűncselekményektől való tartózkodás a meghatározó. Ahogy azt látni fogjuk, más a helyzet a közigazgatási jogviszonyokban, hiszen mint azt már bemutattuk, a felek nem egyenrangúak viszonyukat általában az alá-fölé rendeltség jellemzi. Ez meghatározó jelentőségű a felelősség kérdésének meghatározásában. Ennek értelmében, ha az alárendelt pozícióban lévő fél, a fölérendelt, ránézve kötelező hatályú döntésének megfelelően cselekszik, – közigazgatási jogilag – ezért akkor sem terheli felelősség, ha egyébként az jogellenes. Ilyen eset, amikor valaki egy neki címzett engedélyben foglaltak szerint cselekszik, de az engedély egyébként jogellenes tartalmú. A közigazgatási jogviszonyokban sajátosan alakul a jogviszony alanyainak köre is, az egyik oldalon ugyanis mindig közigazgatási szerv, vagy annak minősülő un. egyéb szerv van. Ez a szerv vagy személy lesz az, aki tulajdonképpen a végrehajtó hatalmat testesíti meg. Magától értetődik azonban, hogy a szerv helyett vagy helyesebben annak képviselőjében egy természetes személy lesz az, aki ténylegesen cselekszik. A felelősség kérdése azonban ennél a pontnál elválnak. Más felelősség terheli a szerveket, és megint más a képviselőjében eljáró személyeket. Harmadrészt beszélünk szükséges a közigazgatási jogviszony másik oldalán elhelyezkedő személyekről, ahol bárki lehet. A felelőssége eltér a polgári vagy a büntetőjogi felelősségtől. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy egy közigazgatási jogi jogviszonyból eredően a felek valamelyikét ne terhelhetné büntető, polgári, vagy más jogi felelősség. A különböző jogágakba tartozó felelősségi alakzatokat tehát egymástól elkülönülten szükséges kezelni. Egy közigazgatási jogviszonyhoz többféle jellegű felelősségi alakzat is kapcsolódhat, amelyek gyakorlatilag

egyfajta rendszert képeznek. Rendszerezhetők a felelősségi formák egyrészt abból a szempontból, hogy kit terhelnek, másrészt az alapján, hogy mely jogágba tartozóak. Ezen a gondolatsoron haladva a következőkben azt tekintjük át, hogy kiket, milyen típusú felelősség terhel a közigazgatási jogban.

1. A közigazgatási szervet terhelő felelősségi alakzatok

A közigazgatási szerveket alapvetően három jogágba tartozó felelősségi alakzat terheli, úgy mint, alkotmányjogi, polgári jogi, közigazgatási jogi felelősség. A közigazgatási szervek oldalán felmerülő felelősség minden esetben azon alapul, hogy a közigazgatási jogviszony egyik oldalán a közigazgatási szerv áll. Mivel ebben az esetkörben a felelősség alapja a jogviszonyban betöltött szerep, irreleváns, hogy a szerv nevében ténylegesen ki cselekedett, vagy éppen mulasztott.

1.1 A szervek alkotmányjogi felelőssége

Léteznek olyan szervek, amelyek jogaikat, amik gyakran kötelezettségeket is hordoznak magukban, és kötelezettségeiket az Alaptörvényben meghatározott felhatalmazás alapján gyakorolhatják, illetve teljesítik.¹ Tipikus példái az ilyen joggyakorlásnak a helyi önkormányzatok képviselő testületei. Az önkormányzás jogából eredően a képviselőtestületek bizonyos döntési jogosultsággal vannak felruházva, amely jogalkotási jogosultságban is megjelenik. Mint ahogyan azt jeleztük, ez a jog egyben kötelezettséget is jelent. A képviselő testületnek működési kötelezettsége van, amely testületi ülések megtartásában nyilvánul meg, ahol a helyi ügyeket érintő különböző típusú döntések meghozatala szükséges. Ha azonban a képviselő testület a kötelezettségének nem tesz eleget, alkotmányos felelőséggel tartozik. Ez azt jelenti, hogy az Alaptörvényben biztosított jogának részbeni vagy átmeneti elvesztésével sújtandó. A súlyosabb, amikor a képviselő testület az Országgyűlés által feloszlításra kerül.² Erre általában akkor kerül sor, ha a testület huzamosabb időn keresztül nem ülészik. A másik esetkör, amelyet megemlítenénk, amikor a legerősebb döntési jogát a rendeletalkotási jogát veszíti el átmenetileg a képviselő testület. Erre akkor kerül sor, ha egy olyan kérdéskörben,

¹ Magyarország Alaptörvénye, 32. cikk. (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

a) rendeletet alkot;

b) határozatot hoz;

² Magyarország Alaptörvénye, 1.cikk. (2). g) feloszlítja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet

amelyben jogalkotási kötelezettsége van, nem alkot jogszabályt.³ Összegezve tehát az alkotmányos felelősség abban nyilvánul meg, amikor a szerv egy, az Alaptörvényben biztosított, tehát alkotmányos felhatalmazás alapján delegált kötelezettségét megszegi. Ennek következménye gyakorlatilag az alkotmányos hatáskörtől való megfosztás, amely mint láttuk, lehet ideiglenes vagy részleges, amikor csak egy konkrét esetre nézve veszt el hatáskörét a szerv. Súlyosabb következmény, amikor végleg elveszti a működéséhez való jogát, azaz felosztatásra kerül.

1.2. A szervek polgári jogi felelőssége

Mielőtt a szervek polgári jogi felelősségének ismertetésébe kezdenénk, felhívjuk ismételtlen a figyelmet arra, hogy ezen esetkörben a közigazgatási jogviszonyhoz kapcsolódóan okozott kár fogalmát értjük. Egy közigazgatási szerv lehet polgári jogi jogviszony alanya is pl. bérbe ad egy helységet stb. az ilyen jogviszonyból eredő kár tisztán polgári jogi jellegű, tehát az nem tárgya a tananyagnak.

Jelen esetkörben a kár okozásának alapja mindenképpen egy közigazgatási jogviszony, amelyben a kár bekövetkezte jellemzően egy jogellenes döntés, vagy intézkedés eredménye. A jogi terminológia ismeri a jogszerűen okozott kár fogalmát, például a kisajátítás esetében. Véleményünk szerint mivel ilyen esetekben a szerv jogszerűen cselekszik, felelősségéről nem beszélhetünk, ezért ezt sem tartjuk jelen anyagrészhez tartozónak.

Amikor tehát a szervek polgári jogi felelősségéről beszélünk, az un. államigazgatási jogkörben okozott kár intézményét értjük alatta.⁴ Ilyen esetben fontos a jogellenesség fennállása, amely mindenképpen a szerv cselekedetéhez kell, hogy kapcsolódjon. A szervek jogellenes károkozása többféleképpen is megvalósulhat, példaképpen ilyen lehet, ha a szerv mulaszt, tehát határidőben nem hoz döntést, vagy ha szükség szerint nem cselekszik. Ugyanilyen következménnyel jár, ha jogellenesen foszt meg valamely jog gyakorlásától, vagy jogellenesen alkalmaz valamely szankciót stb.⁵ A jogellenesség mellett másik fontos elem a kár bekövetkezte. Mint általában a polgári jogi felelősségnél, itt is a központi elem, hogy

³ Magyarország Alaptörvénye, 32.cikk (5). A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

⁵ BH 12/2011, BH 124/2010, BH 38/2010

legyen valamilyen felmerült kár, ennek hiányában ugyanis polgári jogi felelősségről ebben az esetkörben sem beszélhetünk. Az államigazgatási kár esetében is szükséges az okozati összefüggés fennállása. Az okozati összefüggés lesz gyakorlatilag a kapcsolódási pont a közigazgatási jogviszony, valamint a polgári jogi jogviszony között. Ha a kár alapja nem a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszonyban tanúsított jogellenes magatartása, akkor nem beszélhetünk államigazgatási jogkörben okozott kárról. Az általános polgári jogi károkozáshoz képest további feltétel, miszerint az államigazgatási jogkörben okozott kár csak akkor áll fenn, ha a károsult a rendes jogorvoslati utat igénybe vette, és a kár ennek ellenére sem volt elhárítható. Ez a plusz feltétel látszólag a közigazgatási szerveket védi, gyakorlatilag azonban a bíróságok tehermentesítését szolgálja. A felesleges jogviták, illetőleg az ebből következő perek elkerülését szolgálja, hiszen a felek egymás közötti egyeztetése gyakran célravezetőbb.⁶

A teljesség kedvéért szólnunk kell még a hatósági szerződésekről. Ez a jogintézmény ugyan vegyes jogági – polgári és közigazgatási jogi – jelleget mutat, de hatósági döntésnek minősül, ezért a hatóság az ilyen esetben történt károkozását is idetartozónak tekintjük.

1.3. A szervek közigazgatási jogi felelőssége

Mivel hallgatóink eddigi tanulmányaik alapján jellemzően nem találkoztak a közigazgatási jogi felelősség fogalmával, előzetesen annak tisztázása szükséges, hogy mi a jellemzője ennek a felelősség formának. A közigazgatási jogi felelősség alatt, a közigazgatási jogviszonyban résztvevő felek jogviszonyból eredő kötelezettségeinek megszegéséért való felelősségét értjük. Nézzünk egy példát, adót fizetni mindenkinek kötelessége – természetesen, ha a feltételek fennállnak, – ha ennek nem tesz eleget közigazgatási jogi felelősséggel tartozik. Megjegyezzük, hogy a közigazgatási felelősség kérdését nem érinti, ha a kötelezettségszegés más, pl. büntetőjogi felelősséget is von maga után. Tény, hogy az ilyen típusú felelősség jellemzően a közigazgatási jogviszonyban nem a közhatalmat megtestesítő, azaz a szervei oldalon jelentkezik, hanem gyakrabban a másik félnél, szűkebb körben jellemzően az ügyfélnél. Ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a szervei oldalon is felmerüljön a közigazgatási felelősség. Az ilyen típusú felelősség alapja, hogy a szerv valamely közigazgatási jogi jogszabályban meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget.

⁶ 2004.évi CXL. törvény 4.§.(2) A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.

A közigazgatási jogi felelősség szempontjából irreleváns a kár bekövetkezése, akkor is megvalósul, ha károkozás egyébként nem történik. Tipikus példája lehet az ilyen felelősség megalapozásának a szerv mulasztása, határidő túllépése. Felmerül azonban kérdésként, hogy milyen következményekkel jár, ha a szerv közigazgatási jogi felelőssége megvalósul. Míg ugyanis például az ügyféli oldalon kézenfekvő lehet a bírság, mint jogkövetkezmény, addig ez a szervei oldalon aligha működhet. A jelenlegi szabályozásban elvétve találunk konkrét passzusokat, amelyek ezen kérdéskört rendezik. Ilyen, amikor a határidőt túllépő szerv az eljárás költségét téríti meg az ügyfél számára.⁷ Álláspontunk szerint ide sorolható az az igen ritkán alkalmazható lehetőség is, amikor az ügyfél a hallgatás eredményeként jogot szerez. Ilyenkor ugyanis a döntéshozás jogát veszíti el a hatáskörrel rendelkező szerv. De ide sorolható azon esetkör is, amikor a szerv hibájából új eljárás lefolytatása szükséges, vagy az ügyfél jogorvoslata alapos, a felmerülő költségeket az ilyen esetben a szervek viselik.

2. A közigazgatási szerv dolgozóját terhelő felelősségi alakzatok

Mint ahogyan a bevezetőben említésre került, a közigazgatási jogviszonyban a szervei oldalon egy, nevezzük úgy, kettős felelősség jelenik meg. Ez abból ered, hogy a szerv ugyan a közigazgatási jogviszony egyik alanyát képezi, mivel azonban „csak” egy jogi fogalom, önálló cselekvésre nem képes, helyette, nevében egy természetes személy cselekszik. A közigazgatási jogviszonyban a felelősség az előzőekben leírtak szerint tehát mindig a szervet fogja terhelni, de nem hanyagolható el a mögöttesen cselekvő személy felelőssége sem. Jelen részben a szerv dolgozójának olyan felelősségét szándékozunk bemutatni, amely a közigazgatási jogviszonyhoz kapcsolódóan merül fel. Ha a felelősség alapjának a közigazgatási jogviszonnyal való kapcsolatot tekintjük, szükséges a szerv dolgozói között differenciálnunk. Egy közigazgatási szervben általában dolgoznak olyan személyek pl. fizikai dolgozók, akik közigazgatási jogviszonnyal nem kerülnek kapcsolatba, ezért nyilvánvalóan őket nem tekintjük e tárgykörbe tartozónak. Értelemszerűen olyan dolgozókról lesz a következőkben szó, akik valamilyen kapcsolatba kerülnek a közigazgatási tevékenységgel. Ebbe a körbe tehát elsősorban a közigazgatás személyzete fejezetben tárgyalt közszolgálati jogviszony alá tartozó személyeket soroljuk. Másrészt nem csak az fontos, hogy ki lehet a felelősség kérdése szempontjából releváns személy, hanem az is, hogy a felelősségét

⁷ 2004.évi CXL. törvény 33/A. §. (1) Ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget az ügyfél részére visszafizetni.

megalapozó cselekménye hogyan kapcsolódik a közigazgatási jogviszonyhoz. El kell határolnunk jelen témakörtől a tisztán munkajogi felelősség kérdését. Ha pl. a munkáltató valamely járandóságot nem fizet ki a munkavállaló részére, az tisztán munkajogi kérdés. Hasonló a helyzet, ha a munkavállaló pl. táppénzcsalást követ el, vagy ittasan megy be dolgozni. Az is tisztán munkajogi jelleggel bír, hiszen ezen esetekben a felelősség kérdése a munkaviszonyhoz kapcsolódik. Jelen témánknál tehát csak a személyzet olyan felelősségének kérdéséről beszélünk, amely egy közigazgatási jogviszonyhoz kapcsolódik. Ebből a megközelítésből kétféle felelősségi forma kapcsolódhat a közigazgatási jogviszonnyal kapcsolatosan végzett munkához, egyrészt munkajogi, másrészt súlyosabb esetben büntetőjogi.

2.1. A szerv dolgozóját terhelő munkajogi felelősség

A szerv dolgozóját terhelő munkajogi felelősség körében a figyelmünket kifejezetten azon esetekre fordítjuk, amelyekben a szerv dolgozójának munkajogi felelőssége egy közigazgatási jogviszonnyal kapcsolatosan tanúsított hibás cselekvés eredménye. Ilyen esetek, amikor a munkája során hibás döntéseket hoz a dolgozó, nem megfelelően alkalmazza a jogszabályokat, nem megfelelőképpen végzi az ügykezelői feladatokat stb. A lényeg, hogy ezek eredménye a közigazgatási jogviszonyokban realizálódik. A felelősség alapja az a törvényi szabályozás, miszerint a közzolgálati jogviszonyban állók feladatukat a köz érdekében, legjobb tudásuk szerint kötelesek ellátni.⁸ A dolgozó oldalán a felelősségi alakzat kétféle lehet, gondatlan, vagy szándékos. A jogkövetkezmények ennek megfelelően alakulnak, valamint a cselekmény súlyához igazodnak. A jogkövetkezmények közül a legenyhébb a munkavégzés színvonalának méréséhez kapcsolódik. A közzolgálatban dolgozók munkavégzését, meghatározott időközönként rendszeresen minősítik. Az ilyen felmérések lényege annak feltérképezése, hogy a munkavállaló a munkavégzése során mely elemeket erősítheti, – persze ha van ilyen – melyek azok a területek, ahol gyengébben teljesít. Főszabály szerint ennek hátrányos jogkövetkezmény a munkavállalóra nézve nincs. A közzsolga felelőssége általában egy konkrét ügy, vagy ügyek kapcsán merül fel. Ilyen esetben a jogkövetkezmények, mint említettük az ügy súlyának függvényeként alakulnak, legsúlyosabb esetben akár hivatalvesztésben is realizálódhatnak. Mivel a hallgatók

⁸ 2011.évi CXCV. törvény 9. § (1) A kormányzati szolgálati jogviszonyban és a közzolgálati jogviszonyban (a továbbiakban együtt: közzsolgálat) a köz szolgálatának elsődlegessége alapján és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának szem előtt tartásával kell eljárni.

tanulmányaik során már megismerkedtek a munkajogi jogkövetkezményekkel, ennek ismétlésétől jelen esetben eltekintünk. A teljesség kedvéért érdemes megjegyeznünk, hogy az ebbe a körbe tartozó cselekmények jellemzően gondatlan magatartás eredményeként jelentkeznek. Abban az esetben ugyanis, ha valaki a szándékosan tanúsít olyan magatartást, amely egy közigazgatási jogviszonyra hátrányosan hat, azért jellemzően nem, vagy nem csak munkajogi felelősséggel tartozik.

2.2 A szerv dolgozóját terhelő büntetőjogi felelősség

A szerv dolgozóját terhelő legsúlyosabb a büntetőjog tárgykörébe tartozó felelősségi alakzat, olyankor merül fel, ha a dolgozó által elkövetett magatartás már túlmutat a munkajogi felelősségre vonás keretein. Természetesen alapvető feltétel, hogy a büntető törvénykönyvben meghatározott valamely deliktum fogalmi elemei kimerítésre kerüljenek. A büntetőjogi terminológia ismeri, az ún. hivatali bűncselekmények kategóriáját. Témánk szempontjából, ebből a körből egy deliktum bír jelentőséggel, a hivatali visszaélés bűncselekménye. Azért csak ezt a deliktumot tekintjük idetartozónak, mert csak ebben az esetben jöhet együttesen szóba, hogy az alapjogviszony közigazgatási jogi – amelyben a deliktum elkövetése megtörténik – valamint, hogy az elkövetői oldalon a szerv dolgozója jelenik meg. Ezekre a cselekményekre egyrészt az jellemző, hogy csak hivatalos személyek követhetik el. Másrészt, mivel a deliktum egyik eleme a jogtalan előnyszerzés az elkövetői magatartás tekintetében, csak szándékos magatartással valósíthatók meg.⁹ A büntető jog ismer több, a hivatali bűncselekmények csoportjába tartozó deliktumot, bántalmazás hivatalos eljárásban, kényszervallatás, jogosulatlan titkos információgyűjtés, vagy jogellenes fogvatartás. Ezen cselekmények azonban jellemzően a nyomozó hatóságoknak a büntetőjog tárgyköréhez tartozó nyomozati eljárásaiban jelennek meg, ezért nem tartjuk ide tartozónak őket.

3. A közigazgatási jogviszony alanyát terhelő felelősségi alakzatok

A bevezetőben említésre került, hogy a közigazgatási jogviszony sajátossága, hogy az egyik oldalon bárki, a másikon jellemzően egy közigazgatási szerv áll. Az előzőekben azt tekintettük át, hogy a szerve oldalhoz milyen felelősségi alakzatok kapcsolódhatnak, és miért. Most nézzük meg, hogy a jogviszony másik oldalán álló felet, – nevezzük a jogviszony

⁹ BH 236/2010, BH 179/2010

alanyának – milyen felelősségi alakzatok terhelhetik. Mivel a felelősség alapjaként egy közigazgatási jogviszonyról beszélünk, értelemszerű, hogy elsődlegesen a jogviszonyhoz kapcsolódóan közigazgatási felelősség kapcsolódik. Természetes azonban, hogy előfordul, hogy az alany magatartása olyan mértékben sérti a társadalmi érdekeket, a társadalom rendjét, hogy az már a büntetőjog tárgykörébe tartozóvá válik. Nem zárható ki, hogy a közigazgatási jogviszonyból eredően úgy merüljön fel kár, hogy a károkozó az alany lesz. Ilyen esetekben természetesen az alany is köteles a károkozásért helytállni. Összefoglalva tehát az alanyt terhelő felelősségi alakzatok elsősorban közigazgatási jogi, ritkábban büntető vagy polgári jogi felelősségben jelenhetnek meg.

3.1. Az alany közigazgatási jogi felelőssége

A közigazgatási jogviszonyokban az állami végrehajtó tevékenység testesül meg. Az ilyen jogviszonyokban az alannak kötelessége magát alávetnie az állami akaratnak. A félreértések elkerülése végett, ha valaki kérelmet nyújt be valamely jog megszerzése, vagy gyakorlása tárgyában, akkor is megjelenik az állami kényszer. Ilyen esetekben ugyanis a jogszerzés csak állami „jóváhagyás” mellett történhet, a jogszabályokban meghatározottak szerint. Az előző példához igazodva, a magánjogban főszabály, hogy csak akkor avatkozik be az állam egy adott jogviszonyban egy jogszerzésbe, például egy ajándékozásba, ha az jogvita, vagy más érdek miatt például ingatlan nyilvántartása okán szükséges.

Az alannak az állami akarat alá vetése a jogkövető magatartás tanúsításában nyilvánul meg. Ha az alany tehát nem ilyen magatartást tanúsít, nem kér engedélyt, pedig az általa végzett tevékenység engedélyköteles, nem teljesíti kötelezettségét. Például amikor nem fizet adót, vagy nem tartja be a KRESZ szabályait stb., és ezáltal megszegi a közigazgatási szabályokat. Ilyenkor közigazgatási jogi felelősséggel tartozik cselekményeiért. Ugyancsak megalapozza a közigazgatási jogi felelősséget, ha az alany rendszerint hatósági eljárásokban, mint ügyfél rosszhiszeműen jár el, ilyen esetekben gyakran a közigazgatási mellett más felelősség is terheli az ügyfelet.

A közigazgatási jogi felelősség következménye közigazgatási jogi szankciók alkalmazásában jelenik meg. Ennek legáltalánosabb formája a bírság kiszabása, amely rendszerint többször is alkalmazható. A bírság kiszabása azonban kifejezetten szankcionáló jellegű, és mint ilyen gyakran járulékos, éppen ezért mellette az elmulasztott cselekmény pótlása, vagy az eredeti állapot helyreállítása szükséges. A közigazgatási bírság megfizetése tehát nem váltja ki a jogszerű magatartás tanúsítását, inkább az arra való rábírást szolgálja, visszatartó jellegű. A

bírság kiszabása mellett jellemző még a jogvesztés következménye, például valamely juttatás visszafizetése, folyósításának megszüntetése, egy tevékenység gyakorlásának felfüggesztése, engedély visszavonása stb. A jogkövetkezmények megjelölésénél jelen esetben fontosabb kérdés azonban a felelősség foka. Annak megjelölése, hogy vajon az alany milyen magatartása lesz az, amely a közigazgatási felelősségét megalapozza. Ha a közigazgatási felelősségi formát a büntető, vagy a polgári jogi felelősséggel egybevetjük alapvető különbséget fedezhetünk fel. Addig, amíg a büntetőjogi felelősség vétkességi alapú, hiszen minimálisan a negligencia megléte szükséges az elkövetői oldalon, addig a polgári jogban ez már nem igaz. A polgári jog már ismer olyan felelősségi alakzatot, amely nem vétkességi alapú, azaz irreleváns a károkozó magatartása. Ilyen tipikusan a veszélyes üzemű felelősség. A közigazgatási jog ennél is tovább megy, hiszen ezen a területen már általános az objektív alapú felelősség, amely értelmében az alany felelőssége magatartásától függetlenül felmerülhet. Annak oka, hogy a közigazgatási felelősség miért kerül általában objektív alapokra helyezve több tényező eredménye.

Összefoglalva azonban alapként az határozható meg, hogy a végrehajtás által osztársadalmi érdekek érvényre juttatása valósul meg. Ezen érdek fokozott védelmet igényel, amelynek jó alapot biztosít a sérelme esetére megállapított objektív alapú felelősségi alakzat.¹⁰ Meg kell azonban jegyezni, hogy a társadalmi érdek mellett a jogviszony is meghatározó jelentőséggel bír. A közigazgatásban gyakran előfordul, hogy az ügyfél úgy kerül a közigazgatási jogviszonyba, hogy mellette egy közreműködő van. Ilyen eset, amikor egy adóalany könyvelőt fogad, vagy egy építető az építési tevékenységre kivitelezővel köt szerződést. Az ügyféli oldalon, azaz a közigazgatási jogviszonyban azonban nem jelenik meg a közreműködő. Ezért irreleváns az, hogy a vétkes magatartást a közreműködő követte el. Mint a jogviszony alanya, az ügyfél lesz a felelős, mégpedig objektívan. Szükséges azonban megkülönböztetni az objektív felelősséget az un. abszolút felelősségtől. Az objektív felelősség azt jelenti, hogy a fél magatartása irreleváns, de nem zárja ki a kimentés lehetőségét. Ezzel szemben az abszolút felelősség azt jelenti, hogy gyakorlatilag nincs lehetőség a kimentésre. Az abszolút felelősség alkalmazása általában nem kívánatos a jogrendszerekben, nehezen képzelhető el olyan indok, amely alkalmazását indokolná. A közigazgatásban azonban időről időre előfordul olyan szabályozás, amelyben a kimentési okokat „elfelejtik” tisztázni a jogszabályokban.¹¹ Ez általában azonban addig hatályban

¹⁰ Ez a megállapítás az Alkotmánybíróság több határozatából is kiolvasható pl: 60/2009. (V. 28.) AB határozat.

¹¹ Nagy Marianna: Objektívan a közigazgatási objektív felelősségről– az üzembentartó objektív felelőssége apropóján; Közigazgatási Szemle, 2008, 2. szám

marad, amíg valamely okból az Alkotmánybíróság elé nem kerül a szabályozás. Véleményünk azonban egyértelműen az, hogy az ilyen szabályozás a közigazgatási jogban, és a jogrendszer egészében nem kívánatos.

3.2. Az alany büntetőjogi felelőssége

A közigazgatási eljárásokban nemcsak a közigazgatási szervtől kívánatos a jogszerű eljárás tanúsítása. A hatósági eljárásokban például alapkövetelmény az ügyfél jóhiszemű eljárása, amellyel sem a hatóságokat nem vezeti félre, sem az esetleges ellenérdekű ügyfélnek nem okoz kárt.¹² Ebből a kötelezettségből eredeztethető az alany a közigazgatási jogin túlmutató felelőssége, amely polgári, súlyosabb esetben büntetőjogi felelősséget alapoz meg. Ilyen büntetőjogi felelősséget megalapozó deliktum a hatóság félrevezetése, természetesen abban az esetben, amikor hatósági eljárás alaptalan megindítása a cselekmény tárgya.¹³

3.3. Az alany polgári jogi felelőssége

Előfordulhat, hogy az alany rosszhiszemű eljárása büntetőjogi felelősséget nem von maga után, mégis a szerv, vagy esetlegesen egy ellenérdekű ügyfél oldalán kár keletkezik. Ebben az esetben az alany természetesen a kár vonatkozásában a polgári jog szabályai szerint lesz köteles helytállni. Ismételten kiemeljük azonban, hogy ezt azért tartjuk a közigazgatási jog felelősségi alakzatai közé sorolandónak, mert a károkozás egy közigazgatási jogviszonyban történik.

¹² **6. § (1)** A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni.

(2) Az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

¹³ 2012. évi C. törvény Btk. 271.§. (3) Aki hatóságnál egyéb hatósági eljárás alapjául szolgáló olyan bejelentést tesz, amelyről tudja, hogy valótlan - és a 269. § esete nem áll fenn -, elzárással büntetendő.