

Szilágyi Ferenc*

Az állam felelősségének kérdése a jogalkotással okozott kárért a német jogban

1. BEVEZETŐ

A német jogban az állam felelősségét a jogalkotással okozott kárért az *állami felelősség* (Staatshaftung) témakörében tárgyalják, és így gyökerét tekintve alapvetően közjogi kérdés-ként közelítik meg. Az állam felelősségének kérdését a jogalkotással okozott kárért külön törvényi szabályozás hiányában két intézményen keresztül közelítik meg.

Megközelíthető egyrészt a német polgári törvénykönyv (Bürgerliches Gesetzbuch, a továbbiakban: BGB)¹ egyik szerződésen kívüli kárfelelősségi tényállása, a 839. § (1) bekezdésének² együttes olvasatában a német szövetségi alkotmány (Grundgesetz, a továbbiakban: GG)³ közhatalmi aktussal okozott kárról szóló 34. cikke első mondatával.⁴ A BGB 839. §-a *szolgál a felelősséget megalapozó normával*, míg a GG 34. cikkének első mondatával megvalósul a hivatali tisztviselőt a BGB 839. §-a *szerint terhelő személyes felelősség államra történő áthárítása*. Ugyanakkor a BGB 839. §-a a közhatalmat gyakorló tisztviselők (Beamter, a továbbiakban: köztisztviselő) kötelezettségszegő eljárásával okozott kárért való felelősségét szabályozza, és *csak bírói jogfejlesztés útján* merülhet, illetve merül fel normatív alapként, ha jogalkotással okozott kárért való felelősségről van szó. A BGB 839. §-a együttes olvasatban a GG. 34. cikk első mondatával funkcionálisan a Ptk. közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősségi tényállásainak (Ptk. 6:548–6:549. §) szerepét tölti be.

Az állam felelőssége a jogalkotással okozott kárért megközelíthető *másrészt* a tulajdon jogellenes megsértése, más elnevezéssel a *kisajátítással azonos hatású tulajdonba való beavatkozás* (enteignungsgleicher Eingriff) szokásjogi alapon létező felelősségi intézményen keresztül is (lásd 3.3. alfejezet).

A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (Bundesgerichtshof, rövidítve BGH) ítélkezési gyakorlata *következésképpen elveti* az állam jogalkotással – alkotmányellenes törvénnyel (lásd 3. fejezet) – okozott kárért való felelősségének elismerését bírói jogfejlesztés útján. A bíróság álláspontja szerint e felelősség elismeréséhez – különös tekintettel az állami pénzügyekre gyakorolt következményeire – *jogalkotói lépésre*, tehát e felelősséget kifejezetten kodifikáló törvényi szabályozásra lenne szükség. Emellett a BGB 839. § szerinti felelősség szerkezetébe sem illik bele az állam jogalkotással okozott károkért való felelőssége, hiszen aligha lehet szó arról, hogy parlamenti képviselők meghatározható személyekkel szembeni hivatali kötelezettségüket szegték meg *azzal, hogy elfogadták az alkotmányellenes törvényt*. Más a helyzet, ha intézkedést megvalósító vagy egyedi esetre szabott törvényről van szó, vagy jogellenes (felsőbb szintű jogszabállyal ellentétes) normáról (pl. rendeletek, normatív erővel bíró szabályzatok, lásd 4. fejezet).

A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata azt mutatja, hogy „nem akarja kiengedni a szellemet a palackból” *azzal, hogy általános jelleggel elismeri az állam jogalkotással okozott kárért való felelősségét*.

2. AZ ÁLLAM FELELŐSSÉGE A JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁRÉRT

2.1. AZ ÁLLAM FELELŐSSÉGÉNEK ÁLTALÁNOS JELLEGŰ SZABÁLYOZÁSÁRA TETT KÍSÉRLETEK ÉS MOZAIKSZERŰ SZABÁLYOZÁSA

A Németországi Szövetségi Köztársaságban (a továbbiakban: Németország) *hatályban volt nagyon rövid ideig* az állam felelősségéről szóló szövetségi törvény (Staatshaftungsgesetz vom 26. Juni 1981, a továbbiakban: Staatshaftungsgesetz),⁵ amely 1982. január 1-je és 1982. október 18. között volt hatályban. 1982. október 19-én a Szövetségi Alkotmánybíróság

* Egyetemi docens, Polgári Jogi Tanszék, PPKE-JÁK (Budapest); kutató Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet (Budapest).

1 Bürgerliches Gesetzbuch, Ausfertigungsdatum: 18.08.1896; in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002.

2 BGB 839. § Hivatali kötelezettségszegés miatti felelősség
(1) Ha egy köztisztviselő szándékosan vagy gondatlanságból megszegi egy harmadik személlyel szemben fennálló hivatali kötelezettségét, köteles megtéríteni a harmadik személynek az ebből eredő kárt. Ha a köztisztviselő csak gondatlanságból követte el a kötelezettségszegést, akkor csak abban az esetben vonható felelősségre, ha a károsult más módon nem tud kártérítéshez jutni.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Ausfertigungsdatum: 23.05.1949; in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung.

4 GG 34. cikk első mondata „Ha valaki a rá bízott közhatal gyakorlása során megszegi azt a hivatali kötelezettséget, amellyel harmadik személy irányába tartozik, akkor a felelősség főszabály szerint azt az államot vagy azt a köztestületet terheli, amelynek szolgálatában áll.”

5 Staatshaftungsgesetz vom 26. Juni 1981 (hatályon kívül).

(Bundesverfassungsgericht, rövidítve: BVerfG) absztrakt normakontroll-eljárásban megállapította, hogy a törvény ellentétes a GG 70. cikkével, és ezért formai okokból semmis. A Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szövetségi hatáskör hiányában a szövetségi törvényhozónak *nem volt felhatalmazása arra*, hogy a szövetségi államra, a tartományokra és helyhatóságokra alkalmazandó állami felelősségi törvényt alkosson.⁶ A Staatshaftungsgesetz 5. § (2) bekezdése a jogalkotással okozott kár kérdéskörére vonatkozóan úgy rendelkezett, hogy „ha a kötelezettségzegés a jogalkotó jogellenes magatartásában áll, akkor felelősség csak akkor és olyan mértékben állapítható meg, ha és amennyiben azt törvény előírja.”

A Német Demokratikus Köztársaság 1969-ben fogadta el az állami felelősségről szóló törvényét (Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. Mai 1969 – Staatshaftungsgesetz, a továbbiakban: NDK felelősségi törvény).⁷ Az általános alakzat az állam vétességtől független felelősségét rögzítette arra az esetre nézve, hogyha a polgárt vagy annak személyes tulajdonát jogellenes sérelem érte közhatalmi cselekmény által. Az 1990-ben megvalósult német újraegyesítést követően a törvény továbbra is hatályban maradt az új tartományokban, kisebb módosítást követően tartományi jogként, de a legtöbb tartományban ma már nincs hatályban, kivéve Brandenburg⁸ és Thüringia⁹ tartományokat. Szász-Anhalt tartomány állami felelősségről szóló törvényét 1997-ben fogadták el.¹⁰ Az *alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért* (legislatives Unrecht, lásd 3. fejezet) való felelősség nem tartozott az NDK felelősségi törvény hatálya alá, mivel a felelősségi tényállása – lásd a törvény 1. §-át¹¹ – nem terjedt ki a kollektív döntéshozatalon alapuló károkra, hanem alapvetően az államigazgatás működése során esetlegesen jelentkező 'egyedi kisiklásokat' volt hivatott kezelni.¹²

6 BVerfGE 61, 149, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Oktober 1982, Az. 2 BvF 1/81.

7 Gesetzblatt der DDR, I/1969, Nr. 5, Seite 34 (módosításokkal: https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/emeriti/pestalozzac/materialien/staatshaftung/StGHG_DDR_1969_mit_nd_Stand_2012.pdf)

8 Erstes Brandenburgisches Rechtsbereinigungsgesetz vom 3. September 1997, GVBl.I/1997, Nr. 09, Seite 104 (<https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-211746>).

9 Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik (Staatshaftungsgesetz) vom 12. Mai 1969 (GBl. I Nr. 5 S. 34) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Oktober 1998 (https://landesrecht.thueringen.de/perma?a=StHaftG_TH).

10 Gesetz zur Regelung von Entschädigungsansprüchen im Land Sachsen-Anhalt vom 1. Januar 1997, GVBl. LSA 1997, 2, 17 (<https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/bsst/document/jlr-EntschGSTpG2>)

11 NDK felelősségi törvény 1. § (az utolsó hatályos NDK szövegállapot)
(1) Azon károkért, amelyeket természetes vagy jogi személy vagyonában vagy jogaiban állami vagy önkormányzati szervek munkatársai, illetve megbízottjai állami feladatuk ellátása során jogellenesen okoznak, az érintett állami vagy önkormányzati szerv tartozik felelősséggel.
(2) A károsult nem érvényesíthet kártérítési igényt az állami szerv vagy állami intézmény munkatársával, illetve megbízottjával szemben.
(3) Az állami szervek és állami intézmények kártérítési kötelezettségét – amennyiben polgári jogviszonyok alanyaként járnak el – a polgári jog szabályai határozzák meg.
(4) Az olyan károk megtérítésére, amelyeket természetes vagy jogi személy vagyonában vagy jogaiban bírósági határozat jogellenesen okoz, az erre vonatkozó törvények vagy más jogszabályok irányadók.

12 Fritz OSSENBUHL–Matthias CORNILS: Staatshaftungsrecht, 6. neubearbeitete Auflage, C.H. Beck München 2013, 583–584 (14. III. 5. c).

A *felsőbb szintű jogszabályba ütköző jogszabály megalkotásával okozott károk* (normatives Unrecht, lásd 4. fejezet) azonban úgy tűnik, hogy *befért volna* a felelősségi tényállás alá, mivel ezek a jogszabályok már *nem feltétlenül alapulnak kollektív döntéshozatalon*.¹³

2.2. A JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁRÉRT VALÓ FELELŐSSÉG ELMÉLETI SZERKEZETE

A jogalkotással okozott kár esetében különbséget tesznek az *alkotmányellenes* szövetségi vagy tartományi *törvénnyel* okozott kár (legislatives Unrecht, törvényhozói jogsértés) és az alsóbb szintű *jogellenes* (magasabb szintű jogszabályt sértő) *jogszabállyal* okozott kár (normatives Unrecht, normatív jogsértés) között.¹⁴ Ez utóbbi kategória különösen a felsőbb szintű jogszabállyal ellentétes rendeleteket és normatív erővel bíró szabályzatokat fedi le. Az alkotmányellenes törvénnyel okozott sérelem megvalósulhat tevés és mulasztás formájában is.¹⁵ Az alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért és a felsőbb szintű jogszabályba ütköző jogszabállyal okozott kárért való felelősség közötti különbségtétel *elvi jelentőségű* a kárfelelősség kérdésénél.

Ezenfelül különbséget tesznek a közvetlenül a jogalkotással okozott kár (*Unmittelbarkeitsfall*) és a jogszabály (törvény vagy alsóbb szintű jogszabály) végrehajtásával okozott kár (*Beruhensfall*) között.¹⁶ Utóbbira példa az a közigazgatási határozat vagy törvénytől alacsonyabb szintű, törvény felhatalmazása alapján meghozott jogszabály, amely jogellenessége kizárólag az alkotmányellenes törvényre vezethető vissza.¹⁷

Ahogy már említésre került, a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság nem ismeri el az állam *alkotmányellenes törvénnyel* okozott kárért való felelősségét. Ez különösen igaz a jogalkotás tipikus esetére, vagyis az absztrakt-generális normákra – pl. törvényekre – nézve. Az állam alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért való felelősségének megállapítása ugyanakkor lehetségesnek tűnik, ha valamilyen *intézkedést megvalósító* vagy *egyedi esetre szabott törvényről* van szó, amely *közvetlenül érinti harmadik felek érdekeit*.¹⁸

A Bevezetőben már említésre került, hogy az állam alkotmányellenes törvényért való felelősségének kérdését két intéz-

13 OSSENBUHL–CORNILS i. m.

14 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 100; OSSENBUHL–CORNILS i. m. 104 (2. IV. 5. a)), 281 (5. II. 1. e) aa).

15 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 106; Susanne OLBERG: Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht in Deutschland und Japan. ZEITSCHRIFT FÜR JAPANISCHES RECHT, Bd. 14 Nr. 27 (2009), 200. (<https://www.zjapanr.de/index.php/zjapanr/article/view/159/165>).

16 OLBERG i. m. 200. o.; OSSENBUHL–CORNILS i. m. 285. o. (5. II. 1. e) cc).

17 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 56; OSSENBUHL–CORNILS i. m. 108–109 (2. IV. 5. c).

18 BGH, Urteil vom 28.01.2021, III ZR 25/20, 7, 10, 12, 14, 16 és 17. széljegyzetszámok (sajtóközlemény az ítéletről és annak szövege: <https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/2021018.html>); BGB 823. §, jurisPK-BGB 10. Aufl.(2023)/Wingler, 126.; BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 100, 140aa; OSSENBUHL–CORNILS i. m. 106–107 (2. IV. 5. a); Bernd GRZESZICK: Staatshaftungsrecht. Das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen. C. F. Müller Heidelberg, 2025. 65. o.

ményen lehet megközelíteni: egyrészt a BGB szerződésen kívüli kárfelelősség köztisztviselő kötelezettségszegéshez kapcsolódó kártényálláson keresztül (BGB 839. §, lásd 3.2. alfejezet), másrészt a tulajdonba való kisajátítással azonos hatású beavatkozás szokásjogi alapon létező alapjogi gyökerű felelősségi intézményen keresztül (lásd 3.3. alfejezet).

A központi kérdés, hogy minősülhet-e a parlamenti képviselő törvényhozói tevékenysége a BGB 839. §-a és a GG 34. cikke szerinti köztisztviselő meghatározott harmadik felekkel szemben fennálló kötelezettsége ellátásának, amely kötelezettsége megszegésével e harmadik feleknek kárt okozhat. Erre a válasz, hogy a parlamenti képviselőknek az alkotmányellenes törvény megalkotásában való részvétele *nem alapozza meg* az állam BGB 839. §-ának (1) bekezdésének GG 34. cikk első mondatával való együttes olvasatából fakadó, a közhatalmat gyakorló tisztviselők hivatali kötelezettségszegése miatti felelősségét.¹⁹ Egyébként a GG 46. cikkének (1) bekezdése a német szövetségi gyűlés (Bundestag, a továbbiakban: Szövetségi Parlament) tagjait mentesíti bármilyen jogi felelősség vagy szankció alól, amely szavazati magatartásukra vagy a Szövetségi Parlamentben tett nyilatkozataikra vonatkozik (*Indemnität*).²⁰

Az állam törvényalkotással okozott kárért való felelőssége az utóbbi időben az atomerőművek bezárásával, valamint a koronavírus-világjárvány kezelésével összefüggésben elfogadott törvényekkel összefüggésben merült fel (lásd 3.5. alfejezet).

3. AZ ÁLLAM FELELŐSSÉGE AZ ALKOTMÁNYELLENES TÖRVÉNNYEL OKOZOTT KÁRÉRT (LEGISLATIVES UNRECHT)

3.1. ELMÉLETI ALAPVETÉS: AZ ÁLLAM FELELŐSSÉGE AZ ALKOTMÁNYELLENES TÖRVÉNNYEL OKOZOTT KÁRÉRT

A Birodalmi Legfelsőbb Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata elutasította a hivatali kötelezettségszegésért fennálló kárfelelősségi alakzathoz (BGB 839. §) fakadó elvek alkalmazását a jogalkotási aktusokra.²¹ A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság is *a mai napig következetesen tartózkodik attól*, hogy a BGB 839. §-ának (1) bekezdésére és a GG 34. cikkének első mondatára támaszkodva *bírói jogfejlesztés útján* elismerje az állam felelősségét a szövetségi vagy tartományi szinten hozott alkotmányellenes *törvénnyel* okozott kárért.²² A jogirodalomban szintén az állam felelősségének elutasítása az uralkodó álláspont.²³ A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság ugyanígy tartózkodik attól, hogy a kisajátítással azonos hatású tulajdonba való be-

avatkozás intézményén keresztül elismerje az állam felelősségét az alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért (lásd 3.3. alfejezet).

A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság például egy 2021-ben hozott ítéletében kifejtette, hogy az állam felelősségének a jogalkotással okozott kárra való kiterjesztésénél szükségszerűen abból kellene kiindulni, hogy minden olyan esetben, amikor az alkotmányellenes törvényalkotás az alapjog-alanyok anyagi jogait sérti (alapjogot sért), egyúttal konkrét egyéni jogsérelem is megvalósul. A hivatali kötelezettségszegéssel okozott kár kodifikálásánál *senki nem gondolt a törvényhozóra* mint károkozóra. A törvényhozó *bevonása* a potenciális károkozók körébe bírói jogfejlesztés útján *átlépné a jogalkalmazás és jogértelmezés módszertanilag kijelölt határait*.²⁴ Az alkotmányellenes törvénnyel okozott kár (*legislatives Unrecht*) miatti kártérítési vagy kártalanítási igény elismerésének messzemenő kihatása lenne az állami pénzügyekre. A törvényhozás költségvetési felségjogának legmesszemenőbb tiszteletben tartása és megőrzése is amellet szólna, hogy a jogalkotással okozott kárért való felelősség és kártérítés kérdését a *törvényhozónak kell rendeznie*.²⁵

3.2. A HIVATALI KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ POLGÁRI JOGI FELELŐSSÉG (AMTSHAFTUNG), MINT FELELŐSSÉGI ALAP

Az államot a BGB 839. §-ának és GG 34. cikkének együttes olvasata alapján felelősség terheli, ha a közhatalmat gyakorló tisztviselője (alkalmazottja) hivatali kötelezettségét megszegve kárt okoz (*Amtshaftung*): e felelősségi alakzat az *egyedi káresetek rendezését szolgálja*. A köztisztviselő és ügyfele közötti individuális jogviszonyra koncipiált felelősségi alakzat átformálása általában harmadik személyek irányában fennálló felelősségi alakzattá *módszertanilag túllépné* a jogértelmezés és a jogalkalmazás biztosította keretet. Ehhez *jogalkotói lépésre, törvényi szabályozásra lenne szükség*.²⁶ Ugyanez a helyzet, ha a károkozás a törvényhozó mulasztásából fakad. Ha az alkotmány vagy a bírói gyakorlat jogalkotási kötelezettséget ró a törvényhozóra (például a Szövetségi Alkotmánybíróság felszólítja a törvényhozót), akkor e kötelezettség elmulasztása – a parlamenti képviselők esetleges vétkeiségének vizsgálatától függetlenül – nem alapozza meg szükségszerűen a hivatali kötelezettségszegés miatti kárfelelősséget.²⁷

A kommentárirodalomban Patrick Reinert és Boas Kümpfer kifejti, hogy a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenes törvénnyel okozott károkért való felelősség (*legislatives Unrecht*) kapcsán lefektetett elvei a jogellenes alsóbb szintű jogszabállyal okozott károk (*normatives Unrecht*) tekintetében is irányadóak lehetnek, amennyiben rendeletekről van szó. Mindez azért, mert *jellegüknél fogva a rendeletek is*

¹⁹ BeckOK BGB/Reinert/Kümpfer, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 140aa.

²⁰ BeckOK BGB/Reinert/Kümpfer, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 140aa; vö. OSSENBUHL–CORNILS i. m. 105. o. (2. IV. 5. a).

²¹ Így a Reichsgericht (RG) 4. Nov. 1927, RGZ 118, 325; RG 4. November 1930, RGZ 130, 319.

²² BGB 823. §, jurisPK-BGB 10. Aufl.(2023)/Wingler, 127; MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 56.

²³ GRZESZICK i. m. 65. o.

²⁴ BGH, Urteil vom 28.01.2021, III ZR 25/20, NVwZ 2021, 1318, 25. széljegyzetszám és 1319, 33. széljegyzetszám.

²⁵ BGH, Urteil vom 28.01.2021, III ZR 25/20, NVwZ 2021, 1318, 26. széljegyzetszám.

²⁶ BeckOK BGB/Reinert/Kümpfer, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 106.

²⁷ BeckOK BGB/Reinert/Kümpfer, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 106.

absztrakt és általános szabályozást tartalmaznak, és nem személyek behatárolható csoportjaihoz szólnak.²⁸ Hasonlóan lehet megítélni az igazgatási szabályokat, mint például körutasítás (*Runderlass*, közigazgatási szervezeten belüli, normatív erejű utasítás), amelyek sértik a hatályos jogot és kárt okoznak a polgároknak.²⁹

A BGB 839. § (1) bekezdése (együttes olvasatban a GG 34. cikkének első mondatával) nem szolgálhat normatív alapként ahhoz, hogy az állam felelősségét az alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért levezessék, mert a parlament, mint testület nem minősülhet köztisztviselőnek; ellenben a parlamenti képviselők köztisztviselői minősége ma már uralkodó álláspont.³⁰

A közhatalmi tisztséget viselők hivatali kötelezettségei elsősorban a közérdek, tehát a rendezett társadalmi viszonyok fennállását szolgálják. Amennyiben e hivatali kötelezettségek kimerülnek a közérdek szolgálatában, és e hivatali kötelezettségek nem meghatározott személyek vagy személycsoportok viszonyában állnak fenn, ezek megsértése nem alapozhat meg kártérítési igényt a viszonyon kívül álló harmadik felek számára.³¹

Ilyen, a köz érdekében végzett hivatali kötelezettségek jellemzően azon feladatok is, amelyeket a jogalkotók látnak el. A törvények és rendeletek általános absztrakt-generális szabályokat tartalmaznak, így a jogalkotó (a népképviselői szerv) – akár jogot alkot, akár éppen tartózkodik a jogalkotástól – rendszerint kizárólag a közszemélyekkel szemben, a köz érdekében lát el feladatokat, nem pedig bizonyos személyekre vagy személycsoportokra nézve.³² A jogalkotói (törvényhozói) munka során a képviselőt alapvetően nem terheli hivatali kötelezettség a polgárokkal szemben.³³ Csak kivételesen képzelhető el, hogy a törvény megalkotása konkrét egyéni érdekeket érintene. Ilyen kivétel lehet a valamilyen intézkedést megvalósító vagy egyedi esetre szabott törvény.³⁴ Az ilyen törvénynek azonban összeegyeztethetőnek kell lennie a GG 19. cikk (1) bekezdésével, amely tiltja alapjog korlátozását egyedi esetre szabott törvénnyel. Az intézkedésre irányuló törvényre példa az ún. beruházási intézkedésről szóló törvény kategóriája (*Investitionsmaßnahmengesetz*) az 1990-es évekből. Az illetékes hatóságok helyett a Szövetségi Parlament törvény formájában teremtette meg a közlekedési infrastruktúra-fejlesztések jogi alapjait az 1990 őszi megvalósult német egységhez kapcsolódóan. A törvény mellékletei részletesen rögzítették a beruházás térbeli és műszaki paramétereit, dokumentálták a Szövetségi Parlament által lefolytatott egyeztetéseket és érdekek mérlegelését, s adott esetben rendelkeztek a szükséges kisajátítási keretéről is. E törvények esetében lényegében „törvényi formát öltő közigazgatási határozatról” volt szó.³⁵ Az első ilyen

törvény 1993-ban született, és „Stendal déli elkerülő szakasz”³⁶ (*Südumfahrung Stendal*)³⁷ címen vonult be a német jogirodalomba, és amelyet a Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányosnak talált.³⁸

A köztisztviselő hivatali kötelezettségszegése miatti kártérítési igény [vagyis: BGB 839. § (1) bekezdése együttes olvasatban a GG 34. cikkének első mondatával] azért nem állja meg a helyét, mert a Szövetségi Parlament/tartományi parlamentek képviselői törvényhozói feladataik ellátása során nem látnak el e felelősségi alakzat szerint megkívánt harmadik (meghatározott) személyek irányában fennálló hivatali kötelezettségeket.³⁹

A jogirodalomban találkozni lehet olyan állásponttal, amely szerint felmerülhet a köztisztviselő hivatali kötelezettségszegése miatti felelősség [BGB 839. § (1) bekezdés és GG 34. cikk első mondat] alkalmazása az intézkedést megvalósító vagy egyedi esetre szabott törvénynek minősíthető adótörvényeknél azon az alapon, hogy ezekhez gyakran kapcsolódnak visszaható joghatások, amelyek nyilvánvalóan alkotmányellenesek.⁴⁰ Reiner és Kümpert szerint ez sem alapozza meg a köztisztviselő hivatali kötelezettsége megszegése miatti felelősségi alakzat alkotmányellenes törvény megalkotása miatti alkalmazását.⁴¹

3.3. A KISAJÁTÍTÁSSAL AZONOS HATÁSÚ BEAVATKOZÁS A TULAJDONBA (ENTEIGNUNGSGLEICHER EINGRIFF), MINT POTENCIÁLIS FELELŐSSÉGI ALAP

A kisajátítással azonos hatású beavatkozás a tulajdonba az állami felelősség körében szokásjogi alapon létező felelősségi intézmény. Ezt a porosz államok általános törvénykönyve (*Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*, rövidítve ALR)⁴² bevezetőjének 74. és 75. §-ában⁴³ megjelenő ’általános feláldozási elvre’ (*Aufopferungsgrundsatz*) vezetik vissza. A kisajátítással azonos hatású beavatkozás miatti kártérítési igény feltétele, hogy jogellenesen, közhatalmi aktsussal (hatósági intézkedéssel), közvetlenül sérüljön a GG 14. cikke (tulajdoni garancia) által védett jogi pozíció: a jogosultat a köz érdekében olyan áldozat meghozására kötelezik, amelyet másoktól

28 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 108. (2. IV. 5. a).

29 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 107.

30 OLBURG i. m. 202.

31 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 100.

32 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 100; GRZESZICK i. m. 65. o.

33 OLBURG i. m. 203. o.

34 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 100; OSSENBUHL–CORNILS (2013) 106–107. o. (2. IV. 5. a).

35 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 107 (2. IV. 5. a).

36 Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal” der Eisenbahnstrecke Berlin–Oebisfelde vom 29. Oktober 1993.

37 A Stendal déli elkerülő szakasz a Hannover–Berlin nagysebességű vasútvonal részeként.

38 BVerfG, Beschluß vom 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, NJW 1997, 383–386.

39 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 100a; OSSENBUHL–CORNILS i. m. 105–106 (2. IV. 5. a).

40 JENS KLEINERT–FELIX PODEWILS: Die Amtshaftung im Steuerrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Problematik legislativen Unrechts. *Betriebs-Berater (BB)*, 2008/43, 2329–2332.

41 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 109a.

42 Kihirdetve: 1794. február 5.

43 ALR Bevezető (Einleitung).

74. § Az állam polgárainak egyes jogai és előnyei alárendelendők a közjó előmozdítását szolgáló jogoknak és kötelezettségeknek, ha a kettő között valódi ellentét (ütközés) áll fenn.

75. § Ezzel szemben az állam köteles kártalanítani azt, akit arra kényszerítettek, hogy külön jogait és előnyeit a közösség javára feláldozza.

nem várnak el.⁴⁴ Ilyen beavatkozás lehet például az építési engedély vagy építésügyi előzetes engedély jogellenes megtagadása vagy késleltetése, de ugyanígy állhat a beavatkozás az ingatlan megosztási engedélyének jogellenes megtagadásában, amely megakadályozza vagy késlelteti az ingatlan egy részének építési célú értékesítését.⁴⁵ Mindezek megalapozhatják az érintett ingatlantulajdonos *kisajátítással azonos hatású beavatkozásból* eredő kártérítési igényét. Kártérítésre kötelezhető közhatalmi szervként egymás mellett szóba jöhet az az építésfelügyeleti hatóság, amely a jogellenes megtagadást elrendelte, valamint az a települési önkormányzat, amely a szükséges hozzájárulást megtagadta.⁴⁶

1971-ben úgy tűnt, hogy a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság a jogirodalmi nézeteket követve elfogadta, hogy az alkotmányellenes törvény megvalósíthat kisajátítással azonos hatású és tulajdonba való beavatkozást, amely kártalanítást von maga után.⁴⁷ Ezt az álláspontját azonban bő másfél évtizeddel később, 1987-ben feladta,⁴⁸ amely azóta állandó ítélkezési gyakorlattá szilárdult: az állam az alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért *akkor sem felel*, ha az kisajátítással azonos hatású beavatkozást valósít meg. Így például a Németországi Szövetségi Köztársaság (szövetségi állam) nem felel a sürgősségi ellátást igénylő, a kezelés ellenére elhunyt biztosítás nélküli és vagyontalan beteg kórházi költségeiért: a kórház fenntartója *kisajátítással azonos hatású tulajdonba való beavatkozás és 'különáldozat'* jogalapon érvényesített igényt a szövetségi áállammal szemben, mivel ellátási kötelezettség terhelt a segítségnyújtás elmulasztása büntetőjogi tényállásból kifolyólag.⁴⁹ Fritz Ossenbühl és Matthias Cornils rámutat, hogy a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság szerint nincs 'megfelelő legitimáció' arra, hogy a *kisajátítással azonos hatású tulajdonba való beavatkozás* intézményét bírói jogfejlesztés útján kiterjesszék az állam alkotmányellenes törvényért való felelősségét felvető esetekre. Az ilyen kiterjesztés figyelmen kívül hagyná a törvényhozás és az igazságszolgáltatás hatalmi ágak közötti alkotmányos szerep- és hatáskörmegosztást.⁵⁰ A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság két okból tartja elfogadhatatlannak a törvényhozó értékelési és alakítási mozgásterébe való beavatkozást: egyrészt a kártérítési igények elismerése messzemenő következményekkel járna az állami költségvetésre, a parlament költségvetési felségjogának elsőbbséget kell élveznie, másrészt a törvényhozói jogsértésből eredő kártalanítás kérdésének megoldására több, egymástól lényegesen eltérő eljárási lehetőség kínálkozik.⁵¹ Két 2015-ben hozott ítéletében a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság rögzítette, hogy az uniós jogba ütköző tagállami törvényt alkalmazó közigazgatási aktus a *kisajátítással azonos hatású tulajdonjogba való beavatkozás* formájában megvalósuló *alkotmányellenes törvénnyel okozott sérelemmel (legislatives Unrecht)* esik egy tekintet alá.⁵² A meghozott közigazgatási

intézkedés jogellenességének oka a törvényhozó (jogalkotó) körében keresendő, ha a közigazgatási szerv olyan tagállami törvényt hajt végre (konkrét esetben sportfogadási monopóliumról szólót), amely nem nyilvánvalóan ellentétes az uniós joggal.⁵³ Az ügyben egyébként *nem teljesült* a tagállam uniós jog alapján fennálló kárfelelősségnek az az eleme, amely az uniós jog 'kellően súlyos' megsértését kívánja meg (vö. 6.2.2. alfejezet).

3.4. AZ ÁLLAM JOGALKOTÁSSAL OKOZOTT KÁRÉRT VALÓ FELELŐSSÉGÉT ELUTASÍTÓ ÁLLÁSPONT ELLENI ÉRVEK

3.4.1. A HIVATALI KÖTELEZETTSÉGSZEGÉS FELELŐSSÉGI TÉNYÁLLÁSON KERESZTÜLI MEGKÖZELÍTÉS MELLETTI ÉRVEK

A jogirodalom *egy részének* álláspontja szerint nincs akadálya annak, hogy az alkotmányellenes törvények megalkotása is *megalapozza* az állam kártérítési felelősségét. A kommentárirodalomban Hans-Jürgen Papier és Foroud Shirvani a következő érveket hozza fel a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságnak az állam jogalkotással okozott kárért való felelősségét elutasító álláspontjával szemben.

Egyrészt ha a törvényhozó, a rendeletalkotó, vagy a normatív erővel bíró szabályzatot kibocsátó testület vagy szerv olyan szabályt alkot, amely megengedhetetlen módon korlátozza az egyének szabadságjogait, akkor nemcsak az objektív alkotmányjogi normák sérülnek, hanem egyúttal azok *az állammal szemben fennálló tartózkodási igények is*, amelyek a szabadságjogokból (alapjogokból) fakadnak. Tehát *összefüggés van* a polgár *közjogi alanyi jogai* és a közhivatali kötelezettségek harmadik személy(ek) irányában fennálló jellege között.⁵⁴ Másrészt az alapjogok nem csupán a végrehajtó és a bírói (igazságszolgáltató) hatalommal, hanem a törvényhozással szemben is biztosítanak tartózkodásra irányuló igényt [GG 1. cikk (3) bekezdés]. Amennyiben a jogalkotó alapjogokat sértő törvény meghozásával megsérti az érintett alapjog-jogosultak közjogi védekezési alanyi jogait, akkor ezzel az alanyi jog megsértése miatt harmadik személy(ek) irányában fennálló hivatali kötelezettség megsértése is megvalósul.⁵⁵ A döntő kérdés nem a közhatalmi aktus természete, hanem *az egyén alanyi jogainak érintettsége*.⁵⁶ Harmadrészt felmerülhet a kérdés, hogy az érintett félnek *már a szabadságjogait sértő törvény megalkotásával* keletkezett-e vagyoni kára, vagy *csak a törvény végrehajtása során* (mindkettő hivatali kötelezettségszegő magatartás). Problematiszabb a jogalkotó mulasztással megvalósuló felelősségének kérdése, mivel hivatali kötelezettségszegés csak akkor merülhet fel, ha jogi kötelezettség áll fenn egy meghatározott jogszabály megalkotására. A törvény-

44 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 250a.

45 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 250b.

46 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 250b.

47 BGH, Urteil vom 29.03.1971 – III ZR 110/68, NJW 1971, 1172–1174.

48 BGH, Urteil vom 12.03.1987 – III ZR 216/85, NJW 1987, 1875–1878.

49 BGH, Urteil vom 10.02.2005 – III ZR 330/04, NJW 2005, 1363–1364.

50 OSSENBUHL – CORNILS i. m. 281 [5. II. 1. e) aa].

51 OSSENBUHL – CORNILS i. m. 281 [5. II. 1. e) aa].

52 BGH, Urteil vom 16.04.2015 – III ZR 333/13, NVwZ 2015, 1314, 42. széljegyzetszám; BGH, Urteil vom 16.04.2015 – III ZR 204/13, BeckRS

2015, 08777, 38. széljegyzetszám.

53 Martin PAGENKOPF: Keine Staatshaftung für legislatives Unrecht und bei Vollziehung von dem Unionsrechtwidersprechenden nationalen Recht. NVwZ, 2015, 1267.

54 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 329.

55 Dürig/Herzog/Scholz/Papier/Shirvani, 105. EL August 2024, GG Art. 34, 195.

56 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 329.

hozót általában nem terheli törvényalkotási kötelezettség, így hivatali kötelezettség megszegése miatti kártérítési igény sem jöhet szóba.⁵⁷ Negyedrészt a jogalkotással (törvényalkotással) okozott károkért való felelősség *elismerhetőségének* alátámasztására a Szövetségi Alkotmánybíróság egyik határozatát hívják fel.⁵⁸ Ebben a testület azt mondta ki, hogy ha az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) döntése alapján valamely törvényt visszaható hatállyal nem szabad alkalmazni, *akkor az alkotmányjogi bizalomvédelem* biztosítása érdekében megfontolandó *kártalanítás nyújtása*.⁵⁹ A köztisztviselő hivatali kötelezettségzegéséhez fűződő kárfelelősségi alakzat *erre a célra nem alkalmas*, mert megköveteli a vétkességet, és a törvényhozó parlamenti képviselők esetében erről nem lehet szó. Papier és Shirvani felteszi a kérdést, hogy miért *érdemesebb* védelemre az a személy, aki *egy jogellenes törvényben bízva* tesz rendelkezéseket, mint az a személy, akinek a jogellenes törvény sérti a jogait? Az uniós jogba ütköző törvények esetében nem merül fel ez a probléma, mert az államnak az uniós jogi elvek alapján fennálló felelőssége szerint a károsultat kártérítési igény illeti meg.⁶⁰ Az alkotmányjogi bizalomvédelem elvéből ezt le lehetne vezetni a tisztán tagállami tényállásokra nézve is, ami *jelentősen kiterjesztené* az állam alkotmányellenes törvény, illetve jogellenes jogszabály megalkotásáért fennálló felelősségét.⁶¹

3.4.2. A KISAJÁTÍTÁSSAL AZONOS HATÁSÚ TULAJDONBA VALÓ BEAVATKOZÁS FELELŐSSÉGI INTÉZMÉNYEN KERESZTÜLI MEGKÖZELÍTÉST TÁMOGATÓ ÉRVEK

Ahogy Ossenbühl és Cornils kifejti, a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság óvatossága érthető, de „már alapját tekintve sem mentes a kétségektől”. A testület azzal érvel, hogy a kisajátítással azonos hatású beavatkozás mint jogalap a bírói jog rangján helyezkedik el, ezért ’azonos szinten’ nem érvényesíthető a törvényhozóval szemben.⁶² Figyelmen kívül marad, hogy a kisajátítással azonos hatású beavatkozást a GG 14. cikkére (tulajdon alkotmányos garanciája) vezetik vissza, illetve az egyes alapjogokon átívelő, *alkotmány szintű minőséggel bíró feláldozási elvben* (*Aufopferungsgrundsatz*) gyökerezik, amelyek fölött a jogalkotó sem rendelkezhet szabadon. A kisajátítással azonos hatású beavatkozáson alapuló igény körüli dogmatikai bizonytalanságok hozzájárulnak ahhoz, hogy a *bírói jog minőséget* leküzdhetetlen korlátként fogják fel az alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért való felelősséggel szembe állítva. Szükségyszerűségről azonban nincs szó: a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság is a GG 14. cikkére támaszkodik a *kisajátítással azonos hatású beavatkozás* elismert eseteiben, és kártalanítást követel meg az egyébként alkotmányjogilag már elvárhatónak nem minősülő ’különáldozatért’

(*Sonderopfer*). Ossenbühl és Cornils ebből azt a következtetést vonja le, hogy ha alkotmányosan megkövetelt felelősségről van szó, nincs jelentősége annak, hogy a tulajdon sérelmét a törvényhozó vagy más hatalmi ág idézte elő, az alapjogvédelem a törvényhozó hatalmi ággal szemben sem gyengébb, mint a végrehajtó vagy az igazságszolgáltatató hatalmi ággal szemben, ahogy ez a GG 1. cikk (3) bekezdéséből⁶³ is következik.⁶⁴ Egyedi esetre szóló vagy intézkedést megvalósító törvények esetében, amelyek egyes személyekre alkotmányellenes ’különáldozatot’ rónak, aligha áll fenn a bírói jogon alapuló állami felelősség és a törvényhozói mozgáster közötti elhatárolás problematikája. Az ilyen szélsőséges helyzetekben alkalmazni kell a *kisajátítással azonos hatású beavatkozás intézményét*: a törvényhozó nem bújhat sem a költségvetési felségjog, sem az alkotmányban rögzített funkciómegosztás mögé.⁶⁵ Ossenbühl és Cornils példaként a Németország és Belgium közötti határszerződést hozzák fel,⁶⁶ amelyben Németország kötelezettséget vállalt Belgium irányában, hogy a belgiumi lőtér hadgyakorlatai idejére egy meghatározott biztonsági övezetben lezárja a közlekedést német területen. Ez az intézkedés szignifikánsan akadályozta egy határ menti erdőgazdaság működését, a szerződést belső joggá emelő törvény azonban nem állapított meg kártalanítási szabályt az érintett tulajdonosok számára.⁶⁷ Ossenbühl és Cornils álláspontja szerint a belső joggá emelő törvény technikailag nem minősült ugyan kisajátítási törvénynek, azonban *a törvényhozó alkotmányellenes mulasztást követett el*. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság úgy oldotta meg a kérdést, hogy a GG tulajdonhoz való jogról szóló 14. cikkének (1) bekezdése szerint védett erdőbirtokba mint vállalkozási tevékenységbe való ’tényleges beavatkozást’ állapított meg.⁶⁸ Ossenbühl és Cornils álláspontja szerint nem meggyőző, hogy Szövetségi Legfelsőbb Bíróság elutasította a belső joggá emelő törvény intézkedési vagy egyedi törvényként való értelmezését, és a határ menti lakosokkal szembeni speciális állami kötelezettségek fennállását. A törvényhozót sokkal inkább a GG 14. cikkének (1) bekezdése alapján terhelte kártalanítási kötelezettség a kisajátítással azonos hatású tulajdonba való beavatkozás miatt.⁶⁹

3.5. AZ ATOMERŐMŰVEK FOKOZATOS LEÁLLÍTÁSA ÉS A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY PÉLDÁJA

Az állami felelősség kérdése a közelmúltban az atomerőművek fokozatos leállítása (*Atomausstieg*) kapcsán is felmerült az atomenergia törvény (Atomgesetz)⁷⁰ 2011. július 31-én elfogadott 13. módosításáról szóló törvény rendelkez-

57 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 329.

58 BVerfG, Beschluss vom 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06, NJW 2010, 3422–3430.

59 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 329.

60 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 329.

61 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 329.

62 Shirvani 282 [5. II. 1. e) aa].

63 GG 1. cikk (3) bekezdés: Az alábbi alapjogok a törvényhozást, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást közvetlenül alkalmazandó jogként kötik.

64 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 282 [5. II. 1. e) aa].

65 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 283 [5. II. 1. e) aa].

66 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 283 [5. II. 1. e) aa].

67 BGH, Urteil vom 30.05.1983 – III ZR 195/81, NJW 1984, 560–561.

68 BGH, Urteil vom 30.05.1983, NJW 1984, 562.

69 OSSENBUHL–CORNILS i. m. [5. II. 1. e) aa].

70 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 23.12.1959.

zéseivel összefüggésben. A Szövetségi Alkotmánybíróság 2016. január 6-i ítéletében⁷¹ alapvetően alkotmányosnak minősítette a törvény szabályait, egyes szabályai kapcsán azonban megállapította a GG 14. cikkében garantált *tulajdonhoz való jog megsértését*. A 13. módosítás szerinti üzemidő-lejáratok fokozatok, valamint a 2010-ben biztosított kiegészítő árammennyiségek eltörlése a nukleáris erőművek üzemeltetőit és az áramszolgáltatókat eltérő módokon érintette.⁷² A jogirodalomban Thomas Schmitt és Tim Werner az állam alkotmányellenes törvény megalkotásáért fennálló felelősségének megállapítása mellett érvelt.⁷³ Azt azonban Schmitt és Werner is elismerte, hogy ehhez a felelősséghez *törvényi jogalap kellene*.⁷⁴

Egy másik aktuális esetkör a *koronavírus-járvány megfékezésével összefüggésben született jogszabályoké*. A védekezési intézkedések normatív alapját a fertőzések elleni védelemről szóló szövetségi törvény adta (Infektionsschutzgesetz, rövidítve és a továbbiakban: IfSG).⁷⁵ A koronavírussal összefüggésben az IfSG legjelentősebb módosítását az ún. „harmadik törvény a lakosság védelméről országos jelentőségű járványügyi helyzet esetén”⁷⁶ jelentette, amely számos korlátozás bevezetését tette lehetővé. A jogirodalomban e törvényekkel kapcsolatban is megerősítésre került az az álláspont, miszerint az érintett polgár *nem élhet az állam elleni kártérítési igénnyel*, mert *az állam nem felel sem az alkotmányellenes törvénnyel, sem az alkotmányellenes törvény felhatalmazásán alapuló alsóbb szintű jogszabállyal okozott károkért*.⁷⁷ Az étterem tulajdonosát a hatóság által elrendelt, a működést érintő korlátozások miatt, nem illeti meg kártérítési igény az intézkedést elrendelő tartománnyal szemben. Ilyen igény sem az IfSG-ből, sem pedig az IfSG 56. és 65. §-ai analóg alkalmazásával nem vezethető le. Ahogy a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság kifejti, az IfSG tizenkettedik fejezete olyan konkrét igényeket tartalmaz, mint a *keresetkiesés miatti kártalanítás* [IfSG 56. § (1) és (1a) bekezdése], az oltási károk utáni ellátási igény (IfSG 60. §), valamint az IfSG 65. § alapján védekezés céljából olyan tárgyak megsemmisítése, megrongálása vagy értékük más módon való csökkenése, vagy egyéb nem jelentéktelen vagyoni hátrány előidézése miatti kártalanítás, amelyek nem voltak kórokozók fertőzve vagy ezek hordozói, és ennek gyanúja sem merült fel. A jogalkotó e néhány konkrét esetre korlátozva biztosítja a kártalanítás lehetőségét, ami azt

jelenti, hogy ezen esetek bővítése *csak törvényi szintű szabályozással* történhetne.⁷⁸ A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság ezt a restriktív megközelítést a későbbiekben is megerősítette, egy fodrász⁷⁹ és egy hivatásos zenész⁸⁰ kártalanítási keresetével összefüggésben.

A 'hivatásos zenész' kártalanítási igénye kapcsán hozott ítélet rendelkező részének 5. pontja *rögzítette*, hogy a pandémia *szociális állami keretek között történő kezelésének összefüggésében nem merül fel az a kérdés*, hogy szükséges-e kivételes jelleggel egy felelősségi generálklauzulát felvenni az IfSG-be olyan hosszú távú intézkedésekre nézve, amelyek veszélyeztetik az egzisztenciát.

Ha a Szövetségi Parlament az IfSG 28. §-a (1) bekezdésének 1. és 2. mondata szerinti védelmi intézkedéseket rendel el (pl. megtiltja vagy korlátozza a vendéglátó-ipari egységek, üzemek, valamint a kiskereskedelem vagy nagykereskedelem működését) az IfSG 5. § (1) bekezdésének 1. mondata alapján megállapított országos jelentőségű járványügyi helyzet időtartamára (országos veszélyhelyzet), akkor nem merülhet fel hivatali kötelezettségszegés miatti kárigény, mert nem harmadik személy(ek) irányában fennálló kötelezettségről van szó. A törvény- vagy rendeletalkotó ugyanis kizárólag a közösség egészére vonatkozó szabályokat állapít meg, nem pedig meghatározott személyekre vagy csoportokra (harmadik félre, illetve felekre) nézve.⁸¹

4. A FELSŐBB SZINTŰ JOGSZABÁLYBA ÜTKÖZŐ JOGSZABÁLY MEGALKOTÁSÁVAL OKOZOTT KÁR (NORMATIVES UNRECHT)

A felsőbb szintű jogszabályba ütköző jogszabálynál (pl. rendeletek vagy normatív erővel bíró szabályzatok elfogadása útján) már *felmerülhet* az állam kárfelelőssége. Ilyenkor ezeket a jogszabályokat *önállóan* érinti valamilyen semmiségi ok, tehát ez nem a delegáló jogszabályra vezethető vissza. Ebből következik, hogy nem felel a tagállami jogalkotó, ha az uniós jog *végrehajtása céljából* alkot rendeletet: az uniós jogi aktus végrehajtásával esetlegesen okozott károkért kizárólag az uniós jogalkotó felelhet.⁸² A kommentárirodalomban olvasható kritika, hogy ezen az alapon az alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért való felelősséget is le lehetne vezetni *bírói jogfejlesztés* útján: egyrészt csak 'jogalkotási technikai kérdés', hogy az adott kérdést törvényi szinten vagy törvény felhatalmazása alapján alsóbb szinten szabályozzák, másrészt az állam felelősségének elismerése delegált jogalkotás esetén ugyanúgy kihat a Szövetségi Parlament, a tartományi parlamentek és a helyi önkormányzatok 'költségvetési felségjogára', mint ahogy kihatna, ha elismernék az állam alkotmányellenes törvénnyel

71 BVerfG, Urteil vom 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, NJW 2017, 217–242. o.

72 BVerfG, Urteil vom 06.12.2016, NJW 2017, 221.

73 Thomas SCHMITT–Tim WERNER: Die Staatshaftung für legislatives Unrecht am Beispiel des Atomausstiegs. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ), 2017, 24–25.

74 SCHMITT–WERNER i. m. 25. o.

75 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG), Ausfertigungsdatum: 20.07.2000.

76 Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020, Bundesgesetzblatt 2020 Teil I Nr. 52, ausgegeben am 18.11.2020, 2397.

77 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 112; Martin KMENT: Düstere Aussichten: Keine Entschädigung für die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise. *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW), 2020. 687.

78 BGH, Urteil vom 17.03.2022 – III ZR 79/21, NJW 2022, 2052–2261.

79 BGH, Urteil vom 11.05.2023 – III ZR 41/22, NVwZ 2023, 1188–1192. o.

80 BGH, Urteil vom 03.08.2023 – III ZR 54/22, NJW 2024, 218–225. o.

81 BeckOK BGB/Reinert/Kümper, 74. Ed. 01.05.2025, BGB § 839. 138.

82 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 56; Ossenbühl – Cornils i. m. 109 (2. IV. 5. c).

okozott károkért való felelősségét. Egyébként a bírói gyakorlat számos állami felelősségi tényállás igazításán keresztül úgy vezetett le új igényeket, hogy ez közpénzügyi következményekkel járt, és közben nem aggódott a bírói jogfejlesztés határai miatt.⁸³ A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenes törvénnyel okozott kárért való állami felelősség kapcsán követett ítélkezési gyakorlata alapvonalaiban ellentétes az EUB vonatkozó ítélkezési gyakorlatával.⁸⁴

A normatív erővel bíró szabályzatra példa a települési önkormányzat területrendezési és beépítési terve, amelynél a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság elismeri az 'individualizált jogviszonyt' a képviselő-testület – mint a BGB 839. § és a GG 34. cikke szerinti köztisztviselők – és a károsult érintett polgár között.⁸⁵ A települési önkormányzat képviselő-testületének hivatali kötelezettsége, hogy a településrendezési és beépítési tervek elkészítése során az érintett terület jelenlegi és jövőbeni tulajdonosait, valamint lakóit megóvják a régi környezeti terhelésekből eredő egészségkárosodásoktól. E kötelezettség megszegése kártérítési felelősséget von maga után a BGB 839. § és a GG 34. cikke alapján.⁸⁶ Így, ha törvény az egyéni érdekeket is mérlegelendő szempontnak minősíti, és ezeket a szempontokat nem, vagy nem kellő súllyal veszik figyelembe, az harmadik személy(ek) irányában fennálló hivatali kötelezettség megszegésének minősül.⁸⁷

Felmerül a *kisajátítással azonos hatású tulajdonba való beavatkozás* (lásd 3.4.2. alfejezet), mint felelősségi alap a felsőbb szintű jogszabályba ütköző jogszabállyal okozott kárért. Ossenbühl és Cornils szerint a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság az alkotmányellenes törvénnyel okozott károkért való állami felelősség kapcsán alkalmazott érvelése *vonatkozhatna* az alacsonyabb szintű normákra is. Problematikus a törvények és a rendeletek közötti különbségtétel a felelősség szempontjából, mert számos lényeges előírást nem a gyakran generálklauszula-szerű törvények, hanem a rendeletek tartalmaznak. A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság kapcsolódó esetjogának a felhívása nem meggyőző, mivel azok egyedi, szűk hatókörű döntések voltak, amelyek nem jártak költségvetésre kiterjedő, súlyos pénzügyi következményekkel.⁸⁸ Ezzel szemben a rendeleteknél (és az ezekhez hasonlóan kezelt közigazgatási utasításoknál) a károsultak köre *áttekinthetetlenül széles* is lehet. Amennyiben a felsőbb szintű jogszabályba ütköző jogszabállyal okozott kár széles körűt érint, a felelősség szűkítható lenne a 'különáldozat' fogalmán keresztül, amihez az szükséges, hogy a 'különáldozat' ne pusztán a norma jogellenességében merüljön ki, hanem tartalmát tekintve *megfelelően* a tulajdonba való jogszerű beavatkozáshoz kapcsolódó ún. 'áldozathozatali felelősségnek', vagyis másoktól elvárthoz képest *egyenlőtlen-séget* jelentsen.⁸⁹

5. AZ ALKOTMÁNYELLENES TÖRVÉNY (LEGISLATIVES UNRECHT) VAGY FELSŐBB SZINTŰ JOGSZABÁLYBA ÜTKÖZŐ JOGSZABÁLY (NORMATIVES UNRECHT) VÉGREHAJTÁSÁVAL OKOZOTT KÁRÉRT VALÓ FELELŐSSÉG

A hivatali kötelezettségszegés felelősségi tényálláson keresztül megközelítve az alkotmányellenes törvény (lásd 3.4.1. alfejezet), vagy felsőbb szintű jogszabályba ütköző jogszabály (lásd 4. fejezet) végrehajtásával (alkalmazásával) okozott kárra nézve bizonyosan kijelenthető, hogy a bírósági semmissé nyilvánításig a vitatott normát alkalmazó köztisztviselő nem jár el vétkesen.⁹⁰

A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság elvetette azt, hogy a *kisajátítással azonos hatású tulajdonba való beavatkozás* (lásd 3.4.2. alfejezet) intézménye alapján állapítsa meg a felelősséget az alkotmányellenes törvény végrehajtásával (alkalmazásával) okozott kárért.⁹¹ Ahogy Ossenbühl és Cornils rávilágít, az alkotmányellenes törvényt és annak a végrehajtását (alkalmazását) a kárfelelősség szempontjából egységként kell kezelni, mivel az igazgatási szinten megvalósuló végrehajtással okozott kár a jogellenes törvényi normára vezethető vissza, a közigazgatási aktusok csupán közvetítik és megvalósítják a jogellenes beavatkozást.⁹² *Nem lenne koherens* a szóban forgó közigazgatási aktusokat kártalanítást megalapozó *kisajátítással azonos hatású beavatkozásnak* tekinteni, mivel ezek csak továbbviszik a törvényben meglévő alkotmány-sértést.⁹³ Amennyiben felsőbb szintű jogszabályba ütköző jogszabály (lásd 4. fejezet) végrehajtásáról van szó, a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint nem merül fel probléma: mivel a jogellenes jogszabállyal okozott kár *kisajátítással azonos hatású tulajdonba való beavatkozást* valósít meg, így az ilyen jogszabály végrehajtása (alkalmazása) is ekként minősül.⁹⁴

6. AZ ÁLLAM FELELŐSSÉGE AZ UNIÓS JOGBA ÜTKÖZŐ JOGALKOTÁSÉRT

Az állam ilyen jellegű felelőssége a német jogban (is) a tagállami kártérítési jogon keresztül, az EUB által kimunkált uniós jogi elvek mentén valósul meg, és a tagállami bíróságok hatáskörébe tartozik. Kérdésként merül fel, hogy *sui generis* uniós jogi igényről van-e szó, vagy tagállami jogban gyökerező – esetünkben német jog szerinti – állammal szembeni kárfelelősségi igényről, amelyet az uniós joggal *összhangban kell értelmezni*, és az uniós jog elsőbbségének elvére *figyelemmel kell alkalmazni* (lásd 6.4. alfejezet).⁹⁵

83 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 57.

84 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 57.

85 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 108 (2. IV. 5. b).

86 A felperest egy egykori hulladéklerakó területén fekvő telek megvásárlása és beépítése folytán ért vagyoni kár megtérítésére irányuló igény az önkormányzattal szemben: BGH, Urteil vom 26.01.1989 - III ZR 194/87, NJW 1989, 976–979.

87 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 108 (2. IV. 5. b).

88 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 284 [5. II. 1. e) bb].

89 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 284–285 [5. II. 1. e) bb].

90 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 109 (2. IV. 5. c).

91 BGH, Urteil vom 10.12.1987 - III ZR 220/86, NJW 1988, 480.

92 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 285 [5. II. 1. e) cc].

93 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 285 [5. II. 1. e) cc].

94 OSSENBUHL–CORNILS i. m. 285 [5. II. 1. e) cc].

95 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

6.1. A TAGÁLLAM FELELŐSSÉGE AZ UNIÓS JOG MEGSÉRTÉSÉÉRT MAGÁNSZEMÉLYEKSEL SZEMBEN

Felmerülhet az állam felelőssége jogalkotással okozott kárért (*legislatives Unrecht*), ha a tagállami jogalkotó megsérti az Európai Unió jogát. Ha a tagállami jogalkotó tevékenysége csupán annyiban áll, hogy az uniós jog végrehajtásához szükséges rendeletet megalkossa, nem fog felelni az uniós szabály végrehajtásával okozott kárért, mivel ez kizárólag az uniós jogalkotónak tulajdonítható.⁹⁶ A közhatalmat gyakorló tisztviselő *hivatali kötelezettsége* nem csupán a német jogból, hanem elsődleges és másodlagos uniós jogból is fakadhat. Ez esetben is érvényesül a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság állandó ítélezési gyakorlata, amely szerint a törvényalkotással okozott jogsértések (*legislatives Unrecht*) esetén nem lehet szó harmadik személy(ek) irányában fennálló hivatali kötelezettség megszegéséről (lásd 3.4.1. alfejezet).⁹⁷

Ahhoz, hogy felmerüljön az Európai Unió jogát sértő jogalkotással okozott kár, az szükséges, hogy a megsértett uniós jogi norma *egyéni jogok* létrehozására irányuljon, és a jogsértés 'kellően súlyos' legyen. E felelősségre vonatkozóan nincs külön tagállami szabályozás, hanem közvetlenül az uniós jogból fakad: az EUB jogfejlesztése útján, első ízben a *Franco-vich* ügyben született ítélettel⁹⁸ nyert elismerést, és elveit az EUB alakítja. A felelősség alapja az uniós polgárok hatékony jogvédelmének az elve, a tagállamok lojális együttműködésének elve [EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése], és az uniós jog hatékony érvényesülésének az elve (*effet utile*).⁹⁹

Itt is a *közhatalmat gyakorló tisztviselő hivatali kötelezettségének megszegése* áll a felelősség központjában. Különösen ki kell térni azokra a hivatali kötelezettségekre, amelyek az EUMSZ 288. cikkének (3) bekezdése szerinti *irányelvekből* fakadnak. Emellé jön be az EUB jogfejlesztés útján elismert uniós jogi állami felelősségi alakzata (elemekre nézve lásd 6.2. alfejezet). Az uniós jogi felelősségi alakzat az állami cselekvés minden területét lefedi.¹⁰⁰ Az uniós jogi állami felelősség *szankciós jellegű* és a *tagállam a címzettje*. Az EUMSZ 340. cikk (2) bekezdése magának az Európai Uniónak állapítja meg a szerződésen kívüli felelősségét azokért a károkért, amelyeket intézményei vagy alkalmazottai okoznak feladataik teljesítése során. Ebből vezethető le az az elv is, hogy a tagállam kártérítési felelősséggel tartozik az elsődleges vagy másodlagos uniós jog alkalmazása során tanúsított jogellenes magatartásáért, méghozzá függetlenül attól, hogy melyik tagállami szervről van szó, és attól is, hogy a tagállam törvényhozói, végrehajtói, vagy igazságszolgáltatási minőségében cselekszik.¹⁰¹ A tagállam mellett a tartományok és közjogi testületek

is lehetnek károkozók.¹⁰² Hivatali kötelezettségek fakadhatnak olyan át nem ültetett irányelvekből, amelyeket *közvetlenül* kell alkalmazni.¹⁰³ Ez akkor áll fenn, ha a tagállam nem tett eleget vagy nem tett eleget határidőben, egészében az átültetési kötelezettségének, az irányelv tartalma feltétel nélküli, kellően meghatározott, és az alkalmazásához nincs szükség egyéb végrehajtási aktusra.¹⁰⁴ Az irányelv azonban csak az uniós polgár javára és a mulasztó tagállam hátrányára fejt ki közvetlen hatályt.¹⁰⁵

Az másik esetkör, amikor a tagállam *hibásan ültette át* az irányelvet.¹⁰⁶ Közhatalmat gyakorlók hivatali kötelezettségei fakadhatnak ezenfelül az EUMSZ 288. cikkének (2) bekezdése szerinti rendeletekből.¹⁰⁷ Mivel az EUMSZ-ben nincs erre vonatkozó szabályozás, a tagállami jog feladata, hogy a kártérítési keresetekre vonatkozóan meghatározza az illetékes bíróságokat és kialakítsa az eljárás rendjét.¹⁰⁸

Ennek során figyelembe kell venni az uniós jog általános elveit, különösen az egyenértékűség és a hatékonyság követelményét.¹⁰⁹ Az egyes tagállamok kártérítési jogában meghatározott anyagi és eljárásjogi feltételek egyrészt nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a kizárólag nemzeti jogot érintő hasonló keresetek esetében, másrészt a nemzeti jog feltételei nem alakíthatók úgy, hogy a kártérítéshez jutás gyakorlatilag lehetetlen vagy túlzottan megnehezített legyen.¹¹⁰ Ez utóbbi különösen azt jelenti, hogy a tagállam csak akkor háríthatja át a felelősséget más kötelezettre, ha ez a kötelezett személyének pusztán formális megváltoztatását jelenti, és *nem jár a károsult számára semmilyen egyéb hátrányos következménnyel*.¹¹¹

Az, hogy az uniós jog megsértése mikor alapoz meg kártérítési igényt, a jogsértés jellegétől függ. Az EUB az Európai Unió szerződésen kívüli kárfelelősségével [EUMSZ 340. cikk (2) bekezdés] összefüggő ítélezési gyakorlatára támaszkodva pontosította és továbbfejlesztette az uniós jog megsértése miatti felelősség feltételeit – kezdetben a nemzeti jogalkotó tekintetében. Amennyiben a jogalkotót széles körű mérlegelési jogkör illeti meg, különösen azért, mert olyan területen jár el, amelyet az uniós jog nem szabályoz részletesen, az állam uniós jogon alapuló kárfelelősségéhez a következő elemek teljesülése szükséges: *a)* a megsértett uniós norma egyéni jogot biztosít magánszemélyek számára, *b)* a jogsértés kellően súlyos, és *c)* ok-okozati összefüggés áll fenn a jogsértés és az egyén által elszenvedett kár között – lásd *Brasserie de Pêcheur* ügy.¹¹² E három feltétel az állam uniós jogon alapuló kárfelelősségének

96 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 56.

97 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 161.

98 Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai kontra Olasz Köztársaság C-6/90. és C-9/90. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1991:428.

99 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 161.

100 Robert BEY – Ulf PRECHTEL – Michael TERWIESCHE – Bernd ZLOCH: Abschnitt 5 Kernbereiche des Verwaltungsrechts, Kapitel 34 Staatshaftungsrecht. In: Michael TERWIESCHE – Ulf PRECHTEL (Hrsg): *Handbuch Verwaltungsrecht*. 5. Auflage. Hürth, Carl Heymanns-Wolters Kluwer, 2025. 533. o.

101 BEY–PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. Kapitel 34. 534.

102 BEY–PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. Kapitel 34. 534.

103 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 162.

104 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 162.

105 M. H. Marshall kontra Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), 152/84. sz. ügy, ECLI:EU:C:1986:84.

106 Denkvit International BV, VITIC Amsterdam BV és Voormeer BV kontra Bundesamt für Finanzen, C-283/94., C-291/94. és C-292/94. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1996:387.

107 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 162.

108 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 162.

109 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 162.

110 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 162; BEY–PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. 544.

111 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 163.

112 Brasserie du Pêcheur SA kontra Bundesrepublik Deutschland és The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte: Factorame Ltd és társai, C-46/93. és C-48/93. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1996:79.

általános feltételévé emelkedett. Ez egy vétkességtől független felelősségi alakzat.¹¹³ Vannak olyan esetek, amikor az uniós jog valamilyen eredmény elérésének meghatározásával, illetve magatartási vagy tartózkodási kötelezettségek előírásával korlátozza a tagállami jogalkotó mérlegelési jogkörét (lásd pl. *Francovich* ügy). Ilyenkor a 'kellően súlyos' jogsértés követelményének szintje szignifikánsan alacsonyabb.¹¹⁴

6.2. A FELELŐSSÉGI ALAKZAT HÁROM ELEME

6.2.1. A FELELŐSSÉG ELSŐ ELEME: EGYÉNI JOGOT BIZTOSÍTÓ UNIÓS JOG MEGSÉRTÉSE

Az uniós jog megsértése állhat akár elsődleges, akár másodlagos jog megsértésében, amelynek *nem csak részben* célja az egyéni jogok (uniós alanyi jogok) biztosítása.¹¹⁵ E tekintetben az elvárások jelentősen alacsonyabbak, mint amikor közjogi alanyi jogok megsértéséről van szó, mivel elegendő a 'reflexszerű' hatás.¹¹⁶ A felelősség szempontjából egyaránt releváns lehet a tevés és a mulasztás.¹¹⁷ Az, hogy a felelősséget megalapozó magatartás közjogi vagy magánjogi természetű-e a nemzeti jog szerint, nem befolyásolja az uniós jogon alapuló tagállammal szembeni felelősségi igényt.¹¹⁸ Irányelv esetén a felelősséget egyaránt megalapozza az irányelv át nem ültetése, hibás vagy elkésztett átültetése.¹¹⁹

Nincs jelentősége, hogy melyik tagállami szerv sérti meg az uniós jogot – így a köztisztviselő által tett nyilatkozat az államnak tulajdonítható, ha a címzettek a körülmények alapján joggal feltételezhetik, hogy a tisztviselő ezeket a nyilatkozatokat ilyen minőségében teszi.¹²⁰ Az EUB által kidolgozott felelősségi elvek alkalmazandók akkor, ha a tagállami jogalkotó köteleességét megszegve elmulasztotta valamely törvény uniós normához való igazítását (*Brasserie de Pêcheur* ügy). *Ha jogalkotással okozott kárról van szó*, akkor az EUB figyelemmel van arra, hogy a tagállami jogalkotót alapvetően széles körű mérlegelési és alakítási mozgásterrel illeti meg. Irányelvekre vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy nincs mérlegelési jogkör, ha arról van szó, hogy *át kell-e ültetni*, azonban van mérlegelési jogkör abban a tekintetben, hogy *hogyan kell átültetni*.¹²¹

6.2.2. A FELELŐSSÉG MÁSODIK ELEME: A JOGSÉRTÉS KELLŐEN SÚLYOSSÁGA

Annak megítélésakor, hogy fennáll-e *kellően súlyos jogsértés*, a tagállami bíróságoknak a következőket kell figyelembe

venniük: a) a sértett uniós rendelkezés egyértelműségét és pontosságát; b) a tagállam mérlegelési jogkörének terjedelmét; c) azt, hogy a kárt szándékosan vagy nem szándékosan okozták-e; d) a jogi tévedés (értelmezési hiba) menthetőségét vagy menthetetlenségét; továbbá e) azt a körülményt is, hogy esetleg valamely uniós szerv magatartása hozzájárult-e a tagállam uniós jogot sértő eljárásához.¹²²

Az EUB vonatkozó ítélezési gyakorlatában lefektetett elvek irányadóak (*Brasserie de Pêcheur* ügy; *British Telecommunications* ügy¹²³). Általában akkor állapítható meg a *kellően súlyos jogsértés*, ha a tagállami hatáskörök kereteinek nyilvánvaló és súlyos túllépéséről van szó.¹²⁴ A *kellően súlyos jogsértés hiányára* utalhat az a körülmény, hogy az Európai Bizottság az erre beérkezett panaszok ellenére sem indít kötelezettség-szegési eljárást az adott tagállammal szemben.¹²⁵

Az irányelv hibás, de *tartalmilag vállalható átültetése* nem jelenti azt, hogy az átültetés *kellően súlyos jogsértést* valósítana meg.¹²⁶

Ahogy Papier és Shirvani kifejti, a német jogban a hivatali kötelezettség-szegésből fakadó felelősségnél megkövetelt, és az alkotmányellenes törvények, illetve jogellenes rendeletek esetén a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság ítélezési gyakorlata szerint *hiányzó* „harmadik személy(ek) irányában (meghatározható személyekkel szembeni) kötelezettség” vizsgálata *nem jöhet szóba* a tagállami jogalkotónak tulajdonítható, uniós jogba ütköző magatartásnál. Ennek megkövetelése ugyanis gyakorlatilag *ellehetetlenítené* vagy *indokolatlanul megnehezítené* a kártérítési igény érvényesítését, és ellentétben állna a tagállami bíróságok azon kötelezettségével, hogy biztosítsák az uniós jog maradéktalan érvényesülését, valamint hatékonyan védjék a magánszemélyek jogait.¹²⁷

A *kellően súlyos jogsértés* követelménye, mint a felelősség fogalmi eleme az EUB által elismert ún. *primer jogvédelem elvével* (*Brasserie de Pêcheur* ügy; egyébként a német közjog elméleti kategóriája) együttesen *megfelelő szűrőként* szolgál a tagállamok szükséges mozgásterének biztosítása érdekében, így a jövőben sem kell számolni a felelősségből fakadó aránytalanul nagy kötelezettségekkel.¹²⁸ Az ún. *primer jogvédelem* elve a jogellenes állami aktusok megszüntetését és hatályon kívül helyezését célzó jogorvoslatot jelenti, szemben a *szekunder jogvédelemmel*, amely az okozott károk megtérítésére fókuszál. A *tagállam vétkességét* mint a klasszikus polgári jogi felelősség elemét *bizonyítani nem kell*,¹²⁹ *nem jelenik meg önálló tényállási elemként*. A *kellően súlyos jogsértés* kritériuma *túlnyomórészt betölti az objektivizált vétkesség-felfogás szerepét*,¹³⁰ a *vétkességet* ennek körében lehet figyelembe venni.¹³¹

113 BEY-PRECHTEL-TERWIESCHE-ZLOCH i. m. 533.

114 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 164.

115 BEY-PRECHTEL-TERWIESCHE-ZLOCH i. m. Lásd még: Kapitel 34. 535–536. o.

116 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 165.

117 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 165.

118 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 165.

119 BEY-PRECHTEL-TERWIESCHE-ZLOCH i. m. Kapitel 34. 538; MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 162; OLBERG i. m. 204.

120 A.G.M.-COS.MET Srl kontra Suomen valtio és Tarmo Lehtinen, C-470/03. sz. ügy, ECLI:EU:C:2007:213

121 BEY-PRECHTEL-TERWIESCHE-ZLOCH i. m. Kapitel 34. 538.

122 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 166; BEY – PRECHTEL-TERWIESCHE-ZLOCH i. m. Kapitel 34. 537. o.

123 The Queen kontra H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc. C-392/93. sz. ügy, ECLI:EU:C:1996:131.

124 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 166.

125 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 166.

126 BEY-PRECHTEL-TERWIESCHE-ZLOCH i. m. Kapitel 34. 538. o.

127 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 166.

128 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 166.

129 BEY-PRECHTEL-TERWIESCHE-ZLOCH i. m. Kapitel 34. 541. o.

130 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 166.

131 BEY-PRECHTEL-TERWIESCHE-ZLOCH i. m. Kapitel 34. 541. o.

6.2.3. A FELELŐSSÉG HARMADIK ELEME: AZ OK-OKOZATI ÖSSZEFÜGGÉS

A bekövetkezett kár és az uniós jog megsértése között közvetlen, okozati és adekvát összefüggésnek kell fennállnia (lásd *Brasserie de Pêcheur* ügy).¹³² Azt, hogy fennáll-e a közvetlen okozatosság, a tagállami jog szerint kell eldönteni, a német jog estében így az adekvát kauzalitás tana lesz irányadó.¹³³ Egy minden körülményt ismerő szemlélő nézőpontjából a kár bekövetkezése nem lehet olyan, amivel az általános életpaszta- lat alapján nem kell számolni. Emellett a kárnak a megsértett uniós norma által védett érdekek körébe kell esnie.¹³⁴

6.3. A KÁRTÉRÍTÉSRE ALKALMAZANDÓ SZABÁLYOK

A kártérítés jellegét és mértékét az eljáró tagállami bíróságok a tagállami jog elvei szerint határozzák meg¹³⁵ – a német jogban ennek normatív alapja a BGB 249–250. §-ai¹³⁶ –, ami- nek során tekintettel kell lenniük az uniós jog iránymutatásai- ra.¹³⁷ A kártérítésnek arányban kell állnia a bekövetkezett kár- ral,¹³⁸ és az elmaradt hasznot is magában foglalja.¹³⁹ Olyan állásponttal is lehet találkozni, amely szerint a BGB 839. § sze- rint hivatali felelősségtől eltérően a kártérítési igény nemcsak pénzbeli kártérítésre, hanem természetbeni helyreállításra is irányulhat.¹⁴⁰ Az EUB ítélkezési gyakorlata alapján a kártéríté- si követelést szűkítő tényező az esetleges közrehatás, beleértve az (ésszerűen elvárható) *primer jogvédelem* (jogorvoslatok) kimerítésének kötelezettségét is.¹⁴¹

Ugyanígy alkalmazandóak a tagállami polgári jog kártéri- tési követelés elévülésére vonatkozó szabályai (a német jogban a BGB 195. §-a alapján az általános elévülési idő 3 év),¹⁴² ellen- ben az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás nem eredményezi az elévülés nyugvását a BGB 204. § (1) be- kezdés 1. pontja¹⁴³ szerint.¹⁴⁴

A GG 34. cikkének harmadik mondatának és a közigazga- tási perrendtartás (Verwaltungsgerichtsordnung, rövidítve VwGO)¹⁴⁵ 40. § (2) bekezdés első mondatának megfelelően a polgári peres út (polgári jogi igény érvényesítése) a bírósági

szervezetről szóló törvény (Gerichtsverfassungsgesetz, rövi- dítve GVG)¹⁴⁶ 71. § (2) bekezdés 2. pontjából következően a tartományi bíróságok (hozzávetőlegesen: törvényszék) kizá- rólagos hatáskörébe tartozik.¹⁴⁷

6.4. AZ ÁLLAM UNIÓS JOG ALAPJÁN FENNÁLLÓ ÉS TAGÁLLAMI JOG ALAPJÁN FENNÁLLÓ KÁRFELELŐSSÉGÉNEK EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA

Az állam uniós jog és tagállami jog alapján fennálló kárfe- lelőssége közötti viszony tisztázatlannak tűnik.¹⁴⁸ Két megkö- zelítést kell számba venni. Az egyik megközelítés, hogy egy *sui generis* uniós jogi igényről van szó, amely a tagállami jog fele- lősségi tényállásai mellett érvényesül. Ez esetben a tagállami jog szabályai kizárólag a kártérítés mértékének meghatározásá- ra, valamint az érvényesítés eljárásjogi kérdéseiben irányadó- ak. A másik megközelítés, hogy csupán uniós jogi minimumkö- vetelményekről van szó: a kártérítési igényt a mindenkor állami felelősségre vonatkozó tagállami szabályok szerint, azok kere- tei között kell érvényesíteni. Ilyenkor a tagállami szabályokat az uniós joggal összhangban kell értelmezni, illetve adott eset- ben az uniós jog alkalmazási elsőbbsége érvényesül.¹⁴⁹

A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság az első megközelítést kö- veti, tehát *sui generis* uniós jogi kárfelelősségi igényként fogja fel.¹⁵⁰ Ugyanígy fogják fel az alsóbb fokú bíróságok is, és a hatásköri és eljárás szabályok a hivatali kötelezettségszegés miatti felelősség szabályai szerint alakulnak.¹⁵¹

Papier és Shirvani szerint a második megközelítés, azaz az EUB által megállapított követelményeknek minimumköve- telményként való felfogása előnyösebb. Erre azt az érvet hoz- zák, hogy az EUB behatóan foglalkozik a tagállami jog felelős- séget megalapozó tényálláselemeivel, és megvizsgálja, hogy ezek ne legyenek kedvezőtlenebbek, mint a megfelelő belső jog szerinti igények esetén, továbbá, hogy ezek ne tegyék a kártérítéshez jutást gyakorlatilag lehetetlenné vagy arányta- lanul nehézé (*Brasserie de Pêcheur* ügy).¹⁵² Számos előnnyel jár, ha az államot az uniós jog megsértéséért terhelő kárfelelős- séget nem az uniós jog alapján fennálló *sui generis* jogalap- ként, hanem a tagállami szabályozással szemben támasztott minimumkövetelményként fogják fel.¹⁵³ Így a tagállami jog- rendszerek a szubszidiaritás elvének megfelelő mozgásteret kapnak, így lehetőség van arra, hogy elejét vegyék a tagállami jog (további) széttöredezésének. Emellett az egyenértékűség elvére figyelemmel a tagállami jog már ismert megoldásaira lehet támaszkodni.¹⁵⁴

132 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 168.

133 BEY–PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. Kapitel 34. 548. o.

134 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 168.

135 Vö. Calliess/Ruffert/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 340. 71.

136 BEY–PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. Kapitel 34. 549. o.

137 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 169.

138 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 169.

139 BEY–PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. Kapitel 34. 549. o.; Calliess/ Ruffert/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 340. 72.

140 Calliess/Ruffert/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 340. 72.

141 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 169; BEY– PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. Kapitel 34. 550–551. o.; Calliess/ Ruffert/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 340. 74.

142 BEY–PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. Kapitel 34. 541. o.

143 A BGB 204. § (1) bekezdés 1. pontja szerint az elévülés nyugszik a teljesítésre kötelezésre vagy az igény megállapítására, a végrehajtási záradék kiállítására, illetve a végrehajtási ítélet meghozatalára irányuló kereset benyújtása esetén.

144 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 169; Danske Slagterier kontra Bundesrepublik Deutschland, C-445/06. sz. ügy, ECLI:EU:C:2009:178.

145 Verwaltungsgerichtsordnung, Ausfertigung: 21.06.1960, in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991.

146 Gerichtsverfassungsgesetz, Ausfertigungsdatum: 12.09.1950, in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975.

147 BEY–PRECHTEL–TERWIESCHE–ZLOCH i. m. Kapitel 34. 554.

148 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

149 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

150 BGH, Urteil vom 14. 12. 2000 - III ZR 151/99, NVwZ 2001, 468.

151 Landgericht Bonn, Urteil vom 16.04.1999 - 1 O 186/98, NJW 2001, 816; Landgericht Hamburg, Urteil vom 06.08.1999 - 303 O 48/99, NVwZ 2000, 477–478.

152 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

153 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

154 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

Ezzel szemben, ha az EUB által meghatározott követelményeket úgy fogják fel, mint az állam felelősségének *kimerítő feltételeit*, akkor ez azt jelenti, hogy a tagállamok a felelősség megállapítása körében teljes mértékben feladják hatáskörüket.¹⁵⁵ Az is kérdéses, hogy egy teljesen önállóan operáló uniós jogi kárfelelősségi igény 'kifejlesztése' még belefér-e egyáltalán az EUB jogfejlesztési jogosítványába – vagy azon már túlterjeszkedik.¹⁵⁶

Papier és Shirvani arra a következtetésre jut, hogy az uniós jog német közhatalmi szervek általi megsértése miatti kárigények *a német jog állami felelősségi rendszere*

szerint alakulnak. Ugyanakkor az uniós joggal összhangban történő értelmezésre és az uniós jog elsőbbségének elvére figyelemmel *a német jogot az állami felelősség uniós jog szerinti elveihez kell igazítani*.¹⁵⁷ Semmi sem szól az ellen, hogy a felelősséget a GG 34. cikkének első mondata alapján a megfelelő közjogi jogi személyre telepítsék. Nem szükségszerű, hogy az uniós jog közhatalom részéről történő minden megsértése esetén a szövetségi állam (Bund) feleljen.¹⁵⁸

155 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

156 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

157 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170.

158 MüKoBGB/Papier/Shirvani, 9. Aufl. 2024, BGB § 839. 170; 732. lábjegyzet.