

A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodásban

ROZSNYAI KRISZTINA

The essay investigates special procedural aspects of the principle of effective legal protection through administrative justice. It aims at showing that the present rules concerning the aim of civil procedure and the task of the court in the Code on Civil Procedure are an inadequate framework for administrative justice. The essay explores the principles of administrative justice, first, according to the requirements of the system of checks and balances underlying the Hungarian Constitution and the recent developments of administrative litigation in this relation. Secondly, it gives a panorama on the principles evolved in European Administrative Law and aims to give insights into several national regulations and/or doctrines on the special principles of administrative justice throughout Europe. The article argues on both these grounds that administrative justice cannot be restricted to ensuring the protection of the rights and interests of private persons through the logic of civil procedure, as is the actual legal situation in the Code on Civil Procedure. The constitutional role of administrative justice, the inequality of the parties, the legal complexity of administrative cases afford a special role of the court in granting immanent legal protection against the administration. The principle of effective judicial protection concentrates these aspects. Therefore, it would be helpful to have it in mind when deciding on the scope of the Code on Civil Procedure and on the new rules on the procedures of administrative courts. This way legislation would be able to consider the specialties of administrative justice and provide for an adequate new procedural framework.

I. Bevezetés

1. A polgári perjogi szabályok rekodifikációja: rendszerszintű döntések

„A közigazgatási bírászkodási rendszer kialakításakor Magyarországon is állást kell foglalni a tekintetben, hogy a német, osztrák hagyományokat átvéve az egyén szubjektív jogainak védelmére helyezzük-e a hangsúlyt, vagy a fejlődésben egyre inkább teret hódító objektív jogvédelemet helyezzük előtérbe” – írta Trócsányi László a nem sokkal korábban indult *Acta Humana* 4. számában 1991-ben.¹ Érdemes a folyóirat újraindí-

1 TRÓCSÁNYI László (if.): A közigazgatási bírászkodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Humana*, 4/1991, 39–50., 49.

tásának apropóján megvizsgálni tehát, hogy az elmúlt több mint két évtizedben ezen a téren² a jogfejlődés milyen irányt vett.

Noha már a második világháború előtti jogirodalom rámutatott arra, hogy a szubjektív jogvédelem – azaz az egyéni jogok és jogos érdekek védelmének – kizárólagossága nem tartható fenn,³ az objektív jogvédelem – a tárgyi jog védelme – felé való elmozdulást elsősorban az uniós csatlakozásunk alapozta meg.⁴ Kisebbség-nagyobb visszalépések ellenére mondhatjuk mára azt, hogy az objektív jogvédelem igényét egyes esetekben már elismeri a magyar közigazgatási (per)jog is.⁵ Ezek a behatások nagyrészt a közigazgatási hatósági eljárásjog felől, elsősorban a jog, jogos érdek érintettsége nélküli ügyféli jogállás biztosításán keresztül⁶ érik a perjogot, de az utóbbi idők perjogi módosításai: a hivatalbóli bizonyítás elrendelésének,⁷ a bizonyítási teher megfordulásának,⁸ illetve a döntés más jogalpra helyezését elvi lehetősége⁹ is ebbe a körbe tartozik. Ezek a jelenségek beleillenek azokba a nemzetközi tendenciákba, amelyek már a fent idézett tanulmány megírásakor is az objektív jogvédelem felé való elmozdulást jelezték. Ez a tendencia azóta, különösen is az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatására – meg-megtorpanva bár – egyre erősödik.¹⁰ A jogalkotó számára a polgári perrendtartás szabályainak rekodifikációja tehát igen fontos állomás lesz e tekintetben, hiszen már az arról való döntés is, hogy a Pp. továbbra is tartalmazza-e a közigazgatási perek szabályait, egyfajta – ha nem is ügydöntő – választ jelent erre a kérdésre. További fontos kérdés a (re)kodifikáció során, hogy milyen alapelvek mentén kerülnek újra szabályozásra a közigazgatási perek, hiszen az új közigazgatási perjogi szabályok megalkotásának egyik alapköve éppen e két jogvédelmi igény kö-

2 Az objektív és a szubjektív jogvédelem mibenlétéről l. TRÓCSÁNYI, i. m., ill. Rozsnay Krisztina: A közigazgatási bíraskodás megteremtésének sarokkövei. In: Varga Zs. András – Fröhlich Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*, 2011. 73–98.; 73–74.

3 L. pl. WCLASSICS Gyula: Perjogi alapelvek a közigazgatási bíraskodásban, *Jogállam*, 3/1913, 7. vagy GOLTNER Dénes: *A közigazgatási bíraskodás helyzete és jövője a nemzetközi jogfejlődésben*, Budapest, 1941, 3–11.

4 SZEGEDI László: A társadalmi, érdekvédelmi szervezetek keresetindítási joga környezetvédelmi ügyekben – Eljárásjogi szabályozás európai nyomás alatt? *Themis*, 2/2011, 136–153.

5 L. részletesen ROZSNYAI Krisztina: A barnamedve esete a szalámmal: A közigazgatási jog a nemzetközi jog és az európai jog kölcsönhatásainak terében – az érintett nyilvánosság hatósági eljárásba történő bevonásának példáján keresztül. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, ELTE ÁJK, 2013, 255–271., http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf.

6 Ezek az ún. kvázi ügyfelek, a feladatkörében érintett közigazgatási szerv, illetve külön jogszabályi rendelkezés esetén a civilszervezetek a Ket. 15. § (4)–(5) bekezdése alapján. L. részletesen Rozsnay (2013), 258 skk.

7 Pp. 336/A. § (1) bekezdés.

8 Pp. 336/A. § (2) bekezdés.

9 Pp. 339. § (3) bekezdés – ehhez éppen a keresethez kötöttség miatt nem kapcsolódik számottevő bírói gyakorlat egyelőre, l. HUBER Gábor: Pp. 339. § in BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, 2013, Budapest (a továbbiakban: BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS: *Nagykommentár*).

10 SZEGEDI László: Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére tekintetében. *Pro Publico Bono*, 2011/2., 57–76., 70–73.

zötti egyensúly megteremtésében rejlik. Jelen tanulmányban e döntéshez szeretnénk szempontokat szolgáltatni a közigazgatási bírászkodás célja és az azt kifejező *sui generis* alapelv(ek) vizsgálatán keresztül.

2. Az alapelvek mint a rendszerszintű döntések kifejeződései

Az alapelvek normatanilag szemlélve ugyanolyan szabályok, mint egy adott jogszabály egyéb normái. Az alapelvi minőség arra mutat rá, hogy egy nagyon fontos szabályról van szó.¹¹ Olyan szabályról, amely – bizonyos szempontból – az egész szabályozás rendszerét meghatározza, sarokkőként működik. Az alapelvek sajátossága, hogy általában nagyon absztrakt módon megfogalmazott szabályok, amelyek ilyen tág értelmezési teret hagynak.

Az alapelveknek több funkciójuk van. Egyrészt segítik a joganyag rendszerezését, másrészt a jogalkalmazásban is fontos gyakorlati szerepet játszanak. Utóbbin belül beszélhetünk argumentációs, azaz a jogi érvelést segítő szerepről: felhasználhatóak a jog értelmezéséhez vagy a pozitív jog korrekciójához, illetve a jogértelmezés helyességének másodlagos bebizonyításához. Nem hatályos szabályok alkalmazását is biztosíthatják, így akár már nem hatályos nemzeti vagy más jogrendekbe tartozó szabályok (pl. uniós normák vagy a nemzetközi jog szabályai), vagy éppen erkölcsi normák alkalmazását teszik lehetővé. Jogfejlesztő funkciójuk az előbbi funkciók fényében megkérdőjelezhetetlen. Űn. metanormatív funkcióval is rendelkeznek, amelyen belül a jogalkotást orientáló szerep, illetve a jogi szabályozást legitimáló szerep emelendő ki, valamint számos esetben társadalmi integrációs funkció is kimutatható.¹²

Az alapelvek itt vázolt tulajdonságai miatt tehát alapvető jelentőségű annak tisztázása, hogy vannak-e a közigazgatási bírászkodásnak ilyen alapelvei. Ez a kérdés vizsgálható a nemzeti jog szintjén, mind az alkotmányos, mind a perjogi szabályok felől (II.), és vizsgálható természetesen összehasonlító jogi szempontból is (III.).

II. A közigazgatási bírászkodás célja, a közigazgatási jogvitában eljáró bíróság feladata

1. Az Alaptörvény releváns rendelkezései

Fontos megvizsgálni, hogy az alkotmányos szabályok mondanak-e valamit a közigazgatási bírászkodás céljáról vagy esetleges speciális alapelveiről.¹³ Speciálisan a közigazgatási bírászkodás kapcsán az Alaptörvénynek három rendelkezésére kell figyelemmel lennünk. Az egyik a jogállamiság elvét kimondó B) cikk (1) bekezdése, illetve az ezen

11 JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 2007, 55.

12 A funkciókat részletesen bemutatja Jakab, i. m. 57–63.

13 Természetesen az igazságszolgáltatásra vonatkozó alapelvek a közigazgatási bírászkodás számára is érvényesek, ezeket a tanulmányban adotttnak vesszük, és csak annyiban foglalkozunk velük, amennyiben esetlegesen eltérés mutatkozik tőlük a közigazgatási bírászkodás sajátosságai miatt.

elv részlemét képező, a hatalmi ágak elválasztását kimondó tétel [C] cikk (1) bekezdés]. A másik a bíróság hatáskörére vonatkozó 25. cikk (2) bekezdés b), amely szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről,¹⁴ a harmadik pedig a hatósági és más közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jogot kimondó XXVIII. cikk (7) bekezdés.

A közigazgatási bíráskodás célja tehát e rendelkezésekből kiolvasható: a közigazgatás feletti hatékony ellenőrzés, annak megakadályozása, hogy a közigazgatás jogellenesen korlátozza a polgárok és szervezeteik jogait és érdekeit. A hatalmi ágak megosztásának az elve és a jogállamiság elve megköveteli, hogy a bíróság mint „fék” a közigazgatás minden jogellenes cselekményével szemben igénybe vehető legyen. Az egyének számára ennek lehetőségét a jogorvoslati jogon keresztül azokban az esetekben biztosítja nyilvánvalóan az Alaptörvény, amelyekben a jogaik vagy jogos érdekeik sérülnek. Erre nézve az alkotmánybírói gyakorlat már számos iránymutatást fogalmazott meg, gondoljunk akár a jogorvoslati joggal kapcsolatban kifejtettek¹⁵ (pl. a sérelem jogorvoslati eljárás általi orvosolhatósága mint immanens tartalom, azaz megfelelő döntési jogkör rendelkezésre állása, a bíróság elé vitt ügy tartalmi vizsgálatának lehetősége, nem csak formális jogorvoslat biztosítása stb.), akár a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése kapcsán kifejtettek¹⁶. Azonban éppen a hatalmi ágak elválasztásának elvére tekintettel nem állhatunk meg az alanyi jogok védelmének elvénél, nem elegendő a szubjektív jogvédelem. Bibó Istvánt idézve: *„A hatalmak elválasztásának a követelményében nem az a lényeges, hogy először ilyen vagy olyan szempontok szerint elkategorizáljuk az államhatalmokat két-, három- vagy többféle hatalomra, azután elvi követelményként kimondjuk, hogy ezeket egymástól feltétlenül és mereven el kell választani; hanem az, hogy a társadalomban található legerősebb hatalomkoncentrációt meg kell gyengíteni különálló hatalmi erőcsoportok kiszakításával, bizonyos funkcióknak – elsősorban a törvényhozásnak és a bíráskodásnak – a hatásköréből való kivonásával. Az elv belső értelme szerint a végrehajtó hatalom »megvédésének« csak akkor van értelme, ha a törvényhozás vagy a bíráskodás részéről fenyeget olyan hatalomkoncentráció, mely a hatalomgyakorlás igazságosságát veszélyezteti. Noha ez a veszély a bíráskodás részéről – a politizált bíráskodás esetétől eltekintve – alig fenyegetett, mégis a végrehajtó hatalom aktusainak bírói megítélés alá való vonását sokáig akadályozta Európában a hatalmak megosztásának ilyen módon*

14 A c) és d) pontban külön kiemelt önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll-eljárásokat tág értelemben véve magában foglalja ez a fogalom, l. ennek részleteiről TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 7–8/1990, 253–263., DARÁK Péter – PATYI András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybírói és a közigazgatási bíróság között, *Alkotmánybírói Szemle*, 2010/2. 82–89.; 88.; PACZOLAY Péter: Töprengések alkotmánybírói hatáskörökről, *Alkotmánybírói Szemle*, 2010/1. 11–15., 15.; ill. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára, *Jogtudományi Közlöny*, 2013/3., 147–153, 151.

15 L. összefoglalóan pl. 25/2012. (V. 18.) AB határozat [52], ABH 2012, 22, 31–32.

16 L. részletesen: HOFFMAN István: A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatási hatósági eljárásban – különös tekintettel a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára. *Themis*, 2006/1., 27–38.

félreértett elve. Ezt a merőben doktriner jellegű akadályt győzte le a jogállam gondolata, mely szerint a modern jogi állam nevét csak az olyan állam érdemli meg, mely a végrehajtó hatalom bármiféle jogsértő aktusával szemben lehetővé teszi a pártatlan fórumhoz való fordulást. [...] A jogállam gondolata tehát végeredményben annyit jelent, hogy az eddig izoláltan különválasztott bírászkodó hatalmat organikus egyensúlyozó tényezőként építi bele a törvényhozó és végrehajtó hatalom egymás közötti harcába. [...] A 20. század kétségtelenül bizonyos visszahatást hozott a jogállamnak azzal a felfogásával szemben, mely a közigazgatási jogvédelmet mindenekelőtt az alanyi jogok számára szervezte meg. Ez a beállítás, melyet legmerekvebben a 19. századi német jogtudomány és joggyakorlat követett, a közigazgatási jogszerűség gondolatának a megszükitését jelentette. A vele szemben támadt visszahatásnak tehát nem az az értelme, hogy a jogszerűség követelményén ma kevesebb hangsúly volna, hanem inkább az, hogy a közigazgatási jogszerűségnek egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemlélete helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, mely a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közösség érdekének és ügyének tekinti.¹⁷

Ezt a szemléletet kell tehát a közigazgatási bírászkodás céljának meghatározásakor érvényre juttatni. A „bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről” fordulat alkalmas arra, hogy mind a szubjektív, mind az objektív jogvédelmet megalapozza. A lényeg a közigazgatási határozat törvényességének biztosítása, nem csak és kizárólag a jog- és érdeksérelem reparálása. Mivel azonban az Alaptörvény ennél konkrétabban nem rendelkezik erről, a perjogi szabályokra marad annak megfogalmazása, hogy mi is a bíróság feladata a közigazgatási perben.

2. A bíróság feladata a közigazgatási perben a hatályos perjogi szabályok szerint

A Pp. bevezető rendelkezései között rendelkezik a törvény céljáról: „1. § Ennek a törvénynek az a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa.” A „bíróság feladata a polgári perben” cím alatt ez a következőképpen folytatódik: „2. § (1) A bíróságnak az a feladata, hogy – összhangban az 1. §-ban foglaltakkal – a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.”

A különleges perekre vonatkozóan a Pp. nem állapít meg kiegészítő cél- és feladatmeghatározásokat. Arra a kérdésre, hogy a közigazgatási perben a bíróságnak mi a feladata, nem ad külön választ – tehát elvileg ugyanaz, mint polgári perekben. Annyit tudunk még meg a XX. fejezet címéből, hogy a közigazgatási perek tárgya a közigazgatási határozatok felülvizsgálata. Éppen ezért célszerű lenne kimondani, hogy a közigazgatási perben a bíróság feladata, hogy a közigazgatás cselekményeivel és mulasztásaival szemben hatékony jogvédelmet biztosítson azok számára, akiknek a

17 BIBŐ István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In *Válogatott tanulmányok*, I. kötet, 271–294, 278–279.

jogát vagy jogos érdekét ezek sértik. Feladata továbbá a bíróságnak annak biztosítása, hogy a hatóságok és egyéb állami szervek hatásköreiket azok céljával egyezően, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolják.¹⁸

Fontos ugyanis szem előtt tartani, hogy – ahogy az már említésre került – a szubjektív jogvédelem ugyan a legfontosabb, de nem egyetlen célja a közigazgatási bírászkodásnak.¹⁹ Ez mára már a XX. fejezet egyes rendelkezéseiből, illetve a bírói gyakorlatból is kiderül. Az Alkotmánybíróságnak kétségtelenül igaza van abban, hogy: „A polgári per rendelkezési jogra vonatkozó alapelvének sérelme egyben az önrendelkezés alkotmányos jogának sérelmét jelenti, amely a jogállamiság alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. A jogállami alkotmány – egyebek között – eljárási garanciákat nyújt az alanyi jogok érvényesítésére, a jogérvényesítés azonban nem állhat ellentétben a felek önrendelkezési jogával. [...] A fél rendelkezési joga, mint az önrendelkezés alkotmányos jogának eljárási aspektusa, magában foglalja azt a jogosultságot is, hogy a fél a perbe vitt anyagi és eljárási jogaival szabadon rendelkezzen. A félnek szabadságában áll a peranyag »szolgáltatásában« való döntés jogosultsága is.”²⁰ A rendelkezési jog mint alapelv mellett ugyanakkor az is fontos alapelv, hogy a tényállás tisztázása során a bíróságnak akár hivatalból is intézkednie kell a tényállás tisztázása érdekében. Ennek oka, hogy a peranyag szolgáltatásában való sikertelenség nemcsak az arra köteles fél érdekét fogja sérteni, hanem a közérdeket is. Ezt pedig bizonyos esetekben nem lehet megengedni.

A legfőbb *differentiae specificaе*, amelyek megkülönböztetik a közigazgatási bírászkodást a polgári bírászkodástól, az egyén és a közigazgatás egymáshoz való viszonya és a perben megjelenő érdekek. Egyrészt a közigazgatási bíróságok két különböző súlyú s így nem teljes mértékben egyenrangú fél jogvitájában döntenek. A Ket. számos alapelve is éppen ezt az aszimmetrikus helyzetet hivatott „kiegyensúlyozni”. A Pp.-nek viszont nincsenek olyan szabályai, amelyek a közigazgatási perek sajátosságaira figyelemmel a fegyveregyenlőséget biztosítanák.

Másrészt pedig a bíróságnak az alkotmányos szabályok értelmében a közigazgatás döntésének törvényességéről kell döntenie, tehát nem pusztán két magánérdek feszül egymásnak, hanem megjelenik a közérdek is, amely a tárgyi jog védelmében ölt testet. A bíróság továbbá a jogállamiságból fakadó azon alkotmányos követelésnek is eleget kell hogy tegyen, hogy az egyén részére a közigazgatás jogellenes cselekményeivel és mulasztásaival szemben védelmet nyújtson – s ez akkor is feladata, ha az ügyfél a jogsértést nem elég „ügyesen” állítja és bizonyítja.

A hatósági határozatok felülvizsgálatához kapcsolódóan mára a hivatalbóliság valamennyire érvényesül is a bírói gyakorlatban. Ennek szép példája az, ahogy a gyakor-

18 Ahogy ezt pl. a Ket. a hatósági jogkörökre nézve kimondja 1. § (1) bek. 2. mondatában, illetve a (2) bekezdésében. L. részletesen

19 Erre az 1/2004. KJE is rámutatott.

20 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29., 36., ill. 37.

lat eljutott a semmisség hivatalbóli észlelésének kötelezettségéhez,²¹ de említhetnénk a téves formában meghozott döntés kezelésére kialakult gyakorlatot is.²² Ugyanakkor a Pp. 3. §-ából adódó korlátok – mind a perbeli legitimáció, mind a keresethez kötöttség révén – számos esetben nem engedik meg a jogvédelem tényleges biztosítását. Szükséges eszközöket biztosítani a bíróság számára annak érdekében, hogy a legsúlyosabb jogsértések esetében érvényre lehessen juttatni a közérdeket akkor is, ha az adott közigazgatási cselekménnyel kapcsolatban részletszabályok nem léteznek, illetve az ügyfél nem megfelelően tárja a bíróság elé a kérelmét.

III. Európai körkép

Természetesen érdemes körülnézni, hogy Európában milyen módon szabályozzák ezeket a kérdéseket: állapítanak-e meg alapelveket a közigazgatási perrendtartások, és amennyiben igen, melyeket, illetve hogy európai szinten milyen elveket találunk.

1. Európai szint

a) A közigazgatási bírászkodást meghatározó európai uniós alapelvek

Az Európai Unió közigazgatási bírászkodással kapcsolatos követelményei egyrészt az uniós szerződésekből, másrészt az Európai Unió bíróságainak ítéleteiből származnak. Az európai közigazgatási jog fontos sajátossága, hogy vannak olyan általános jogelvek, amelyek az elsődleges joganyagba felvéve keretet adnak e jogterületnek, a keret kitöltését pedig az európai uniós bíróságok végzik. A közigazgatási bírászkodás szempontjából is alapvetően néhány, egymással kölcsönhatásban lévő elv jelöli ki az alapokat, ezek a hatékony jogvédelem általános alapelve, a közösségi jog elsőbbségének elve, a tagállami autonómia elve és az „implied powers” (benne foglalt hatáskör) elve.

A közigazgatási jog és így a közigazgatási bírászkodás szempontjából is fontos uniós alapelv a tagállamok közigazgatási autonómiája. Az Európai Tanács és a szerződésekhez fűzött nyilatkozatok is újra meg újra megerősítik ezt az elvet, amely nem csupán az anyagi közigazgatási jogra, hanem a közigazgatási eljárásjogra és a közigazgatási perjogra is kiterjed elvileg. Az Európai Bíróság gyakorlata következetes abban a kérdésben, hogy az eljáró bíróságok kijelölése, a perjogi szabályok alakítása az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, mivel erre vonatkozó közösségi szabályozás nem létezik.²³ Ennek ellenére a gyakorlatban egyre több közösségi jogi hatás éri a tagállami közigazgatási jogvédelem kialakítását, a tagállami autonómia elvét igen nagy mérték-

21 L. 2/2011. (V. 9.) KK-véleményt, illetve a korábbi, a kereseti kérelemhez teljes mértékben kötött gyakorlatra és annak megváltozására részletesen: BARABÁS Gergely–KOVÁCS András: Ket. 121. § in BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS: *Nagykommentár*; 888–918., 895–897.

22 A bírói gyakorlat a súlyos, orvosolhatatlan formai hibától eljutott a tartalom szerinti elbírálás elvéhez, amely jobban szolgálja a hatékony jogvédelem biztosítását: 2009/1., KJE.

23 A hetvenes években ezt a Rewe- és Comet-ügyek (C–33/76. és C–45/76., EBHT 1976, 1989, illetve 2043.) alapozták meg, l. részletesebben VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*, CompLex: Budapest, 319.

ben gyengíti – sőt sokszor teljesen lerontja – a hatékony és egyenértékű jogvédelem uniós követelménye. Az egyenértékűség nagyon fontos szerepet játszik a hatékony jogvédelem elve kapcsán: azt jelenti, hogy a közösségi jog által biztosított jogok védelmét szolgáló eljárások nem lehetnek kedvezőtlenebbül kialakítva, mint a belső jog által szabályozott jogok esetében.²⁴ A hatékony jogvédelem elvének jelentőségét tovább növeli, hogy az Európai Bizottság utóbb a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak részeként határozta meg.²⁵ A jogvédelem hatékonyságának elve megköveteli, hogy olyan jogorvoslati eszköz álljon a kérelmező rendelkezésére, amellyel a közösségi jog által biztosított jogosultságokat ért jogsérelmet eredménnyel tudja a nemzeti jogorvoslati fórumokon támadni, s előfeltétele a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadhatósága. Szintén része az alapelvnek a tagállami hatóságok indokolási kötelezettsége és a közösségi jog érvényesülését hátráltató tagállami szabályok féltretelelére való bírói kötelezettség.²⁶

b) EJEE és EJEB

Az Emberi jogok európai egyezménye (EJEE) elvileg a közigazgatási jogvitákkal kapcsolatban nem tartalmazott kifejezett rendelkezést, ám az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) hamar bevonta az EJEE 6. cikkének hatálya alá a közigazgatási jogviták egy részét polgári jogi jogvitaként,²⁷ és a szankcionáló közigazgatási aktusok egy részét pedig büntetőügyként.²⁸

A 6. cikk kívánalmi következképpen a közigazgatási bíráskodással kapcsolatban is érvényesek. Tulajdonképpen az EJEB gyakorlatában kikristályosodott főbb kívánalmakat összegzi az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (2004) 20. számú Ajánlása a közigazgatási bíráskodás alapelveiről. Ez öt olyan elvet állapít meg, amelyeknek a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során érvényesülniük kell. Ezek az elvek a következők:

- A bíróság által felülvizsgálható minden közigazgatási aktus.
- A bírósági felülvizsgálat legalább a természetes és jogi személyek számára nyitva kell hogy álljon az olyan döntésekkel szemben, amelyek jogaikat vagy érdekeiket közvetlenül érintik. E körön túl a tagállamokat arra biztatja az ajánlás, vizsgálják meg, hogy meg lehet-e a felülvizsgálat lehetőségét nyitni egyesületek és más, közösségi vagy kollektív érdekeket védő szervezetek, személyek előtt.

24 205/82–215/82. sz. egyesített ügyek Deutsche Milchkontor GmbH és többiek kontra Német Szövetségi Köztársaság; EBHT 1983, 2633.

25 C–222/84. Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary; EBHT 1986, 1663. 18–20. bek. C–222/86. Unectef kontra Heylens; EBHT 1987, 4097. 14. bek.

26 C–213/89. The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame; EBHT 1990. I–2433.

27 L. 1971. július 16-i Ringeisen kontra Austria-ítélet (A sorozat, 13. szám); 1978. június 26-i König kontra Németország-ítélet, A sorozat, 27. szám.

28 L. többek között az 1984. február 21-i Öztürk kontra Németország-ítéletet (A. sorozat, 73. szám); az 1998. szeptember 2-i Lauko kontra Szlovákia-ítéletet (1998, VI. szám) és a 2006. november 23-i Jussila kontra Finnország-ítéletet (73053/01. szám, Ítéletek és Határozatok Tára, 2006, XIV.).

- A független és pártatlan bíróság olyan testület, amelyet jogszabály hoz létre, és függetlensége és pártatlansága biztosított. A bíróság lehet közigazgatási ügyekre létrehozott bíróság vagy a rendes bírósági rendszer része.
- A bíróság eljárása fair eljárás, ésszerű hosszúságú és nyilvános. Ez az elv számos részkövetelményt foglal össze. Az ítélet ésszerű határidőn belül való meghozatalán és az eljárás, illetve az ítélethirdetés nyilvánosságán túl az eljárás tisztességességéhez hozzátartozik, hogy a fegyverek egyenlőségének elve érvényesül az eljárás során, a közigazgatási hatóság a bíróság részére köteles hozzáférhetővé tenni az ügy iratait és a releváns információkat, hacsak a nemzeti szabályozás fontos ügyekben nem állapít meg kivételt ezalól; az eljárás kontradiktórius jellegű, és a bíróságnak jogosultnak kell lennie arra, hogy a felek által az ügyvel kapcsolatban elé hozott tény- és jogkérdéseket megvizsgálja. Továbbá indoklási kötelezettség terheli a bíróságot, ennek kapcsán általában ki kell merítenie a kereseti kérelmet, illetve az elsőfokú bíróság döntése ellen (kivéve, ha eleve magasabb fórum hozta az elsőfokú döntést) jogorvoslatra biztosított.
- A bírósági felülvizsgálat hatékony jogorvoslati eszköz kell hogy legyen.

A hatékonyság az Ajánlás szerint abban áll, hogy a bíróságnak legyen meg minden szükséges döntési jogköre ahhoz, hogy jogszabálysértés esetén a helyzetet a vonatkozó jogszabályokkal összhangban orvosolni tudja. Ez nemcsak az érdemi döntésre vonatkozva kell hogy fennálljon, hanem az ideiglenes jogvédelem és a bírósági döntés végrehajtásának biztosítása szempontjából is, továbbá a költségekről való rendelkezés és az esetleges kártérítés kapcsán is.

2. Néhány európai ország vonatkozó szabályozása

Az egyes országokban kialakított alapelvek, azoknak a jogszabályi rögzítése vagy éppen annak hiánya mindig tükrözi az adott ország jogi kultúráját: a jogrendszer működésének sajátosságai szerint alakulnak, illetve a jogász hivatásrendek sajátosságaira is reflektálnak. Ugyanígy fontos különbség adódhat abból, hogy egyrészt az alkotmányos szabályok e vonatkozásban milyen elveket határoznak meg.²⁹ Az igazságszolgáltatásban érvényesülő általános eljárási alapelvek tekintetében további fontos tényező, hogy a bíróságokról szóló törvény tartalmazza-e azokat,³⁰ ahogy az is, hogy a polgári perrendtartás szubszidiáriusan alkalmazandó-e a közigazgatási perekben. Egyes országokban teljesen természetesnek vesznek olyan szabályokat, amelyeket máshol alapvető szinten kell rögzíteni. Ilyen például a periratok tömör és világos megfogalma-

29 A közigazgatási bírósággal kapcsolatos alkotmányos szabályokról összehasonlító elemzést ad PATYI András: *Közigazgatási bíróságek de constitutione ferenda*, in FRÖHLICH Johanna – VARGA Zs. András: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíróságek múltja és jövője*, Budapest, 2011, 33–55.; 47–51.

30 Van, ahol hármastagozást mutat ez a joganyag: van a bíróságokról szóló általános törvény (a Bszi.-hez hasonlóan), van a közigazgatási perrendtartás, és a közigazgatási bíróságokról külön törvény rendelkezik. A lehetséges variációkra nézve I. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben. Jogtudományi Közöny*, 2012/10., 384–397., 384. sk.

zásának kötelezettsége (olasz Kp.) vagy annak kimondása, hogy a jogértelmezési kérdéseknél, jogszabályok kollíziójánál nem a jogszabály félretételének van helye, hanem az ellentmondás feloldásának a közigazgatási jog alapelveinek segítségével (pl. brazil Kp.). Az ismertetésnél igyekeztünk fordított kronológiai rendben haladni.

a) Olaszország

A 2010-es olasz közigazgatási perrendtartás első könyve első címének első fejezete szól az alapelvekről. Az első a hatékony és teljes jogvédelem elve (1. La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo. – A közigazgatási bírászkodás az alkotmány és az Európai Unió elveinek megfelelően teljes és hatékony felügyeletet/védelmet nyújt.) A második elv a *tisztességes eljárás* elve, amelynek részelemei a felek egyenrangúsága, a kontradiktórius jelleg és a fair eljárás, visszautalva az alkotmány vonatkozó szabályaira. Kiegészül ez az ésszerű időn belüli eljárás érdekében való együttműködés elvével. A harmadik elv az *indokolási kötelezettség* és az iratok érthető és tömör megfogalmazásának elve.

b) Horvátország

A 2010 januárjában kihirdetett horvát közigazgatási jogvitákról szóló törvény 5–11. cikkeiben számos elvet sorakoztat fel:

- a törvényesség elve;
- a nyilatkozattételhez való jog elve;
- a tárgyalás (azaz szóbeliség, közvetlenség és nyilvánosság) elve;
- a hatékony eljárás elve (ennek részeleme az ésszerű időn belüli döntéshozatal);
- a jogot nem ismerő félnek való segítségnyújtás elve: „A bíróság gondoskodik arról, hogy a fél vagy más résztvevők ismeret-hiánya és nemtudása a közigazgatási perben ne legyen az őket törvény szerint megillető jogok kárára.”

Rendelkezik még a perrendtartás ebben a részben a bírósági döntések hatályáról (egyedi ügyekben *inter partes*, normatív aktusokkal kapcsolatban *erga omnes* hatály), továbbá a hivatalos nyelvről és írásformáról, továbbá kimondja a megfizetett anyanyelvhasználat elvét.

c) Franciaország

A 2000-ben kodifikált francia Code de justice administrative bevezető rendelkezései között öt alapelvet állapít meg, így a társasbíráskodás elvét, az eljárás kontradiktórius jellegét és nyilvánosságát, a döntéshozatal titkosságát, az indokolási kötelezettséget, valamint a döntések nyilvánosságát és végrehajthatóságát. A közigazgatási bírósági gyakorlatban kifejezetten a közigazgatási bírósági úttal kapcsolatban kikristályosodott alapelvek abban foglalhatók össze, hogy az eljárás kontradiktórius, inkvizitórius és írásbeli. Külön kiemelés érdemelnek az utóbbiak. Az inkvizitórius jelleg azt jelenti, hogy a bíróság irányítja a bizonyítást, ő vezeti azt. Felhívhatja a feleket bizonyítékok szolgáltatására. Az inkvizitórius jelleg a francia doktrína a felek közötti jelentős egyenlőtlen-

séggel indokolja: szükséges, hogy a bíróság a bizonyításban aktív szerepet játsszon. Az írásbeliség ugyan merevebbé teszi a közigazgatási pert, de komolyságot és biztonságot kölcsönöz neki. Természetesen az azonnali jogvédelem eseteiben, a soron kívüli eljárásokban a francia közigazgatási perekben sem érvényesül maradéktalanul ez az elv.

3. Országok, ahol a jogalkotó nem rendelkezett kifejezett alapelvekről a perrendtartásban

Nem találunk formailag kiemelt alapelveket a német közigazgatási perrendtartásban, sem az új osztrák közigazgatási bírósági eljárásokról szóló törvényben, a spanyol és a finn perrendtartás sem állapít meg kifejezetten alapelveket. Ez utóbbi országokban azonban az alkotmány kimondja a közigazgatással szembeni hatékony védelem kívánalmát, és a szabályozásból számos elv kiolvasható. A spanyol alkotmány például a jogok és jogos érdekek hatékony bírósági védelméhez való jogot rögzíti 24. cikkében, s az államszervezettel kapcsolatos rendelkezések között széles hatáskört állapít meg a közigazgatási bírósághoz. ³¹ A német Grundgesetz pedig 19. cikkének (4) bekezdésében kimondja, ³² hogy az, akinek jogait közhatalmi jogkörben eljárva megsértik, jogvédelemre jogosult. A jogirodalom ezt a tételt „a hézagmentes és hatékony jogvédelemhez való joggá” fejlesztette. A német irodalom természetesen részletesen tárgyalja a közigazgatási perben érvényesülő eljárásjogi alapelveket is, ³³ ezek:

- A rendelkezési elv.
- A hivatalbóliség elve (inkvizíciós elv) a bizonyítási eljárásban: a tényállás felderítése a bíróság feladata, bizonyítási teher olyan értelemben, mint a polgári perben, nem érvényesül. Természetesen objektív bizonyítási teher van, hiszen nem sikerül mindig mindent bizonyítani, ezt a – mára igencsak vitatott – gyakorlat annak alapján állapította meg, hogy az érvényre juttatott jogszabály kit véd. Így például amennyiben egy bíróság felülvizsgálata során nem bizonyítható, hogy a bíróságot feltételei fennállnak, a bíróságot határozatot hatályon kívül helyezi a bíróság. Ugyanígy a kötelezésre irányuló keresetek esetén, ha a felperes nem tudja bizonyítani, hogy őt megilleti egy adott juttatás, keresetét elutasítják. Mivel azonban ez a módszer sok esetben (pl. szerződések) nem vezet eredményre, részletesebb szabályok kidolgozását követelik a bizonyítási teherrel kapcsolatban.
- A bíró tájékoztatási kötelezettsége a német dogmatika szerint a rendelkezési elv részeleme és az inkvizitórius jelleg folyománya is a közigazgatási perben. A tanácselnök feladata a formai hibák kiküszöbölése, a nem kellően világos

31 PATYI, i. m. 48. A hivatkozott rendelkezés szövege: „Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

32 Szó szerinti fordításban: „Amennyiben a közhatalom valakinek a jogát megsérti, annak számára a törvényes út nyitva áll.” BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, 2005, 732.

33 Összefoglalóan pl. SCHMITT-GLAESER, Walter – HORN, Hans-Detlef: *Verwaltungsprozessrecht, Boorberg*, 2000, 318–329. vagy HUFEN, Friedhelm: *Verwaltungsprozessrecht*, Beck, 2013, 529–544.

kérelmek tisztázása, a hiányos adatok kiegészítése és a lényeges nyilatkozatok megtétele iránt intézkedni. Ezek a feladatok az előadó bírót is terhelik a tárgyalás előkészítése során. A tanácselnöknek kötelessége a vitás ügynek a felekkel közösen való tisztázása, mind a ténybeli, mind a jogi kérdéseket illetően, így a nyilatkozattételhez való joggal is összekapcsolódik ez az elv. A rendelkezési elv érvényre juttatását segíti a bíró ezen kötelessége, s a kitanítás célja mindig az objektív jogrend védelme kell hogy legyen.

- Az eljárás szóbelisége és közvetlensége.
- Az eljárás nyilvánossága.
- A nyilatkozattételhez való jog.³⁴

4. A közös nevező: a hatékony jogvédelem elve

A körképből látható, hogy mára – az európai jog hathatós befolyása és az alkotmányos elvek térnyerése folytán – összeurópai elvként fogalmazható meg a hatékony jogvédelem elve, amely vagy közvetlenül az alkotmányos szabályok szintjén, vagy a közigazgatási perjogi szabályokban (esetlegesen a bírói jogalkalmazói gyakorlatban) megjelenik számos állam jogában.

Fontos lenne tehát a közigazgatási jogviták sajátosságainak a magyar jogalkotó általi elismerése. Ez elsősorban a hatékony jogvédelem elvének kimondásán, illetve az ahhoz kapcsolódó szabályok (részben szintén alapelvek) megállapításán keresztül lenne lehetséges. A hatékony jogvédelem elve képes ugyanis arra, hogy a szubjektív jogvédelmi funkció mellett az objektív jogvédelmi funkció is erőteljesebben megjelenhessen a közigazgatási bíráskodásban. Természetesen a hatékony jogvédelem alapelve számos részelemre bontható. Egyrészt következik belőle, hogy nem bízható pusztán a felperes tudására, lehetőségeire – azaz a rendelkezési jogának tényleges határait kijelölő körülményekre – a közigazgatás feletti ellenőrzés tényleges megvalósulása, hiszen a hatalmi ágak megosztásának elmélete alapján a bíróság elsődleges feladata a közigazgatás törvényességének biztosítása. A hatékony jogvédelem elvének folyamánai többek között a bíróság tájékoztatási kötelezettségében, a keresetváltogatás, a hivatalbóli bizonyítás és a bizonyítási teher sajátos szabályaiban is jelentkeznek. Természetesen a hatékony jogvédelem elve nem léphet a rendelkezési elv helyébe, hanem azt kiegészítve biztosítana mozgásteret a bíróságnak. Ugyancsak részeleme a hatékony jogvédelem alapelve, hogy a bírósághoz fordulás lehetősége a közigazgatás minden cselekményével szemben, minden közigazgatási jogvitában adott kell hogy legyen. Ez a bíróság hatáskörének szabályozása során ad számos szempontot, így például a hatósági határozatokon kívüli egyedi eszközök, a mulasztások vagy akár a normatív eszközök közigazgatási bíróság előtti megtámadhatósága kapcsán.³⁵ Alapelvként természetesen a bírói kontrollal kapcsolatos egyéb perjogi kérdések megvála-

34 Ezt a jogot a Grundgesetz 103. cikk (1) bekezdéséből vezetik le, és ezért tekintik alkotmányos szintű eljárási szabálynak, ami alapvető jellegű kölcsönöz neki.

35 Ezekről az aspektusokról részletesen l. ROZSNYAI (2012), 390. skk.

szolásánál további részelemek olvashatók ki belőle.

Teljesen magától értetődő volt tehát az alkotmányozás folyamatában az a javaslat, amely ennek az elvnek az alkotmányos szabályok közötti rögzítését célozta: „A bírói hatalom az alkotmányos rend védelme és biztosítása során az emberek és más jogalanyok jogai és törvényes érdekei megóvása és a közigazgatás törvény alá rendelésének biztosítása érdekében felülvizsgálja a közigazgatás működésének törvényességét, elbírálja a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosít.”³⁶ Csak remélni lehet, hogy ezen elv recepciója a magyar közigazgatási perjogban a közeljövőben megtörténik.

IV. Befejezésül néhány nyitott kérdés az alapelvek szabályozásával kapcsolatban

1. Kell-e az alapelveket kiemelni a szabályozás során?

Az alapelvek megjelenhetnek egy adott jogszabályban alapelvekként kiemelve, de az is lehet, hogy nem kerülnek formailag elkülönítésre, és a gyakorlati alkalmazás felől válik egyértelművé, hogy mely szabályok alapelvi jelentőségűek.³⁷ A mai magyar jogalkotói gyakorlat az előbbi megoldást követi inkább, ami persze nem jelenti azt, hogy ne léteznének egy-egy joganyagban további, ilyenként meg nem különböztetett alapelvek. Látható az európai körképből, hogy nem jelent feltétlenül minőségbeli különbséget az alapelvek megkülönböztetése a szabályozáson belül. Az alapelvek szempontjából a jogalkalmazói gyakorlatnak van a legnagyobb szerepe, hiszen ebben kristályosodnak ki, illetve telnek meg tartalommal az alapelvek. Az alapelvek előzetes meghatározása valamennyire befolyásolni tudja a fent említett funkciók révén a jogalkalmazói gyakorlatot is,³⁸ ugyanakkor azt is látni kell, hogy az alapelvek jelenleg ritkán jutnak „rendszerirányító szerephez”. Ez a több jogrend együttes érvényesülése miatt nyilván a jövőben nőni fog, ennek az előjeleit már jelenleg is láthatjuk a felsőbbbírósági gyakorlatban.³⁹

2. Érvényesülhetnek egymással ellentétes alapelvek egy joganyagon belül?

Végezetül fel kell még tennünk a kérdést: lehetséges-e, hogy egy joganyagon belül különböző alapelvek érvényesüljenek? Konkrétabban megfogalmazva: a közigazgatási perek szabályozhatóak-e egy olyan joganyagon (azaz a polgári perrendtartáson) belül, amelyhez képest más a bíróság feladata, s más alapelv határozza meg szabályait

36 PATYI, i. m. 54.

37 JAKAB, i. m. 56.

38 JAKAB, i. m. 60.

39 FORGÁCS Anna: Alapelvek bírósági eljárásjogban. *Jogi Tanulmányok* 2012, 391–403. A legutóbbi időből I. pl. Kfv. III. 37.726/2012. vagy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a Kfv. III. 37.502/2012. ügyben (<http://www.lb.hu/hu/sajto/tajekoztato-kuria-elozetes-donteshozatali-eljarast-kezdemenyezo-vegzeserol-energiaugyben-az>).

alapjaiban? Az a polgári perjogi válasz, hogy a közigazgatási perek különleges polgári perek, tartható-e ebben az esetben? Nem szükséges-e, hogy azonos alapelvek uralják az egy kategóriába sorolt (azaz polgárinak minősített) pereket? Talán nem véletlen, hogy a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat mára Európa szinte minden országában külön perrendtartás szabályozza. A különállás szükségességéből mit sem von le az, hogy a bírósági eljárás számos azonossága miatt a polgári perjogi szabályok szubszidiáriusan a legtöbb esetben érvényre jutnak így is.⁴⁰

Ezekre a kérdésekre legkésőbb a polgári perrendtartás rekodifikációja során választ kell adni, s meg kell teremteni a lehetőséget arra, hogy a hatékony jogvédelem biztosításának elve, amely mára a közigazgatási bíráskodás sui generis alapelvevé vált, szélesebb körben érvényre juthasson a magyar közigazgatási jogviták elbírálása során is.

40 L. ROZSNYAI (2012), 385.