

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények  
A Nemzeti Közszolgálati Egyetem lektorált, emberi jogi folyóirata

### SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök

Badó Attila

Balogh Zsolt

Bándi Gyula

Csath Magdolna

Darák Péter

Halász Iván

Halmai Péter

Herbert Küpper

Hörcherné Marosi Ildikó

Kis Norbert

Kiss György

Koltay András

Korhecz Tamás

Kondorosi Ferenc

Leo Zwaak

Maciej Dybowski

Molnár Miklós

Pap András László

Patyi András

Polt Péter

Ujházy László

Silvio Marcus-Helmons

Weller Mónika

Vizi Balázs

### SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő

Auer Ádám

Balogh-Békesi Nóra

Téglási András

Horváth Anett szerkesztőségi titkár

Olasószerkesztők: Balla Nóra, Gergely Zsuzsanna

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Nyomdai előkészítés: Nordex Nonprofit Kft.

Nyomdai munkák: Nordex Nonprofit Kft.

ISSN 0866-6628



## Tartalom

Szerzőink..... 5

### TANULMÁNYOK

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út .....	7
BALOGH ZSOLT: A közigazgatási bírászkodás normakontroll-funkciója .....	23
HAJNAL PÉTER: Nézz magadba és emlékezz! (Személyes gondolatok) .....	41
KORHECZ TAMÁS: Közigazgatási per és közigazgatási bírászkodás Szerbiában .....	55
PATYI ANDRÁS: Útközben – Alapkérdések a szervezetenként önálló közigazgatási bírászkodás megszervezése kapcsán .....	77
E. ROZSNYAI KRISZTINA: A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa .....	107
SPERKA KÁLMÁN: Quo vadis közigazgatási bírászkodás?.....	123



## Szerzőink

BALOGH Zsolt a Kúria bírása, tanácselnök. A PPKE Jog- és Államtudományi Karon alkotmányjogot oktat, c. egyetemi docens.

F. ROZSNYAI Krisztina az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének habilitált egyetemi docense. Fő kutatási területei a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog.

HAJNAL Péter kúriai tanácselnök. 2012. február óta a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének ügyvezető elnöke. Szemináriumvezető az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán.

KORHECZ Tamás egyetemi tanár, UNION Egyetem, Újvidék. Alkotmányjogot és közigazgatási jogot oktat. 2017 óta a szerbiai Alkotmánybíróság alkotmánybírája.

PATYI András, prof. dr. habil. tanszékvezető egyetemi tanár, NKE RTK. Kúriai tanácselnök bíró.

SPERKA Kálmán kúriai bíró, a Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium tanácselnöke. Elnökségi tagja a 25 éve megalakult Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének.

TRÓCSÁNYI László, prof. dr. egyetemi tanár, SZTE, kutatóprofesszor KGRE, igazságügyi miniszter. Kutatási területe az összehasonlító alkotmányjog, a közigazgatási bírászkodás és az európai közjog.



# A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíraskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út<sup>1</sup>

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

## A tézistől a törvényjavaslatokig

A közigazgatási bíraskodás témaköréhez személyes kapcsolat fűz. A rendszer-változást közvetlenül megelőző időszakban kezdtem e témával foglalkozni. Olyan kiváló jogtudósok biztattak arra, hogy kutatásokat végezzek, mint Ráczi Attila és Kilényi Géza, akik segítséget is nyújtottak ebben. A kortársakon kívül azonban régebbi kútfőkből is merítettem. Kandidátusi értekezésem megírása-kor találtam rá két jogtudós, Boér Elek és Szabó József vonatkozó munkáira is, de említhetném Concha Győzöt, Szamel Lajost és id. Martonyi Jánost is. A rendszerváltást követő időszakban sokan „küzdöttek” a közigazgatási bíraskodás nemes ügyéért a jogtudomány eszközeivel, közülük ki kell emelni Patyi András és Rozsnyai Krisztina tudományos munkásságát.

A közigazgatási bíraskodás létének és szükségességének elismerésével kapcsolatos viták szerencsére már lezárultak, a kérdés ma inkább az – amit már 26 évvel ezelőtt is feltettem –, hogy milyen közigazgatási bíraskodásra van szükség. 1992-ben ezzel a címmel megjelent könyvemben úgy foglaltam állást, hogy „az elkülönült, önálló közigazgatási bíróságok kiépítése összhangban állna a magyar közigazgatási bíraskodás hagyományaival, s biztosítani lehetne, hogy a közigazgatási bíraskodás alatt ne csak a közigazgatási határozatok formai ellenőrzését értsük”.<sup>2</sup> Akkori véleményemet azóta is vállalom és fenntartom.

A közigazgatási bíraskodás szorosan összekapcsolódik a jogállamiság fogalmával, miután a jogállamban az állam joghatást kiváltó cselekményeit független intézmények ellenőrizhetik. Ahogy Boér Elek fogalmazott: „A közigazgatási bíraskodás célja a jog uralmának a közigazgatás egész vonalán való biztosítása.”<sup>3</sup> Ez a közigazgatás törvényességének legfőbb intézményes biztosítója.” Ezért is tartottam fontosnak, hogy e témakörben kutatásokat folytassak.

2014. június 3-án, miniszterjelölti meghallgatásomon ismertettem először azt a határozott álláspontomat, hogy a közigazgatási bíraskodás a rendszerváltás

1 Kézirat lezárva: 2018. december 1.

2 TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bíraskodást?*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. XX.

3 BOÉR Elek (2017): *Közigazgatási bíraskodás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 79.

mostohagyermek, hiszen azóta, sőt 1949 óta nem találta meg a helyét, holott legalább annyi megbecsülést kellene kapnia, mint az alkotmánybíráskodásnak.<sup>4</sup>

A téma iránti szakmai és személyes elkötelezettségem okán külön öröm volt számomra, hogy a 2014–2018-as kormányzati ciklus időszakában fogadta el az Országgyűlés az Igazságügyi Minisztérium által elkészített önálló közigazgatási perrendtartást, amely 2018. január 1-jén lépett hatályba.

Ezzel az első lépés megtörtént a közigazgatási bíráskodás „újrapozicionálása” terén, de a különálló közigazgatási bírósági szervezet akkoriban nem jöhetett létre, a szükséges kétharmados parlamenti támogatás hiányában. Úgy vélem a jogintézmény elismertsége és szabályozottsága nagyon fontos ugyan, de önmagában kevés, annak önálló szervezetrendszerét is megfelelően ki kell alakítani az ítélkezés színvonalának emelése érdekében. Darák Péter, a Kúria elnöke is emellett érvelt az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága előtti meghallgatásán, 2016. november 15-én: „[S]zakmai szempontból szükségesnek tartom a közjogi bíráskodás szervezeti önállósulását, valamilyen szinten, akár egy felsőbbbíróság szintjén, akár az alsóbb bíróságok kizárólagos illetékessége vagy hatásköri szabályokkal megvalósuló specializálódás [útján]. Ugyanis a közjogi jogviták olyan bonyolult jogszabályi háttérrel alkalmaznak, amelyek professzionális bírói felkészülés nélkül nem ítéltethők meg megfelelő szakmai színvonalon. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása egy nagyon fontos lépés volt a bírák specializációja irányában, de azt gondolom, hogy ebben a tekintetben a magyar jogalkotás még mindig lépéshátrányban van a nyugat-európai sztenderdekhez képest. Ezért tartom nagyon fontosnak a közigazgatási perrendtartás, a saját sui generis eljárási szabályok megalkotását, és hosszabb távon nem tartom megkerülhetőnek a szervezeti önállósodás kérdését sem.”<sup>5</sup>

Miután Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása megteremtette az elkülönült közigazgatási bírósági szervezet felállításának alkotmányos keretét, történelmi pillanatot élünk, az Országgyűlés előtt fekvő a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz. és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló T/3353. sz. törvényjavaslatok elfogadását remélve.

## A magyar szabályozás rövid története napjainkig

### 1883–1949

A közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek megteremtése történelmi alkotmányunkra is visszavezethető: a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló, 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett 1883. évi XLIII. törvénycikk,

4 Jegyzőkönyv az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának 2014. június 3-án, kedden, 10 órakor az Országház Nagy Imre-tanácstermében (főemelet 61.) megtartott üléséről, IUB/10-2/2014. 7.

5 Jegyzőkönyv az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának 2016. november 15-én, kedden, 10:02-kor az Országház Nagy Imre tanácstermében (főemelet 61.) megtartott üléséről, IUB/47-5/2016. 20.



amelynek 1884-es hatálybalépésével jött létre és ekkor kezdte meg működését a pénzügyi közigazgatási bíróság.

A törvény megszabott ügykörökben első ízben tette lehetővé közigazgatási döntés ellen a bírói felülvizsgálatot, először fogadta el a végrehajtás bírói kontrolljának elvét. A történeti alkotmányt egyidejűleg módosítva megváltoztatta az 1869. évi IV. tc. rendelkezését, amely szerint a bírói és végrehajtói hatalom egymástól független és elvannak egymástól választva. A modern felfogásnak megfelelően elismerte a polgárok közigazgatás elleni egyéni kereseti jogát és a pénzügyek egy részének, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén hatékony jogvédelmet biztosított. A közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye a jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt.<sup>6</sup>

A magyar közigazgatási bíráskodást – osztrák példára – a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk teremtette meg. Magyarországon tehát 1897-től önálló, a bírósági hierarchia legfelsőbb szintjén szervezett, a közigazgatási szervezettől és a rendes bírói szervezettől elkülönülő bíróságként működött, amelybe jogutódlással beolvadt a pénzügyi közigazgatási bíróság. A Közigazgatási Bíróság jellemzője volt az egyfokúság, hatáskörébe csak a törvényben taxatív felsorolt jogvitás közigazgatási ügyek tartoztak, továbbá megváltoztatási jogkörrel rendelkezett, mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozva az ügyet végérvényesen elbírálván járt el. Ezt, az államhatalmat ellenőrző, független, jogállamot védő intézményt a kommunista diktatúra 1949-ben felszámolta.<sup>7</sup>

A közigazgatási bíráskodás megszüntetését követően néhány törvény tette csak lehetővé a döntés megtámadását a bíróságon. Az 1957-ben elfogadott és hatályba lépett eljárási törvény (Et.) intézményesítette az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát mint rendkívüli jogorvoslati formát, de csak a határozatok rendkívül szűk körében tette azt ténylegesen lehetővé. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 1973. évi módosításával az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a régi Pp. XX. fejezetében kodifikálták, inkorporálva azokat a polgári eljárás szabályai közé (1972. évi 26. tvr.).

Az államigazgatási eljárás átfogó módosítása (az Áe., az 1981. évi I. tv.) módosította a bíróság előtti megtámadás szabályait is, és a régi Pp. említett fejezetének címében is az államigazgatási határozatok „bíróság előtti megtámadása” helyébe 1982. január 1-jével azok „bírósági felülvizsgálata” lépett. (1981. évi 25. tvr.). Ekkor született meg az a megoldás, amely szerint a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét az Áe. felhatalmazása alapján kiadott MT rendelet [a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet]

6 STIPTA István (2011): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre (Az 1883. évi XLIII. Tc. tartalma és jelentősége). *Sectio Juridica et Politica, Tomus, XXIX/1*, Miskolc, 89.

7 Lásd PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás*. Universitas, Győr. 91–99.

tartalmazta. E két törvényen kívül (régi Pp., Áe.) hatásköri szabályokat tartalmazott még a bírósági szervezeti törvény (régi Bszi.).<sup>8</sup>

### 1991–2014

1989–1990-ben sokan voltunk, akik hittük, hogy szükség van a rendes bíróságoktól elkülönült, közigazgatási bíróság visszaállítására. Erre azonban különböző okokból nem került sor, a politikai fősodor akkoriban csak a megszülető Alkotmánybíróságra figyelt.

A sebtében összeállított 1991. évi XXVI. törvény preambuluma – amely a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről rendelkezett – csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg a közigazgatási bírói utat, jól bizonyítja ezt a törvényalkotó az alábbi fordulattal is: „Az Országgyűlés a közigazgatási bírászkodás teljes körű megteremtéséig [...] a következő törvényt alkotja.” Ez a törvény nem volt hosszú életű és a közigazgatási bírászkodás kérdése a következő évtizedekben feledésbe is merült. A fent említett hármas szabályozás 1991-ben sem alakult át, az Áe., régi Pp., régi Bszi. módosítása szélesítette ki a bírósági felülvizsgálatot.

A közigazgatási bírászkodás rendszerváltozás utáni szervezeti kereteit az állandó változások jellemezték, mégis azt mondhatjuk, hogy máig nem találta meg méltó helyét a bírósági szervezetrendszerben. 1991-től a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróságok jártak el közigazgatási perekben. Az 1997-es igazságszolgáltatási reform keretében megtörtént a közigazgatási bírászkodás megyei szintre emelése. A közigazgatási bírászkodás sui generis jellegét az 2011. évi igazságszolgáltatási reform már elismerte, amikor döntött a nem önálló jogi személyiséggel rendelkező, járásbírói jogállású közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításáról, amelyek az új bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) alapján 2013. január 1-jével kezdték meg működésüket.

Mindeközben azonban a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezetrendszer hatalmas változásokon ment keresztül. Ezeket a változásokat a jogalkotó általános jelleggel nem követte, hanem számtalan eseti módosítást hajtott végre és többször egyedi szabályozást alakított ki egyes ügyfajták bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban. A taxációt nem váltotta fel valódi generálklauzula, a középpontban még az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatra korlátozódó szocialista jogállapot alapját képző, hagyományos hatósági cselekvési formák (határozat) álltak, mialatt az informális közigazgatási cselekvés esetén vagy a „modernebb” cselekvési formák, mint például a tervezés, a mellérendeltségen alapuló cselekvések (például szerződések) esetén

8 A tanulmány ezen része jelentősen támaszkodik *A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés*re. Forrás: [www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20perrendtart%C3%A1s%20koncepc%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20perrendtart%C3%A1s%20koncepc%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse) (2018. 11. 01.).

a közigazgatási bírói út nem volt megfelelően biztosítva.<sup>9</sup> Ezzel együtt megjelent a jogi szabályozásban számos olyan bírósági eljárás, amelynek tárgya nem egy közigazgatási döntés felülvizsgálata. A jogorvoslati lehetőségek bővülése egyes esetekben speciális eljárási rendet igényelt. Ez a közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozó szabályozás nagyfokú és a jogbiztonságra veszélyes töredezettségét eredményezte.

A régi Pp. XX. fejezete 1991-ben új címet kapott: „*A közigazgatási perek*” (Pp. 324–341/A. §). Ezt a fejezetet több novella valamelyest finomította, de struktúrája változatlan maradt.<sup>10</sup> Bekerültek másféle eljárásokat szabályozó rendelkezések, kialakult továbbá a közigazgatási nemperes eljárások kategóriája a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló) 2005. évi XVII. törvény révén. Emellett számos ágazati törvény is megállapított a bírósági eljárásra vonatkozó szabályokat. A bíróság közigazgatási ügyben fennálló döntési jogkörére nézve is több tucat jogszabály tartalmazott rendelkezéseket. Ez a töredezettség a közigazgatási bírósági eljárás szabályait áttekinthetlenné és sok esetben nehezen alkalmazhatóvá tette. A régi Pp. XX. fejezetének szinte nem volt olyan rendelkezése, amely ne került volna módosításra, ez akként is értékelhető, hogy a régi Pp. XX. fejezete nem biztosított megfelelő kereteket a közigazgatási bírósági eljárások számára, a közigazgatási bírói kontroll tényleges és hatékony megvalósítására.<sup>11</sup>

A Kúria joggyakorlat-elemzése<sup>12</sup> már 2013-ban arra hívta fel a figyelmet, hogy „[a]z általunk vizsgált közel húsz ország szinte mindegyikében külön törvény szabályozza a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat, lényegében függetlenül attól, hogy külön közigazgatási bíróságok vannak-e avagy nem”. Az önálló közigazgatási perjogi kódex megalkotásának szükségessége az európai jogfejlődés általános tendenciáiból is következett.

## 2014–2018

Az új polgári perrendtartás kidolgozásával egyidejűleg lett megkerülhetetlen az a kérdés, hogy miként szabályozzák a közigazgatási pereket. 2014. június 30-án kaptam kézhez a polgári perrendtartás reformjához kapcsolódó szakértői anyagot, amelyet a Németh János professzor úr által vezetett szakértői munkacsoport készített.

9 ROZSNYAI Krisztina (2006): Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozásával kapcsolatban. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 7–8. sz. 292–299., valamint ROZSNYAI Krisztina (2011): A közigazgatási bíraskodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 76–83.

10 KÜPPER, Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása. *MTA Law Working Papers*, 2014/59. Forrás: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (2018. 11. 01.).

11 *A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés*.

12 Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről (2013. február 21.) 4. melléklet: A közigazgatási bíraskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag). Forrás: [www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4\\_melleklet.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4_melleklet.pdf) (2018. 11. 01.).

Ebben az anyagban már megjelent az a legitim, eldöntendő kérdés, hogy vajon kell-e a polgári perrendtől elkülönült közigazgatási perrendtartás és az ehhez kapcsolódó független, önálló közigazgatási bírósági szervezet. A szakértői anyag az igazságügyi miniszterre, illetve a kormányra bízta e kérdés eldöntését. A kormány a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015 (I. 22.) sz. határozatában felhatalmazást adott az igazságügyért felelős miniszternek a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. A Korm. határozat elrendelte a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság – a 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott – Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként történő létrehozását annak érdekében, hogy hazánkban a közigazgatási bírászkodás korszerű, a jogtudomány és a joggyakorlat tapasztalatait hasznosító, az európai uniós tagságunkból eredő, valamint a nemzetközi jogi kívánalmaknak megfelelő, a jogszabályokat elfogadható módon érvényre juttatva valósuljon meg. A kormány 2015. május 13-i ülésén megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló jelentést és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítse előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tervezetéről a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat alapján létrehozott Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével. A bizottság elnöke az Államreform Bizottság elnöke, Patyi András volt, az Igazságügyi Minisztériumban folyó kodifikációs munkát pedig Rozsnyai Krisztina miniszteri biztos vezette, akiknek ezúton is külön köszönetet szeretnék mondani a nagyszerű munkájukért. A köszönet természetesen mindazokat megilleti, akik szakértelmükkel hozzájárultak ahhoz, hogy Magyarország első önálló közigazgatási perrendtartása megszülethessen.

A kódexet 2016. szeptember 23-án nyújtották be az Országgyűlésnek, amely – a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll-eljárás lefolytatása után, az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban foglalt követelményeket átvezető módosítással – 2017. február 21-én fogadta el a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kp.), amely 2018. január 1-jén lépett hatályba. A rendszerváltás adósságát kívánta a jogalkotó törleszteni azzal, hogy a 25 évig ideiglenes keretek között működő és folyamatosan változtatott perjogi rendszert megújította, és megalkotta Magyarország első önálló közigazgatási perrendtartását. A kódex egy magasabb absztrakciós szintre emelve a szabályozást arra törekszik, hogy a közigazgatási bírászkodás a közigazgatás valamennyi joghatást kiváltó cselekvésével szemben alkalmas legyen a koncentrált és hatékony bírói jogvédelem biztosítására.

Az egyik legfontosabb vívmánya a bírói út kiszélesítése, amelyet Wlassics Gyula, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság elnökeként 1930. január 9-én tartott évnyitó beszédében már nagyon várt: „Semmi kétség, ha még a messze jövő képe is az, hogy a kontenciózus közigazgatási ügyek egyenesen elvi alapon taxáció nélkül kerüljenek a közigazgatási bírászkodás elé, de mindenesetre ez lesz a közigazgatási bírásko-

dás fejlődésének végállomása.”<sup>13</sup> A messze jövő eljött, a hatásköri taxációval szemben most először a magyar jogrendszerben megjelent a közigazgatás mindenfajta kifelé irányuló cselekvése feletti kontrollt általában lehetővé tévő generálklauzula, amely rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes jogvédelem megvalósításához. A közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott, joghatást kiváltó cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogviták könnyebb azonosítása érdekében a jogalkalmazókat a törvény példálózó felsorolással is segíti, és megteremtette annak lehetőségét, hogy a közigazgatási perjogi szabályokat egy kódexben, egységesítve szabályozzák. A perrendtartás az egyedi határozatok vizsgálatára irányuló megtámadási perek mellett külön fejezetekbe rendezetten tartalmaz perjogi szabályokat a mulasztási perekre, köztisztületi felügyeleti perekre vagy a marasztalási perekre. Olyan perjogi szabályokat is megalkotott, amelyeknek célja, hogy a közigazgatási szerv felperesként is felléphessen, ami elsősorban a szerződéses és a közszolgálati jogviszonyokban jellemző.

A kódex további kiemelkedő újdonsága volt a büntető és a polgári ítélkezésben már bevett differenciált hatáskör-telepítés bevezetése. Az ügyek súlya és jellege szerint szükséges megosztani az elsőfokú hatásköröket a közigazgatási bíróságok között. Kiemelt jelentőségű ügyek első fokon magasabb bírósági fórum előtt indulnak. E körbe sorolta a törvény az országos illetékességgel eljáró, minisztériumi irányítás alatt nem álló közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatos közigazgatási pereket, a gyülekezési jog gyakorlásával, a köztisztületekkel kapcsolatos pereket. Ezen ügyek magasabb bírói fórumhoz telepítése lehetőséget teremtett a specializációra, ezáltal az ítélkezés javítására és gyorsítására.

Az ügyek eltérő súlyát és jellegét is figyelembe véve visszaállította a törvény a tanácsban való eljárás elsődlegességét. Az eredeti egyesbírói hatáskörök szabályozásával lehetővé teszi, hogy differenciáltan, a kisebb nehézségű ügyek meghatározott csoportjainál eleve egyesbíró járjon el. Egyúttal lehetőséget biztosít arra, hogy bizonyos feltételek mellett a tanács is elrendelhesse az ügy egyesbíró elé utalását.

A közigazgatási nemperes eljárások zömét a perrendtartásban az egyszerűsített perek, illetve egyéb különös bírósági eljárások szabályai váltják ki. Ez a tisztességes eljárás garanciáit is erősíti. Ugyanezen indokok miatt az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos normakontroll-eljárások szabályait is a perrendtartásban helyezte el a jogalkotó, ami számos, eljárást lassító hiányosságot küszöbölt ki.

Az időbeli hatékonyság javítását szolgálja egyrészt az azonnali jogvédelmi eszközök differenciált rendszerének kialakítása, másrészt az új tényekre és bizonyítékokra való hivatkozás korlátozása annak érdekében, hogy a tényállás megállapításának elsődleges helye a közigazgatási szerv pert megelőző eljárása legyen. Szintén az időbeli hatékonyságot szolgálják a közigazgatási perben a perbeli egyezség sajátos szabályai. Az egyezségkötés során a felek nem a közigazgatási tevékenység törvényességéről,

13 Idézi MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 156.

hanem az okozott jog- és elsősorban érdeksérelmek orvoslásának megoldásairól egyezkednek.

A perrendtartás új jogorvoslati rendet is kialakított. Az elsőfokú bírósági döntés ellen a mulasztási és a marasztalási perekben van rendes jogorvoslat, illetve akkor, ha a törvényszék járt el első fokon. A perrendtartás a rendes perorvoslat mellett rendkívüli perorvoslati eljárásokként biztosítja a felülvizsgálatot és a perújítást is. A közigazgatási bíróságokról szóló T/3353 törvényjavaslat elfogadása és a hatósági eljárások fórumrendszerének esetleges változása azonban szükségessé teheti a közigazgatási perrendtartás jogorvoslati szabályainak felülvizsgálatát. A kódex a perorvoslatokhoz kapcsolódóan az eredményes alkotmányjogi panaszt követő eljárásokat is rendezi.

A közigazgatási perrendtartás elfogadásával a specializáció erősítése érdekében megtörtént a közigazgatási és munkaügyi bíróságok regionalizációja. A Kp. rendszerében az illetékességi szabályok regionális szintre való emelésével főszabály szerint lehetségessé vált a Kp. hatálya alá tartozó ügyekben a szakértelem koncentrációja.

Legnagyobb sajnálatomra azonban az ellenzéki pártok nem voltak partnerek abban, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság felállítására még az előző kormányzati ciklusban sor kerülhessen, a közigazgatási bírósági szervezetrendszer megváltoztatására ugyanis kétharmados támogatottság hiányában nem volt mód, ezt az Alkotmánybíróság is kimondta, amikor a köztársasági elnök a törvény közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságra vonatkozó egyes rendelkezéseinek előzetes alkotmányossági vizsgálatát kérte.

Fontos előrelépés volt ezért, amikor az Országgyűlés – a kormánypártoknak a 2018. áprilisi választásokon megszerzett kétharmados többségének köszönhetően – 2018 júniusában elfogadhatta az Alaptörvény hetedik módosítását. Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése tételezi a Közigazgatási Felsőbíróságot, amely a közigazgatási bírósági szervezet élén áll. Ez megteremtette az intézményileg független közigazgatási bíróságok felállításához szükséges jogalkotás alkotmányos alapjait.

## **Az elkülönülő közigazgatási bírósági szervezet felállítására vonatkozó törvényjavaslatok főbb sarokpontjai**

### *Előzmények*

Az intézményi reform részletszabályainak kidolgozására és a komplex jogalkotási feladatok előkészítésére egy szakértői bizottságot hoztam létre, amelynek elnöke Kiss György, akadémikus. Tagjai többségében bírák, a Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnökének delegáltjai, továbbá Hajnal Péter, a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke, valamint a jogtudomány jeles képviselői, a közigazgatási jog és az alkotmányjog professzorai, köztük Stipta István jogtörténész, a téma kiváló

szakértője.<sup>14</sup> Kiemelkedő szakmai tudásukra és tapasztalatukra rendszeres párbeszéd keretében számított és számít a jövőben is az Igazságügyi Minisztérium.

Nemzetközi konferenciát tartottunk – közmegebecsülésnek örvendő külföldi és magyar közigazgatási bírák és volt uniós igazságügyi miniszterek, egyetemi oktatók részvételével – az Andrásy Gyula Német Nyelvű Egyetemen az Európai Közjogi Szervezettel (EPLO) közösen *A végrehajtó hatalom alkotmányos felelőssége és a bírói hatalom aktuális kihívásai a 21. században* címmel –, hogy a szélesebb szakmai közvéleményt is bevonjuk a diskurzusba. Az Igazságügyi Minisztérium szakértői tanulmányúton jártak Németországban, Csehországban, Lengyelországban, magam is többször tárgyaltam külföldi minisztertársaimmal e témában.

Az előkészítő munka első állomásaként a kormány 2018. szeptember 26-án megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási bíráskodás szervezetének felállításával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló előterjesztést, és 1477/2018. (X. 2.) kormányhatározatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy terjessze a kormány elé a közigazgatási bíróságokról szóló törvény tervezetét és gondoskodjon a közigazgatási bírósági rendszer elhelyezéséhez és működése feltételeinek megteremtéséhez szükséges intézkedések megvalósításáról.

2018. november 6-án pedig benyújtották az Országgyűlés elé a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz. és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló T/3354. sz. törvényjavaslatot.

### *A közigazgatási bíráskodás új szervezete*<sup>15</sup>

A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat a közigazgatási bíróságok szervezetének és igazgatásnak, valamint a közigazgatási bírák jogállásának sajátos szabályait állapítja meg.

Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése tételezi a Közigazgatási Felsőbíróságot, amely a közigazgatási bírósági szervezet élén áll. Ebből következően a közigazgatási bírósági szervezetnek fogalmilag többszintűnek kell lennie. Az optimális megoldást a kétszintű közigazgatási bírósági szervezet jelenti, amely a Közigazgatási Felsőbíróságból és nyolc közigazgatási törvényszékből áll.

A javaslat szerint Közigazgatási Felsőbíróság a Kúriával azonos szintű bíróság lesz, mint a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve, amely azonban nem minősül a Kúria jogutódjának. Hatásköre részben jogorvoslati (fellebbezés és felülvizsgálat), részben elsőfokú, amely egyben végső fok is.

A közigazgatási törvényszékek illetékességi területe a 2018. január 1-jén hatályba lépett közigazgatási perrendtartás szerinti kiemelt közigazgatási és munkaügyi

14 A Szakértői Bizottság teljes névsora itt olvasható: [www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter) (2018. 01. 11.).

15 A tanulmány ezen részében jelentős mértékben támaszkodik a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz. törvényjavaslat általános és részletes indoklására, valamint annak expozéjára (Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 40. szám, Budapest, 2018. november 14.).

bíróságokéhoz kapcsolódik, így biztosítva a működő rendszer előnyeinek megőrzését és a hatékony átmenetet. A közigazgatási törvényszékek kizárólag első fokon járnak el, besorolásuk a rendes bírósági szervezetben a törvényszékek felel meg.

A közigazgatási törvényszékeken és a Közigazgatási Felsőbíróságon szakmai testületként – a közigazgatási bírói útra tartozó ügyek tárgyára és számára figyelemmel – közigazgatási kollégium(ok)at szerveznek meg. A Közigazgatási Felsőbíróságon három közigazgatási kollégium fog működni: alapjogi, általános közigazgatási és pénzügyi kollégium.

Mindegyik közigazgatási bíróság jogi személy, hivatali szervezettel rendelkezik. Bírói testületei az összbírói értekezlet (Közigazgatási Felsőbíróságon a teljes ülés) és a közigazgatási bírói tanács. A közigazgatási törvényszéken ítélkező tanácsok működnek, amelyek mellett a Közigazgatási Felsőbíróság esetében önkormányzati tanács is működik, továbbá jogegységi tanács és joggyakorlat-elemző csoport létesíthető.

### *A közigazgatási bíráskodás igazságügyi igazgatása*<sup>16</sup>

A közigazgatási bíróságok igazgatásában az Alaptörvény hetedik módosítása alapján a rendes bíróságok igazgatásától eltérő modellnek kell érvényesülnie; az Országos Bírósági Hivatal elnökének igazgatási jogköre nem terjed ki a közigazgatási bíróságokra. Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése alapján a közigazgatási bíróságok igazgatásában a bírói önkormányzati szervek közreműködését biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság évtizedes gyakorlata szerint a bírósági igazgatási rendszer részleteinek alakításában a jogalkotói szabadság érvényesül.<sup>17</sup> Az igazgatási feladatok körének meghatározását illetően a törvényhozónak az Alkotmány keretei között mérlegelési lehetősége van, és ennek gyakorlásánál igazgatásszervezési és célszerűségi szempontok is szerepet játszhatnak.<sup>18</sup>

Európa több országában elkülönül a rendes és a közigazgatási bíróságok igazgatása. A latin, államtanácsai modell esetében a kormány meghatározó szerepet játszik a bírósági szervezet igazgatását illetően, Lengyelországban a közigazgatási bíróságok teljes önigazgatása valósul meg. Miniszteriális igazgatási modellben is van példa az elkülönülő igazgatásra: Ausztriában egészen a közelmúltig a közigazgatási bíróság igazgatása a miniszterelnökség feladata volt, Bajorországban pedig a belügyminisztériumé.<sup>19</sup>

Magyarország jogtörténeti hagyományaira figyelemmel az új modell alapvető jellemzőinek megállapításakor a javaslat az alternatívák alapos körültekintő mérlegelését követően a miniszteriális igazgatási modellt követi azzal a szándékkal, hogy egy kiegyensúlyozott modell jöjjön létre, amely az igazgatásban részt vevő feleknek,

16 Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 40. szám, Budapest, 2018. november 14.

17 97/2009. (X. 16.) AB határozat.

18 53/1991. (X. 31.) AB határozat.

19 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) Art. 4.



a miniszternek, a bírói testületeknek és a bírósági elnököknek megfelelő jogköröket biztosít, és az érintettek együttműködésén alapul.

Ennek megfelelően az igazságügyi igazgatás közigazgatási bíróságokat érintő feladataiban az igazságügyért felelős miniszter jogkörei – az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányossági követelmények<sup>20</sup> szem előtt tartásával, széles körű garanciák biztosítása mellett – kiterjednek a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete tekintetében a fejezetet irányító szerv hatásköreinek gyakorlására az államháztartásról szóló törvényben meghatározott általános és különös rendelkezések szerint; a közigazgatási bírói pályázatokkal, bírói és bírósági vezetői kinevezésekkel kapcsolatos feladatokra, továbbá a közigazgatási bíróságok működéséhez szükséges statisztikai, infrastrukturális és informatikai feltételek biztosítására.

A bírósági öngazgatási szervek (bírói testületek) hatásköreit a nemzetközi standardokkal összhangban határozzák meg. A klasszikus, miniszteri igazgatási modellt követő országokban a szakirodalom tagadja a bírói önkormányzatok létjogosultságát, azonban a bírói testületek ott is szereppel bírnak a bíróságok igazgatásában. A törvényjavaslat azoknál sokkal szélesebb körben, és sokkal jelentősebb hatáskörökkel ruházza fel a bírósági öngazgatási szerveket. Alapvetően véleményező, javaslatlételi és konzultációs feladatokat látnak el elsősorban a bírói életpályával, bírák előmenetelével és a bíróságok működésének garanciális jellegű kérdéseivel (személyi kérdések, ügyelosztási rend meghatározása, költségvetési források biztosítása) összefüggésben.

A bírói testületek két szinten jönnek létre: az egyes közigazgatási bíróságok mellett összbírói értekezlet és közigazgatási bírói tanács, országos szinten az Országos Közigazgatási Bírói Tanácsot állítják fel.

A javaslat az egyes közigazgatási bíróságok igazgatásában a közigazgatási bírósági elnököknek juttat kiemelt szerepet, amely magában foglalja az adott bíróság működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításával összefüggő feladatokat is. Ebben az elnököket hivatalvezető segíti. Egyes, valamennyi közigazgatási bíróságot érintő, egységes fellépést igénylő ügyekben (költségvetési források átcsoportosítása, képzésszervezés) a Közigazgatási Felsőbíróság elnökéhez telepít a szabályozás javaslatlételi, véleményezési és döntési hatásköröket.

A közigazgatási bíróságok önálló igazgatásának kialakított modellje a bírói függetlenség és a hatalommegosztás elveinek tiszteletben tartásával olyan megoldásra törekszik, amely megteremti az igazságügyi miniszter igazságügyi igazgatással összefüggő hatásköreit, hogy jelenlegi eszközrendszeréhez viszonyítva nagyobb mértékben tudjon a Parlament előtt felelősséget vállalni a közigazgatási bíróságok igazgatásáért, és azon keresztül a közigazgatási bírósági szervezet működésének biztosításáért. A bírói testületek hatáskörei a bírói jogállás és az ítélezést érintő igazgatás terén pedig megfelelően garantálják a bírói függetlenség elvének érvényesülését az ítélezési tevékenységgel legszorosabban összefüggő területeken. Az igazságügyi igazgatás tulajdonképpen ott ér véget, ahol az ítékezés kezdődik.

20 Legutóbb: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat.

## *A közigazgatási bíráskodás megújításával összefüggő jogállási kérdések<sup>21</sup>*

A javaslat koncepciójának kiindulópontja, hogy az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint „[b]íróság a rendes és a közigazgatási bíróság”, 26. cikke pedig következetesen „bírákról” szól; vagyis a bírósági szervezet és a bírói jogállás egységes. E rendelkezések jelentőségét és garanciális jellegét nem lehet túlbecsülni, hiszen a bírói jogállás legfontosabb elemeit határozzák meg, amelyek a bírói függetlenség kimondása mellett azok alkotmányos biztosítékait is tételezik. A bírói függetlenség pedig – ahogyan azt hosszú ideje hangoztatom – a demokrácia állócsillaga, önmagában is kiemelt alkotmányos alapelv és érték.

Mindazonáltal a közigazgatási bíráskodásnak vannak olyan objektív sajátosságai, amelyek részben eltérő szabályokat indokolnak. A közigazgatási bíráskodásban méltányos egyensúlyt kell ugyanis teremteni az egyéni és a közérdek között, biztosítva az egyén alanyi jogai és a közérdeken alapuló jogvédelem összhangját. A felek speciális viszonyrendszere miatt a közigazgatási jogviták elbírálása különleges szakmertetet és sajátos bírói attitűdöt igényel, amely képes megvédeni az állampolgárt a szükségszerűen erőfölényben lévő hatósággal szemben. A közigazgatási bíráskodás sajátos célja ezért szükségessé teszi a bírák esetében a közigazgatási tapasztalat szerepének hangsúlyozását. Az ügyek, illetve eljárások sajátossága egyúttal sajátos működési mechanizmusokat igényel. Az Alaptörvény hetedik módosítása – felismerve, hogy a közigazgatási különbíróság szervezete és működése szervezetszociológiai szempontok miatt is elválik a nagyobb, általánosabb feladatokat ellátókéttől – egyértelművé tette, hogy a rendes bírósági szervezet és a közigazgatási bírósági szervezet igazgatása is elkülönül. Ezt képezik le a Javaslatnak a közigazgatási bírósági rendszer sajátos szervezeti és igazgatási szabályaira vonatkozó rendelkezései. A bírósági szervezet ezen kétosztatúságát és egységességét teremtik meg a javaslat szabályai azzal, hogy az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Bszi. és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Ezzel is hangsúlyozza a javaslat, hogy a bírósági szervezetre és a bírói jogállásra alapvetően egységes szabályrendszer vonatkozik, és csak egyes, a közigazgatási bíráskodás sajátosságai által indokolt körben állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Ennek megfelelően a közigazgatási bíróra is áll az a függetlenségét kiegyensúlyozó elv, hogy az ítélkező tevékenységét egy szervezet tagjaként folytatja. Ez a kiegyensúlyozó szerep abban nyilvánul meg, hogy a bíró egy többszintű szervezetben ítélkezik, a törvények által meghatározott esetekben, a társasbíráskodás keretei között jár el, és a törvények által meghatározott döntés-felülvizsgálati rendszernek alávetve határoz.

21 A tanulmány ezen részében jelentős mértékben támaszkodik a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz., a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló T/3354. sz. törvényjavaslatok általános és részletes indokolására, valamint azok expozéjára (Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 40. szám, Budapest, 2018. november 14.).

További alapelvi jelentőségű elem, hogy a bíró szolgálatot teljesít, azaz az állam igazságszolgáltatási közfeladatát látja el, ítélkező tevékenységével lényegében – magas szintű – „közszolgáltatást” nyújt. A közigazgatási bíróságok bíráit ennek megfelelően a köztársasági elnök nevezi ki azon cselekvőképes, jogász végzettségű magyar állampolgárok közül, akik a jogi szakvizsgát letették, annak megszerzését követő legalább egyéves gyakorlatot szereztek, vállalják, hogy a vagyonyilatkozatot tesznek, és a pályaalakmassági vizsgálaton is megfelelnek. Nincs különbség továbbá sem a javadal-mazásban, sem a bírói függetlenség tételes jogi garanciáiban, valamint a megbízatás megszűnésének feltételeiben sem. Közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat csak a közigazgatási bíráskodás sajátosságai által indokolt körben állapít meg eltérő, kiegészítő rendelkezéseket, illetve többletkövetelményeket. Ezeknek azonban minden esetben közigazgatási ismeretek megléte, illetve megszerzése, ezen keresztül pedig a közigazgatási bíráskodás színvonalának növelése a célja. Százhuszonkét éve, a kö-zigazgatási bíróságról szóló törvény 1896-os képviselőházi vitájában Hieronymi Károly kifejtette, hogy: „Ha elismerjük azt, hogy szükségesek közigazgatási ismeretek a bíróság tagjainál, akkor nem vehetjük az elsőfokú bíróság tagjait máshonnan, mint csak a közigazgatási tisztviselői karból, mert csak a közigazgatási tisztviselői kar van abban a helyzetben, hogy a közigazgatási kérdéseket gyakorlatilag az életből megismerje.”<sup>22</sup> Ugyanakkor azt is hozzátette: „Természetes, hogy a mostani közigazgatási tisztviselői kar legjobb elemeit fognók a közigazgatási bírói állásra alkalmazni. Hiszi-e valaki, a ki viszonyainkat ismeri, hogy azokat a hézagokat, a melyeket ezáltal tisztviselői karunk-ban okoznánk, pótolni tudnók?”<sup>23</sup>

Látható tehát, hogy a magyar közigazgatási bíráskodás történetének egyik meghatározó kérdése a közigazgatási ismeretek biztosítása. A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat azonban nem osztja a bírói kar összetételére vonatkozó, előbb idézett álláspontot. Sőt a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló törvénycikk 5. §-ával ellentétben<sup>24</sup> nem határozza meg a bírói és a közigazgatási gyakorlattal rendelkezők arányát sem. Ehelyett az esélyegyenlőséget teremti meg a bírósági és nem bírósági pályázók között.

Fontos hangsúlyozni, hogy mindenkit, aki ma közigazgatási perben ítélke-zik, átvesznek az új bírósági szervezetbe. Az átmeneti szabályokról szóló törvény-javaslat ezért biztosítja, hogy minden, közigazgatási perben ítélkező bíró, valamennyi a közigazgatási és munkaügyi ügyszakban szolgálatot teljesítő bírósági titkár,

22 624. országos ülés 1896. május 18-án, hétfőn. 71.

23 Uo.

24 1896. évi XXVI. törvénycikk 5. §: „Az ítélőbíráknak felerészét a magasabb bírói hivatalok viseléseére képesített egyének sorából (1869:IV. tc. 6. és 7. §-ai és 1891:XVII. tc. II. fejezete) kell kinevezni. Az ítélőbíráknak másik felerészét az 1883:I. tc. 3. § értelmében közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell kinevezni, kik valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek.” Forrás: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=89600026.TV&targetdate=&printTitle=1896.+%C3%A9vi+XXVI.+t%C3%B6rv%C3%A9nycikk&referer=1000ev> (2018. 11. 01.).

és joggyakorlati idejének legalább felét kitöltött bírósági fogalmazó kérelmére, a törvény erejénél fogva a közigazgatási bírósági szervezet tagjává váljon. Az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat azt is rögzíti, hogy a nyilatkozattételre jogosult bírót, a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének napjától, beosztásától függően a rendes bírósági szervezetben, vagy a közigazgatási bírósági szervezetben a korábbi bírói javadalmazása illeti meg, kivéve, ha magasabb javadalmazásra lenne jogosult. Figyelemmel arra, hogy a bírósági vezetők létszáma a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnése miatt csökkenni fog, az elnökök és helyetteseik, valamint a kollégiumvezetők és helyetteseik megbízatása megszűnik ugyan, azonban korábbi bírósági vezetői megbízatásuknak megfelelő javadalmazás illeti meg őket az eredeti megbízatásuk lejáratainak időpontjáig.

A jogállási kérdésekkel is összefüggésben külön figyelmet érdemel a 2019-es év, az átmenet vagy felkészülés éve is. Az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat nagyon szoros menetrendet ír elő: meghatározza, meddig kell a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét megválasztani, milyen határidőig nyilatkozhatnak áthelyezésükről a bírák, bírósági titkárok és fogalmazók, miként kell megállapítani az előzetesen rendszeresített létszámokat. Fontos rendelkezni azokról a helyzetekről, amikor még nem áll fel az új bírósági szervezet, ezért sem bírói testületek nem működnek, sem pedig – a Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnökén kívül – bírósági elnökök nincsenek. Erre figyelemmel az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat biztosítja, hogy a bírósági vezetői pályázatok elbírálására csak a bírói testületek felállítását követően kerüljön sor, ez azonban rövid időtartamú megbízott vezetői kinevezéseket is szükségessé tesz. A tervezett bírósági szervezeti és közigazgatási eljárásjogi változtatások miatt kétséges, hogy kizárólag az átvett bírókkal a szervezet működőképessége biztosítható-e. A teljes körű működőképesség biztosítása érdekében, a megnövekedett ügyteher ellátása miatt még a közigazgatási bírósági szervezet felállítása előtt szükségessé válhat új bírók kinevezése is azzal, hogy az átmenet évében a miniszter a betöltetlen álláshelyek legfeljebb felére írhat ki pályázatot.

Végül, de nem utolsósorban arról is írok, miért Esztergomban lesz a Közigazgatási Felsőbíróság székhelye. Távolról sem magától értetődő, hogy egy ország bírósági szervezetének legfőbb szervei a fővárosban működjenek. Csehországban a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság székhelye is Brnóban van, Németországban a Legfelsőbb Bíróság – az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – Karlsruheban, a Szövetségi Közigazgatási Bíróság Lipcsében, a Szövetségi Pénzügyi Bíróság Münchenben, a Szövetségi Munkaügyi Bíróság Erfurtban, a Szövetségi Szociális Bíróság pedig Kasselben székel. Megemlíthetjük még azt is, hogy a Szlovák Alkotmánybíróság Kassán működik.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény a „történelmi és közjogi hagyományainkra tekintettel, valamint a hatalom fővárosi centralizációjának oldása érdekében” jelölte meg az Alkotmánybíróság székhelyeként Esztergomot. A város története a magyar államisággal összeforrt, királyi székhelyként működött, és mint ilyen, az igazságszolgáltatásban betöltött szerepe is évezredek múltra tekint vissza.

Esztergom városa ugyanakkor a 20. század nagy vesztesei közé tartozik. A trianoni békeszerződés megfosztotta természetes vonzáskörzetétől, Esztergom vármegye északi részétől és az Esztergomi érsekség területének 90%-ától. A második világháborút követően történelmi jelentősége és egyházi központi múltja miatt funkcióit más városokba – elsősorban Tatabányára – telepítették. Ez a kormányzati döntés segítheti Esztergom régiós fejlődését, csökkentheti az ország Budapest-központúságát, és az egykori királyváros magyar állami működésben betöltött szerepét is újra megteremtheti.

## Záró gondolatok

Az a jogalkotói munka, amelybe belefogtunk, hatalmas. Az utolsó fejezete lehet annak a hosszú alkotmányos reformnak, amely az 1990-es évek elején, vagy még korábban megkezdődött. Az önálló közigazgatási bírászkodás teljes körű megteremtésének végállomásához érkezhünk el, ha az Országgyűlés elfogadja az előtte fekvő két törvényjavaslatot, de természetesen a munka ezzel nem ér véget.

A Velencei Bizottság véleményét is kikértem a magyar kormány nevében annak érdekében, hogy azt még a törvény tervezett, 2020. évi hatálybalépése előtt megfontolhassuk. Az átmenet évében az átmeneti szabályokról szóló javaslatban foglalt teendőkön túl a kapcsolódó jogszabályok módosítása is előttünk áll még. Az új közigazgatási bírászkodási rendszer indulását követően is majd csak évtizedek múlva láthatjuk a tapasztalatokat, és fejlődhet ki az az eddiginél is magasabb színvonalú judikatúra, amelynek érdekében, reményében az új szabályozási javaslat megszületett.

Magyarországon a közigazgatási bírászkodás intézményi és eljárási keretei túl sokáig maradtak befejezetlenül. Most jött el az a történelmi pillanat, hogy teljessé tegyük, és a zárókövet a jogállam boltozatára helyezzük. Ennek során remeghet is akár a kezünk. Ez azonban így is van rendjén, feltéve, hogy az nem a bizonytalanság, hanem az alázat jele. Végül is Montesquieu intelme minden idők törvényalkotói számára érvényes: *Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante*<sup>25</sup> – „A törvényekhez másként, mint remegő kézzel, nem szabad nyúlni.”

## Felhasznált irodalom

BOÉR Elek (2017): *Közigazgatási bírászkodás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

KÜPPER, Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása. *MTA Law Working Papers*, 2014/59. Forrás: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (2018. 11. 01.)

MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

MONTESQUIEU (1873): *Lettres persanes (1721), Texte établi par André Lefèvre, A. Lemerre*. 174–176. Forrás: [https://fr.wikisource.org/wiki/Lettres\\_persanes/Lettre\\_79](https://fr.wikisource.org/wiki/Lettres_persanes/Lettre_79) (2018. 11. 01.)

25 Montesquieu (1873): *Lettres persanes (1721), Texte établi par André Lefèvre, A. Lemerre*. 174–176. Forrás: [https://fr.wikisource.org/wiki/Lettres\\_persanes/Lettre\\_79](https://fr.wikisource.org/wiki/Lettres_persanes/Lettre_79) (2018. 11. 01.)

- PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bírászkodás*. Universitas, Győr.
- ROZSNYAI Krisztina (2006): Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozásával kapcsolatban. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 7–8. sz. 292–299.
- ROZSNYAI Krisztina (2011): A közigazgatási bírászkodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 76–83.
- STIPTA István (2011): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre (Az 1883. évi XLIII. Tc. tartalma és jelentősége). *Sectio Juridica et Politica, Tomus, XXIX/1*, Miskolc.
- TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bírászkodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

### ***Jogforrások***

1896. évi XXVI. törvény cikk 5. §. Forrás: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=89600026.TV&targetdate=&printTitle=1896.+%C3%A9vi+XXVI.+t%C3%B6rv%C3%A9nycik&referer=1000ev> (2018. 11. 01.)
- 33/2017. (XII. 6.) AB határozat
- 53/1991. (X. 31.) AB határozat.
- 97/2009. (X. 16.) AB határozat.
- Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 40. szám, Budapest, 2018. november 14.

### ***Internetes források***

- A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés*. Forrás: [www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A9s%20perrendtart%C3%A9s%20koncepci%C3%B3j%C3%A9nek%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A9s%20perrendtart%C3%A9s%20koncepci%C3%B3j%C3%A9nek%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse) (2018. 11. 01.)
- [www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter) (2018. 01. 11.)
- [www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf) (2018. 11. 01.)

## A közigazgatási bírászkodás normakontroll-funkciója

BALOGH ZSOLT

*A közigazgatási határozatok törvényessége bírói vizsgálatának egyik lényeges sajátossága, hogy abban megfogalmazódik a hatalommegosztás elve. A külön közigazgatási bíróság – a hatalommegosztás rendszerében – kifejezi a végrehajtó hatalom feletti bírói kontroll kiemelt jelentőségét. Ide vonható a jogállamiság tétele is, és ezáltal a bíróság nemcsak a szó szerinti közigazgatási határozatokat, hanem valamennyi közigazgatási aktust felülvizsgálhat, amely nem tartozik más szerv, jellemzően az Alkotmánybíróság hatáskörébe.*

*Magyarországon a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy a közigazgatási bíróságon belüli normakontroll-ügyekben a Kúria jár el, és kvázi alkotmánybírászkodási típusú döntéseket hoz az önkormányzati rendeletek vizsgálata során: megfellebbezhetetlen, mindenkire kötelező végső döntést. A centralizált, a felsőbbbíróságra telepített hatáskörnek előnye, hogy a normakontroll gyakorlat egységes marad, a döntések egymásra épülve, egy konzisztens rendszert alkothatnak, amely az előreláthatóság és kiszámíthatóság szempontjából jelentős.*

*A tanulmány áttekinti a közigazgatási bírósági normakontroll (az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatának) közel hétéves gyakorlatát, elképzeléseket mutat be a továbbfejlesztést illetően. Megállapítja, hogy a feladat rögzült a bírósági szervezetben, a vonatkozó szervezet és eljárási rend zökkenőmentesen adaptálható a közigazgatási bírászkodás továbbfejleszteni szándékozott rendjébe is. Felveti, hogy érdemes újra gondolkodni a normakontroll-hatáskör bővítésén és/vagy az indítványozói kör tágításán.*

### **The Norm Control Function of Administrative Justice in Hungary**

*In the system of the division of powers, a separated Administrative Court expresses the particular importance of the judicial control over the executive power. On the basis of the rule of law, the administrative court may review not only the administrative decisions, but also all administrative acts which do not fall within the competence of another body, typically the Constitutional Court.*

*In Hungary, the legislator chose the solution that in the administrative court system in cases of norm control, the Curia of Hungary (the highest judicial authority in Hungary) decides and makes quasi-constitutional*

*judgments when it is examining the legality of local government decrees: the Curia's final decision cannot be subject to any appeal and it is binding for all.*

*The paper gives an overview of the last seven years of practice of the Curia of Hungary in norm control cases (examination of the legality of local government decrees) and presents ideas for its further development. We can state that this task is fixed in the Hungarian organisation of courts, but the organizational and procedural order can be adopted in the further development of the administrative courts in Hungary. Finally the paper suggests to reconsider the enlargement of the competence of norm control and/or the widening of its applicants.*

## Bevezetés

A montesquieu-i államhatalmi triász<sup>1</sup> – amely a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmi ágak elválasztásáról szól – funkciójában tovább él. Bibó István szerint a hatalommegosztási eszme lényege, hogy önkényhez vezető hatalomkoncentráció ne jöhessen létre, illetve az ilyen törekvés megállítható legyen.<sup>2</sup> A hatalomkoncentráció legjobban a végrehajtó hatalom felől fenyeget, így annak korlátozása, megfelelő egyensúlyi helyzet kialakítása a cél. Parlamentáris demokráciákban – amilyen a miénk is – a törvényhozó és végrehajtó hatalom bizonyos értelemben összekapcsolódik: a parlamenti többséggel rendelkező párt(ok) alakítanak kormányt, a kormány akarát könnyen át tudja vinni a törvényhozáson, ezért különös súlya, jelentősége van az igazságszolgáltató hatalmi ágnek, a bíróságnak. A bíróság akkor tudja ellátni ezt a feladatát, ha önálló hatalmi ágként működik, benne a bírák mindenki mástól függetlenül járnak el.

A bírói funkciókat tekintve azt látjuk, hogy azok köre tágul. A hatalommegosztási eszmét szinte elsőként megvalósító Amerikai Egyesült Államokban nem sokat kellett várni arra, hogy a Legfelső Bíróság hatáskör-értelmezéssel megteremtse a bírósági normakontrollt.<sup>3</sup> Európában ezt a feladatot, az időben később – alapvetően Hans Kelsen munkássága révén – létrejött, külön bíróságként működő szervezetek, az Alkotmánybíróságok látják el. Azzal, hogy az alkotmánybíráskodást ellátó szervezetek a törvények alkotmányossági vizsgálatát végzik, a hatalommegosztás rendszerében a törvényhozó hatalom is bírói korlát alatt áll; parlamentáris demokráciákban, a végrehajtó hatalommal való szoros kapcsolata miatt, ez a fajta ellensúly indokolható.

1 MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris – Attraktor Kiadó.

2 Bibó István akadémia székfoglalója „Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most” eredetileg a *Vigília* folyóiratban jelent meg (45. évf. 8. sz.). Forrás még: BIBÓ István (1986): *Válogatott tanulmányok II*. Budapest, Magvető Kiadó.

3 Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányát 1780-ban fogadták el, az alkotmánybíráskodás alapjául szolgáló első döntést a Supreme Court 1803-ban hozta: *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803)



A bírói feladatok (például normakontrollal történő) bővülésével fölmerülhet a bírói hatalom túlsúlya is, ami a hatalommegosztás rendszerében ugyanúgy megkívánja a hatalomkoncentráció kivédését, mint más hatalmi ágak esetén.<sup>4</sup>

Európában a közigazgatási bíráskodás mélyebb hagyományokkal bír, mint az ezek mellett (néhol helyett) létrejövő alkotmánybíróságok.<sup>5</sup> A külön közigazgatási bíróság – a hatalommegosztás rendszerében – kifejezi a végrehajtó hatalom feletti bírói kontroll kiemelt jelentőségét.<sup>6</sup> S ahogy a kormányzás feladatát a végrehajtó hatalom nemcsak egyedi aktusok kibocsátásával, hanem normatív aktusok megalkotásával is ellátja, úgy értelemszerűen a végrehajtó hatalom tevékenységének törvényességére ügyelő közigazgatási bíróság sem csak az egyedi döntések, hanem a normatívák felülvizsgálatára is jogosulttá kell, hogy váljon. Ámde ha létrejöttek Alkotmánybíróságok is a normakontroll-feladatok ellátására, akkor többféle megoldás kínálkozik: tiszta helyzetet azt teremthet, ha az Alkotmánybíróság látja el törvények alkotmányossági vizsgálatát, a közigazgatási bíróság pedig minden más, a végrehajtó hatalom által kibocsátott norma törvényességi vizsgálatát. Elképzelhető egy olyan feladatmegosztás is, hogy az Alkotmánybíróság végzi valamennyi norma alkotmányossági és törvényességi vizsgálatát, a bíróság (közigazgatási bíróság) pedig csak a végrehajtó hatalom egyedi aktusainak felülvizsgálatára jogosult. Megoldás lehet az is, hogy az Alkotmánybíróság – a törvényeken túl – a végrehajtó hatalom normáinak az alkotmányosságát, a közigazgatási bíróság pedig annak törvényességét vizsgálja stb.

A fentiekből talán kitűnik, hogy a közigazgatási bíróságok létrehozása (működése), és benne a normakontroll lehetősége túlmutat önmagán; a hatalommegosztás szerint működő államszervezet alapkérdéseit érinti. Ezért a részletek kimunkálása közben nem tűnhet el szem elől az egész.

4 Nemcsak a funkcióbővülés, hanem a törvényhozói akarattól eltérő jogértelmezés is felveti a bírói hatalom túlsúlyát. Az úgynevezett kreatív jogértelmezés kilengését követően rendre előjön a szövegkötött értelmezés szükségessége.

5 Európa nyugati részén a második világháborút követően terjedtek el. Vannak olyan vélemények, hogy létrehozásukra azért volt szükség, mert a hagyományos bíróságok nem tudták megvédeni a diktatúrától a polgárokat. A jövőbeli garanciát egy, a bírói szervezettől különálló bíróság – az Alkotmánybíróság – létrehozásában látták. Ez a folyamat Európa közép és keleti felén az 1989–1991-es rendszerváltozásokat követően ugyanúgy megismétlődött. Lásd FAVOREU, Louis (2003): *Az Alkotmánybíróságok*. In PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

6 Stipta István szerint a közigazgatási bíráskodás kialakulásának voltak gyakorlati indokai is: „A közigazgatási jogvédelem általánossá válása jelentős részben azon belátás eredménye, hogy a közigazgatási eljárás csak korlátozottan alkalmas az egyéni jogok tiszteletben tartására. A bírói eljárás révén viszont az egyéni jogvédelem magasabb szinten biztosított, hiszen a végrehajtó hatalomtól független bíróságok megfelelő garanciát kínálnak.” STIPTA István (2015): *A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei*. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 40.

## Történeti háttér Magyarországon

A magyar közjogi hagyományokat tekintve azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási bíraskodás jóval megelőzte az Alkotmánybíróság létrehozását,<sup>7</sup> a normakontroll is a közigazgatási bíraskodásban gyökerezik: a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságnak is tulajdonítottak alkotmányőri feladatokat,<sup>8</sup> és ugyan szűkebb körben, de a jogi szabályozás vizsgálata sem volt e bíróságtól idegen.<sup>9</sup> A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság – akár a normák féltetelével – a hatalommal szembeni egyéni jogvédelem feladatát kitűnően teljesítette.

Az önálló Közigazgatási Bíróságot 1949-ben megszüntették, s az 1950-es években az állami és a politikai hatalomnak olyan koncentrációja következett be, amely gyakorlatilag lehetetlenné tette a végrehajtó szervek tevékenysége feletti bírói kontrollt.<sup>10</sup> Értelemszerűen normakontroll sem volt a pártállami rendszerben.

A rendszerváltást közvetlenül megelőző közjogi kutatások mind a közigazgatási bíraskodás,<sup>11</sup> mind az alkotmánybíraskodás<sup>12</sup> témáját felvetették. A szakirodalomban a korábbi hagyományokra is tekintettel talán nagyobb hangsúly helyeződött a közigazgatási bíraskodás létrehozására, mint külön alkotmánybíróság felállítására.<sup>13</sup> Az Alkotmánybíróság az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmányhoz kötődött,<sup>14</sup>

7 1883. július 21-én hirdették ki a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1883. évi XLIII. törvény-cikket, amely a Magyar Királyi Kúria bírásaival egyenlő ranggal és jelleggel bíró budapesti székhelyű, önálló pénzügyi bíróság felállításáról rendelkezett. Az 1896. évi XXVI. törvény hozta létre a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot, amelybe a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság is beleolvadt.

8 Lásd például: BALOGH Artúr (1914): *Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán; Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*. Budapest, Franklin-Társulat Bizománya. 15–33.

9 „A Közigazgatási Bíróság alkotmányvédő funkciója kiterjedt az egyéni jogok közigazgatás általi megsértésén túl a garanciális panasz révén arra is, hogy az önkormányzatiság kabinet vagy közegei általi csorbítását is orvosolhatta, s e körben direkt normakontrollt folytathatott a törvényi szintnél alacsonyabb, a törvényhatóságok jogait sértő jogszabályokkal szemben.” KELEMEN Roland (2016): *A közigazgatási bíraskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?* *Acta Humana*, 4. évf. 2. sz. 95–116.

10 KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 424–425.

11 Lásd például: TRÓCSÁNYI László (1988): *A közigazgatási bíraskodás szervezete és működése egyes európai országokban: a jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bíraskodására vonatkozó jogszabályok*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája; BALÁZS István – BALOGH Zsolt – DOBROMIR, Mihajlov (1988): *A közigazgatási bíraskodás: magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája; TRÓCSÁNYI László (1990): *A közigazgatási bíraskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.

12 TRÓCSÁNYI László (1989): *Az alkotmánybíraskodás szervezete és működése egyes európai országokban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.

13 A 2018. január 1-jén hatályba lépő közigazgatási perrendtartás előkészítése során nem egyszer hangsúlyozták, hogy a rendszerváltás egyik elmaradt ígéretét pótolja a törvényhozás.

14 A sorrendben elfogadott törvények: 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról, 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

és az első szabad választások előtt elkezdte tevékenységét. Minden bizonnyal politikai oka volt, hogy az alkotmánybíráskodás megelőzte a közigazgatási bíráskodást. Egy, a bírósági szervezettől elkülönült, jogszabályok felett erős alkotmányossági kontrollt gyakorló szervezet – mint ahogy sokan nevezték: „a demokrácia előretolt bástyája” nagyobb garanciának tűnt a jogállam kiépítése folyamatában, mint a közigazgatási határozatok bírósági kontrolljának általánossá tétele. Pedig a közigazgatási bíráskodástól sem lett volna idegen az alkotmányvédelmi feladatok ellátása, nem lett volna idegen, ha normakontroll-feladatokat is kap.

Az Alkotmánybíróság államszervezetet is érintő első nagy döntése a közigazgatási bíráskodás hiányának megállapításáról szólt. Az 1990. év végén meghozott határozat<sup>15</sup> szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása miatt, ezért az Alkotmánybíróság felhívta a kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjeszsen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza. A törvényjavaslat Országgyűlés elé terjesztésére az Alkotmánybíróság tehát mindösszesen negyven napot adott, ami mutathatja a feladat sürgető jellegét, de akár az önálló, akár a bírósági szervezetbe integrált közigazgatási bíróság létrehozására ennyi idő nyilvánvalóan nem elég. Az Alkotmánybíróság határozata nyomán született meg „a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről” szóló salátatörvény,<sup>16</sup> amely megteremtette a közigazgatási bíráskodás alapjait. A közigazgatási ügyszakot választó bírák ugyanolyan úttörő szerepet vállaltak, mint az alkotmánybírák (bár kevesebb visszhanggal).<sup>17</sup>

Az Alkotmánybíróság a rendszerváltáskor megkapta a normakontroll teljességét. Hatásköre valamennyi jogszabály vizsgálatára kiterjedt, és nemzetközi összehasonlításban szinte példátlan módon a normakontroll-eljárást bárki kezdeményezhette érintettség nélkül. Az Alkotmány tiszta feladatelhatárolást hozott létre az Alkotmánybíróság és a bíróságok között. Az Alkotmánybíróság vizsgálja a normákat,<sup>18</sup> és nem dönt egyedi ügyekben, a bíróságok pedig végérvényesen eldöntik az egyedi ügyeket, de normakontroll-feladatuk nincs. Ebben a rendszerben a rendes bírói szervezetben kicsírázó közigazgatási bíróság értelemszerűen nem rendelkezett hatáskörrel semmilyen norma vizsgálatára. Nemcsak jogszabályok vizsgálatára nem rendelkezett hatáskörrel, de még az is vitatott volt, hogy jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályozó eszköznek (akkor az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek) nem minősülő normatív aktusokat (például kamarai, felsőoktatási szabályzatokat)

15 Lásd a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatot.

16 Lásd az 1991. évi XXVI. törvényt.

17 BALOGH Zsolt (2017): A közjogi bíráskodás egyes kérdései. In DARÁK Péter – KOLTAY András szerk.: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press. 13.

18 Az ezzel összefüggő gyakorlat kezdetektől fogva a normakontroll teljességét vallotta. Rendszeresen visszatérő egykori megállapítás szerint: „A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” [Lásd: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278–279.; 52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408. stb.]

felülvizsgálhat-e egyedi ügyek kapcsán, ha úgy észleli, hogy a döntés azért jogszabálysértő, mert jogszabálysértő szabályzaton alapul.

Az Alkotmánybíróságnak volt tehát hatásköre a végrehajtó hatalom által kibocsátott normák vizsgálatára, illetve az önkormányzati rendeletek vizsgálatára is. Az önkormányzati rendeletek alkotmányossági- és törvényességi vizsgálatát bárki kezdeményezhette, érintettség nélkül.<sup>19</sup> A több mint háromezer önkormányzatot tekintve azt gondolnánk, hogy ez indítványdömpinget, és az Alkotmánybíróság ellehetetlenítését eredményezte, de nem. Húsz évre kivetítve évente 50-60 önkormányzati rendeletet támadtak meg az Alkotmánybíróság előtt. Természetesen voltak időszakok, amikor egy-egy nem jó törvényi felhatalmazás, vagy a törvényi szabályozás hiánya ügysorozatokat hozott létre,<sup>20</sup> de ezek az Alkotmánybíróság felhívására megalkotott vagy megsemmisített törvényi szabályok következtében rendeződtek.<sup>21</sup> Az *actio popularis* mellett a törvényességi ellenőrzés szerepe az indítványozás tekintetében kettős volt.

Egyrészt mivel a közigazgatási hivatalok a megalkotott önkormányzati rendeleteket megkapták, így pusztán a szöveg alapján is megállapítottak törvény- vagy alkotmánysértést, amelyet ha az önkormányzat felszólítás után nem küszöbölt ki, az Alkotmánybírósághoz fordulhattak. (Az érintett polgár viszont rendszerint csak akkor észlelte a rendelet törvénytörést, ha a rendeletet rá nézve már alkalmazták.)

Másrészt az Alkotmánybíróság egy 1999-ben meghozott határozatában<sup>22</sup> rámutatott, hogy ha a probléma tárgya a rendelet megalkotására vonatkozó szabályok megsértése, akkor a normakontroll-eljárást nem kezdeményezheti bárki, csak a közigazgatási hivatal. Ennek kimondására azért került sor, mert az Alkotmánybíróság szembesült eljárásának korlátaival: azt a kérdést, hogy például egy helyi építési szabályzat megalkotását megelőzően lefolytatták-e az építésügyi törvényben meghatározott véleményezési eljárást a kormányhivatal meg tudja ítélni, a polgár viszont kevésbé. Az Alkotmánybíróság nem ténybíróság – mondta több határozatában – ezért e tekintetben nem tud lefolytatni bizonyítást, így csak a kormányhivatal indítványa alapján jár el.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek vizsgálatát alkotmány- és törvénytörés esetén egyaránt elvégezte, az ítélezés során a vizsgálat e két aspektusa nem is vált szét, néhány határozat van, amelynek a fejléce és a rendelkező része is azt tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság (csak) törvényességi vizsgálatot folytatott.<sup>23</sup> Az alkotmányossági és/vagy törvényességi vizsgálat egybefolyt azon az alapon, hogy a törvénytöréstől rendelet egyben alkotmánysértő is a jogforrási hierarchia szabálya alapján.

19 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 21. § (2) bekezdés.

20 Például korábban ilyenek voltak a települési hulladék elszállításával vagy nem túl régről a parkolással kapcsolatos önkormányzati rendeletek.

21 Lásd például a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatot, illetve a 5/2011. (I. 28.) AB határozatot.

22 30/1999. (X. 13.) AB határozat.

23 Lásd például a 26/2003. (V. 30.) AB határozatot.

A törvények alkotmányossági vizsgálatához és egyéb alkotmánybíróági hatáskörkhöz képest az önkormányzati rendeletek vizsgálata nem túl jelentős hatásköre volt az Alkotmánybíróságnak, többször felmerült a normakontroll e területének rendes bírósági hatáskörbe utalása, amelyet ugyanúgy a minősített többség szükségessége akadályozott meg, mint az önkormányzati rendszer korszerűsítését.

## Az Alaptörvény és a közigazgatási bírósági normakontroll

1. Az Alaptörvény által hozott változások talán az Alkotmánybíróság és a bíróságok hatásköreit tekintve voltak a legszámottevőbbek.

A közigazgatási bíráskodást illetően, még az Alaptörvény hatálybalépése előtt számos előkészítő tanulmány született.<sup>24</sup> Az Alaptörvény 25. cikke a bírósági feladatokat négy pontban sorolta fel, abból három a közigazgatási bíráskodást érintette.

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja külön kezelte a „közigazgatási határozatok törvényességéről” való döntést az *a*) pontban nevesített büntető és polgári ügyektől. Mindez arra utal, hogy az alkotmányozó ebben a körben önálló sajátosságokat feltételez. A közigazgatási határozatok törvényessége bírói vizsgálatának egyik lényeges sajátossága – a „többi ügyszó” képest –, hogy abban megfogalmazódik a hatalommegosztás elve: a végrehajtó hatalom bírói kontroll alatt áll. Így e szabály közvetlenül összefüggésben van az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével, amelynek értelmében a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Ide vonható továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében található jogállamiság, amelyet összeolvasva a 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontjával azt eredményezi, hogy a bíróság nemcsak a szó szerinti közigazgatási határozatokat, hanem valamennyi közigazgatási aktust felülvizsgálhat, ami nem tartozik más szerv, jellemzően az Alkotmánybíróság hatáskörébe. A közigazgatás bírói kontrolljának alaptörvényi külön kezelése utalhat továbbá arra a sajátosságra is, hogy a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatakor nem pusztán az individuális jogvédelem, hanem az objektív jogrend védelme is szerepet kap. A közigazgatási működés bírói ellenőrzése ezért fogalmazódott meg önálló tételben az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontjában.

Ami a bírósági feladatokat illeti, jelentős változás, hogy az Alaptörvény normakontroll-hatáskört adott a közigazgatási bíráskodás számára. A 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontja rögzítette, hogy a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a *d*) pont pedig kimondta, hogy a bíróság dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról is. Az alaptörvényi változások (beleértve a valódi alkotmányjogi panasz lehetőségét) alapjaiban rajzolták át az Alkotmánybíróság és a bíróságok viszonyát. Megszűnt az az egyensúly, amely az Alkotmány alapján a normatív és az egyedi

24 Lásd például PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.; PATYI András (2010): Beköszöntő, A külön közigazgatási bíróság aktualitása 20 éve és most. *Új magyar közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 1–2.; PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Kht.

aktusok felülvizsgálatának a megosztását jelentette, azaz ami az Alkotmánybíróság és a bíróságok között kialakult. Megtört az Alkotmánybíróság normakontroll-monopóliuma, a bíróságok – igaz csak szűk körben – de feladatot kaptak a jogszabályok törvényességi vizsgálata terén. Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság és a bíróságok között az Alkotmány által létrehozott feladatmegosztást tehát új alapokra helyezte.

Az Alaptörvény 25. cikke alapján az önkormányzati normakontroll címzettje a bíróságok (és nem csak a Kúria) volt. A bíróságok szervezeteről és igazgatásáról szóló törvény telepítette a normakontroll-feladat ellátását a Kúriához,<sup>25</sup> a Kúrián belül a feladat a közigazgatási szakágban kapott helyett. A bírósági normakontroll esetén így közigazgatási bírósági normakontrollról beszélhetünk. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény nem döntötte el, hogy az önkormányzati rendeletekre irányadó bírósági normakontroll centralizált vagy decentralizált rendszerben valósul-e meg (szemben a többi jogszabály vizsgálatának centralizált, Alkotmánybíróság által ellátott rendszerével). Az Alaptörvény szövegéből tehát az is következhetett volna, hogy valamennyi közigazgatási bíróság felülvizsgálja az elé kerülő önkormányzati rendelet törvényességét, és ez a vizsgálat bekapcsolódik a közigazgatási aktusok felülvizsgálati rendszerébe, akár a jogorvoslati rendszerbe is. A jogalkotó azonban nem ezt a megoldást választotta, hanem azt, hogy a Kúria jár el, és kvázi alkotmánybíráskodási típusú döntéseket hoz (megfellebbezhetetlen, mindenkre kötelező végső döntést). A centralizált, a felsőbíróságra telepített hatáskörnek ugyanakkor megvan az a kétségtelen előnye, hogy normakontroll-gyakorlat egységes marad, a döntések egymásra épülve, egy konzisztens rendszert alkothatnak, amely az előreláthatóság és kiszámíthatóság szempontjából jelentős.

Az Alaptörvényen nyugodva különvált az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi kontrollja, az Alkotmánybíróságnak megmaradt az alkotmányossági vizsgálat lehetősége. De csak az alkotmányossági vizsgálaté, mivel az Abtv.<sup>26</sup> szerint az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálja felül az önkormányzati rendeleteket, ha kizárólag alkotmányossági probléma áll fenn, amit az Alaptörvény alapján, más jogszabály közbejötté nélkül is el lehet dönteni. Összességében azt mondhatjuk, hogy az önkormányzati rendeletek kontrollja az Alkotmánybíróság előtt szűkült, de nem szűnt meg teljesen az alkotmány- és törvénysértés elválasztásával.

2. A Kúrián a közigazgatási bírósági normakontroll hamar intézményesült. Az első évben, 2012-ben az Alkotmánybíróság áttette azokat a nála még folyamatban lévő ügyeket, amelyekben az önkormányzati rendeletek vonatkozásában „csak” törvénysértést, vagy törvény- és alkotmánysértést együtt állítottak. Az Alkotmánybíróság korábbi eljárásával szemben a Kúria eljárását önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatára nem kezdeményezheti bárki, még az ügynevezett érintett sem. Az indítványozói kör eredetileg kettős merítésű volt, egyrészt a kormányhivatalok kezdeményezhettek absztrakt normakontrollt, másrészt pedig a bírák konkrétat, ha az előt-

25 Lásd a 2011. évi CLXI. törvény 45. §-át.

26 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.).

tük lévő eljárásban törvénysértő rendeletet kellene alkalmazni. Később módosult a Bszi., és indítványozási jogot kapott absztrakt normakontroll-eljárás kezdeményezésére az alapvető jogok biztosa is.<sup>27</sup> A közel hét év statisztikája azt mutatja – ami álláspontom szerint meglepő – hogy az indítványok száma nem csökkent jelentős mértékben a korábbi alkotmánybíróvási érkezéshez képest, pedig nincs actio popularis normakontroll. A 2017-es évig a Kúriára érkező normakontroll-kérelmek száma meghaladta az 50-et. Az indítványozói „kedvet” tekintve az a tendencia figyelhető meg, hogy amíg a kormányhivatali kezdeményezések száma csökken, addig a bírói kezdeményezések száma folyamatosan növekszik, ezáltal biztosítva a számbeli egyensúlyt.

Az ombudsmani kezdeményezésben ilyen tendencia nem figyelhető meg, az attól függ, hogy a konkrét vizsgálatok során hány esetben kerül a biztos elé olyan ügy, amelyben a visszássággal összefügg az önkormányzati rendelet törvényessége.<sup>28</sup> Az ombudsman eljárása során a helyi rendeletek – például szociális rendeletek, települési adóval kapcsolatos rendeletek, a közösségi együttélés helyi szabályozása – törvényessége nem egyszer felmerült. Míg az alapvető jogok biztosa az alkotmánybíróvási eljárást kezdeményezheti utólagos absztrakt normakontroll-hatáskörben,<sup>29</sup> úgy – ugyan nem absztrakt, hanem a vizsgálattal összefüggő – kezdeményezési joga van önkormányzati rendeletek kúriai vizsgálatára.<sup>30</sup>

A kormányhivatali kezdeményezésről azt mondhatjuk, hogy mivel a kormányhivatal az alkotmánybíróvási eljárást közvetlenül nem kezdeményezhet,<sup>31</sup> a Kúria eljárását viszont igen, ezért a kormányhivatali kezdeményezés címzettje az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos problémák tekintetében a Kúria. Bár a kezdeményezés iránya más és más, mivel az Alkotmánybíróság alkotmányossági, a Kúria törvényességi vizsgálatot végez, de az önkormányzati rendeletek tekintetében kevés a „tisztán alkotmányossági” probléma, alapvetően törvényességi kérdés – „más jogszabályba ütközés” vizsgálata – merül fel. A kormányhivatali kezdeményezés szám szerinti csökkenése visszavezethető arra, hogy a kormányhivatalok inkább a segítségre, a megelőzésre, az együttműködésre helyezik a hangsúlyt, ezért a „kemény”

27 A 2012 évi CCXI. törvény módosította az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (Ajb.), rögzítve e törvényben is, az indítványozási jogot.

28 2015-ben például 9, míg 2017-ben csak 2 indítványt nyújtott be.

29 Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés e) pont.

30 Az Ajb. 34/A. § (1) bekezdése szerint, ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

31 Az önkormányzati törvény [Mötv. 136. § (1) bekezdése] szerint a kormányhivatal az Alkotmánybírósághoz az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren keresztül a kormány útján juthat el. E megoldás mögött az áll, hogy ebben az esetben utólagos absztrakt normakontroll-indítványról van szó (szemben az alkotmányi panasz konkrétságával), és ezt az Alaptörvény szerint csak a kormány az országgyűlési képviselők ¼-e és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. Ezért csatlakozik be a kormányhoz a kormányhivatali kezdeményezés. Ilyen indítvány az Alkotmánybírósághoz ezidáig nem érkezett.

felügyeleti eszközök igénybevétele (mint például a bírósághoz fordulás) háttérbe szorul. Véleményünk szerint igen fontos a megelőzés és a segítségnyújtás is, ugyanakkor az önkormányzatok önállóak, és hagyni kell őket önállóan dönteni. Ahogy Európában az alkotmánybíróságok „nem szeretik” az előzetes normakontrollt, mert úgy vélik, hogy ezzel részeseivé válnak a törvényhozásnak (ami nem tesz jót sem az önálló parlamenti munkának, sem az ítélkezésnek), ugyanúgy nem szerencsés, ha a törvényességi felügyelet a prevenció jegyében túl közel kerül az önkormányzati döntéshozatalhoz. Akadályozhatja az önálló karakterű önkormányzatiság kialakulását éppúgy, mint a törvényességi felügyelet „sajátképűre” szabását. Mindemellett ki kell emelni, hogy a bírósági normakontrollt további két hatáskörében csak a kormányhivatal indítványozhat: csak a kormányhivatal kezdeményezheti annak megállapítását, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási feladatát elmulasztotta, és a rendelet pótlásának elmaradása esetén csak a kormányhivatal kezdeményezheti, hogy a bíróság hatalmazza fel a kormányhivatal vezetőjét, hogy az önkormányzat nevében alkossa meg a rendeletet.<sup>32</sup> A mulasztás megállapítására irányuló indítványok alapvetően az önkormányzati költségvetési és zárszámadási rendeletek megalkotásának nem teljesítésére vonatkoznak,<sup>33</sup> számuk nem jelentős, és jellemzően azokat az önkormányzatokat érinti, amelyekben a képviselő-testület és a polgármester között, vagy a képviselő-testületen belül megromlott a viszony. Rendeletpótlási eljárás mindösszesen három esetben indult, rendeletpótlásra két esetben került sor.<sup>34</sup>

Ami a bírói kezdeményezést illeti, a következőket mondhatjuk. Az Alaptörvény 25. cikke a bírói szervezeten belül helyezte el a normakontrollt, így a bírói kezdeményezés elbírálása az igazságszolgáltatás rendszerén belül marad. Ez a tény a kezdeményező bíróban mind formálisan, mind informálisan növeli a bizalmat, s egyben az indítványozási kedvet. Ide vehető, hogy a Bszi. a Kúria részére a 90 napos elbírálási határidőt már a kezdetektől fogva előírta, és a Kúria e határidőt tartja. Tehát a kezdeményező bíró gyors választ kap az indítványára. S végül meg kell jegyezni, hogy a normakontroll-indítvány növeli az egyedi döntés megalapozottságát: ha valamilyen bíróban az előtte lévő ügy eldöntésekor kétség merül fel az alkalmazandó norma (önkormányzati rendelet) törvényességét illetően, érdemes kezdeményezni a normakontrollt, mivel még a kezdeményezés esetleges elutasítása esetén is ott van az a tény, hogy kétségeire – mindenkire nézve kötelező – választ kapott.

A bírói kezdeményezés szám szerinti növekedése a vagyoni típusú helyi adókhöz kapcsolódik. Gyakran merül fel a perben, hogy a telekadó vagy az építményadó mértéke közelít vagy eléri az adott ingatlan forgalmi értékét, így az egyedi adóhatározat felől való döntés előkérdése lesz a helyi adórendelet vonatkozó szabályának törvényessége.

32 A rendeletpótlás is az Alaptörvényen alapszik, az önkormányzati fejezetbe található 32. cikk (5) bekezdés szól róla.

33 Lásd például a Köm.5003/2018/5. számú vagy a Köm.5038/2017/5. számú végzéseket.

34 Lásd a Köm.5009/2013/3. számú és a Köm.5025/2013/7. számú határozatot; a rendelet pótlása okán az eljárás megszüntetése tekintetében pedig a Köm.5054/2014/3. számú határozatot.



3. Az Alaptörvény által átrendezett alkotmánybíróági és bírósági hatásköröket illetően szólni kell a (közigazgatási) bírósági normakontroll-hatáskörben hozott döntések esetleges felülvizsgálatáról. Fentebb utaltunk rá, hogy az Alaptörvényt és a Bszi.-t együtt olvasva a Kúria önkormányzati rendeletek vizsgálata tárgyában hozott határozata alkotmánybíróági típusú döntés: a Kúria elsőfokú döntése végleges, és mindenkire nézve kötelező. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Első kérdés, hogy a normakontroll-ügyben hozott kúriai határozat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerinti bírói döntésnek minősül-e, tekintettel arra, hogy ezt a döntéstípust az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *c*) pontja külön is nevesítette. Tehát értelmezhető úgy is, hogy a közigazgatási bíráskodás során meghozott normakontroll-döntés olyan speciális döntés-e, amely nem tartozik az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható döntések közé (a kétfokú normakontroll-eljárásnak egyébként sincs sok értelme, egy már megsemmisített rendeletet, nem lehet bírói hatáskörben újra hatályba léptetni). Ha az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható bírói döntést úgy értelmezzük, hogy abba a közigazgatási bíróság normakontroll-hatáskörben meghozott döntése is beletartozik, akkor a következő kérdés, hogy annak vizsgálatát alkotmányjogi panasz hatáskörben ki kezdeményezheti. Kivételesen előfordulhat (de ezidáig nem fordult elő) olyan helyzet, hogy a normakontroll-döntés az eljárásban érintett felet – valamely természetes vagy jogi személyt – kedvezőtlenebb pozícióba hozza, mint amelyben korábban volt, és ez valamely alapjogát sérti (például építési előírás megsemmisítésével, hátrányosabb helyzetbe kerül, ami felveti a tulajdonhoz való jog sérelmét). A gyakorlatban azonban az fordul elő, hogy az „önkormányzatot sérti” a rendelete megsemmisítése, és a közhatalommal, rendeletet alkotó önkormányzat fordul alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az eddigi gyakorlat szerint ilyen esetben az Alkotmánybíróság nem ismeri el az önkormányzat alkotmányjogi panasz benyújtására való jogosultságát. A legutóbb meghozott 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés szerint: „Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben foglaltak szerint megváltoztatta azt a korábbi – az Alkotmányon alapuló – gyakorlatát, amely az önkormányzatokat mint közhatalmat gyakorló állami szerveket eleve elzárta az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől. Ugyanakkor a hivatkozott végzésében az Alkotmánybíróság a következő megállapítást tette: »[az] önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványaival élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan abban a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet

esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat sui generis, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény« {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]}. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerinti mérlegelése során – figyelemmel arra, hogy a rendeletalkotás közhatalmi tevékenység – azt állapította meg, hogy az Ör. adott rendelkezését megsemmisítő kúriai döntéssel szemben az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján indítványozói jogosultsággal nem rendelkezik.”<sup>35</sup>

A normakontroll-feladatok megkettőződésével probléma a tekintetben nem merült fel, hogy miként oszlanak meg az önkormányzati rendeletek alkotmányossági és törvényességi vizsgálatára irányuló kezdeményezések az Alkotmánybíróság és a Kúria között. A két intézmény azonban e tekintetben nem „akadt össze”. Úgy tűnik, hogy a feladatelhatárolás sikeres volt.<sup>36</sup> Ezidáig az Alkotmánybíróság sem vizsgált felül normakontroll hatáskörében hozott kúriai döntést, így probléma e tekintetben sem áll fenn. A jövőre nézve, az önálló közigazgatási bíráskodás létrehozásával, a közigazgatási bírósági normakontroll és az alkotmánybírósági normakontroll között is fontos a súrlódásmentes feladatelhatárolás.

### **Tovább lépés: a közigazgatási perrendtartás és az Alaptörvény hetedik módosítása**

1. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) megalkotásával jól megmutatkozik, hogy a közigazgatási bíráskodás nem azonos a polgári ítélezés egyik különleges pertípusával, hanem önálló rendszere van, önálló dogmatikával. Az önkormányzati rendeletek vizsgálata a perrendtartás önálló fejezete lett. Megvalósult az a kívánalom, hogy a normakontroll eljárási szabályai ne a Bszi.-ben, hanem a közigazgatási perekre egységesen irányadó eljárási törvényben kapjanak helyet. Ugyanakkor a Bszi.-ben is maradt rendelkezés: a sarkalatos törvényi szabályozást igénylő feladatmeghatározás, és az, hogy ezt a feladatot a Kúrián három bíróból álló tanács látja el. A Kp. jelentős előrelépés a normakontroll közigazgatási bíráskodásban való elhelyezése tekintetében, ugyanis a Kp. általános szabályait kell alkalmazni a normakontroll sajátosságainak megfelelően.<sup>37</sup> A teljesség igénye nélkül kiemelhetjük, hogy a keresetindításra vonatkozó szabályok érvényesülnek a normakontroll indítvá-

35 Indokolás [11].

36 A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2016. évben 26 darab, *Magyar Közlönyben* közzétett, valamely önkormányzati rendelet törvényellenességét és/vagy megsemmisítését tartalmazó határozatot hozott. Ugyanabban az évben az Alkotmánybíróság 25 határozatot tett közzé a *Magyar Közlönyben*, amelyekből – a mulasztások megállapítását nem számolva – 8 volt megsemmisítő tartalmú. Mindezek csupán számok, és a lényeg a mögöttes tartalomban van, de azért mutatja a közigazgatási bírósági normakontroll létjogosultságát a magyar közjogban.

37 A Kp. 139. § (1) bekezdése szerint: „E törvény rendelkezéseit az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásokban az e fejezetben foglalt eltérésekkel, a normakontroll sajátosságaira figyelemmel kell alkalmazni.”

nyozásánál is,<sup>38</sup> továbbá az önkormányzat nem állásfoglalást nyújt be az indítványra, hanem védíratot, és talán a legjelentősebb, hogy tárgyalás tartására is van mód, ha az eljáró tanács azt szükségesnek tartja.<sup>39</sup> A normakontroll tehát belesimul a közigazgatási perek általános rendjébe. A közigazgatási bírósági normakontroll szempontjából kiemelés érdemel az a szabály, amely szerint az indítvánnyal az általános szabályok szerinti kereset nem kapcsolható össze.<sup>40</sup> E rendelkezés alapján a normakontrollt ellátó bírói tanács az eljárásban nem bírálhatja el a fél önkormányzati rendelet alapján keletkezett egyedi ügyét is. A szabály fenntartja a centralizált normakontroll rendszerét, élesen különvlik az egyedi ügy, és az alkalmazandó norma vizsgálata. E rendelkezés visszavezethető továbbá arra is, hogy a normakontroll-eljárást csak előre meghatározott jogosultak kezdeményezhetik; az, hogy a kereseti kérelem a normakontroll-indítvánnyal nem kapcsolható össze, nyilván a bírói kezdeményezést érinti. Tehát a Kp. szerint a közigazgatási per megindítása során a fél nem érheti el, hogy egyszerre (egy eljárás keretében) a normatív (az önkormányzati rendelet) és az egyedi aktust (a sérelmezett közigazgatási határozat) is felülvizsgálják. Lehetősége van viszont arra, hogy a közigazgatási per során jelezze az eljáró bírónak, hogy álláspontja szerint az alkalmazni rendelt önkormányzati rendelet törvénysértő, és kérheti a bírót, hogy fontolja meg: a Kp. 144. §-ába foglalt lehetőségével élve kezdeményezze a Kúria normakontroll-eljárását. Így a fél közvetetten ugyan, de elérheti az ügyében alkalmazott önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatát.

Mindezzel szemben ugyanakkor a Jat. hatálya alá nem tartozó általános hatályú rendelkezések csak egyedi ügygel összefüggésben kerülhetnek a közigazgatási bíró elé vagy akkor, ha közigazgatási cselekmény nélkül közvetlenül hatályosult. A Kp. 4. § (3) bekezdés c) pontja szerint ugyanis közigazgatási cselekmény az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, az (5) bekezdés szerint pedig „egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés azzal a közigazgatási cselekménnyel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya, amelynek a megvalósítása során azt alkalmazták. Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, közigazgatási cselekmény megvalósítása nélkül következett be”. Tehát ebben az esetben épp fordított a helyzet, mint a Jat. hatálya alá tartozó norma közigazgatási bírósági vizsgálata során.

A normakontrollal kapcsolatban szólni kell az önkormányzatok normatív határozatainak vizsgálatáról is. A Kp., a kihirdetésekor akként rendelkezett, hogy normakontroll fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni akkor is, ha az eljárás tárgya a helyi

38 A Kp. 140. § (1) bekezdése értelmében „[a]z e fejezetben szabályozott eljárást indítvánnyal kell megindítani, amelyre a keresetlevél szabályait kell alkalmazni”.

39 A Kp. 141. § (2) bekezdése értelmében a Kúria az indítványt tárgyaláson kívül bírálja el, indokolt esetben dönthet az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról.

40 140. § (1) bekezdés második mondat.

önkormányzat normatív határozata, s a hatáskör címzettje a Kúria volt.<sup>41</sup> Kifejezetten előnyösnek tűnt az önkormányzati rendeletek és a normatív határozatok vizsgálatának együttes kezelése, hiszen például a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek vizsgálata összekapcsolódhat, a normatív határozatok vizsgálatának Kúriához telepítése racionális hatáskörbővítésnek tűnt. A gyakorlatban azonban nem működhetett. Még a Kp. hatálybalépése előtt módosították ezt a rendelkezést, és normatív határozatok vizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróságként a Kp. a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat jelölte meg.<sup>42</sup> A vonatkozó indokolás szerint: „A Kp. 139. § (2) bekezdésének pontosítása a következőkre tekintettel szükséges. A normatív határozatokkal kapcsolatos eljárások ugyanis a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartoznak a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) rendelkezései alapján. A Möt. a 132. § (1) bekezdés d) és e) pontjai, majd részletesen a 139. § (1) bekezdése és 140. § (1) bekezdése alapján a törvényességi felügyeletet ellátó fővárosi, megyei kormányhivatal a határozat megtámadására és a határozathozatal elmulasztása miatti eljárás kezdeményezésére jogosult a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál, a Möt. az 1. § 3. pontja szerint pedig: a képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat. A Kp. 139. § (2) bekezdése ezen, a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt indítható eljárásokra nézve írja elő a XXV. fejezet alkalmazását.”

Megjegyezzük, hogy amikor a köztársasági elnök a sarkalatosság követelménye miatt a Kp.-t előzetes normakontrollra küldte az Alkotmánybírósághoz,<sup>43</sup> a Möt. fenti érintettségét a normatív határozatok vizsgálata tekintetében nem tette kifogás tárgyává.

2. Az Alaptörvény hetedik módosítása új helyzetet teremtett az alkotmányos háttér tekintetében. A bírói szervezetet rendes és közigazgatási bíróságokra osztotta. Az Alaptörvény szövegéből kikerült a bírósági normakontroll (az önkormányzati rendeletek vizsgálata) helyette a közigazgatási bíróságok általános feladatát jelölte meg: döntenek a közigazgatási jogvitákban és a törvényben meghatározott egyéb ügyekben. A közigazgatási jogvita fogalmát a Kp. határozza meg,<sup>44</sup> amelybe – figyelembe véve a Kp. egyéb rendelkezéseit is – az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata is beletartozhat, bár az erre vonatkozó egyértelműbb szabályozás tisztább helyzetet teremtene.

Az Alaptörvény hetedik módosítása ugyanakkor az önkormányzati rendeletek közigazgatási bíróság általi felülvizsgálata tekintetében felvet egy problémát.

41 Kp. 139. § (2) bekezdés.

42 A 2017. évi CXXX. törvény által megállapított 139. § (2) bekezdés szerint: „Ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárásának tárgya a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata vagy a meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztása, e fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy ahol e fejezet a Kúriáról rendelkezik, ott a közigazgatási és munkaügyi bíróságot kell érteni.”

43 Lásd az 1/2017. (I. 17.) AB határozatot.

44 Lásd a Kp. 4. §-át.

Az Alkotmánybíróság több döntésében kinyilvánította, hogy valamennyi jogalkotói hatáskörnek az Alkotmányon kell alapulnia.<sup>45</sup> Ezt az Alaptörvény is követi, sőt megerősítette, hiszen azon túl, hogy az egyes jogalkotó szerveknél maga is megnevezi, hogy milyen normát bocsát ki,<sup>46</sup> a T cikk (2) bekezdése a jogszabályokat is felsorolja. Ahogy a jogalkotói hatásköröknek, úgy a jogszabályok megsemmisítésének is az alkotmányon kell alapulni. Az Alaptörvény 24. cikke ezért részletesen meghatározza az Alkotmánybíróság ez irányú feladatát és hatásköreit, s az Alaptörvény hetedik módosításáig a 25. cikk hasonlóan tette a bíróságok vonatkozásában az önkormányzati rendelet vizsgálata tekintetében. Az önkormányzati rendelet jogszabály, ezért – álláspontom szerint – annak megsemmisítése is azonos alkotmányos háttérrel kíván, mint más jogszabályok megsemmisítése. Ezért önmagában az, hogy a közigazgatási jogvita fogalmába beletartozhat az önkormányzati normakontroll, nem feltétlenül jelenti azt, hogy a megoldás az alkotmányosság szempontjából is támogatott.

Az Alaptörvény hetedik módosítása szervezetenként is élesen elválasztotta a rendes bíróságokat a közigazgatási bíróságoktól, a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság lett. A Közigazgatási Felsőbíróság az Alaptörvény szerint ugyanolyan jogosítványokkal rendelkezik, mint a Kúria a rendes bíróságok vonatkozásban: biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. A kézirat leadásakor a részletszabályok még nem ismertek, de célszerűnek tünne, ha maradna a közigazgatási bíráskodás normakontroll funkciójának centralizált rendszere. Ebben az esetben a Közigazgatási Felsőbíróság látná el azt a feladatot, mint amit most a Kúria közigazgatási szakágában létrehozott önkormányzati tanács.

## Zárszó

Mint a bevezetőben is utaltunk rá, Magyarországon a közigazgatási bírósági normakontroll történelmi gyökerekkel rendelkezik, annak ellenére, hogy ezt intézményesen csak a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény teremtette meg. A feladat rögzült a bírósági szervezetben, a vonatkozó szervezet és eljárási rend zökkenőmentesen adaptálható a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztési szándékhozott rendjébe is. Ugyanakkor újra érdemes elgondolkodni a normakontroll-hatáskör bővítésén és/vagy az indítványozói kör tágításán. A hatáskör-bővítés tekintetében a Kp. eredeti szövege szerinti önkormányzati normatív határozatok vizsgálatának „visszavételétől”, a végrehajtó hatalom által kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök törvényességi

45 Lásd például a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatot.

46 Jó példa a jogalkotói hatáskörök alkotmányhoz kötöttségére, hogy az Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdése az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletalkotási jogával kapcsolatban azt is rögzíti – tehát alaptörvényi szinten –, hogy az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.

vizsgálatán át, a végrehajtó hatalom által megalkotott jogszabályok törvényességi vizsgálatáig terjedhet a skála.

Mindenesetre normakontrollal jelenleg nincs teljesen lefedve valamennyi általános hatályú rendelkezés. Míg az Alkotmánybíróság valamennyi jogszabály tekintetében elvégzi az alkotmányossági és törvényességi vizsgálatot – mivel az Alaptörvény a törvénytől alacsonyabb jogszabályok tekintetében megfogalmazza a törvénytől való összhang követelményét [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 23. cikk (4) bekezdés] – addig a közjogi szervezetszabályozó eszközök vonatkozásában csak alkotmányos vizsgálatot végezhet. Az Alaptörvény ugyanis nem fogalmazza meg, hogy közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. Ezért ez nem az Alaptörvényből folyó követelmény, kívül esik az alkotmányossági vizsgálat körén. A jogalkotásról szóló törvény rendelkezik arról, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes.<sup>47</sup> Tehát ha ez a törvényt sértés merül fel – alkotmányossági probléma nélkül – annak vizsgálata egyik normakontroll-bíróház hatáskörébe sem tartozik. A közigazgatási perrendtartás bár közigazgatási cselekménynek minősíti az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezést, de csak akkor, ha az nem tartozik a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá.<sup>48</sup> A közjogi szervezetszabályozó eszköz azonban oda tartozik. Így mind a „felette” lévő, azaz a jogszabályok, mind az „alatta” lévő, azaz az egyéb általános hatályú rendelkezések törvényességi vizsgálata megoldott, a közjogi szervezetszabályozó eszközök (normatív határozatok, normatív utasítások) törvényességi vizsgálata azonban nem. Ennek a közigazgatási bíróságokhoz telepítése hiányt fedne le, meglévő hatáskört senkitől sem vonna el.

Az indítványozó kör tágítása tekintetében pedig felmerülhet a fél vagy az érdekeltekről ügynevezett törvényességi panasz benyújtása is a közigazgatási bíróság normakontrollal foglalkozó tanácsához akkor, ha az alkalmazott önkormányzati rendelet (illetve az esetleges hatáskörbővítéssel ide vont norma) törvényellenessége merül fel.

## Felhasznált irodalom

- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – DOBROMIR, Mihajlov (1988): *A közigazgatási bíráskodás: magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján*. Budapest Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.
- BALOGH Artúr (1914): *Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán; Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*. Budapest, Franklin-Társulat Bizománya. 15–33.
- BALOGH Zsolt (2017): A közjogi bíráskodás egyes kérdései. In DARÁK Péter – KOLTAY András: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press.
- BIBÓ István (1980): Az államhatalmi ágak elválasztása egykor és most. *Vigília*, 45. évf. 8. sz. 533–546.
- BIBÓ István (1986): *Válogatott tanulmányok II*. Budapest, Magvető Kiadó.
- FAVOREU, Louis (2003): Az Alkotmánybíróságok. In PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

47 2010. évi CXXX. törvény 24. § (1) bekezdés.

48 2017. évi I. törvény 4. § (3) bekezdés c) pont.

- KELEMEN Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?. *Acta Humana*, 4. évf. 2. sz. 95–116.
- KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó. 424–425.
- MONTESQUIEU (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor Kiadó.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.
- PATYI András (2010): Beköszöntő, A külön közigazgatási bíróság aktualitása 20 éve és most. *Új magyar közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 1–2.
- PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Kht.
- STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 40–47.
- TRÓCSÁNYI László (1988): *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban: a jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bíráskodására vonatkozó jogszabályok*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
- TRÓCSÁNYI László (1989): *Az alkotmánybíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.
- TRÓCSÁNYI László (1990): *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Államtudományi Kutatások Programirodája.

## Jogforrások

- 1/2017. (I. 17.) AB határozat.
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.
1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról.
1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról.
1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről.
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.
- 26/2003. (V. 30.) AB határozat.
- 30/1999. (X. 13.) AB határozat.
- 32/1990. (XII. 22.) AB határozat.
- 37/2006. (IX. 20.) AB határozat.
- 5/2011. (I. 28.) AB határozat.
- 52/1993. (X. 7.) AB végzés.
- 6/1999. (IV. 21.) AB határozat.
- 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.
- Köm.5003/2018/5. számú végzés.
- Köm.5009/2013/3. számú határozat.
- Köm.5025/2013/7. számú határozat.
- Köm.5038/2017/5. számú végzés.
- Köm.5054/2014/3. számú határozat.





## Nézz magadba és emlékezz! (Személyes gondolatok)<sup>1</sup>

HAJNAL PÉTER

*A legendás Uriah Heep együttes 1971-ben jelentette meg a Look at yourself (Nézz magadba) című LP-jét.<sup>2</sup> Nézz magadba és emlékezz! Rövid kis dolgozatomban én is emlékezni fogok, mégpedig a magyar közigazgatási bíráskodás újraéledésének főbb állomásaira. Honnan indultunk, milyen szervezeti és eljárásjogi változások befolyásolták entitásunkat. Rövid visszaemlékezésem személyes jellegű, hogyan látom én az elmúlt közel 30 évet.*

### *Look at Yourself and Remember! (Personal Thoughts)*

*I have been working as an administrative judge for 30 years. I lived and underwent all the judicial organizational and procedural changes. My brief recollection is personal in that I present the last nearly 30 years from the beginning until the establishment of the independent administrative jurisdiction. I made every effort to mention all the important reforms. It is not my goal to give a thorough analysis, I only present an emotional picture.*

### Kezdetek

A rendszerváltozás előtt a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet tette lehetővé a bírósági kontrollt. Az ebben szereplő taxatív felsorolás folyamatosan változott, legutolsós hatályos változata 34 esetkört fogalmazott meg. A pénzügyi jellegű határozatoknál kezdetben például csak a jogalapot lehetett vitatni, az összecszerűséget nem. A legtöbb per a kisajátításokkal, illetve a tanácsi bérlakások bérelti jogával volt kapcsolatban (akkoriban hatalmas kincs volt egy tanácsi bérlakás). A peres eljárásra a polgári eljárásjogról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezete tartalmazott speciális szabályokat, kezdetben *Az államigazgatási*

1 30 éve vagyok közigazgatási bíró, meg- és átéltem valamennyi szervezeti és eljárásjogi változást. Igyekeztem valamennyi fontos változást megemlíteni, de céloom nem az elemzés, hanem inkább emóciós képek felvillantása volt.

2 Bronze – ILPS-9169.

*határozat megtámadása iránti perek*, majd *Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perek* címszó alatt. A Pesti Központi Kerületi Bíróságot (PKKB) kivéve nem voltak erre az ügyfajtára szakosodott bírók. Jómagam a PKKB-n ítéleztem, ahol külön lakás és államigazgatási ügyek csoportja működött.

A rendszerváltozás követelményeként, a jogállamiság megteremtésének érdekében a korábbi szabályozás tarthatatlanná vált. Ennek alkotmányos alapját több dolog teremtette meg, egyrészt a 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 50. § (2) bekezdése: „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”, másrészt az 57. § (5) bekezdése: „A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslással élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti”, harmadrészt a 70/K. §: „Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.” A zárt, taxatív felsorolást vizsgálta az Alkotmánybíróság egy magánszemély, indítványozó jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálata iránti indítványa és alkotmányjogi panasa tárgyában született döntésében. Az indítványozó olyan, lakást kiutaló határozatot támadott, amely nem szerepelt az MT rendelet felsorolásában. Az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozatával megállapította, hogy az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről rendelkező 1981. évi I. törvény 72. §-ának (1) bekezdése és a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet a módosításokkal együtt alkotmányellenes, ezért azokat 1991. március 31-ei hatállyal megsemmisítette. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása, ezért felhívta a kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az alkotmánynak megfelelően szabályozza.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény 1991. július 27-én lépett hatályba, így közel négy hónapig nem volt tételes jogszabály az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára, az Alkotmányra hivatkozással lényegében minden határozat támadható volt. Ez a törvény a Pp. XX. fejezetének új címet adott (*A közigazgatási perek*), és tartalmát is újraszabályozta. A következő majd két évtizedben több mint 20 alkalommal fogják módosítani. Lényegében az Alkotmánybíróság határozata és ez a törvény teremtette meg az újraéledő magyar közigazgatási bíráskodás alapját.

A Pp. 326. § (2) bekezdése értelmében a helyi bíróság hatáskörébe tartozó pere kizárólag a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság, Budapest területén a Pesti Központi Kerületi Bíróság volt illetékes. A peres ügyek számának növekedése, és ügyek fajtáinak kiszélesedése magával hozta az ilyen pereket tárgyaló bírák számának növekedését, valamint erre az ügyfajtára való specializálódását első fokon, és a másodfokú megyei bíróságokon is. Sok helyen nem volt megfelelő létszámú, bírónak kinevezhető fogalmazó, „bíróhiány” lépett fel. A bírósági szervezeten kívülről, elsősorban a közigazgatásból érkeztek szakemberek. Megjelent az újkori magyar köz-

igazgatási bírák első generációja. Ezeket a bírókat már akkor is az egymásrautaltság, a kollegialitás, a folyamatos kérdésfeltevés és tanulás jellemezte. Fontos volt a kapcsolattartás, a közös együttgondolkodás. Az internet, e-mail világát megelőzően ez csak a személyes találkozásokon tudott megvalósulni. Ezért váltak fontossá a legendás pilisszentkereszti találkozók, ahol hajnalig tartó viták folytak a híres „Szánt a babám recece” műintézményben. A törvényességi óvás helyébe lépő felülvizsgálati kérelmek elbírálásával a Legfelsőbb Bíróságon ekkor alakuló Közigazgatási Kollégium igyekezett a jogegységet megteremteni. Ennek másik, informális eszköze volt a minden évben megrendezett Közigazgatási Bírák Országos Értekezlete. A megvitatott kérdések és válaszok szerkesztve megjelentek a Gazdasági-Közigazgatási Döntvénytár<sup>3</sup> (közkeletű nevét „spenót”) Pro domo rovatában.

A szakmaiság és a közösségi szellem hívta életre az 1993. május 5-én megalakult, és azóta is működő Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületét (a továbbiakban: MKBE). Az elmúlt 25 év számos saját és közös rendezésű szakmai eseményt tudhat maga mögött, sokan szívesen emlékszünk vissza a megyeszékhelyeken megrendezett 2-3 napos szakmai-kulturális-kulináris találkozóinkra. Emellett az egyesület igyekezett a közigazgatási bírák érdekképviseletét ellátni, valamint a közigazgatási bíráskodás jogszabályi változását elősegíteni. Bár jogszabály nem ismerte a „közigazgatási bírót” elnevezést, önmagunkat még is így határoztuk meg, és a visszaemlékezésemben is ezt a kifejezést használok.

## Egy szinttel feljebb

A '90-es évek második felére kialakult a magyar közigazgatási bírák gerince, amely létszámában – az ügyek számával együtt – folyamatosan nőtt, a 150 főt is meghaladta. Jómagam 1995-ben kerültem a Legfelsőbb Bíróságra berendelt bíróként, majd 1999-től ítélkező bíróként. Az LB-n ekkorra már hat tanács működött. A két fokú közigazgatási, majd a három fokú bírósági eljárási rendszer az ügyek olyan mértékű elhúzódsát jelentette, amely tarthatatlanná vált. Előfordult, hogy egy építési engedély iránti kérelem elintézése a benyújtásától az LB döntéséig 5 évig is eltartott. 1999. január 1-től a Pp. 23. § (1) bekezdése f) pontja alapján a megyei bíróság hatáskörébe kerültek a közigazgatási perek (XX. fejezet), a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perek (341. §) kivételével. A korábbi háromszintű bírósági rendszert (megyei bíróság székhelyén működő helyi bíróság [PKKB] – megyei bíróság [Fővárosi Bíróság] – Legfelsőbb Bíróság) felváltotta a kétszintű (megyei bíróság [Fővárosi Bíróság] – Legfelsőbb Bíróság). Ezzel egyidejűleg hatályba lépett a Pp. 340. § (1) bekezdése, amely szerint a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – nincs helye. A jogorvoslati rendszer átalakítása alkotmányos kérdéseket vetett fel, amelyeket az Alkotmánybíróság a 8/2003. (III. 14.) AB határozatában bírált el:

3 Például 1992/1., 1992/5., 1993/ 7., 1994/12.

„Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában, valamint azt követően többször is állást foglalt arról, hogy valamely államigazgatási (hatósági) döntéssel szemben a bírósághoz benyújtható kereset az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat. [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729, 730.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 368.] A közigazgatási perek tekintetében a Pp. 340. § (1)–(3) bekezdése szerinti egyfokú bírói jogorvoslat biztosítása, illetve a Pp. 23. § (1) bekezdés i) pontja értelmében a közigazgatási pereknek a megyei bíróságok hatáskörébe való utalása a jogorvoslathoz való alkotmányos jogból származó követelményeknek tehát eleget tesz. Az Alkotmánybíróság egyik korábbi határozata szerint az ilyen megoldás »nem alkotmánysértő, mivel az Alkotmány csak azt garantálja, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtt érvényesíthetők, de nem teremt alanyi jogot ahhoz, hogy a jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés is megtámadható legyen.« (1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.) Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének sérelmét nem állapította meg.

A fentiekén túlmenően a vizsgált rendelkezések az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével sem ellentétesek. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmánybíróság már rámutatott arra, hogy az »ellenőrzés mikéntjére az Alkotmány e szabálya további rendelkezést szövetszerűen nem tartalmaz. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében.« (829/E/1993. AB határozat, ABH 1996, 427, 431.)

Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése pedig csak az igazságszolgáltatást gyakorló bíróságok felsorolását tartalmazza. Ebből a rendelkezésből a közigazgatási perek tekintetében a többfokú bírói jogorvoslat biztosítása, illetve a bíróságok hatáskörének konkrét meghatározása nem vezethető le.”

A szervezeti és jogorvoslati változás érzékenyen érintette a közigazgatási bírói kart. Pozitívumként értékelték, hogy magasabb szintre került a közigazgatási bíráskodás, bizonyítva szakmai létjogosultságát a klasszikus jogágak (polgári, büntető) mellett. A helyi bíróságról a megyei bíróságra kerülés anyagi előrelépést is jelentett. Ugyanakkor a megyei szint nem tudta felszívni a teljes helyi bírósági közigazgatási kart, ezért jelentős lemorzsolódást okozott. A MKBE akkori becslése szerint a közigazgatási bírák kb. 1/3-a, 1/4-e volt kénytelen elhagyni ezt a szakágat. A változás gyorsasága is komoly nehézségeket okozott. A megyei bíróságok hatáskörét szabályozó, az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 1998. évi LXXI. törvényt 1998. december 16-án hirdették ki, és már 1999. január 1. napján hatályba lépett. Az átmeneti szabályozás hiányában az összes helyi bíróságon lévő, folyamatban lévő ügy migrálás útján felkerült a megyei bíróságokra. Ha figyelembe vesszük a karácsonyi és szilveszteri munkaszüneti napokat és szabadságokat, el lehet képzelni, mi-

lyen nehézséget jelentett a több ezer ügy migrálása, a felek értesítése stb. ilyen rövid időn belül. A közigazgatási bírói kar, a bírósági vezetők és bírósági alkalmazottak azonban megfeszített munkával sikeresen oldották meg feladatukat, az ítélezésben jelentős időszerrés hátrány nem jelentkezett. A jogorvoslati rendszer változása a Legfelsőbb Bíróságon is megmutatkozott, a felek a fellebbezésként (ténybírói ítéletként) kívánták használni felülvizsgálati eljárást, noha ebben az eljárásban az LB elsősorban jogbírói ítéletként ítélezik. A Pp. 11. § (1) bekezdése alapján – a közigazgatási perben is – az első fokon eljáró bíróság egy hivatásos bíróból állt (egyesbíró), társasbíráskodás csak a jogorvoslati bíróságokon volt. Ezen változtatott az Országos Ítéletábrla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény 51. §-a, amely a Pp. 324. §-t a következő (4) bekezdéssel egészítette ki: „Ha a perben vitatott pénzbeli követelés összege a harmincmillió forintot meghaladja, az első fokú bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el.” A szakmaiságot elősegíthette ez a változás, de problémát jelentett ugyanakkor, hogy csak szűk körben volt alkalmazható (elsősorban a pénzügyi perekben), és nem rendezte ennek sajátos szabályait, ezért eléggé nehézkesen működött, valódi társasbíráskodás nem alakulhatott ki első fokon.

### **Legyen-e ítéletábrla?**

A magyar igazságszolgáltatásban a '90-es évek közepén merült fel a négyszintű bírósági rendszer visszaállításának gondolata, az ítéletábrlai szint újraillesztésével. A folyamat 1997-ben felgyorsulni látszott az ítéletábrlák székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 1997. évi LXIX. törvény, és a Pp.-t módosító 1997. évi LXXXII. törvény megalkotásával. A politikai erőviszonyok, és az igazságszolgáltatással kapcsolatos elképzelések változásával a rendszer hatálybalépésének ideje azonban folyamatosan változott. Végül is az ítéletábrlák és a fellebbezési ügyészi szervek székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló törvény 2002. évi XXII. törvény alapján 3 ítéletábrla 2003. július 1., az összes 5 ítéletábrla 2005. január 1. napjával kezdte meg tényleges működését. Erre az időre már látható volt, hogy az ügyek mennyisége, területi eloszlása alapján kb. 150–200 bírósági ítéletábrla közigazgatási ügyekben. A fellebbezhető ügyek száma alapján indokolatlan tűnt valamennyi ítéletábrlán közigazgatási kollégiumot/ítélkező tanácsot létrehozni. Erre figyelemmel kizárólagos illetékességgel, ténylegesen csak a Fővárosi Ítéletábrlán hoztak létre Közigazgatási Kollégiumot, három ítéletábrla tanáccsal. Az itt ítéletábrla bírák kisebb része a Legfelsőbb Bíróságról, a többsége a Fővárosi Bíróságról került át. Ez is jelezte, hogy ebben az időben a jogorvoslati bíróságokon fővárosi bírói túlsúly volt tapasztalható, a vidéki bírák – egy-egy kivételtől eltekintve, részben egzisztenciális okokból – nem jelentkeztek a magasabb bírói pályázatokra. Véleményem szerint ez nem volt egészséges, mert túlságosan csak egyfajta „iskola” jelent meg ezeken a szinteken, jobb lett volna már ekkor is, hogy a tehetséges vidéki bírák gondolatai, jogértelmezései is teret nyerjenek. Jellemző volt az is, hogy míg első fokon a megyei bíróságokon

általában stabil közigazgatási bírói kar alakult ki, addig a Fővárosi Bíróságon folyamatos volt a fluktuáció. Ugyancsak látni lehetett, hogy a kisebb bírói létszámú bíróságokon nem alakult ki specializálódás, míg a nagyobb létszámúaknál már ez megjelent (például pénzügyi perek, építési ügyek, ingatlannyilvántartás, környezetvédelem, versenyügyek, médiaügyek). Az LB-n a hat ítélkező tanács sem tárgyalt már minden ügyfajtát, hanem 2-2-2 tanács tárgyalt hasonló témájú ügyet. Az évezredfordulóra már az ügyfajták megoszlása is világossá vált. A legnagyobb ügytípust a pénzügyi perek jelentették (adó, vám, jövedék, illeték), amely az ügyforgalom 1/3-át, de esetenként felét tette ki. A többi ügytípus érkezési alakulásánál észre lehetett venni a külső, befolyásoló tényezőket. Például autópálya-építés esetén megnövekedett a kisajátítási perek érkezése, az ország gazdasági helyzete, kormányzati kedvezmények befolyásolták az építési ügyek érkezését. Esetenként a sorozatperek több ezres érkezése szinte ellehetetlenítette az ítélkezést. Emlékezzünk csak az alapítványnak adományozott összeget vagyoni előny megszerzése, vagy nyújtása problémájára, a szövetkezeti üzletrész kárpótlási jeggyel történő megszerzésére, vagy az úgynevezett „kismama”-perekre. Ezekben az ügyekben felerősödött az LB – lehetőleg gyors – jogegységesítő szerepe.

A kezdeti időben az LB Közigazgatási Kollégiuma az egyedi ítéletek mellett a kollégiumi véleményt (KK.) alkalmazta a jogegység megteremtése érdekében. Ez ugyan nem volt kötelező jellegű, de az alsóbb fokú bíróságok rendszerint követték. Ennek indoka lehetett az is, hogy az előkészítésben az alsóbb fokú bíróságok véleményét is kikérték. A KK. vélemények helyébe lépett aztán a bíróságokra kötelező jogegységi határozat jogintézménye. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 27. § (1) – (2) bekezdései alapján: „A bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása a Legfelsőbb Bíróság feladata. A Legfelsőbb Bíróság az (1) bekezdésben meghatározott feladatának ellátása körében jogegységi határozatokat hoz, és elvi bírósági határozatokat tesz közzé.” A 29. § (1) bekezdése szerint: „Jogegységi eljárásnak van helye, ha a) a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala szükséges, b) a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától.” Jogtörténeti érdekeségként említem meg, hogy az első közigazgatási tárgyú jogegységi határozat a személyi jövedelemadó tárgyában született 1/1998. számú KJE határozat volt,<sup>4</sup> amely a belföldi székhelyű alapítványnak átadott összeg adókedvezményével volt összefüggésben. Az ítélőtáblai szint megteremtésével az LB jogegységesítő szerepe – elsősorban eljárásjogi kérdésekben – törést szenvedett. Míg az ítéletek elleni korlátozott fellebbezés folytán hozott ítélőtáblai ítéletek ellen benyújtott felülvizsgálati eljárásokban az LB továbbra is el tudta látni a jogegységesítő szerepét, a végzések esetében már nem. Ezek ellen ugyanis kizárt volt a felülvizsgálat, csak az ügy érdemében hozott jogerős végzés (keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása, permegszüntetés)

4 <http://kuria-birosag.hu/hu/joghat/11998-szamu-kje-hatarozat-0> (2018. 11. 01.).

felülvizsgálatát engedte a Pp. 270. § (1) bekezdése. Ezekben az eljárási kérdésekben a Fővárosi Ítéltábla gyakorlata vált általánossá, az LB-nek csak informális lehetősége volt ezt befolyásolni. Az országos szakmai megbeszéléseken az is gondot jelentett, hogy a jogi problémákat igazán a gyakorlatban lehet megismerni, konkrét tényálláshoz kötve. Ez pedig hiányzott az LB-n, így legfeljebb csak absztrakt válaszokat tudott megfogalmazni.

Az ítéltáblai szint megteremtése is okot adott azon viták megélénkülésének, amelyek a közigazgatási bírászkodás szervezeti jellegével voltak kapcsolatban. Ezek a viták tulajdonképpen a közigazgatási bírászkodás újraindulását követően hamarosan megkezdődtek. Leegyszerűsítve ennek lényege az volt, hogy a rendes bírósági rendszeren belül, vagy azon kívül szervezzék-e meg. A két fő elképzelésen belül természetesen voltak alváltozatok is, hiszen az viszonylag korán egyértelművé vált, hogy az ügyszak sajátosságára tekintettel valamiféle specialitást kell alkalmazni. A közigazgatási bírói kar is megosztott volt a kérdésben. Az önálló/részben önálló közigazgatási bírászkodás esetén jobban megjelenhetett volna az ügyszak speciális jellege, magasabb szakmaiságot lehetett feltételezni. Ugyanakkor a másik érv az egységes rendszeren belüli, valamiféle önállóság felé hajlott. Ennek részben az is volt az oka, hogy a közigazgatási bírák többsége a rendes bírói rendszeren belül szocializálódott (fogalmazó, titkár), ebben a rendszerben nagyobb védettséget feltételezett, mint egy önálló rendszer alapján. Az is láthatóvá vált, hogy az ügyek száma, és területi megoszlása nem igazolta a 19 megye + főváros fenntartásának szükségességét. Volt olyan megye, ahol ténylegesen 1-2 bíró ítélkezett ebben az ügyszakban. Megfogalmazódott a bírák közt is a regionális ítélkezés lehetősége. A másik, ennél is jelentősebb kérdés az önálló perrendtartás megteremtése volt. A 10–15 éves pervezetési és ítélkezési gyakorlat alapján egyértelművé vált, hogy a Pp. – még a XX. fejezet módosításai után is – alkalmatlan a közigazgatási perek sajátosságait figyelembe venni és szabályozni. A teljesség igénye nélkül megemlítem a közigazgatási szervezeti rendszer átalakulása perjogi leképezésének, vagy a közigazgatási eljárásban kirendelt szakértő peres eljárásban való alkalmazásának problémáját. Az akkori jogalkotás azonban vagy nem értette meg ennek szükségességét, vagy nem is kívánt foglalkozni ezzel a perjogi problémával.

## **Változó közigazgatási eljárási és szervezeti szabályok**

A közigazgatási bírászkodást nagyban érintették a közigazgatási eljárás szabályainak változásai, hiszen ezek határozták meg többek közt, hogy milyen határozatok ellen lehet bírósági felülvizsgálatot kérni, illetve a határozatot hozó szerv típusa, eljárása befolyásolta a bírósági ítélet fellebbezhetőségét is. Ezért volt fontos az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény helyébe lépő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, amely többek közt megteremtette az önálló fellebbezéssel támadható végzés bírósági felülvizsgálatát. A Pp. módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény pedig leképezte ezt

a változást a „közigazgatási hatóság kötelezése eljárás lefolytatására” és a „közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálatára” vonatkozó bírósági eljárási szabályok megalkotásával. Az általános szabályok mellett az ágazati eljárási szabályok is kihatással voltak a bíráskodásra, elég ha csak az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényre utalok.

Nem kifejezetten a közigazgatási bíráskodást érintette, de meg kell említeni a Pp. módosításáról szóló 2001. évi CV. törvénnyel a felülvizsgálati eljárásban 2002. január 1. napjától bevezetett „befogadási eljárást”. Ez a jogintézmény azért volt mégis különleges a közigazgatási ítélkezés szempontjából, mert az ítélet elleni fellebbezés szűk lehetősége mellett, ez a jogintézmény még nagyobb felelősséget hárított az elsőfokú közigazgatási bírákra. Döntéseik ugyanis nem automatikusan kerültek „megmérettetésre” az LB-n, hanem a befogadási eljárás szűrésén keresztül. Ez azt is jelenthette, hogy ha a felülvizsgálati kérelem nem felelt meg a törvény követelményeinek, az esetleges „rossz” döntés érdemben elbírálatlan maradt. A rövid idejű jogintézmény az Alkotmánybíróság 42/2004 (XI. 9.) határozatáig volt hatályban, amely akkor alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.

Fentebb vázoltam, hogy a közigazgatási eljárás szabályainak változásai miként érinthetik a közigazgatási bíráskodást. Továbbiakban azt mutatom be, hogy a közigazgatás szervezeti változásai milyen kihatással voltak 2007-ben. Alaptételként kell megemlítenem, hogy az elsőfokú bíróság illetékességét kezdetektől fogva az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye alapította meg.<sup>5</sup> A 2006. december 14-én kihirdetett, a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény, valamint a hozzá kapcsolódó kormányrendeletek 2007. január 1-jei hatálybalépésével megkezdődött a közigazgatás regionalizációja, az eddig megyei illetékességi területtel működő közigazgatási szervek összevonásával regionális illetékességű közigazgatási szervek jöttek létre, jellemzően a régiók – a fővárost és Pest megyét magába foglaló közép-magyarországi régiót kivéve – három megyéből álltak. Ezen változások kihatással voltak az első fokon eljáró bíróság illetékességére, amely következtében az ügytípusok nem nagyjából egyenletesen elosztva jelentkeztek volna a helyi bíróságokon, hanem az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye szerint dömpingjelleggel. Példaként említem, hogy Baranya, Tolna, Somogy megye összes adópere a Pécsi Törvényszékre került volna, ahol nyilván nem állt rendelkezésre ilyen létszámú közigazgatási bírói kar, amely igen gyorsan az ügyek elhúzódnásához vezetett volna. A MKBE 2016 decemberében megtartott szakmai értekezletén rögtön észlelte ezt az anomáliát, és komoly lobbitevékenységbe kezdett. Jogszabály-módosítási tervezetet készítve felhívta a törvény-előkészítő figyelmét a várható negatív kihatásokra. Szerencsére a jogalkotó is rájött, „hogy az ügyfelek érdekeire, valamint a bírósági ügyelosztás egyensúlyára figyelemmel ez a megoldás a továbbiakban nem tartható fenn”,<sup>6</sup> és gyorsan reagált a kialakuló helyzetre. A Pp., valamint az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2007. évi XXV. törvény már 2007. április 20-án hatályba lépett, a köztes négy hónap nem oko-

5 Pp. 326. § (1) bekezdés.

6 Lásd 2007. évi XXV. törvény indokolása.



zott igazi problémát. A korábbi, közigazgatási szerv szemléletű bírósági illetékességi szabályokat felváltotta a felperesi lakóhely (székhely), ingatlan fekvése, tevékenység gyakorlásának helye szerinti meghatározás. Ugyancsak megoldotta azt a problémát, hogy a fővárosi székhelyű, de Pest megye területére illetékes közigazgatási szervezet, illetve ezen területen működő felperesi szervezet esetében eddig a Fővárosi Bíróság volt az illetékes, noha ezek az ügyek Pest megyét érintették. Ezt követően a bíróság illetékessége szempontjából úgy kellett tekinteni, mintha a székhely Pest megye területén lenne,<sup>7</sup> ezzel megosztotta az ügyeket a Fővárosi Bíróság és a Pest Megyei Bíróság közt. E rövid visszaemlékezés kereteit meghaladja, de hadd utaljak itt még arra a nehézségre, amely sokszor az alperes személyével volt kapcsolatban. A közigazgatási pert az ellen a közigazgatási szerv ellen kell megindítani, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta. A probléma akkor jelentkezett, amikor szervezeti átalakulások eredményeként a határozatot hozó szerv neve változott, vagy megszűnt, vagy a hatáskör más közigazgatási szervhez került át. Ezt a változást a Pp. – alapvetően polgári peres eljárásra megalkotott – jogutódlási szabályai nem, vagy csak nehezen tudta kezelni. Egy-egy komolyabb szervezeti átalakulást követően, a jogutódlás után, csak 2-3 hónap múlva lehetett érdemben folytatni a per tárgyalását.

## Közösségi jog

2004. május 1-jén Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, ezáltal a magyar bíróknak már nemcsak a nemzeti joganyagot kellett ismerni és alkalmazni, hanem a közösségi jogot is, továbbá figyelembe kellett venni az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát is. Ez a megállapítás talán a közigazgatási pereket tárgyaló bírókra volt leginkább érvényes, mivel a közigazgatási jog területén számos rendelet, irányelv befolyásolta a magyar jogalkotást és jogalkalmazást. Bár a csatlakozási folyamat során számos jogszabályváltozásra került sor a harmonizáció megteremtése érdekében, mégis számtalan vitatott és értelmezésre szoruló kérdés maradt fent. A közösségi jog értelmezésére hivatott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésében az újonnan csatlakozott országok közül magyar bírák voltak a legaktívabbak. Erre a megállapításra jutott a Kúria *Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai* elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentése.<sup>8</sup> E szerint a vizsgált 2004–2012 évek között az újonnan csatlakozott államok bíróságai 216 db előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeztek, amelyből magasan a legtöbbet, 64-et Magyarországról (10 db Kúria, 4 db ítéletátlak, 40 db törvényszékek 10 db helyi bíróságok). A kezdeményezéseket tekintve is magasan preferált volt a közigazgatási jog, 96 db köthető e jogterülethez (adó jog, mezőgazdasági támogatások, vámügyek, fogyasztóvédelem, közbeszerzés).<sup>9</sup> A magyar bírák

7 Pp. 326. § (11) bekezdés.

8 [www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_europai\\_unio\\_joganak\\_alkalmazasa.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf) (2018. 11. 01.).

9 Idézett összefoglaló jelentés 26., 28–29., 37. oldalai.

által kezdeményezett ügyekben hozott Európai Unió Bírósága döntései közül néhányat az adott jogterület alapvető döntésének neveznek azóta is. Elég ha csak a HÉA (áfa) terület a C-80/11., C-142/11 (Mahagében–Dávid-ügy), C-324/11. (Tóth-ügy), C-273/11. (Mecsek-Gabona-ügy) döntésekre utalok. A magyar közigazgatási bírói kar felkészülten állt a csatlakozáshoz, és azóta is magas színvonalon alkalmazza a közösségi jogot, rendszeresen vesznek részt előadóként, vagy meghívottként hazai és nemzetközi konferenciákon (például adójog, környezetvédelem, fogyasztóvédelem).

### **Közigazgatási és munkaügyi bíróságok**

A 2011–2013-as évek fontos változásokat hoztak a közigazgatási bíráskodás szervezeti, szakmai irányítási és személyi összetételét illetően is. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény nemcsak a teljes bírósági szervezet igazgatásának megváltozásával járt (korábbi OIT–OITH, helyett OBH–OBT–Kúria), hanem ami témánkat érinti, a közigazgatási bíráskodást is komolyan érintette. Fentebb már jeleztem, hogy a közigazgatási bíráskodás szervezeti elhelyezkedésével kapcsolatban korábban is viták voltak, több elképzelés is napirenden volt (rendes bírósági rendszerben, részben önállóan, külön bírósági szervezetben). A 2013-ban hatályba lépett modell lényegében öszvér megoldást alkalmazott. Maradt a rendes bírósági rendszeren belül, némileg elkülönülve, és egy olyan szakággal (munkaügy) egyesülve, amellyel való kapcsolata kezdettől fogva vitatott volt. Problémát okozott az is, hogy eltérő jogorvoslati rendszer működött a két szakágban, a közigazgatási bíráskodás rendszer: törvényszék – ítéltábla – LB, volt, addig a munkaügy rendszere: helyi bíróság – törvényszék – LB. A megoldás nem az lett, hogy a munkaügyi bíráskodás került feljebb, hanem a közigazgatási bíráskodás került lejjebb: első fokon helyi bírósági szintre (Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok), illetve az ítéltáblai közigazgatási bíráskodás megszűnésével, a fellebbezési szint a törvényszékre, kiemelten a Fővárosi Törvényszékre. Ez komoly presztízavesztéssel járt a több mint tíz éve a törvényszékeken, illetve a Fővárosi Ítéltáblán dolgozó bírák számára. Név nélkül utalnék arra a bíróra, aki a szervezeti változások miatt az alábbi utat járta be az elmúlt 30 évben: PKKB – Legfelsőbb Bíróság – Fővárosi Ítéltábla – Fővárosi Törvényszék. A két szakág közt az is súrlódásra adhatott okot, hogy a felállítandó Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok (a továbbiakban: KMB) elnöke, mindenhol a korábbi Munkaügyi Bíróság vezetője lett. A két szakágban az egy bíró kezén lévő folyamatos ügyek számát tekintve is jelentkezhettek eltérések (eltérő volt az ügyérkezés), ami hosszú távon szintén nem volt tartható. Ezért sok közigazgatási bíró tette fel magának a kérdést, hogy megy-e az ügyeivel a KMB-re, vagy feladja ezt a jogterületet, és polgári/gazdasági ügyszakba megy át?

A közigazgatási bírói kart is érintette a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § ha) pontja, amelynek értelmében: „A bírót fel kell menteni, a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt (a továbbiakban: felső korhatár) – a Kúria elnöke kivételével – betöltötte.” Az átmeneti szabályokat a 230. § ál-

lapította meg. Ez az intézkedés különösen az első generációs közigazgatási bírakat érintette. Nem áll rendelkezésemre pontos számadat, de példaként említem, hogy a Legfelsőbb Bíróságon ez a 19 bíróból 4-et érintett. A szervezeti átalakulás és az új nyugdíjszabályok következtében az 1999–2000-es évek változásaihoz hasonlóan kb. 2/3-3/4-re csökkent a közigazgatási bírói kar. Ismét megindult a személyi változás, illetve átrendeződés: sok új bíró került a KMB-re, a Fővárosi Törvényszékre alapvetően a korábbi Fővárosi Ítéltábla bírái kerültek, illetve a LB/Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma is átalakult: új kollégiumvezető, tanácselnökök, bírák. Az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatával megsemmisítette a nyugdíjszabályokat, de az új, és átmeneti szabályoknak köszönhetően nem sok közigazgatási bírót tért vissza véglegesen a pulpitusra.

Az LB/Kúrián az is szembetűnő volt, hogy megszűnt a korábbi főváros-közpon-túság, egyre több vidéki bírót (Miskolc, Pécs, Győr, Gyula, Szombathely, Kaposvár) vállalta a szakmai előmenetel érdekében a kétlakiséget. Ez a változás véleményem szerint az ítélezésben is jelentkezett, új gondolatok, szélesebb látókör, nemzetközi kitekintés jellemezte az újonnan felálló tanácsokat. A Kúrián kísérletként bevezették a „nagytanács” intézményét: 1-2 tanácselnökkel, 3-4 előadóbíróval. A „berendelt bírót” jogintézményének alkalmazásával több elsőfokú bírót ismerkedhetett meg a Kúrián folyó ítélezési tevékenységgel. A gyakornoki és a főtanácsadói rendszer beindítása is a minél gyorsabb és szakszerűbb kúriai ítélezést volt hivatott szolgálni. A Kúria kö-zigazgatási jog területén felállított joggyakorlat-elemző csoportok tudományos igény-nel elemezték az ítélezési gyakorlatot, de tágabb értelemben az adott jogterületet/jogintézményt (például szja, áfa, kisajátítás, ingatlan-nyilvántartás).

A szakmai irányítás kapcsán utalnom kell a újonnan felállított hat közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumra, amelyek általában 3-4 megyét érintettek (ki-véve Fővárosi KMB-t, amely önmagában is kollégium volt), amelyekben kezdetben szintén érvényesült a munkaügyi vezetői túlsúly (4-2). A kinevezett regionális kollé-giumi vezetőknek nem volt könnyű dolguk, hiszen olyan új szakmai irányítást kellett kidolgozniuk, ami korábban nem létezett a magyar igazságszolgáltatásban. Az egy törvényszék – egy kollégium esetén a kollégiumvezető közvetlen, személyes kapcso-latot tud tartani a kollégium tagjaival, és részben igazgatási feladatai vannak. Ebben a regionális rendszerben akár 100–150 km távolság is lehetett a kollégium tagjai és ve-zetője között, ezért a személyes részvételű kollégiumi értekezletek mellett az informa-tika felhasználásával sikerült a napi kapcsolatot kialakítani. Az igazgatási feladatokat pedig az adott törvényszék elnöke és a KMB elnöke látja el. Az igazgatási és szak-mai irányítás elkülönülése az új szabályozás tükrében a teljes bírói rendszerre is igazgá vált, az OBH elnöke és a Kúria elnöke viszonylatában. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumában minden regionális kollégium mellé 1-1 közigazgatási, il-letve munkaügyi bírót jelöltek ki, szakmai összekötőként. A folyamatos szakmai fejlő-dést segítették a központi és a regionális képzések. A közigazgatási bírák szervezete, a MKBE tevékenysége a 2000-es évek első évtizedének végére – elsősorban a bírósá-gokat is érintő gazdasági helyzet következtében – visszaesett, de a fenti változások

erőteljesebb szerepvállalást vindikáltak. Az új vezetés három területen igyekezett előbbre lépni. Felelevenítette a kétnapos pilisszentkereszti konferenciákat, amely következtében ismét személyes kapcsolat alakult ki a közigazgatási bírói karban. Másrészt szorosabb kapcsolatot igyekezett kialakítani a hivatásrendekkel, ennek következtében közös konferenciákat szervezett például a Budapesti Ügyvédi Kamarával, az Adótanácsadók Egyesületével, a Nemzeti Adó és Vámhivatallal, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalával. Harmadrészt az informatikát kihasználva, a közös levelező-program segítségével napi szinten tudták eljuttatni egymáshoz a híreket (például Európai Unió Bíróságának friss döntései).

### Önálló perrendtartás

A közigazgatási és munkaügyi bíróság, valamint a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok létrejöttek, elkezdték munkájukat, de érezni lehetett, hogy ez csak egy átmeneti, ideiglenes állapot. Az önálló eljárásjogi szabályok megalkotása pedig továbbra is váratott magára. 2015-ben aztán felgyorsultak az események: megindult az új Pp. és az önálló Közigazgatási perrendtartás (Kp.) kodifikációs előkészítése. 2016 nyarán pedig napvilágra került a közigazgatási bírósági szervezet átalakításával kapcsolatos elképzelés, többek közt a közigazgatási bírói státusz megteremtésének, a közigazgatási bíróságok és a Közigazgatási Felsőbíróság létrehozásának terve. Az eljárásjogi szabályozásban alapvető vita volt, hogy teljesen önálló Kp. legyen, vagy háttérjogszabályként megmaradjon a Pp., végül is a szakmai egyeztetések alapján ez utóbbi elgondolás szerint készült el a törvénytervezet. A szervezeti átalakítást a bírósági szervezeten belülről is kritikák érték. Az MKBE kikérte a tagság véleményét az eljárásjogi és szervezeti változasi tervekről, majd a tagság érdekeit szem előtt tartva közvetlen egyeztetést kezdeményezett az IM-mel, amely fogadókészségre talált.<sup>10</sup> Ezen a MKBE támogatta az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtésének koncepcióját, de a szervezeti és jogállási kérdésekkel kapcsolatban több javaslattal élt. A szervezeti átalakítás kérdése 2016 év végére – ideiglenesen – lekerült a napirendről, fenntartva a korábbi „öszvér” megoldást azzal, hogy a meg nem valósult közigazgatási felsőbíróság szerepét a Fővárosi Törvényszék látta volna el. Részben ezzel, részben a szabályozási körrel kapcsolatban a köztársasági elnök előzetes normakontrollt kért, amely alapján az Alkotmánybíróság 1/2017. (I. 17.) AB határozatával megállapította az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdése a) és c) pontjai alaptörvény-ellenességét.

Ezen intermezzót követően végül a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénnyel valósult meg a közigazgatási bírói kar több évtizedes álma, az önálló eljárásjogi szabályozás. A 2017-es év a tanulás éve volt a közigazgatási bírák számára is. Az új eljárás szabályok megismerésére több lehetőség is kínálkozott. Az OBH ál-

<sup>10</sup> [www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/igazsagugyi-kapcsolatokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/szakmai-egyeztetes-a-magyar-kozigazgatasi-birak-egyesuletevel](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/igazsagugyi-kapcsolatokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/szakmai-egyeztetes-a-magyar-kozigazgatasi-birak-egyesuletevel) (2018. 11. 01.).

tal létrehozott e-kódex, Pp. és Kp. projektszervezetei keretében e-tankönyvek készültek, ennek alapján többnapos képzésekre került sor, amelyek anyagai külön webes felületre (CooSpace) kerültek fel, ahol az időközbeni jogszabályváltozásokat is igyekeznek átvezetni. A tanulási időben már felmerülő értelmezési kérdéseket a KMK-k, KMRK-k, Kúria, Kp. projektszervezet keretében tartott szakmai megbeszéléseken igyekeztek megoldani. Mindezek eredményeként a közigazgatási kar megfelelően felkészült a Kp. 2018. január 1-jei hatálybalépésére.

A szervezeti átalakulás 2016 év végére megtorpanni látszott, ám a Kp. hatásköri és illetékességi szabályaival mégis folytatódott a részleges átalakulás. Az elsőfokú eljárásban a Kp. 13. § (3) bekezdésének szabályai nyolc KMB kijelölésével gyakorlatilag megvalósította a már korábban is felmerült regionális ítélkezést, a többi KMB-n a folyamatban lévő közigazgatási ügyek, TB ügyek, és munkaügyek maradtak. A Kp. 12. § (2)–(3) bekezdés hatásköri és a (11) bekezdés illetékességi szabályai megteremtették a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességét az elsőfokú kiemelt ügyekben, és fellebbezési ügyekben. Ezek a változások részben belső átrendeződést generáltak, részben pedig a várt ügyérkezés új bírói státuszok létesítését jelentették. Az új pályázatoknál már figyelembe kellett venni a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet 2017. november 1-jén hatályba lépett módosítását, amely a bírósági szervezeten kívülről érkező (elsősorban a közigazgatásból) pályázók esélyegyenlőségét kívánta megteremteni. Kiemelkedő érdeklődés mutatkozott a közigazgatási álláshelyek iránt: két ütemben 89 pályázatot írtak ki, 60 kinevezés és 29 átnevezés (a KMB-kről a régióközpontú KMK-krá) történt meg. Egyidejű, ilyen nagyszámú közigazgatási bírói létszámnövekedésre nem volt példa az elmúlt 30 évben. A kinevezett bírók közül 42 belső (bírói titkár) 18 külső pályázó volt.<sup>11</sup> A közigazgatási bíráskodás volt mindig is a legkevésbé „belterjes” ítélkezési terület, az elmúlt 30 évben számtalan bírótársunk került be a szervezetbe – politikai kurzusoktól függetlenül – külső pályázóként.

## Jelen

*Nézz magadba és emlékezz!* – kezdtem személyes gondolataimat, amelyeknek lassan a végére érek. A jelen (és a jövő) azonban olyan fontos változásokat tartogat, amelyeket zárásként mindenképpen meg kell említenem. A 2018-as országgyűlési képviselői választás eredményeként megalakított kormány igazságügy-minisztere egyértelművé tette, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotása után a szervezeti kérdésekre kívánják helyezni a hangsúlyt. Az igazságszolgáltatás területén kitűzött cél megvalósítása érdekében bizottságot hozott létre,<sup>12</sup> amelynek két kúriai közigazgatási

11 <https://birosag.hu/media/aktualis/kiemelkedo-erdeklodes-kozigazgatasi-biroi-allashelyek-irant> (2018. 11. 01.).

12 [www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter) (2018. 11. 01.).

tanácselnök is tagja (MKBE, illetve a Kúria képviselőjében). A bizottság három ülésen megtárgyalta a legfontosabb témákat: fórumrendszer, jogállás, igazgatás, ennek ismeretében kezdődhet meg a jogszabály(ok) tervezetének elkészítése. Időközben hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, amely a rendes bíróság mellett külön nevesíti a közigazgatási bíróságot, valamint hogy közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság. Ezek a szabályok és tárgyalások előrevetítik az önálló közigazgatási bíróság szervezeti rendszerét, amely reményeink szerint végre pontot tesz az elmúlt 30 év kísérletezéseinek a végére, és a közigazgatási bíráskodás elfoglalhatja méltó helyét a magyar igazságszolgáltatáson belül. A MKBE Elnöksége közleményben jelezte szakmai egyeztetési készségét.<sup>13</sup> Visszaemlékezésem sajtó alá rendezése alatt benyújtották a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi törvény és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi törvény tervezeteit!

De bármilyen szervezeti rendszerben, eljárásjogi szabályok szerint ítélkezik is a közigazgatási bíró, csak egy zsinórmértéke lehet:

„Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; bírói tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom. Fogadom, hogy a rám bízott ügyeket tisztességes eljárásban, részrehajlás nélkül, lelkiismeretesen, kizárólag a törvényeknek megfelelően bírálok el; hivatásom gyakorlása során az igazságosság és a méltányosság vezérel.”

Én hozzáteszem: „Isten engem úgy segítjen!”

## Felhasznált irodalom

### *Internetes források*

<http://kuria-birosag.hu/hu/joghat/11998-szamu-kje-hatarozat-0> (2018. 11. 01.)

[http://os.mti.hu/hirek/136728/a\\_magyar\\_kozigazgatasi\\_birak\\_egyesuletenek\\_kozlemenye](http://os.mti.hu/hirek/136728/a_magyar_kozigazgatasi_birak_egyesuletenek_kozlemenye) (2018. 11. 01.)

<https://birosag.hu/media/aktualis/kiemelkedo-erdeklodes-kozigazgatasi-biroi-allashelyek-irant> (2018. 11. 01.)

[www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter) (2018. 11. 01.)

[www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/igazsagugyi-kapcsolatokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/szakmai-egyeztetes-a-magyar-kozigazgatasi-birak-egyesuletevel](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/igazsagugyi-kapcsolatokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/szakmai-egyeztetes-a-magyar-kozigazgatasi-birak-egyesuletevel) (2018. 11. 01.)

[www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_europai\\_unio\\_joganak\\_alkalmazasa.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf) (2018. 11. 01.)

<sup>13</sup> [http://os.mti.hu/hirek/136728/a\\_magyar\\_kozigazgatasi\\_birak\\_egyesuletenek\\_kozlemenye](http://os.mti.hu/hirek/136728/a_magyar_kozigazgatasi_birak_egyesuletenek_kozlemenye) (2018. 11. 01.).

# Közigazgatási per és közigazgatási bírászkodás Szerbiában

KORHECZ TAMÁS

*Szerbia, közel egy évszázad után, 2006 óta független, szuverén állam. Mindazonáltal, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának gazdag történelme és intézményrendszere alakult ki itt. A tanulmány célja, hogy a téma iránt érdeklődő olvasónak tömören összefoglalja a közigazgatási per és a közigazgatási bírászkodás jelenlegi jogi és intézményes keretét, a gyakorlatban felmerülő főbb kihívásokat az azokra adott potenciális válaszokat.*

*A jogállamiság követelményével összhangban a szerb Alkotmány és a Közigazgatási perekről szóló 2009. évi törvény teljeskörűen lehetővé teszi az egyének jogairól döntő hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatát és ennek elsődleges szereplője a Közigazgatási Bíróság. Mindazonáltal, a közigazgatási bírászkodás gyakorlata számos olyan anomáliáról tanúskodik, amelyek joggal kérdőjelezik meg a bírósági felülvizsgálat hatékonyságát. 2010. évi megalakulása óta a Közigazgatási Bíróság eredménytelenül küzd a lassú ügyintézés és a megörökölt, majd tovább növekedő ügghátralék problémájával.*

## *Administrative Court and Administrative Judgment in Serbia*

*After nearly a century, since the year 2006, Serbia is a sovereign, independent state. However, the judicial review of administrative decisions has a rich history and strong institutional background in Serbia. This paper aims to describe and sum up the present legal and institutional framework of the judicial review of administrative decisions, such as to point on the challenges arising in the judicial practice and to formulate possible answers to those challenges. In accordance with the rule of law principle, the Serbian Constitution and the Law on the Judicial Review of Administrative Acts from the year 2009 makes possible the review of all administrative acts by which the authorities decide on the rights and duties of persons before the Administrative Court. However, the jurisprudence of the Administrative Court reveals several difficulties which undermine the efficiency of the judicial review. Since its establishment, in the year 2010, the Administrative Court struggles with unreasonable lengthy procedures and inherited and still present mass of unresolved cases.*

A jogállamiság alapvető követelménye a független bírói hatalom megléte, ennek keretében pedig annak lehetősége, hogy az állampolgárok bírói védelemben részesülhessenek a közigazgatási hatalom jogaikat érintő törvénytörő egyedi döntéseivel szemben. A közigazgatás törvényessége a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége nélkül üres frázis. Mindez hatványozottan érvényes a törékeny jogállami hagyományokkal rendelkező közép-kelet-európai, volt szocialista országokra. Noha az általánosítás ebben az esetben is kerülendő, megállapítható, hogy ezek az országok mára szinte kivétel nélkül alkotmányos alapelv rangjára emelték a független bírói hatalom és a közigazgatás törvényességének az elvét, törvényeik pedig számos konkrét megoldást és garanciát tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy megvalósulhasson a független bíróságok kontrollja a közigazgatás tevékenysége felett. Mindazonáltal, a joggyakorlat vizsgálata gyakran fedi fel a rendszerek gyengeségeit, leplezi le a valós politikai akarat hiátusát a jogelvek gyakorlati és következetes alkalmazásának tekintetében. A független bírói hatalom és a közigazgatás törvényességének mímelése gyakori specifikuma a térség országainak, amelyek sokkal nehezebben szabadulnak az autoriter szokásoktól, beidegződésektől és hagyományoktól, mintsem azok jogi kereteitől és intézményeitől. Hasonló nehézségekkel küzd a nyugat-balkáni térség legnagyobb állama, a Szerbiai Köztársaság (a továbbiakban: „Szerbia”) is.

Szerbia, a közös jugoszláv állam keretében eltöltött közel kilencven év után 2006 óta független, szuverén állam. Mindazonáltal, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának gazdag történelme, és dinamikusan változó, fejlődő intézményrendszere alakult ki Szerbiában. Ennek a tanulmánynak kendőzetlen szándéka, hogy a téma iránt érdeklődő olvasónak tömören összefoglalja a közigazgatási per és bíraskodás történelmét és jelenét, a jelenlegi jogi és intézményes kereteket, a gyakorlatban felmerülő főbb kihívásokat az azokra adott potenciális válaszokat.

## Történelmi áttekintés

Miután a 19. században Szerbia<sup>1</sup> fokozatosan felszabadult a több évszázados török hódoltság alól újraépítette jogi és állami intézményrendszerét. A francia mintára megalakított, az uralkodó által irányított államtanács a 18. század elején a legfőbb hatalmi szerv volt, és egyesítette a törvényhozói, végrehajtó és bírói hatalmat.<sup>2</sup> A közigazgatási bíraskodás és a közigazgatási per megjelenése összefügg az államtanács szerepének változásával. Az államtanács mint alkotmányos hatalmi szerv a kenézzel együtt a Sreten napi, 1835-ben elfogadott alkotmánnyal jelenik meg. Az alkotmányos és törvényi változásokkal ez a szerv a 19. század második felében fokozatosan alakult át közigazgatási bírósággá. Noha korábban is elbírálta a közigazgatási határozatokra és intézkedésekre vonatkozó panaszokat és kifogásokat, az államtanács

1 A 19. század második felében államiságát visszanyerő Szerbia területe jelentősen kisebb volt a mai Szerbia területénél, ennek a 20. századig nem volt része a mai Vajdaság területe, Koszovó, de a Szadzszák sem.

2 LILIĆ, Stevan (1998): *Upravno pravo*. (Közigazgatási jog) Beograd, Savremena administracija. 489.



csak az 1869. évi Alkotmánnyal lett felhatalmazva arra, hogy közigazgatási perben felülvizsgálja a miniszeri határozatok törvényességét (ekkor veszíti el törvényhozói hatáskörét, amelyet attól kezdve a népképviselőház gyakorol). 1870-ben külön törvény születik az államtanácsról, ez a jogszabály részletesen szabályozza ennek az állami szervnek a funkcióit és a közigazgatási per fogalmát is meghatározza: „ez olyan per, amely egy magánszemély és a közigazgatási hatalom között áll fenn akkor amikor a közigazgatási hatalom parancsával vagy határozatával a törvény parancsával ellentétesen megsértették a magánszemély jogát”.<sup>3</sup> A további alkotmányreformok nem módosították lényegesen az államtanács közigazgatási bírósági funkcióját egészen a közös délszláv állam, a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság létrejöttéig. 1922-ben új törvény született az államtanácsról és a közigazgatási bíróságokról. Ennek értelmében a közigazgatási bíráskodás kikerült a közigazgatási szervezetéből, de kívül maradt az általános hatáskörű bíróságok szervezetén is.<sup>4</sup> Az államtanács a legfelsőbb közigazgatási bíróság lett, alatta pedig megalakultak a területi elsőfokú közigazgatási bíróságok, ezek székhelyei Belgrádban, Zágrábban, Ljubljanában, Szarajevóban, Dubrovnikban (később Podgoricában), Szkopjében és Újvidéken voltak.<sup>5</sup> A joggyakorlat egységesítése érdekében az államtanács általános ülésének joga volt megvitatni a közigazgatási-bírói gyakorlatot és a nyitott közigazgatási-jogi kérdéseket és jogegységi állásfoglalásokat elfogadni annak érdekében, hogy a bírói tanácsok gyakorlatát egységesítse. Az államtanács ezen állásfoglalásai kötelezőek voltak a bírói tanácsok számára és megjelentek a *Hivatalos Közlönyben* is. Az államtanács állásfoglalásainak nagy hatása volt nemcsak a közigazgatási bírósági gyakorlatra és a közigazgatás tevékenységére, de a közigazgatási jog egészének a fejlődésére is a Szerb-Horvát-Szlovén Királyságban (az ország hivatalos neve 1929-ben Jugoszláv Királyság lett).<sup>6</sup>

A második világháborút követően Jugoszlávia államberendezése jelentősen átalakul, létrejön a kommunista vezetésű Jugoszláv Föderatív Népköztársaság, amely meghirdeti a Jugoszláv Királyság jogrendszerével való szakítást. Ezzel összhangban teljes egészében felszámolják a közigazgatási bíráskodás és a közigazgatási perek államtanácshoz kötődő rendszerét és hagyományait is. A második világháborút követő első években szovjet mintára és hatásra a közigazgatás ellenőrzése a politikai népképviselői szervek hatáskörébe került, a közigazgatási perre pedig mint felesleges és meghaladott ellenőrzési mechanizmusra tekintettek.<sup>7</sup> A Szovjetunióval történt 1948. évi szakítást követően azonban a közigazgatási perek intézménye hamarosan visszakerült a jogrendbe, úgy a szövetségi állam szintjén, mint Szerbiában, annak tagállamában.

3 LILIĆ (1998) 489.

4 LILIĆ, Stevan – DIMITRIJEVIĆ, Predrag – MARKOVIĆ, Milan (2006): *Upravno pravo*. (Közigazgatási jog) Beograd, Savremena administracija. 413.

5 LILIĆ–DIMITRIJEVIĆ–MARKOVIĆ (2006) 413.

6 TEOFILOVIĆ, Petar – KORHECZ, Tamás (2018): *Upravno postupanje i sudska kontrola zakonitosti upravnih akata*. (Közigazgatási eljárás és a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági felülvizsgálata) Beograd, Službeni glasnik. 280.

7 MILKOV, Dragan (2003): *Upravno pravo III. – Kontrola uprave (Közigazgatási jog III. – A közigazgatás ellenőrzése)* Novi Sad, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet. 57.

1952-ben megszületik a szocialista Jugoszlávia első törvénye a közigazgatási perekről, amely széleskörűen lehetővé tette a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát.<sup>8</sup> Ugyanakkor az új jogi keretekben nem hoztak létre önálló közigazgatási bíróságokat, hanem a közigazgatási perek vezetését a magasabb rangú, általános hatáskörű bíróságok (kerületi és köztársasági és tartományi legfelsőbb bíróságok) hatáskörébe rendelték, amelyekben külön közigazgatási peres osztályok és bírói tanácsok jöttek létre.<sup>9</sup> Az ekkor felálló rendszer évtizedeken át keveset változott. A későbbi törvényi reformok, az 1977-es, majd az 1996-os jugoszláv törvények a közigazgatási perekről csak apróbb módosításokat eszközöltek. Érdemi változásra csak azután került sor, hogy a jugoszláv szövetségi állam végleg megszűnt, és Szerbia 2006-ban önálló állam lett. 2009 végén megszületett a ma is hatályos (azóta egyszer sem módosított) közigazgatási perekről szóló törvény,<sup>10</sup> amely jelentős változásokat vezetett be a közigazgatási bíráskodás rendszerében, másrészt a közigazgatási per szabályait is módosította. 2010-ben elkezdte munkáját a Közigazgatási Bíróság, amely országos hatáskörű bíróságként központi szerepet, és gyakorlatilag kizárólagos hatáskört kapott a közigazgatási perek vezetésére.<sup>11</sup>

## A közigazgatási per és a közigazgatási bíráskodás tételes jogi kerete és intézményrendszere

### *Az alkotmányos keretek*

A jogszabályi hierarchia szempontjából a közigazgatási perre és a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó legfontosabb szabályokat Szerbia hatályos alkotmánya tartalmazza. Ezek közül a bírói hatalomra és a bíróválasztásra vonatkozó általános szabályok mellett külön jelentősége van az Alkotmány 198. szakaszának,<sup>12</sup> amely szavatolja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. Szerbia alkotmánya kimondja, hogy a bírói hatalom egységes az ország területén, valamint hogy a bíróságok önállóan és függetlenül végzik munkájukat és az Alkotmány, a törvények, törvényi felhatalmazás alapján más jogszabályok, a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai és a becikkelyezett nemzetközi szerződések alapján ítélik.<sup>13</sup> A bíróságok hatáskörét, alapítását és szervezetét törvény szabályozza, lehetnek általános és különös hatáskörű bíróságok.<sup>14</sup> Az alkotmány egyetlen bíróságot nevesít,

8 LILIĆ–DIMITRIJEVIĆ–MARKOVIĆ (2006) 414.

9 TEOFILOVIĆ–KORHECZ (2018) 281.

10 Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik RS, br. 111/2009.

11 TEOFILOVIĆ–KORHECZ (2018) 281.

12 A szerbiai normatan és jogszabályalkotási hagyományok értelmében az alkotmány, a törvények, de a különböző rendeletek alapvető, arab számokkal jelölt önálló részegysége a „szakasz”, a magyarországi gyakorlat esetében a „szakasz” az Alaptörvény esetében a „cikk” a törvények és rendeletek esetében a „paragrafus” megfelelője.

13 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, 142. szakasz, 1–2. bek.

14 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, 143. szakasz, 1–2. bek.

ez pedig a Legfelsőbb Semmítőszék, amely a legrangosabb bíróság az országban.<sup>15</sup> A bírák választására vonatkozó legfontosabb szabályokat, aránylag részletesen tartalmazza az Alkotmány 5. részének 7. fejezete. Az ebben található rendelkezések minden bíró megválasztására egységesen vonatkoznak, így a Közigazgatási Bíróság bíráinak a megválasztására is. Ezek értelmében a bírákat az első bíróválasztás alkalmával a Népképviselőház választja meg hároméves megbízatásra, a kilenc tagú Bírói Főtanács javaslatára. A már megválasztott bírák további (meghatározatlan időre történő) kinevezése a Bírói Főtanács kizárólagos hatáskörébe tartozik, éppúgy mint azok esetleges felmentésének kérdése is. Mint már azt említettük, a közigazgatási perre vonatkozóan az alkotmány egyetlen külön rendelkezést tartalmaz. A 198. szakasz, amelynek címe *A közigazgatás törvényessége* második bekezdése a következő képpen rendelkezik: „A jogosultságot, kötelezettséget vagy a törvényen alapuló érdeket megállapító végleges egyedi aktus a bíróság előtti közigazgatási perben felülvizsgálható, amennyiben a meghatározott esetben törvény nem határoz meg másféle bírósági védelmet.”

A fenti rendelkezés értelmében a közigazgatási perben felülvizsgálható minden hatósági határozat, amely valamely jogosultságról, kötelezettségről vagy törvényen alapuló érdekről dönt, azzal hogy törvényben előírható, hogy egy adott határozat esetében másfajta bírósági védelem biztosított. Az idézett alkotmányos rendelkezés kizárja annak lehetőségét, hogy egy közigazgatási határozat ellen ne lehessen bírósághoz fordulni (ezt törvény sem zárhatja ki),<sup>16</sup> sőt olyan esetekben is lehetővé teszi a bírósági felülvizsgálatot, amikor kérdéses, hogy az adott döntésnek, amely jogokat és kötelezettségeket érint, milyen a jogi természete.

### *Törvényes keretek*

A közigazgatási perre és a közigazgatási bírászkodásra vonatkozó elsődleges jogforrás a Közigazgatási perekről szóló 2009. évi törvény. Ugyanakkor, a közigazgatási bírászkodásra, a Közigazgatási Bíróságra, a Közigazgatási Bíróság bíráira, azok megválasztására és státusára az összes bíróságra vonatkozó úgynevezett bírósági törvények is vonatkoznak. A bírói hatalomra vonatkozó legfontosabb törvények a következők: a bíróságok berendezéséről szóló törvény,<sup>17</sup> a bírákról szóló törvény,<sup>18</sup>

15 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, 143. szakasz, 4.bek.

16 Az Alkotmánybíróság számos olyan törvényes rendelkezés alkotmányellenességét mondta ki, amelyek kizárták egy-egy közigazgatási határozat ellen a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. (Például fegyvertartási törvény.)

17 Zakon o urednjenjusudova, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018.

18 Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012, 121/2012, 124/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 40/2015, 63/2015, 106/2015, 63/2016, 47/2017.

a bíróságok és ügyészségek székhelyéről és illetkességéről szóló törvény,<sup>19</sup> valamint a Bírói Főtanácsról szóló törvény.<sup>20</sup>

A bíróságok berendezéséről szóló törvény értelmében Szerbiában az általános hatáskörű bíróságok az alapfokú bíróságok, a felsőbb bíróságok, a fellebbviteli bíróságok (ítélőtáblák), valamint a Legfelsőbb Semmítőszék, míg a külön hatáskörű bíróságok a Közigazgatási Bíróság, a gazdasági bíróságok (cégbíróságok) és a Fellebbviteli Gazdasági Bíróság, a szabálysértési bíróságok és a Fellebbviteli Szabálysértési Bíróság.<sup>21</sup>

### *A Közigazgatási Bíróság – hatáskör, szervezet, gyakorlat*

A vonatkozó törvények rendelkezései értelmében a közigazgatási per lefolytatása a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartozik. Ezért a közigazgatási perre vonatkozó eljárási szabályok ismertetése előtt a Közigazgatási Bíróság hatáskörét és szervezetét ismertetjük.

Már a fentiekben ismertetett alkotmányos és törvényi rendelkezésekből is egyértelmű, hogy a szerbiai Közigazgatási Bíróság, a szerbiai Alkotmánybíróságtól eltérően a bíróságok szervezetébe szervesen beépített törvényszék, amelynek szervezetére, bíráira, pénzelésére, igazgatására és működésére az összes bíróságra vonatkozó egységes szabályozás érvényes.

A közigazgatási perekről szóló 2009. évi törvény (a továbbiakban: Kptv.) értelmében a közigazgatási perben, a felperes keresetéről, a végleges közigazgatási határozat, vagy más egyedi jogi aktus törvényességéről a Közigazgatási Bíróság mint különös hatáskörű bíróság dönt.<sup>22</sup> Tekintettel arra, hogy a Közigazgatási Bíróság ítéletei és határozatai jogerősek, rendes jogorvoslat – fellebbezés – azokkal szemben kizárt,<sup>23</sup> a közigazgatási perek meghatározó többségében a kizárólag a Közigazgatási Bíróság jár el. Kivételesen, a törvényben meghatározott esetekben a bíróság jogerős döntése ellen rendkívüli felülvizsgálati kérelemnek van helye, amiről a Legfelsőbb Semmítőszék dönt. Ennek ismeretében megállapíthatjuk, hogy a közigazgatási per elbírálásában, a Közigazgatási Bíróság mellett kivételesen a Legfelsőbb Semmítőszék is illetékes. A Közigazgatási Bíróság a közigazgatási perek mellett még egy lényeges hatáskörrel rendelkezik, ez a választási folyamatok során történt döntések törvényességének bírói felülvizsgálata.

A közigazgatási perben a bíróság három bíróból álló tanácsokban ítélik, kivéve, ha a Kptv. másként nem rendelkezik.<sup>24</sup> A Közigazgatási Bíróság döntése ellen a felülvizsgálati kérelemről a Legfelsőbb Semmítőszék hármas bírói tanácsa dönt.<sup>25</sup>

19 Zakon o sedištima poručjima sudovi i javnih tužilaštava, Službeni glasnik RS, br. 101/2013.

20 Zakon o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

21 Zakon o urednju sudova, 11. szakasz.

22 Zakon o upravnim sporovima. 8. szakasz, 1. bekezdés.

23 Zakon o upravnim sporovima. 7. szakasz.

24 Zakon o upravnim sporovima. 8. szakasz, 2. bekezdés.

25 Zakon o upravnim sporovima. 9. szakasz.

Szerbia Közigazgatási Bíróságának, annak elnökét is beleértve jelenleg összesen 41 bírója van, ezek közül 23 a bíróság székhelyén, Belgrádban dolgozik, míg a többiek a három székhelyen kívüli részleg keretében (nyolc bíró az újvidéki részlegben, hat a kragujevaci, míg négy a niši részlegben).<sup>26</sup> Törvény határozta meg, hogy a Közigazgatási Bíróság székhelye Belgrád, de azt is, hogy a bíróságnak részlegei működnek Újvidéken, (ennek területi illetékessége a nagybecskereki, az újvidéki, a zombori, a sremska mitrovicai, a szabadkai, valamint a šabaci felsőbbbíróságok területére terjed ki) Kragujevacban, (ennek területi illetékessége a jagodinai, a kragujevaci, a kruševaci, a kraljevoi, a novi pazari, az užicei, valamint a čačaki felsőbbbíróságok területére terjed ki), valamint Nišben (ennek területi illetékessége a vranjei, a leskovaci, a niši, a prokupljei, valamint a piroti felsőbbbíróságok területére terjed ki).<sup>27</sup>

A 2017. évben, a Közigazgatási Bíróság éves beszámolója alapján, a bíróság összesen 21 741 új ügyet iktatott, míg a befejezetlen ügyek száma elérte 28 189-et. Ebben az évben 19 180 ügyet fejezett be.<sup>28</sup> Az idézett szám adatok arról tanúskodnak, hogy a Közigazgatási Bíróság jelenlegi kapacitásai, a bírák létszáma nem teszi lehetővé az ügyhátralék csökkentését. Részben ennek felismerése vezetett el oda, hogy a Bírői Főtanács 50 főre növelje a Közigazgatási Bíróságon a bírák létszámát. Ennek következtében jelenleg is folyamatban van az a bíróválasztási eljárás, amelynek keretében tíz új bírót választanak meg a Közigazgatási Bíróságra.<sup>29</sup> A megoldatlan ügyek terhe, születése óta nehezíti a Közigazgatási Bíróság munkáját, ennek fő oka, hogy ez a bíróság mintegy 18 ezer megoldatlan, „szakállas” ügyet vett át a Szerbiai Legfelsőbb Bíróságtól, így a bíróság nem indulhatott tiszta lappal.<sup>30</sup> Az ettől kezdve a folyamatosan dagadó ügyhátralék következtében állandóan növekszik a közigazgatási perek elbírálásának ideje. A per elindításától számított két éven belül ritkán születik meg a jogerős döntés, de ez az idő gyakran a három évet is meghaladja. Ha ehhez hozzáadjuk, hogy a közigazgatási perek 93%-ában szóbeli tárgyalás megtartása nélkül dönt a bíróság, valamint azt, hogy a bíróság még akkor is, amikor helyt ad a keresetnek, majdnem mindig új eljárásra kötelezi az alperest, és nem dönt érdemben, komolyan megkérdőjelezhető a Közigazgatási Bíróság által biztosított jogvédelem hatékonysága.

26 *Godišnji raspored poslova Upravnog suda za 2018.* (A Közigazgatási Bíróság 2018 évi munkaterve) Godinu. Forrás: [www.up.sud.rs/uploads/useruploads/godisnji-raspored/GODI%C5%A0NJI-RASPORED-POSLOVA-ZA-2018.pdf](http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/godisnji-raspored/GODI%C5%A0NJI-RASPORED-POSLOVA-ZA-2018.pdf) (2018. 02. 02.).

27 *Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava.* 8. szakasz.

28 *Godišnji izveštaj o radu Upravnog suda po materijama za period od 01. januara 2017. do 31. decembra 2017. g.* (A Közigazgatási Bíróság beszámolója a 2017. január 1. – december 31. közötti időszakra) 1. Forrás: [www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODI%C5%A0NJI-IZVE%C5%A0TAJ-ZA-2017.pdf](http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODI%C5%A0NJI-IZVE%C5%A0TAJ-ZA-2017.pdf) (2018. 02. 02.).

29 *Godišnji izveštaj o radu Upravnog suda...* 5.

30 A Közigazgatási Bíróság elnök asszonyának a nyilatkozata értelmében 2010. január 1-jén, amikor a bíróság elkezdte működését 18 ezer megoldatlan ügyet örökölt a Legfelsőbb Bíróságtól, ehhez már ugyanabban az évben 16 ezer új ügy csatlakozott. Ebben az évben a bíróság közel 14 ezer ügyet oldott meg, főleg azokat, amelyek az előző évekből származtak, így az új ügyek elbírálása máris sokat késett. Lásd: *Kurir*, 2011. február 10. Forrás: [www.kurir-info.rs/vesti/drustvo/upravni-sud-resio-63-odsto-predmeta-74413.php](http://www.kurir-info.rs/vesti/drustvo/upravni-sud-resio-63-odsto-predmeta-74413.php) (2012. 08. 02.).

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában gyakran találkozunk olyan ügyekkel, amelyekben a polgárok az észszerű időben való döntéshozatalra való joguk megsértésére panaszkodnak, ezekben az ügyekben megtörténik, hogy egyazon közigazgatási ügy másfél évtized alatt sem fejeződik be jogerősen, noha már háromszor vagy négyszer kerül a közigazgatási bíróság elé.<sup>31</sup> A Közigazgatási Bíróság fentiekben említett gondolatai alapvetően három okra vezethetők vissza. Az első, hogy a Legfelsőbb Bíróságtól „örökölt” 18 ezer megoldatlan „szakállas ügy” elbírálása előnyt élvezett a működés első két esztendejében, ami oda vezetett, hogy a már a Közigazgatási Bírósághoz címzett keresetek ezalatt, hosszú ideig fiókban maradtak. Az így keletkezett késést a bíróság máig sem tudta behozni, maga előtt tolja. A másik ok, hogy az évi ügymennyiség nincs összhangban a bírák, tanácsosok és fogalmazók létszámával, a kapacitások bővítésére vonatkozó igényeket csak 2018-ban hallgatták meg a Bírói Főtanácsban, ami tíz új bíró megválasztását fogja eredményezni. Harmadszor, az ügyek érdemi elbírálása és szóbeli tárgyalás hiátusa alapvetően az előző két ok együttes eredménye, hiszen amennyiben jelentősen több lenne a szóbeli tárgyalás, bizonyítási cselekmény, amely az érdemi közigazgatási elbírálás törvényi feltétele is, akkor a jelenleginél jelentősen nagyobb lenne a megoldatlan ügyek így is hatalmas száma.

### A Kptv. főbb szabályai

A közigazgatási perek fő jogforrása a Kptv., amely számos újítást vezetett be az addigi törvényi szabályozáshoz képest. Egyebek mellett bővítette a közigazgatási perben felülvizsgálható hatósági határozatok körét, megállapította a Közigazgatási Bíróság kizárólagos illetékességét, kizárta a fellebbezés lehetőségét a határozatai ellen, bevezette az elektronikus ügyintézés lehetőségét, főszabályként kötelezővé tette a szóbeli tárgyalás megtartását és a tényállás bíróság általi megállapítását, lehetővé tette a kártérítési igény elbírálását, kiszélesítette, esetenként pedig kötelezővé is tette a közigazgatási ügy bírósági ítélettel való eldöntését stb.<sup>32</sup> A 79. törvényszakaszából álló jogszabály részletesen szabályozza a közigazgatási perre vonatkozó összes lényeges kérdést. Ugyanakkor, a Kptv. által nem szabályozott kérdésekben a 74. szakasz előírja a Polgári perrendtartási törvény szabályainak alkalmazását (kézbesítés, idézés, képviselő, bizonyítékok, bizonyítás, perköltségek stb.). Az alábbiakban tömören ismertetjük Kptv. fontosabb szabályait.

31 A szerző ezen megállapítását a saját alkotmánybírói gyakorlatára és tapasztalatára alapozza.

32 A Közigazgatási Bíróság közigazgatási ügyet érdemben eldöntő ítéleteinek eseteiről lásd bővebben: CUCIĆ, Vuk V. (2015): *Upravni spor pune jurisdikcije – Moledi i vrste*. Beograd, Pravni fakultet u Beogradu. PhD-értekezés. 270–276. Forrás: <https://fedorabg.bg.ac.rs/fedora/get/o:10148/bdef:Content/get> (2018. 10. 02.).

## A közigazgatási per tárgya

A közigazgatási per elsődleges tárgyát a végleges közigazgatási határozat törvényessége képezi. A Közigazgatási Bíróság a kereset alapján felülvizsgálja a végleges közigazgatási határozat törvényességét, azaz azokét a közigazgatási határozatokét amelyek ellen nincsen helye a rendes jogorvoslatnak, azaz fellebbezésnek.<sup>33</sup> A közigazgatási határozat fogalmát a Kptv. a következőképpen definiálja: „Ez egy egyedi határozat, amellyel az illetékes szerv, jogszabályt közvetlenül alkalmazva természetes vagy jogi személy, vagy más ügyfél bizonyos jogáról vagy kötelezettségéről dönt közigazgatási ügyben.”

A végleges közigazgatási határozatokon kívül a Kptv. lehetővé teszi a közigazgatási per elindítását más egyedi határozatok esetében is, ezek a következők:

- a) végleges egyedi határozat ellen, amelyekkel jogról, kötelezettségről vagy törvényes érdekről döntöttek, és amelyekkel szemben a törvény nem ír elő másmilyen bírósági védelmet;<sup>34</sup>
- b) végleges egyedi döntések ellen, amennyiben ezt törvény írja elő.<sup>35</sup>

A közigazgatási perben megtámadható határozatok számának a fenti kibővítésével a törvényhozó feltételezett szándéka az lehetett, hogy az Alkotmány 198. szakaszával összhangban a közigazgatási per vezetésének lehetőségét kiterjessze azokra az egyedi hatósági döntésekre is, amelyek nem tartoznának bele a közigazgatási határozat törvényi meghatározásába vagy a tudomány által alkotott fogalommeghatározásokba. Különösen vitás lehet annak eldöntése, hogy mi számít közigazgatási ügyben hozott döntésnek. A Kptv. értelmében ezek az „egyéb” döntések ki vannak egyenlítve a közigazgatási határozattal.<sup>36</sup>

A fentiekén túl közigazgatási per tárgya lehet a közigazgatás hallgatása is, illetve az az eset, amikor a közigazgatási szerv a törvényes határidőn belül nem hoz döntést, nem bírálja el a hatósági ügyet. Ezen hallgatás törvényességének elbírálása ugyancsak lehet a közigazgatási per tárgya, azaz a közigazgatási perben a felperes kérheti a bíróságtól, hogy kötelezze a hatóságot a döntéshozatalra, vagy ítéletével maga döntsön a közigazgatási ügyben, és azzal helyettesítse az elmaradt közigazgatási határozatot. A közigazgatás hallgatása esetében, amennyiben az illetékes hatóság nem hozza meg a végleges döntést a törvénnyel előírt határidőn belül (ez rendszerint a kérelem benyújtásától számított 30 vagy 60 nap),<sup>37</sup> az ügyfél köteles még egyszer kérvényezni a végleges közigazgatási határozat meghozatalát egy újabb hétnapos határidőben. Amennyiben ez nem történik meg, az ügyfélnek joga van keresettel közigazgatási pert indítani a közigazgatás hallgatási miatt.<sup>38</sup> A felsoroltakon túl, a közigazgatási per tárgya lehet továbbá az eljárás során a hatóság által elkobzott eszköz/tárgy

33 Zakon o upravnim sporovima, 14. szakasz.

34 Zakon o upravnim sporovima, 3. szakasz, 2. bek.

35 Zakon o upravnim sporovima, 3. szakasz, 3. bek.

36 Zakon o upravnim sporovima, 3. szakasz, 4. bek.

37 Zakon o upravnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 18/2016, 145. szakasz, 2–3. bek. 174. szakasz, 1. bek.

38 Zakon o upravnim sporovima, 19. szakasz.

visszakövetelése, valamint a közigazgatási határozattal okozott kár megtérítése iránti igény is.<sup>39</sup> Ezekben az esetekben olyan polgári jogi követelésekről beszélhetünk, amelyek alapját a törvénytelen közigazgatási határozat képezi. A felperes által támasztott fenti követelésekről a Közigazgatási Bíróság saját megítélése alapján dönt, de erre nem köteles, bármikor polgári per indítására utasíthatja a felperest.

Az előbbieken ismertetett szabályok értelmében, a közigazgatási perben jogszabály törvényessége nem vizsgálható felül, a különböző rendeletek, utasítások, szabályzatok törvényességének a felülvizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik.

### **A közigazgatási per résztvevői – a felek**

A közigazgatási perben a peres felek minden esetben a felperes és az alperes, de a közigazgatási perben félként jelenhet meg az érdekelt harmadik személy is. A felperes a Kptv. értelmében lehet természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező személy, amennyiben úgy véli, hogy a közigazgatási határozattal megsértették valamely jogát vagy törvényen alapuló érdekét.<sup>40</sup> A közigazgatási perben felperesként jelenhetnek meg jogi személyiséggel nem rendelkező szubjektumok-kollektivitások is amilyenek az állami szervek, önkormányzati szervek, gazdasági társaságok részlegei, települések stb. amennyiben ezek lehetnek azon jogok kedvezményezettjei, vagy kötelességek és terhek alanyai, amelyekről a közigazgatási aktussal döntöttek.<sup>41</sup>

Közérdekből a közigazgatási perben felperes lehet az ügyész vagy a vagyoni jogi ügyész is. Az első abban az esetben amennyiben a közigazgatási határozat törvényellenesen megsértette a közérdeket, a magánérdek javára, az utóbbi pedig amennyiben a közigazgatási határozat törvényellenesen megsértette az állam vagyoni érdekeit.<sup>42</sup>

#### *Az alperes*

A közigazgatási perben a másik peres fél az alperes. Az alperes mindig az a hatóság, amely meghozta a keresettel megtámadott, végleges közigazgatási határozatot.<sup>43</sup> Ez rendszerint a fellebbezést elbíráló másodfokú szerv, de amennyiben a fellebbezést a törvény kizárta, akkor az elsőfokú.

A közigazgatási perben félként jelenhet meg az ügynevezett érdekelt harmadik személy is. Ezek olyan személyek, akiknek a felülvizsgált közigazgatási határozat megsemmisítése kárára lenne. Ez lehet a közigazgatási eljárásból az ellenérdekű második fél, vagy amennyiben az eljárást az ügyész vagy a vagyoni jogi ügyész indította el mint felperes, akkor a közigazgatási eljárásügyfele.

39 Zakon o upravnim sporovima, 16. szakasz.

40 Zakon o upravnim sporovima, 11. szakasz, 1. bek.

41 Zakon o upravnim sporovima, 11. szakasz, 2. bek.

42 Zakon o upravnim sporovima, 11. szakasz, 4. bek.

43 Zakon o upravnim sporovima, 12. szakasz.



## A kereseti kérelem (keresetlevél) tartalma és benyújtása

A felperes a közigazgatási pert keresetlevéllel indítja el. Ennek formai elemeit és tartalmát a Kptv. határozza meg, tartalmaznia kell a felperes nevét és lakcímét vagy székhelyét, a közigazgatási határozat megjelölését, a kereset indokait, a javaslatot, hogy milyen irányban és mértékben kéri a közigazgatási határozat megsemmisítését és a felperes saját kezű aláírását.<sup>44</sup> A keresetlevélhez mellékelni kell a közigazgatási határozat eredeti példányát vagy annak másolatát, amennyiben pedig a közigazgatási pert a közigazgatás hallgatása miatt indították, akkor csatolni kell a fellebbezést, illetve a megismételt kérelmet, és ezen iratok beadását igazoló bizonyítékot.<sup>45</sup> Amennyiben a keresetlevelet a fél, a jogi képviselőjén keresztül adja be, mellékelni kell a felhatalmazás eredeti példányát is.<sup>46</sup> A keresetlevelet és annak csatolmányait közvetlenül a Közigazgatási Bíróságnak kell benyújtani, annak székhelyén személyesen, postai úton, vagy elektronikus dokumentum formájában. A katonák a keresetlevelet átadhatják a saját egységüknek vagy intézményüknek is.<sup>47</sup> A keresetlevelet és annak csatolmányait legalább két példányban kell átadni, de amennyiben van harmadik érdekelt fél, akkor egy példányt a részére is mellékelni kell.<sup>48</sup> A keresetlevél beadási határideje a végleges közigazgatási határozat kézbesítését követő 30 nap. A közigazgatás hallgatása esetében ilyen határidő nincs, ott a keresetlevél csak idő előtt átadott lehet. A keresetlevél benyújtásának a közigazgatási határozat végrehajtására vonatkozóan nincs felfüggesztő hatálya, de bizonyos feltételek megléte esetében a felperes indokolt kérelmére a bíróság külön végzéssel elrendelheti a végrehajtás felfüggesztését.<sup>49</sup>

## A közigazgatási per elindításának az okai

A közigazgatási per a hatóság végleges közigazgatási határozatának a törvénytelen-sége miatt indítható el, mégis a törvényhozó célszerűnek ítélte meg, hogy a Kptv. részletesen, mintegy útmutatóul felsorolja, mely konkrét okokból lehet elindítani a közigazgatási pert, mi képezheti a közigazgatási határozat törvénytelenységét. Ez lehet eljárásjogi<sup>50</sup> és anyagi jogi<sup>51</sup> törvénytelenység egyaránt, és törvénytelen-ségbe a vonatkozó törvény alatti jogszabályok megsértését is bele kell érteni. A Kptv. külön kitér a szabad mérlegelés alapján hozott közigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálatára, amelyek ugyancsak felülvizsgálhatók. Ezek esetében csakis maga

44 Zakon o upravnim sporovima, 22. szakasz, 1.bek.

45 Zakon o upravnim sporovima, 22. szakasz, 2–3. bek.

46 Zakon o upravnim sporovima, 22. szakasz, 4–5.bek.

47 Zakon o upravnim sporovima, 20. szakasz.

48 Zakon o upravnim sporovima, 22. szakasz, 6. bek.

49 Zakon o upravnim sporovima, 23. szakasz, 2.bek.

50 Hatáskörre és illetékességre vonatkozó törvénytelenítés, az eljárási szabályok megsértése, a tévesen megállapított tényállás, a szabályosan megállapított tényállásból levont téves következtetés, a határozat formai hiányosságai stb.

51 Téves törvény vagy rendelkezés alkalmazása, annak téves értelmezése stb.

a szabad mérlegelés nem vizsgálható felül, de a szabad mérlegelés vonatkozásában is léteznek törvényi korlátok: amennyiben a hatóság túllépte a törvényben meghatározott mérlegelési jogát vagy amennyiben a szabad mérlegelést nem abból a célból alkalmazta, amelyet a törvényhozó a hatóság számára kijelölt a közigazgatási határozat megsemmisíthető.<sup>52</sup> A közigazgatási per elindításának külön oka lehet az is, ha az alperes ismételtén meghozta azt a közigazgatási határozatot, amelyet előzőleg a bíróság ítéletével megsemmisített.<sup>53</sup> Noha ezen a helyen a törvény ezt külön nem nevesíti, de a közigazgatási per elindítható a közigazgatás hallgatása esetében is.

### A közigazgatási per előkészítő szakasza

A közigazgatási pert a Kptv. eljárási szempontból két szakaszra osztja. Ez elsőben, amelyet előkészítő szakasznak neveznek, egyes bíró vizsgálja, hogy alaki szempontból megteremtődtek-e a közigazgatási per lefolytatásának a feltételei, lefolytatható-e az érdemi törvényességi felülvizsgálat, a keresetlevélben megfogalmazott kereseti kérelem megalapozottságának az elbírálása. Amennyiben ezek az alaki követelmények nem teljesülnek, az eljáró bíró végzéssel elveti a kereseti kérelmet. Az elvetés okait két csoportba sorolhatjuk, az egyik csoportban a keresetlevél formai hiányosságai tartoznak, míg a másik esetben a közigazgatási per lefolytatásának törvényes feltételei hiányoznak. Amennyiben a keresetlevél formai szempontól hiányos, az eljáró bíró hiánypótlásra szólítja fel a felperest. Amennyiben a bíró által meghatározott határidőben a felperes nem pótolja az alaki hiányosságokat, a bíró határozattal elveti a kereseti kérelmet.<sup>54</sup> Ugyancsak az eljáró bíró végzéssel veti el a keresetlevelet a Kptv. által meghatározott hét esetben: 1. a keresetlevelet a törvényes határidőn túl nyújtják be, 2. a megtámadott aktus nem számít közigazgatási határozatnak a Kptv. értelmében, a közigazgatás hallgatása esetében, 3. nem csatolták a megismételt kérelmet igazoló bizonyítékot, 4. a keresetlevéllel megtámadott közigazgatási határozat szemmel láthatóan nem érinti a felperes jogait vagy törvényen alapuló érdekeit, 5. a keresetlevél benyújtása után a közigazgatási határozatot már megsemmisítette a bíróság a másik ügyfél keresete alapján, 6. a keresetlevéllel megtámadott közigazgatási határozattal szemben helye volt a fellebbezésnek, de ezzel a jogorvoslati lehetőséggel a felperes nem élt, végül 7. a közigazgatási perben, ugyanabban az ügyben előzőleg már döntés született.<sup>55</sup> Mindkét esetben, a bíró keresetlevelet elvető határozata ellen a felperes jogorvoslattal élhet, a kézbesítéstől számított 8 napon belül kifogást nyújthat be a Közigazgatási Bírósághoz, amelyről a bíróság hármas külön tanácsa dönt, ugyancsak határozattal. Ezzel a már jogerős végzéssel a bíróság elvetheti, vagy elutasíthatja kifogást, amennyiben az megalapozott, akkor helyt ad a kifogásnak, hatályon kívül helyezi az egyes bíró keresetét elvető határozatát, és ezzel a per az érdemi eljárás sza-

52 Zakon o upravnim sporovima, 24. szakasz, 1. bek. 5. pont.

53 Zakon o upravnim sporovima, 24. szakasz, 2. bek.

54 Zakon o upravnim sporovima, 25. szakasz, 1. bek.

55 Zakon o upravnim sporovima, 26. szakasz, 1. bek.

kaszában folytatódik.<sup>56</sup> A közigazgatási per előkészítő szakaszában a Közigazgatási Bíróság rendszerint érdemben nem bírálja el a kereseti kérelem megalapozottságát, ettől azonban a Kptv. egy esetben kivételt tesz. Amennyiben ez eljárásnak ebben a szakaszában a bíróság megállapítja, hogy az egyértelműen törvénytörő, akkor ítéletével megsemmisítheti azt, ha előzőleg felhívja az alperest, hogy nyilatkozzon.<sup>57</sup>

## A közigazgatási per érdemi szakasza

### *A kereset elbírálása*

A közigazgatási per érdemi szakasza azzal kezdődik, hogy a bíróság válaszra elküldi az alperesnek, illetve a harmadik érdekelt félnek a felperes keresetlevelét a csatolmányokkal együtt.<sup>58</sup> Az alperes, a keresetlevelre adott válaszával együtt köteles a bíróságnak eljuttatni az ügyiratokat, amennyiben ezt nem teszi meg, illetve amennyiben az ügyiratok nincsenek meg, a bíróság tárgyaláson, maga állapítja meg a tényállást, és az ügyiratok nélkül bírálja el a keresetet.<sup>59</sup> Az eljárás hatékonyságát szolgálja a Kptv. azon rendelkezése, amelynek értelmében a közigazgatási per folyamán, a bíróság döntéséig az alperes bármikor módosíthatja a megtámadott közigazgatási határozatot, vagy a közigazgatás hallgatása miatt indított perben, meghozhatja a hiányzó határozatát, és erről értesíti a felperest és Közigazgatási Bíróságot.<sup>60</sup> Ebben az esetben a bíróság felkéri a felperest, hogy nyilatkozzon, elégedett-e az új határozattal, amennyiben elégedett, illetve a határidőben erre nem válaszol, a közigazgatási pert a bíróság határozattal beszünteti, ellenkező esetben a közigazgatási per az új határozat ellen folyik tovább.<sup>61</sup>

### *A szóbeli tárgyalás*

A Kptv. egyik jelentős újdonsága az, hogy főszabályként elrendeli, hogy a bíróság a döntését az közigazgatási per során, a szóbeli tárgyaláson megállapított tényállásra alapozza, nem pedig a közigazgatási eljárásban megállapított tényállásra.<sup>62</sup> A fentiekben, a Közigazgatási Bíróság gyakorlatának ismertetése során már utaltunk arra, hogy a bírói gyakorlat a főszabállyal ellentétes, illetve hogy a közigazgatási perek döntő többségén a Közigazgatási Bíróság szóbeli tárgyalás megtartása nélkül bírálja el a keresetet, a közigazgatási eljárásban megállapított tényállás alapján. Ezt a gyakorlatot az teszi lehetővé, hogy maga a Kptv. rendelkezései lehetővé tesznek kivételeket a főszabály alól, azzal, hogy úgy rendelkezik, hogy a szóbeli tárgyalástól a bíróság

56 Zakon o upravnim sporovima, 27. szakasz.

57 Zakon o upravnim sporovima, 28. szakasz, 1. bek.

58 Zakon o upravnim sporovima, 30. szakasz, 1. bek.

59 Zakon o upravnim sporovima, 30. szakasz, 2–3. bek.

60 Zakon o upravnim sporovima, 29. szakasz, 1. bek.

61 Zakon o upravnim sporovima, 29. szakasz, 2–4. bek.

62 Zakon o upravnim sporovima, 33. szakasz, 1. bek.

eltekinthet, amennyiben a per tárgya szemmel láthatóan nem követeli meg a tanúk közvetlen meghallgatását és a tényállás bírósági megállapítását, illetve amennyiben a peres felek egyetértenek a szóbeli tárgyalás mellőzésével.<sup>63</sup> Főleg az első kivétel igen széles szabad bírói mérlegelést tesz lehetővé, amely lehetőséggel a gyakorlatban, a bíróság széleskörűen él is. A törvény ugyan kötelezi a bíróságot, hogy indokolja meg, miért tekint el a szóbeli tárgyalás megtartásától ez azonban egy olyan formális kötelezettség amelynek a gyakorlati jelentősége minimális, hiszen a közigazgatási perek döntő többségében a Közigazgatási Bíróság döntése ellen semmiféle jogorvoslatnak sincs helye.<sup>64</sup> Mindazonáltal, a közigazgatási perek néhány fajtájában, a szóbeli tárgyalás megtartásától nem tekinthet el a bíróság, ezek elsősorban azok a perek, amelyben a bíróság ítéletével helyettesíti a közigazgatási határozatot, maga dönt a közigazgatási ügyben, illetve amennyiben a közigazgatási eljárásban több ügyfél vett részt ellentétes érdekekkel, végül pedig amikor az ügyiratok hiányában a tényállást a bíróságnak kell megállapítania.<sup>65</sup> A 2017. évben a Közigazgatási Bíróság mindössze 1399 elbírált ügyben tartott szóbeli tárgyalást, ami az elbírált ügyek mindössze 7%-át képezi.<sup>66</sup>

A Kptv. a szóbeli tárgyalásra vonatkozóan mindössze néhány tömör rendelkezést tartalmaz. A szóbeli tárgyalás időpontját a bírói tanács elnöke határozza meg, amelyre beidézi a felperest, az alperest, illetve az érdekelt harmadik felet, amennyiben ilyen van, a tárgyalás elhalasztásáról a tanácselnök dönt.<sup>67</sup> A szabályosan beidézett peres felek távolmaradása nem akadályozza a szóbeli tárgyalás megtartását, az megtartható a távolmaradó peres fél nélkül is.<sup>68</sup> A szóbeli tárgyalást a tanács elnöke vezeti, ezen elsőnek az előadó bíró kap szót, aki összefoglalja a tényállást és a per lényegét, anélkül hogy annak megoldásáról véleményt nyilvánítana. Őt követően, a felperes és annak képviselője, az alperes képviselője, ezek után pedig a harmadik érdekelt fél kap szót.<sup>69</sup> A bíróság a tárgyalás során dönt arról, mely bizonyítékok lesznek felhasználva. A szóbeli tárgyalás nyilvános, a nyilvánosság kizárásáról a bírói tanács dönt, amennyiben azt a nemzetbiztonság, a közrend, a közérdekek, a kiskorú érdekei vagy a felek magánéletének a védelme indokolja.<sup>70</sup>

## A Közigazgatási Bíróság döntései

A felperes keresetének megalapozottságáról a bíróság ítélettel dönt, minden más kérdésben a bíróság határozattal dönt.<sup>71</sup>

63 Zakon o upravnim sporovima, 33. szakasz, 2. bek.

64 Zakon o upravnim sporovima, 33. szakasz, 3. bek.

65 Zakon o upravnim sporovima, 34. szakasz, 1–2. bek.

66 Godišnji izveštaj o radu Upravnog suda po materijama za period od 01. januara 2017. do 31. decembra 2017. g. 9.

67 Zakon o upravnim sporovima, 36. szakasz.

68 Zakon o upravnim sporovima, 38. szakasz.

69 Zakon o upravnim sporovima, 39. szakasz.

70 Zakon o upravnim sporovima, 35. szakasz, 1–2. bek.

71 Zakon o upravnim sporovima, 40. szakasz, 1. bek.

### ***Az ítélet meghozatala, alakja és tartalma***

Az ítéletet a három tagú bírói tanács hozza meg, szavazattöbbséggel, zárt ajtók mögötti vita után, amelyről jegyzőkönyv készül, ezt a tanács tagjai és a jegyzőkönyvvezető is aláírja.<sup>72</sup> Az ítéletet a szóbeli tárgyalás berekesztését követő legfeljebb 15 napon belül kell meghozni.<sup>73</sup> Az ítéletnek tartalmaznia kell a bíróság megjelölését, a bírói tanács elnökének, tagjainak és a jegyzőkönyvvezetőnek a nevét, a felek és azok képviselőinek a megjelölését, a per tárgyát, az ítélethozatal és az ítélet nyilvánosságra hozatalának a napját, az ítélet rendelkező részét, az ítélet indokolását és a jogorvoslatra vonatkozó útmutatást. Az ítélet eredeti példányát a tanács elnöke és a jegyzőkönyvvezető írja alá.<sup>74</sup> A peres felek az ítéletet hitelesített átiratban kapják meg.<sup>75</sup> Az ítélet rendelkező részének és az indokolásának a tartalmára vonatkozóan a polgári perrendtartás szabályai érvényesek.<sup>76</sup>

### **Az ítélet típusai**

A Közigazgatási Bíróság ítéletével vagy elutasítja a felperes keresetét mint megalapozatlant, vagy helyt ad a keresetnek, mint megalapozottnak. Ez utóbbi esetben többféle ítéletet különböztethetünk meg. A bíróság ítéletével akkor utasítja el a felperes keresetét, amennyiben megállapítja, hogy a közigazgatási határozat nem törvénytisztító, de abban az esetben is, ha a bíróság megállapítja, hogy a közigazgatási határozat meghozatala során voltak bizonyos szabálytalanságok, de azok nem befolyásolták a közigazgatási határozat törvényességét. A közigazgatás hallgatása esetében, a bíróság akkor utasítja el a keresetet, ha megállapítja, hogy a közigazgatási hatóságnak nem volt kötelessége határozatot hozni, ezért hallgatása nem törvénytisztító.

A felperes keresetének helyt adó ítélet négyféle lehet. Az első esetben az ítélettel a Közigazgatási Bíróság megsemmisíti a törvényellenes közigazgatási határozatot, de nem dönt a közigazgatási ügyben és nem is rendeli el a megismételt döntéshozatalt a hatóság részéről.<sup>77</sup> Ebben az esetben törvényesség a közigazgatási határozat jogrendből való eltávolításával teljességgel helyreáll. Például, amennyiben a hatóság ingatlanadót állapított meg olyan személy esetében, aki nem tulajdonosa vagy használója az adott ingatlanak, a jogszerűség az ilyen határozat megsemmisítésével teljességgel helyreáll, új közigazgatási határozat meghozatalára nincs szükség. A keresetnek helyt adó ítélet második típusa az, amikor a bíróság ítéletével részben vagy egészében megsemmisíti a törvénytelen határozatot, és új, immár törvényes határozat meghozatalára kötelezi a hatóságot. Ebben az esetben a hatóságnak az új határozat meghozatalakor

72 Zakon o upravnim sporovima, 40. szakasz, 3–4. bek.

73 Zakon o upravnim sporovima, 46. szakasz, 2. bek.

74 Zakon o upravnim sporovima, 47. szakasz, 3. bek.

75 Zakon o upravnim sporovima, 47. szakasz, 4. bek.

76 Zakon o upravnim sporovima, 74. szakasz.

77 A közigazgatási perben a törvénytelen határozatot a bíróság megsemmisíti és nem hatályon kívül helyezi, azaz ex nunc hatálytalanná, meghozatalának pillanatától törli a jogrendből.

figyelembe kell vennie a bíróság ítéletében megfogalmazott jogértelmezéseket és utasításokat. A felperes keresetének helyt adó bírósági ítélet harmadik esete az ügydöntő bírósági ítélet, amellyel a bíróság érdemben, maga bírálja el a közigazgatási ügyet. A Kptv. ezekre az ítéletekre vonatkozóan két általános feltételt határoz meg: akkor lehet a közigazgatási ügyet érdemben elbíráló és a határozatot helyettesíthető ítéletet hozni, amennyiben a megállapított tényállás ehhez szilárd alapot biztosít, valamint ha a közigazgatási ügy természete ezt lehetővé teszi.<sup>78</sup> Még ezen esetekben sem hozhat a bíróság ilyen ítéletet, ha ítélet meghozatalát külön törvény zárja ki, vagy amikor a szabad mérlegeléssel meghozott közigazgatási határozat törvényességét bírálja el a bíróság.<sup>79</sup> Ugyanakkor olyan esetet is ismer a Kptv., amikor a közigazgatási ügy érdemi eldöntése a bíróság számára kötelező. Ezekre azokban a perekben kerül sor, amikor az ügydöntő ítélet meghozatala nem kizárt, a bíróság maga állapította meg a tényállást, és amikor a közigazgatási határozat megsemmisítése és az új eljárás vezetése a felperes számára olyan kárt okozhatna, amelyet utólag nehezen lehetne kárpótolni.<sup>80</sup> Ehhez az esethez hasonlóan a Kptv. úgy mond kötelezően ilyen ítélet meghozatalát írja elő abban az esetben is, amennyiben a közigazgatási hatóság a határozat megsemmisítése esetében, a megismételt eljárás után olyan új határozatot hoz, amely ellenkezik a bíróság ítéletében megfogalmazott jogértelmezéssel és utasításokkal, azokkal ellentétes.<sup>81</sup> A közigazgatás „ellenkezése” esetében a Közigazgatási Bíróság érdemben eldöntheti a szabad mérlegelési joggal elbírált közigazgatási ügyet is, noha ebben a szerb közigazgatási jogi tudományban nincs egyetértés.<sup>82</sup> A fentiek alapján megállapítható, hogy a közigazgatási ügyet érdemben elbíráló ítéletnek a Kptv. szélesre tárta a kaput, ugyanakkor a törvényhozó szándékát a bírói gyakorlat nagymértékben meghiúsította azzal, hogy ilyen ítéleteket a gyakorlatban a Közigazgatási Bíróság nem, vagy csak a statisztikai hibahatár nagyságrendjében hoz.<sup>83</sup> A felperes számára kedvezően záruló bírósági ítélet negyedik esete a közigazgatás hallgatása miatti keresetre vonatkozik. Az ilyen ítélet rendelkező része két részből áll. Az elsőben a bíróság helyt ad a felperes keresetének és megállapítja, hogy a hatóság törvényt sértett azzal, hogy nem hozott határozatot, a második részben a bíróság kötelezi a hatóságot a határozathozatalra, vagy érdemben bírálja el a közigazgatási ügyet amennyiben ennek törvényes feltételei adottak.<sup>84</sup>

Amennyiben a felperes keresetében polgárjogi igényt fogalmazott meg – mondjuk kártérítési igényt –, akkor a keresetnek helyt adó ítéletben a bíróság erről is dönthet,

78 Zakon o upravnim sporovima, 43. szakasz, 1. bek.

79 Zakon o upravnim sporovima, 43. szakasz, 2–3. bek.

80 Zakon o upravnim sporovima, 43. szakasz, 5. bek.

81 Zakon o upravnim sporovima, 43. szakasz, 5. bek.

82 Tomić azon az állásponton van, hogy ezt a Kptv. rendelkezései nem teszik lehetővé, Lásd TOMIĆ, Zoran (2010): *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. (Közigazgatási perekről szóló törvény kommentárja) Beograd, Pravni fakultet u Beogradu. 523–524., 526., míg Cucić ennek lehetőségét komoly érvekkel támasztja alá a törvény rendelkezéseinek értelmezésén keresztül. CUCIĆ (2015) 264.

83 TEOFILOVIĆ–KORHECZ (2018) 287.

84 Zakon o upravnim sporovima, 44. szakasz.

de arra is utasíthatja a felperest, hogy általános hatáskörű bíróság előtt, külön polgári perben érvényesítse ezt a követelését.<sup>85</sup>

## A határozat és annak fajtái

A fentiekben már szoltunk arról, hogy a kereset érdemi elbírálásán kívül, a Közigazgatási Bíróság minden döntését határozat formájában hozza meg. A határozat, alaki követelmények vonatkozásában megegyezik az ítélettel. A Kptv. többrendelkezésében nevesíti azokat az eseteket amikor a Közigazgatási Bíróság határozattal dönt: a keresettel megtámadott végleges közigazgatási határozat végrehajtásának a felfüggesztéséről,<sup>86</sup> a keresetlevél elvetéséről,<sup>87</sup> az elvető határozat elleni kifogásról,<sup>88</sup> a közigazgatási eljárás leállításáról, amennyiben a hatóság megváltoztatta a határozatát, vagy ha a felperes visszavonja a keresetét,<sup>89</sup> a bíróság ítéletével ellentétesen eljáró hatóság vezetőjére kirótt pénzbírságról<sup>90</sup> stb. A fentiekben túl, számos egyéb, elsősorban eljárásvezetési kérdésben is határozattal dönt a bíróság, ilyen például a perköltségek megítéléséről szóló határozat.

## Jogorvoslat

A Kptv. értelmében a Közigazgatási Bíróság döntései mindenkire nézve kötelező érvényűek, jogerősek és végrehajthatók.<sup>91</sup> Ennek a rendelkezésnek a következménye, hogy a jogorvoslati eszközök között nem szerepel a fellebbezés mint rendes jogorvoslati eszköz. A Kptv. úgy rendelkezik, hogy a feleknek három jogorvoslati eszköz áll a rendelkezésére: a kifogás, valamint két rendkívüli eszköz a bírósági döntés iránti felülvizsgálati kérelem (a továbbiakban: felülvizsgálati kérelem), valamint a perújrafelvétel. A kifogásról már írtunk az előzőekben, ezzel az egyes bíró döntéseivel elégedetlen felperes élhet a közigazgatási per előkészítő szakaszában, de ezzel támadható meg a közigazgatási per leállításáról hozott határozat is. A kifogásról a Közigazgatási Bíróság külön tanácsa dönt, ez a döntés pedig minden esetben jogerős.<sup>92</sup>

A Közigazgatási Bíróság jogerős ítélete vagy határozata ellen a felek, kizárólag ügyvéden keresztül, valamint az ügyész, törvénysértésre hivatkozva felülvizsgálati kérelmet nyújthatnak be, a bírósági döntés kézbesítésétől számított harminc napos határidőben közvetlenül a Legfelsőbb Semmítőszékhez.<sup>93</sup> A felülvizsgálati kérelmet a következő esetekben lehet benyújtani: amennyiben ezt maga a Kptv. vagy más

85 Zakon o upravnim sporovima, 45. szakasz.

86 Zakon o upravnim sporovima, 23. szakasz, 4. bek.

87 Zakon o upravnim sporovima, 25–26. szakasz.

88 Zakon o upravnim sporovima, 27. szakasz, 3. bek.

89 Zakon o upravnim sporovima, 60–62. szakasz.

90 Zakon o upravnim sporovima, 75. szakasz, 1–2. bek.

91 Zakon o upravnim sporovima, 7. szakasz.

92 Zakon o upravnim sporovima, 27. szakasz, 3. bek.

93 Zakon o upravnim sporovima, 51. szakasz, 1. bek.

törvény lehetővé teszi, amennyiben az ítélettel a Közigazgatási Bíróság maga döntött a közigazgatási ügyben, valamint ha a közigazgatási eljárás során a fellebbezés törvénnyel ki volt zárva.<sup>94</sup> Noha ez a fenti rendelkezésekből első látásra nem feltétlenül következik, a felülvizsgálat lehetősége valójában igen korlátozott. Már említettük, hogy a Közigazgatási Bíróság csak elvétve dönt el közvetlenül ítéletével a közigazgatási ügyet, így az ilyen esetekben benyújtott felülvizsgálati kérelmek is sokkal inkább az egyetemi jegyzetek lapjain jelennek meg, mintsem a Legfelsőbb Semmítőszék gyakorlatában. Ugyancsak kevés olyan közigazgatási ügy van, amelyben kizárt a fellebbezés lehetősége, de ezek már nem olyan ritkák a gyakorlatban.<sup>95</sup> Az is ritkaságszámba megy, hogy külön törvény írja elő a közigazgatási perben hozott ítélet elleni felülvizsgálat lehetőségét.<sup>96</sup> A Kptv. egyetlen konkrét esetben írja elő a felülvizsgálati kérelem benyújtásának lehetőségét, ez pedig amennyiben a Közigazgatási Bíróság elveti vagy elutasítja a perújrafelvételi keresetet.<sup>97</sup>

Amennyiben a felülvizsgálati kérelem engedélyezett, és annak nincsenek alaki hibái a Legfelsőbb Semmítőszék érdemben bírálja el azt. A Legfelsőbb Semmítőszék szóbeli tárgyalás nélkül dönt a felülvizsgálati kérelemről, elutasíthatja azt, vagy helyt ad neki mint megalapozottnak.<sup>98</sup> Amennyiben helyt ad a felülvizsgálati kérelemnek a Legfelsőbb Semmítőszék hatályon kívül helyezheti vagy megváltoztathatja a Közigazgatási Bíróság döntéseit.<sup>99</sup> Amennyiben hatályon kívül helyezi, akkor a visszautalja a Közigazgatási Bíróságnak, az a megismételt döntéshozatalnál köteles eljárni a Legfelsőbb Semmítőszék megjegyzései és utasításai értelmében.<sup>100</sup>

### *Perújrafelvétel*

A perújrafelvétel gyakorlatilag az összes bírósági eljárás esetében lehetséges, és annak okai is hasonlóak. Ez alól nem kivétel a közigazgatási per sem. A perújrafelvételi keresetet az ítélet jogerősségétől számított legfeljebb öt éven belül lehet benyújtani, és róla az a bíróság dönt (ez legtöbbször a Közigazgatási Bíróság, de kivételesen dönthet a Legfelsőbb Semmítőszék is), amelyre a perújrafelvétel okai vonatkoznak. A Kptv. hét esetet nevesít, ezekre hivatkozva lehet a perújrafelvételi kereset benyújtani:

94 Zakon o upravnim sporovima, 49. szakasz.

95 Például ide tartoznak a kormány határozatai, amelyekkel kinevezi a helyettes államtitkárokat.

96 Ilyen lehetőséget ír elő a cégnyilvántartásba vételi eljárásáról szabályozó törvény – Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, Službeni glasnik RS, br. 99/2011 i 83/2014, 32. szakasz.

97 Zakon o upravnim sporovima, 64. szakasz.

98 Zakon o upravnim sporovima, 55. szakasz, 1. bek.

99 Zakon o upravnim sporovima, 55. szakasz, 2. bek.

100 Zakon o upravnim sporovima, 55. szakasz, 3. bek.



1. új tények és bizonyítékok merülnek fel, amelyek ismeretében a fél számára kedvezőbb döntés született volna;
2. ha a jogerős ítélet az eljáró bíró vagy más bírósági alkalmazott bűncselekményének a következménye, vagy a fél, vagy jogi képviselőjének csalásának a következménye és ez bűncselekményt képez;
3. amennyiben az ítélet büntetőjogi és vagy polgári jogi bírósági ítéleten alapul, és ezt a későbbiekben másik jogerős ítélettel hatályon kívül helyezték;
4. amennyiben az ítélet hamis okiraton, vagy a tanú, vagy a szakértő hamis tanúvallomását alapszik;
5. amennyiben a félnek lehetősége van felhasználni egy előző, ugyanazon közigazgatási ügyben hozott bírósági ítéletet;
6. amennyiben a harmadik érdekelt félnek nem tették lehetővé a perben való részvételt;
7. amennyiben az Európai Emberi Jogi Bíróság utólag meghozott döntése, ugyanazon ügyben hatással lehet a jogerős ítélettel eldöntött bírósági eljárás kimenetelére.<sup>101</sup>

Amennyiben az eljáró bíróság formailag rendben találja a perújrafelvételi keresetet és indokoltnak találja azt, megismétli azokat az eljárási cselekményeket amelyekre a perújrafelvétel okai vonatkoznak. Ezek után a bíróság ítéletet hoz, ezzel az előző ítéletet megerősítheti, azt hatályon kívül helyezheti vagy megváltoztathatja.<sup>102</sup>

A Közigazgatási Bíróság határozata ellen, amellyel elveti vagy elutasítja a felülvizsgálati keresetet, vagy a felülvizsgálat tárgyában hozott ítélete ellen felülvizsgálati kérelem nyújtható be a Legfelsőbb Semmítőszékhez.<sup>103</sup>

## A közigazgatási perben hozott ítélet végrehajtása

A Közigazgatási Bíróság ítéletei jogerősek és végrehajthatók. A közigazgatási perben meghozott ítéletek végrehajtását aránylag részletesen szabályozza a Kptv. Mindazonáltal az ítéletek jelentős hányadánál, a végrehajtás mint az eljárás fázisa, fel sem merül. A keresetet elutasító ítéletek, valamint a keresetnek helyt adó ítéletek egy részénél<sup>104</sup> végrehajtásnak egyszerűen nincs helye, a törvényesség magával az ítélet meghozatalával helyreáll. Ugyanakkor a keresetnek helyt adó ítéletek többségénél szükség van a bírósági ítélet végrehajtására a közigazgatási hatóságok aktív cselekvő magatartására. Az ilyen esetek többségében a Közigazgatási Bíróság ítéletével megsemmisíti a törvényt sértő végleges közigazgatási határozatot és észrevételeivel, állásfoglalásaival, valamint utasításaival összhangban új határozat meghozatalára kötelezi a határozatot hozó hatóságot, ezzel a közigazgatási eljárás a határozat meghozatala

101 Zakon o upravnim sporovima, 56. szakasz, 1. bek.

102 Zakon o upravnim sporovima, 63. szakasz, 2. bek.

103 Zakon o upravnim sporovima, 64. szakasz.

104 Ezek azok az ítéletek amelyekkel a bíróság helyt ad a keresetnek és megsemmisíti a törvényt sértő határozatot, amelynek nem volt jogalapja de nincs szükség új határozatra.

előtti fázisba kerül vissza.<sup>105</sup> A hatóság késedelem nélkül, de legfeljebb az ítélet kézbesítésétől számított 30 napos határidőn belül köteles új határozatot hozni, miközben kötelezik őt a bíróság jogi álláspontja és az eljárással kapcsolatos megjegyzései.<sup>106</sup> A Kptv. újdonságai közé tartoznak azok az aránylag részletes rendelkezések, amelyek arra az esetre vonatkoznak, ha a közigazgatási hatóság nem jár el a Közigazgatási Bíróság ítélete alapján, akár úgy, hogy új határozatát nem a bíróság utasításaival összhangban hozza meg, akár úgy, hogy egyáltalán nem hoz új határozatot. Ilyen esetekben a Kptv. lehetővé teszi a közigazgatási hatóság vezetőjének a bíróság általi megbírságolását és felelősségre vonásának a kezdeményezését.<sup>107</sup> Ezentúl, ilyen esetekben a felperes újabb keresettel kezdeményezheti, hogy a Közigazgatási Bíróság újabb ítéletével érdemben döntse el a közigazgatási ügyet.<sup>108</sup> A fentiekén túl, a felperesnek joga van kártérítést követelni az elmaradt végrehajtás címén.

A gyakorlatban ugyan szinte nem találkozhatunk ilyen esetekkel, de a Kptv. sok esetben lehetővé teszi, hogy a bíróság ítéletével maga döntse el a közigazgatási ügyet és azzal helyettesítse a közigazgatási határozatot. Ezen ítéletek végrehajtására a közigazgatási eljárás végrehajtási szabályai az irányadóak. Ezek értelmében kétféle végrehajtás létezik. Amennyiben a közigazgatási határozat pénzügyi kötelezettséget ír elő, annak végrehajtása bírósági úton történik, minden egyéb esetben közigazgatási végrehajtással. A közigazgatási végrehajtást, szabály szerint az a közigazgatási szerv köteles lefolytatni, amely első fokon járt el az ügyben.<sup>109</sup> Amennyiben az illetékes közigazgatási szerv nem hajtja végre a bíróság ilyen ítéletét, a Közigazgatási Bíróság ellene ugyanazokat a szankciókat foganatosíthatja, amelyeket a fentiekben már ismertettünk (bírságolás, a végrehajtási határozat bíróság általi meghozatala, felelősségre vonás kezdeményezése). Egészében megállapíthatjuk, hogy a törvényes rendelkezések szintjén a Közigazgatási Bíróságnak széles eszköztára van arra az esetre, amennyiben a közigazgatás semmibe venné az ítéleteit. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a gyakorlatban a bíróság csak elvétve él ezekkel a lehetőségekkel, noha ítéleteinek a késedelemes vagy törvénytelen végrehajtása aránylag gyakori jelenség.

## Zárszó

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata Szerbiában a Közigazgatási Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ez a bíróság a szerbiai Alkotmánybíróságtól eltérően a bíróságok szervezetébe szervesen beépített országos hatáskörű törvényszék, amelyre az összes bíróságra vonatkozó, egységes szabályozás érvényes. A közigazgatási per, amelyet külön törvény szabályoz az esetek döntő többségében egyszintű és a jogorvoslat lehetősége nélkül, a Közigazgatási Bíróság jogerős döntésével zárul.

105 Zakon o upravnim sporovima, 69. szakasz, 1. bek.

106 Zakon o upravnim sporovima, 69. szakasz, 2. bek.

107 Zakon o upravnim sporovima, 70. szakasz, 71. szakasz, 75. szakasz.

108 Zakon o upravnim sporovima, 70. szakasz, 1. bek.

109 Zakon o opštem upravnom postupku, 191. szakasz.

A jogállamiság követelményével összhangban az Alkotmány és a Kptv. teljeskörűen lehetővé teszi az egyének jogairól döntő hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatát, és ennek elsődleges szereplője a Közigazgatási Bíróság. Mindazonáltal, a közigazgatási bíraskodás gyakorlata számos olyan anomáliáról tanúskodik, amelyek joggal kérdőjelezik meg a bírósági felülvizsgálat hatékonyságát. 2010. évi megalakulása óta a Közigazgatási Bíróság eredménytelenül küzd a lassú ügyintézés és a megörökölt, majd tovább növekedő ügyhátalék problémájával. Az évi több mint 20 ezer új ügygel a közigazgatási bírák képtelenek hatékonyan megbirkózni, annak ellenére sem, hogy az ügyek több mint 90%-ában szóbeli tárgyalás nélkül születnek meg a döntések. A jelenlegi helyzetben gyors és látványos javulást a bírák számának 25%-os, 2018-ra tervezett növekedése sem hozhat. A bírák számának növelése mellett, a tanácsosok és fogalmazók számának hasonló arányú növelése is elengedhetetlen lenne. A humán kapacitások erősítése mellett, a jelenlegi gondok orvoslására különböző szakmai javaslatok születtek. Felmerült annak szükségessége, hogy létrehozzák az elsőfokú körzeti közigazgatási bíróságokat, de az is, hogy a közigazgatási eljárás szabályait úgy módosítsák, hogy a másodfokú közigazgatási szerv ne tehesse meg azt, hogy többször új eljárásra kötelezze az elsőfokú szervet, hanem (másodjára) legyen számára kötelező az ügy érdemi elbírálása, különösen a közigazgatási perek esetében.<sup>110</sup> Továbbá, érdemes lenne megvizsgálni annak szükségességét is, hogy a Kptv. rendelkezéseit úgy módosítsák, hogy az kötelezze a Közigazgatási Bíróságot a közigazgatási ügy érdemi elbírálására mindazon esetekben, amelyek során a másodfokú közigazgatási szerv, ugyanabban az ügyben, harmadszor is törvénytelen határozatot hoz.

## Felhasznált irodalom

- CUCIĆ, Vuk V. (2015): *Upravni spor pune jurisdikcije – Moledi i vrste*. Beograd, Pravni fakultet u Beogradu. PhD-értekezés. 270–276. Forrás: <https://fedorabg.bg.ac.rs/fedora/get/o:10148/bdef:Content/get> (2018. 10. 02.)
- LILIĆ, Stevan – DIMITRIJEVIĆ, Predrag – MARKOVIĆ, Milan (2006): *Upravno pravo*. (Közigazgatási jog) Beograd, Savremena administracija.
- LILIĆ, Stevan (1998): *Upravno pravo*. (Közigazgatási jog) Beograd, Savremena administracija.
- MILKOV, Dragan (2003): *Upravno pravo III. – Kontrola uprave* (Közigazgatási jog III. – A közigazgatás ellenőrzése) Novi Sad, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet.
- TEOFILOVIĆ, Petar – KORHECZ, Tamás (2018): *Upravno postupanje i sudska kontrola zakonitosti upravnih akata*. (Közigazgatási eljárás és a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági felülvizsgálata) Beograd, Službeni glasnik.
- TOMIĆ, Zoran (2010): *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. (Közigazgatási perekéről szóló törvény kommentárja) Beograd, Pravni fakultet u Beogradu.

110 TRIFKOVIĆ, Milijana (2017): *Povreda prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave*. (Az észszerű időn belüli tárgyalás jogának a megsértése a közigazgatási szervek által) Beograd, Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu. 3. 203.

TRIFKOVIĆ, Milijana (2017): *Povreda prava na suđenje u razumnom roku pred organima uprave*. (Az észszerű időn belüli tárgyalás jogának a megsértése a közigazgatási szervek által) Beograd, Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu. 3.

### *Jogforrások*

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006

Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, Službeni glasnik RS, br. 99/2011 i 83/2014

Zakon o sedištima poručjima sudovi i javnih tužilaštava, Službeni glasnik RS, br. 101/2013.

Zakon o sudijama, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012, 121/2012, 124/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 40/2015, 63/2015, 106/2015, 63/2016, 47/2017.

Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik RS, br. 111/2009.

Zakon o upravnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 18/2016.

Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 78/2011, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018.

Zakon o Visokom savetu sudstva, Službeni glasnik RS, br. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

### *Internetes források*

*Godišnji izveštaj o radu Upravnog suda po materijama za period od 01. januara 2017. do 31. decembra 2017. g.* (A Közigazgatási Bíróság beszámolója a 2017. január 1. – december 31. közötti időszakra), 1. Forrás: [www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODI%C5%A0NJI-IZVE%C5%A0TAJ-ZA-2017.pdf](http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODI%C5%A0NJI-IZVE%C5%A0TAJ-ZA-2017.pdf) (2018. 02. 02.)

*Godišnji raspored poslova Upravnog suda za 2018.* (A Közigazgatási Bíróság 2018 évi munkaterve) Godinu. Forrás: [www.up.sud.rs/uploads/useruploads/godisnji-raspored/GODI%C5%A0NJI-RASPORED-POSLOVA-ZA-2018.pdf](http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/godisnji-raspored/GODI%C5%A0NJI-RASPORED-POSLOVA-ZA-2018.pdf) (2018. 02. 02.)

[www.kurir-info.rs/vesti/drustvo/upravni-sud-resio-63-odsto-predmeta-74413.php](http://www.kurir-info.rs/vesti/drustvo/upravni-sud-resio-63-odsto-predmeta-74413.php) (2012. 08. 02.)

## Útközben

### *Alapkérdések a szervezetenként önálló közigazgatási bírászkodás megszervezése kapcsán*

PATYI ANDRÁS

*A közigazgatási bírászkodás magyarországi története fordulópontjához ért 2018-ban: a magyar alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) hetedik módosítása beiktatta a szervezetenként is önálló közigazgatási bíróságok intézményét a bíróságokról szóló szabályok közé. A közigazgatási bírászkodás sok alapkérdését érinti ez a tanulmány, természetesen a történeti példák alapos elemzését sem kerüli el. A kezdetek kezdetétől, a magyar közigazgatási bírászkodás születésnapjától (amelynek a pénzügyi közigazgatási bíróság első tanácskozásának napját tekinti a szerző) egészen a tavalyi alkotmánymódosításig követi a főbb változásokat. Lényeges kérdés a közigazgatási bíróság általi jogvédelem terjedelme, az általuk esetleg végrehajtott alkotmányvédelmi funkció is. A mai változások megértéséhez ismerni kell a szocialista (kommunista) állam jogrendjének felfogását a közigazgatási bírósági felülvizsgálatról.*

*In 2018 Hungary arrived at a turning point in the history of public administration: The seventh amendment of the Hungarian Constitution (Hungarian Fundamental Law) inserted the institution of self-governing administrative courts into the rules on courts. This paper deals with many of the basic questions of administrative justice, and of course, careful analysis of historical examples is not avoided. From the very beginning, the birth of the Hungarian administrative court (which the author regards as the day of the first meeting of the financial administration court) until last year's constitutional amendment, the main changes follow. The extent of legal protection by administrative courts and the constitutional protection function that they may have implemented is an important issue. To understand today's changes, one has to know the concept of the socialist (communist) state's legal system on administrative court review.*

## Bevezetés

1. A 2018-as évben megtörtént az önálló közigazgatási bírósági szervezet alkotmányi szintű tételezése az Alaptörvény hetedik módosításával. Az Alkotmányban történő részletes, teljesen önálló bíróságként történő szabályozás magas szinten dönti el a közigazgatási bíraskodás vagy bírósági felülvizsgálat közötti kérdést és rendeli vissza a magyar állam- és jogfejlődést a *közigazgatási bíraskodás történeti útjára*. A magyar közigazgatási bíraskodás 1884 és 1949 között megvalósult rendje (annak történeti modellje) és a szocialista jog időszakában bevezetett „államigazgatási határozat *bírósági megtámadása*”, majd „*bírósági felülvizsgálata*” között mindig is lényeges *különbségek* mutatkoztak:

„A közigazgatási bíraskodás a közigazgatási hatóságok eljárásának bírói eljárás útján való ellenőrzése...” (1903)<sup>1</sup>

„A közigazgatási bíraskodás az államnak azon funkciója, melynek hivatása a közigazgatási intézkedések jogszerűségét a bírói módszer segítségével biztosítani, illetve a közigazgatási hatóságok jogellenes tényei által okozható sérelmeket közjogi per útján orvosolni.” (1908)<sup>2</sup>

„[A] közigazgatási bíraskodás [...] lényege a modern jogállam fogalmának, s abból áll, hogy a közigazgatási szervek működése a jogszerűség szempontjából független bírói ellenőrzés alatt áll s nevezetesen, hogy a nyilvánjogi [közjogi] alanyi jogoknak a közigazgatási intézkedések által okozott sérelmeit független bíróság peres eljárás útján orvosolja.” (1926)<sup>3</sup>

„A közigazgatási bíraskodás a jogállam követelménye [...] célja a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének biztosítása annak elbírálása útján, hogy a panaszszal [ma: kereset] megtámadott közigazgatási cselekmény a fennálló jognak megfelel-e?”<sup>4</sup>

„A közigazgatási bíraskodás meghatározója azonban nem a tárgy, hanem a sajátos szervezet, a rendes bíróságokétól elkülönítve létrehozott közigazgatási bíróság. [...] A közigazgatási bíraskodás és a hibás államigazgatási aktusok ren-

1 Királyi közigazgatási bíróság. (1903) In: *Magyar Jogi Lexikon*. Budapest, Pallas Kiadó. 823. A szócikk szerzője: Reichard Zsigmond.

2 BOÉR Elek (1908): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és tsa kiadó. 124.

3 TOMCSÁNYI Móríc (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, szerzői kiadás. 190.

4 MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 624., 626.

des bíróság által történő orvoslása az érdekelt kérelmére – nem azonos fogalmak. [...] Az államhatalom egységének elvét megtestesítő szocialista államban a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságnak nincs létjogosultsága.” (1957)<sup>5</sup>

„A közigazgatás bírói felülvizsgálata [...] materiális értelemben a közigazgatási bírászkodást jelenti [...]. A szó valódi értelmében vett közigazgatási bírászkodásról csak akkor beszélhetünk, ha elvileg a közigazgatás *egészére* kiterjed a bírói felülvizsgálat joga.” (1989)<sup>6</sup>

Az idézett meghatározások a közigazgatási bírászkodást *funkcionális kérdésként*<sup>7</sup> kezelik, illetve annak tartalmi, materiális oldalával foglalkoznak. Miközben tény, hogy az európai államok döntő többsége a bírósági szervezet valamelyik fokán a rendes bíróságoktól különálló „közigazgatási” bíróságokat szervezett,<sup>8</sup> közigazgatási bírászkodásról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási döntések körének egészére kiterjed a bíróság hatásköre.

2. A fentiek alapján érdemes tisztáznunk az *alappvető fogalmak* egymáshoz való viszonyát. A korábbi Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel, 1989. október 23-i hatállyal végrehajtott módosítása iktatta be azokat az alkotmányos szabályokat, amelyek a közigazgatási (illetve államigazgatási) határozatok bíróság általi felülvizsgálatának alapjául szolgálhattak. Így a közigazgatási határozatok bíróság általi ellenőrzéséről szóló hatásköri szabályt az 50. § (2) bekezdésébe, a jogviták elbírálása érdekében a bírósághoz fordulás alapvető jogát az 57. § (1) bekezdésébe, a jogállami klauzulát a 2. § (1) bekezdésbe, a jogorvoslathoz való jogot az 57. § (5) bekezdésbe, valamint az alapvető

5 SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, KJK. 201–202.

6 TAKÁCS Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny*, 44. évf. 9. sz. 453. (eredeti kiemelés).

7 A közigazgatási bírászkodás „egy olyan funkció, melyet független végrehajtó szervek, ezek a bíróságok, közigazgatási ügyekkel összefüggésben, pontosabban közigazgatási aktusok felülvizsgálata céljából gyakorolnak”. MERKL, Adolf (1927): *Verwaltungsrecht*. Berlin, J. Springer. 375. Idézi: KOJA, Friedrich (1996): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. kiadás, Wien, Manzsche. 832.; hozzátéve, hogy a közigazgatási bírászkodás ugyanúgy, mint a bírászkodás tulajdonképpen a törvényeknek független állami szervek útján történő végrehajtását jelenti, és ebben az értelemben az igazságszolgáltatás, és nem a közigazgatás részét képezi.

8 Darák szerint tendenciaként figyelhető meg Európában a közigazgatási bíróságok önállósulása és egyértelműen kisebbségben vannak azok az országok, ahol egyetlen szinten sem található önálló közigazgatási bíróság. DARÁK Péter (2007): *A magyar közigazgatási bírászkodás európai integrációja*. PhD-értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája. 174–175.

jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtti érvényesíthetőségéről rendelkező 70/K. §-t.<sup>9</sup>

Bár az 1989. évi XLII. törvény már 1989. december 11-ével létrehozta a Legfelsőbb Bíróságon (ma: Kúria) és a megyei bíróságokon (ma: törvényszékek) a közigazgatási kollégiumokat, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának *kiterjesztéséről* csak később született törvény. Az 1991. évi XXVI. törvény<sup>10</sup> alapvetően a hatósági ügyekben addig korlátozott *bírósági felülvizsgálat* széles körű igénybevételét teremtette meg, mégis leggyakrabban a *közigazgatási bíráskodás* újraindításaként emlékeznek meg e törvényről.<sup>11</sup> Miközben valóban jelentős hatása volt ennek a törvénynek, nem szabad megfeledkezni arról, hogy annak meghozatalát az Alkotmánybíróság határozata kényszerítette ki.<sup>12</sup> Az sem mellékes, hogy ez a törvény klasszikus salátatörvény volt (csak más törvényeket módosító rendelkezései voltak), és átmeneti szabálynak szánta azt az Országgyűlés, hiszen „a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig” alkotta csak meg (vagyis maga a törvény is elválasztotta a két fogalmat). Az *egységes* közigazgatási bíráskodásról *azóta sem* született önálló, külön törvény, annak *teljes körű megteremtése* szintén várat még magára, az 1949-ben megszüntetett Közigazgatási Bíróság helyére 1989 óta nem állítottak önálló, külön felsőbbbíróságot, míg a közigazgatás szervezetrendszeren kívülre ható döntései (köztük normatív természetűek is) több különböző rendben, de szinte *kivételesen* megtagadhatók bírói fórumok előtt.

3. A közigazgatási *bíráskodás* és a bírósági *felülvizsgálat megkülönböztetésének* egyik módja a felülvizsgálatot végző bírósági megszervezésével függ össze és a közigazgatástól, valamint a rendes bírósági szervezettől elkülönült külön közigazgatási bíróság(ok) tevékenységének összefoglaló elnevezéseként utal a közigazgatási bíráskodásra.<sup>13</sup>

- 9 Az egyes alkotmányi rendelkezések bírósági felülvizsgálathoz való viszonyának elemzésére lásd: PATYI András (2009): A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Szászadvég Kiadó. 1756–1764.
- 10 Ezt a törvényt időközben hatályon kívül helyezte az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény (deregulációs törvény).
- 11 Például: ÁDÁM Antal (1996): A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 12. sz. 705–712.; GAÁL Sándor (1996): A közigazgatási bíráskodás néhány szervezeti és hatásköri kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 7. sz. 390–392.; KILÉNYI Géza (1991a): A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 296–303.; PETRIK Ferenc (1991): A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 289–295.; PETRIK Ferenc (1993): A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései. *Bírák Lapja*, 3. évf. 2. sz. 81–92.; TAKÁCS Imre (1992): Fejezetek a közigazgatási bíráskodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 4. sz. 207–216.; TRÓCSÁNYI László, ifj. (1992): *Milyen közigazgatási bíráskodást?*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- 12 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990 145–148. Hatását részletesen elemzi PATYI András (2009): A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Szászadvég Kiadó. 1756–1764.
- 13 Például: MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében, *Jogtudományi Közöny*, 36. évf. 8. sz., 653–667.



Különbíróság hiányában is van értelme és haszna a megkülönböztetésnek, amelynek során a *közigazgatási bíraskodást* értjük szélesebb fogalomként: a közigazgatási szervek és a közigazgatási döntések meghozatalára feljogosított más jogalanyok döntéseivel szembeni, bármely bíróság által végzett, akár *jogorvoslati*, akár *objektív* jogvédelmi természetű törvényességi felülvizsgálati *tevékenységet*, annak *szabályait*, így főként a bíróság hatáskörét rögzítő rendelkezéseket, valamint a bírói eljárás szabályait, továbbá az azt végző bíróságok szervezetére és jogállására vonatkozó rendelkezéseket.

Az ennél *szűkebb* fogalomként értelmezett *bírósági felülvizsgálat* alatt a közigazgatási hatósági *eljárás rendjén belül* intézményesített és szabályozott, a hatósági határozatok és kivételesen egyes végzések törvényességi felülvizsgálata érdekében kérelemre igénybe vehető *jogorvoslati eszközt és eljárást* értjük, amelynek alapvető célja és funkciója az alanyi jogok és jogos érdekek védelme és a jogszabálysértő döntés hatályosulásának megakadályozása, valamint törvényes döntés meghozatalának kikényszerítése.

A *közigazgatási per* 2018. január 1-ig ehhez képest az a Polgári perrendtartás önálló fejezetében szabályozott, a bíróság által lefolytatott *kontradiktórius* (perrend szerű) eljárás, amelynek során a bíróság a felülvizsgálatot az arra jogosult kérelmére (keresetére), a normál polgári pertől részben eltérő szabályok alkalmazásával végzi, és a kereset elbírálásával, az abban megjelölt jogszabálysértés keretei között a közigazgatási döntés törvényességét felülvizsgálva a döntést érintő határozatot hoz. 2018. január 1. óta *önálló, elkülönült perrend keretében* zajló, a közigazgatási cselekmény és működés felülvizsgálatát középpontba helyező, az időszerű és hatékony jogvédelem biztosítást garantáló, „sajátképi” *kontradiktórius* bírósági eljárás, amelyben a bíró az arra jogosult kérelmének (keresetének) keretei között elbírálja a per tárgyává tett jogvitát és alapesetben a közigazgatási cselekmény megváltoztatásával állítja helyre a megsértett jogrendet.

4. A magyar közigazgatási bíraskodás ma még a 2013-ban kialakított, több kérdőjelet maga mögött tudó szervezeti keretek között (az úgynevezett „álvegyes” rendszerben) működik,<sup>14</sup> de ennek a sok változást megélt bírósági, igazságszolgáltatási területnek a jövőképe merőben más pályát mutat ma, mint akár egy fél évvel ezelőtt. Szinte *kézzelfogható közelségbe kerül* az, ami 1989 óta újra és újra csak halasztást, elodázást vagy éppen, mint szükségtelen intézmény teljes mellőzést nyert, az *1949-ben megszüntetett önálló közigazgatási bíróság* ismételt felállítását. A *szervezetileg is önálló közigazgatási bíraskodás* a 2017-ben megszületett és 2018-ban hatályba lépett közigazgatási perrendtartás alapján, mint bírói tevékenység megerősödött önállóságában, és ma már ez az egyre inkább önálló, sajátképi bíraskodás mint *tartalom* várja a neki adekvát szervezeti *forma* kialakítását.

14 Az „álvegyes” rendszer meghatározására, kialakításának okaira és részletes elemzéseire lásd: KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása. *MTA Law Working Papers*, 59. sz. 11–15. Forrás: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (2018. 11. 01.).

Az új szervezet *alkotmányos meghatározása az Alaptörvény hetedik módosításával* megtörtént. Zajlik a törvényelőkészítő és a törvényalkotó munka, így mire ez a tanulmány az olvasók elé kerül, azt is tudhatjuk, milyen törvény született a közigazgatási bíróságokról. Sok szervező és nem kevés jogalkotó munka várható még addig, míg a megalkotott törvény és az átmeneti szabályok sokasága hatályba léphet. Talán nem érdektelen, ha rövid áttekintést adunk a közigazgatási bíraskodáshoz kötődő régmúlt és a közelmúlt egyes lényeges mozzanatairól.

### Az 1884 és 1949 közötti közigazgatási bíraskodás és alkotmányos jelentősége

Az Alaptörvény hetedik módosításának indokolása a történeti alkotmány vívmányai között említi a korábbi Közigazgatási Bíróság intézményét. Érdemes ismételtén áttekintenünk az 1949-ben minden különösebb indokolás nélkül megszüntetett *Közigazgatási Bíróság* létrejöttének lényeges körülményeit, alapjellemezőit, vagyis hatáskörét, szervezetét és *alkotmányos* jelentőségét. Magyarországon ugyanis ebben az időszakban *szervezeti értelemben elkülönült* közigazgatási bíraskodásról beszélhettünk, amelyet egy lényegében *félbe maradt szervezeti megoldás*<sup>15</sup> eredményeként egyetlen fokú, de *legfelsőbb bírósági rangú* közigazgatási bíróság végzett.

### A közigazgatási bíraskodás létrejötte a 19. század végén

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság létrejöttét két évtizedes és igen termékeny tudományos vita előzte meg, illetve kísérte,<sup>16</sup> a bíróság ötvenéves fennállása alatt terjedelmes joggyakorlatot alakított ki.<sup>17</sup> A magyar közigazgatási bíraskodás voltaképpen

15 A Közigazgatási Bíróság szervezetének befejezetlenségével a kortársak is tisztában voltak. A „félbe maradt” kifejezést lásd: SZABÓ József (1947): A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 2. sz. 58.

16 A Bíróság létrejöttével összefüggésben lásd: STIPTA István (1997a): A közigazgatási bíraskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.; STIPTA István (1997b): *A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai előtörténete*. Szeged, Officina nyomda. 34.; Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. *Acta juridica et politica*, Tomus 52. Fasc. 9.; SCHWEITZER Gábor (1996): Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíraskodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 38. évf. 1–2. sz. 21–35.; STIPTA István (1998): Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In: *Emlékkönyv Szabó Andrásnak*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága. 353–362.; PATYI András (2002): *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról*. Budapest, Logod Bt. 18–33.

17 A bíróság létrejöttét és működését több mint száz tudományos igényű és megszámlálhatatlan publicisztikai munka kísérte, természetesen változó színvonallal. A tudományos jellegűek között mind tanulmányokat, mind átfogó, szisztematikus műveket találhatunk. A bíróság működése megkezdésekor három teljes körű kommentárt adtak ki, amelyek mind az eljárási, mind a hatásköri jogszabályokat bemutatták és kommentálták, a harmincas, illetve negyvenes években három kiadást is megélt, a bíróság addig kialakult joggyakorlatát bemutató ezeröttszáz, ezerhatszáz oldalas kétkötetes

két lépcsőben jött létre a 19. század utolsó negyedében. *Első lépcsőfoka* a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1883-ban történt létrehozása, illetve a Pénzügyi Bíróság működésének tényleges megkezdése *1884. február 27-én*.<sup>18</sup> Ha lehet a *magyar közigazgatási bíraskodásnak ünnepnapja*, akkor ez a nap méltán válhatna azzá. A második, egyben befejező fokozat a magyar királyi Közigazgatási Bíróság felállítása volt. Így érthető, ha az említett élénk tudományos vita e két intézmény létrehozásához, illetve annak indításához kapcsolódott. A korabeli jogirodalom, noha behatóan foglalkozott a pénzügyi bíraskodás tárgyában benyújtott törvényjavaslatokkal is, már e külön közigazgatási szakbíróság létrejötte előtt tisztázni és megvitatni igyekezett a közigazgatási bíraskodás elvi és általános érvényű alaptételeit. A közigazgatási bíraskodás eszmei, tudományos előkészítésében Concha Győző úttörő szerepet játszott 1877-ben megjelent munkájával.<sup>19</sup>

A közjogi jellegű ítélkezés modern állambeli gyökerei az 1848-as időkig nyúlnak egyébként vissza, hiszen mind központi szinten a leendő „*álladalmi tanács*” funkcióinak meghatározásában, mind a megyékben felállított „*középponti választmányok*” részleges közjogi bíraskodási funkcióiban fellelhetők egyfajta közigazgatási (vagy inkább közjogi) jogszolgáltatás kezdetei.<sup>20</sup> Igazából azonban az államhatalmak elválasztására vonatkozó elvnek a magyar közjogba történő átültetése (azaz a bíraskodásnak a közigazgatástól minden fokon történő elválasztása, az 1869. évi IV. tc. 1. §-ába foglalt rendelkezés) után születhettek válaszok<sup>21</sup> a bíraskodás mikéntjére. A bírósági törvény kizárta azt, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok egymás hatáskörébe

---

kommentár. (Legutoljára: VÖRÖS Ernő – LENGYEL József (1942): *A M. Kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata [...] egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata*. Budapest, Szerzők kiadása.)

- 18 A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság keletkezésének részleteit és az első bírák szakmai életútját ismerető kiváló munkájában így fogalmaz Stipta professzor úr: „A frissen kinevezett bírák 1884. február 27-én tartották első ülésüket, melyet ebben az évben még 98 ügydöntő tanácskozás követett.” STIPTA István (2017a): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, VII. évf. 1. sz. Szeged. 104. További alapos elemzésre lásd még: STIPTA István (2017b): A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak rekrutációja (1884–1896). In: *Ünnepi kötet Dr. Zakar András egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tomus LXXX. 279–290.
- 19 CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athaeneum nyomda. Ugyanebben az évben jelent meg egy másik átfogó jellegű mű is: GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bíraskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athaeneum nyomda. Mint Gruber írja: „[M]agyar irodalmunk a közigazgatási bíraskodást illetőleg eddigelé sem eredeti sem átültetett egyetlenegy értekezéssel sem szolgált, mely a tárgyat oly behatóan megvizsgálta volna, mint érdemelné, s egyetlen egy munkánk sem létezik, mely a fennálló külföldi jogot feltüntetné.” Így nem is meglepő annak megállapítása, hogy a „korai dualizmus parlamenti vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet.” STIPTA (1977) 121.
- 20 NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt. 4.
- 21 MARTONYI János (1947): Az ötvenéves közigazgatási bíróság. *Városi Szemle*, XXXIII. évf., 188.

avatkozzanak (1869. évi I. tc. 1. §), egyes törvények mégis megengedték később valamely közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadását.<sup>22</sup>

A közigazgatási bíraskodás, illetve bíróság megszervezése során hagyományosan *három*, egymással egységet alkotó *alapkérdést* kellett megválaszolni. Az *első* a bíraskodást ellátó szerv szervezeti minősége és jogállása, a *második* a közigazgatási per fogalma és jellemzői, a *harmadik* pedig a bírói hatáskör terjedelme (mind tárgyi értelemben, azaz milyen ügyekre terjedjen ki a hatáskör és melyekre ne, illetve, hogy a bíróságot milyen döntési jogkör illesse meg).<sup>23</sup> E három kérdés változatlanul fennáll ma is, de *kiegészül* a bíróság általi jogvédelem teljessége és hatékonysága iránti igénnyel.

A *hatásköri probléma* egyik fő területe a hatáskör-meghatározás módja, vagyis hogy a bíróság elé vihető ügyeket egyenkénti, taxatív felsorolással vagy elvi (általános) definícióval határozzák-e meg (mely utóbbi megoldással gyakran együtt jár az általános hatáskör alól mégis kivett ügyek úgynevezett negatív taxációval történő meghatározása). A másik terület a hatáskör terjedelme. Ez foglalja magában annak meghatározását, hogy milyen típusú közigazgatási aktusok (határozatok, intézkedések) vihetők bíróság elé, milyenek nem, és hogy ez a közigazgatási aktus vajon csak jogszabályértésre (azaz az objektív, a tárgyi jog megsértésére) alapított alanyi jogsérelem esetén vagy a pusztá érdeksérelem esetén is bírósági felülvizsgálat alá vethető-e. (Ez utóbbi kérdés úgy is feltehető, hogy mekkora a közigazgatási bíróságok által nyújtott védelem köre. Kiterjed-e a diszkrecionális mérlegelés alapján hozott döntésekre is, avagy nem.) A harmadik területe e kérdéskörnek az, hogy *a bíróság* milyen jogkörrel rendelkezik az ítélezés terén, azaz *mit tehet* a felülvizsgálata alá vont közigazgatási aktussal. Mindössze megállapítja a törvénysértést (*konstatáció*), vagy meg is semmisítheti (*casatio*), vagy maga hozhat a jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási szerv helyett érdemi döntést (*reformatio*).<sup>24</sup>

A szakirodalomban és a tudományos vitákban megvoltak a szorgalmazói mind az angol típusú, a rendes bíróságokhoz utalt és a bíróságokat megváltoztató hatáskörrel felruházó megoldásnak,<sup>25</sup> mind a közigazgatási szervezetrendszeren belül meg-

22 Például a népszámlálásról szóló 1869. évi III. tc. 3. §-a, amely a népszámlálási adatközlés elrendelése és végrehajtása tárgyában hozott közigazgatási határozat rendes bíróság előtti alanyi jogsérelemre alapított megtámadását tette lehetővé, hat hónapos keresetindítási határidővel; az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. tc. 15–26. §§ alapítottak meg egyes közigazgatási döntések ellen bírói utat; a választói névjegyzék elleni felszólalások tárgyában a középponti választmány döntésétől számított tíz napon belül a Curiához intézhető fellebbezést adott az 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a stb.

23 TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 17.

24 TOLDI (1988) 64.; MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bíraskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Kir. Magy. Egyetemi nyomda. 31–32.; KMETY Károly (1891): A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. In: *Magyar Jogászegyleti értekezések*. Budapest. 10–12.

25 Főképpen CONCHA Győző (1894): A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. *Jogtudományi Közlöny*, klny.; CONCHA Győző (1928): A közigazgatási bíraskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében?. In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között*. Budapest, MTA kiadása. 318–400.

szervezett francia típusú bíraskodásnak,<sup>26</sup> mind a német–osztrák mintát követő különálló közigazgatási bíróságnak.<sup>27</sup> A létrehozandó közigazgatási bíróság hatáskörébe utalandó közigazgatási döntésfajták és a bíróság döntési mozgástere kérdésében is meglehetősen megosztottak voltak a korabeli „szakférfiúk”.<sup>28</sup> Nem ennek köszönhető ugyanakkor, hogy mind a szervezetet és a hatáskört illetően kialakított tételes jogi megoldás végül a szakirodalomban képviselt valamennyi nézettől eltért.<sup>29</sup>

### *A Közigazgatási Bíróság főbb jellemzői*

Az alapos tudományos előkészítés és hosszas törvényhozási eljárás után az 1896. évi XXVI. törvénnyel létrehozott királyi Közigazgatási Bíróság (a továbbiakban: bíróság) a közigazgatási szervezettől és a bírói szervezettől egyaránt *különálló*, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt, amelyet a bírósági hierarchia *legfelsőbb* fokán szerveztek meg. Hatáskörébe a törvény által *taxatív*e megállapított *jogvítés* közigazgatási ügyek elbírálása tartozott.<sup>30</sup> A bíróság hatáskörét további törvények bővítették, sőt közigazgatási bírósági hatáskört a kormány rendelete is megállapíthatott. Az *eljárást kezdeményező panasz* elbírálása során mind *jogi*, mind *ténykérdésekkel* foglalkozhatott, vagyis nem volt kötve a közigazgatási ténymegállapításhoz. Döntése *meritorius*, illetve *reformatorius* (az ügyet végérvényesen érdemben elbíráló) volt, csak kivételes esetben korlátozódott a törvénysértő közigazgatási döntés megsemmisítésére. Az ügy elbírálásakor mind az *alanyi*, mind a *tárgyi jog* megsértése felől

26 KUNCZ Ignác (1878): Közigazgatási bíraskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 21. sz.

27 LÁNCZY Gyula (1883): A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon. *Kluy a Magyar Igazságügy 1883. januári füzeteiből*. Budapest, Zilahy; és A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról. (1894) *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 95. sz. X. köt. 6. füzet; GRUBER (1877) 49.; KMETY (1891); NÉMETHY Károly (1894): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Budapest, Pesti Nyomda.

28 A pozitív taxáció mellett voltak NÉMETHY (1894) 10–12.; KMETY (1891). Kmety ugyanakkor a reformatorius hatáskör biztosítását hangsúlyozta. KMETY (1891) 16. A szervezet kérdésében eltérő álláspontra helyezkedő Concha és Lánczy egyetértettek az általános definícióval történő hatáskör-meghatározásban. LÁNCZY (1883) 36. IV. d) és e); CONCHA (1881) 399.; Általános hatáskör-meghatározást és megsemmisítő (cassatorius) hatáskört javasolt: REICHARD Zsigmond (1891): A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, LXIX, VII. kötet, 8. füzet, Budapest, Franklin. 8., 12., 13. Szerinte a bíróságok egyébként nemcsak a közigazgatási bíraskodáson belüli *funkciójuk*, hanem *eljárásuk* miatt is alkalmatlanok a közigazgatási ügy érdemi elintézésére. Kötöttebbek az eljárási formák, felelősség a felettes hatósággal szemben teljesen hiányzik, csakúgy, mint a megfelelő szervezet.

29 TOLDI (1988) 43.

30 A hatáskör-meghatározás módjában fennálló fent leírt nézetkülönbség (elvi – taxációs) egyébként a századforduló után eltűnni látszott. A pozitív taxáció nagy élharcosa Kmety már 1907-es tankönyvében úgy fogalmaz, hogy az egész közigazgatási jogra kiterjedő jogvédelem csak a hatáskör elvi meghatározásával érhető el. KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat. 213. Tomcsányi Móricz szerint a jogállam eszméjének egyedül az elvileges hatáskör-megállapítás felel meg; ha a törvényhozás egyszer elismeri a közigazgatás bírói jogvédelmének szükségességét, akkor utána már lehetetlen válogatni az egyes jog-sérelemek között. Magyar Zoltán gyakorlati okokból átmenetileg elfogadta a taxációs megoldást, de kijelentette, hogy végül el kell jutni az elvi általánosításhoz. MARTONYI (1932) 33.

ítélkezhetett, a közigazgatás jogalkotó tevékenysége felett direkt *normakontrollt* nem gyakorolt, de hatáskörébe a legfelsőbb szintű hatóságok (miniszterek) által hozott intézkedések is beletartoztak. A bíróság előtti eljárást megindító *panasz* a jogsértés miatt eljárás alá vont (megtámadott) határozat vagy intézkedés végrehajtását rendszerint *felfüggesztette*. A közigazgatási bíróság hatásköre kizárta az ugyanazon ügyben igénybe vehető, felsőbb közigazgatási szerv általi orvoslást és annak hivatalbóli (felügyeleti) intézkedését.<sup>31</sup> A bíróság mindig *tanácsban* járt el, ez alapesetben ötagú, kivételes speciális hatáskörök esetén háromtagú volt. Az eljáró tanácsban mindig többségben voltak a bírói képesítésű tagok a közigazgatási személyzetből kiválasztott közigazgatási bírókhöz képest (3/2 és 2/1).

Mint *egyetlen fokú központi bíróságnak* a története egybeforrta a reformjára irányuló erőfeszítések történetével,<sup>32</sup> a folyamatos próbálkozások ellenére sem az alsó fokon ítélkező közigazgatási bíróságok nem jöttek létre, sem hatáskörének elvi alapokon álló, általános felhatalmazáson alapuló meghatározása nem következett be. Ennek ellenére fennállásának ötvenkét éve alatt alkotmányos jelentősége folyamatosan nőtt. Az alkotmányos jelentőségét növelő egyik lépés az 1907. évi LX. tc. megalkotása volt, ezzel a törvényhatóságok (helyi önkormányzatok) jogainak védelmében kapott szerepet (az önkormányzatok által benyújtott úgynevezett garanciális panasz alapján a kormány és az egyes minisztériumok rendelkezéseit semmisíthette meg – ha az önkormányzati jogokkal ellentétesnek találta). E törvény indokolása már *valódi alkotmányjogi bíróságként* ismeri el az akkor 11 éve működő Közigazgatási Bíróságot.<sup>33</sup> További alkotmányos jelentőségű hatáskört kapott az *önkormányzatokkal* összefüggésben 1929-ben: a törvényhatósági bizottság (ennek ma a helyi képviselő-testület felelne meg) feloszlataásáról szóló miniszteri rendelet felülvizsgálatának és megsemmisítésének jogkörét. (A helyi képviselő-testületek feloszlataásával összefüggő, véleményező jellegű mai alkotmánybírói hatáskörtől eltérően a feloszlataás *törvényessége és megalapozottsága* felett érdemben a bíróság ítélte.) A hatáskörének folyamatos törvényi kiterjesztésében lényeges állomás volt az 1925. évi XXVI. tc., amely a *választások* feletti bíraskodást „teljesen és kizárólag a közigazgatási bíróságra bízta”.

### *Az alkotmányvédelem kérdése*

A Közigazgatási Bíróság *alkotmányvédő* szerepét, a közigazgatáson túlmutató, *közjogi jellegét* több kortárs hangsúlyozta.<sup>34</sup> Ezt ez alkotmányvédő szerepét egyrészt „klasz-

31 Összefoglaló jelleggel KMETY (1907) 204–206.

32 A reformokat ismerteti: PATYI (2002) 51–59., valamint: MARTONYI János (1940): *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. Dolgozatok a közigazgatás reformja köréből. Különnyomat.* Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Nyomda, 143–160.

33 *Magyar Törvénytár, 1907. évi törvényzcikkek.* (1908) (Jegyzetekkel ellátta: MÁRKUS Dezső.) Budapest: Franklin Társulat. 625.

34 Itt a bíróság nevének megváltoztatását is felveti, magyar hagyományainkhoz igazodóan „*Közjogi Szék*” elnevezés illetné meg. (Az elnevezés alapján könnyen asszociálhatunk Kossuth Lajos kútaahyai alkotmánytervezetére, amelyben a volt kormányzó elnök az alkotmánybírói funkciók ellátására

szikus” közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg. A közigazgatásban a bírói jogvédelemnek önmagában alkotmányos szintű jelentősége volt, van és lesz is. Maga az intézményesen biztosított bírói jogvédelem a *közigazgatás jog alá rendelésében*, a joguralom megteremtésében még töredékes hatáskörével együtt is alapvető szerepet játszott. Jellegét és szerepét tekintve tehát „a közigazgatási bíraskodás több mint egyszerű igazságszolgáltatás, mert egyben alkotmánybiztosítéki funkció is”.<sup>35</sup>

Azonban a bíróság a *modern értelemben nem működött alkotmánybíróisággént*. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult.<sup>36</sup> Nem hozhatott általános jellegű, valamely jogi norma érvénytelenségét *erga omnes* megállapító döntést. A Közigazgatási Bíróság *normák érvényességének* kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogaival összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak miniszteri aktusokra nézve, azaz a törvényben szabályozott önkormányzati jogokkal ellentétes (és így törvénytértő) rendeleteket semmisíthette meg. Ez a hatásköre azonban elsődleges célját és eredményét tekintve nem normakontroll volt, nem normák törvényes megengedettsége felett ítélte, ez az eredménye csak reflexhatásában jelentkezett, mivel elsősorban a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre. Nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt ugyanakkor a törvények felett, sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból.<sup>37</sup>

Az önkormányzati autonómia védelmétől eltérő ügyekben is megillette ugyanakkor egyfajta *korlátozott indirekt normakontroll*. A bíróság a norma érvényességéről mint *előkérdésről* dönthetett, és ha egy rendeletről azt állapította meg, hogy az egy törvénnyel ellentétes, akkor a rendelet mellőzésével hozta meg a határozatát az ügy

---

„Alkotmány Őr szék” elnevezésű bíróságot javasolt felállítani. Lásd: KOSSUTH Lajos (1994): Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására. In: *Kossuth Lajos alkotmányterve*. Budapest Főváros Levéltára, 29–30.; PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíraskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnívító teljes ülésén tartott beszéde.) *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 16–20.; Egyed István hozzászólása. (1947) In: *A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások) Jogászegyleti Szemle*, 2. sz. 24.

35 PUKY (1941) 19–20. (Kiemelés eredetiben.)

36 Az alkotmánybíráskodás mint funkció ilyen meghatározására lásd: BRAGYOVA András (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Bragyova szerint azt a bíróságot nevezhetjük alkotmánybíróiságnak, amely a jogi „norma érvényességéről annak jogrendszerbeli megengedettsége alapján dönt” és a „jogrendszer szabályai feljogosítják arra, hogy a meg nem engedett (illegális) normát érvénytelenítse”. Ez a jogrendszerbeli felhatalmazás a „rendes” bíróság szerepétől eltérő szerepet (funkciót) ad az alkotmánybíróiságnak, hiszen a rendes törvényszékek a norma érvényességéről nem, csak annak alkalmazhatóságáról dönthetnek.

37 Az 1869. évi IV. tc. 19. § második fordulata alapján a bíró „a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti”.

érdemében. Ez a normakontroll indirekt volt, mert nem közvetlenül a norma törvényessége (törvényes megengedettsége) volt az eljárásának a tárgya, erre sem a hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt lehetősége. Korlátozottan két okból tekinthető. Egyrészt azért, mert a Közigazgatási Bíróság csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét. Másrészt határozatának szigorúan vett *inter partes* hatálya<sup>38</sup> miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem volt. Az ügyben törvénysértőnek talált és ezért nem alkalmazott rendelet tovább élt, további törvénysértő jogviszonyoknak vetve meg így az alapját. Nem tudta a bíróság megakadályozni, hogy ugyanazt a rendeletet további jogellenes határozatok meghozatalára használják fel<sup>39</sup> és tétlenül szemlélje, mint közjogi bíróság azt, hogy a rendeletalkotási felhatalmazást annak kereteit túllépve vagy a felhatalmazó törvénnyel ellentétesen gyakorolja a kormány vagy a miniszter.<sup>40</sup> Korlátozottsága ellenére is ki tudta használni a bíróság ezt az alkotmányos funkcióját.<sup>41</sup> A normakontroll-hatáskör korabeli súlyát és ezzel a bíróság alkotmányjogi jelentőségét másként ítéli meg Schweitzer Gábor, hangsúlyozva, hogy a bíróság nevével ellentétben nem illeszkedett szervesen a hazai bírósági rendszerhez, „relatív szűken megállapított törvényi keretek között mozogva kvázi közjogi vonatkozású – bár hangsúlyozottan nem alkotmányjogi – bíráskodást végzett, amennyiben kérelemre a közigazgatás működésének jogszerűségét volt hivatva felülvizsgálni”.<sup>42</sup>

### „Kiertelmezett” alkotmánybírói hatáskör

Az alkotmányosság és a jogállamiság tényleges érvényesülése érdekében a korlátozott, esetleges és indirekt felülvizsgálati hatáskörét kívánta a bíróság valódi alkotmánybírói hatáskörként felhasználni. 1947-ben a közigazgatási bírák teljes ülésén valóságos *alkotmánybírói hatáskört vindikáltak* maguknak. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait<sup>43</sup>

38 Olyannyira szigorúan *inter partes* jellegű volt a döntés hatálya, hogy az magát a közigazgatási szervet sem kötelezte arra, hogy a később elbírált azonos típusú ügyekben ne kövesse el ugyanazt a jogsértést. Ezt a szabályozást egyenesen a jogrendszer súlyos fogyatékoságának tekintette Martonyi. MARTONYI (1947) 196.

39 Amint Egyed István megjegyzi, a Bírósághoz „benyújtott panaszok jelentékeny részét a bírósági határozatok iránt még a felső közigazgatási hatóságoknál is tapasztalható teljes közöny okozza”.

40 Vö. például: MÁRFFY Albin (1947): Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In: *Közigazgatási Bíróság ötven éve*. Budapest. 357. (PÜKY Endre évnitő beszéde 1935-ből.)

41 MÁRFFY (1947) 354. (Wlassics Gyula beszéde.)

42 SCHWEITZER Gábor (2005): A „zsidótörvények” a Közigazgatási Bíróság ítélkezési gyakorlatában. In MOLNÁR Judit szerk.: *A holokauszt Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Balassi Kiadó. 165.

43 „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait [...] Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi életre, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a szemé-



biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az említett törvényi rendelkezések az irányadók.<sup>44</sup> A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, amely az említett jogokkal ellentétben áll, külön hatályon kívül helyezés nélkül is *hatályát veszítette*, mert a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész államberendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását.<sup>45</sup>

A *kifejezett alkotmánybíróági hatáskör* bírói megállapítása, felfedezése nem volt új keletű. Már korábban felvetette a bíróság elnöke, hogy az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítélné a bíróság. Méghozzá mindenkire kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében. Javaslata szerint a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lennének végrehajthatóak.<sup>46</sup> A Közigazgatási Bíróságtól 1945 után elsőként a nemzetgyűlési választások törvényessége feletti bíráskodás jogkörét vették el, majd szimbolikus válaszként az 1947-es teljesülési megállapodásban előrevetített alapjogi bíráskodás megteremtésének szándékára magát a bíróságot is feloszlatták 1949-ben.<sup>47</sup>

---

lyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.”

„Ezektől a jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

44 A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. (1947) *Pénzügy és Közigazgatás*, 96–97.

45 A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása... 96.

46 MÁRFFY (1947) 357–358. Puky Endre beszéde az 1935. január hó 7-i teljes ülésen.

47 Az 1949. évi II. törvénnyel a bíróságot ötvenkét évnyi működés után szüntették meg. Vele együtt megszűnt a közigazgatási bíráskodás is. Egyes pénzügyi tárgyú viták elintézésére a pénzügyminiszter által kinevezett tagokból álló, a minisztériumban szervezett döntőbizottság járt ugyan el, de a független bírói védelem nem volt biztosítva. A közadókkal kapcsolatos ügyeken kívül (melyre ez a döntőbizottság rendelkezett hatáskörrel), vagyis a közigazgatási bíráskodás klasszikus területein még ez sem volt biztosítva. Az ügyekben hozott közigazgatási véghatározat nevének megfelelően végleges és végrehajtható lett. Lásd: ZALÁN Kornél (1949): *Búcsú a Közigazgatási Bíróságtól, Állam és Közigazgatás*. 240. A bíróság megszüntetéséről a szocialista korszakból származó értékelés szerint részben maga tehetett: „A közigazgatási bíróság a felszabadulást követően rosszul mérte fel lehetőségeit, ezzel maga is hozzájárult hatásköre szűkítéséhez, majd a szervezet későbbi felszámolásához. Érdemei felemásak, ideáljai idejétmúltak voltak, az 1946: I. tc. őrzőjeként elképzelt alkotmánybíróági aspirációja minden alapot nélkülözött. Megszüntetésével az a bíróság hagyott fel tevékenységével, amely ténylegesen sosem volt képes az állampolgároknak a közigazgatási túlkapások ellen hatékony jogvédelmet biztosítani.” SIK Ferenc (1984): A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. *Jogtudományi Közlöny*, 39. évf. 8. sz. 458. Az alapvető jogelveknek és az állampolgári jogegyenlőség biztosításának sokszor élet-halál kérdését jelentő kihívásában a bíróság nem jól vizsgázott. Amint Schweitzer Gábor megállapítja: „Az sem hallgathatjuk el, hogy a Közigazgatási Bíróság cselekvési szabadsága bizonyos mértékig kötve volt részben a jogkörét szigorú keretek közé szorító törvényi rendelkezések, részben pedig a saját elvei – így a méltányosság eljárás alkalmával való mellőzése – által. Am a rideg és objektív jogszerűség feletti örökös legítimitása legalábbis megkérdőjelezhető egy olyan jogrendszer esetén, amely önkényesen megszünteti az állampolgári

## A közigazgatási bírászkodás hiánya és államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogban

A megszüntetett Közigazgatási Bíróság helyére nem lépett semmilyen másik állami szerv. A közigazgatási bíróság megszüntetésével a *közigazgatási bírászkodás is megszűnt* Magyarországon. „A közigazgatási bírászkodás a jogvédelem egyik erős fóruma volt, egészen 1949-ig. Az akkori antidemokratikus berendezkedés a jogállamiság más szükséges elemei mellett elvetette a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának lehetőségét is azzal, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk 1. §-a kimondta e bíróságok megszűnését a törvény hatálybalépésének napjával. A hatálybalépés napjának meghatározását kormányrendeleti szintre utalta, a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok megállapítása tárgyában meghozott 4080/1949. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. §-a, amely 1949. szeptember 1-jét jelölte ki e napként.<sup>48</sup> Megkezdődött egy olyan korszak, amelyet a *közigazgatási* (államigazgatási) *döntések feletti bírói kontroll csaknem teljes hiánya* jellemezte. Ennek a korszaknak a lezárását jelentette 1989-ben az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés megszületése.

A közigazgatási bírászkodás megszüntetését követően néhány törvény tette csak lehetővé a döntés megtámadását bíróságon, de ezek a szabályok sem nagyon érvényesültek a valóságban. Az 1957-ben elfogadott és hatályba lépett 1957. évi IV. törvény (az Et.) intézményesítette az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását, mint rendkívüli jogorvoslati formát, de a határozatok rendkívül szűk körében tette azt csak lehetővé. A Pp. módosításakor, *1973. január 1-gyel* az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a Pp XX. fejezetében kodifikálták, inkorporálva azokat a polgári eljárás szabályai közé. (1972. évi 26. tvr.). Az Et. átfogó módosítása (az Áe., az 1981. évi I. tv.) módosította a bíróság előtti megtámadás szabályait is, és a Pp. említett fejezetének címében is az államigazgatási határozatok „bíróság előtti megtámadása” helyébe *1982. január 1-gyel* azok „bírósági felülvizsgálata” lépett (1981. évi 25. tvr.). Ekkor született meg az a megoldás, amely szerint a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét az Áe. felhatalmazása alapján kiadott MT rendelet [a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet, vagyis közigazgatási jogszabály] tartalmazta.

jogegyenlőséget, és saját állampolgárai százezreit fosztja meg pusztán vallási, »faji« hovatartozásuk okán a szabadságjogok széles skálájának gyakorlásától.” SCHWEITZER (2005) 174.

48 Lásd az Alkotmánybíróság 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat [29] bekezdését.

Ez alatt a 32 év alatt az *Alkotmány nem említette* meg a közigazgatási bíraskodás „helyébe lépő” bíróság előtti megtámadás vagy bírósági felülvizsgálat intézményét. A teljes korszakban a rendes bírósági szervezettől el nem különült bíróságok (előbb a megyeszékhely szerinti járásbíróságok, majd a megyeszékhely szerinti helyi bíróságok, egyes pertípusokban kijelölt bíróságok vagy a Fővárosi Bíróság) jártak el a perekben első fokon. A Magyarországon alkalmazott bírósági felülvizsgálat egy nagyjában-egészében egységes szocialista modellhez igazodott, amelynek egységes ideológiai megalapozását nyújtotta a marxizmus-leninizmus két klasszikusa.<sup>49</sup> Éppen ezért „a szocialista állam- és jogtudományban a bírói felülvizsgálat létjogosultságának kérdése nem képezi és nem is képezte vita tárgyát. Vita legfeljebb arról folyt, hogy mikor és milyen mértékben adottak a társadalmi előfeltételek a bírói út bevezetéséhez, illetőleg kiterjesztéséhez; továbbá, hogy a bírósági felülvizsgálatot a rendes bíróságokra kell-e bízni vagy indokolt ebből a célból speciális közigazgatási bíróságok létrehozása”.<sup>50</sup>

A *szocialista államban* az államigazgatási szervek tevékenységében a törvényesség megtartásának és a jogos érdekek védelmének biztosítékait elsősorban és alapvetően az *államigazgatási szervek rendszerén belül* építették ki és fejlesztették, mert az *akkori felfogás* szerint az államigazgatási tevékenységben a szükséges hatékonyságot, a törvényességet, különösen pedig a jogos érdek védelmét az államigazgatási szervek rendszerén kívül működő rendes bíróság révén a tevékenység arányai, sokrétűsége és sajátosságai folytán nem lehet kielégítően biztosítani. Így a magyar szocialista államban az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele a törvényesség megtartásának *csupán egyik eszköze* volt.<sup>51</sup> A bírói felülvizsgálatra főszabályként az államigazgatási jogorvoslati eszközök kimerítése után, tehát *ex post*, az esetleg fennmaradó jogsérelem orvoslására kerülhetett sor. A „rendes bírói felülvizsgálat sem nem pótolja, sem nem helyettesíti az államigazgatási szervek kötelezettségét és feladatát a törvényesség biztosításában”.<sup>52</sup> A bíróságok mind peres, mind

49 ENGELS, Friedrich (1969): Levél Bebelhez. In: *Karl Marx és Friedrich Engels összes művei*. 19. kötet. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. A közigazgatás bírói kontrolljának elvi alapjait a szocialista államban Lenin vetette meg a „kettős” alárendeltségről és a törvényességről szóló munkájában, de egészen az ötvenes évekig azt az uralkodó nézetet tükrözte a bírósági felülvizsgálat valódi helyzete, amely szerint a közigazgatási bíraskodás tisztán burzsoá intézmény, így szocialista viszonyok között nincsen helye. Ismerteti: RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 172–173.

50 KILÉNYI (1981) 653.

51 RÁCZ Attila szerint a közigazgatásban előforduló törvénytértések kiküszöbölésének garanciáit mindenek előtt a közigazgatásban kell megteremteni, egyrészt azért, mert a törvényesség követelménye magában foglalja a törvénytértés kijavításának kötelezettségét, hanem azért is mert olcsóbb és gyorsabb. RÁCZ (1990) 169.

52 FONÓGY Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest. 363–364., valamint lásd: TOLDI (1988) 82.

nemperes eljárásokban<sup>53</sup> döntöttek közigazgatási határozatok törvényessége felett, egyes esetekben a határozatok felülvizsgálata helyett annak felülbírálatát végezték.<sup>54</sup>

Az Alkotmányban való szabályozást meglehetősen korán, az Et. megalkotásával egyidőben felvetette Szamel Lajos,<sup>55</sup> sajnos eredmény nélkül. Ez a hiány nem csak a (nyugat-európai) jogállami alkotmányokhoz képest volt feltűnő. A szocialista országokban ugyanis az 1970-es években egymás után jelentek meg a bírói út biztosításának elvét rögzítő alkotmányos rendelkezések, köztük a *Szovjetunió 1977-es alkotmányának* 58. §-a, amely lehetővé tette, hogy az állampolgár bírói védelemmel élhessen a törvénysértő, hatáskört túllépő, jogot sértő közigazgatási cselekménnyel szemben.<sup>56</sup> A bírói felülvizsgálatot szabályozó külön törvényt 1987-ben alkották meg.<sup>57</sup>

Egyértelmű kimunkálást nyert az akkori szocialista jogtudományban, hogy a bírósági felülvizsgálat alapvetően *a szubjektív jogvédelmet*, vagyis a döntéssel érintett személy jogainak a védelmét kell hogy biztosítsa. Mivel a szocialista alkotmány és alkotmányjog (államjog) az államhatalmak megosztását elvette (hiszen az ellenkezőjén, az államhatalom egységének elvén nyugodott) sem ez, sem pedig a jogállamiság nem szolgálhatott az intézmény tudományos megalapozásául.<sup>58</sup> A bírósági felülvizsgálat elméleti és ideológiai alapját és indokoltságát a törvényesség elve, illetve annak a közigazgatási eljárásban való érvényesülése jelentette.<sup>59</sup> Az ideológiai és tudományos alaptól függetlenül az intézmény nem játszott tényleges szerepet a törvényesség biztosításában, mert a meghozott döntések döntő többsége esetén nem volt lehetőség a bírósági út igénybevételére, perek száma rendkívül alacsony maradt.<sup>60</sup> A szocialista

53 NÉVAI László (1987): *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Budapest. 105–106., továbbá: KILÉNYI Géza (1968): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 3. sz. 255–266.

54 KILÉNYI (1981) 664.; SALAMONNÉ SOLYMOSI Ibolya (1983): Az államigazgatási határozatok bírói felülbírálatára. *Magyar Jog*, 30. évf. 8. sz. 701–710., NIGRINY Elemér (1985): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 40. évf. 2. sz. 53.

55 SZAMEL (1957) 185., 211.

56 A szovjet alkotmány szövegéből egyértelmű, hogy az a közhatalmat gyakorló tisztviselők és nem a szervek elleni keresetindítás jogáról rendelkezett: „A tisztviselők a törvénysértő, hatáskörüket túllépő, s az állampolgárok jogait csorbító cselekedeteik miatt a törvény által előírt módon beperelhetők a bíróságnál” – 58. cikkely második mondata. Ehhez járult még a tisztviselők kárfelelősségét rögzítő 58. cikkely harmadik mondat: „A SZSZKSZ állampolgárainak joguk van megtéríttetni azt a kárt, amelyet állami, társadalmi szervezetek, valamint szolgálati teendőiket végző tisztviselők okoztak törvénytelen cselekedeteikkel.” *A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye)*. (1977) Budapest, Szikra Lapnyomda. 22–23.

57 TRÓCSÁNYI (1992) 32.; RÁCZ (1990) 176.

58 SZAMEL (1957) 191–193.; továbbá: SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatainak és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1073.

59 „Az államigazgatási szervek közvetlen jogi hatás kiváltására irányuló tevékenységének alapja a törvény és a törvényen alapuló jogszabály, valamint az is, hogy a jogszabályok – a törvényesség – megtartása alapvető társadalmi igény. [...] Az államigazgatási szervek tevékenységének jogi meghatározása és egyben a törvényesség igénye lényeges eleme a szocialista demokráciának.” TOLDI (1988) 81.

60 Szamel szerint az 1957 utáni jogszabályok a bírói utat egyes adó- és lakásügyek mellett csak olyan ügyekben engedték meg, amelyekben „a dolog természeténél fogva államigazgatási ügyforgalom nincsen vagy pedig a hatóság jogsértő döntése ritkaságszámba megy”. SZAMEL Lajos (1978):

időszak végéig, sőt azt meghaladóan (szinte egészen az Alaptörvény hetedik módosításáig) megmaradt a ragaszkodás az egységes és nem osztható igazságszolgáltatás iránt.<sup>61</sup>

## Egy rövid sor a régi Alkotmányból – az 50. § (2) bekezdés

A jogállamiságba való átmenet alaptörvénye, a régi Alkotmány mostohán kezelte, szinte éppen csak említette a közigazgatási bíraskodást. Meglehetősen rövidre sikerült 50. § (2) bekezdése szerint a „közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi”. Az Alkotmány gyorsan változó rendelkezései között érdekes állandóságot mutatott és 1989. október 23-tól az Alkotmány hatályon kívül helyezéséig, 2012. január 1-ig változatlan szöveggel hatályban volt rendelkezés, amelyet még az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Alkmód89.) 30. §-a alapított meg. Érdekes röviden áttekinteni, hogy keletkezésekor vajon milyen céllal került az alaptörvénybe ez a szabály, amelyek lehettek a megszövegezés kori jelentés-tartalmak.

1989 előtt az Alkotmány ehhez még hasonló szabályt sem tartalmazott, ez egy teljesen új, az Alkotmányba a jogállami alkotmány megteremtésére irányuló módosításkor beiktatott rendelkezés volt, amely a bíróságokról szóló fejezetben a *nyelvi minimura* szorítókozó lakonikus kijelentése a továbbiakban nem részletezte, hogy milyen jellegű vagy melyik bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult (köteles) elvégezni. Az Alkotmánybíróság néhány évvel későbbi megfogalmazása szerint: „A tömör fogalmazás valóban nem részletez. Nem szól külön sem az anyagi vagy alaki, illetőleg az érdemi vagy eljárási jogszabálysértéseket tartalmazó közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a lehetőségéről.”<sup>62</sup>

---

Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése II. r. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 4. sz. 305. Nem sokat változott a helyzet az Áe. novella után sem. A törvény felhatalmazásán nyugvó, az AB által később 1990-ben megsemmisített MT rendelet – amely önmagában véve megdöbbsentette a szakembereket azzal, hogy a törvény államigazgatási szerv kezébe tette le a bíróság előtt megtámadható államigazgatási ügyek felsorolásának jogát. Kilényi Géza egyenesen „Waterloo-hangulatról” beszélt az Áe. novella és az MT rendelet hatálybalépése közötti időben, lásd KILÉNYI (1981) 667. Néhány vonatkozásban bővítette ugyan a bíróság előtti felülvizsgálat lehetőségét. A hatáskörbővítés azonban szinte észlelhetetlen ügyszaporulatot idézett elő a bíróságokon. NIGRINY (1985) 52. Névai megállapítása szerint éves átlagban a perek 1–2%-a volt ilyen per. Lásd NÉVAI (1987) 106.

61 KILÉNYI Géza (1991b): Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíraskodás. In ÁDÁM Antal – KISS László szerk.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, magánkiadás. 134. A közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos tudományos vélemények ugyanakkor egyértelművé tették, hogy „az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a rendes bíróságok hatásköréből [való] kiemelése nem sérti az igazságszolgáltatás egységének szocialista elvét, így [...] nem ütközik ideológiai akadályba.” *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január 1. – 1985. december 31.)* (1986). Budapest, Főirány Programirodája. 100.

62 994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675, 676.

Az Alkmód89. szintén szűkszavú indokolásának az 50. § (2) bekezdését beiktató 30. §-hoz fűzött magyarázata szerint: „Az új (2) bekezdés a *közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait* teremti meg.” A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megteremtése mint alkotmányos célkitűzés azonban más rendelkezésekben nem öltött testet.<sup>63</sup> Így sem a bírósági szervezetről szóló rendelkezések, sem más önálló rendelkezések, sem 1989-ben, sem később, az Alaptörvény hatálybalépéséig nem is tettek említést a közigazgatási bíráskodásról vagy a közigazgatási ügyekben történő ítélezésről. Mindez mutatja, hogy az alkotmányozás során ennek a témakörnek kisebb súlyt és jelentőséget tulajdonítottak, mint a hatáskörileg és intézményi szempontból önálló fejezetben szabályozott Alkotmánybíróságnak vagy a szintén önálló fejezetben tételezett országgyűlési biztosi intézménynek. Ez annak ellenére történt így, hogy a közigazgatási bíráskodás esetén kézzelfogható és működőképes saját modell állt rendelkezésre, amelyet éppen a szocialista államrend bevezetésének folyamatában szüntettek meg 1949-ben. Az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa előzmény nélküli intézmények voltak a magyar alkotmányos berendezkedésben.

## A közigazgatási „bíráskodás” az alkotmánykoncepciókban

### *A rendszerváltozás előtti koncepciók*

Az európai alkotmányokban a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésére vonatkozó szabályozás gazdag tárháza kínálkozott (és kínálkozik). Az 1989-es alkotmánymódosítás előtti két szabályozási koncepció [A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30., a továbbiakban: Koncepció I,<sup>64</sup> Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30.,<sup>65</sup> a továbbiakban: Koncepció II.] a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzése kérdésével az említés – azt is mondhatjuk, hogy az evidencia – szintjén foglalkozott. A Koncepció I. a 8.3. pont alatt (*Az Alkotmánybíróság eljárása*) említi, az alkotmányjogi panasz lehetséges megoldásai, feltételei között, „hogy az állampolgár [...] csak a közigazgatási

63 Az alkotmányi szintű szabályozás elégtelenségére hívta fel a figyelmet TRÓCSÁNYI (1992) 34.; TRÓCSÁNYI László (1993): A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40. évf. 9. sz. 547. Trócsányi az Alkotmány 50. § (2) bekezdését lényegében kiindulópontnak tekinti és a későbbi alkotmányozás során szükségesnek látja a részletesebb szabályozást. Ugyanígy vélekedett TAKÁCS (1989) 454.

64 *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója* (1988). Budapest, Igazságügyi Minisztérium. továbbá: KILÉNYI Géza szerk. (1991c): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.

65 *Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30.* Budapest, Igazságügyi Minisztérium, Géppel írt tisztázati fénymásolata. Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet. 409–439.

bíróság által már jogerősen lezárt ügyben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mert a döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányellenesnek minősíthető”.

A Konceptió I. Ügyészszegről szóló 11. alfejezete is evidenciaként kezeli a közigazgatási bíraskodás bevezetését, mikor rögzíti, hogy „[a]z államigazgatási jogalkalmazás törvényessége feletti kontroll (legyen az akár ügyészi, akár bírói kontroll) elsősorban a jogorvoslati szerepben jelentkezik. A közigazgatási bíraskodás bevezetésével felvilágnak azok az előnyök, amelyek a bírói felülvizsgálat mellett szólnak: az érdemi döntés törvényességi értékelésének kiemelése a közigazgatásból; a kontradiktórius eljárás, a bírói függetlenség garanciái az objektív elbírálásra stb.”<sup>66</sup> A Konceptió I. az *ügyészi felügyelet* megtartásának lehetséges változatai elemzése során említi „a közigazgatási bíraskodás szélesítését”, illetve „a közigazgatási bíraskodás és az ügyészi aktusfelügyelet sajátos kombinációját”. Az ügyészi felügyelet megszüntetését jelentő másik változat már „a közigazgatási bíróság működéséről” tesz említést (mint amely a jogalkotás felett örökös Alkotmánybíróság tevékenysége mellett elegendőnek látszik a közigazgatás törvényességének biztosítására). A Konceptió I. részletesen rendelkezett az önkormányzati jogok védelméről (a 12.6. pont alatt), amelyek között rögzíti, hogy „a jelentősen bővülő bírósági út lehetőségeit az Alkotmány nyissa meg az önkormányzati jogok védelme terén is”, méghozzá azáltal, hogy „[a]z önkormányzat a bírósághoz (közigazgatási bírósághoz) fordulhasson a felügyeleti hatóságok jogszerűtlen intézkedései ellen”. A Konceptió I. emellett a tanácsi választások alapelvei (13.3. pont) között említette még a közigazgatási bíróságot, a tanácstag választások során lehetséges mandátumvizsgálati szabályok között mint az egyik lehetséges megoldást.<sup>67</sup>

A Konceptió II. hasonló témakörök (ügyészi felügyelet, önkormányzati jogok védelme, tanácsi választások) között említi a közigazgatási bíróságot (vagy bíraskodást), de emellett az egyik lényeges kérdéskört, a bírósági szervezeten belüli viszonyát is tisztázza. A közigazgatási bíraskodásnak *a bírósági szervezetre gyakorolt* alapvető hatását elismerve a 11.1. pontban rögzíti, hogy: „A bírósági szervezet kialakítása *attól függ*, hogy a közigazgatási bíraskodás, a munkaügyi és a katonai bíraskodás hogyan épül be az igazságszolgáltatás rendszerébe, illetve hogy a büntető eljárásjog és a polgári eljárásjog milyen jogorvoslati rendszert állapít meg.”<sup>68</sup> A Konceptió II. az *igazságszolgáltatás egységességének* elvéből indult ki, ezért főszabályként különbíróságok létesítését nem irányozta elő, „a sajátos közjogi funkcióval rendelkező Alkotmánybíróság kivételével.”<sup>69</sup> Ennek megfelelően a Konceptió II. szerint „a közigazgatási bíraskodást a »rendes« bírósági szervezeten belül kell létrehozni.”<sup>70</sup>

66 *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának...* 66.

67 „b) a mandátum érvényességéről a tanácstestület dönt, de jogorvoslatnak lenne helye az Alkotmánybírósághoz, esetleg a közigazgatási bírósághoz.” In: *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának...* 1988. november 30., 82.

68 *Magyarország Alkotmányának...* 1989. január 30., 52. (kiemelés tőlem – P. A.)

69 *Magyarország Alkotmányának...* 1989. január 30. Hozzátéve, hogy amennyiben „létesítésük mégis szükséges, tevékenységük a lehető legszűkebb körben érvényesüljön”.

70 *Konceptió II.*, 53.

A leglényegesebb kérdéskörrel, a *közigazgatási bíróságok hatásköréről*, vagyis hogy milyen közigazgatási döntések ellen vehető igénybe és a bíróságok milyen döntési jogkörrel lesznek felruházva ez a koncepció sem tartalmazott szisztematikus elképzeléseket. A tanácsi választásokra vonatkozó elképzelések között (13.1. pont) a Koncepció II. is rögzítette, hogy a mandátumvizsgálat szabályozása kétféle módon lehetséges és ennek egyik módja amikor „a mandátum érvényességéről a tanácsstület dönt, de jogorvoslatnak lenne helye az Alkotmánybírósághoz, esetleg a közigazgatási bírósághoz.”<sup>71</sup> (A koncepciók készítői a második változatot javasolták, a közigazgatási bírósághoz fordulás jogának biztosításával.) Az önkormányzati jogok bírósági védelméről rendelkező 13.6. pont tartalmazta az önkormányzat bírósághoz (közigazgatási bírósághoz) fordulási jogát a felügyeleti hatóságok jogszerűtlen intézkedései ellen. A Koncepció II.-höz csatolt *Függelékek* között, az ügyészi szervezet önállóságáról szóló pontban említi a „közigazgatási bíróságot”, mint ami elé „oda kell vinni az ügyeket”, mert hivatalból nem járhat el, illetve a törvényhozási tárgyak felsorolásában (3. függelék) szerepel a büntető-, a polgári és közigazgatási bírósági eljárás, továbbá a szabálysértési eljárás. Kérdéses, hogy ebben a külön felsorolásban mennyi tudatosság fedezhető fel, mindenesetre leszögezhető, hogy a Koncepció II. készítői a *közigazgatási bírósági eljárást* mind a polgári bírósági eljárástól, mind a (következő pontban szereplő) államigazgatási eljárástól különállónak tartották.

A közigazgatási bíráskodás kérdése a koncepciókban való egyértelmű említése mellett azonban *nem került bele* az alkotmánymódosító törvény első (minisztertanács által készített) *tervezetébe*,<sup>72</sup> és a háromoldalú politikai tárgyalások ideje alatt született további tervezetekbe vagy javaslatokba, így az igazságügyi miniszter által előterjesztett alkotmánymódosító törvényjavaslatba<sup>73</sup> sem. Az előterjesztett javaslat szerinti új 50. § (2) bekezdés a bírák függetlenségét rögzítő, későbbi (3) bekezdés volt. A közigazgatási bíráskodásnak az *alkotmánytervezetek szintjén történő hanyagolása* amiatt érdekes, mert az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiszélesítése érdekében számos szakmai tervezet és javaslat készült el még a nyolcvanas években.<sup>74</sup>

71 *Koncepció II.*, 65.

72 Törvénytervezet az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. *Magyar Hírlap*, 1989. május 10., valamint Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

73 Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. szeptember 22. MOL P. 2117. 11. doboz, 281. i. sz.; Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 251–300. jelzetű kötet.

74 Lásd például: NIGRINY (1984) 8.; BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir (1988): *A közigazgatási bíráskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest; MTA Államtudományi Kutatások programirodája. *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január 1. – 1985. december 31.)* (1986). Budapest; Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. In PALKOVICS Éva szerk. (1988): *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Tanulmánykötet*. Budapest. 78–136.



A fentiek alapján a következőket állapíthatjuk meg:

- Az 1980-as és 1990-es évek fordulóján az új alkotmány előkészítése során a közigazgatási határozatok feletti bíraskodás az alkotmánybíraskodáshoz képest jóval *szerényebb* súlyt kapott.
- Az új alkotmányhoz készített koncepciók a közigazgatási (államigazgatási) jogalkalmazás törvényessége feletti, alapvetően *jogorvoslati* jellegű garanciaként tekintettek rá.
- Az alkotmányozás során *nem* számoltak a *külön* közigazgatási bíróság fel- (vagy vissza-) állításával.
- A közigazgatási bíraskodás hatáskörét olyan, a „hagyományos” közigazgatási jogalkalmazáson túli közjogi területekre is megállapíthatónak tartották, mint a helyi *választások* feletti bíraskodás.
- Egyértelműen „közigazgatási” bírósági feladatnak tekintették a helyi önkormányzatok bírósági jogvédelmének biztosítását.

Az, hogy a koncepciók nem foglalkoztak megfelelő szinten a kérdéskörrel, nem csak utólag tűnik fel. A *korabeli* értékelés szerint mindenképpen tisztázni kellett volna, hogy melyik bírósági fokozathoz utalná a közigazgatási bíraskodást az új alkotmány, és mindenképpen át kell térni a bírósági felülvizsgálat alá tartozó közigazgatási ügyfajták általános definícióval történő meghatározására, amelyet az alkotmány nem bízhat „alkotmányos megalapozás nélkül közönséges törvényre”.<sup>75</sup> Szintén magában az alkotmányi szabályban kellene rögzíteni azt, hogy a bíróságot alapesetben megillető megsemmisítő hatáskör mellett, mikor és milyen feltételekkel lehetne jogosult a bíró a törvénytől közigazgatási határozat megváltoztatására is.<sup>76</sup>

### *A rendszerváltozás utáni koncepciók*

A közjogi rendszerváltozás után, az 1994–98-as országgyűlési ciklus idején folyt alkotmány-előkészítő munkálatok során sem kapott kiemelt jelentőséget ez a kérdéskör. Természetesen ebben az időszakban már ismert volt és kifejtette hatását az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22) AB határozata,<sup>77</sup> amely a hatósági államigazgatási ügyekben a *bírósági felülvizsgálatot* egy szűk körű felsorolásra *korlátozó törvényi* és minisztertanácsi rendeleti rendelkezéseket – éppen az Alkotmány 50. § (2) bekezdéssel való ellentétük miatt – *megsemmisítette*, és hatályban voltak már a közigazgatási bíraskodás kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény rendelkezései is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a 1994-re a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata *törvényi szinten rendezett* kérdés volt. Az említett parlamenti ciklusban kidolgozott

75 TAKÁCS (1989) 454.

76 Például ha a közigazgatási szerv döntését ismételten megtámadják a bíróság előtt. Lásd TAKÁCS (1989) 455., valamint BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988) 85.

77 ABH 1990, 145.

és OGY határozat formájában elfogadott új alkotmánykonceptió<sup>78</sup> a Negyedik Rész (Az Állam) V. fejezetében nem szólt erről a hatásköréről.

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által, a koncepció (azaz a szabályozási elvek) alapján készített *alkotmányszöveg-tervezetek* ugyanazzal a szöveggel rendelkeztek a közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról. A tervezetek *három lényeges vonatkozásban* tértek el az akkor hatályos 50. § (2) bekezdés szerinti alkotmányszövegtől: „A bíróság [...] – ha törvény másként nem rendelkezik – felülvizsgálja a közigazgatási határozatokat.”<sup>79</sup> Az első eltérés, hogy ebben a szövegben a bíróság hatáskörére nem az ellenőrzés, hanem a *felülvizsgálat kifejezést* alkalmazták; a második, hogy a bírósági felülvizsgálati hatáskör nem korlátlan, azt a *törvény kizárhatja*,<sup>80</sup> a harmadik, hogy nem a közigazgatási határozatok törvényességét, hanem „a *közigazgatási határozatokat*” *vizsgálhatja felül* a bíróság, ami a bírósági hatáskörök jelentős *szélesítési szándékára* mutatott.

A közjogi rendszerváltozás után Bragyova András által készített („egyszemélyes”) alkotmánykonceptió a portugál és a spanyol megoldáshoz hasonlóan a *közigazgatással foglalkozó* külön szabályegyüttes kidolgozását javasolta. Elképzelése szerint a kormányzásra vonatkozó szabályoktól elkülönítve kellene megjeleníteni a közigazgatásra vonatkozó alkotmányos jelentőségű szabályokat, amelyek közé fel kell venni „a közigazgatási tevékenység jogszerűsége néhány általános biztosítékát”. Az egyik a közigazgatásnak a jogellenes cselekményeivel történt *károkozásért való felelősség elve*, a másik a köztisztviselők *személyes felelőssége* jogellenes magatartásáért és a harmadik a közigazgatási határozatok *bírósági ellenőrzésének szabályozása*, amelyre a Bragyova-konceptió a következő szöveget javasolta: „A közigazgatás minden határozatának jogszerűségét bíróság ellenőrzi; a bíróság a jogellenes közigazgatási határozatot érvényteleníti és a sértettnek jogvédelmet ad.” A javasolt szöveg alapvetően a „közigazgatás intézményi garanciáját” kívánta megteremteni azzal, hogy a szövegezés szerint *nemcsak az kérheti* a bírósági felülvizsgálatot, akinek *jogát* a határozat sér-

78 A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat.

79 A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete 1997. január 7., 125. § (2) bekezdés. (1998) In SOMOGYVÁRI István szerk.: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet, Budapest. 1033. Valamint: A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete, 1998. március 10. 121. § (2) bekezdés (1998). In SOMOGYVÁRI István szerk.: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet, Budapest. 1096. A szövegtervezet az Országgyűléshez nem lett benyújtva, annak ellenére, hogy azt az Alkotmány-előkészítő bizottság *egyhangúlag* fogadta el és az OGY határozatban meghatározott szabályozási elvektől csak akkor tért el, ha abban a bizottságban részt vevő valamennyi képviselőcsoport egyetértett. A Magyar Köztársaság Alkotmánya... (1998) 1057.

80 Mindez azokat a véleményeket támaszthatja alá, hogy a közigazgatási határozatok ellenőrzésére (felülvizsgálatára) vonatkozó általános bírósági hatáskört biztosító alkotmányos szabály esetén a felülvizsgálat törvénnyel történő korlátozására az Alkotmányból fakadó felhatalmazás szükséges, illetve az 50. § (2) bekezdéshez képest a bírósági felülvizsgálatot kizáró törvényi szabályok alkotmányossága megkérdőjelezhető. TRÓCSÁNYI (1991) 63. Az Alkotmánybíróság végül nem ilyen irányba alakította a gyakorlatot.

tette (vagyis Bragyova az intézmény *objektív jogvédelmi* oldalát emelte ki). A szöveget ki kellene még egészíteni azzal (írja Bragyova), hogy „a részleteket külön törvény szabályozza”,<sup>81</sup> ami megítélésünk szerint a felülvizsgálat (ellenőrzés) körének korlátozására is vonatkozhatott volna.

## Az Alaptörvény felé – a 2010-es szakértői változat

A magyar közigazgatási bíraskodás elegendő szabályozási mélységgel rendelkező, *alkotmányi szintű* szabályozásának előkészítésére, majd megszövegezésére a 2010-ben, az új alkotmány előkészítésén munkálkodó eseti Országgyűlési Bizottság tevékenysége idején is lehetőség nyílt. Az eseti bizottság elnöke a nagyszámú szövegjavaslat kezelésére és egy egységes koncepció elkészítésére háromtagú, úgynevezett *szakértői szövegező bizottságot* kért fel. A szakértők munkájukat elvégezték, a rengeteg javaslat, ötlet, eseti bizottsági döntés alapján a koncepciót megszövegezték és a bizottság elnöke számára átadták. A határozati javaslat szövegének kidolgozásában tehát a bizottság elnökének felkérésére a szakértők szerzőként közreműködhetek. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága elkészítette és H/2057 számon az Országgyűlés elé terjesztette határozati javaslatát Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről.<sup>82</sup> Az Országgyűlés 9/2011. (III. 7.) OGY számon határozatot hozott az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről, amely a szabályozási elveken alapul, ezért a szakértőknek lehetőségük volt arra, hogy a vita befolyásolása nélkül nyilvánosságra hozzák az eredeti, a bizottság elnökének átadott tervezetük szövegét. A szakértői javaslatot – amely a bizottság munkacsoportjai anyagának figyelembevételével készült – annak eredeti formájában (pontatlanságaival együtt) közölte a *Pázmány Law Working Papers* oldal, ebben azokat a szabályozási változatokat is, amelyekről a későbbiekben a Bizottság döntést hozott, és amelyek szövege másként alakult (így például a szövegben szerepelnek a kétkamarás országgyűlésre vonatkozó, vagy a kétkamarás rendszerből következő javaslatok).<sup>83</sup> A szakértői változat a *Bírói hatalomról* szóló részben (a munkacsoportok alapján) egyértelművé tette, hogy a leendő „Alkotmány a bírói hatalom részeként (gyakorlójaként) szabályozza és az alkotmányvédelem intézményeként hozza létre az Alkotmánybíróságot, az igazságszolgáltatást végző és jogvédelmet biztosító bíróságokat, az igazságszolgáltatásban közreműködő ügyészséget”. A szabályozásnak a koncepció szerint utalnia kellene a közjegyzőkre és az ügyvédségre is. A koncepció határozottan rögzítette, hogy az „Alkotmány nem a bírósági szervezet vagy az Alkotmánybíróság szervezeti és működési szabályzata, ezért az alapvető és el nem vonható hatáskörök rögzítése, a bírói függetlenség

81 BRAGYOVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 180.

82 [www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf) (2018. 11. 01.).

83 PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz. Forrás: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (2018. 11. 01.).

garanciái, a sarkalatos törvények szabályozási tárgyköreinek megjelölése mellett az alkotmánybíróági és bírósági szervezettel részletesen nem foglalkozik”. A közigazgatási bíráskodás alkotmányos jelentőségéhez mért szabályozása alapvető fontosságú célként jelent meg, rögzítve, hogy: „Új hatásköri elemként, immár kiemelten megjelenik a közhatalom ellenőrzése és a közjogi jogviták elbírálása, ezért az Alkotmány rendelkezik a Közigazgatási Bíróság felállításáról. A bírói szintek elnevezésében visszatér a hagyományos (történeti) nevekhez.”<sup>84</sup> Ezen szabályozási célkitűzések után a javasolt *normaszöveg-váz* az alábbiakat rögzítette: „A közigazgatási bíróságok a közigazgatás törvény alá rendelésének fenntartása érdekében felülvizsgálják a közigazgatás működésének és a közigazgatási cselekmények törvényességét és azt, hogy az utóbbiak összhangban legyenek azokkal a célokkal, amelyek érdekében sor kerül rájuk, biztosítják a helyi önkormányzatok jogainak védelmét, elbírálják a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítanak. Sarkalatos törvényben rögzített módon gyakorolják a helyi önkormányzati rendeletek és más normatív döntések törvényessége feletti felülvizsgálatot.”

Ez a szabályozási javaslat, amennyiben akkor, 2011-ben alkotmányi normaként is megjelenik, radikális előrelépés lehetett volna. Nemcsak a javasolt szabályozás *egységes* jellege okán, hanem azért is, mert a közigazgatási bíráskodás alkotmányi szintű szabályozásának valamennyi lényeges mozzanatát tartalmazta. A közigazgatást tevékenységi (működési) oldalról fogta fel, a bírói kontroll alapvető szerepeként a közigazgatási törvény alá rendeltségének, így a jogállam-követelmény alapvető attribútumának biztosítását határozta meg, figyelemmel volt arra, hogy a bíróság jogvitában hoz döntést, és felvetette a közigazgatási cselekmények törvényben meghatározott célokhoz kötöttségének vizsgálatát, mint a bírói hatáskör elemét. A normakontroll-hatáskörök koncepcióba emelése a közigazgatási bíráskodás történeti hagyományainak megújítását jelentette volna.

A közigazgatási bíráskodás szervezeti megoldása kérdésében – minthogy a bizottságban erre nem alakult ki egyértelmű konszenzus – szabályozási alternatíváról volt szó a központi szintet illetően. A koncepció ugyan rögzítette, hogy „a közigazgatás törvény alá rendelésének intézményes biztosítékaként az Alkotmány megnevezi a közigazgatási törvényszékeket és a közigazgatási felsőbíróságot”, de ez utóbbira nézve azt tartalmazta, hogy az „a Kúria szintjén (vagy annak önálló részeként) jön létre és működik.”<sup>85</sup> Az alternatív megoldásra vonatkozó vezetési és egyben a hierarchikus viszonyokat is rendező felvetés szerint: „A Kúriát az Alkotmány a bírósági szervezet legfőbb bírósági szerveként nevezi meg, és rendelkezik arról, hogy elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja. Másodelnökeit az elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A különálló szervként létrehozandó Közigazgatási Felsőbíróság elnökét és másodelnökét hasonló módon választja az Országgyűlés. Ha a Kúria részeként megszervezett közigazgatási felsőbíróság jön létre, rendelkezni kell arról, hogy annak

84 PATYI–SZALAY–VARGA (2011) 20.

85 PATYI–SZALAY–VARGA (2011) 21.

vezetője egyben a Kúria másodelnöke legyen. Ez esetben a külön választásról nem kell rendelkezni.”<sup>86</sup>

Ez az *egységes és komplex szabályozás végül nem jelent meg* az új Alaptörvényben, bár annak eredeti 25. cikke a bíróságok alapvető hatáskörei között túlnyomórészt a közigazgatási bíraskodás hatásköreit részletezte, rögzítve, hogy „a bíróság dönt (többek között) a közigazgatási határozatok törvényességéről; az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról”.

Az *Államreform Bizottság* munkacsoportjaként működött Közigazgatási Perrendtartás Kodifikációs Bizottsága által kidolgozott új közigazgatási perrend szabályai között azonban megjelentek a 2010-es szakértői koncepció meghatározó elemei. A Kp. *preambuluma* rögzíti, hogy annak megalkotására a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott *jogvédelem és jogorvoslat* biztosítása céljából, továbbá annak érdekében került sor, hogy a közigazgatási szervek *hatásköreiket törvényben előírtaknak* megfelelően gyakorolják, és tevékenységük *összhangban legyen azokkal a célokkal*, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították.

A Kp. 4. §-a *közigazgatási per* középpontjába a közigazgatási *jogvitát* állítja, amelynek tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező *cselekményének*, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) *jogszerűsége*. Ennek az általános törvényi szintű definíciónak már kidolgozásakor alkotmányos jelentősége volt, így nem is az az elsődleges vívmány, hogy a Kp. határozottan leszögezi, hogy közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnal kapcsolatos jogvita is, hiszen ezt alapvető jelentőségű döntésében már az Alkotmánybíróság leszögezte,<sup>87</sup> hanem az, hogy az alkotmányi (alaptörvényi) szintű szabályozás is átvette a közigazgatási jogvita központi jellegű fogalmát.

## Áttörés 2018-ban, a hetedik Alaptörvény módosítás

Az *alkotmányi szintű szabályozási áttörést* az Alaptörvény hetedik módosítása hozta el. A közigazgatási bíraskodás, akár a közigazgatás jog alá rendelésének jogállami követelménye, akár a bírói hatalom terjedelme, vagy akár a jogalanyok védelme (a jogvédelmi funkció) felől közelítjük meg, mindenképpen az alkotmányba való, az alkotmányra tartozó szabályozási kérdés.<sup>88</sup> A ma hatályos, de még „alkalmazásba nem vett”,

86 PATYI–SZALAY–VARGA (2011) 21.

87 8/2011. (II. 11.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79–81.

88 Lásd például: PATYI András (2011): Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 21–32. PATYI András (2009): 50. § 32–111. margószám. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kötet. Budapest, Századvég Kiadó.

azaz lényegében a jövőre nézve megalkotott alaptörvényi szabályok *A bíróság* c. fejezetben a 25. cikk szabályai közt rögzítik, hogy Magyarországon kétféle bíróság van (lesz), a rendes és a közigazgatási bíróság. Mindkét típusú bíróság igazságszolgáltatási tevékenységet lát (majd) el [(1) bekezdés]. Miközben a rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben és a rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(2) bekezdés], a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság (lesz majd), amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(3) bekezdés]. A már kihirdetett és általános időbeli hatállyal rendelkező új alaptörvényi szabályokhoz kapcsolt jövő idő használatát az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezéseinek 27. pontja<sup>89</sup> indokolja, amely a hetedik módosítás előtti szöveg átmeneti hatályban tartásával rögzíti, hogy, a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény *hatálybalépéséig*, a bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben, a közigazgatási határozatok törvényességéről és az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Most annak részletes elemzésétől eltekintünk, hogy a közigazgatási bíraskodási hatáskörökre vonatkozó korábbi (de átmenetileg még mindig hatályos) rendelkezések differenciáltan határozták meg a bírósági felülvizsgálati és döntési jogköröket, míg az új szabályok az eddig önálló hatáskörtípusban rögzített normakontroll-hatásköröket a „közigazgatási jogvita” általános fogalmába olvasztották.

Az átmeneti szabályok (28. pont)<sup>90</sup> rendelkeznek továbbá a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróságok igazgatásának központi feladatairól, azok felügyeletéről és az ezt végző szervekről.

A hetedik módosítással az Alaptörvény *zárttá és következetessé tette* a közigazgatási bíraskodás szabályozását, egyrészt mert előrevetítette, alkotmányi szinten tételte a szervezetileg teljesen önálló közigazgatási bíróságokat, köztük a Felsőbíróságot is, másrészt mert egyszerre nyitotta meg a jövő közigazgatási bíraskodása előtt az utat és fejezte be a múlt befejezetlen munkáját. A történeti alkotmány vívmányai közé sorolt Közigazgatási Bíróság ugyanis a csonka, befejezetlen szervezettel, alsó fokú bíróságok nélkül, töredezett hatásköri szabályokkal nem lehet és nem lehetett teljes értékű történeti példa. A több fokú, elkülönült, szakszerű és szervezetileg is független közigazgatási ítékezés alig egy év múlva útjára indulhat. Megpihenhetnek majd a magyar közjogtörténet nagyjai, befejeződik az 1884-ben elindult jogvédelmi építmény felépítése.

89 A 27. pontot az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

90 A 28. pontot szintén az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

## Felhasznált irodalom

- A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei* (1981. január 1. – 1985. december 31.) (1986). Budapest, Főirány Programirodája.
- A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. (1947) *Pénzügy és Közigazgatás*.
- A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról. (1894) *Magyar Jogászegyleti értekezések*, 95. sz. X. köt. 6. füzet.
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete 1997. január 7., 125. § (2) bekezdés. (1998) In SOMOGYVÁRI István szerk.: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet, Budapest.
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete, 1998. március 10. 121. § (2) bekezdés. In SOMOGYVÁRI István szerk.: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet, Budapest.
- A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója* (1988). Budapest, Igazságügyi Minisztérium.
- A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye)* (1977). Budapest, Szikra Lapnyomda.
- Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. *Acta juridica et politica*, Tomus 52. Fasc. 9.
- ÁDÁM Antal (1996): A közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 12. sz. 705–712.
- Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. In PALKOVICS Éva szerk. (1988): *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Tanulmánykötet*. Budapest. 78–136.
- Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet. 409–439.
- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir (1988): *A közigazgatási bíraskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest; MTA Államtudományi Kutatások programirodája.
- BOÉR Elek (1908): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és tsa kiadó.
- BRAGYOVA András (1994): *Az alkotmánybíraskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- BRAGYOVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athaeneum nyomda.
- CONCHA Győző (1894): A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat, *Jogtudományi Közlöny*, klny.
- CONCHA Győző (1928): A közigazgatási bíraskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között*. Budapest, MTA kiadása. 318–400.
- ENGELS, Friedrich (1969): Levél Bebelhez. In: *Karl Marx és Friedrich Engels összes művei*. 19. kötet. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- FONYÓ Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest.

- GAÁL Sándor (1996): A közigazgatási bíráskodás néhány szervezeti és hatásköri kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 7. sz. 390–392.
- GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athaeneum nyomda.
- KILÉNYI Géza (1968): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 3. sz. 255–266.
- KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében, *Jogtudományi Közlöny*, 8. sz., 653–667.
- KILÉNYI Géza (1991a): A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 296–303.
- KILÉNYI Géza (1991b): Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás. In: ÁDÁM Antal – KISS László szerk.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, magánkiadás. 125–139.
- KILÉNYI Géza szerk. (1991c): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.
- KMETY Károly (1891): A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 11. évf. 57. sz.
- KOJA, Friedrich (1996): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. kiadás, Wien, Manzsche.
- KOSSUTH Lajos (1994): Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására. In: *Kossuth Lajos alkotmányterve*. Budapest Főváros Levéltára, 29–30.
- KUNCZ Ignác (1878): Közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 21. sz.
- KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása. *MTA Law Working Papers*, 59. sz. 11–15. Forrás: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (2018. 11. 01.)
- LÁNCZY Gyula (1883): A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Klny a Magyar Igazságügy 1883. januári füzetéből*. Budapest, Zilahy.
- Magyar Jogi Lexikon*. Budapest, Pallas Kiadó.
- Magyar Törvénytár, 1907. évi törvénycikkek* (1908). (Jegyzetekkel ellátta: MÁRKUS Dezső.) Budapest, Franklin Társulat. 625.
- Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30.* Budapest, Igazságügyi Minisztérium, Géppel írt tisztázat fénymásolata.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Kir. Magy. Egyetemi nyomda.
- MARTONYI János (1940): *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. Dolgozatok a közigazgatás reformja köréből. Különműomat*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Nyomda, 143–160.
- MARTONYI János (1947): Az ötvenéves közigazgatási bíróság. *Városi Szemle*, XXXIII. évf., 188.
- MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MERKL, Adolf (1927): *Verwaltungsrecht*. Berlin, J. Springer.
- NÉMETHY Károly (1894): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Budapest, Pesti Nyomda.



- NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt.
- NÉVAI László (1987): *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Budapest.
- NIGRINY Elemér (1985): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 40. évf. 2. sz. 49–57.
- Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.
- Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 251–300. jelzetű kötet.
- PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz. Forrás: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (2018. 11. 01.)
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról*. Budapest, Logod Bt. 18–33.
- PATYI András (2009): 50. § 32–111. margószám. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kötet. Budapest, Századvég Kiadó.
- PATYI András (2011): Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 21–32.
- PETRIK Ferenc (1991): A közigazgatási bíraskodás. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 289–295.
- PETRIK Ferenc (1993): A közigazgatási bíraskodás aktuális kérdései. *Bírák Lapja*, 3. évf. 2. sz. 81–92.
- PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíraskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnitő teljes ülésén tartott beszéde.) *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 16–20.
- RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SALAMONNÉ SOLYMOSSI Ibolya (1983): Az államigazgatási határozatok bírósági felülbírálatára. *Magyar Jog*, 30. évf. 8. sz. 701–710.
- SCHWEITZER Gábor (1996): Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíraskodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 38. évf. 1–2. sz. 21–35.
- SCHWEITZER Gábor (2005): A „zsidótörvények” a Közigazgatási Bíróság ítélkezési gyakorlatában. In MOLNÁR Judit szerk.: *A holokauszt Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Balassi Kiadó.
- SIK Ferenc (1984): A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. *Jogtudományi Közlöny*, 39. évf. 8. sz. 453–458.
- STIPTA István (1997a): A közigazgatási bíraskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.
- STIPTA István (1997b): *A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai előtörténete*. Szeged, Officina nyomda.
- STIPTA István (1998): Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In: *Emlékkönyv Szabó Andrásnak*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága. 353–362.
- STIPTA István (2017a): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, VII. évf. 1. sz. Szeged. 104.
- STIPTA István (2017b): A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak rekrutációja (1884–1896). In: *Ünnepi kötet Dr. Zakar András egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tomus LXXX. 279–290.

- SZABÓ József (1947): A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 2. sz.
- SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- SZAMEL Lajos (1978): Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése II. r. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 4. sz. 299–306.
- SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bírászkodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1067–1080.
- TAKÁCS Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közöny*, 44. évf. 9. sz. 443–455.
- TAKÁCS Imre (1992): Fejezetek a közigazgatási bírászkodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 4. sz. 207–216.
- TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- TOMCSÁNYI Móríc (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, szerzői kiadás.
- Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. szeptember 22. MOL P. 2117. 11. doboz, 281. i. sz.
- Törvénytervezet az alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. *Magyar Hírlap*, 1989. május 10.,
- TRÓCSÁNYI László (1993): A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40. évf. 9. sz. 543–548.
- TRÓCSÁNYI László, ifj. (1992): *Milyen közigazgatási bírászkodást?*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- VÖRÖS Ernő – LENGYEL József (1942): *A M. Kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata [...] egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata*. Budapest, Szerzők kiadása.
- ZALÁN Kornél (1949): *Búcsú a Közigazgatási Bíróságtól*, *Állam és Közigazgatás*.

### **Jogforrások**

- 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről.  
 32/1990. (XII. 22.) AB határozat.  
 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.  
 8/2011. (II. 11.) AB határozat, ABH 2011.  
 994/B/1996. AB határozat, ABH 1997.

### **Internetes források**

- [www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf) (2018. 11. 01.)

# A közigazgatási perjog néhány alapelvei aspektusa<sup>1</sup>

F. ROZSNYAI KRISZTINA<sup>2</sup>

*A tanulmány a közigazgatási perjog két legfontosabb alapelveivel kapcsolatos kérdéseket tárgyalja. Elsőként a kodifikáció folyamatát, és a hatékony jogvédelem abban játszott szerepét, utána a tisztességes eljáráshoz való jog egyes behatásait mutatja be. A bíróság e két feladata számos ponton kapcsolódik egymáshoz: a tanulmány második része e kapcsolatokat járja körbe a hézagmentesség, fegyveregyenlőség és időszerűség triászának vezérfonala mentén. A tanulmány végezetül tágabb összefüggések rendszerébe helyezi e perjogi elemeket. A hatósági eljárásjog mint előrehozott jogvédelem néhány kapcsolódó új szabályát elemezve mutatja be a két szabályrendszer új viszonyát, és a bírósági jogalkalmazásra ebből háruló egyensúlyteremtési feladat jelentőségét.*

## *Principles in the Law of Administrative Court Procedure – Some Aspects*

*The article deals with some questions relating to the two main principles of the law on administrative court procedure. It starts with the presentation of the process of codification and the role of the principle of effective judicial protection played in it, as well as some implications of the right to a fair trial. These tasks of the court are highly interdependent. The second part of the article demonstrates these connections through the lenses of the seamlessness of judicial protection, the equality of arms and timeliness. Finally, the article sets these principles into a wider setting of interdependencies. Through the analysis of some new rules of administrative procedural law functioning as an ex-ante protection, it presents the new relationship of these two sets of rules and the important task of the judiciary flowing from it, i.e. the creation of a new equilibrium.*

1 A közlemény a 112 550 azonosító számú *Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetre, működésére* című kutatás keretei között készült.

2 A közigazgatási perrendtartás előkészítéséért felelős miniszteri biztos (2015–2016).

## Bevezetés

2018. január 1-jén két új eljárás kódex, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) lépett hatályba. Mindkét kódex olyan eljárásokat szabályoz, amelyekben a közigazgatás főszerepet játszik. Ha a két kódex alkotmányos alapjait vizsgáljuk, akkor a XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében két közös fogalmat találunk, amely mindkét eljárási szabályrendszerhez egyaránt kapcsolódik, és bizonyos aspektusból össze is kapcsolja őket: ezek a tisztességesség és az időszerűség.

A talán legriválisabb kapcsolat az időbeli, hiszen a legtöbb ember fejében a „közigazgatási eljárás” nem válik ketté a közigazgatási (többnyire hatósági) eljárásra és a bírósági eljárásra, hanem onnantól indul, hogy benyújtotta például az engedély iránti kérelmét, és addig tart, amíg végre van egy végleges vagy jogerős döntés.<sup>3</sup> Tehát számára ez egyetlen hosszú eljárást jelent, ami nemcsak az engedélyezések, de a szankcionáló döntések esetében is tetten érhető. Tehát észszerű időn belül kell mind a hatóságnak, mind a bíróságnak döntést hozni.

A tisztességes eljárás és a megfelelő ügyintézés elvei közötti másik, tartalmi kapcsolatot a tisztességes eljárás követelménye jelenti.

Az időbeli és a tartalmi kapcsolaton túl is van kapcsolat e két eljárás között, méghozzá funkcionális. Mindkét eljárás célja ugyanis, hogy jogvédelmet biztosítson a közigazgatással szemben, ahogy az az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből adódik. A hatósági eljárásjog egy úgynevezett előrehozott jogvédelmet biztosít, tehát azokat a garanciákat teremti meg, amelyeket a közigazgatási jogalkalmazás során eleve alkalmaznia kell a közigazgatási szerveknek, azokat a határokat jelöli ki, amelyek között a közhatalmat gyakorolni lehet.<sup>4</sup> Nem véletlen, hogy a közigazgatási eljárásjogi jogosultságok anyajogának is tekinthető.<sup>5</sup> A bíróság utólag, ha már a közigazgatás valamit cselekedett – vagy éppen azt elmulasztotta – megvizsgálja, hogy jogszerű volt-e a közigazgatás tevékenysége és (utólagos) jogvédelmet biztosít, hogyha arra szükség van.

Lehetne persze hosszasan vizsgálni az Alaptörvény szabályait és összehasonlítani az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 6. és 13. cikkével, hogy milyen eltérések találhatók benne. Így például az, hogy az Alaptörvény tisztességes és nyilvános tárgyaláson tartja szükségesnek a fair eljárás biztosítását, az EJEE 6. cikke pedig ennél tágabban fogalmaz. Ezt az Alkotmánybíróság azonban megfelelően kezelte, és számos esetben kimondta, hogy nem csupán a tárgyalásnak kell tisztességesnek lennie, hanem az egész eljárásnak. A másik szembetűnő különbség a jogorvoslathoz való jog terminológiája, amelynek kapcsán szintén lehetne hosszasan merengeni,

3 Attól függően, hogy bírósági eljárásra sor kerül-e vagy sem.

4 Részletesen lásd F. ROZSNYAI Krisztina (2010): Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf. 1. sz. 22–30.

5 A hazai szakirodalmi álláspontokat is összefoglalóan lásd FAZEKAS Marianna (2017): Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2. sz. 31–41.

hogy ez vajon egy fordítástechnikai malőr vagy a jogorvoslat tudatosan szűkített értelmezése, hiszen amit az angol szövegben a jogvédelem jelent, jóval tágabb fogalom, mint a jogorvoslat. Itt sem érdemes azonban hosszasan időzni, hiszen a Legfelsőbb Bíróság, majd a Kúria megfelelő irányba vitte ezen elvnek az értelmezését; akárcsak az Alkotmánybíróság még korábban az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének segítségül hívásával.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája természetesen szintén fontos tételeket rögzít a tisztességesség fogalma kapcsán. A bírósági eljárásokra nézve a Charta az EJEE-hez kapcsolódik, s gyakorlatilag átveszi 6. cikkének rendelkezéseit. A megfelelő ügyintézéshez való jog szempontjából izgalmasabb a helyzet, hiszen az Alaptörvény a Charta Jó közigazgatáshoz való jogra vonatkozó 41. cikkét veszi szövegszerűen, de megcsonkolva át. Ennek részleteit most mellőzve, a továbbiakban az új szabályozást közép-pontba állítva elsősorban a hatékony jogvédelem egyes kérdéseit vizsgáljuk meg részletesebben.

## A közigazgatási perjogi kodifikáció

### *A kodifikáció célja*

A megvalósítandó cél nem volt kevesebb, mint az Alaptörvény XXVIII. cikkéhez kapcsolódóan a közigazgatással szembeni jogvédelmet erősebbé, hatékonyabbá tenni. Ezzel nagyon szorosan összefügg a polgári perrendtartástól (a továbbiakban: Pp.) való önállósodás: ennek legfontosabb célja az volt, hogy az önálló közigazgatási bírósági profilt megteremtse, pontosabban, a szabályozásban engedje rendszerszinten érvényre jutni, ami valóban az elmúlt 10-15 évben itt-ott a bírói joggyakorlatban már kezdett megjelenni, illetve már a Pp. XX. fejezetébe is egy-két helyen „beszivárgott”, így például a bizonyítás hivatalbóli elrendelésének lehetősége.

Egyértelművé kellett azt tenni, hogy a közigazgatási bíróságnak teljesen más a feladata, a bírónak más a szerepe, mint a polgári vagy a büntetőeljárásokban. Ez a közigazgatási bíráskodás funkcióinak az erőteljesebb érvényre juttatásán keresztül lehetséges. A szubjektív jogvédelmi funkció mellé, amelyet eddig szinte kizárólagosként ismert el a bírói gyakorlat fel kellett hogy sorakozzon expressis verbis is egyrészt az objektív jogvédelmi funkció, kicsit cizelláltabban mint eddig, de tartalmilag nem nagyon bővítve. Szintén meg kellett a perjogi szabályokban jeleníteni a regulatív funkciót, amelyet az egyedi döntéseken keresztül a közigazgatási jogalkalmazás jövőbeni irányára kifejti a közigazgatási bíráskodás. További fontos funkció a jogfejlesztő funkció, amely nem akkor tud megvalósulni, hogyha azt a perjogi szabályok deklarálják, hanem hogyha azt a szabályozás megfelelően alátámasztja, megteremti annak alapját. Ezt a célt szolgálják például az általánosabb, absztraktabb fogalmak a perrendtartásban, amelyek a bírónak nagyobb mozgásteret engednek.<sup>6</sup>

6 A funkciókról részletesebben F. ROZSNYAI Krisztina (2016): Perjogi önállósulás és különbírói jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 3–5.

A közigazgatási perjogi kodifikáció klasszikus értelemben vett kodifikáció volt nagyrészt, hiszen részben az uniós jogi szabályok miatt, részben egyszerűen a gyakorlati tapasztalatok miatt megjelentek a különböző ágazatokban már nagyon speciális perjogi intézmények, amelyek a közigazgatási perjogi gondolkodást tükrözték. Ezeket kellett egyrészt összegyűjteni, másrészt a Pp. XX. fejezetéhez kapcsolódó igen gazdag bírói gyakorlatot kellett vizsgálni, illetve ezen túl is, a hiszen a Pp. általános részének közel minden szakaszához kapcsolódott már valamilyen közigazgatási bírói gyakorlat, hogy azt a közigazgatási perekben kell-e, és hogyan kell alkalmazni. És nyilván cél volt az is, hogy egy magasabb absztrakciós szintre helyezzük a szabályokat, hogy valóban egy átfogóbb kódex legyen, ami mindenféle közigazgatási cselekvéssel szembeni jogvédelmet képes megvalósítani.

A kodifikáció előkészítése, menete során természetesen fontos szerepet kaptak a külföldi megoldások is, nem csak a hazai bírói gyakorlat és az azt lekövető perjogi szabályozás. Sajnos a német és a francia megoldás nagyon távol esik tőlünk, hiszen fényévekkel előznek meg minket dogmatikai fejlettség szempontjából, tehát hozzájuk kevéssé volt lehetséges egyből felzárkózni. Az egyéb kelet-európai országok, akik már hamarabb erre az útra léptek, s hasonló volt a kiindulási helyzetük, a polgári per jog szorításából való kilépéshez helyenként nagyon jól adaptálható megoldásokat közvetítettek a német modell felé való közeledéshez.

### *A hatékony jogvédelem elve, mint a kodifikáció vezérfonala*

A közigazgatási bíraskodás funkcióit, rendeltetését már a bevezető rendelkezések között megjeleníti a Kp. úgy, hogy kifejezetten alapelveket ugyan nem tartalmaz, de meghatározza, hogy mi a bíróság, és mi a felek feladata a közigazgatási perben. Összefoglalva a bíró legfontosabb feladata, hogy hatékony jogvédelmet biztosítson és ezt egy tisztességes eljárásban tegye, úgy, hogy az eljárási igazságosság és a perkoncentráció is érvényre tudjon jutni. A Kp. ezekkel a fordulatokkal utal egyrészt az Alaptörvény követelményeire, másrészt a perkoncentráció Pp.-beli alapelvére.

A bíróság első és legfontosabb feladata tehát – s ez mutatja talán a legjobban a polgári perjogi szabályoktól való elválás szükségességét –, a hatékony jogvédelem biztosítása.<sup>7</sup> A preambulum a jogvédelem és az annál szűkebb jogorvoslat fogalmait összeköti – ahogy ez a kapcsolat az Alaptörvény XXVIII. cikkéből is kiolvasható. Erre tekintettel az utóbbi fogalmat a preambulumon kívül a Kp. nem is használja, hiszen a hatékony jogvédelem biztosításában a jogorvoslathoz való jog érvényre juttatása is benne foglaltatik.

A hatékony jogvédelemnek nagyon sok iránya van, ezek közül legalább hármat tudunk azonosítani, amelyek a Kp.-ban megjelennek. Az egyik a jogvédelem hézag-

7 A hatékony jogvédelem elvéről részletesen lásd például BARABÁS Gergely (2018a): A Kp. 2. §-ához. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer; F. ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíraskodásban. *Acta Humana*, 1. évf. 1. sz. 117–130.

mentessége, tehát, hogy valóban minden kifelé irányuló közigazgatási cselekvéssel szemben igénybe vehető legyen valamilyen jogvédelmi eszköz. A másik az, hogy a fegyverek egyenlősége a perben biztosított legyen. Ez egy másféle egyensúlyi helyzetet jelent az esetek többségében, mint a polgári perekben. Szorosan összefügg ez a kérdéskör a bíróság objektív jogvédelmi funkciójával, amely a hatalmi ágak megosztásának rendjéből következő és a rendelkezési elvet hol lerontó, hol a felperes fegyvereinek erősítését szolgáló szabályokat eredményez.

Az időbeliség sikkja a harmadik aspektus. Mind a bíróság eljárása előtt, mind a bírósági eljárás után legyen jogvédelemre lehetőség. Ez utóbbinál egyrészt a végrehajtás felfüggesztése témakörhöz kapcsolódó ideiglenes jogvédelem kapott kiemelt szerepet. Másrészt részletesen szabályozandó volt az, hogy mi történik akkor, hogyha a közigazgatás „engedetlen” és nem tesz eleget a bírói ítéletnek: hogyan lehet ebben az esetben annak érvényt szerezni. Az időbeliség másik aspektusa az észszerű időn belüli eljárás kívánalmának érvényre juttatására. Bár tudhatjuk már az OBH elnöktől is, hogy ezen a téren nagyon jó helyezéseket kaptunk az európai mezőnyben, de nyilván ez azzal is összefügg, hogy sokkal szűkebb körben voltak bíróság elé vihetők a közigazgatási jogviták, mint számos más európai országban.<sup>8</sup>

Szintén lényeges a tartalmilag hatékony jogvédelem érdekében az, hogy a lehető legmagasabb szakmai színvonalon működjenek a bíróságok, de ez már egy olyan aspektusa a hatékonyságnak, amelyet a terjedelmi korlátok miatt nem érintünk.<sup>9</sup>

## A tisztességes eljárás maximája

Az Alaptörvény – ellentétben a közigazgatási bíráskodás rendeltetésével – szabályozza a tisztességes eljáráshoz való jogot, így felesleges és a Jat. szerint tilos is lett volna megismételni az arra vonatkozó rendelkezést a Kp.-ben. Ennél sokkal lényegesebb, hogy a részletszabályok szintjén úgy legyen szabályozva a bíróság eljárása, hogy az valóban tisztességesnek minősüljön mind az Alaptörvény, mind a fent említett nemzetközi és uniós dokumentumok és az azokhoz kapcsolódó bírói gyakorlat értelmében. A közigazgatási perjog kodifikációjának ehhez kapcsolódó koncepcióját jól tükrözik, összefoglalják azonban azok a rendelkezések, amelyeknek a funkciója a Kp. ezen alkotmányos összefüggésekbe való belehelyezése.<sup>10</sup>

A hatékony jogvédelem biztosítása, mint legfőbb feladat mellett a Kp. 2. § (2) bekezdése elsőként a tisztességes eljárás elvét hívja fel: a bíróságnak a hatékony jogvédelmet tisztességes eljárásban kell biztosítania. Ezt egészíti még ki a Kp. 2. § (3) bekezdésében az eljárás igazságosságának biztosítására való utalás és a perkoncentráció elvének felhívása. Így hozza tehát létre a Kp. a kapcsolatot az alkotmányos elvekkel, illetve

8 E helyezések értékelését lásd részletesebben F. ROZSNYAI (2016) 6.

9 A szakmaiság biztosításának mind szervezeti, mind eljárásjogi eszközei vannak. Lásd részletesen F. ROZSNYAI (2016) 6–9.

10 Minderről részletesen lásd F. ROZSNYAI Krisztina (2017): A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 235–242.

azoknak a speciálisan a perjog számára megfogalmazott egyes elveivel. A tisztességes eljárás mellett a koncentrált és költségkímélő pervitelt is nevesíti. Természetesen ezzel még nem teljes a kép, hiszen a felek kötelezettségei ezen elvek megvalósulásához szintén szükségesek, ezek részleteire azonban most időhiány miatt nem térünk ki. A Kp. 2. §-ában felhívott elvek egymástól nem választhatók el. Nagyon szoros kapcsolat van itt a hatékony jogvédelem és a tisztességes eljárás között, hiszen csak akkor lesz ténylegesen hatékony a jogvédelem, hogyha tisztességes az eljárás, az egyik a másik nélkül nem működik. Még ide kapcsolhatjuk a koncentrált pervitelt és az eljárási igazságosság érvényre juttatásának feladatait, amelyek tulajdonképpen e két elv konkretizálását jelentik egy-egy aspektusból: ezek tehát a hatékony jogvédelem biztosításába beletartozó részfeladatok.

## **A hatékony jogvédelem követelményrendszere és kapcsolata a tisztességes eljárással**

### *Hézagmentes jogvédelem és a tisztességes eljárás*

A hatékony jogvédelem kívánalma kapcsán a jogalkalmazói gyakorlatban – akár alkotmánybírói vagy kúriai, akár nemzetközi vagy uniós bírósági szinten – három fő irányt azonosíthatunk be.

Az egyik nagyon fontos eleme a hatékonyságnak, hogy hézagmentes legyen a jogvédelem. Ezt szolgálja a Kp.-nak a közigazgatási jogvita fogalmát szabályozó generálklauzulája, amely mindenfajta közigazgatási tevékenységgel szemben lehetővé teszi a bírósághoz fordulást, függetlenül attól, hogy az Ákr. alapján hozták-e meg azt az adott döntést, vagy esetleg nem is hoztak döntést, hanem mulasztásról van szó, vagy egy tényleges cselekményről.<sup>11</sup> A Kp. célja, hogy jogvédelmet biztosítson a közigazgatással szemben minden olyan jogviszonyban, ahol felmerül egyáltalán a jogvédelmi igény léte. A közigazgatási jogvita fogalmának meghatározásán túl – bár kétségtelen, hogy e tekintetben a generálklauzula jelentősége a legnagyobb – a Kp.-nak egyéb rendelkezései is a hézagmentes jogvédelemhez kapcsolhatók. Ilyen például azon, a bírói gyakorlatban kikristályosodott elvnek a rögzítése, hogy a bíróság a tartalom szerint fogja elbírálni az elé kerülő közigazgatási cselekményt, függetlenül attól, hogy minek nevezte el a közigazgatási szerv az ő határozatát, végzését, tájékoztató levelét: annak fogja tekinteni, ami a tartalmából következik, és nem fogja őt kötni, hogy mit mondott rá a hatóság. A generálklauzula értelmezése természetesen számos kérdést fel fog vetni a gyakorlatban, amelyek megválaszolása a hézagmentes jogvédelem elvének tartalommal való további kitöltését is szolgálja majd. A bírói gyakorlat ezen a téren már az 1952-es Pp., az Áe. és a Ket. rendelkezései alapján eddig is sokat tett, ez folytatódhat szélesebb körben a hatósági jogalkalmazás világán túl is.

11 Lásd részletesen BARABÁS Gergely (2018b): A Kp. 4. §. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.



A hézagmentes jogvédelem és a tisztességes eljárás egy összefüggését, és egyben a hatósági eljárásjog és a közigazgatási perjog interdependenciáját jól példázza az Alkotmánybíróság nemrég meghozott 9/2017. (IV. 18.) AB határozata,<sup>12</sup> amelyben egy keresetlevelet elkésettsége miatt visszautasító közigazgatási és munkaügyi bírósági végzést semmisített meg. A közigazgatási határozat jogorvoslati záradéka szerint az ügyfélnek 30 napja volt a keresetindításra, miközben az alapul fekvő jogszabályi rendelkezés azt 15 napban határozta meg. Az ügyfél bízva abban, amit a közigazgatási szerv leírt, a harmincadik napon nyújtotta be a keresetlevelét. A bíróság nemes egyszerűséggel pedig visszautasította a keresetlevelet elkésettsége miatt. Az ilyen esetekben a hatékony jogvédelem biztosítása, ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, nem állhat itt meg, hanem figyelemmel kell arra lenni, hogy a hatóság hogyan tájékoztatta az ügyfelet. A tájékoztatást mint reálcselekményt a bíróságnak itt megfelelően kell értékelnie, s hatékony jogvédelmet kell hogy biztosítson a közigazgatás hibás reálcselekményének következményeit orvosolva.

Egy másik aspektusa a hézagmentes jogvédelemnek, amelyre szintén rámutat az Alkotmánybíróság határozata, a nemperes eljárásban hozott titkári végzésekkel szembeni perorvoslat hiánya. A közigazgatási felsőbírósági gyakorlat alapján ugyanez lett volna a sorsa ennek a végzésnek. Már ha nem lett volna a Knptv. miatt kizárt mindennemű perorvoslat az ügyben. Ez a jogvédelmi hézag is megszűnik a Kp. és az Ákr.–Kp.-saláta<sup>13</sup> által bevezetett szabályok révén. A tisztességes eljárás elvének biztosítására tekintettel a közigazgatási nemperes eljárások körének radikális szűkítése történt meg. Nyilván teljesen nem lehet és nem is kell mellőzni a nemperes eljárásokat, hiszen vannak a közigazgatási eljárások között is olyan, jellemzően nem kontradiktórius eljárások, ahol a peres keretek érvényesíthetetlenek a kontradiktórium hiánya, illetve a gyorsaság követelménye miatt, mint például a helyszíni kutatás engedélyezése, ahol a közigazgatási bíró a nyomozási bíróhoz hasonló szerepkörben lép fel. A tisztességes eljárás egyes elemeit azonban itt is biztosítani kell. Így például a végzésekkel szembeni nemperes eljárás egy homogén körnek a nem homogén módon való kezelését jelenti az esetek többségében: a nemperes eljárásban titkár jár el, és adott esetben sokkal nagyobb jelentőségű ügyekről dönt, mint a bíró a határozattal kapcsolatos közigazgatási perben. Mindezt ráadásul úgy, hogy perorvoslatnak helye a titkár érdemi végzése ellen nincs. A tisztességes eljárás kívánalmának sokkal inkább megfelelő szabályozás lép 2018. január 1-jén hatályba egyrészt azáltal, hogy a nemperes eljárások helyét nagyrészt átvevő egyszerűsített perekben (Kp. XVIII. fejezet) (egyes)bíró dönt és határozataival szemben az általános szabályok szerint biztosított a perorvoslat, másrészt azáltal, hogy a fennmaradó nemperes eljárásokra nézve a perorvoslatok tekintetében már korlátozó szabály nincs a Knptv.-ben, és a Kp. egyszerűsített perre vonatkozó szabályai jelentik a háttérszabályokat; továbbá érdemi végzést titkár nem hozhat. Ez a hézagmentesség tehát az egyik iránya a hatékony jogvédelemnek.

12 ABK (2017) 10.

13 2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

### *A fegyverek egyenlősége és a tisztességes eljárás kapcsolata*

A másik irány, amelyhez az előbbi példa szintén köthető, a fegyverek egyenlőségének megteremtése. Ez sok szempontból máshogy alakul, mint a polgári perjogi gondolkodásban és ennek érdekében kellett sok helyen a hangsúlyokat a kodifikáció során eltolni. Az alaphelyzete a pernek teljesen eltérő: a felek nem mellérendeltségi jogviszonyban állnak egymással tipikus esetben, és ahol mellérendeltségi jogviszony van közöttük – ritka kivételektől eltekintve –, ott sincsen szinallagma: a szerződő fél közigazgatási szervnek a jogszabály különféle hatalmasságokat biztosít általában, akár közigazgatási szerződésről, akár közszolgálati jogviszonyról legyen is szó. A felek körülményeiben is nagy általában a különbség: a közigazgatási szervnek általában külön perképviselési apparátusa van, de ha nem, akkor is többnyire több erőforrást tud a pervitelre allokálni, mint a vele szemben álló jogalany. Ezért nehezebb is a fegyverek egyenlőségét biztosítani. Ennek alapelvi kifejeződése a bíróság közrehatási kötelezettsége. A fegyverek egyenlőségének a kérdése számos ponton érintkezik az objektív jogvédelem kérdéskörével is. Mégsem pusztán az a kérdés, hogy a bíró mikor folytathat le bizonyítást hivatalból és mit kell neki vizsgálnia. Ezeken túl is számos olyan részlet-szabály van, amelyeknek rendeltetése a fegyveregyenlőség biztosítása. Ilyen például a Kp. 25. §-a, amely szerint egyrészt a bíróság hivatalból állítja perbe a megfelelő közigazgatási szervet, ha a felperes rossz alperest perelt, vagy menetközben megváltozott a közigazgatási szervezetrendszer vagy a hatásköri szabályozás.

A felperesi feladatok nem csak a bíróságra háríthatók át, hanem az alperesre is. Ennek klasszikus, már 2005 óta bevett szabálya a bizonyítási kötelezettség megfordítása. Új, ilyen „feladat-átcsoportosítási” szabály, hogy amikor az alperes közigazgatási szerv tudomást szerez arról, hogy a hatásköre vagy ő maga meg fog szünni, akkor ezt be kell jelentenie a bíróságnak, amikor erről tudomást szerez<sup>14</sup> és nem a felperesnek kell kapkodnia a fejét, hogy hogyan kell értelmezni az új kormányrendeleteket.

Igen fontos új kapcsolódó szabály, hogy a bíróság ítéletében hivatalból rendelkezik arról a jogsértés megállapítása esetén, hogy hogyan kell a közigazgatási szervnek a közigazgatási tevékenység jogsértő következményeit elhárítani.<sup>15</sup> Egyetlen eddig szabályozott esetkore ennek a megismételt eljárásra vonatkozó iránymutatás volt, a jövőben ez a kör kiszélesedik. Így tehát akkor is, hogyha a felperes nem kéri, rendelkezik a bíróság például arról, hogy a jogellenesen beszédett bírságösszeget vissza kell utalni a felperesnek. Ez is azt szolgálja, hogy ne a felperes ügyességén múljon, hogy az ő jogsérelmét valóban ténylegesen és teljesen orvosolják-e, hanem ez igenis a bíróság jogvédelmi kötelezettségéből fakad, a tisztességes közigazgatási pernek ez is rész-eleme. Hasonló megfontolásból született az a szabály, hogy a bíróság a határozatában megállapított összeg megfizetésére – perben állása nélkül is – azt a szervet kötelezi, amelynek keretében a közigazgatási tevékenységet megvalósító közigazgatási szerv működik [Kp. 84. § (3) bek.]. Tehát a nem önálló közigazgatási szervek okozta per-

14 Kp. 25. § (3) bekezdés 2. mondat.

15 Kp. 89. § (3) bekezdése.

jogi nehézségek nem a felperest terhelik: ha például a vasúti igazgatási szerv döntését semmisíti meg a bíróság, azt a minisztériumot kötelezi a jogosulatlanul beszedett bíróság összegének megtérítésére, amelynek a szervezetébe a vasúti igazgatási szerv tartozik.

A fegyverek egyenlőségének erőteljesebb érvényre juttatását szolgálják azok a szabályok is, amelyek intenzívebb kommunikációt kívánnak a bíróság és a felek között elérni. Ennek egyik megjelenési formája az aktív pervezetés, amelyre nézve a Pp. szabályainak felhívásán<sup>16</sup> túl a Kp. a bíró feladatává teszi, hogy a jogvita ténybeli és jogi vonatkozásait tárgyalja meg a felekkel,<sup>17</sup> aktívan menedzselje a bírósági eljárásnak ezt a részét. A kommunikáció és a konszenzuális elemek előtérbe helyezését célozza a közvetítés és az egyezség szabályozása a közigazgatási perjogban,<sup>18</sup> és e jogintézmények szerveződését szolgálja a bíró azon kötelessége, hogy – amennyiben az ügyet arra alkalmasnak találja – az egyezségkötés elérését az általa célszerűnek ítélt módok valamelyikén megkísérelje.<sup>19</sup>

### *Az időszerű jogvédelem és a tisztességes eljárás kapcsolata*

A harmadik, talán legnehezebb irány, hogy időben is hatékonyak kell lennie a jogvédelemnek. Itt nemcsak magát a bírósági eljárást kell néznünk, hanem a bírósági eljárást megelőző, illetve az annak lezárását követő időszakot is. Vagyis háromrétegű kérdéskörrel állunk szemben.

Nagyon leegyszerűsítve a perkoncentráció elve adja meg a választ az eljárás észszerű időn belüli lefolytatására. A Kp. osztott perszerkezet nélkül kívánja ezt megvalósítani különböző preklúziós szabályokkal, számos eljárási cselekménynek az első tárgyalásig való megengedésével, az előkészítő tanácsulással és a perelőkészítés fesszítésével. Ez a vetülete az időszerűségnek mondhatjuk, hogy eddig is megfelelő volt: ezt az európai uniós összehasonlítások is mutatják. Nem szabad azonban az eljárás előtti és az eljárást követő jogvédelem kérdéséről megfeledkeznünk. Mert mit érünk egy gyönyörű bírósági ítélettel, ha az a már végrehajtott cselekmény révén kialakult, visszafordíthatatlan helyzetre tekintettel ténylegesen jogvédelmet nem tud biztosítani? Vagy hasonlóan, ha az ítéletnek az új eljárásra kötelezett közigazgatási szerv nem tesz eleget? E nehézségekre nézve is próbált a Kp. előrelépni. Az egyik irány az azonnali jogvédelem fogalmának a kialakítása és a végrehajtás felfüggesztése helyett egy absztraktabb szintre emelése, ahol a bírónak nem csak arra van lehetősége, hogy a végrehajtást felfüggeszse.<sup>20</sup> Nyilván ez a leggyakoribb dolog, de ugyanúgy lehetősége van ideiglenes intézkedések alkalmazására is, ami nagyon jelentős hatáskörbővülést jelent,

16 Kp. 71. § (3) bekezdése.

17 Kp. 71. § (2) bekezdés d) pontja.

18 Kp. XI. Fejezet.

19 FORGÁCS Anna (2018): A Kp. XI. Fejezetéhez. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.

20 Kp. IX. fejezet – Azonnali jogvédelem, Kp. 50–55. §.

és valóban jelentheti azt, hogy ténylegesen az immanens tartalma a jogvédelemnek meg tud jelenni már a határozathozatal előtt és tényleg biztosított lesz; amikor majd érdemben dönt a bíróság, akkor már nem a semmibe érkezik az a határozat.<sup>21</sup> A bírósági ítéletet követően pedig a teljesítés kikényszerítésére kialakított mechanizmusok lesznek azok, amelyek segítséget nyújtanak. Amennyiben a közigazgatás a bíróság ítéletének nem tesz eleget, és végrehajtásra a bírósági végrehajtásról szóló törvény értelmében fogalmilag nincs lehetőség – ez elsősorban a mulasztási ítélet és az új eljárásra kötelező ítélet esetében van így –, akkor a közigazgatási szervet a bíróság felhívja arra, hogy adjon magyarázatot, hogy miért is nem tette ezt meg. Kiderülhet ebből akár az is, hogy a bíró rosszul fogalmazta meg a rendelkező részt és nem lehet eleget tenni az ítéletnek, vagy a jogosult akadályozza a megismételt eljárást. Ha azonban a közigazgatási szerv nem tud elfogadható magyarázatot adni az ítélet teljesítésének elmaradására, akkor a bíróság azt szankcionálhatja. Nemcsak teljesítési bírság kiszabására kerülhet sor, hanem egyéb olyan hatékony intézkedéseket is megtehet a bíróság, amelyeket részben a Ket. 20. §-ából ismerünk: másik azonos közigazgatási szervet jelölhet ki a cselekmény elvégzésére, illetve a törvényességi felügyeleti szerv felhatalmazhatja a közigazgatási cselekmény elvégzésére. Ha ezek egyike sem jelent megoldást, akkor pedig ideiglenes intézkedéssel is rendezheti a helyzetet átmenetileg.<sup>22</sup>

Az időszerűségnek van még egy további aspektusa is, ami a két eljárás egymásutániságából, már említett összekapcsoltságából adódik. Ez a megváltoztatási jogkör, amely számos alkotmányossági kérdést vet fel. Így például, hogy szabad-e, és mennyiben, illetve hogyan szabad a bíróságnak megváltoztatási jogkört adni. Éppen az időbeni egység miatt, ami fennáll a két eljárás között, számos olyan eset képzelhető el, ahol az, hogy a bíró megváltoztatja a döntést, valójában a közigazgatás döntési szabadságának az elvonását nem jelenti, viszont jelentősen lerövidíti az eljárást. Érdemes közelebbről megnézni olyan országokat, ahol nincsen megváltoztatási jogkör, vagy nagyon szűkre szabott. Németországban például csak olyan fizetési kötelezettségeket lehet megváltoztatni, amelyeket nem mérlegelési jogkörben hozott a közigazgatás. De közben a közigazgatási bíró Németországban hozhat olyan ítéletet, amelyben részletesen meghatározza, hogy milyen új döntést kell hoznia a közigazgatási szervnek, tehát tartalmilag praktikusán megváltoztatási jogkört gyakorol ott is, csak éppen még egyszer sor fog kerülni jogorvoslati eljárásokra és elsőfokú eljárásra is. Ezekben az esetekben célszerű ezeket rövidre zárni és a megváltoztatási jogkört általánosabb keretek közé terelni.<sup>23</sup> És a megismételt eljárás eredményének előírására az alkotmányos perjognak szintén biztosítania kell a lehetőséget azokban az esetekben, ahol

21 Lásd továbbvezető hivatkozásokkal F. ROZSNYAI Krisztina (2015a): Konvergencia-folyamatok az ideiglenes jogvédelem témakörében. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére*. Budapest, Eötvös Kiadó. 203–211.

22 Kp. XXVI. fejezet – Az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás, Kp. 151–153. §§.

23 Kp. 90. §.

a megváltoztatási jogkör nem gyakorolható.<sup>24</sup> Itt a bírónak lesz nagyon nagy felelőssége, és szerepe abban, hogy meghatározza azt a kört, ahol az ügy természete lehetővé teszi. Bizonyosan nem egyik napról a másikra alakul majd ki a bírói gyakorlatban, hogy hol vannak a határok. Most annyit tudunk erre mondani, hogy ahol mérlegelési jogkör nélkül járt el a hatóság, ott nyilván ez egyértelműen lehetséges, és ezen a körön túl ott tud a bíróságnak megváltoztatási jogkörrel rendelkezni, ahol jogértelmezésbeli vita van. Nem kell attól tartani, hogy például az építési engedélyeket teljesen új tartalommal majd a bíróság fogja kiadni, hiszen ez már az ügy természete miatt, a speciális szakértelem szükségessége miatt eleve nem lesz lehetséges.

A megváltoztatási jogkör az 1952-es Pp. XX. fejezete és a kapcsolódó ágazati szabályozás alapján az esetek többségében adott volt, mégsem éltek vele a bírák. Ennek az egyik okát: a bíróság szakértelmét vagy informatikai felszereltségét meghaladó számítások elvégzésének szükségességét próbálja a Kp. elhárítani egy speciális eszközzel. A bíróságnak a közigazgatási szervvel ki tudja számoltatni a konkrét összeget, amelyre meg kell változtatni az ítéletben foglaltak alapján a közigazgatási határozatot.<sup>25</sup> Ezzel egy megismételt eljárás és egy újabb közigazgatási per elhárítható, és gyorsabban végérvényesen rendezik a jogvitát, hiszen a kiszámolt összeg – észrevételezési lehetőség biztosítása mellett – az ítélet részévé válik, és ezt követően nyílik meg a perorvoslati határidő.

## A hatékony (előrehozott) jogvédelem és a megfelelő ügyintézéshez való jog

Számos olyan hangsúlyeltolódás történt az Ákr.-ben is, ami a megfelelő ügyintézéshez való jogot és azon belül is a tisztességességet érinti.<sup>26</sup> Ezek a hangsúlyeltolódások részben a közigazgatási perjog visszahatásai – hiszen a közigazgatási perjog egyrészt védi, másrészt fejleszti a közigazgatási eljárásjogot<sup>27</sup> – és a már említett előrehozott jogvédelem erősítését szolgálják. Itt a területi korlátokra tekintettel most csupán egy vonatkozó kérdést vetünk fel röviden.

24 A legutóbbi Kp.-módosítás alapján a jogalkotó ezt nem így gondolja, lásd a teljesítési bírságra vonatkozó 152. § (1) bekezdését az 2018. évi XL. törvény 133. §-ával újra megállapító mondatot: „Nem alapozza meg a teljesítési bírság alkalmazását, ha a közigazgatási szerv a bíróság által előírt eljárási cselekmények hiánytalan foganatosítását követően – ha ezek hatására a bíróságtól eltérő jogi értékelésre jut – nem az új eljárás lefolytatására kötelező jogerős határozatban kifejtett jogi álláspontot foglalja el, illetve nem az ott meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza.”

25 Kp. 91. §.

26 Erről részletesen lásd HAJAS Barnabás (2017): Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 6. sz. 292–302.

27 Ezekről a kölcsönhatásokról lásd részletesen F. ROZSNYAI Krisztina (2015b): Külön, de mégis együtt. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest. 149–167., 152–154. Forrás: [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/761810/file/KET\\_2015\\_kotet\\_0611\\_vegl.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/761810/file/KET_2015_kotet_0611_vegl.pdf) (2018. 11. 01.).

Az eljárásjogi kodifikáció során felmerült, hogy a közigazgatás hallgatása elleni védelem legújabb eszközét, a függő hatályú döntést a hivatalbóli eljárásokra is ki kellene terjeszteni. Az e felvetés alapját képező igényre válaszul született meg a bírságolási jogkör elenyészésének egy sajátos, eljárásjogi esetköre az Ákr. 103. § (4) bekezdéssel. Ez a rendelkezés igencsak különbözik a Ket. 94/A. §-ától, amely az eljárás megindítását tiltotta meg egy bizonyos időn túl – azonban csak szubszidiárius jelleggel. Ennek alapján, ha jogszabály eltérően nem rendelkezett, nem volt indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul, vagy – jogellenes állapot fenntartása esetén – az a nap, amikor ez az állapot megszűnik. A Ket. tehát egy, az eljárás megindítására nyitva álló határidőt szabályozott. Ez az anyagi jogi elévülési szabályok tipikus szabályozási koncepciójától annyiban tért csak el, hogy az eljárás megindítására és nem a bírság kiszabására állapított meg határidőt.

Más típusú, valóban eljárásjogi korlátot jelent ehhez képest az Ákr. 103. § (4) bekezdése, amely az ügyintézési határidő kétszeres túllépéséhez köti a hatáskör elenyészését, azaz a bírságkiszabási tilalmat. Az Ákr. e szabálya a Ket. idézett szabályához képest abban is eltér, hogy kifejezetten a bírságolási és egyéb represszív jogkövetkezmények alkalmazására való jogkör gyakorlására állapít meg határidőt, tehát csak a szankcionálás szempontjából jelenti az eljárás befejezésére nyitva álló közhatalmi jogosítvány elenyészését az elévülési időn belül. Ez a megoldás reflektál arra a gondolatra, amelyet az Alkotmánybíróság a hatóságra és az ügyfélre vonatkozó határidők elmulasztása kapcsán a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban kifejtett.<sup>28</sup> Eszerint sértene a jogbiztonság alkotmányos követelményét, ha a határidőt túllépő hatóság döntését nem lehetne érvényesnek tekinteni. Ebben az esetben ugyanis vitás jogviszonyok tömege lezáratlanul maradna, ami sem köz-, sem magánérdekekkel nem lenne indokolható. Tehát a jogsértés elhárítása érdekében a határidő elmulasztása esetén is tud a hatóság még intézkedni, döntést hozni, e hatáskörei nem enyésznek el. Az Ákr. 103. § (4) bekezdésének szabálya az ügyintézési határidő túllépésének szankciója, itt a hatóság a késlekedése miatt veszti el felhatalmazottságát a szankcionálás tekintetében az eljárás lefolytatására, ami az elévülési határidőn belül bármikor megtörténhet. Elévülés hiányában az új szabályozásnak az a kitétele is védelmet nyújt az ügyfélnek, hogy vele szemben azonos ténybeli és jogi alapon új eljárás indításának nincsen helye. Ez a szabály tehát eljárásjogi irányból próbálja kezelni azt a tisztességségi követelményt, hogy a hivatalból eljárásokban is figyelembe kell venni az észszerű határidőn belüli döntéshozatal követelményét. Ha tehát a hatóság jelentősen túllépi a határidőt, akkor annak az lesz a következménye, hogy szankciót már nem alkalmazhat. Ez természetesen nem helyettesíti az anyagi jogi határidőkre vonatkozó általános szabályozást, ami, ahogy arra az 5/2017. (III. 10.) AB határozat<sup>29</sup> is rámutat, alkotmányos

28 ABH 1995, 351. [3.2.].

29 ABK (2017) 6.

szükségesség. Az Ákr.-nek ezek a szabályai az elévülési időn belül eredményezik a bírságolási jogkör elenyészését, de csak akkor nyújtanak segítséget, ha már van folyamatban eljárás.

Az Alkotmánybíróság által szükségesnek vélt általános szabályozást teremt meg a Szankciótörvény<sup>30</sup> szabályozása: „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha a jogsértő magatartásnak a szankció alkalmazására jogosult hatóság tudomására jutásától számított hat hónap eltelt (elévülés).”<sup>31</sup> E szubjektív, a hatóság tudomásszerzésétől számítandó határidőhöz járul egy objektív, az elkövetéshez igazodó határidő is, ezt ugyanezen paragrafus (4) bekezdése rögzíti: „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha az elkövetéstől számított három év eltelt.” Ezek az általános – szubszidiárius – szabályok a bírságolási jogkör elenyészésére nézve. Azon ágazati szabályok, amelyek másként szabályozzák az elévülést, továbbra is elsődlegesen alkalmazandók lesznek. Megfogalmazásuktól függően vagy a szubjektív, vagy az objektív határidőt írják felül, tehát a másik határidő e bírságokra is vonatkozni fog. Ha az anyagi jogi bírságot intézményesítő jogszabály nem rendelkezik a bírságolási jogkör elenyészésének, az elévülésnek az időpontjáról, akkor pedig az általános szabályt kell alkalmazni. Az anyagi jogi szabályozás elsődlegességére tekintettel az elévülési határidőn belül megindított eljárásban sem szabható ki az objektív elévülési határidőn túl bírság, az eljárás csupán a szubjektív határidőt szakítja meg.

### **Kitekintés: Az Ákr. és a Kp. közös jogvédelmi hálója**

Végezetül visszatérve a kezdő gondolathoz, hogy a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog együtt biztosítják a jogvédelmet, és részben ezért mindkét eljárás újra lett szabályozva, mindkét területen történtek előrelépések. Ezek azonban nem voltak egyformán nagy lépések: a közigazgatási eljárásjog ugyanis nem tartott lépést a Kp.-val. A pótlólagos jogvédelem köre nagyon szélessé vált, az előzetes, a közigazgatási eljárásjog révén megvalósuló jogvédelem hatókörét (köztük az Ákr. hatályát) azonban nem sikerült a jogalkotónak kiterjeszteni.<sup>32</sup> Ez azért probléma, mert a Kp. szabályai nem tudnak a megelőző eljárások megfelelő szabályozása és a kapcsolódó anyagi jogi szabályok nélkül optimálisan működni.

Az elmúlt években éppen azt látjuk, hogy a hatósági eljárásjogból folyamatosan „menekülnek” az ügyek. Gondoljunk csak a különböző elosztási döntésekre, mint például az állami támogatási ügyekre vagy a felszámolói névjegyzék összeállítására. Az az ágazat vagy ügycsoport, amely teheti, menekül a (hatósági) eljárásjogi szabályozástól. Ez nem új jelenség, mutatja ezt, hogy a jogvédelem hatékonysága érdekében

30 2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról.

31 „4. Elévülés” alcímének 5. § (1) bekezdése

32 Lásd a két kódex hatályáról részletesen FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita: Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.

a közigazgatási eljárásjog tárgyi hatályának kibővítése mára már réges-régi követelés, a Ket. megalkotásának indokai között is ez volt az egyik legjelentősebb érv.

A külföldi eljárásjogi kódexek és az uniós eljárásjog szabályozására javaslatot tevő ReNEUAL-mintakódex<sup>33</sup> is azt mutatják, hogy az általános eljárásjogi szabályok hatályát ki kellett volna terjeszteni minden kifelé irányuló cselekvésre, nemcsak a hatósági cselekvésekre, ahogy az a közigazgatási perjogban a generálklauzula révén meg is történt végre. A szerződésekre vonatkozó szabályokat is szükséges lenne általánosan szabályozni, akárcsak az egyéb, hatóságának nem minősített eljárásokat (mint például a köztisztviselési fegyelmi eljárásokat). A szervezeti integráció, a szakhatósági modell szinte teljes eltörlése még azt is felveti, hogy a hatóságon belüli döntéshozatali szabályok egy része is igényelne az ügyféli jogokkal való erős kapcsolat miatt ilyen általános eljárási szabályozást.

Ehelyett azonban az Ákr.-nek még a Ket.-hez képest, a hatósági eljárások területén is szűkült a hatálya, hiszen olyan eljárások, amelyek korábban legalább privilegizált eljárásként a Ket. hatálya alá tartoztak, mint például a versenyfelügyeleti eljárás vagy az adóigazgatási eljárás, kivett eljárásokká váltak. A jogalkotó a birtokvitákat sem próbálta visszahúzni az Ákr. hatálya alá, sőt – legalábbis a miniszteri indokolás szintjén –, azok mintájára „kiengedte” a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának eljárásait is. Hogy ennek a folyamatnak a talált tárgyakkal kapcsolatos jegyzői eljárásokra például milyen hatása lesz, vagy éppen milyen területeken fogja még a birtokvitákhoz hasonló hibás érvelés felütni a fejét és tovább szűkíteni az Ákr. hatályát, azt most felesleges, sőt káros lenne találgatni.<sup>34</sup>

Az előrehozott jogvédelem szélesítése, tehát olyan általános szabályok megalkotása, amelyek a hatósági jogalkalmazás teljes spektrumán, és az egyéb kifelé irányuló közigazgatási tevékenységekben egyaránt garanciákat jelentenének, most elmaradt. Ez azonban nem tragédia, pusztán azt eredményezi, hogy egy másféle egyensúlyi helyzet alakul majd ki az eljárásjog és a perjog között, mint ami jelenleg van. A bíróságok nagyon sok esetben rá lesznek kényszerülve arra, hogy az Alaptörvény megfelelő ügyintézéshez való jogra vonatkozó szabályai alapján próbálják meg értelmezni azt, hogy például a kamarai fegyelmi ügyben, vagy akár egy támogatási eljárásban mitől lesz tisztességes az ügyintézés. A közigazgatásnak az eljárásjog előli menekülése tehát végső soron vissza is üthet, hiszen a közigazgatás mozgásterét adott esetben a joggyakorlat ilyen irányú szerves fejlődése jobban beszűkítheti. Függetlenül attól, hogy az Alaptörvény a Charta 41. cikkéhez képest a hatósági eljárásokra szűkíti le a meg-

33 *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Forrás: [www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0](http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0) (2018. 11. 01.), a mintakódex tárgyi hatályáról lásd F. ROZSNYAI Krisztina (2017): Az uniós közigazgatási eljárásjog általános szabályozására tett javaslatok egyes kérdései. *Magyar Jog*, 64. évf. 10. sz. 644.

34 Részletesen a két törvény tárgyi hatályáról lásd FAZEKAS (2017d), és BARABÁS Gergely (2018c): Ákr. 7. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer. 67–86.; illetve KOVÁCS András György (2018): Ákr. 8. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer. 86–98.



felelő ügyintézéshez való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikkének alkalmazása során a jövőbeli értelmezési kérdések eldöntésében a Chartához kapcsolódó gyakorlat nem kell, hogy akadályt képezzen az AB és a bíróságok számára, sőt, nyilván segítséget is jelent majd. Elég csak szűrőpróbaszerűen *Az Alkotmánybíróság Határozatai* című hivatalos lapot fellapozni. Szembeötlő azon döntések nagy száma, amelyek a megfelelő ügyintézésel és a tisztességes eljárással kapcsolatosak.<sup>35</sup> A bíróságok tehát mozgásba hozzák, és az eddigi fejlődés fényében várhatóan egy, e problémákat kezelni tudó új egyensúlyi helyzet kialakulásához járulnak majd hozzá, amelyben valóban hatékony tud lenni a jogvédelem.

## Felhasznált irodalom

- BARABÁS Gergely (2018a): A Kp. 2. §-ához. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BARABÁS Gergely (2018b): A Kp. 4. §. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BARABÁS Gergely (2018c): Ákr. 7. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer. 2018. 67–86.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2010): Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf. 1. sz. 22–30.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2013): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana*, 1. évf. 1. sz. 117–130.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2015a): Konvergencia-folyamatok az ideiglenes jogvédelem témakörében. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzer Lajos tiszteletére*. Budapest, Eötvös Kiadó. 203–211.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2015b): Külön, de mégis együtt. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései: Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest. 149–167. Forrás: [https://jak.ppk.hu/uploads/articles/761810/file/KET\\_2015\\_kotet\\_0611\\_vegl.pdf](https://jak.ppk.hu/uploads/articles/761810/file/KET_2015_kotet_0611_vegl.pdf) (2018. 11. 01.)
- F. ROZSNYAI Krisztina (2016): Perjogi önállósulás és különbírósági jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 3–5.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2017a): A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 235–242.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2017b): Az uniós közigazgatási eljárásjog általános szabályozására tett javaslatok egyes kérdései. *Magyar Jog*, 64. évf. 10. sz. 640–648.
- FAZEKAS Marianna (2017c): Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 2. sz., 31–41.

35 Lásd például 2017. első félévéből a már idézett 5/2017. (III. 10.) AB határozat [ABK, (2017) 6., csatornabírság kiszabása határidőn túl] és a 9/2017. (IV. 18.) AB határozat [ABK, (2017) 10., kereset visszautasítása elkésettség miatt] mellett az éppen egy ilyen kivett eljárásra nézve, a választási eljárásban hiányzó közlési szabályok kapcsán hozott 6/2017. (III. 10.) AB határozatot [ABK, (2017) 6.].

- FAZEKAS Marianna (2017d): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita: Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.
- FORGÁCS Anna (2018): A Kp. XI. Fejezetéhez. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György szerk.: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.
- HAJAS Barnabás (2017): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 6. sz. 292–302.
- KOVÁCS András György (2018): Ákr. 8. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna szerk.: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer. 2018. 86–98.
- ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Forrás: [www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0](http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0) (2018. 11. 01.)

### ***Jogforrások***

2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról.
2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról.
- 5/2017. (III. 10.) AB határozat.
- 6/2017. (III. 10.) AB határozat.
- 9/2017. (IV. 18.) AB határozat.

## Quo vadis közigazgatási bírászkodás?

### *A közigazgatási bírósági szervezetrendszer átalakításával kapcsolatos kihívások*

SPERKA KÁLMÁN

*A közigazgatási bírászkodás reformja keretében a közigazgatási bírósági eljárásra vonatkozó szabályok megalkotása után jelenleg a közigazgatási bíróságok szervezetrendszerének megújítása van fókuszban. A tanulmányban a múlt és a jelen tapasztalatai alapján vonunk le következtetéseket a jövőre nézve, és hangsúlyozzuk, hogy a megújított közigazgatási bírászkodás akkor töltheti be társadalmi szerepét, ha hatékony, szolgáltató jellegű, a közigazgatási jogalkalmazást is érti, a társas bírászkodást tekinti alapvetőnek, törekszik az egységes jogalkalmazásra, a társadalmi változásokra érzékenyen és gyorsan tud reagálni, de politikamentes, független és stabil.*

#### ***Quo Vadis Administrative Jurisdiction? Challenges Connected to the Reform of the Structure of the Administrative Courts***

*Within the framework of the reform of the administrative jurisdiction, after creating the Code of Administrative Litigation, the new focus is the renewal of the structure of the administrative court system. In this essay we draw conclusions for the future on the basis of the experiences of the past and the present. We underline that the reformed administrative jurisdiction can fulfil its social function only if it is effective with a service provider nature, understands the administrative enforcement, considers the ruling in panel fundamental, aspires for consistency in the enforcement, is able to react to the social changes sensitively and fast but non-politicized, independent and stabile.*

#### **Bevezetés**

A közigazgatási bírászkodás átfogó megújítását a 2018. január 1-től hatályos közigazgatási perrendtartás<sup>1</sup> (a továbbiakban: Kp.) megalkotása után a közigazgatási bíróságok szervezetrendszerének reformja teheti teljessé.

1 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

Ahhoz, hogy ez az átalakítás megnyugtatóan, hosszú évtizedekre, időtállóan biztosíthassa a hatékony, színvonalas, versenyképes közigazgatási bíraskodást, figyelembe kell vennünk a szervezeti hagyományokat, a múltbeli pozitív és negatív tapasztalatokat; ehhez pedig ismernünk kell a történetét. A jövőbeli irányok meghatározásához a múlt elemzésén túl a jelen állapot górcső alá vétele is elengedhetetlen. A közigazgatási bíraskodás gyakorlati problémáiból, esetleges működési zavaraiából vagy éppen a jól funkcionáló adottságaiból tudunk ugyanis következtetni arra, hogy milyen lehet a megfelelő struktúra.

## A magyar közigazgatási bíraskodás múltja

### *Korai tapasztalatok*

A hazai közigazgatási bíraskodás korai tapasztalatairól nem csak jogtörténeti jelentőségük miatt érdemes beszélni.

Az egyfokú, független pénzügyi közigazgatási bíróság 1883-as létrehozását követően már 1897-ben megkezdte működését egy szintén egy fokon eljáró és a rendes bíróságoktól elkülönült királyi közigazgatási bíróság. A magyar királyi közigazgatási bíróságokról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk (a továbbiakban: törvénycikk) tervezetének előkészítésében részt vevő dr. Némethy Károly által írt kommentár szerint az önálló, a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróság létrehozásának célja a közigazgatási szervezettől való függetlenség, a gyors, szakszerű, az állami közérdeket és a magánfelek érdekeit egyaránt szem előtt tartó ügyintézés biztosítása volt. Mind az államnak, mind a közigazgatási jogviszonyban részes magánfeleknek érdeke fűződik ugyanis ahhoz, hogy a közigazgatási szervek egységesen, a megalkotásuk céljának megfelelően értelmezzék a jogszabályokat. A hatóságok határozataival szembeni, bíróság előtti jogorvoslat bevezetésével a bíróságnak lehetősége nyílt az egységes jogértelmezés kialakítására a jogbiztonság és a felek érdekeinek védelmére. A közigazgatási szervezettől elkülönült közigazgatási bíróság a feladatát akkor láthatja el megfelelően, ha tagjainak ítélkező tevékenysége során a függetlenség biztosított. A törvénycikk 2. §-a ezért tartalmazta azt, hogy a politikai kompromisszum eredményeként, kizárólag egyfokúként létrejött közigazgatási bíróság ítélőbírái, személyzete az azonos szintű rendes bíróság – a kir. Curia – ítélőbíráival, személyzetével azonos rangban állnak, függetlenségüket azonos jogszabályi rendelkezések biztosítják. A törvénycikk, illetve a hozzá kapcsolódó közigazgatási bírósági ügyrend szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság megszűnésével annak bírái és teljes nem bírói státuszban lévő személyzete az újonnan felállított közigazgatási bíróságba olvadt be, rangját, illetményét megtartva. Az ítélőbírák elmozdítására, fegyelmi felelősségre vonásukra csak törvényben meghatározott feltételek mellett és eljárási rendben kerülhetett sor.<sup>2</sup> Az egyébként reformatórius jogkörrel rendelkező bíróság többfokúvá tételére volt

<sup>2</sup> Dr. Pethőné dr. Kovács Ágnes kutatása nyomán.

szándék, azonban ezek hamvába holt kísérletek voltak, olyannyira, hogy az 1949-től<sup>3</sup> nemcsak a közigazgatási bíróságot, hanem a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát is megszüntette az akkori jogalkotó.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény<sup>4</sup> (a továbbiakban: Áe.) hatálybalépését<sup>5</sup> követően igen szűk körben és korlátozott módon újra megvolt az elvi lehetőség a bírói felülvizsgálatra, ez azonban nem ért többet, mint a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának ugyanezen időben betöltött alkotmányvédelmi tevékenysége.

1973-tól a polgári eljárásjogban szabályozták az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását.<sup>6</sup> Ez az 1981. évi 25. tvr.-ben már „bírói felülvizsgálatként” szerepelt. Az 1981. évi I. törvény lehetővé tette a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát, de azok körét a 63/1980. (XII.5.MT) minisztertanácsi rendelet határozta meg.<sup>7</sup>

### *A rendszerváltás után*

Szegényes körülmények között ugyan, de az 1991. évi XXVI. törvény<sup>8</sup> 1991. június 27-i hatálybalépésével megtörtént a közigazgatási bíraskodás újjászületése, július 1-től elkezdtek működesüket a közigazgatási bíróságok – valójában azok a bírák, akik közigazgatási ügyeket, pereket kezdtek el tárgyalni. Tényleges előzmények hiányában ez nem volt könnyű. A bírák egy része polgári gyakorlattal rendelkezett, másik része fogalmazóból vagy titkárból avanszált pályakezdő közigazgatási bíróvá, harmadik része pedig az akkori államigazgatásban dolgozóként érezte úgy, hogy szeretné megméretetni magát közigazgatási bíróként. A szervezet egészére, a városi bíróságtól a megyei bíróságokon keresztül a Legfelsőbb Bíróságra is jellemző volt a bizonytalanság. A megyeszékhelyeken működő elsőfokú bírák döntéseinek fellebbviteli fórumaként megyei bírói tanácsok jártak el, akik a közigazgatási ítélezést az elsőfokú döntéseken keresztül igyekeztek megtanulni.

A születés során rengeteg gyermekbetegséggel kellett szembenéznie a szakágnak, amelyek egyrészt az új jogszabályokhoz kapcsolódó bírói jogértelmezési nehézségekből fakadtak, másrészt a fórumrendszer elnyúlt voltából, hiszen a lelkes, újdonságot szerető jogkereső állampolgárok a fórumrendszer teljességét kihasználták (ez a kétfokú államigazgatási eljárás mellett három fokú közigazgatási pert, így összesen öt fokot jelentett); harmadrészt abból, hogy ráérezve a közigazgatási pereskedés ízére, egyre több eljárást indítottak. Míg az 1980-as években államigazgatási ügy évente 1200–1300 volt, ez 1991-ben 5000-re, 1993-ban már 25 ezerre emelkedett,

3 A közigazgatási bíróságot az 1949. évi II. törvény számolta fel.

4 1957. évi IV. törvény.

5 1958. január 1.

6 1972. évi 26. tvr. XX. fejezet.

7 Infojegyzet 2016/47. 2016. október 6. Forrás: [www.parlament.hu/infoszolg](http://www.parlament.hu/infoszolg) (2018. 11. 01.).

8 A törvény preambuluma szerint a jogalkotó a „közigazgatási bíraskodás teljes körű megteremtéséig”, vagyis átmeneti jelleggel kívánta rendezni a kérdést.

és 1997-ben elérte a csúcst jelentő 40 ezer darabot.<sup>9</sup> A fórumrendszer ilyen mértékű szétnyújtása és a nagy pereskedési hajlandóság szükségszerűen az eljárási időtartam jelentős megnövekedését, a közigazgatási és peres eljárás elhúzódását eredményezte. Emellett az öt fórum a korántsem koherens jogszabályokat többféleképpen értelmezte. Bár elindult a közigazgatási bírák képzése, ez soha nem lehetett naprakész, ekként a hatékony problémamegoldást sem segíthette.

### *Közel tíz év közigazgatási bíráskodás tapasztalatai*

A jogalkotót a felmerült problémák az addigi szabályok átgondolására, megváltoztatására sarkallták. Bár a rendszerváltást követően folyamatosan fellángoltak, az 1990-es évek végére elcsendesedtek az önálló, a bírósági szervezeten kívüli közigazgatási bíráskodás felállítására vonatkozó elképzelések, az átalakítás és fejlődés útját a bírói szervezeten belüli szervezeti változások jelentették.

A közigazgatási perek megyei bírósági hatáskörbe kerülése 1999-től már ezt az utat jelezte. Erre a hatásköri változásra a Legfelsőbb Bíróság erőteljes támogatása mellett került sor az ügyszak presztízsének elismeréseként annak hangsúlyozásával, hogy a közigazgatási perek sokszor összetett, nehéz megítélésű és nagy munkatartalmú ügyek. Az is fontos változás volt, hogy a megyei bíróság jogerős ítéletet hozott, ami kedvezően befolyásolta a pertartamot. A hatásköri módosulás folytán igazgatási és szakmai szempontból is hatékonyra vált a működés, annak ellenére, hogy a közigazgatási bírák kevesen voltak (a nagyobb megyékben két-három fő, a kisebb megyékben általában csupán egy fő), ami kevés szakmai konzultációra nyitott lehetőséget.<sup>10</sup>

Nem oldódtak meg viszont azon problémák, amelyek a bírósági szervezetnek a közigazgatási bíráskodáshoz való ambivalens viszonyából fakadtak. A polgári kollégiumok kebelében működő közigazgatási bírák magányosságából azonban egymásra utaltság is következett, amely pozitív irányú változásokat eredményezett. A képzési rendszert a saját képére alakította a közigazgatási bíráskodás, és új erőre kapott a problémák országos feltárása, megvitatása és megoldása.

Az ügyek területi megoszlása, a központi régió, illetve egyes vidéki megyék leterheltsége örök probléma volt, ez azonban nem kizárólag a közigazgatási rendtartásbéli, hanem általános bírósági kérdésként is jelentkezett.

Bár jelentős volt a fluktuáció, azonban 10 év alatt mégis kialakult egy olyan bírói kar, amely az ügyszakot magáénak tekintette, és rendelkezett olyan problémamegoldó képességgel, amely a közigazgatásban, illetve a közigazgatási döntésekben megjelenő kérdések valamennyire egységes kezelését tette lehetővé. A kihívások ellenére a folyamatos hatáskörbővüléssel együtt járt a közigazgatási bíráskodás szakmai, szerve-

9 PETRIK Ferenc (2001): Közigazgatási bíráskodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete. *Jogtudományi Közöny*, 56. évf. 11. sz. 457.

10 KALAS Tibor (2017): A közigazgatási bíráskodás fejlődéséről és mai állapotáról. In DARÁK Péter – KOLTAY András szerk.: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press. 411.

zeti fejlődése. A 2000-es évek végére megalkották azon fogalmi, dogmatikai alapokat, amelyek a civilisztikai, büntetőjogi területen természetszerűleg már korábban rendelkezésre álltak.

### *Út a közigazgatási perrendtartás (Kp.) megalkotásáig*

A magyar joganyag legalább 80%-a közigazgatási anyagi jog – a maradék 20%-on osztozik a polgári jog és a büntetőjog –, amelynek állandóan változó élethelyzetekhez kapcsolódó változása szinte szükségszerű. A jogalkotó által megfogalmazott, a jogviták mielőbbi, gyors lezárásában megjelenő igény akkor érhet célt, ha azt egy viszonylag állandó közigazgatási hatósági és perrendi szabályrendszer keretében alkalmazzák. A jogalkotó ugyan a Pp.<sup>11</sup> és az Áe., majd a Ket.<sup>12</sup> módosításával a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának máig ható alapjait megteremtette, azonban mindez jelentős korlátokat is magában hordozott.

Kezdetben, mivel a közigazgatási bíró a Pp. általános szabályainak figyelembevételével, a Pp. XX. fejezete szerinti különbségek mellett járt el, a közigazgatási bíraskodást csupán a polgári egyfajta sajátos változatának tekintették. A polgári per szabályait a közigazgatási jogviszonyokra ugyanakkor sokszor csak erőltetetten lehetett alkalmazni, erre jó példa a beavatkozó eljárása a közigazgatási perben, amelyet a Kp. már az érdekelt fogalmával váltott fel.<sup>13</sup> Általános probléma volt, hogy a polgári perrendtartás bármely módosítása szükségszerűen kihatott a közigazgatási perekre, még akkor is, ha ott pont az ellenkező célt érte el.

A Pp.-től elkülönült, önálló közigazgatási perrendtartást elsősorban az indokolta, hogy a polgári per alaphelyzete gyökeresen eltér a közigazgatási perétől. Az eredeti Pp. a polgári jogviták elbírálására született, ahol az autonóm jogalanyisággal rendelkező felek mellérendeltségi pozícióban vannak. Az általános szabályok között nehezen értelmezhető, hogy a közigazgatási pert egy hatósági eljárás előzi meg, ahol törvényben szabályozott módon már megállapították a tényállást. A bírói gyakorlat tükrében kétség kívül leszögezhető, hogy a közigazgatási perekben a felek eljárásjogi szempontból ugyan egyenlőek, azonban szakmai, szociológiai szempontból korántsem. A közigazgatási, hatósági eljárásokban valójában a hatóság szakmai tudását, szervezetrendszerét, pozícióját tekintve erőfölényben van, és ez a közigazgatási peres eljárásban sem tud teljes mértékben mellérendelt viszonyná válni. A közigazgatási perben szereplő ellenérdekű fél lehetőségeit tekintve nem áll azonos szinten a professzionális szervezettel, annak képviselőjével, ezen egyensúlytalanságot pedig a polgári perre vonatkozó szabályok nem tudták kiküszöbölni. A hatóságok több esetben szolgáltató jellegű feladatot is végeznek, de a közigazgatási szervek egyik alapvető feladata mégis a közérdekkel ellentétes egyéni érdek érvényesülésének megakadályozása. A közigazgatási perben nem két magánérdek feszül egymásnak, hanem a hatóság és az ügyfél közötti

11 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.

12 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

13 KALAS (2017) 416.

közigazgatási anyagi jogi érdek, tehát a közjogi természetű jogviszonyt a közérdeket megtestesítő jogszabályoknak megfelelően kell a bíróságoknak rendezni. A közigazgatási bírászkodásnak az a feladata, hogy orvosolja a törvénysértést, azaz a rendelkezésre álló eszközökkel a közigazgatást a törvényes keretek között tartsa.

A közigazgatási bírászkodás két évtized után feszegette határait azért is, mert a Pp. XX. fejezet egyedi aktus felülvizsgálatot vett alapul, mégis ekkorra már más közjogi területek (például választási bírászkodás, kamarai határozatok felülvizsgálata) is a közigazgatási bíróság feladatköréhez tartoztak.

A 2000-es évek végére felmerült a Pp. XX. fejezetének toldozgatása-foltozgatása helyett egy új közigazgatási perrendtartás megalkotásának gondolata, amely karöltve járt a közigazgatás eljárásrendjének megújításával. A közigazgatásban felszínre bukkanó gondok ugyanis rendre átgyűrűztek a közigazgatási perekbe. A korábbi eljárási szabályok folyamatos változtatása miatt, az ideiglenes jelleg negatív hatásaira, illetve a jogállamiság követelményeire is figyelemmel szükséges volt önálló közigazgatási peres eljárás megalkotása, amely átfogóan és teljeskörűen állapítja meg a vonatkozó szabályokat. Olyan átlátható, világos fogalmakkal dolgozó, a lehetőségekhez képest rövid, a közigazgatási eljárási szabályokra épülő eljárási rendre volt szükség, amely a közigazgatási jogviták hatékony, szakszerű, időszerű, a szubjektív és az objektív jogvédelmet is kellőképpen szem előtt tartó lezárására nyújt hatékony megoldást.

A kodifikációs munkában az Igazságügyi Minisztérium által létrehozott kodifikációs bizottság eleinte önállóan, később az Államreform Bizottság munkájához kapcsolódóan látott el vezető szerepet. A bizottságban képviseltették magukat közigazgatási szakemberek, közigazgatási bírák, valamint a közigazgatás tudományának reprezentánsai. Az önálló közigazgatási perrendtartás megszületett végül és 2018. január 1-jén hatályba lépett.

### *Az Alaptörvény által hozott változások*

A közigazgatási bírászkodás alakulásában 2011 volt az újabb kilométerkő. Az alkotmányos kodifikáció során komoly szakmai viták folytak arról, hogy milyen hatása lehet a közigazgatás olyan kontrolljának, amely nem része a bírói hatalmi ágnek. Magyarország Alaptörvénye a közigazgatási bírászkodás jövőjét végül a bírósági szervezetrendszeren belül jelölte ki, külön bírósági feladatként meghatározva a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését.<sup>14</sup>

### *Önkormányzati normakontroll*

Az Alaptörvényhez kapcsolódó átalakulások között a közigazgatási bírászkodás új területének, az önkormányzati normakontrollnak kiemelkedő társadalmi jelentősége van. Az Alaptörvény hatálybalépésekor hatályos 25. cikk (2) bekezdés *b)*, *c)* és *d)* pont-

<sup>14</sup> KALAS (2017) 412.



jai szerint a bíróság dönt nemcsak a közigazgatási határozatok törvényességéről, de az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényalapú jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról is. A jogszabály törvényességi felülvizsgálata merőben új feladat volt az egyedi ügyben hozott határozatok bírósági ellenőrzéséhez képest. E jogállami feladat mindazonáltal nem új, azt évtizedekig az Alkotmánybíróság látta el, ennél fogva az ott felhalmozott szakmai tapasztalat a kúriai eljárásokban is hasznosulhatott.

### *A jó közigazgatás és a jó közigazgatási bíraskodás*

Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikkének (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. Az Alaptörvény előtti alapjogi megközelítéshez képest novum volt a XXIV. cikk, amely a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is alapjogként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. A rendelkezés – ahogyan arra az indokolás kifejezetten utal is – az úgynevezett jó közigazgatás<sup>15</sup> jogállami követelményének alapjogi dimenzióját teremti meg a magyar alapjogi rendszerben. Az Alaptörvény e két rendelkezése azt üzeni, hogy a bíróságnak ezentúl nemcsak a saját eljárását illetően kell a tisztességes eljárás alapjogi követelményére ügyelnie, hanem a közigazgatási bíraskodás révén azt is biztosítania kell, hogy a közigazgatási szerv eljárása és döntése is megfeleljen e kívánalomnak. A jó közigazgatás egyik követelménye tehát a jó bírói kontroll. A bírói kontroll viszont csak akkor lehet jó, ha biztosítja a közigazgatás legfontosabb elveinek érvényesülését, a jogszerűséget és a közérdek védelmét. Mindezek alapján megállapítható, hogy jó közigazgatási bíraskodás nélkül nemcsak jó igazságszolgáltatás nincsen, de jó közigazgatás sincs.<sup>16</sup>

### **A magyar közigazgatási bíraskodás jelenkori kihívásai**

Az Alaptörvény, valamint a kapcsolódó sarkalatos törvények alapján a közigazgatási bíraskodás önálló és külön szervezeti, igazgatási formában folytatta működését 2013-tól. A szakmailag önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítása noha előremutató volt, mégis magában hordozott bizonyos problémákat.

Az évtizedes tapasztalattal rendelkező közigazgatási ügyeket tárgyaló bírák jelentős része a törvényszékeken maradt, mivel visszalépésnek érezte a járási szinten működő közigazgatási és munkaügyi bíróságokon történő tevékenykedést.

15 A „Good Governance” (jó közigazgatás) a társadalom- és szervezetirányítás művészetét fedi le.

A kanadai Jacques Bourgault nézete szerint négy alapeleme van, amelyek közül az egyik az az elvárás, hogy a közigazgatás feletti ellenőrzés legyen folyamatosan jelen. Lásd: F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 28.

16 SZABOLCSI László (2015): *Közigazgatási bíraskodás és jó közigazgatás – Az önálló közigazgatási perjog megalkotása felé mutató tendenciák. Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 1. sz. 103–112.

A több évtizede már megtárgyalt, lezárt eljárásjogi problémák (például kereseti kérelemhez kötöttség, végrehajtás felfüggesztése, beavatkozás kérdésköre, bizonyítási teher, a bizonyítási eszközök perben történő felhasználhatósága) újra előtérbe kerültek, és ez konfliktusokhoz vezetett (amelyeket sokszor ki is használtak perbeli pozíciójuktól függően a peres felek).

Megmaradt a régiók közötti aránytalanság, a központi régió hátrányára.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság és a Kúria közötti távolság megnőtt, amely a jogorvoslati fórumrendszer sajátosságaira is tekintettel negatívan hatott ki a Kúria reakcióidejére, ezen túlmenően pedig leszűkítette azt a karrierutat, amely egyéb üzszakos bírák számára rendelkezésre állt. A közigazgatási bírák karrierlehetősége kapcsán elmondható, hogy ebben a struktúrában a polgári vagy büntető üzszakos bírákhoz képest kevésbé volt biztosított a többszintű – járási, törvényszéki, ítélőtáblai, végül kúriai – előrelépés, mivel lényegében csak az elsőfokú, ráadásul a legalacsonyabb járási szint létezett, azután a Kúria.

### *Hatékonyság*

#### *A hatékonytást befolyásoló tényezők*

Az újonnan kinevezett bírák közigazgatási ügyeket illetően nem rendelkeztek tapasztalattal, vagy ítélezésüket a polgári jogi, magánjogi szemlélet hatotta át, de előfordultak szemléletbeli különbségek a közigazgatási és a munkaügyi perek tárgyaló bírák között is.

További nehézség volt, hogy főleg a központi régiót érintően továbbra is nagy volt a fluktuáció.

Ami a létszámbeli adottságokat illeti, a közigazgatási bírának a bírói szervezetten belül csekély az arányuk: Magyarországon ténylegesen az üzszakban ítélezők száma megközelítően 100-150 fő, ami a kb. 3000 fő körüli hazai bírói létszámhoz képest nem tekinthető jelentősnek.<sup>17</sup> A létszámfejlesztés nyilvánvalóan meghaladja a bírósági szervezet lehetőségeit, mivel nem áll rendelkezésre megfelelő számú, kellő szakmai gyakorlattal rendelkező bírósági titkár. Egy ilyen helyzet felveti a külső szakemberek bevonását, ami akkor és most is komoly szakmai vitákat eredményez. A közigazgatási bírák közé mindig is érkeztek kisebb számban, elvéve a közigazgatásból szakemberek, ami kifejezetten jót tett a bírói karnak. Ezt a hasznosságot viszont árnyalja néhány körülmény. A közigazgatásban dolgozók erősen specializálódnak (az adóhatósági szakemberek például jellemzően nem értenek a gyámhatósági vagy idegenrendészeti kérdésekhez és fordítva). A közigazgatási bíráskodásban széles körű szakmai (anyag jogi) ismeretekre van szükség, mivel igen változatos ügycsoportok tartoznak az üzszakhoz.<sup>18</sup> A rendkívüli ügyváltozatosságot mutatja, hogy egy átlagos

17 KALAS (2017) 418.

18 Például adatvédelem; adó, vám, jövedék, illeték; agrárigazgatás; állampolgárság; állattartás; állatvédelem; állategészségügy; autonóm államigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége; bányászat;

kiosztással rendelkező közigazgatási bírónak 25-30 nagyobb jogterületet kell ismernie azzal, hogy ezek mellett rendszeresen megjelenhetnek egyedi ügyek is. Minden túlzás nélkül állítható, hogy a közigazgatási rendkívül sokrétű anyagi jogi tudást igénylő szakág. A közigazgatási perek egyik sajátossága, hogy sok esetben a jogkereső állampolgárok igen széles körét érintik (például termőfölddel kapcsolatos jogviták), vagy nagy közérdeklődésre tartanak számot (például választási ügyek, médiaügyek), vagy egyenként, illetve összességükben kiemelkedő jelentőséggel bírnak a költségvetésre való kihatásuk folytán (például állami támogatás, pénzügyi perek, frekvenciaügyek).

A közigazgatási bírónak a kis létszám miatt – ahogyan arról fentebb már többször is szó volt – kevés a konzultációs és a képzési lehetősége. Ez azért figyelemre méltó körülmény, mert a bíró nem élhet elefántcsonttoronyban. Bár hivatásának sarkalatos eleme, hogy döntéseit a törvénynek és a saját lelkiismeretének alárendelve hozza meg, függetlenségét nem csorbítja, sokkal inkább erősíti a szakmai közösség támogatása. Ez szolgálja azt az alapvető elvárást, hogy a társadalmat is megnyugtató döntések születessenek. A konzultációs lehetőségek megerősítése mellett a tanácsban való eljárás erősítése vagy kizárólagossá tétele ennek szintén fontos sarokköve lehetne.

A közigazgatási bírói kar külső szakemberekkel történő részbeni feltöltése során korántsem elhanyagolható pszichológiai körülmény, hogy a bírói munkával az állandó döntési helyzetből, a határidők betartása miatti feszített munkatempóból adódóan folyamatos feszültség adódik, amit nem mindenki képes kezelni, különösen úgy, ha ahhoz a bírósági fogalmazóként, majd titkárként eltöltött gyakorlat folytán nincs „hozzáedződve”.

Szükséges megemlíteni azt a problémát is, amely a közigazgatási bíráskodás megszületése óta folyamatosan fennáll. 1991 óta a közigazgatási perre vonatkozó törvényi szabályokat száznál több alkalommal módosították, a közigazgatási hatósági eljárásra, sőt a speciális bírósági eljárásokra a Ket.-en kívül több tucat törvény tartalmazott – olykor egymásnak ellentmondó – rendelkezést, ami jól mutatja, hogy a közigazgatási eljárásjogra semmiképpen sem a stabilitás, állandóság, sőt megkockáztatom, a világos szabályozás volt jellemző, amelynek egyenes következménye a bizonytalan,

---

borászati ügy; csatornabírság; egészségügyi igazgatás; élelmiszer-ellenőrzés; energia; építésügy; erdősziget/erdőgazdálkodás; esélyegyenlőségi ügy; fegyvertartás; fogyasztóvédelem; földforgalmi ügy; gyámhatósági ügy; gyógyszer-forgalmazás; gyülekezési jog; helyi adó; hírközlés; médiahatósági ügy; hulladékgazdálkodás; idegenrendészet; ingatlan-nyilvántartás/földhivatali ügy; kamarai ügy; katasztrófavédelmi ügy; kárpótlási ügy; kijelölési, kizárási ügy; kisajátítás; korlátozási kártalanítás; környezet- és természetvédelem; növényvédelem; közbeszerzés; közlekedéssel kapcsolatos ügy; közlekedés-igazgatás (légi, földi, vízi, vasúti); külföldön megvalósult közigazgatási cselekmény; műemlékvédelmi, örökségvédelmi ügy; népszavazás; oktatás; önkormányzati ügy; pénzügyi felügyeleti ügy; rendőrhatalom ügy/igazgatásrendészet; rendkívüli haláleset; szerencsejáték; támogatási ügy; talajvédelem; vadászati ügyek; választási ügyek; versenyügy; vízügy; zaj- és rezgésvédelmi ügyek. 2018. január 1-jétől a Kp. szerint a fentiekén túl a társadalombiztosítási ügyek (nyugellátással, egészségügyi ellátással kapcsolatos ügyek); közszolgálati jogviták; munkaügyi ellenőrzés, munkavédelem, foglalkoztatási ügyek. Ide sorolható az „egyéb” kategória is, amelybe az atipikus vagy a jogszabály és hatáskörváltozás miatt még be nem sorolható pertípusok tartoznak.

egymásnak ellentmondó döntésekben megtestesülő jogalkalmazás volt. Mindez még a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásokban is tetten érhető.

Jelenleg éves viszonylatban a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon 25-27 ezer-nél is több közigazgatási per indul, beleértve a korábban a munkaügyi bírák által tárgyalta, de közigazgatási pernek minősülő jogvitákat.

A közigazgatási eljárás hivatalból vagy kérelemre történt megindulása és a rendkívüli jogorvoslat kapcsán indult eljárás befejezése között átlagosan két-három év telik el. Gyakran előfordul, hogy a közigazgatási vagy a peres eljárást egy vagy több alkalommal megismétlik, ekkor ez az időtartam öt, de extrém esetben akár tíz évre is növekedhet amellet is, hogy az eljárást hatóságok és bíróságok a rájuk vonatkozó határidőket betartották. Ugyanakkor a jogalkotó és a jogkereső ügyfél szempontjából az egyik legfontosabb érdek a jogvita mielőbbi befejezése, amelyet az eljárásrendünk a határidők lerövidítésével és a soronkívüliség gyakorlatilag kivételes szabályból általánossá tételével érte el. A hatásköri szabályok átszabása átmeneti, nem hosszan tartó megoldást hozott.

A gyorsaság ugyanakkor nem lehet kizárólagosan elérendő cél, az nem mehet a szakmaiság, a döntés alaposága, a döntéshozási függetlensége rovására. A bíróság a közigazgatás feletti külső kontrollt akkor tudja hatékonyan ellátni, ha kellőképpen felkészült szakmai gárdával, az ítélezést megfelelően és hatékonyan biztosító háttérszakemberekkel és tárgyi eszközökkel rendelkezik.

### *Mennyire hatékonyak a közigazgatási bíróságok Magyarországon?*

A mai magyar közigazgatási bíráskodás állapotát a fentiek mellett is „némi elfogultsággal akár erősen jónak is”<sup>19</sup> nevezhetjük. Ügyforgalmi mutatói nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedők. Az Európai Bizottság 2018-ban ötödik alkalommal közzétett, az uniós tagállamok igazságszolgáltatásának hatékonyságát, minőségét és függetlenségét bemutató igazságügyi eredménytáblája (The 2018 EU Justice Scoreboard) szerint a közigazgatási ügyeket valamennyi ítélezési szinten a magyar bíróságok bírálják el a leggyorsabban az Európai Unióban. Emellett a nemzetközi szinten is elismert eredményességet mutatja az is, hogy a folyamatban lévő ügyek száma csökkenő tendenciát mutat, a magyar bíróságokon a 4. legkisebb az ügyhátralék, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok teljesítménye itt is kiemelkedik. Ez az ország szempontjából olyan versenyelőnyt jelent (például beruházások telepítő tényezőjeként), amelyet hosszú távon érdemes megtartani.

A közigazgatási bíráskodás két és fél évtizede alatt nem voltak komolyabb szakmai zsákutcák, a jogászi szakmát megosztó, erősen vitatott döntések.<sup>20</sup> Annak ellenére sem, hogy a közigazgatási bíráskodás fontos jellemvonása egy másik hatalmi ág, a végrehajtó hatalom döntéseinek felülvizsgálata, az „állami hatalom jelentős ön-

19 KALAS (2017) 407.

20 KALAS (2017) 407.

korlátozásának eredménye”.<sup>21</sup> Emellett meg tudta oldani az időszakonként jelentkező ügödmpingfeladatokat is. Dicséretes volt kezdetektől fogva a közigazgatási bírák erős szakmai aktivitása, az egyes bírói szakmai testületekben, illetve a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületében való részvételük. Kiemelkedő a polgári bíraskodástól való szakmai elkülönülésben és megerősödésben betöltött szerepe folytán a Kúria (a korábbi Legfelsőbb Bíróság) Közigazgatási Kollégiumának aktív és hatásos szakmai irányító tevékenysége, amelyre az alsóbb fokú bíróságok felé mutatott nyitottság is jellemző.

### *A Kp. által hozott szervezeti módosulások*

A közigazgatási bíraskodás rendszerében a Kp.-vel megvalósult változtatások az előző negyedszázad sajnálatos „hagyományaihoz” híven megint csak ideiglenesek, átmenetiek. Az átalakítások két irányba mutatnak: egyrészt változásokat hoztak az elsőfokú bíraskodásban, másrészt megtették az első lépéseket a közigazgatási felsőbíraskodás kialakításában. Ami az elsőfokú bíraskodást illeti, megváltozott az addig általános megyei (törvényszéki) illetékességgel megszervezett közigazgatási és munkaügyi bíróságok illetékessége, valamint létrejött nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság, lényegében regionális illetékességgel. A nem érintett megyeszékhelyeken továbbra is megmaradt a közigazgatási bíraskodás, de csak néhány olyan ügycsoportra (például társadalombiztosítási és szociális ügyek) korlátozódva, amelyek esetében biztosítani kell a megyeszékhelyeken az ítékezéshez való hozzáférést. Ezt a megoldást az önálló regionális közigazgatási bíróságok létrehozása első lépcsőjeként is értékelhetjük. Az átalakítás másik iránya az országos illetékességű fellebbezési közigazgatási bíraskodás létrehozása volt, lényegében a korábbi Fővárosi Ítéltábla Közigazgatási Kollégiumának megfelelő ítélező tevékenység kialakításával, ami bizonyos nézőpontból a Közigazgatási Felsőbíróság kezdeteinek is felfogható.<sup>22</sup>

## **A magyar közigazgatási bíraskodás jövője**

### *A közigazgatási bíraskodás jövőbeli szervezete*

A Fővárosi Törvényszék közigazgatási felsőbíróságként való kijelölésével a legmagasabb közigazgatási bírósági fórum felállítására 2016-ban már történt egy kísérlet, amely végül az Alkotmánybíróság döntése<sup>23</sup> folytán futott zátonyra. A testület ugyanis megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék közigazgatási felsőbíróságként való kijelölése érdemben új bírói fórumot hoz létre, továbbá a vizsgált, egyszerű többséget igénylő törvény más törvényekben szereplő sarkalatos illetékességi szabályozást érint,

21 STIPTA István (2016): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíraskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 9–15.

22 KALAS (2017) 422.

23 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

ezért a bíróságok szervezetére vonatkozó szabályozásnak minősül, amely pedig sarkalatos tárgykör, így arról kizárólag „kétharmados” törvényben lehet rendelkezni.<sup>24</sup> Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy a módosításokat tartalmazó jogszabály az Abtv.<sup>25</sup> 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása végül tiszta helyzetet teremtett: a 25. cikk (3) bekezdéséből fakadóan eldőlt, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság feláll; számtalan kérdés fogalmazódik meg ugyanakkor a részletszabályokat illetően.

Az Alaptörvény közigazgatási bírósági szervezetrendszeréről rendelkezik, ami egyértelművé teszi, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság mellett lesz még legalább egy bírósági szint. A szervezeti kérdéseket a hatásköri és illetékességi szabályok, az ügyek száma, a bírói létszám, a jogorvoslati fórumrendszer is befolyásolja.

Fontos a kollégiumi rendszer megtartása és bővítése, ugyanis vannak olyan ügycsoportok, amelyeket érdemes akár alsóbb fokon is kollégiumi rendszerbe szervezeten, egyfajta szakági vagy tanácsi szinten<sup>26</sup> kezelni.

### *A Közigazgatási Felsőbíróság felállításával kapcsolatos egyes kérdések*

#### *A Közigazgatási Felsőbíróság feladatai*

A Közigazgatási Felsőbíróság felnőtt, súlyának méltó helyet követel magának az igazságszolgáltatás rendszerében. A Kúriával azonos jogállású, a közigazgatási jogvitákban eljáró legfelsőbb, részben fellebbviteli fórum lesz, de bizonyos ügyekben első és végső fokon eljáró bíróság is. Az, hogy mely ügyek tartoznak az egyik vagy a másik csoportba, még nem dőlt el, ahogyan az sem, hogy hogyan fog alakulni a regionális közigazgatási bíróságok jogutódlása, vagyis mi tartozik az alsófokú közigazgatási bíróságok hatáskörébe és mi lesz a „népközeli” ügyekkel.

A közigazgatási és polgári bíróság közötti hatásköri viták rendezésére is szükséges fórumot biztosítani. Ezeket a vitákat hatásköri bíróság vagy hatásköri tanács dönthetné el, amely a Közigazgatási Felsőbíróság és a Kúria meghatározott számú bírójából állna. Amennyiben nem lesz kifejezetten erre kijelölt, külön fórum, úgy a megelőzés elve érvényesülhet.<sup>27</sup>

#### *A bírák jogállásával kapcsolatos megfontolások*

A Közigazgatási Felsőbíróság felállításával összefüggő kérdések közül az egyik legnagyobb érdeklődésre számot tartó a jövőben ott ítélkező bírák jogállását érinti.

24 CHRONOWSKI Nóra (2017): A sarkalatosság árnyalatai. Alkotmányjogi döntés a közigazgatási felsőbíróság apropóján. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 62–63.

25 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

26 Például pénzügyi tanács, amely adó-, vám- és illetékügyekkel foglalkozna.

27 A lengyel modellben például amennyiben a közigazgatási bíróság megállapítja hatáskörének hiányát, úgy a polgári bíróság köteles eljárni és fordítva.

A bírói jogállás összetett fogalom, tartalmazza a bíró helyzetére vonatkozó egyéni, szervezeti és szakmai szabályokat. A bírói jogállás kérdése nem szűkíthető le pusztán a Bjt.<sup>28</sup>-ből levezethető bírói jogokra és kötelezettségekre, a jogállás kérdését szélesebb, így alkotmányos, uniós jogi, nemzetközi jogi, valamint hazai szervezeti, jogi összefüggésben is szükséges vizsgálni.

A bírói jogállásnak vannak a jogállamiság alapvető értékeihez kötődő jellemzői, amelyeknek igazgatási és szakmai rendszerektől függetlenül minden jogállamban működő bíró esetén érvényesülniük kell. Ezek a függetlenség és annak részeként az elmozdíthatatlanság.<sup>29</sup> A gyakorlatban e két alapkövetelmény tartalmát a bírói jogállásra vonatkozó valamennyi részletszabály összessége adja meg és ezek átfogó tanulmányozása alapján lehet értékelni a függetlenség, valamint elmozdíthatatlanság tényleges érvényesülését.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a bírói jogállás egy konkrét állami berendezkedés és ezen belül egy konkrét igazságszolgáltatási rendszer keretein belül értelmezhető, így a bírói jogállás és az adott bírósági szervezeti rendszer szoros összefüggést mutat. A bírói szervezeti rendszer függetlenségének megléte előfeltétele az egyéni bírói függetlenségnek.<sup>30</sup>

A bírósági rendszernek az államszervezeten belüli függetlensége akkor garantált, ha a többi hatalmi ágtól relatíve elkülönült, önálló igazgatási és irányítási rendszerrel bír; ha a működéséből eredő károkért önállóan felel; továbbá ha rendelkezik a működéséhez szükséges vagyonnal, amelynek felhasználásáról szabadon dönthet. A fenti megfontolásoknak az új bírósági szervezeti rendszer kiépítése során különös jelentősége van.

A független bírói szervezeti rendszer ugyanakkor önmagában nem jelenti az egyéni bírói függetlenségnek a bírósági rendszeren belüli meglétét is. Az egyéni bírói függetlenség a szervezeten belüli és kívüli befolyástól mentességet jelenti. Bizonyos esetekben konkrét jogszabályok, más külső befolyásoló tényezők, máskor bírósági vezetők vagy központi bírósági igazgatási szervek vagy a szervezeten belüli egyéb befolyásoló tényezők sérthetik a bírák egyéni függetlenségét.

A bírói szervezeti rendszer legfontosabb alkotmányos elve a tisztességes eljárás követelménye, amely a bírósági eljárások során meghatározza a jogállami kereteket. A bírósági eljárásjogok célja, hogy az állampolgárok ezeken keresztül érvényesíteni tudják alanyi jogaikat. Az egyéni bírói függetlenség hiánya esetén rendszerszinten nem biztosítható a hivatkozott alkotmányos elv. A bírónak azért kell függetlennek lennie, hogy képes legyen biztosítani a felek számára a pártatlan döntést és a tisztességes eljáráshoz való jogot. A „független bíróhoz” való jog tehát az eljárás alanyai

28 A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény.

29 Az Alkotmánybíróság az elmozdíthatatlanság követelményét a bírói függetlenség részének tekinti [lásd: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, 21/2010. (II. 25.) AB határozat, 1/2008. (I. 11.) AB határozat].

30 LICHTENSTEIN József (2014): A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 348.

számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog részét képezi. A bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben.<sup>31</sup>

A tisztességes eljáráshoz való jog immanens része a pártatlan ítélkezéshez való jog, amelynek legfontosabb alapelve a törvényes bíróhoz való jog.

A bíró a működése során igazgatási felügyelet és szakmai irányítás alatt végzi a munkáját, amely azonban ítélkezési (ügyeldöntési) szabadságát nem befolyásolhatja. Az igazgatási felügyelet, valamint a szakmai irányítás kérdése kapcsán összehasonlításként a jelenlegi bírói jogállást érdemes alapul venni. Ennek értelmében a bíró – a kúriai bíró kivételével – végső soron az Országos Bírósági Hivatal igazgatása és a Kúria szakmai irányítása alá tartozik.

A bíró elmozdíthatatlanságával összefüggésben annak is jelentősége van, hogy a bírói munkához szorosan hozzátartozik a stabilitás igénye, és ezen belül főleg az, hogy a bíró döntését a tevékenységének esetleges megváltoztatásából eredő hátrányok ne zavarhassák.

Az elmozdíthatatlanság kérdése olyan típusú szervezeti átalakításnál, amikor a bíró pozíciója szakmai és igazgatási szempontból is megváltozik, nyilvánvalóan előtérbe kerül. Különösen nyomatékkal merülnek fel kérdések, amennyiben a szervezeti átalakítás nyomán a jogállás egyes összetevői is megváltoznak, megváltozhatnak. Ebben az esetben a korábbi bírói jogállás szolgálhat viszonyítási alapul. Amennyiben bármilyen irányban változás következik be, úgy fokozottan vizsgálni kell ennek a függetlenségre és az elmozdíthatatlanságra gyakorolt lehetséges hatásait. Például a bíró igazgatási helyzetében bekövetkező változás esetében annak nagy jelentősége van, hogy az új típusú igazgatás kihez tartozik, ebben bírói önkormányzati szervek mennyiben vesznek részt, és az új igazgatási szervezet jogkörei a korábitól mennyiben térnek el.

Az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>32</sup> is foglalkozott a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság fent vázolt sarkalatos kérdéseivel.

A bírói függetlenség része a személyi függetlenség is. Ez azt jelenti, hogy a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A bírói függetlenséggel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többletgaranciákat igényel. Ilyen garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait, a hivatás gyakorlásának időtartamát, azt a felső korhatárt, amelyen belül a bírák elmozdíthatatlanok; szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére – egyetértésük hiányában – csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód. A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek

31 Lásd: 993/B/2008. AB határozat.

32 Lásd például 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.



között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítéka, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje.

Magyarországon a bírói jogállás és működés valamennyi kérdését a jelenleg hatályos Bjt. a Bszi.<sup>33</sup>-hez kapcsolódóan szabályozza, a függetlenség alapvetését pedig az Alaptörvény tartalmazza.

A bírói elmozdíthatatlanság a Bjt. és a Bszi. szabályozásából együttesen következik, amikor e törvények a bírói tisztség megszűnését csak törvényben meghatározott ok esetében teszik lehetővé, és ezen esetek nem bővíthetők.

Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése értelmében a bírói függetlenség része, hogy az ítélező bíró tisztségéből nem mozdítható el önkényesen, csak törvényben szereplő ok, és törvényben szabályozott eljárás alapján. A bírói szolgálati viszony megszűnésének eseteit a Bjt. 89. §-a sorolja föl. Ha valamely bíróság megszűnt, az nem tartozik a szolgálati viszony megszűnésének esetei közé, bíróság megszűnése esetén a Bjt. 34. §-a az áthelyezés intézményét rendeli alkalmazni (tehát átszervezés címén – mint például a közigazgatásban – a foglalkoztatási jogviszony nem szüntethető meg). A Bjt. 34. §-a az Alaptörvényben is deklarált bírói függetlenség garanciális rendelkezéseit fogalmazza meg, tekintettel a bírák alkotmányos jogállására.

Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése és a Bjt. 34. §-a együtt, egyfajta védelmi szintet biztosítanak a bírácoknak a bíróság megszűnése, hatáskörének vagy illetékességének csökkenése esetén.

Az Alaptörvény hetedik módosítása a Közigazgatási Felsőbíróságot, illetve a közigazgatási bíróságokat *A bíróság* részben helyezi el (nem külön részben, mint például az Alkotmánybíróságot), így a Kúria és a létrehozandó Közigazgatási Felsőbíróság kapcsolatában értelemszerűen az áthelyezés jogintézménye az irányadó. A bírósági szint pedig a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság között vitathatatlanul azonos.

A Bjt. jelenleg tehát egy meghatározott védelmi szintet garantál a Kúriára vagy a regionális bíróságokra beosztott közigazgatási bírák számára. Ez a védelmi szint a Bjt. módosításával, vagy speciális jogállási szabályok megalkotásával természetesen megváltoztatható (csökkenthető), azonban a már elért védelmi szint csökkentése a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság aspektusából aggályokat vethet fel. A fentiek fényében a Közigazgatási Felsőbíróság felállításakor a személyi állomány feltöltése három forrásból történhet: egyrészt a kúriai bírák esetén a tevékenységazonosságra is figyelemmel, kérelmükre, áthelyezéssel; másrészt alsóbb szintű közigazgatási bírák esetén az álláshelyre történő bírói pályázattal; harmadrészt külső szakemberek esetén a bírói státusz elnyeréséhez szükséges követelmények (pályázat) teljesítésével.

---

33 A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény.

## Zárszó

A magyar közigazgatási bírászkodás kiváló ügyforgalmi és magas színvonalú szakmai teljesítménye alapján az elmúlt negyedszázad alatt az igazságszolgáltatás elismert tényezőjévé vált.

A közigazgatási bírósági rendszer szervezeti kereteinek átalakítása körül a kezdetektől komoly viták folytak, de e vitákban részt vevő szinte valamennyi fél elismerte azt, hogy szükség van a közigazgatási bírászkodás szervezeti rendszerének végleges megteremtésére, hiszen a folyamatos átalakítási helyzetben tartottság, az ideiglenesség, ahogyan egyetlenegy szervezetnek, ennek sem tesz jót.<sup>34</sup>

A jog a bíró kezében nem tabu, hanem egy vitarendezési eszköz. Ezen belül a közjognak korszerű szemlélete mellett a deáki mintához is vissza kell nemesülnie, hogy a társadalmi igényeket, ezáltal az ország versenyképességét hatékonyan szolgálja. A jogszabály a társadalmi elvárások megtestesülése, amelyet a tiszta, világos értékrenddel rendelkező, de nem politikai szereplőként fellépő bírónak értenie kell. Értenie, sőt éreznie kell a társadalmi mozgásokat; és a jogviták eldöntése során arra – természetesen a rá vonatkozó jogi és a jogot néhol kitöltő, néhol alátámasztó vagy magyarázó erkölcsi keretek között – konkrét és határozott válaszokat kell adnia. A társadalmi elvárásokat ugyan a jogalkotó önti jogszabályi formába, amelyet azonban a bíró „fejt meg”, szűri át a saját szakmai szubjektumán keresztül, így döntve el az adott ügyet. A közigazgatási bírászkodás feladata, hogy az objektív és szubjektív jogvédelmen keresztül egy nyugalmi állapot létrejöttét segítse, a társadalmi elvárások közösségi és egyéni elemei között egyensúlyozva. Ahogyan Boér Elek fogalmazott, „a közigazgatási bírászkodás valódi célja csak az lehet, hogy a közviszony sajátos természetéből kiindulva, úgy a közigazgatás objektív jogrendjét, mint az egyén alanyi közjogait és érdekeit biztosítsa s ily módon, az állami és egyéni lét szabadságának összhangját megteremtse”.<sup>35</sup>

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma első vezetője, Petrik Ferenc szavaival élve „a közigazgatási bírászkodás a végrehajtó hatalom lelkiismerete”.<sup>36</sup> Mindannyian abban bízunk, hogy a küszöbön álló változások abban segítik, hogy e fennkölt, de felelősségteljes pozícióját továbbra is betölthesse.

34 KALAS (2017) 423.

35 BOÉR Elek (2017): *Közigazgatási bírászkodás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 89.

36 PETRIK Ferenc (2001): *Közigazgatási Bírászkodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete. Jogtudományi Közöny*, 56. évf. 11. sz. 457–459.

## Felhasznált irodalom

- BOÉR Elek (2017): *Közigazgatási bíraskodás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- KALAS Tibor (2017): A közigazgatási bíraskodás fejlődéséről és mai állapotáról. In DARÁK Péter – KOLTAY András szerk.: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press.
- LICHTENSTEIN József (2014): A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- PETRIK Ferenc (2001): Közigazgatási bíraskodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 11. sz. 457–459.
- SZABOLCSI László (2015): Közigazgatási bíraskodás és jó közigazgatás – Az önálló közigazgatási perjog megalkotása felé mutató tendenciák. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 1. sz. 103–112.

## Internetes források

Infojegyzet 2016/47. 2016. október 6. Forrás: [www.parlament.hu/infoszolg](http://www.parlament.hu/infoszolg) (2018. 11. 01.)

## Jogforrások

- 1/2008. (I. 11.) AB határozat.
- 1/2017. (I. 17.) AB határozat.
1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról.
1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.
- 21/2010. (II. 25.) AB határozat.
- 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.
- 993/B/2008. AB határozat.
- 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

