

**Darák Péter****A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS EGYED ISTVÁN ELEMZÉSÉBEN<sup>1</sup>***Egyed István's Analysis of the Administrative Jurisdiction in Hungary***Dr. Darák Péter**, magyar jogtudós, bíró, a Kúria elnöke, Kuria@kuria.birosag.hu

*Egyed István (1886–1966) a 20. század magyar jogászainak egyik kiemelkedő egyénisége, az Igazságügyi Minisztérium előadója, bíró és jogtudós, egyetemi oktató. Tudományos érdeklődésének középpontjában a közigazgatási jog, a képviselő-választás, a Trianon utáni Magyarország közjogi berendezkedése álltak. 1916-ban jelent meg az alsófokú közigazgatási bíróságokról írt tanulmánya, amelyben az elsőfokú fórumok felállításának szükségességét többek között az egyetlen szakbíróságként működő Közigazgatási Bíróság tehermentesítésével, a bírói jogvédelem kiszélesítésével indokolja. A szervezeti kérdéseket a közigazgatási bíráskodás külföldi modelljeinek részletes ismertetése mellett az általános közigazgatási reformmal szoros összefüggésben tárgyalja. Az alsófokú közigazgatási bíráskodást vegyes rendszerben képzelel el, amely a bírói látásmód és a közigazgatási tisztviselő élettapasztalatának helyes ötvözésén, a polgári per és a közigazgatási per jellemzőinek világos elhatárolásán alapul.*

**KULCSSZAVAK:**

közigazgatási bíráskodás, jogorvoslat, jogegység, önkormányzat, decentralizáció, mérlegelési jogkör

1 Az előadás alapjául BÓDINÉ dr. BELIZNAI Kinga: *Egyed István (1886–1966) című tanulmánya* (kézirat, Budapest, 2016) szolgált, amelyért a szerzőt külön köszönet illeti.

*István Egyed (1886–1966) was one of the greatest Hungarian jurists in the 20<sup>th</sup> century; he was a state official at the Ministry of Justice, judge and professor of law. He conducted extensive research into administrative law, election of Members of Parliament, as well as into the public law system in Hungary after the Treaty of Trianon. In 1916 he published a study, in which he justified the necessity of setting up first instance administrative courts using arguments, such as easing the workload of the Administrative Court, the only special court at that time and the expansion of judicial remedies. He covered all organizational questions in the context of the general reform of the state administration by presenting foreign models of administrative jurisdiction. He envisioned the first instance jurisdiction in a mixed system where the judge's view and the administrative officer's life experience would properly be alloyed, and where a clear distinction would be made between the civil and administrative trials.*

**KEYWORDS:**

administrative jurisdiction, legal remedy, uniform application of law, self-government, decentralization, discretionary power

## 1. BEVEZETÉS

Csak a társadalom sok szegmensében megforduló, teljes emberek képesek arra, hogy a társadalmi igazságosságot szolgálják. Egyed István (1886–1966) bírói és jogtudósi munkája mellett sokféle társadalmi megbízatást is vállalt. Tagja volt többek között az Országos Testnevelési Tanácsnak, az Országos Felsőoktatási Tanácsnak, titkára volt a Magyar Jogászegyletnek. Tudományos pályáját is a sokszínűség jellemezte, hiszen a hatásköri bíráskodástól kezdve az alkotmányosságon át az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségéig számos témát vizsgált jogászai alaposítással. Mindezekre figyelemmel elengedhetetlennek tartom, hogy Egyed István közigazgatási bíráskodással kapcsolatos nézeteinek elemzése előtt röviden ismertessem rendkívül gazdag életpályáját.

## 2. KÖZSZOLGÁLAT ÉS TUDOMÁNY

Egyed István ahhoz a jogászgenerációhoz tartozott, amely pályafutását még a „boldog békeidőkben” kezdte. Az alkotó férfikorba lépve átélte az első világháborút, az Osztrák–Magyar Monarchia szétesését, a Tanácsköztársaság hónapjait. Tanúja volt a szétszabdalt, háborús jóvátétellel terhelt Magyarország társadalmi-gazdasági nehézségeinek, az 1929-es gazdasági világválság hatásainak, végül a második világháborúnak és az azt követő szovjet típusú hatalmi berendezkedésnek.

1886. július 11-én született Budapesten. Édesapja, id. Egyed István kerületi rendőrkapitány, majd rendőrségi tanácsos volt, aki ellen 1896 nyarán ajándékok állítólagos elfogadása és egyéb szabálytalanságok miatt fegyelmi eljárás indult. Az eljárás hivatalvesztést kimondó ítélettel zárult, amely ellen id. Egyed István a fővárosi közigazgatási bírósághoz fellebbezett, melynek eredményeként hivatalába – dorgálás mellett – visszahelyezést nyert. Ez az epizód pszichológiai szempontból különösen érdekes, hiszen nem zárható ki, hogy az ekkor még gyermekkorú Egyed István később éppen emiatt szentelt kiemelt figyelmet a közélet tisztaságának: az összeférhetlenségi szabályok szigorítása mellett az ilyen ügyek pártatlan bírói fórum elé utalása mellett érvelt.<sup>2</sup>

A meghatározó gimnáziumi éveket a budapesti VII. kerületi Barcsay utcai Magyar Királyi Állami Főgimnáziumban (későbbi Madách Imre Gimnázium) végezte. Jogot a budapesti tudományegyetemen hallgatott, ahol 1908-ban jogtudományi oklevelet szerzett, 1909. május 13-án pedig „sub auspiciis Regis” avatták államtudományi doktorrá, miután

2 „A magyar közélet ma is tele van gyanúsításokkal, meg nem engedett összeköttetésekről és kijárásokról terjesztenek úton-útfélen. Ezt az egészségtelen közszellemet csak úgy lehetne kiküszöbölnünk, ha végre megalkotnánk az összeférhetlenség szigorítására vonatkozó törvényt és – ami a legfontosabb – biztosítanánk, hogy ezek az ügyek pártatlan bírói fórum elé kerüljenek.” EGYED István: *A magyar alkotmány – ma és holnap*, Pesti Napló, 88(1937. január 31.)/25, 4.

középiskolai és egyetemi tanulmányait végig kitüntetéssel végezte.<sup>3</sup> Rossz magyar hagyomány, hogy a kiemelkedő személyeket pályafutásuk során sokszor irigység kíséri. A hivatalos elismeréseket a közvetlen környezet nem nézi jó szemmel. Erre a szomorú jelenségre cáfol rá az, hogy Egyed Istvánt az Ügyvédjelöltek Országos Egyesülete választmányába választották, és az egyesület vitaülésén bemutatott előadását követően tiszteletére társasvacsorát rendeztek.<sup>4</sup>

1908. július 1-jétől kinevezték a Budapesti Királyi Ítéltáblára díjas joggyakornokként, 1912. június 1-jétől a Budapesti Királyi Törvényszékhez jegyzővé nevezték ki. 1914. július 26-án az uralkodó albíróvá nevezte ki a Budapesti Kereskedelmi és Váltótörvényszékhez. 1915-ben törvényszéki bírói kinevezést kapott, 1917-ben a Kúriához rendelték be tanácsjegyzőként. 1919 és 1927 között az Igazságügyi Minisztérium Törvény-előkészítő Osztályán szakelőadóként működött, 1923 szeptemberében pedig ismét bírói szolgálatba lépett a Budapesti Királyi Ítéltáblán.

Tudományos érdeklődése már joghallgatóként is megmutatkozott: tagja volt a Joghallgatók Tudományos Egyesületének, doktori értekezését pedig a Hatásköri Bíróságról írta. Egyetemi oktatói és tudományos pályafutását a húszas évek elején, a Magyar Királyi József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán az önkormányzati közigazgatás tárgykörében lett magántanár 1923-ban, 1927-től a Közigazgatási Jogi Tanszék nyilvános rendkívüli, majd 1928-tól nyilvános rendes tanára. Az 1938/39. és az 1947/48. tanévekben a kar dékánja.

Egyed István oktatói munkásságának elismertségét mutatja, hogy 1941-ben – az Egyetemet és Főiskolát Végzett Nők Egyesülete által előterjesztett kérelem teljesítéséeként – őt bízták meg egy olyan javaslat kidolgozásával, amely támogatta, hogy nők is szerezhessenek közigazgatási szakképzettséget. Az általa készített javaslatot az egyetem 1942 márciusában elfogadta. A második világháborút követően a Műegyetem Közgazdaságtudományi Kara fokozatosan a politikai harc színterévé vált: 1947-ben a régi kart megszüntették, a tanárokat „alkotó szabadságra küldték”, majd 1948-ban az Országgyűlés létrehozta a Magyar Közgazdaságtudományi Egyetemet, ahol Egyed Istvánra már nem tartottak igényt. A megbízatásuktól igazságtalanul megfosztott egyetemi oktatókat az Egyetem Tanácsa 1990. január 25-én kelt határozatával rehabilitálta: az egykori tanárok névsorában Egyed István is szerepel.<sup>5</sup>

3 A kitüntetéses doktoravatás hagyománya egészen a 17. századig vezethető vissza. A vallás- és közoktatásügyi miniszter 1895-ben rendeletben újította fel a hagyományt, s ekkor szabályozták az avatási szertartás menetét is. A *király legfelsőbb védnöksége alatt* történő avatásra a középiskolai és egyetemi vizsgáin és szigorlatain is kitűnő eredményt elérő hallgatók pályázhattak, de a budapesti egyetem összes hallgatója közül évente csak kettő, a kolozsvári egyetem hallgatói közül pedig csak egy részesülhetett a kitüntetésben, hogy az uralkodó (illetve általában kijelölt képviselője) jelenlétében, egy értékes aranygyűrű átadásával avassák doktorrá. – lásd POLYÁK Petra: *Kitüntetéses doktoravatások az Erzsébet Tudományegyetemen (1914–1950)*. Forrás: leveltar.pte.hu/content/kitunteteses-doktoravatasok (a letöltés ideje: 2016. 09. 15.)

4 1909. április 6-án mutatta be a Hatásköri Bírászkodásról írt értekezését, amelyet követően a díszvacsorára a Förster Konrád-féle vendéglő különtermében került sor.

5 A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Karának kiadványa. Forrás: [www.gtk.bme.hu/wp-content/uploads/2015/03/GTK-kiadvany-2013-web.pdf](http://www.gtk.bme.hu/wp-content/uploads/2015/03/GTK-kiadvany-2013-web.pdf) (a letöltés ideje: 2016. 09. 15.)

Tudományos pályafutásának kezdetén elsősorban a közigazgatási joggal, a közigazgatási hatóságok és bíróságok jogkörével foglalkozott. Az első világháborút követően érdeklődése a trianoni határok közötti kialakult magyar állam és a szomszéd országok jogi konfliktusai, a magyar történeti alkotmány és a Szent Korona-eszme felé fordult. Közéleti szerepvállalásai is jól példázzák ezt, hiszen részt vett az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvény, később az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény előkészítésében.

Számos tanulmány és előadás mellett több kiváló monográfia szerzője. 1929-ben jelent meg *Vármegyei önkormányzat*<sup>6</sup> című közigazgatási jogi monográfiája, amelyben tudományos alaposággal, de a gyakorlati igényekre is figyelemmel elemezte a törvényhatóságok hatásköreit, a kormány felügyeleti jogát és a bírósági jogvédelmet. A magyar alkotmány-reform jegyében, 1935-ben írta meg *Új irány a modern alkotmányokban*<sup>7</sup> című könyvét, amelyben egyértelműen állást foglalt amellett, hogy a szükséges változások a magyar történeti alkotmány keretei között megoldhatók. 1947-ben jelent meg kézikönyve *A magyar közigazgatási jog alaptanai*<sup>8</sup> címmel, amelyben az egész tételes joganyagot feldolgozta, és a legújabb változásokra is figyelemmel volt.

Egyed Istvánt 1942-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjának ajánlották. Bár az Akadémia nem választotta meg soraiba, az ajánlók személye – többek között Finkey, Angyal, Szladits, Nizsalovszky – jelzi az elismerés rangját.

### 3. CSELEKVŐ KÖZIGAZGATÁS ÉS BÍRÓI JOGVÉDELEM

Egyed István már pályafutásának korai szakaszában foglalkozott a közigazgatási bíráskodás kérdéseivel. 1916-ban megjelent tanulmányában<sup>9</sup> az alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezésének kérdéseit a közigazgatás általános reformjával szoros összefüggésben, a közigazgatási bíráskodás külföldi modelljeinek igen részletes ismertetése mellett tárgyalja.

A tanulmány első részében az alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezésének szükségessége mellett érvel. Mindenekelőtt az 1896. évi 26. törvénycikkkel felállított, 1897. január 1-jétől működő Közigazgatási Bíróság tehermentesítése érdekében tartotta szükségesnek az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítását mellett. A mintegy 40 bíróval működő fórum 1909-ben már közel 40 ezer ügyet bírált el, Egyed István ezért nem tartotta helyesnek, hogy semmilyen értékhatár nem szab gátat az ügyérkezésnek. Nem értett egyet azzal sem, hogy a Közigazgatási Bíróság előtt új tény állítására, új bizonyítékok felhozására is lehetőség van, mert így megfelelő előkészítés nélkül kerülnek az ügyek a Bíróság elé, megalapozott elbírálásuk hosszabb időt vesz igénybe. Véleménye szerint ezért „a bíróság tevékenységét csak is magának a vitás kérdésnek eldöntésére szabadna igénybe venni, és az ügyek előkészítése a polgári perrendtartásban is jól bevált módszer szerint alsóbb, de bírói jellegű hatóságokra

6 Megjelent Budapesten, az Eggenberger-féle Könyvkereskedés gondozásában.

7 Pallas Nyomda, Budapest, 1935.

8 Szent István Társulat, Budapest, 1947.

9 EGYED István: *Az alsófokú közigazgatási bíráskodás*, Városi Szemle, 9(1916)/5–6, 188–221.

lenne bízandó.”<sup>10</sup> A tehermentesítés mellett érvként hozza fel azt is, hogy a közvetlenség elve a Közigazgatási Bíróságon valójában nem érvényesül, mert az eljáró bírák az ügy helyi sajátosságait nem ismerik. A tehermentesített Közigazgatási Bíróság pedig végre az elvi jelentőségű jogkérdések eldöntésére koncentrálhatna, ami emelné az ítélezés színvonalát. Azzal is érvel, hogy a jogalkotó újabb és újabb életviszonyokat von közigazgatási jogi szabályozás alá, miközben számos ügytípusban még nem áll rendelkezésre a bírói felülvizsgálat. A jogállamiságból következően a bírói jogvédelem intézményét ezekre az ügytípusokra is ki kell terjeszteni, ami szintén szükségessé teszi az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítását. Végül az érvek között említi azt is, hogy a már működő Közigazgatási Bíróság gyakorlatát a közigazgatási hatóságok vagy nem is ismerik, vagy szándékosan figyelmen kívül hagyják. E joggyakorlatot egyedül az alsófokú bíróságok képesek közvetíteni a hatóságok felé.

A fenti érvek mellett Egyed István hangsúlyozza azt is, hogy amíg a közigazgatási ügyekre különbíróóságok nincsenek felállítva, addig a rendes bíróságok elé utalás is jobb megoldás, mint a bírói védelem teljes hiánya. Hozzáteszi: az ügyek felülvizsgálata során maguk a közigazgatási hatóságok is alkalmaznak bírói eljárási formákat (tárgyalás, felek meghallgatása stb.), amelyeket közigazgatási bíróságok felállításával valódi, hatékony jogvédelmi garanciákká lehetne fejleszteni. A szerző gyakorlati érzékét mutatja az – a tanulmány egészét átható – gondolat, hogy a közigazgatási bíróságokon az ítélező bíró függetlenségét és jogi tudását a helyi közigazgatás tisztviselőjének szaktudásával és élettapasztalatával kell ötvözni.

Különösen izgalmas a tanulmány azon része, amelyben Egyed István az alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezését tágabb összefüggésben, a közigazgatás általános reformjához kapcsolódva elemzi. Kiemeli, hogy a két reformot nem szükséges időben összekapcsolni, sőt az eljárási reformnak egyenesen előfeltétele az alsófokú bíróságok felállítása. A fő cél ugyanis a jogorvoslati rendszer egyszerűsítése, ami úgy érhető el, hogy egy- vagy kétfokú közigazgatási eljárás után bírósághoz lehessen fordulni. Ez a felső és középhatóságokat a jogorvoslatból kikapcsolja, elősegítve ezzel azt, hogy a kormány és a minisztériumok csak olyan helyi ügyekben járjanak el végső hatóságként, ahol azt az ügy jellege elengedhetetlenné teszi. Foglalkozik azzal az ellenvetéssel is, miszerint inkább a rosszul működő közigazgatást kellene megjavítani ahelyett, hogy utólagos eszközökkel – bírósági jogorvoslattal – törekszünk kijavítani a hibákat. Egyed István szerint e felfogás helytelen alapokon áll, mert egyfelől a közigazgatás működésének hiányosságai rövid időn belül nem orvosolhatók, másfelől a közigazgatási bíráskodás *„főlőslegessé sohasem válik még a legjobb közigazgatás mellett sem, hisz tévedések mindig lesznek és a közigazgatási bíráskodás különben is az államéletnek a folyamatos közigazgatástól megkülönböztetett, nem nélkülözhető és nem helyettesíthető momentuma.”*<sup>11</sup>

Egyed Istvánnak a szerves fejlődés, a történetileg kialakult jogintézményekre való építkezés iránti elkötelezettsége e tanulmányban is tetten érhető, hiszen a királyi Kúria mintájára a Közigazgatási Bíróságnak is jogegységi hatáskört javasol adni. E jogegységi határozatok a közigazgatási hatóságokra is kötelezőek lennének, ami jelentős pénzügyi megtakarítással

10 Uo., 189.

11 Uo., 197.

járna, mert a bírói jogorvoslat iránti kérelmek többségét a hatóságoknak a bírói gyakorlat iránti teljes közönye okozza.

Az alsófokú közigazgatási bírászkodás szükségességének elvi megalapozását követően a szerző figyelme a szervezési kérdések felé fordul, és részletesen elemzi a bírászkodás külföldi modelljeit, azok elméleti alapjaival együtt.

Az egyik megoldás az, ha a közigazgatási jogvitát a rendes bíróságok hatáskörébe utaljuk, mert a jog minden életviszonyban lényegileg egyenlő természetű. Példaként hozza fel Angliát, de az 1869 előtti magyar viszonyokat is, amikor a megyei törvényhatóságok mind magánjogi, mind közjogi természetű ügyekben bírói funkciót láttak el. A rendes bírósági modell azonban egész Európában visszaszorul, és egyre több szakbíróság (tengerészeti, tőzsdé-, kereskedelmi, szabadalmi stb. bíróság) jön létre. Egyed István szerint a különbírósági szervezet lehetővé teszi az ügyeknek a helyi életviszonyokhoz jobban igazodó elintézését, alkalmat ad az önkormányzati testületek részvételére, és felszabadítja a bírászkodást a polgári pernek a közigazgatási jogvita természetével össze nem férő formalizmusaitól, így különösen a felek rendelkezési jogától és peranyag-szolgáltatási kötelezettségétől.

A másik megoldás, amely az Egyesült Államokban és Franciaországban ismert, azon az elméleti megfontoláson alapul, hogy a közigazgatás és a bírászkodás nem avatkozhat egymás hatáskörébe, sőt az állam bíróság előtt nem is perelhető. Ha az egyént a közhatalommal szemben valamilyen alanyi jog illeti meg, annak elbírálása ugyancsak közigazgatás, ezért a közigazgatási hatóságokra tartozik.

Végül a vegyes rendszer példáiként említi Angliát és Belgiumot, ahol a megyei önkormányzati alapon szervezett közigazgatási bíróságok határozatai ellen a legfelsőbb bírósághoz lehet fordulni. Megemlíti továbbá a porosz rendszert, ahol az alsó- és középfokú közigazgatási bírászkodás önkormányzati testületekre van bízva, de minden testületnek van legalább egy bírói képesítésű tagja, és valamennyi tag bírói fegyelmi felelősséggel tartozik. Lényegében e megoldást követte volna a Wekerle-kormány belügyminisztere, Hieronymi Károly által 1893 novemberében előterjesztett törvényjavaslat is. Az ún. közigazgatási bizottságok a vármegyék székhelyein, illetve a törvényhatósági jogú városokban működtek volna, élükön a főispánnal, illetve a polgármesterrel, vagyis független bíróságok helyett a közigazgatás szervezetén belüli quasi bírói hatóságok jöttek volna létre. A javaslatnak ez a része azért bukott el, mert e bizottságok nem képviseltek szervezeti állandóságot, amely az igazságszolgáltatásnak fontos feltétele.<sup>12</sup> Egyed István a javaslat érdemei között említi a bírói szakképesítéssel rendelkező tisztii ügyész részvételét és a részletes összeférhetetlenségi és felelősségi szabályokat.

A lehetséges megoldások felvázolását követően a szerző a magyarországi viszonyoknak leginkább megfelelő szervezési módot keresi. Szorgalmazza az önkormányzati részvételt, azt azonban már nem, hogy a közigazgatási bírászkodást már meglévő testületekre bizzák. A modern bírósági eljárás elveit, így különösen a szóbeliséget és a közvetlen bizonyítást egy nagyszámú testület képtelen biztosítani. A bírászkodás állandó és rendszeres, az ügyek iránti odaadással és felelősségérzettel végzett tevékenységet kíván, ezzel szemben a bizottsági tagok többnyire

12 KELEMEN Roland: *A közigazgatási bírászkodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány öre a dualizmusban?*, Acta Humana, 2016/2, 95–116.

rendszeretlenül töltik be tisztüket, az ügyekről pedig csak az előadó előterjesztéséből szereznek tudomást. Az önkormányzati alapon szervezett bírászkodás csak kis létszámú tanácsokban, hivatásos bíró részvételével, bírói függetlenség és felelősség mellett képzelhető el.

A rendes bírósági modellt szintén elutasítja, elsősorban a polgári és a közjogi perek eltérő természete miatt. A polgári perben a fél jogosult rendelkezni a per tárgyáról, a bíró pedig a fél perbeli cselekményei és bizonyítékai alapján hozza meg döntését, és „az ezeknek megfelelő, esetleg csak formális igazságot teszi joggá”.<sup>13</sup> Ezzel szemben a közjogi perben egyedül a közjogi szabályok lehetnek az irányadók, s ennél fogva a tényállás tisztázását, az ügy eldöntését nem lehet a felek bizonyítási készségétől vagy bizonyítási eszközeik tökéletlenségétől függővé tenni. A rendes bírósági modell ellen szól a közigazgatási anyagi jog természete is: itt különösen igaz az, hogy a bírónak nemcsak az alkalmazandó joganyagot, hanem a szabályozott életviszony sajátosságait, jelentőségét is ismernie kell. Egyed István ezt a következő – ma is megszívlelendő – szavakkal fejezi ki: „Az a bíró, aki az elébe terjesztett kérdésre egyszerűen a tételes jog megfelelő sablonját adja válaszul, rossz bíró marad.”<sup>14</sup>

Míndezekre figyelemmel Egyed István az alsófokú közigazgatási bírászkodást vegyes rendszerben képzei el, amelynek többféle megoldása is lehetséges. Az első megoldás szerint a rendes bíróságok illetékes tanácsaiban venne részt egy közigazgatási szakértő (ülnök), a szerző véleménye azonban az, hogy a közigazgatási ülnök nem volna képes érdemben befolyásolni a döntéshozatalt. A legideálisabb megoldás a teljesen különálló közigazgatási bíróságok felállítása volna, ahol a bírák egyharmada hivatásos bíró, egyharmada közigazgatási tisztviselő, egyharmada pedig az önkormányzati testületek által választott személy. Egyedül ez a szervezési mód biztosítja, hogy a közigazgatási bírák nagyobb része kizárólagos élethivatásként töltse be hivatalát. Egyed István tanulmányában megoldást javasol arra az esetre is, ha a különálló szervezet pénzügyi nehézségek miatt nem megvalósítható. Ebben az esetben a megyei törvényhatóság székhelyén alsófokú közigazgatási bíróság működne, háromfős tanácsban. A tanács egyik tagja a törvényhatóság közgyűlése által 6 évre választott személy, másik tagja hivatásos tisztviselő (pl. tisztí ügyész), a harmadik tag pedig olyan, a törvényhatóság területén lakó, feddhetetlen és lehetőleg jogvégzett állampolgár, aki korábban legalább 5 évig köztisztviselő volt, de már nem áll közszolgálati jogviszonyban, vagyis a megválasztás tartama alatt *függetlensége* garantált. Az eskütétel, az összeférhetetlenség és a felelősség tekintetében a hivatásos bírakra irányadó szabályok alkalmazandók.

Egyed István álláspontja szerint már ez a költségkímélőbb megoldás is óriási haladást jelentene. Álláspontja szerint ugyanis a közigazgatás szerveinek eljárását nem éppen az objektivitás jellemzi: az ügyek elintézési sorrendjét vagy akár az érdemi döntést gyakran a baráti jóindulat, a kormány bizalmi emberének közbelépése befolyásolja. E képtelen állapotokat a bírói szemléletmód bevezetése szüntetheti meg, mert az ügyek intézése során „»mindegy« nincsen, hanem van objektív alapokon fölépülő lelkiismeretes meggyőződés,

13 EGYED: *Az alsófokú... i. m.*, 209.

14 *Uo.*, 210.



*amelyet a felek meghallgatásával megtartott eljárás vagy tárgyalás fog a közigazgatási tisztviselőben ismét életre kelteni.*<sup>15</sup>

A hatásköri szabályozás tekintetében Egyed István alap gondolata az, hogy a felállítandó alsófokú közigazgatási bíróságok hatáskörüket egyrészt a legfelső szinten működő Közigazgatási Bíróság hatásköréből, másrészt a másod- vagy harmadfokú közigazgatási hatóságok hatásköréből nyernék. A Közigazgatási Bíróság ezáltal majdnem kizárólagos jogorvoslati fórummá válna, hiszen csak azokban az ügyekben maradna meg elsőfokú hatásköre, ahol az ügy tárgya országos jelentőségű (pl. miniszteri rendelet törvényességének vizsgálata). A többi ügyben az alsófokú bíróságok járnának el, és határozataik ellen csak bizonyos értékhatár felett lehetne jogorvoslati kérelemmel fordulni a Közigazgatási Bírósághoz. Nagy horderejű változást jelentene a közigazgatási fellebbeviteli útról a bírói útra való áttérés is. Egyed István ezt azzal indokolja, hogy az elsőfokú hatóság „talán még látja az életet, de azután a közigazgatás útja az akták útvesztőin visz tovább.”<sup>16</sup> Az iratok alapján alaposabb, jobb ügyintézészt várni nemigen lehet, ráadásul a magasabb fokú közigazgatási eljárást képzetesebb, szélesebb látókörű tisztviselőkre kellene bízni. Utóbbi követelmény azonban nem teljesül, mert középfokon a nagyszámú bizottság, legfelső fokon pedig a minisztériumok sokszor gyakorlatlan tisztviselői járnak el, nem is beszélve e fórumok politikai befolyásoltságáról.

A hatásköri kérdések kapcsán a szerző azt is leszögezi, hogy a bírói jogvédelem körét minél szélesebben kell megvonni, éppen ezért a törvénynek főszabályként kell rögzítenie a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát. Álláspontja szerint a bírói jogvédelemnek ki kell terjednie az érdeksérelmek esetére, vagyis a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatára. Ennek indoka egyrészt az, hogy a századfordulón a közigazgatási anyagi jog jelentős része csak irányelveket tartalmazott, melyekből nehezen volt azonosítható a védendő alanyi jog. *Másrészt a szabad belátás sohasem jelenthet önkényt, és ezért a bíróság ellenőrizheti a mérlegelés alapjául szolgáló okokat, sőt azt is, hogy helye volt-e egyáltalán a diszkréciónak.* Ez az elvi tétel a 21. század közigazgatási bírói gyakorlatában is megjelenik: a hatóságnak vizsgálnia kell a mérlegeléshez szükséges jogszabályi feltételeket, az ehhez szükséges bizonyítást le kell folytatnia, a mérlegelési jogkör fennállta esetén pedig figyelembe kell vennie a mérlegelés kötelező szempontjait. Ezek elmulasztása a mérlegelési jogkörben hozott határozat megalapozatlanságát vonja maga után; téves, vagy az ügy érdemével össze nem függő mérlegelési szempont alkalmazása jogsértőnek minősülhet.<sup>17</sup>

Végül az eljárás jellegével kapcsolatban arra figyelmeztet a szerző, hogy a közigazgatási bíraskodást közel kell vinni a közigazgatáshoz és magához az élethez. Indokolt ezért, hogy alsófokú bírósági eljárásban ezért új tények és új bizonyítékok is felhozhatók legyenek; a tényállást nyilvános szóbeli tárgyalás keretében kell megállapítani. A széles körű bírói

15 Uo., 214.

16 Uo., 215.

17 Lásd a Kúria 2/2015. (XI.23.) KMK véleményét a mérlegelési jogkörben hozott határozatok felülvizsgálatáról: [www.kuria-birosag.hu/hu/kollvel/22015-xi23-kmk-velemeny-merlegelesi-jogkorben-hozott-kozigazgatasi-hatarozatok](http://www.kuria-birosag.hu/hu/kollvel/22015-xi23-kmk-velemeny-merlegelesi-jogkorben-hozott-kozigazgatasi-hatarozatok) (utoljára frissítve: 2016. szeptember 15.)

jogvédelem pedig megköveteli, hogy az alsófokú bíróság kasszációs és reformatórius jogkörrel egyaránt rendelkezék.

#### 4. KONKLÚZIÓ

„Olyan idöket élünk, amikor az alkotmányosság tisztelete manapság nagyon sok országban megingott. Az a nemzet azonban, amely az alkotmányos szabadság zászlaját annyi ideig fenn lobogtatá, amely annyi szabadsághöst adott, nem lehet hütlen szent hagyományaihoz. [...] a magyarság jövöje csak az alkotmányosság útján építhető, mert hűség az alkotmányhoz nálunk annyi, mint magyarnak lenni.”<sup>18</sup> Egyed István 1938-ban elhangzott szavai hűen tükrözik azt a sajátosan magyar, közjogias jogfelfogást, amely mind a bírói hatalomban, mind a jogilag szervezett állami és társadalmi életben a nemzet függetlenségének biztosítékát látja. Az alsófokú közigazgatási bíróságokról írt tanulmányában mindez emberi, erkölcsi szempontokkal egészül ki: bármely szervezeti megoldást választjuk is, megfelelő képzettségű, az életviszonyokat jól ismerő, független és felelős bírák nélkül megnyugtató ítéletek nem szülehetnek. E gondolatok a 21. század magyar közigazgatási bírái számára is iránytűként szolgálnak.

18 EGYED István: *Hűség az alkotmányhoz*, Budapesti Hírlap, 58(1938. március 17.)/61, 7.; Egyed István professzor előadása a Nemzeti Klub vitaestjén, Magyar Országos Tudósító (MOT), 20(1938. március 18.)/60, 19–20.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÓDINÉ dr. BELIZNAI Kinga: *Egyed István (1886–1966)*, kézirat.
2. EGYED István: *A magyar alkotmány – ma és holnap*, Pesti Napló, 88(1937. január 31.)/25.
3. EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947.
4. EGYED István: *Az alsófokú közigazgatási bíráskodás*, Városi Szemle, 9(1916)/5–6.
5. EGYED István: *Hűség az alkotmányhoz*, Budapesti Hírlap, 58(1938. március 17.)/61.
6. EGYED István: *Új irány a modern alkotmányokban*, Pallas Nyomda, Budapest, 1935.
7. EGYED István: *Vármegyei önkormányzat*, Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1929.
8. KELEMEN Roland: *A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?*, Acta Humana, 2016/2, 95–116.
9. POLYÁK Petra: *Kitüntetéses doktoravatások az Erzsébet Tudományegyetemen (1914–1950)*. Forrás: [leveltar.pte.hu/content/kitunteses-doktoravatasok](http://leveltar.pte.hu/content/kitunteses-doktoravatasok) (a letöltés ideje: 2016. 09. 15.)

**Dr. Darák Péter:** 1987-ben szerzett jogi doktorátust a Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Igazságügyi pályáját 1987-ben a Zalaegerszegi Városi Ügyészség fogalmazójaként kezdte, ahol 1990-től polgári és általános felügyeleti ügyekben eljáró ügyész. 1991-től a Zalaegerszegi Városi Bíróság polgári és közigazgatási ügyszakos bírója, 2000-től legfelsőbb bírósági bíró. 2012. január 1-jétől a Kúria elnöke.

Ítélező és bírósági vezetői munkája mellett az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének adjunktusa. Tagja a Környezetvédelmi Bírák Európai Fórumának (EUFJE), elnöke a FIDE Magyar Tagozatának. Vezeti a Pázmány Péter Tudományegyetem Deák Ferenc Jogi Továbbképző Intézete ingatlanforgalmi szakjogász képzését. Részt vett a Ket. és a Ptk. kodifikációjában, előkészítette a Pp. XX. fejezetének 2005. évi átfogó módosítását. Kiemelten foglalkozik a közigazgatási, pénzügyi bíráskodás, a közigazgatási eljárásjog, a környezetvédelem és az ingatlanforgalom elméleti és joggyakorlati kérdéseivel.

*A tanulmány szerkesztésében közreműködött:*

Dr. Kintzly Péter, kúriai titkár, a Kúria elnökének személyi titkára,  
KintzlyP@kuria.birosag.hu