

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2019 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 4. SZÁM

köszöntő	BOROS ANITA	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	BENCSIK ANDRÁS • Az ügyfél jogorvoslathoz való jogának biztosítása mint a közszolgálati tisztviselők kötelezettsége BOROS ANITA – ROBOTKA IMRE • A 21. századi önálló magyar közigazgatási bíróság felállításának kihívásai DÚL JÁNOS • A vagyonkezelési szerződés fogalmáról	4 22 46
fórum	LÁSZLÓ ERIKA • Magyarország vízügyi igazgatásának fejlődéstörténeti áttekintése a kiegyezéstől napjainkig LUDÁNYI DÁVID • Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában PÉTER NAGY • Die Fachliteratur zur Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn	80 106 122
szemle	HUBAI LÁSZLÓ • A Népköztársaság Elnöki Tanácsa összetételének néhány jellemzője 1971–1975	148

Publikációs felhívás	160
Idegen nyelvű tartalomjegyzék	162
Szerkesztőbizottság	164
Impresszum	166

LECTORI SALUTEM!

Jelen kiadvány a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2019. évi negyedik, idei utolsó száma. Az eddigiekhez hasonlóan magas színvonalú tanulmányokba nyerhet bepillantást, és számos érdekesítő szakmai ismeretanyaggal gazdagodhat a Tisztelt Olvasó.

Mint minden kiadványunk esetében, most is igyekeztünk a folyóiratunk által gondozott tudományterületek olyan írásait kiválogatni, amelyek aktuális kérdéskörök feldolgozására hivatottak.

Bencsik András tanulmánya egy igen fontos közigazgatási eljárási jogi kérdéssel összefüggésben, nevezetesen az ügyféljogok érvényesülése szempontjából foglalkozik a jogorvoslathoz való joggal, ezen keresztül pedig a közigazgatás törvényes működésének eljárásjogi garanciájával.

A 2018. év lényeges változásokat hozott a közigazgatási perek hazai szabályozásában: hatályba lépett a közigazgatási bíráskodás egyik legfontosabb, történelmi jelentőségű kódexe, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényünk, majd felmerült az önálló közigazgatási bíróság felállításának gondolata is. Noha a szervezet felállítására végül nem került sor, bírósági igazgatási, valamint szervezeti és változásmenedzsmenti szempontból jelentős tapasztalatokkal gazdagodtunk. Erről számol be Robotka Imrével írt tanulmányunk.

Igen értékes Dúl János nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó vagyonkezelésszerződés-elemzése is, hiszen az ilyen típusú szerződések igen jelentős számúak a nemzeti vagyonelemekkel való gazdálkodásunkban, és az állami vagyongazdálkodás védelmének garanciális jegyeit megfogalmazó szerződéstípus klauzulái nagyon fontos szerepet játszanak egy-egy vagyonelem állam vagy önkormányzat általi hasznosíthatóságának lehetőségei kapcsán.

A *Fórum* című rovatunkban László Erika a vízügyi igazgatás egyes kurrens kérdéseinek, Ludányi Dávid a jogbiztonság és közszolgálati pragmatika jogi összefüggéseinek, Nagy Péter német nyelvű írása a magyar közigazgatási irodalom egyes elgondolkodtató kérdéseinek bemutatására vállalkozott. Számos szerzőnk idegen nyelvű írásával támogatja folyóiratunk és egyetemünk nemzetközi láthatóságának fokozását. Végezetül Hubai László jog- és politikatörténeti tanulmánya zárja a 2019-es év utolsó lapszámát.

Sikerekben és minél több magas színvonalú tudományos műben gazdag, nagyon boldog új évet kívánok minden kedves olvasónknak, szerzőinknek, lektorainknak, a kiadvány megjelenésében közreműködő valamennyi kollégámnak!

Pro Publico Bono!

Boros Anita
főszerkesztő

Bencsik András

AZ ÜGYFÉL JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOGÁNAK BIZTOSÍTÁSA MINT A KÖZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐK KÖTELEZETTSÉGE

Guaranteeing the Client's Right to Remedy as the Obligation of Public Service

Dr. habil. Bencsik András PhD, egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, bencsik.andras@ajk.elte.hu

A tanulmány a jogorvoslathoz való joggal, ezen keresztül a közigazgatás törvényes működésének eljárásjogi garanciáival foglalkozik egy sajátos nézőpont, az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából. A szerző – általános kontextusba helyezve a vizsgálatot – a tanulmány elején szól a közigazgatás jogszerűségének követelményéről, majd a jogorvoslathoz való jog tartalmáról és annak az eljárásjogi szabályozásra vonatkozatható követelményeiről. Ezt követően az új szabályozás alapján bemutatja a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerét az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvények feldolgozásán keresztül. A tanulmány végén konklúziók megfogalmazására kerül sor, amelyek a fellebbezés és a közigazgatási per viszonyának átalakítását és az új közigazgatási bírósági rendszert egyaránt érintik.

KULCSSZAVAK:

közszolgálat, közigazgatás, jogorvoslathoz való jog, jogállamiság, közigazgatási bíróság

The study deals with the right to redress, and thus the procedural guarantees of the lawful functioning of public administration, from a particular point of view of the enforcement of client rights. The author, in the general context of the study, begins by discussing the requirement of the lawfulness of public administration, then the content of the right of appeal and its requirements for procedural law. Thereafter, the system of redress of the administrative procedure under the new regulations will be introduced through the processing of the laws on general administrative order and administrative litigation. At the end of the study, conclusions will be drawn that will address both the relationship between appeal and administrative litigation and the new administrative judicial system.

KEYWORDS:

public service, public administration, right of appeal, rule of law, administrative court

1. ALAPVETÉS

A demokratikus államok közigazgatásával szemben a különböző korszakokban számos követelmény, alapelv, elvárás fogalmazódik meg, de lényeges kívánalom, hogy a közigazgatás megfelelően működjön, funkcióit a közigazgatással kapcsolatba kerülők (különösen az ügyfelek) számára elégedettséget kiváltó módon érje el. Ezzel összefüggésben indokoltnak mutatkozik rögzíteni, miszerint az „elégedettség” a minden tekintetben jogszerű, a jogállamiság követelményének megfelelő módon működő közigazgatás által kibocsátott közigazgatási cselekményben és nem feltétlenül a pozitív végkifejlettel záródó ténykedésben ragadható meg.¹ Ez a felfogás olvasható ki Magyary Zoltán megállapításából is, amely szerint a közigazgatásnak úgy kell működnie, hogy *„azok a felek, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartssanak, ilyeneket fel ne tételezzenek”*.² Az a tény sem szorul igazolásra, miszerint az ügyfelek részéről a közigazgatási szervek működésében megnyilvánuló fenti bizalmatlanság eloszlására és az esetlegesen bekövetkező hibák orvoslására a közigazgatási hatósági eljárásban a jogorvoslati rendszer hivatott. Helytállóan tekinthető az a szintén Magyary Zoltán nevéhez köthető megállapítás is, miszerint *„a jogállam törekvése az egyénnek a közigazgatással szemben való legmesszebbmenő védelme volt”,* ennél fogva a közigazgatási jogorvoslás mikéntje is folyamatos (át)alakulást mutat. Kardinális jelentőségű (és ezáltal tárgyalásra érdemes) ezen a téren az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) elfogadása, amely kényszerű újratervezést hajtott végre a hatósági eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok rendszerében.

Indokoltnak mutatkozik a jogállamiság elve és a közigazgatás törvényessége közötti összefüggések vázolója. A kérdéskörrel az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott az elmúlt több mint két évtizedes ítélkezési tevékenysége folyamán. Ennek keretében előbb – álláspontunk szerint kissé szűken értelmezve a közigazgatás törvényességét – arra az álláspontra helyezkedett, miszerint nem jelent mást a jelzett követelmény, mint *„a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségét”*.³ Nem szorul azonban bizonyításra a tény: alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy ne csak a közigazgatási eljárás végén megszülető aktus, hanem a teljes eljárás feleljen meg a törvényesség kívánalmainak. Ebből fakadóan a testület később úgy határozott: a jogállamiság elve magában foglalja azt is, hogy *„a közigazgatás egésze a jogon alapuljon”*.⁴ Mindezeket alapul véve maga a jogalkotó is evidenciának tekinti azt, hogy a közigazgatási hatósági eljárás immanens része kell, hogy legyen a különböző jogorvoslati eljárások rendszere, ennek megfelelően

¹ Nem szorul magyarázatra az olyan eset, amikor teljesen jogszerű módon kerül sor például az ügyfél kérelmének elutasítására, ami – vélhetően – nem fogja kiváltani a kérelmező teljes elégedettségét, holott megnyugtató (értsd: jogszerű) döntés született.

² Vö. MAGYARY 1942, 612.

³ 8/2001. (II. 18.) AB határozat.

⁴ Vö. PETRÉTEI 2013, 92.

szabályozástechnikailag úgy rendelkezik, hogy az Ákr. (alapeljárásra vonatkozó) rendelkezéseit a jogorvoslati eljárásokra 112–124. §-okban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

2. A JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG

Az Ákr. deklarálta Magyarország Alaptörvényének egyes rendelkezéseire, így számos jogintézményt az alaptörvényi szabályozásból eredeztet a törvényszöveg. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az alapelvek egy része egyenesen az Alaptörvényből vezethető le, és hogy alkotmányi szinten is megjelenik a jogorvoslati eljárás jog deklarációja, mivel az Alaptörvény rögzíti, hogy *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti”*.⁵

A jogalkotó az új törvény kodifikációjakor azt is érzékelte, hogy – az Európai Unió tagjaként – megkerülhetetlenek azok a nemzetközi és európai tendenciák (például az egyén érdekei és a közérdek közötti egyensúly megteremtésének szükségessége, a közigazgatás jogszerűtlen működését követő „szankció” elkerülhetetlensége stb.), amelyek számos jogintézményen keresztül visszaköszönnek az eljárásjogban. Rögzítendő ezen kívül az a jogpolitikai hitvallás is, amely – egyértelműen kijelölve az újraszabályozás nézőpontját – a hatékony és gyors eljárás mellett teszi le a voksát, rögzítve azonban azt a kétségbevonhatatlan tényt, miszerint *„önmagában az eljárások racionalizálása, gyorsítása nem lehet mindenkiféle érvényesítendő szempont a szabályozás kialakításakor”*.⁶

A fentieket alapul véve a jogorvoslati rendszert érintő kodifikáció három területet vett célba: (1) a jogorvoslati eljárás jogból következő alkotmányos elvárások azonosítását, (2) a jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálatok duális rendszerének fenntartását, valamint (3) a felülvizsgálati jogkör telepítésével kapcsolatos problémakört. A szupranacionális szabályozással összefüggésben kiemelendő, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslati eljárás jogát az alábbiak szerint: *„[b]ármely embernek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”*.⁷ A témakörrel összefüggésben indokoltnak mutatkozik utalni az Egyezmény tisztességes tárgyaláshoz való jogot reguláló 6. cikkére (amely egyébként a polgári jogi igények és a büntetőeljárásban felhozott vádak bírói úton történő elbírálásához való jogot deklarálja), továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére, amelynek értelmében *„[m]indenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslati eljárás”*.

⁵ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.

⁶ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 5.

⁷ Ezzel összefüggésben részletesebben lásd: HAJAS 2016.

A jogorvoslathoz való jog tartalmát a magyar Alkotmánybíróság, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) bontotta ki ítélezési tevékenységében; ezzel kapcsolatban rögzíthető, hogy önmagában a jogorvoslat egyfokú jellege nem jelenti automatikusan a jogorvoslathoz való jog sérelmét, mivel – ahogy erre az EJEB elvi érvelésével rámutatott – az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikke nem kívánja meg sem a többfokú, sem pedig a közigazgatás szervezetrendszerén kívül álló szerv által realizált jogorvoslat létét a részes államokkal szemben. Ebből a szempontból tehát nem kifogásolható az a jogalkotói alapállás, miszerint „[e]gyetlen, ám hatékony, érdemi jogorvoslat is megfelelő garanciának minősül az érintett számára”.⁸

A normaszöveg ennek megfelelően a hatóság valamennyi döntésével szemben megnyitja a jogorvoslathoz való jogot azzal a differenciálással, hogy a határozattal szemben önálló jogorvoslatot biztosít, míg a végzések főszabály szerint a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében támadhatók meg. Kivételt képeznek ez alól az úgynevezett önállóan megtámadható végzések, amelyek esetében az Ákr. külön megengedi az önálló jogorvoslatot, ezek a döntések tehát nem a határozat ellen benyújtott, hanem önálló jogorvoslati kérelem tárgyává tehetők. Ebbe a körbe sorolhatók az alábbi végzés formájában meghozott döntések:

- az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,
- az ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,
- a kérelmet visszautasító,
- az eljárást megszüntető,
- az eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
- az eljárási bírságot kiszabó,
- a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
- a zár alá vételt vagy lefoglalást elrendelő, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
- az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,
- az iratbetekintési jog korlátozására irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
- az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés.

3. JOGORVOSLATI ELJÁRÁSOK AZ ÁKR.-BEN

Megállapítható, hogy a közigazgatás(i) szervek) mind jogállásukat, mind feladataikat, mind pedig hatáskörüket (és az állampolgárok magánszférájába történő beavatkozásuk intenzitását) tekintve heterogének, ebből fakadóan a közigazgatási eljárás során igénybe vehető jogorvoslati rendszerrel szemben is alapvető elvárás a pluralitás elve, amely a jogalkotó

⁸ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 29.

hatalomtól több, eltérő feltételek mellett igénybe vehető és különböző eredményre vezető jogorvoslati eszköz létét követeli meg. A jelenség nem tekinthető a 21. század sajátjának, ezt támasztja alá Magyary Zoltán megfogalmazása is. Eszerint a közigazgatási jogorvoslatok fejlődését két tendencia párhuzamos léte determinálta: egyrészt az egyszerű, átlátható és hatékony jogorvoslati rendszer kiépítése; másrészt a jogalkotónak arra is törekednie kellett, hogy „a közigazgatási jogviták elbírálása, amelyek tehát a hatóság és magánfél közt felmerülnek, ne közigazgatási, bár magasabbfokú hatóságokra, hanem független bíróságra bízassék”.⁹

Kiemelendő az is, hogy a közigazgatás törvényességének (jogi) garanciái között található ügynevezett közigazgatáson belüli instrumentumok (például fellebbezés, felügyeleti eljárás, helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör). Megkülönböztethetők továbbá ügynevezett közigazgatáson kívüli eljárások (például közigazgatási bíróságot), valamint működnek olyan extern kontrollt végző alkotmányos szervek, amelyek „főprofilja” ugyan nem a közigazgatás törvényességéhez kapcsolódik, de ellátnak ilyen irányú (járulékos) feladatokat is (például az ügyészi felhívás intézménye, az alapvető jogok biztosának szerepe, az Állami Számvevőszék ellenőrző tevékenysége).

Rögzíthető, hogy a közigazgatási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok alapvetően két célt szolgálnak, közelebről az egyéni jog- vagy érdeksérelmek, valamint a tárgyi jog-sérelmek orvoslását. Ennek megfelelően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) különbséget tett az ügyfél kérelmére igénybe vehető (ezáltal az egyéni jog- vagy érdeksérelmet orvosolni hivatott) jogorvoslatok és a hivatalból folytatandó (a tárgyi jogot sértő közigazgatási aktusok korrigálására szolgáló) aktus-felülvizsgálatok között.

A jogorvoslati rendszer felépítésével kapcsolatban nem jelent újdonságot az Ákr., tekintettel arra, hogy az új törvény megtartja a Ket. alapvetően duális rendszerét és a jövőben is különbséget tesz az ügyfél aktív közreműködését feltételező kérelemre induló jogorvoslati eljárások, illetve az ügyfél passzivitása mellett hivatalból lefolytatásra kerülő jogorvoslatok között.

A fent jelzett hasonlóságok mellett azonban érdemi változtatásokra is sor kerül a jogorvoslati rendszer egészével összefüggésben. Egyrészt észlelhető a terminológia változása, mivel mindkét „típust” jogorvoslatnak tekinti a normaszöveg, csupán a kezdeményezésük mikéntjében látja az eltérést. Másrészt kiemelendő az is, hogy megszűnik két – a Ket. szerint – kérelemre induló jogorvoslati forma: az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás. Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka abban ragadható meg, hogy – az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint – „a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák”.¹⁰ Az indokolás emellett arra az álláspontra helyezkedik, hogy ott, ahol az ágazati eljárásban szükséges,

⁹ Vö. MAGYARY 1942, 612.

¹⁰ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás 103–104.

természetesen kiegészítő eljárási rendelkezésként az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy ez álláspontunk szerint inkohereciát eredményezhet az Ákr. hatályával kapcsolatban rögzített garanciális jellegű rendelkezésekkel, a kiegészítő eljárási rendelkezések ilyen mértékű kiterjesztése és ezzel az ágazati jogalkotás tág értelmezése az eljárási joganyag átláthatósága és alkalmazhatósága mellett megfogalmazott jogpolitikai célkitűzés ellen hathat. Megjegyzendő, hogy ez a „hiányérzet” a szakirodalom más képviselői részéről is megfogalmazódik, igaz más szempontok alapján.¹¹

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozását pedig okafojtottnak értékeli a törvényhozó. A Ket. szabályai az indokolás szerint azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva jogorvoslat. Az Ákr. azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a vonatkozó rendelkezéseket nem tartja a jogalkotó indokoltnak fenntartani.¹²

Fentiekre tekintettel a kérelemre induló jogorvoslatok körében két eljárás kezdeményezésére ad lehetőséget az Ákr.: a fellebbezési eljárásra és a közigazgatási per megindítására. Mivel a későbbiekben szó esik a vonatkozó részletszabályokról, e helyütt csak utalunk rá, hogy alapvető súlyponteltolódás érhető tetten ebben a tekintetben, amelynek értelmében a közigazgatási per az általános jogorvoslati forma, a fellebbezés előterjesztésére pedig kivételes jelleggel kerülhet sor. A hatóság által – az ügyfél passzivitása mellett – továbbra is három jogorvoslati eljárás indítható meg hivatalból: a döntés módosítása vagy visszavonása saját hatáskörben, a felügyeleti eljárás lefolytatása, valamint az ügyészi fellépés és felhívás alapján lefolytatható korrekciót célzó döntés-felülvizsgálati eljárás.

3.1. A közigazgatási per jelentősége, helye a jogorvoslati rendszerben

Az új eljárási törvény egyrészt megtartja a korábbi szabályozás által kiépített alapvető kereteket, lényegesen „újratervezi” azonban a súlypontokat a jogorvoslati rendszeren belül, mivel „a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási per”.¹³ Ennek megfelelően a közigazgatási rendtartás által kiépítendő jogorvoslati rendszer az alábbiak szerint épül fel:

- közigazgatási alapeljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás,
- (kivételes) másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

¹¹ Ezzel összefüggésben bővebben lásd: FAZEKAS 2017.

¹² Megjegyzendő ezen kívül az is, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26–31. §-ai részletesen rendezik az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket.

¹³ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről 32.

Az Ákr. a jelzett kardinális jellegű változtatást sokszínű indokokkal kívánja alátámasztani:

- „gyakran a hatóságok [és az ügyfelek] is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egyseges eljárásként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor”,
- „a legtöbb területen elenyésző – leggyakrabban 0,5% alatti, átlagosan 0,33% – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek”,
- nagyon sok ügy esetében „a fellebbezés elbírálására jogosult szerv jogosan elvárt elfogulatlansága megkérdőjelezhető”,
- „az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdekek elfogultság megjelenésének”.

A bírói út megnyitása nem új keletű törekvés a jogalkotó részéről a közigazgatás működésével összefüggésben, ugyanis már a rendszerváltás időszakában is meghatározó volt az a felismerés, hogy a jogállamiság elvével leginkább a közigazgatási szervezeti rendszeren kívül elhelyezkedő, a közigazgatástól független fórumok által megvalósított kontroll egyeztethető össze. A rendszer azonban nem épült ki teljeskörűen, így egyértelmű politikai célként fogalmazódott meg a közigazgatási bíráskodás hazai rendszerének kiépítése, amely folyamatban korszakváltást jelent az Ákr. jogorvoslati rendszerének „újragondolása”, valamint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) elfogadása. Azt jelen munka szerzője fontosnak tartja kiemelni, hogy a realitást vizsgálva – szemben a jogalkotó által kifejezetten deklaráltakkal – a koncepcionális módosítás mögött két rendszerszintű változtatás előkészítése körvonalazódik. Egyrészt a közigazgatási fórumrendszer egyszerűsítése (közelebről a megyei és fővárosi kormányhivatalok további térnyerése), amely – a fellebbezés kiüresítése és marginalizálása által – felveti a közigazgatási (államigazgatási) alapszint gyengítésének és a területi szint erősítésének szándékát. Másrészt a történeti hűség kedvéért ide kívánkozik az is, hogy a határozatlan időre elhalasztott, majd a jogalkotás napirendjéről jelen állás szerint véglegesen lekerült, de egyértelmű preferenciát élvező közigazgatási bírósági rendszer bevezetése megkövetelte a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok kompetenciájának izmosítását, amely – a Kp. hatályán és az Ákr. jogorvoslati modelljén keresztül – megalapozta az új szisztéma kiépítését. Megjegyezzük, hogy jelen tanulmány témáján jócskán túlmutat a Kp. jelentősége, amely a hézagmentes jogvédelem biztosítását tűzte ki célul. Ez témánk vonatkozásában azt jelenti, hogy nemcsak a hatósági döntések felülvizsgálata és a közigazgatási hatóság jogellenes hallgatása esetén lefolytatandó eljárás képezheti közigazgatási per tárgyát, hanem valamennyi közigazgatási jogvita elbírálására kiterjed a Kp. hatálya. Ez a Kp. 4. §-ának (1) bekezdéséből olvasható ki, amely szerint „[a] közigazgatási jogvita 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”. A (2) bekezdés ezen túlmenően kiterjeszti a generálklauzulát a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnal kapcsolatos jogvitára is.

Az Ákr. jogorvoslati rendszerében bekövetkezett hangsúlyeltolódás, közelebbről a közigazgatási per elsődleges szerepe nemcsak a többi jogorvoslat, hanem a hivatalbóli döntés-felülvizsgálat átalakításával is együtt járt, ebből következően a Kp. az Ákr. szabályozási körét értelemszerűen leszűkítette. A közigazgatási perrel kapcsolatban csak azok a normák kerültek az Ákr.-be, amelyek e törvény jogorvoslati rendszeréhez közvetlenül kapcsolódnak.

Az Ákr. 114. § (1) bekezdése elvi éllel rögzíti, miszerint az ügyfél akkor kezdeményezhet pert a közigazgatási döntés ellen, ha a döntés végleges (kivétel a fellebbezéssel nem támadható végzés), vagy a fellebbezéssel támadható döntés esetén az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és a fellebbezést elbírálták, azaz bekövetkezett a véglegesség.

Külön szól az Ákr. 114. § (2) bekezdése a közérdek védelme érdekében az ügyész részére biztosított perkezdeményezési jogról. Erre akkor kerülhet sor, ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt (a hatóság véglegessé vált döntése ellen), vagy a hatóság eljárási kötelezettségét elmulasztotta (a hatóság eljárásra kötelezése iránt).

Tisztázandó végezetül a közigazgatási per megindítására jogosultak köre is. Ennek megfelelően az ügyfél, az ügyészség, illetve a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv (ha felhívása eredménytelen), az a közigazgatási szerv, amely a korábbi eljárásban nem vett részt, valamely alapvető jog védelme vagy a közérdek érvényre juttatása érdekében, törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben civil szervezet, törvényben meghatározott esetben érdekképviseleti szervezet vagy köztisztület kezdeményezhet közigazgatási pert.¹⁴

Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás egyértelművé teszi azt, hogy a jogorvoslati rendszernek meg kell találnia az összhangot a közérdek hatékony védelme és az ügyfelek jogainak érvényesítése közt. Ennek megfelelően a normaszöveg egy úgynevezett előszűrő, önkorrekciós mechanizmust is szabályoz, ezen keresztül a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, ha a hatóság megállapítja, hogy a megtámadott döntése törvénysértő, és ennek alapján módosíthatja vagy visszavonhatja azt. A Kp. 40. § (1) bekezdése értelmében „[a] keresetlevelet a benyújtásától számított tizenöt napon belül kell az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítani. Többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetében az elsőfokon eljárt közigazgatási szerv a benyújtástól számított öt napon belül az ügy irataival együtt felterjeszti a másodfokon eljárt közigazgatási szervhez, amely azokat a benyújtástól számított huszonegy napon belül továbbítja a bírósághoz”. Az előzőekben jelzettekkel összefüggésben kiemeljük, hogy ez alatt az időszak alatt nyílik a hatóság számára lehetőség az önkorrekcióra.

A (2) bekezdés lehetőséget ad a hatóság számára, hogy akkor is sor kerüljön a döntés visszavonására vagy a keresetlevélben foglaltaknak megfelelő módosítására, ha az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, és a hatóság a keresetlevélben foglaltakkal egyetért. Garanciális jelleggel utal az indokolás arra, hogy „ez azonban nem eredményezheti egyúttal azt, hogy a hatóság »elvonja« a bíróságtól a döntés jogát, illetve az ügyféltől azt a jogot, hogy a bíróság

¹⁴ A Kp. 17. §-ával kapcsolatban felvetődő kérdések tekintetében lásd: FAZEKAS 2017.

vizsgálja felül a döntést”.¹⁵ A normaszöveg ennek megfelelően a bírói felülvizsgálatot e döntés ellen is biztosítja, a döntéshozó hatóság tehát köteles az új döntését is felterjeszteni a bírósághoz.

Az Ákr. külön rendelkezik a közigazgatási per kezdeményezésének arról az esetéről, amikor olyan döntés megtámadására kerül sor, amely tekintetében szakhatóság is közreműködött a megelőző eljárásban. Ezzel összefüggésben a 115. § (3) bekezdése értelmében a hatóság köteles döntését módosítani vagy visszavonni, amennyiben a szakhatóság a keresetlevél alapján módosítja állásfoglalását. Garanciális jelentősége van továbbá a (4) bekezdésben rögzített rendelkezésnek, miszerint visszavonásra vagy módosításra egy ízben kerülhet sor.

A közigazgatási per konkrét eljárási szabályaival összefüggésben indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy a keresetlevelet a vitatott tevékenységet megvalósító közigazgatási szervhez kell benyújtani, a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül (ettől az időtartamtól törvényben eltérhet az ágazati jogalkotó).¹⁶ Ettől eltérően törvény rendelkezhet. A korábbi szabályozásból ismert fordulat jelenik meg a Kp.-ben is, amikor a törvény rögzíti, hogy a keresetlevél benyújtásának – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs.¹⁷

A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozataival kapcsolatban kiemelendő, hogy a bíróság a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A kereset elutasítására akkor kerül sor, ha a bíróság megállapítja azt, hogy

- a kereset alaptalan,
- a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg,
- az eljárási szabályszegésnek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.¹⁸

Ha a bíróság a kereset alapján vagy hivatalból megállapítja a jogsértést, a következő keresetnek helyt adó ítéleteket hozhatja:

- a közigazgatási cselekményt megváltoztatja, megsemmisíti, vagy hatályon kívül helyezi,
- szükség esetén a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi,
- a közigazgatási szervet marasztalja.¹⁹

A bíróság a fenti jogkövetkezményeket együttesen is alkalmazhatja. A jogsértő közigazgatási cselekményt akkor változtatja meg a bíróság, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető.²⁰

¹⁵ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás 106.

¹⁶ Kp. 39. § (1) bek.

¹⁷ Kp. 39. § (6) bek.

¹⁸ Kp. 88. §.

¹⁹ Kp. 89. §.

²⁰ Kp. 90. § (1) bek.

A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt akkor semmisíti meg a közlésre visszamenő hatállyal, ha

- a közigazgatási cselekmény semmis vagy érvénytelen, vagy
- olyan lényeges alaki hiányosságban szenved, amely miatt nem létezőnek kell tekinteni,
- a megelőző eljárás lényeges szabályainak megszegésével okozott jogsérelem a perben nem orvosolható, vagy
- a hatóság cselekményét kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította.²¹

A közigazgatási cselekményt a bíróság a hatályvesztés időpontjának pontos megjelölésével akkor helyezi hatályon kívül, ha a jogbiztonság, a közérdek védelme vagy az érintett személyek különleges érdeke azt indokolja.

Ha a bíróság megállapítja, hogy a közigazgatási cselekmény jogsértő volt, marasztalási ítéletében a közigazgatási szervet az (anyag) jogszabályban meghatározott cselekvésre kötelezi. A bíróság a jogsértés tényét állapítja meg, ha a fentebb bemutatott jogorvoslati lehetőségek alkalmazása nem lehetséges, és a megállapításhoz a felperesnek vagy az érintettnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsérelem így elhárítható.

3.2. A fellebbezés metamorfóza

A fellebbezésre vonatkozó általános szabályok körében az Ákr. mindenekelőtt a fellebbezésre jogosultak körét jelöli ki, amelynek értelmében a 116. § (1) bekezdése elvi élel akként rendelkezik, hogy az ügyfél vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi. A rendelkezés szövegéből és szerkezetéből kiolvasható, hogy a törvényalkotó ezt a jogorvoslati lehetőséget a jövőben sem szándékozik kibővíteni, mivel az Ákr. szóhasználatából következően csak törvény gyarápíthatja a fellebbezhető döntések (határozatok és végzések) körét.

Eltérés a Ket. korábbi szabályozásához képest az, hogy a fellebbezés – a klasszikus értelemben – nem tekinthető általánosnak, mivel nem minden közigazgatási döntéssel szemben nyitotta meg az eredeti normaszöveg a fellebbezési jogot, mivel a határozat ellen akkor volt helye fellebbezésnek, ha

- járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy
- rendvédelmi szerv helyi szerve hozta, valamint
- ha törvény kifejezetten megengedi.

²¹ Kp. 92. §.

A fellebbezés alkalmazási körét kijelöli törvényhely utóbbi fordulatával [tudniillik az (1) bekezdésben foglalt kitétel] összefüggésben rögzítendő, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény számos ügykörben lehetővé tette a fellebbezés intézményét.²² A közigazgatási jogtudomány több meghatározó képviselője – többek között Fazekas Marianna és Balázs István – hangot adott abbéli álláspontjának, hogy jobb esetben csorbul, radikálisabban fogalmazva megszűnik a fellebbezés mint jogorvoslati eszköz általános jellege, ezt az álláspontot – a külön törvény megengedő rendelkezéséhez kötő kitétel miatt – magam is helytállónak tartom.

A fellebbezés korlátozásának indokaként az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás arra az álláspontra helyezkedik, hogy „*a sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén külön fellebbezés biztosítása nem indokolt, hiszen az elsőfokú eljárás szabályai közt rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti teljes eljárás lefolytatását. Ez egy kvázi saját hatáskörben lefolytatott új eljárás.*”²³ A fellebbezés korlátozása és az ügy teljes eljárásban való elbírálás kezdeményezése közötti kapcsolattal összefüggésben kiemelendő, hogy ez a rendelkezés lényegében azt hivatott megelőzni, hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor. Épp ellenkezőleg: a hatóság képes lehet az esetleges hibák, visszásságok kijavítására, orvoslására, kifogás vagy éppen jogsérelem esetén ugyanakkor lehetőség van az ügy alaposabb megvizsgálására.²⁴

A hatósági eljárásjogi szabályozás alakulásának legújabb fejleményeivel összefüggésben indokoltnak mutatkozik rögzíteni, miszerint az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 200. §-a módosította az Ákr. fent hivatkozott rendelkezését. Ennek megfelelően a járási hivatal vezetője által hozott elsőfokú döntések esetében – általános érvennyel – megszűnik a fellebbezési eljárás igénybevételének lehetősége, az elsőfokú döntéssel szemben a kezdeményezésre jogosultak egyetlen lehetősége a közigazgatási per megindítása lesz. Ezzel álláspontom szerint tovább szűkül a fellebbezés mint jogorvoslat terjedelme, amely tendencia ugyancsak a közigazgatási per erősítését eredményezi immár – a szervezeti keretek kialakításától való visszavonulást követően – rendes bírósági keretek között.

A (3) bekezdés a jogorvoslathoz való jog terjedelmével kapcsolatos kérdést, közelebbről a végzéssel szemben igénybe vehető jogorvoslatok kérdéskörét érinti. Korábban utaltunk arra, hogy a végzésekkel szemben – főszabály szerint – nincs helye fellebbezésnek, azok az érdemi határozattal vagy az eljárást megszüntető végzéssel szemben benyújtott fellebbezés keretében támadhatók meg. Az Ákr. vonatkozó rendelkezései azonban a végzések

²² Példának okáért a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénybe, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvénybe, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvénybe és – egyebek mellett – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénybe is bekerült a fellebbezést lehetővé tevő rendelkezés egyes ügyfajták vonatkozásában.

²³ Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás 106.

²⁴ Vö. HAJAS 2017, 296–297.

közül nevesít néhányat, amelyekkel szemben önálló fellebbezési jogot biztosít a törvényszöveg.

A (4) bekezdés lényegében a fellebbezéshez való jog tárgyi korlátozásaként fogható fel, amelynek értelmében meghatározza azokat az ügycsoportokat, amelyekben a fenti esetekben sincs helye fellebbezésnek. Ennek megfelelően fellebbezési kérelem nem terjeszthető elő, amennyiben

- az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- a megfellebbezhető végzést másodfokú hatóság hozta,
- nincs kijelölt másodfokú szerv,
- nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyben,
- elrendelték a hatósági szerződés végrehajtását.

Végül indokoltnak mutatkozik annak kiemelése, hogy a jogalkotó a hivatkozott esetekben a fellebbezéshez, és nem a jogorvoslathoz való jogot zárja ki, ennek megfelelően közigazgatási per indítására ezekben az esetekben is lehetőséget nyújt a normaszöveg.

A fent bemutatott sajátosságok mellett a fellebbezést mint jogorvoslatot szokás a leghatékonyabb jogorvoslatnak is tekinteni. A hatékonyság ebben a tekintetben két jellegzetességet foglal magában: az érdemi felülvizsgálatot, valamint – joghatását tekintve – azt, hogy a fellebbezés előterjesztésének a döntés végrehajtására halasztó hatálya van.

Az Ákr. 117. § (1) bekezdése – hasonlóan a Ket. korábbi szabályozásához – akként rendelkezik, hogy a fellebbezésnek – amennyiben a hatóság nem nyilvánította a döntést azonnal végrehajthatónak – főszabály szerint a döntés végrehajtására halasztó hatálya van. Az idézett törvényhellyel összefüggésben kiemelendő, hogy – a főszabály deklarációja mellett – két irányban enged az új normaszöveg eltérést a fellebbezés halasztó hatálya alól.

Egyrészt nincs halasztó hatálya a fellebbezés benyújtásának az olyan döntés végrehajtására, amelyet a hatóság azonnal végrehajthatónak nyilvánított. Az Ákr. 84. §-a akként rendelkezik, hogy a hatóság a döntést azonnal végrehajthatónak nyilvánítja, ha

- életveszéllyel, súlyos kárral vagy a személyiségi jogok jelentős sérelmével fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt szükséges,
- nemzetbiztonsági, honvédelmi vagy közbiztonsági érdekből, illetve a közérdek védelme miatt szükséges,
- a döntés valakinek a tartásáról vagy gondozásáról rendelkezik, vagy
- a hatóság nyilvántartásba történő haladéktalan bejegyzést törvény írja elő.

Másrészt maga a (2) bekezdés utal két nevesített döntésre, amelyek tekintetében nem érvényesül a főszabály: az ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló, valamint az iratbetekintési jog korlátozása iránti kérelemnek helyt adó végzés elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

Az Ákr. 118. §-a a fellebbezésre irányuló kérelem előterjesztésével kapcsolatos eljárási kérdéseket vonja szabályozási körébe. A jogorvoslati rendszerrel kapcsolatos általános kérdések körében már szóltunk a fellebbezés intézményének átalakulásáról, amely a korábban érvényesülő „általános jelleg” visszazorításában és a közigazgatási per lehetőségének általánossá tételében foglalható össze.

Ezzel a jogalkotói törekvással összhangban a fellebbezés terjedelmét a szabályozás több szempontból is korlátok közé szorítja, amely alapvetően új, nem könnyű helyzetet teremt a jövőben a fellebbezési jogokkal élni kívánó természetes személy ügyfelek számára. Mindezek előrebocsátását követően kiemelendő, hogy a fellebbezéshez való jog az alábbi keretek között érvényesül:

- fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve
- csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet,
- a fellebbezést indokolni kell,
- a fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.

A (3) bekezdés a Ket. korábbi szabályozásával azonos módon akként rendelkezik, hogy a fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül a megtámadott döntést meghozó hatóságnál lehet. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az Ákr. megtartotta a fellebbezés mint jogintézmény határidőhöz kötött jellegét, amely mögött alapvetően a véglegesség minél előbb történő beállításához és az ügyek elhúzódásának megakadályozásához kapcsolódó jogpolitikai érdek húzódik meg.

Ugyancsak a jelzett alapállásnak köszönhetően rendelkezik a (4) bekezdés a fellebbezési jogról történő lemondással összefüggésben arra tekintettel, hogy a döntés véglegessé válásának a fellebbezési határidő se képezze akadályát abban az esetben, amikor az ügyfél részéről nem várható megalapozottan az elsőfokú döntés megtámadása (például a kérelemnek teljes egészében helyt adó döntés esetén). Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül a fellebbezési jogáról lemondhat, rögzítendő azonban az is, hogy ez a nyilatkozat köti a fellebbezésre jogosult személyt, mivel a fellebbezési jogról történő lemondás nem vonható vissza.

Végezetül – az Ákr. megalkotásával összefüggésben korábban említett egyszerűsítési törekvésnek megfelelően – kikerültek a Ket.-ben szereplő részletszabályok (például szóban vagy írásban is le lehet mondani a fellebbezéshez való jogról), az Ákr. (4) bekezdésének utolsó fordulata csupán annyi utaló szabályt rögzít, hogy a fellebbezési jogról lemondó nyilatkozatra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadók.

Az Ákr. 119. §-a – kicsit megtévesztő cím alatt – a fellebbezési eljárás eredményét vonja szabályozási körébe, mivel lényegében azok a rendelkezések szerepelnek itt, amelyek a fellebbezési eljárásban a hatóság által meghozható döntéseket körvonalazzák.

Általánosságban rögzíthető, hogy az elsőfokú hatóság a hozzá benyújtott fellebbezés alapján háromféle eljárást folytathat le:

- megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja,
- a fellebbezésben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja (ez lényegében az önkorrekciónak a kiemelt szerepét jeleníti meg az új szabályozásban),
- a megtámadott döntést nem vonja vissza, és a fellebbezésben kezdeményezett módosítást, kijavítást vagy kiegészítést nem végzi el, a fellebbezést az ügy összes iratával együtt felterjeszti a kijelölt másodfokú hatósághoz.

Szükségesnek mutatkozik megjegyezni, hogy az Ákr. nem tartalmazza a Ket. korábbi 102. § (3) bekezdését, ennek megfelelően az új szabályozás nem ad lehetőséget a fellebbezésre irányuló kérelemnek az elsőfokú hatóság által történő visszautasítására. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy ne lehetne fellebbezést visszautasítani az általános szabályok (43. §) szerint abban az esetben, amikor a kérelem elkésett, ezt azonban az Ákr. a másodfokú hatóság hatáskörébe utalja, a megtámadott döntést hozó hatóság szerepe – az önkorrekción túl – lényegében „postás” szerepére korlátozódik.

A másodfokú hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és „az azt megelőző eljárást” megvizsgálja. A (4) bekezdés második fordulata – összhangban az Ákr.-hez fűzött miniszteri indoklásban kifejtett, az egységes hatósági eljárással összefüggésben rögzített jogalkotói alapállással – lényegesen kiterjeszti a felülvizsgálat körét, amikor akként rendelkezik, hogy a másodfokon eljáró hatóság nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz, érdeksérelem esetén azonban csak a fellebbezési kérelemben megjelölt érdeksérelemre lehet figyelemmel. A másodfokú hatóság teljes felülvizsgálati jogkört gyakorol, ennek keretében a megtámadott döntést helyben hagyja, megsemmisíti vagy megváltoztatja. Kiemelendő ezen kívül a (6) bekezdésben foglalt rendelkezés is, amely a másodfokú hatóság aktivitásának növelését célozza, mivel rögzíti, hogy amennyiben a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, a másodfokú hatóság tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.

4. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK, KONKLÚZIÓK

Jelen tanulmányban a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos elméleti és egyes gyakorlati aspektusokat tettem vizsgálat tárgyává, amelynek keretében a *Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program*ban foglalt célkitűzéseket vettem össze azok gyakorlati érvényesülésével, valamint – elméleti dimenzióba helyezve a vizsgálatot – a Magyary Zoltán által a közszolgálatlal kapcsolatban korábban lefektetett megállapításokkal.

A közszolgálati jogviszonyra vonatkozó hazai szabályozás egyes jogintézményeinek értékelő bemutatását kiegészítendő az Ákr. átalakuló jogorvoslati rendszerének – téma szerint – kapcsolódó relevanciáiról értekeztem jelen munkámban.

A tisztességes eljárás egyik összetevőjének tekinthető pártatlan ügyintézéshez való jog értékelésének zárásaként – immár túl a tételes jogi szabályozáson – célszerűnek mutatkozik néhány általános megjegyzés megfogalmazása.

Kiemelhető egyrészt az, hogy a hatósági jogalkalmazás komplex jellege (rosszul értelmezett pártatlanságként) nem a mechanikus, a tényektől és az embertől egyaránt „követési távolságot” tartó ügyintézés követelményét fogalmazza meg, hanem a részrehajlástól és előítéletektől mentes, mégis egyedi ügyekhez igazodó jogalkalmazó tevékenységet. A mérlegelési jogkör vagy éppen a méltányosság alkalmazásakor a közzsolga nem tud egyéni, szubjektív elemektől mentesen eljárni, a jogegyenlőséget (törvény előtti egyenlőséget) kifejezésre juttató tárgyilagosság azonban kétségtelenül nehéz, de elvárt feladat tevékenységével összefüggésben. Nem véletlen, hogy az Ákr. legelső alapelve rögzíti azt a követelményt, miszerint „[a] közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el”.

Rögzíthető az is, hogy az alapelvként megfogalmazott egyenlő bánásmód követelménye (túl) általános elvárásaként fogalmazódik meg a közigazgatás személyi állománya szemszögéből. A jelzett előírás végrehajthatóságának, megsértése szankcionálásának fokozásával függ össze az a jogalkotói lépés, amelynek értelmében – önálló szerkezeti egységként – korábban bekerültek a Ket. normaszövegébe az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított hatósági eljárás általános szabályai.²⁵ Nem volt azonban egyöntetűen pozitív ennek a kodifikációs megoldásnak a fogadtatása, vitatható volt ugyanis e rendelkezések elhelyezése a Ket. keretei között, különös tekintettel arra, hogy egy speciális közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának egyes elemeit ezzel a törvényhozó átemelte az általános eljárási törvény előírásai közé. Talán ennek felismerése is vezetett ahhoz, hogy 2013. július 1. napjától a jelzett tárgykör nem képezte részét a regulációnak.

Kiemelésre érdemes az is, hogy a közigazgatás személyi állományától elvárt többlétszolgáltatásért cserébe az állam is köteles teljesíteni. Közelebről arról van szó, hogy – Magyar Zoltán szavaival élve – a hivatásos közzsolgálat megvalósulásához stabil, kiszámítható jogrendszerre és a közzsolgák egzisztenciális biztonságának garantálására is szükség van. Ha ezek a feltételek megvalósulnak, akkor kevésbé menthető, ha a közigazgatás alkalmazottja „elcsábul” tevékenysége során. A stabil beszámítási pontot nyújtó, kiszámítható jogi szabályozás hiánya és a stabil egzisztencia érzetének elmaradása azonban „leronthatja” a társadalom által jogosan igényelt erkölcsi tartás tanúsításának realitását.

Fontosságát tekintve kiemelhető az is, hogy az emberek (ügyfelek) szemszögéből nézve a közigazgatás képviselőjében eljáró ügyintéző szakmaiságának egyik fokmérője az az értékítélet, hogy jogszerűnek vagy jogsértőnek minősítik az eljáró közzsolga tevékenységét. Fokozza a problematika összetettségét az is, hogy ez gyakran annak függvényében alakul, hogy a hatóság helyt adott az ügyfél kérelmének, vagy sem, jog gyakorlására vagy éppen kötelezettség megállapítására irányult az eljárás. Erre tekintettel – álláspontunk

²⁵ A Ket. korábbi X/A. fejezetét (169/B–169/M. §) a 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (47) bekezdése iktatta be, a 2013. évi LXXXIV. törvény 55. § (21) bekezdése helyezte hatályon kívül.

szerint – egyetlen módja van annak, hogy a közigazgatás személyzete „védje magát”, közelebbről az, ha az általa folytatott eljárás törvényes, tisztességes és részrehajlástól mentes, mivel – Magyary Zoltán szavaival élve – az állam az emberek számára annyit jelent, amit a közigazgatása ér.²⁶

A szabályozás tökéletesítése és véglegesítése vonatkozásában érdemes két megállapítás erejéig visszatérni a névadó (tudniillik Magyary Zoltán) gondolataihoz. A közszolgálati jogviszony egyik legalapvetőbb jellemvonása kristályosodik ki a következő megfogalmazásban: „[a] közigazgatás tagjának lenni mindig azt jelenti, hogy valaki olyan szerepet tölt be, amit nem önerejéből lát el, hanem amelyet más bízott rá [...] ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz szolgálatot jelent”. Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni azt az evidenciát is, miszerint „a szolgálat a közigazgatás minden tagjára nézve áll, nemcsak az alárendeltekre, hanem a főnökökre is”.²⁷

Kiemelkedő jelentősége van továbbá a közszolgálati státusz kiszámíthatóságának, a közszolgák stabilitásának is. A témakör ugyancsak nem új keletű, mivel Magyary Zoltán sokat citált művében ezzel kapcsolatban is tett néhány, napjainkban is helytálló megállapítást: „[p]arlamentáris államokban [...] a hivatásos közszolgálati alkalmazottak a különböző pártállású kormányok alatt változatlanul ellátják feladatukat”. A folyamatos alkalmazás és ezen keresztül a stabilitás Magyary szerint két törvényszerűségből kell, hogy fakadjon. Egyrészt abból, hogy „a kormánynak nincs jogi lehetősége, jogalapja az elbocsátásukra”, másrészt pedig abból, hogy az állandó alkalmazottak működését túlnyomórészt a jog, valamint technikai szempontok irányítják „[...] így a kormánynak nincs is szüksége az elbocsátásukra”. Az idézett gondolatok után annyit azért talán érdemes kifejezésre juttatni, hogy egyes felmentési tényállások igen tág, határozatlan jogfogalmakkal körülírt meghatározása olyan mértékű mozgásteret ad(hat) a munkáltatói jogkört gyakorlók számára, amelyek – például a bizalomvesztés vagy a méltatlanság esetén – csökkentik a Magyary által fontosnak tartott kiszámíthatóságot, amely a hatályos szabályozás egyik kritikájaként említhető.

²⁶ Vö. MAGYARY–KISS 1939, 363.

²⁷ Bővebben lásd: MAGYARY 1942, 129–130.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése). *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 10. sz. 453–462.
2. HAJAS Barnabás (2016): Gondolatok az általános közigazgatási rendtartás jegyzői munkára gyakorolt várható hatásairól. *Jegyző és Közigazgatás*, 18. évf. 5. sz.
3. HAJAS Barnabás (2017): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 6. sz. 292–302.
4. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
5. MAGYARY Zoltán – KISS István (1939): *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T.
6. PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
7. Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
3. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
4. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
5. 2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról
6. 2019. évi CXXVII. törvény az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról
7. 8/2001. (II. 18.) AB határozat
8. T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról IX. fejezet Jogorvoslat A 111. § – 113. §-hoz (Az Ákr.-hez fűzött miniszteri indokolás)

Dr. habil. Bencsik András PhD, egyetemi adjunktus, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Kutatási területei közé tartoznak különösen a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, valamint a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. 2015 januárja és 2016 januárja között az Általános Közigazgatási Rendtartásról szóló törvényt előkészítő Kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a *Public Governance, Administration and Finances Law Review* című folyóirat bíráló bizottságának. Az MTA köztestületi tagja. Tagja a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesületnek.

Boros Anita – Robotka Imre

A 21. SZÁZADI ÖNÁLLÓ MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG FELÁLLÍTÁSÁNAK KIHÍVÁSAI

Challenges of the Establishment of 21st Century Autonomous Administrative Courts

Dr. habil. Boros Anita PhD, LL.M. egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, Boros.Anita@uni-nke.hu

dr. Robotka Imre, LL.M. bíró, Fővárosi Törvényszék, Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium, robotkaimre@birosag.hu

Magyarország azok közé az országok közé tartozik, amely nem rendelkezik szervezeti szempontból önálló közigazgatási bírósággal. 2018-ban, 1896 után újra a magyar Országgyűlés úgy döntött, hogy hazánk is elindul a közigazgatási bíróságszervezetileg is önállósult modellje felé. Az eljárási törvények modernizációja, az önálló közigazgatási perrendtartás és nem utolsósorban az Alaptörvény módosítása kikövezte az utat a rendes bírósági szervezettel párhuzamosan a közigazgatási bíróságok önállósulása felé.

Az Országgyűlés döntésének végrehajtása érdekében egy páratlan összefogásnak lehetünk tanúi mind a jogalkotás, mind az igazságszolgáltatás és az annak igazgatási feladatait ellátó Országos Bírósági Hivatal részéről. A közigazgatási bíróságok 2020-as tervezett felállításához minden előkérdés vizsgálatára sor került, ám 2019-ben az Országgyűlés a közigazgatási bíróságok felállításának elhalasztásáról döntött. Ennek ellenére úgy véljük, hogy a szervezeti önállósághoz szükséges intézkedések és az idén felmerült előkérdések a későbbiekben is hasznos információkkal és tanulsággal szolgálhat mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazók számára.

KULCSSZAVAK:

közigazgatási bíróság, közigazgatási eljárás, rule of law, jogorvoslathoz való jog, bírósági felülvizsgálat, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény

Hungary is one of the countries that does not have an autonomous administrative court. In 2018, as in 1896, the Hungarian Parliament decided again that Hungary would start moving towards an organisationally independent model of administrative justice. The modernisation of procedural laws, the autonomous administrative procedure and, last but not least, the amendment of the Fundamental Law paved the way for the independence of administrative courts in parallel with the ordinary court organisation.

In order to implement the decision of the National Assembly, we have witnessed an unparalleled cooperation between the legislature, the judiciary and the National Office for the Judiciary, which performs its administrative tasks. All preliminary questions were examined for the planned establishment of administrative courts in 2020, but in 2019 the Parliament decided to postpone the establishment of administrative courts. Nonetheless, we believe that the measures needed for organisational autonomy and the questions raised this year can continue to provide useful information and lessons for both legislators and practitioners.

KEYWORDS:

administrative court, administrative procedure, rule of law, right to legal remedy, judicial review of administrative acts, code of judicial review of administrative acts

1. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOK FELÁLLÍTÁSÁNAK VÁZLATOS ELŐZMÉNYEI

A közigazgatási bíráskodás egy rendkívül kurrens területe a hazai közigazgatási jognak, így ez a kérdéskör már hosszú évtizedek óta a kutatások homlokerében áll.¹ Számos szakirodalmi mű keletkezett azzal kapcsolatban, hogy a hazai közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálata milyen terjedelmi, eljárási és szervezeti megoldások mentén kerüljön kialakításra, és milyen, Európában már kikristályosodott modellel sajátosságait kövesse.² Abban azonban egyetértenek a szerzők, hogy a közigazgatás megfelelő ellenőrzéséhez nem elegendő annak belső ellenőrzése, szükséges valamiképp biztosítani a közigazgatás egyedi döntéseinek külső ellenőrzés útján történő orvoslását.³

A jogtörténeti előzményektől eltekintve itt most csak annyit emelnénk ki, hogy a közigazgatási bíráskodás felé vezető úton számos apró jogalkotási lépést tettünk. Az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezett például az állami tanács⁴ létrehozásáról, amely számos kérdés tekintetében bírói funkciókat gyakorolt.⁵ Hasonlóképpen bírói jogköröket gyakoroltak az 1848. évi V. törvénycikkkel felállított központi választmányok is.⁶

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás egymástól való elválasztásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk kiemelkedő jelentőséggel bírt. Kimondta ugyanis, hogy a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek [...] szerint tartozik eljárni és ítélni”.⁷

A köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi XLII. törvénycikk parlamenti vitájában Tisza Kálmán önálló indítványban vetette fel egy független, bírói hatóság felállításának a gondolatát, azonban azt nem szavazták meg. A közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi VI. törvénycikk szerinti testület számos ügýtípusban fellebbviteli jogkört gyakorolt, ám a tényleges áttörés még váratott magára.

A következő években számos közigazgatási racionalizálási jogszabály és igen előremutató javaslatokat magában foglaló tudományos mű jelent meg, például 1877-ben Concha Győző,⁸ Gruber Lajos,⁹ majd Kuncz Ignác jóvoltából. A tudományos vita számos kérdés körül forogott, így például, hogy a rendes bíróságok járjanak-e el a közigazgatási döntések felülvizsgálata során, egy- vagy kétfokú szervezettrendszerben, milyen közigazgatási aktusokra terjedjen ki a felülvizsgálat, vagy hogyan alakuljon a hatáskör és az illetékesség szabályozása.

1880-ban a közigazgatási reformok tárgyalása során egy képviselőházi határozat kimondta, hogy „[a]mennyiben a közigazgatási bíróság egyhamar nem volna szabályozható,

¹ Lásd ehhez: ifj. TRÓCSÁNYI 1990, 15–39.; ÁDÁM 1996, 705–712.; F. ROZSNYAI 2010, 53–59.; PATYI 2011a; PATYI 2011b, 234–247.; PATYI 2011c, 183–197.; PATYI 2015, 307–316.

² VARGA 2017, 115.

³ KOZMA–PETRIK 1994, 10.

⁴ A törvénycikk szerinti terminológiával élve álladalmi tanács.

⁵ STIPTA 1997, 117.; Pulszky Ferenc felszólalása. 1870, X. köt. 245.

⁶ CSIZMADIA 1963, 69–70.

⁷ Lásd a hivatkozott tc. 19. §-át.

⁸ CONCHA 1877, 20.

⁹ GRUBER 1877, 49.

úgy a pénzügyi bíráskodás tárgyában mielőbb terjesszen a ház elé javaslatot”.¹⁰ Felbukkan a közigazgatási bíráskodás kérdésköre az 1881-ben megnyílt országgyűlési trónbeszédben is: „[a] közigazgatás érdekében teendő egyéb törvénykezési intézkedéseket nem említve, a közigazgatási bíróságok felállítása lehetőleg mielőbb eszközzendő,”¹¹ azonban az első tényleges jogalkotási eredményt 1883-ban fogadták el. Az elfogadott jogszabályt két tervezet előzte meg: az egyik javaslat szerint az új bíróság közigazgatási szakemberekből, népi ülnökökből és ítélőtáblai bírákból állt volna. A másik javaslat egyértelműen egy, a pénzügyi jogviták elbírálására hivatott bíróság felállítását célozta. Végül az utóbbi elfogadásával felállították a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot az 1883. évi XLIII. törvénycikk elfogadásával. Valójában ez a jogszabály tette lehetővé elsőként a közigazgatási döntések ellen a bírói felülvizsgálatot, vagyis igyekezett egyes pénzügyi kérdéskörökben hatékony jogvédelmet biztosítani.¹²

A közigazgatási bíróságok felállításának kérdése 1886-ban merült fel ismét a törvényhatóságokról szóló törvénytervezet tárgyalásakor, aminek az lett az eredménye, hogy 1891-ben a Lex Szapariana előírta a közigazgatási reformon belül a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat kidolgozását is. A javaslat 1893-ra el is készült, és – ahogyan Boér Elek *Közigazgatási bíráskodás* című művében megfogalmazza – meghatározta a közigazgatási bíróságokra vonatkozó szervezeti, hatásköri, valamint eljárási szabályokat. A Hieronymi Károly belügyminiszter által beterjesztett részletes javaslatot azonban csak 1896-ban tárgyalták meg, és fogadták el végül – az eredeti javaslatot lényegesen egyszerűsítő – 1896. évi XXVI. törvénycikket a magyar királyi közigazgatási bíróságról. *Kmetz Károly* megfogalmazásában a közigazgatást a törvény „a törvény parancsának rendeli alá”.¹³ Ennek a bíróságnak a működését pozitív taxációval jellemezhető hatásköri szabályok határozták meg.¹⁴ A bíróság egy fokon és az ügy érdemében végső fokon hozott döntést. 1949-ben¹⁵ aztán a jogállamiság számos intézményével együtt a közigazgatási bíróságot is megszüntették, és bár számos intézkedés történt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának hatékony szabályozása érdekében, az önálló közigazgatási bíróság újbóli felállításáról 2018 decemberéig nem döntött a jogalkotó.

A közigazgatási döntések felülvizsgálatának egyes kérdései a közigazgatási eljárási törvényekben is megjelentek: az 1954. évi I. törvény a lakossági bejelentések intézése kapcsán határozott meg néhány jogorvoslati szabályt, amelyek legtöbbje beépült az első eljárási törvényünkbe (a továbbiakban: Et.), az 1957. évi IV. törvénybe. Az Et. csak igen szűk körben biztosított lehetőséget az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára. Az önálló közigazgatási bíráskodás kialakulását hosszú évtizedekre visszavetette az a döntés, amely eredményeként a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések 1972-ben átkerültek a Polgári perrendtartásról szóló törvénybe (a továbbiakban: régi Pp.). A bírói kontroll

¹⁰ STIPTA 1997, 141.

¹¹ STIPTA 1997, 148.

¹² HORVÁTH 2007, 168.

¹³ KMETZ 1897, 200.

¹⁴ VARGA 2017, 115.

¹⁵ 1949. évi II. törvény.

korlátját jelentette az is, hogy az Et. 1981-es módosítását követően a bíróság előtt megtámadható államigazgatási határozatokat nem egy törvényi szintű szabály, hanem egy MT rendelet, a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet nevesítette, mígnem az Alkotmánybíróság 1990-ben hatályon kívül helyezte az eljárási törvényt, az 1981. évi I. törvényt, vagyis az Áe. felhatalmazó rendelkezését és az MT rendeletet is.¹⁶ Az Áe. ezt követően már teljeskörűen lehetővé tette a közigazgatás bírói kontrollját. Emellett 1997-ben az Alkotmánybíróság azt is megfogalmazta a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában, hogy a bíróságok számára a közigazgatási döntések érdemi felülvizsgálatát is biztosítani kell. Ismét megfogalmazódott tehát a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a gondolata az 1989-es alkotmánymódosítás eredményeként,¹⁷ de még hosszú út vezetett az önálló közigazgatási perrendtartás és a szervezetileg is önálló közigazgatási bíróság felállítására vonatkozó gondolat megérlelődéséig. Az 1991. évi XXVI. törvény – módosítva többek között az Áe.-t is – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szólt, és valójában csak a hatósági ügyekben tette lehetővé általános jelleggel a bírósági felülvizsgálatot,¹⁸ illetve a törvényeségi felügyeleti szerv számára biztosított az önkormányzat határozataival szemben keresetösségi jogot.¹⁹

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatán a 2005-ben hatályba lépett új közigazgatási eljárási törvény, a Ket.²⁰ sem változtatott érdemben, és időközben a közigazgatási pereket szabályozó régi Pp. XX. fejezetének rendelkezései is számtalanszor módosultak, létrejött a közigazgatási nemperes eljárások csoportja a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvénynek (a továbbiakban: Knptv.) köszönhetően, és számos ágazati törvény is előírt valamilyen, a bírósági felülvizsgálatot meghatározó szabályt. A jogterület tekintetében felmerülő jogértelmezési kérdések kapcsán számos állásfoglalás, vélemény és jogegységi határozat és alkotmánybírósági határozat látott napvilágot. A közigazgatás döntéseinek felülvizsgálata kezdte szétfeszíteni az addigi szabályozási korlátokat, így ismét feléledt az önálló közigazgatási bíróság felállításának és a közigazgatási perrend kidolgozásának az igénye.

Ennek eszköze aztán a Kormány arra vonatkozó határozata lett, amelyben felhívta az igazságügyi minisztert a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésére.²¹

Ennek a kodifikációs munkának az eredményeként fogadták el a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kp.), ami egy mérföldkőnek számít a hazai közigazgatás-tudományban: a közigazgatás döntéseit immáron önálló eljárási

¹⁶ Lásd a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatot.

¹⁷ Lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 30. §-át. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése kimondta, hogy „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”.

¹⁸ IMRE 2007, 28.

¹⁹ PATYI 2011a.

²⁰ 2004. évi CXL. törvény.

²¹ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat.

szabályok mentén vizsgálja felül a bíróság, lényegesen szélesebb körben, a közigazgatási jogvitát tekintve a bírósági vizsgálat tárgyának. Az eljárás hatékonyságát és időszerűségét számos új jogintézmény bevezetésével támogatta a jogalkotó. Noha a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Pp.) a Kp. háttérjogszabálya maradt egyes kérdésekben, az Alaptörvény 2018-as módosítása és a Kp. elfogadása ismételtlen a reflektorfénybe állította a közigazgatási bíraskodás kérdéskörét.

A Kp.-vel párhuzamosan kidolgozták az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.) is, amely paradigmaváltást hozott a közigazgatási jogorvoslatok területén, és a fellebbezés több évtizedes általános és elsődleges jogorvoslati szerepe után a bírósági felülvizsgálatot helyezte a jogorvoslati rendszer elsődleges szereplőjévé.

Szervezeti értelemben is számos előrelépés történt: 2013-ban felállították az önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, majd 2018-ban a nyolc kiemelt közigazgatási bíróságot. Ebből következően a hazai igazságszolgáltatás mind szervezeti, mind eljárásrendi tekintetben felkészült az önálló közigazgatási bíraskodásra.

2018 nyarán aztán az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdésének újraszabályozásával azt is egyértelműsítették, hogy az igazságszolgáltatási tevékenységet ellátó bíróságok a rendes és a közigazgatási bíróság.

2. A KBTV. ÉS AZ ÁTMTV. ELFOGADÁSA – ALKOTMÁNYOSSÁGI ÉS NEMZETKÖZI MEGMÉRETETÉS

Az Alaptörvény-módosítást előkészítő, 2018. május 29-én benyújtott T/332. számú törvényjavaslat kodifikációja, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényre (Kbtv.) vonatkozó javaslatot (T/3353.) megelőző, kodifikációt segítő szakértői egyeztetések megkezdése párhuzamosan zajlott. Az Igazságügyi Minisztérium 2018. május 25-én szakértői bizottság felállításáról adott számot. A Kbtv.-re, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényre (a továbbiakban: Átmtv.) vonatkozó tervezeteket az Igazságügyi Minisztérium 2018. október 24-én közigazgatási, míg 2018. október 25-én társadalmi egyeztetésre²² bocsátotta. A T/3353., valamint az Átmtv.-re vonatkozó T/3354. számú törvényjavaslatokat 2018. november 6-án terjesztették az Országgyűlés elé, amelyről az Igazságügyi Minisztériumban sajtótájékoztatót is tartottak.²³ A törvényjavaslatokat az általános vitát²⁴ követően az Igazságügyi Bizottság november 20-án, majd a Törvényalkotási Bizottság december 6-án tárgyalta. A két törvény elfogadása az Országgyűlés történetében emlékezetes körülmények között lezajlott, 2018. december 12-i ülésnapján történt meg,

²² 22/2019. (VII. 5.) AB határozat indokolás I. pont [18] pont.

²³ Az erről szóló hír és videó a jelen tanulmány írásakor az Igazságügyi Minisztérium honlapján található. *Benyújtották a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslatot* 2018.

²⁴ *Országgyűlési Napló*, 2018–2022. 40. sz.

amelynek speciális körülményeit is vitatva, közjogi érvénytelenségre is hivatkozással nyújtották be a Kbtv.-vel és az Ámtv.-vel szemben az utólagos normakontroll-eljárást kezdeményező indítványt.²⁵ A kérdésben az Alkotmánybíróság a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban döntött. A jelen tanulmány szempontjából a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatnak a kellő felkészülési időre vonatkozó része a legfontosabb.

A közigazgatási bíráskodás kiemelt fontosságát igazolja vissza, hogy a tervezett szervezeti és a közigazgatási bírói jogállás sajátos, kiegészítő szabályait tartalmazó törvényt élénk hazai vita, valamint külföldi érdeklődés övezte. A jelen tanulmány szerzői nem kívánnak alkotmányossági kérdésekben állást foglalni, valamint értékelést végezni az európai standardoknak való megfelelés kérdésében. A történeti hűség és az utókor számára azonban rögzítendő forrásként az Alaptörvénnyel való konformitás kérdését az indítvánnyal érintett körben vizsgáló 22/2019. (VII. 5.) AB határozat,²⁶ valamint a Kbtv. és az Ámtv. eredeti, 2018. december 21-én kihirdetett rendelkezései vizsgálatán alapuló állásfoglalás²⁷ a Velencei Bizottság részéről, amelyet 2019. március 15–16-án tartott plenáris ülésen fogadtak el. A törvények elfogadásának és hatályosulásának folyamatában – az Ámtv. hatálytalanítása miatt – utolsónak tekinthető jogalkotói lépés volt még a Velencei Bizottság állásfoglalásában jelzett kritikai észrevételekre megfogalmazott módosító csomag. Ez a T/5241. számú törvényjavaslatban²⁸ jelent meg, amelyet 2019. április 1-jén fogadott el²⁹ az Országgyűlés. A hatálybalépés határozatlan időre történt elhalasztására az Ámtv. hatálytalanításával került sor, a 2019. évi LXI. törvény elfogadásával.

A Módtv. mellett számos ágazati törvény módosítására készültek a kodifikátorok, mivel a Kp. mellett számos ágazati törvény tartalmaz eltérő szabályokat a közigazgatási perekre. Továbbá a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.), valamint az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Iasz.) több-kisebb módosítást igényelt a Kbtv.-vel való összhang megteremtése érdekében. A halasztásról szóló döntéskor az alsóbb szintű jogszabályok közül a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendeletet módosító vagy felváltó IM rendelet előkészítése volt folyamatban, mivel a bírói pályázati eljárásra nézve a Kbtv.-ből következő eltérések elkülönült szabályozást igényeltek. Ahogy a törvények előkészítése során, úgy e kodifikáció mellett is tervezett volt nemzetközi konferencia a felmerülő, koncepcionális kérdések megvitatása érdekében.³⁰

²⁵ Az indítvány az Alkotmánybíróság honlapján, a II/00242/2019. számú ügyadatoknál olvasható.

²⁶ A törvények közjogi érvényességét külön vizsgáló 15/2019. (IV. 17.) AB határozat mellett.

²⁷ Velencei Bizottság CDL-AD(2019)004-e számú állásfoglalása 2019.

²⁸ A közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló T/5241. számú törvényjavaslat.
²⁹ 2019. évi XXIV. törvény (Módtv.).

³⁰ *The Rule of Law and Judicial Appointments in Administrative Justice* 2019.

3. A KBTV. ÉS AZ ÁTMTV. JOGALKALMAZÓI VÉGREHAJTÁSA

A jogalkotó a közigazgatási bíróságok felállítása módjának meghatározása során a jogutódlás nélküli változat mellett döntött. A közigazgatási bírósági szervezet jogelőd nélküli felállítása a felkészülési időben számos jogkérdést felvetett a megvalósításban közreműködők részéről, amelyre a jogalkotói válaszlépéseket – a halasztásra és az annak bejelentése idejére esedékes, úgynevezett salátatörvény társadalmi vitára bocsátásának elmaradására tekintettel – a tanulmány szerzőinek ismeretlenként kellett kezelnie, és csak a hatályos jogi rendszerből következő megoldásokra vonhattak le következtetéseket, vagy sajátos jogi konstrukciókra fogalmazhattak meg megoldásokat.

Az Átmtv. alapján a rendes bírósági szervezetre viszonylag kevés, nevesített feladat hárult a közigazgatási bírósági szervezet felállításával összefüggésben. A tényleges működés megkezdéséhez az Átmtv. 23. § a) pontja alapján a vagyoni értékű jogok és szellemi termékek, a közigazgatási törvényszékek elhelyezésére szolgáló ingatlanok, egyéb tárgyi eszközök átadására került volna sor, megállapodás alapján. A közigazgatási bíróságoknak a rendes bírósági szervezetből átvehető személyi állománya a bírók, titkárok és fogalmazók esetén nyilatkozattételük alapján, míg az igazságügyi alkalmazottak esetén felhívásra jelentkezéssel, háromoldalú megállapodással történt volna.

A törvények és a közigazgatási bíróságok felállításának folyamatára vonatkozóan – jogalkotói mentesítés, eltérő szabályok elfogadásának hiányában – minden, a feladat teljesítése idején hatályban lévő jogszabályi előírás alkalmazandó volt, mindaz jelentette azt a jogi keretet és azon belül a megkötéseket, amelyek alkalmazása mellett kellett volna elérni a kitűzött jogalkotói célt, a közigazgatási bíróságok működésének 2020. január 1-i kezdetét. Az alkalmazandó jogi keretet, eljárásokat pedig az irányadó tények határozták meg, ezért az Átmtv. szerinti feladatok teljesítéséhez, a Kbtv. szerinti jogalkotói célok eléréséhez a folyamat kezdetére irányadó, főbb tényeket mindenképp számba kellett venni.

3.1. A jogalkotói cél elérésére vezető folyamat kezdetére nézve irányadó tények, körülmények és azok értékelése során vizsgálandó kérdések

A közigazgatási bíróságok létszáma és elhelyezésük két olyan összefüggő és hosszabb távra is kitekintő elemzést és tervezést igénylő kérdés, amelynek tárgyában meghozandó döntésnél irányadó a közpénzek eredményes kezelésének kötelezettsége,³¹ valamint a bírói, függetlenség és jogállás sajátosságaira figyelemmel lévő humánerőforrás-politika.

A közpénzek eredményes kezelése akkor valósult volna meg a Kbtv. révén felállítani tervezett közigazgatási bírósági rendszerrel, ha e szervezet szolgálatában állók a jogalkotó által célzott, maihoz képest még magasabb szakmai színvonalon és legalább ugyanazon

³¹ Alaptörvény 37. cikk (1) bek.

időszerűségi mutatók³² mellett teljesítették volna hivatásbéli kötelezettségeiket. Noha az időszerűség az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó olyan követelmény, amely a további alaptörvényi követelmények és eljárási garanciák érvényre juttatása mellett és azzal párhuzamosan teljesítendő, akként, hogy annak eredményeként megalapozott, tehát a felsőbb bíróságok előtt jogorvoslati kérelmekkel eredménytelenül támadható döntéseket eredményez, ugyanakkor a szakmai megalapozottság fokozására hivatkozással a pertartamok növekedését a közvélemény feltehetőleg nem, legfeljebb a szűkebb szakmai közeg fogadta volna el, és tartotta volna összegegyeztethetőnek az eredményes közpénzfelhasználás követelményével.

A bírói függetlenség és jogállás sajátosságait az Alkotmánybíróság legutóbb épp a Kbtv.-re vonatkozó indítvány kapcsán foglalta össze a 22/2019. (VII. 5.) AB határozat V. pontjában. Az itt kifejtettek szem előtt tartása mellett kell ráirányítani a figyelmet arra is, hogy a szükséges bírói létszámra, annak megállapítására hosszabb távon is megalapozott döntés meghozatalát felölelő humánerőforrás-menedzsment nem vehet át automatikusan a maga tudományterületéről megoldásokat és szemléletmódot. Tudatosítani szükséges, hogy az alaptörvényi függetlenséggel, annak biztosításával nem egyeztethető össze a bírói létszámnak az aktuális ügyteherhez igazított csökkentése. A csökkentés persze nem kizárt, de sokkal hosszabb távon, a bírói státuszoknak a Bjt.-ben szabályozott okokra visszavezethető megürülése esetén, az álláshelyek megszüntetésével lehetséges, ha további elemzések a hosszú távú ügyérkezés-emelkedést nem valószínűsítik. Mindezek miatt a megalapozott, tudományos szintű elemzéssel már a jogalkalmazó által elvégzett hatásvizsgálatok alapozzák meg a bírói létszámnak a hatályos jogi szabályozásból következő megkötésnek megfelelő megállapítását. A bírói működést segítő igazságügyi alkalmazotti létszám megállapítása *quasi* automatikus az egyesbírói és tanácsi működéshez bírósági szintenként differenciáltan megállapítható norma alapján (egy tanács mellett hány személy, milyen munkakörben), mégis igényli az időnkénti felülvizsgálatot és az adott bírósági szint hatáskörének, szerepének változásaihoz adaptálást. Az egyéb feladatokat ellátó igazságügyi alkalmazotti létszám is modellezhető, például a rendes bírósági szervezet azonos méretű fizikai adottságokkal rendelkező (önállóan nyert elhelyezést egy épületben; hasonló méretű, önállóan gazdálkodó jogi személy bíróságnak a költségvetési gazdálkodáshoz kapcsolódó feladatok ellátására hány fős személyzetre van minimum szüksége) szervezeti egységek vizsgálatával.

Az eddig kifejtettek szem előtt tartása mellett is igaz az alapvető összefüggés, hogy meghatározó szerepe a várható ügyérkezésnek, valamint az időszerű ítékezéshez szükséges, empirikus tapasztalatok alapján ideálisként meghatározott ügyterhelésnek van a bíróság bírói és igazságügyi alkalmazotti létszámának meghatározásához. A közigazgatási bíróságok esetén e feladat teljesítése a közigazgatás szervezetére, eljárására, a jogorvoslat rendjére

³² Az Európai Bizottság 2019-es igazságügyi eredménytáblája szerint a 28 tagállam közül hazánkban a második legalacsonyabb a folyamatban maradt elsőfokú közigazgatási ügyek 100 lakosra vetített száma; a közigazgatási ügyek időtartamát illetően pedig az 5. helyen állt az ország: *A 2019. évi uniós igazságügyi eredménytábla*; Közérthető összefoglaló: *Töretlenül Európa legjobbjai között* című cikk a bíróságok központi honlapján.

is kiterő átalakításoknak, jogszabálmódosításoknak³³ az összefüggéseket és a feltételezhető kölcsönhatásokat is számba vevő elemzéssel lehet megalapozott. A Kp.-ra és a párhuzamosan hatályba lépett Ákr., valamint a különös eljárási szabályokat tartalmazó jogszabályokra (így például az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvényre – Air.) való felkészülésnél az Országos Bírósági Hivatal az E-kódex Kp. projektje keretében még a régi Pp. XX. fejezetének, valamint Knptv. hatálya alá tartozó ügyek mintavételes (több hónapra kiterjedő), Kp. szempontjából releváns ismérvek szerinti minősítése és elemzése alapján végzett valószínűsítést az ügyérkezésre nézve, a regionalizáció és a tanácsi eljárás főszabállyá tételének szem előtt tartásával. Egy ilyen körülmények közötti elemzés eredményére építés esetén is észszerű biztonsági megoldás, ha a létszám megállapítása, illetve a bővítés miatti emelése fokozatos, ütemekre bontott, mivel a létesítendő státuszok betöltésével a függetlenség miatt kiemelten védett szolgálati jogviszonyok létesülnek, a státuszok megszüntetésére téves prognózisok miatt – már kifejtett indokok szerint – nem kerülhet sor. A Kbtv. hatálybalépésére történő felkészülésnél a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, a Fővárosi Törvényszék, valamint késleltetve a Kúria ügyérkezésénél a Kp. miatti hatásköri változásoknak a hatása 2019. évre mérséklődött, míg a regionalizációnak a Kp. 157. § (5) bekezdése miatt még elnyújtott hatásait kellett volna értékelni az elsőfok szintjén. A Kp. 8. § (1) és (3) bekezdése szerinti, tanácsi és egyesbírói eljárásra utaltság kérdése szempontjából – leszámítva a Kp. 8. § (2) és (4) bekezdései szerinti, nem prognosztizálható változásokat – releváns változás a jelen tanulmány írásáig nem jutott a szerzők tudomására. Ugyanakkor a kormányhivatalok másodfokú eljárásainak esetleges csökkentése, az ügynevezett egyfokúsítás olyan tényező lett volna, amelyet a közigazgatási bíróságok várható ügyérkezésének valószínűsítését követően a meghatározandó bírói létszám szempontjából értékelésbe kellett volna vonni. Mindezen összefüggések előre bocsátása mellett lehetett volna felhasználni a rendes bíróságokra a 2019. első negyedévre vonatkozó, a közigazgatási bíróságoknak átadott hatáskörök átvételével érintett ügyérkezőszámot, míg a korábbi évek ügyérkezőadatait csak a Kp. és 2018. január 1-jén hatályba lépett további jogszabályok hatásait semlegesítő korrekciókkal.

Az ügyérkezés szempontjából releváns, a közzétett, statisztikailag feldolgozott 2018. évi adatok közül a közigazgatási és munkaügyi bíróságok közigazgatási éves ügyérkezése 14 162 peres és 1851 nemperes ügyet, összesen évi 16 013 darab ügyet jelentett.³⁴ Ezt az ügymennyiséget a Kp. hatálybalépésével bekövetkező, létszámbővítési igényt generáló változások miatt két ütemben³⁵ bővített bírói létszám kezelte, a várakozások szerint az Európai

³³ E ponton fel kell hívni a figyelmet a Kbtv. 1. § (3) bekezdés szerinti utaló szabály jelentőségére, amely erősíti, hogy további jogalkotói döntés kérdése lett volna az, hogy a sarkalatos szabályozásból fakadó megkötések megtartása mellett mit utal a Kp. szerinti közigazgatási jogvitákon és a Kp. 5. § (2) bekezdés utaló szabálya szerinti közjogi jogvitákon túl a közigazgatási bíróságok hatáskörébe.

³⁴ A közzétett, feldolgozott statisztikai adatok a bíróságok központi, internetes oldalán elérhetők, a letölthető Excel táblázat 13–14. munkalapjain. *A bírósági ügyforgalom 2018. éves adatai 2018.*

³⁵ Két ütemben összesen 89 bírói álláshelyet írtak ki, és töltöttek be pályázat útján, amelyről a bíróságok központi internetes oldalán hírt is közzétettek: *Kiemelkedő érdeklődés a közigazgatási bírói álláshelyek iránt 2018.*

Bizottság igazságügyi eredménytábláján elért mutatók megtartásával.³⁶ Az, hogy az érkeztetett ügymennyiséget adott időszakokban hány bíró intézte, azon számítás elvégzése miatt szükséges adat, hogy meghatározható legyen az adott időszaki ügyterhelés. A kinevezett bírókra vonatkozó, a nyilvánosság számára hozzáférhető adatok,³⁷ továbbá az adott időszakban ténylegesen intézett ügycsoportokból az ügyszak kérdésére választ adó ügyelosztási rendek³⁸ a relevánsak az eljáró bírói létszám meghatározásához. Az adatok automatikus felhasználását azonban jelentősen nehezítette volna a hatályos szabályozáson alapuló tényhelyzet. A mindennapi kommunikációban használt „közigazgatási bíró” vagy „közigazgatási ügyszakos bíró” kifejezés a hatályos szabályok alapján, jogállási és ügyviteli szempontból nem ragadható meg ugyanis egzakt módon: közigazgatási és munkaügyi bíróságok szintjén (elsőfok) az e bíróságokra történt beosztás, míg törvényszéki (másodfok) és a Kúria szintjén (másodfok és rendkívüli jogorvoslati szint) a kijelölésből lehet, de csak a „közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bírók” csoportját azonosítani. A beosztás és kijelölés mindkét ügyszakra vonatkozik, így a kiegyenlítetlen ügyérkezés esetén alkalmazott megoldás, hogy a főleg munkaügyeket tárgyaló bíró közigazgatási ügyeket is intéz vagy fordítva. Az Ámtvt. 2. §-a alapján nyilatkozatot tett bírói létszám (162 fő)³⁹ nem használható adat, mivel a beosztással és kijelöléssel érintett személyi körből nemcsak a munkaügyek iránt elkötelezettek, de a többségében közigazgatási ügyet intézők közül is egyesek a rendes bírósági szervezetben maradtak volna egyéb okból, így ők sem tettek nyilatkozatot. Emiatt a számítás elvégzésénél az érkező és intézett közigazgatási és munkaügyi ügyeknek a releváns összlétszámra vetített arányával lehetett volna legfeljebb számítást végezni. A releváns összlétszám pedig az Ámtvt. hatálybalépésének időpontjában és a hivatkozott források alapján végzett számítás szerint 224 fő közigazgatási és munkaügyi bíróságra beosztott bíró, 214 fő törvényszéki, kijelölt bíró (ebből 41 fő a Fővárosi Törvényszéken), valamint 29 fő a Kúrián.⁴⁰

Az adott időszaki ügyterhelésre az ismertetett módszerrel számított mutatószámoknak elfogadásához azonban abban a kérdésben is állást kell foglalni, hogy az a már hivatkozott időszerűségi mutatók miatt megfelelő vagy esetlegesen korrekció is szükséges, a jogalkotói célok eléréséhez rendelt szabályok (így például az szakmaiság fokozása érdekében több kötelező képzés a munkaidőben) hatásainak beépítéséhez.

³⁶ A közzétett, feldolgozott statisztikai adatok szerint (16. munkalap) ugyanis a magyarországi időszerűségi mutatók nem romlottak. Lásd: *A bírósági ügyforgalom 2018. éves adatai 2018.*

³⁷ A bírókra, szolgálati helyükre, beosztásukra és a kijelölésükre vonatkozó adatok a nyilvánosság számára hozzáférhetők. Lásd: *Bírók.*

³⁸ Az ügyelosztási rendek a bíróságok internetes oldalán elérhetők, amelyekre a bíróságok központi internetes honlapján külön erre rendszeresített menüpontnál lehet keresést végezni. Lásd: *Törvényszékek ügyelosztási rendjei.*

³⁹ Az összesített adatok szerint 162 bíró jelentkezett át a közigazgatási bíróságokra. A közigazgatási és munkaügyi bíróságokra beosztott 225 főből összesen 120-an kérték az áthelyezésüket valamely közigazgatási törvényszékre: *162 bíró jelentkezett át a közigazgatási bíróságokra 2019.*

⁴⁰ Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a *Bírósági Közlöny* adatai szerint az eltelt időben, nagyjából nyugdíjazásra tekintettel a létszámokban csökkenés következett be. A *Bírósági Közlöny* releváns számai a bíróságok központi internetes oldalán megtalálhatók: *Bírósági Közlöny.*

Az Átmtv. 23. § a) pontja alapján a közigazgatási törvényszékek elhelyezésére szolgáló ingatlanok átadás-átvételében gondolkodott a jogalkotó, ezért lényeges ténykérdés, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint a Fővárosi Törvényszék közigazgatási ügyeket intéző bíróiból álló törvényszéki kollégium⁴¹ elhelyezése az Átmtv. hatálybalépésének idején vagy a 2019. év során milyen kondíciókkal volt megoldott. A székhelyekre vonatkozó nyilvános vagy nyilvánosság számára elérhető adatok értékelésével az érintett ingatlanokra az a következő, az Átmtv. 23. § a) pontja szerinti feladat szempontjából releváns, többféle csoportosítást lehet elvégezni. Az egyes közigazgatási és munkaügyi bíróságok⁴² elhelyezése a tulajdoni viszonyok szempontjából vagy állami tulajdonban és bírósági vagyongazdálkodásban lévő vagy bérelt ingatlanokban valósult meg a 2019. évben a jelen tanulmány elkészültéig. Az Átmtv. 23. § a) pontja szerinti átadás-átvétel szempontjából lényeges további kérdés az, hogy az elhelyezésre szolgáló ingatlan az adott közigazgatási és munkaügyi bíróság elhelyezésére szolgál kizárólag vagy más szervezeti egységekkel, esetlegesen az épület elkülönített részében szervezeten kívüli, de költségvetési szervvel (például ügyészség) vagy egyéb szervezettel, bérlemény esetén gazdasági társasággal stb. A Kp. hatálybalépésére tekintettel megvalósult, két ütemben zajlott létszámbővítés miatt a regionális illetékességgel eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróságok elhelyezése több esetben változott (Debrecen, Győr, Pécs, Szeged, Veszprém), amelyek közül Szeged⁴³ és Veszprém⁴⁴ esetén az újabb székhely a tervezés szerint átmeneti, s még nem a végleges helyen történt meg. Az Átmtv. a Közigazgatási Felsőbíróság elhelyezése kérdésére nem utalt a 23. § a) pontjában, az esztergomi székhelyre vonatkozóan már a törvények elfogadása előtt kormányzati lépéseket tettek.⁴⁵

A vagyoni értékű jogok és szellemi termékek alatt a jogalkotó nem értette az Átmtv. megalkotásakor a bírósági igények, a szervezet által meghatározott specifikáció szerint készült lajstromrendszert és a hozzá kapcsolódó fejlesztéseket, amelyekre vagy a fejlesztői és/vagy üzemeltetői feladatokat adott esetben informatikai cégek látják el.⁴⁶ Az Átmtv. 23. § b) pontja az informatikai rendszerek együttműködési képességének tárgyában való megállapodás írta elő, amelyből önálló bírósági rendszer fejlesztésére lehet következtetni.

⁴¹ Lényeges, hogy a hatályos Bszi. 20. § (3) bekezdése egy, a külső szemlélő számára nehezen érthető szervezeti konstrukciót teremtett, annak eredményeként a Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium elnevezés alatt működik a regionális kollégium, amely szakmai testület alatt kell érteni a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra beosztott, valamint a Fővárosi Törvényszéken közigazgatási és munkaügyi ügyekre kijelölt bírókat, míg a Bszi. szerinti törvényszéki közigazgatási és munkaügyi kollégium alatt csak a törvényszéki kijelölt bírókból, valamint a járásbírósági szintű Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságról beválasztott bírókból áll össze a törvényszéki kollégium. Az elhelyezési kérdések szempontjából persze minden bírót csak egyszer kell számításba venni.

⁴² A Fővárosi Törvényszék (törvényszéki) közigazgatási és munkaügyi kollégiuma a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósággal közös épületben van elhelyezve, ezért nem nevesítettük külön a csoportosítás során.

⁴³ Lásd az erre utaló cikket: Suki 2018.

⁴⁴ Az átadásról készült híradásban a végleges elhelyezés a várban tervezett: *A volt zeneművészeti szakközépiskola épületében működik a közigazgatási és munkaügyi bíróság* 2018.

⁴⁵ 180/2018. (X. 2.) Korm. rendelet.

⁴⁶ A bírósági szervezet ilyen tárgyú beszerzései jellemzően közbeszerzési értékhatárok feletti, ezért nyomon követhetők például a *Közbeszerzési Értesítő*ben.

A rendszerek közötti informatikai kapcsolatot az úgynevezett közös ügyek miatt célszerű volt előírni. Tipikus ugyanis, hogy az ügyfelek nem a megfelelő bíróságnak címezve vagy az aktusfelülvizsgálati (megtámadási) perekben az előírástól eltérően, közvetlenül a bíróságon terjesztik elő a keresetet, amelyet rendes és közigazgatási bíróságok esetén akár egyik helyett a másikhoz is benyújthatnak. A hatáskör vitatása esetén az áttétel során, majd az áttétel el nem fogadásából következő hatásköri vita miatt szükséges, a Kbtv. (62. §) és Kp. (15. §) szerinti hatásköri vita eldöntéséhez, továbbá ezen eljárás lezárását követően a kijelölés folytán történő eljárás során – az elektronikus ügyintézés térnyerésére tekintettel – az e-akta, végső soron elektronikus jelekből álló informatikai adathalmaz átküldésének a lehetősége.

A szervezet használatában álló vagyoni értékű jogokra és szellemi termékekre eklatáns példaként a szervezet által az új eljárási kódexekhez készített, kizárólag a szervezethez tartozók által elérhető, kommentárjellegű magyarázat, egyben tansegédlet (interaktív, zárt online felületen, kép- és hangfelvételekkel, podcastokkal és folyamatábrákkal) lehet.

3.2. Szempontok és lehetséges módszer a jogelőd nélkül felállítandó közigazgatási bíróságok létesítéséhez

Az Alkotmánybíróság az Átmtv.-re vonatkozó utólagos normakontroll-indítvány alapján a kellő felkészülési idő kérdésének vizsgálata során rámutatott, miszerint annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, esetről esetre dől el, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét igényli.⁴⁷ Amire e pont kapcsán célszerű felhívni a figyelmet – túllépve a kellő felkészülési idő alkotmányossági kérdésén –, az a komplex megközelítés, amely egy jogutódlás kizárásával létesítendő bírósági szervezet felállításának rendkívül sokrétű, összetett jogalkalmazói feladat megoldásához szükséges. A közigazgatási bíróságok felállításához szükséges ismeretek közé sorolható, a teljesség igénye nélkül, a költségvetési gazdálkodás valamennyi kapcsolódó kérdéskörével (tervezés, végrehajtás, belső ellenőrzés; állami vagyon kezelése; közbeszerzés; a gazdálkodás és számadás rendjének meghatározásához kapcsolódó nyilvántartás, szabályozóalkotás; bérszámfejtés; műemlékvédelem; szerződéses kapcsolatok kezelése stb.), a bírósági szervezeti működés-irányítás (igazgatási és szakmai feladatok megfelelő elhatárolása, a szakmai és igazgatási feladatok egyszemélyi ellátása esetén a feladatok következetes elkülönítése és ellátása; a jogállási sajátosságokat kezelő, sajátos humánerőforrás-menedzsment; adatvédelem, közérdekű adatok, közérdekű bejelentések és panaszokhoz kapcsolódó feladatok; szabályozóalkotás, objektumvédelem; informatikai feladatok [rendszerfejlesztéshez szükséges feladatok, informatikai hálózatok, hálózatvédelem stb.]; képzési feladatok [képzési rendszer

⁴⁷ 22/2019. (VII. 5.) AB határozat [45] pont.

kialakítása, oktatási tevékenység szervezése, könyvtári szolgáltatás, önképzés támogatása stb.); szervezeti képviselő [jogi; nemzetközi, tudományos stb.].

Mivel a feladat komplex kezelést és számos szakterület együttműködését igényli, ezért az elfogadott törvényi szabályozásból azonosítani kellett a nevesített feladatokból következő, azok megvalósításának előfeltételét jelentő vagy szinergiát igénylő feladatokat, feladatköröket, felelősöket, a tételezett törvényi határidők minősítése mellett (kezdő vagy véghatáridő). Továbbá valamennyi következtetéssel megállapított feladat vagy feladatkörhöz kapcsolódó határidőket is szükséges megállapítani, és mindezeket egy feladat-felelős-határidő-monitoring mátrixba helyezve célszerű készíteni egy feladatkatasztert. Ajánlott a feladatkatasztert a projektek esetén alkalmazott GANTT-diagramok mintájára idősíkon elhelyezni azt követően, hogy az egyes feladatok megvalósíthatóságához előfeltételt jelentő feladatokat, azok összefüggéseit tisztáztuk.

Egy komplett, új rendszerről lévén szó, a törvényi feladatok majdani felelőseit, illetve az átmenet idején feladat- és jogköreik gyakorlására jogosult személyek körét és a folyamatokban megjelenésük, bevonásuk lehetőségének időpontját célszerű azonosítani, akár ábrákon, ágrajzokon szerepeltetve az egyes feladatkörök teljesítéséhez kapcsolódó komplex folyamatokat (ilyen feladat lett volna például az Átmtv. szabályai szerinti bírói állás pályázatok folyamata). E módszer alkalmas arra is, hogy az esetleges, jogértelmezéssel ki nem tölthető szabályozási hézagot a kormányzati jogalkotásért felelős felé időben jelezni lehessen.

A korábbi, hasonló szervezeti átalakításoknak és kapcsolódó jogutódlásos megoldásoknak vagy épp jogutód nélküli megszűnéseknek és az érintett jogviszonyokban bekövetkező változásoknak a jogszabályi és jogalkalmazói kezelését is görcső alá lehet venni. Ezáltal elkerülhetők azok a nem célzott következmények, amelyek a gyakorlatban már felmerültek. Ilyen, már a komplexebb jogviszonyok korára eső változás volt a közigazgatásban például a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vétele⁴⁸ vagy a kulturális örökségvédelmi hatósági feladatokat érintő hatásokra vonatkozó átalakítás.⁴⁹ A bírósági szervezet esetében pedig az önálló jogi személyiséggel rendelkező, önállóan gazdálkodó ítélőtáblák felállításának lehetett volna vizsgálat tárgya.⁵⁰ Részletesebb kifejtés nélkül akként foglalható össze ez a szervezeti változás, hogy az ítélőtáblák felállításának tekintetében az akkori irányadó szabályokat tartalmazó, az Országos Itélőtábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvényhez képest, az ítélőtáblák és a fellebbviteli ügyészi szervek székhelyének

⁴⁸ 2012. évi CLXXXVIII. törvény 6. §.

⁴⁹ 266/2012. (IX. 18.) Korm. rendelet 19. §.

⁵⁰ A munkaügyi bíróságok jogutódljaként a korábban törvényszéki szinten tárgyalt közigazgatási ügyekre vonatkozó hatáskör átvételével, sajátos jogutódlással létrejött közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrejötté folyamatának vizsgálatával kevesebb hasznosítható ismeret szerezhető, mert a járásbírósági szintű közigazgatási és munkaügyi bíróságok nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, és nem gazdálkodnak önállóan, számos, a közigazgatási bíróságok felállításával felmerülő kérdés ott nem jelentkezett.

és illetékességi területének megállapításáról szóló 2002. évi XXII. törvény az első, modern kori ítélőtáblák jogi személyiségként történő létesítése időpontjához képest további, fél-éves felkészülési idő biztosításával szavatolta a működés zavartalan megkezdését. E törvények alapján az ítélőtáblák felállítása végül zökkenőmentesen, a felülről lefelé építkezés elvén tudott megvalósulni akként, hogy az ügyek fogadása, az ítélkező funkció megkezdése maradt az utolsó lépés.

A Kbtv. és az Ámtv. alapján – a teljesség igénye nélkül és a további, hatályos rendelkezésekre tekintettel – főbb feladatcsoportok és számos alfeladat határozható meg. A kodifikációs teendők körében a mögöttes szabályrendszert jelentő Bszi., Bjt. és Iasz. módosítása; az eljárásjogi kódexek vagy speciális közigazgatási peres vagy nemperes szabályokat tartalmazó közigazgatási ágazati törvények módosítása; a nyilatkozattétel rendjének szabályozása; a bírói álláspályázatokhoz az ügynevezett pontszámú rendelet módosítása vagy újrakodifikálása; a közigazgatási bíróságok ügyviteli szabályait tartalmazó IM rendelet (K-BÜSZ rendelet) megalkotása; közigazgatási bírók és közigazgatási bírósági igazságügyi alkalmazottak bírósági igazgatással összefüggő kötelezettségeihez és összeférhetlenségi szabályokhoz kapcsolódó eljárási kérdésekről szóló IM rendelet megalkotása; közbeszerzési, a közigazgatási bíróságok minősített és normál beszerzéseinek rendjéről szóló IM rendelet megalkotása; a közigazgatási bíróságok anonimizálási és közzétételi tevékenységéről szóló IM rendelet megalkotása; valamint a képzési rendelet módosítása lett volna szükséges. Kiemelést érdemel e helyütt, hogy a K-BÜSZ rendelet Ámtv. szerinti időbeli ütemezése azt a kérdést veti fel, hogy az önálló informatikai rendszer fejlesztése, a szakmai specifikáció meghatározása és kifejlesztése, tesztelése a jogi megkötések között (közbeszerzési értékhatár felett a megfelelő eljárásrendben közbeszerzés, szerződéskötés stb.) vajon lehetséges lett volna akként, hogy 2020. január 1. napján olyan éles rendszerként működjön, amely az elektronikus beadványok fogadásához szükséges valamennyi kiegészítő szolgáltatással (hitelesítés-ellenőrzés, kapcsolat a rendelkezési nyilvántartással és más közhiteles nyilvántartásokkal stb.) rendelkezik. Az önálló jogi személyiségű, önállóan gazdálkodó közigazgatási bíróságok működését saját szabályozóik segítették volna, amelyek értelemszerűen a jogszabályi rendelkezésekkel összhangban, arra épülve készülhettek volna el. A jogi személyek létesülésének első napjára ezeknek előkészítetten rendelkezésre kellett volna állnia, amelyet a megbízott, a Közigazgatási Felsőbíróság esetén már a megválasztott elnök készíthetett volna elő. Ezek a minimálisan szükséges szabályozók: a szervezeti és működési szabályzatok; gazdálkodási szabályzat (számviteli politika, számlarend, eszköznyilvántartás); igazgatási szabályzat; a K-BÜSZ rendeletre épülő iratkezelési szabályzat/ok (általános, elnöki, gazdasági stb.); a bírók és igazságügyi alkalmazottak vagyonynyilatkozatának átadásáról, kezeléséről és ellenőrzéséről, valamint az abban foglalt adatok védelméről szóló szabályzat; adatvédelmi szabályzat; a rendkívüli és egyéb eseményekhez kapcsolódó teendőkről szóló szabályzat; a honvédelmi, polgári és katasztrófavédelmi tervezési feladatairól szóló szabályozók; közérdekű bejelentések és panaszok kezelésének rendje; az igazgatási és eljárási nyomtatványokról szóló szabályozás; a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörökről, tisztségekről, beosztásokról és feladatkörökről rendelkező szabályozó; sajtótájékoztatási tevékenységéről, valamint a közigazgatási

bíróságok központi honlapjáról szóló szabályozó. A szabályozóalkotásra tervet kellett volna készíteni, ugyanis azok előkészítése egyrészt a jogszabályokra épül, másrészt egymáshoz való viszonylatukban az ütemezést tekintve elsőbbséget élvező források megalkotása előrébb való annak ellenére, hogy a felsorolt szabályozóknak minimum rendelkezésre kellett volna állniuk a működés megkezdésének napján.

A költségvetési gazdálkodást érintő feladatok érdekessége és jelentős kihívása lett volna, hogy például a gazdasági szervezet felépítése, működésének előkészítése (a szükséges programok beszerzése, adatállománnyal feltöltése stb.) és szabályozása mellett, párhuzamosan a 2020. évi költségvetési tervezés véleményezésének feladatát gyakorló, megválasztott közigazgatási felsőbírósági elnököt is szükséges lett volna segíteni, és párhuzamosan készülni a 2020. év elejére már a 2021. évi költségvetési tervezési feladatokra.

A humánerőforrás területére eső, többretű feladatkör tekintetében a jogi személyiség létesülése és egyben a tényleges működés megkezdésének egy időpontra esése több olyan kérdést is felvetett, amelyek megfelelő kezelése jogalkalmazóként nagy kihívást jelentett volna. Az önálló jogi személyiséggel rendelkező bíróság januári létrehozása a gyakorlatban azt jelentette volna egy sajátos törvényi szabályozás hiányában, hogy az új bíróság január 1-jén tudott volna leelőször bármilyen jogviszonyt létesíteni. Ez igaz a szolgálati jogviszonyok és egyéb, kötelezettségvállalással járó jogviszonyok létesítésére is. A hatályos jogszabályi környezetben praktikus az azt jelenti, hogy január 1-jén néhol több száz jogviszonykeletkeztető okiratot kellett volna az arra jogosult vezetőnek kibocsátania, a szükséges bejelentéseket, adatközléseket megtenni, amellet, hogy január legelejétől zavartalanul kell fogadni az ügyeket és az ügyfeleket, lebonyolítani a tárgyalásokat, ellátni az ügyviteli feladatokat. A humánerőforrás területére eső, komplex feladat a létszámtervezés, amely az igazságügyi miniszterhez telepített feladat volt az Ámtmv.-ben. Ennek nehézségeire, függőségeire már utaltunk. Már a megvalósíthatóságot érintő kérdés a jelenlegi társadalmi, gazdasági viszonyok miatti kölcsönhatások kezelhetősége, de mint realitás, komoly figyelmet érdemel. Számos igazságügyi alkalmazotti munkakör speciális szaktudást igényel. Magasan kvalifikált személyek a hazai munkaerőpiacon csak akkor nyerhetők meg, ha a jogviszony tartósságára, folyamatosságára is garanciák állnak rendelkezésre. Feltételezhetően speciális szabályozást igényeltek volna azok az e munkakörökre kiválasztott, várományos személyek, akikkel szolgálati jogviszony leghamarabb a jogi személyiség létesülésekor keletkezhetett volna, őket le lehessen kötni már 2019 második felében, és jogszerű módon támogathassák a megbízott vezetőket az előkészítő feladataik ellátásában. Nem lehet elemzés tárgya az, hogy e kérdésekre a jogalkotó mit lépett volna, tekintettel arra, hogy a halasztás miatt társadalmi vitára, közigazgatási egyeztetésre nem bocsátott tervezetekre tartozott e kérdéskör rendezése. A humánerőforrási és a képzési feladatokat is érintette volna az a kihívás, hogy a megfelelő személyi állomány kiállításának feladataira, időbeli ütemezésére miként kerülhetett volna sor. E komplex folyamatban szükséges lett volna ugyanis a szűkös humánerőforrási kínálatból a megfelelő alapkompenciákkal rendelkező személyek kiválasztása, megnyerése és lekötése a 2020-as évre. A bíró munkáját közvetlenül és közvetetten segítő igazságügyi alkalmazottak esetében azonban nem elegendők a hivatkozott alapkompenciák, mert speciális ügykezelési, rendszerhasználati

ismereteket is át kell adni ahhoz, hogy a mindennapi feladatellátást teljesíteni tudják. Nem mindegy ugyanis például, hogy a lajstromrendszerben miként történik az adatok rögzítése, az alkalmazott érti-e, hogy folyamatos ellenőrzési kötelezettsége áll fenn a rendelkezési nyilvántartásban rögzített adatokra a napi szintű változások miatt, és a folyamatos kézbe-síthetőség érdekében teljesítenie kell. A klasszikus és statikus ügyviteli alaptudás mellett az elektronizáció kiterjesztése miatt folyamatos képzési szükség van e munkaköröket érintően is.

Az informatikai kérdéskör szintén komplex. Látni kell, hogy ma már szinte minden munkafolyamathoz valamilyen módon informatikai rendszerek sokasága kapcsolódik, az informatikai rendszerek működését és a jogi szabályozást (például adatvédelem) összhangba hozó szabályozóalkotás is jelentős kihívás. Az informatikai rendszerek fejlesztésével összefüggő nehézségekre utaltunk már. A működőképességet és a tényleges interoperabilitást érintő feladatok között merült volna fel a halasztás hiányában, hogy a kifejlesztett, tesztelt rendszerekbe a rendes bírósági szervezet informatikai rendszereiből az adatátadás (adatmigrálás) a jogszabályi előírásoknak megfelelően valósuljon meg, a közigazgatási bírósági ítélezést segítő informatikai rendszer működését támogató szolgáltatásokat megrendeljük, a kapcsolódó beszerzést a jogi keretek között rendezzék, a szükséges szerződéseket megkössék (SZEÜSZ-csatlakozások, hivatali kapu, szervezeti vagy egyéni e-aláírásokat beszerezzék, elektronikus illetékfizetési rendszerrel összekapcsolás megtörténjen, a korábbi évek statisztikai adatait adatkezelési előírásokkal összhangban adják át, stb.). Az épülő szervezetet a létrejöttének időpontjától a közérdekű adatok közlésének kötelezettsége terhelte volna, amely kötelezettségének nyilvánvalóan a központi honlapon, illetve az egyes közigazgatási bíróságok aloldalain tett volna eleget. Az informatikai feladatok között tehát a közhonlap létesítése, tartalommal feltöltése előkészítést igényelt volna a 2019-es évben akként, hogy a működés megkezdésének időpontjára egy tesztelt oldal élesre állítására kerülhetett volna sor.

A közigazgatási bíróságok felállításának folyamatához kapcsolódó kommunikáció a halasztásig alapvetően a kodifikációt és személyzeti kérdéseket érintette. Fontos azonban, hogy legkésőbb 2019 őszén már a jogkeresők, a közigazgatási szervek és a hivatásrendek felé is részletes tájékoztatást kellett volna adni. E tájékoztatási feladatot alapvetően az Igazságügyi Minisztérium láthatta volna el, amelyhez az önálló felületet még a halasztást megelőzően létesítette.⁵¹

A szerzők álláspontja szerint az elfogadott szabályozás neuralgikus pontja volt a jogutódlás „teljes” kizárása. E szabályozás elvi háttérével, a jogalkotói megfontolásokkal nem kívánunk vitába szállni, csak a felkészülési idő tarthatósága miatt szükséges, sajátos áthidaló jogi konstrukció lehetőségére hívjuk fel a figyelmet. A jogalkotó meghatározhatja, hogy mely jogviszonyokban kell jogutódként kezelni az egyébként nem jogutód szervezetet. Egy ilyen jogi megoldás persze elemzést igényel az egyes jogviszonyokra vonatkozó ágazati szabályozásokra nézve (így például közbeszerzési eljárásban beszerzett vagyoni

⁵¹ Lásd a jelen tanulmány írásakor még elérhető aloldalt: *A közigazgatási bíróságokról*.

értékű jogok vagy szellemi termékek átadhatósága nem jogutód, csak akként kezelendő szervezet részére, tekintettel az uniós jog esetleges megkötéseire), mert szükséges ezekre is kiterjedő, részletes szabályozás egy ilyen megoldás esetén is. Megoldás lehetett volna a felkészülés elősegítése érdekében például az önálló jogi személyiségek létrehozásának időbeli előrehozatala januárt megelőzően, annak érdekében, hogy minden előkérdés tekintetében legyen legalább egy eljárásra jogosult személy, aki a jövő évi költségvetés terhére akár kötelezettséget is tudott volna vállalni.

3.3. A rendes bírósági szervezet közreműködése – az Országos Bírósági Hivatal átmenet projektje

A Kbtv. és az Ámtvtv. megalkotásával a 2019. év egyik kiemelt – és a rendes bíróságok igazgatását, valamint az igazságügyért felelős minisztériumi szereplőket jelentős kihívások elé állító – feladatává vált a közigazgatási bíróságok felállítása és működésük zökkenőmentes megkezdésére történő felkészülés. A közigazgatási bírósági szervezet felállításával az Országos Bírósági Hivatalra (a továbbiakban: OBH) a jogszabályok alapján háruló és ezen túl az OBH által beazonosított számos további feladat ellátására alapították meg 2019-ben az OBH Átmenet projektjét, amely közel 60 bíró és bírósági szakértő közreműködésével vállalta az önálló közigazgatási bíróságok létrehozásához kapcsolódó feladatok koordinálását.

A GANTT-módszerrel kimunkált feladatstruktúrának megfelelően felállítottak minden egyes feladatcsoportra egy-egy munkacsoportot, amelyek heti rendszerességgel üléseztek. Ezeknek a szervezeteknek az elsődleges rendeltetése az volt, hogy minden szükséges jogi kérdés vizsgálata, a tényleges jogviszony-módosításokhoz szükséges okiratok előkészítése megtörténjen, és az új szervezet felállítására úgy kerülhessen sor, hogy az sem az ügymenetben, sem az ügyfelek kiszolgálásában, sem pedig a két, immáron elkülönült szervezet működésében semmilyen fennakadást ne okozzon.

Emellett a projektszervezet alapvető célja volt az is, hogy a közigazgatási bírósági szervezet felállításában közvetlenül érintett bírók és igazságügyi alkalmazottak jövőjét megnyugtató módon, a megalapozott döntés meghozatalát elősegítő tájékoztatás elvére építve, a folyamatban lévő eljárások feleinek a szükséges tájékoztatást megadva, a hivatásrendekkel együttműködve és a zavartalan ügyintézését biztosító tájékoztatást biztosítva, valamint a közvélemény elégséges mértékű tájékoztatásához hozzájárulva valósítsa meg a projekt alapvető célját.

Ez a tanulmány nem tud elemezni minden olyan kérdést, amelyet a projekt fennállása alatt áttekintettek, de az bizonyos, hogy összesen több mint 250 részfeladatot sikerült beazonosítani.

4. ÖSSZEGZÉS

1896 után 2018-ban a magyar Országgyűlés – számos egyéb előremutató megoldás jogszabályi úton történő kimunkálása, majd jogalkalmazói végrehajtását követően – ismét az önálló közigazgatási bíróságok felállítása mellett döntött. Az Igazságügyi Minisztérium, az Országos Bírósági Hivatal és a teljes igazságszolgáltatási szervezet összefogásával igen koncentrált munka kezdődött a 2018-as törvények végrehajtása érdekében. A Kormány azonban 2019. május 30. napján kezdeményezte a T/6295. számú törvényjavaslattal a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének határidő nélküli elhalasztását. A törvényjavaslatot az Országgyűlés a 2019. július 2-i ülésnapján fogadta el. A törvény elfogadásával, annak erejénél fogva hatályát veszítette az Átmtv. A törvény külön kimondta az Átmtv. 2. § (1) bekezdése, 6. § (1) bekezdése, valamint 7. § (1) bekezdése alapján megtett nyilatkozatok hatályvesztését is. A törvényjavaslat célja az előterjesztők szerint, hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországot ért, megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását.

A számtalan ismeretlen és az idő előrehaladtával is változó tényező mellett végzett munka során igazolódott a kiemelt és pótolhatatlan értéke annak a pragmatikus, a józan észnek megfelelő jogalkalmazói hozzáállásnak, amire a bírói hivatásból eredő feladatok, kihívások teljesítése során is bizton épít a bírósági szervezet, illetve annak helyi és központi igazgatása is.

A projektben végzett munka révén a résztvevők valami új megteremtésének lehettek részesei, valamint megláthatták a lehetőséget arra is, hogy a meglévőt jobba tegyék.

Mindez a közigazgatási bíróságok felállításának elhalasztása ellenére olyan tapasztalati tudás és továbbvihető érték, amire a jövőben is támaszkodni lehet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Antal (1996): A közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 12. sz. 705–712.
2. CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum biz.
3. CSIZMADIA Andor (1963): *A magyar választási rendszer 1848–49-ben. Az első népképviselési választások*. Budapest, ELTE.
4. F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
5. GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bíraskodás eszméje, kellékei és alakzatai, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athenaeum Nyomda.
6. HORVÁTH E. Írisz (2007): A magyar közigazgatási bíróság története. *Iustum Aequum Salutare*, 2. sz. 161–173.
7. IMRE Miklós szerk. (2007): *Közigazgatási bíraskodás*. Budapest, HVG-ORAC.
8. KMETY Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest.
9. KOZMA György – PETRIK Ferenc (1994): *Közigazgatási perek a gyakorlatban*. Budapest, a Deák Ferenc Jogakadémia könyvei – KOTK Kft.
10. PATYI András (2011a): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíraskodás*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kht.
11. PATYI András (2011b): *Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda*. In *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi Tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat. 234–247.
12. PATYI András (2011c): *A közigazgatási bíraskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése*. In Fazekas Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat Kiadó. 183–197.
13. PATYI András (2015): *Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíraskodás körében*. In HACK Péter – KIRÁLY Eszter – KORINEK László – PATYI András szerk.: *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 307–316.
14. Pulszky Ferenc felszólalása. *Az 1869-dik évi april 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*, Pest. 1870. X. kötet.
15. STIPTA István (1997): *A közigazgatási bíraskodás előzményei Magyarországon (1848-as gyökerek)*. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.
16. TRÓCSÁNYI László ifj. (1990): *A közigazgatási bíraskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest.
17. VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.

Jogi források

1. 1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról
2. 1869. évi IV. törvénycikk a birói hatalom gyakorlásáról
3. 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről
4. 1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságról
5. 1883. évi XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságról
6. 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról
7. 1949. évi II. törvény a közigazgatási bíróság megszüntetéséről
8. 1954. évi I. törvény a lakosság bejelentéseinek intézéséről
9. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
10. 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről
11. 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről
12. 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról
13. 1999. évi CX. törvény az Országos Ítéltábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról
14. 2002. évi XXII. törvény az ítéltáblák és a fellebbviteli ügyészi szervek székhelyének és illetékességi területének megállapításáról
15. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
16. 2005. évi XVII. törvény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról
17. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
18. 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről
19. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
20. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
21. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
22. 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról
23. 2018. évi CXXXI. törvény a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról
24. 2019. évi XXIV. törvény a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról
25. 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról
26. 266/2012. (IX. 18.) Korm. rendelet a kulturális örökségvédelmi hatóságok kijelöléséről és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról
27. 180/2018. (X. 2.) Korm. rendelet az Esztergom belterületén található Déli Kanonksor műemléki védelem alatt álló épületének közcélú hasznosítás érdekében megvalósuló

beruházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról

28. 32/1990. (XII. 22.) AB határozat
29. 39/1997. (VII. 1.) AB határozat
30. 22/2019. (VII. 5.) AB határozat

Internetes források

1. *162 bíró jelentkezett át a közigazgatási bíróságokra* (2019). Elérhető: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/162-biro-jelentkezett-kozigazgatasi-birosagokra> (Letöltés dátuma: 2019. 06. 16.)
2. *A 2019. évi uniós igazságügyi eredménytábla*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en (Letöltés dátuma: 2019. 09. 15.) DOI: <https://doi.org/10.2838/569>
3. *Benyújtották a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslatot* (2018). Elérhető: www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/benyujtottak-a-kozigazgatasi-birosagokrol-szolo-torvenyjavaslatot (Letöltés dátuma: 2019. 09. 10.)
4. *Bírák*. Elérhető: <https://birosag.hu/birak> (Letöltés dátuma: 2019. 09. 16.)
5. *Bírósági Közlöny*. Elérhető: <https://birosag.hu/birosagi-kozlonyok> (Letöltés dátuma: 2019. 09. 16.)
6. *A bírósági ügyforgalom 2018. éves adatai* (2018). Elérhető: <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok/birosagi-ugyforgalom-2018-eves-adatai> (Letöltés dátuma: 2019. 09. 15.)
7. *Kiemelkedő érdeklődés a közigazgatási bírói álláshelyek iránt* (2018). Elérhető: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/kiemelkedo-erdeklodes-kozigazgatasi-biroi-allashelyek-irant> (Letöltés dátuma: 2019. 09. 15.)
8. *Közbeszerzési Értesítő*. Elérhető: www.kozbeszerzes.hu/ertesito/ (Letöltés dátuma: 2019. 09. 18.)
9. *A közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló T/5241. számú törvényjavaslat*. Elérhető: www.parlament.hu/irom41/05241/05241.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 09. 10.)
10. *A közigazgatási bíróságokról*. Elérhető: <https://kozigbirosagok.kormany.hu/> (Letöltés dátuma: 2019. 09. 20.)
11. *Országgyűlési Napló*, 2018–2022. 40. sz. (Budapest, 2018. november 14. szerda). Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny181114.pdf/75c0d7dc-8d32-a05b-aaba-5302f06ad084 (Letöltés dátuma: 2019. 09. 10.)
12. *The Rule of Law and Judicial Appointments in Administrative Justice* (2019). Elérhető: www.andrassyuni.eu/uploads/esemeny/407-conference-programme-final.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 09. 14.)
13. SUKI Zoltán (2018): *Évek múlva újíthatják fel a Szegedi Törvényszéket*. Elérhető: www.delmagyar.hu/szeged-es-kornyeke/evek-mulva-ujithatjak-fel-a-szegedi-torvenyszeket-794614/ (Letöltés dátuma: 2019. 09. 16.)
14. *Töretlenül Európa legjobbjai között* (2019). Elérhető: <https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/toretlenül-europa-legjobbjai-kozott> (Letöltés dátuma: 2019. 09. 15.)

15. *Törvényszékek ügyelosztási rendjei*. Elérhető: <https://birosag.hu/torvenyszekek/torvenyszekek-ugyelosztasi-rendjei> (Letöltés dátuma: 2019. 06. 16.)
16. *Utólagos normakontrollal kapcsolatos indítvány* (2019). Elérhető: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1fff3a097a029452c1258398005f4ea2/\\$FILE/II_242_0_2019_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1fff3a097a029452c1258398005f4ea2/$FILE/II_242_0_2019_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonim.pdf) (Letöltés dátuma: 2019. 09. 10.)
17. *Velencei Bizottság CDL-AD(2019)004-e számú állásfoglalása* (2019). Elérhető: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)004-e) (Letöltés dátuma: 2019. 09. 10.)
18. *A volt zeneművészeti szakközépiskola épületében működik a közigazgatási és munkaügyi bíróság* (2018). Elérhető: www.veol.hu/kozelet/helyi-kozelet/a-volt-zenemuveszeti-szakkozepiskola-epuleteben-mukodik-a-kozigazgatasi-es-munkaugyi-birosag-2512571/ (Letöltés dátuma: 2019. 09. 16.)

Dr. habil. Boros Anita PhD, LL.M. 2001-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen igazgatásszervezőként, majd 2005-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogász diplomát szerzett. 2009-ben jogi szakvizsgát tett, ezzel egyidejűleg a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában az állam- és jogtudományok doktoraként PhD-fokozatot szerzett. 2010 óta az Andrássy Gyula Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományi Szakjogász (LL.M.) titulusát is birtokolja, 2016-ban habilitált. Angol nyelvből középfokú, német nyelvből szakmai felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezik. Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszékének egyetemi docense, valamint az Innovációs és Technológiai Minisztérium államtitkára. Közel 160 db főként önálló mű szerzője (www.mtmt.hu; mtmt-azonosító: 10014088), számos önállóan jegyzett tárgy oktatója, doktorandusz hallgatók témavezetője, hazai és nemzetközi tudományos konferenciák rendszeres előadója, szervezője. 2010 óta több jelentős tisztség birtokosa, így a Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tagja (2010–), a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* főszerkesztője (2019–), a *Kodifikáció és Közigazgatás* (2012–), valamint a *Közbeszerzési Értesítő Plusz* (2019–) szerkesztőbizottságának tagja, a *Közbeszerzési Szemle* szerkesztőbizottságának elnöke (2016–2018), a *Bírósági Szemle* szerkesztőségének tagja. Emellett a Közbeszerzési Hatóság Tanácsának tagja, közigazgatási alap- és szakvizsgabizottsági elnök és tag, habilitációs bizottságok tagja, a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesület elnöke, a Magyar Jogász Egylet tagja. Kutatási területe a közigazgatási (hatósági) eljárásjog, az európai közigazgatási eljárásjog, a közbeszerzések joga, az állami és önkormányzati vagyongazdálkodás, illetve az állami tulajdonú gazdasági társaságok joga.

dr. Robotka Imre, LL.M. 2008-ban végzett a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán jogászként, majd 2011-ben a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Deák Ferenc Továbbképző Intézetében Európa-jogi szakjogász, 2014-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetben adójogi szakjogász végzettséget szerzett. A jogi szakvizsgát 2012-ben tette le. Angol nyelvből szakmai felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezik. 2009. január 15-től áll a bírósági szervezet szolgálatában. 2015. április 15-től a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, majd 2018. január 1-től a Fővárosi Törvényszék bírója, és a Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium tagja. 2016. november 1-től 2017. december 31-ig az Országos Bírósági Hivatalba, a Jogi Főosztály, Jogszabály-veleményezési Osztályára beosztott bíró volt, majd 2018. január 1-től központi igazgatási feladatokkal megbízott. 2017. március 10-től 2018. január 31-ig az Országos Bírósági Hivatal E-kódex Kp. projekt szakmai vezetője, 2018. február 1-től 2019. január 31-ig a Kp. hatályosulását támogató munkacsoport elnöke, majd 2019. február 13-tól 2019. június 30-ig az Átmenet projekt szakmai vezető-helyettese. 2019. július 10-től az ismételten felállított Kp. hatályosulását támogató munkacsoport tagja. A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének, valamint 2016 októbertől az egyesület felügyelőbizottságának tagja.

Dúl János

A VAGYONKEZELÉSI SZERZŐDÉS FOGALMÁRÓL

About the Definition of the Asset Management Contract of National Assets

Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék, dul.janos@uni-nke.hu

A tanulmány célja a nemzeti vagyon kezelésére irányuló vagyonkezelési szerződés alapjainak tisztázása. Elméleti szinten ugyan többen foglalkoznak a vagyonkezelési szerződéssel összefüggő kérdésekkel, azonban néhány rövid, már-már odavetett mondaton kívül nem határozzák meg a vagyonkezelés, a vagyonkezelői jog, valamint az azt létrehozó vagyonkezelési szerződés fogalmát. A bizalmi vagyonkezelési szerződés hatályos Polgári Törvénykönyvünkben történt kodifikálásával a vagyonkezelés terminus jogirodalomban történő előfordulása meghatározódott, ezek azonban természetesen csak ezzel az utóbbi szerződéssel foglalkoznak. Kísérletet teszünk éppen ezek okán arra, hogy önmagában a vagyonkezelési szerződésnek nevezett jogintézménynek a fogalmát meghatározzuk.

KULCSSZAVAK:

állami vagyon, helyi önkormányzat vagyona, nemzeti vagyon, vagyonkezelés, vagyonkezelési szerződés, vagyonkezelői jog

The aim of this paper is to clarify the legal basis of the asset management contract of national assets. In theory, there are several authors whose articles are in connection with the different aspects of this contract although they do not define the notion of asset management, right of asset management and the asset management contract except for some nearly by-the-way sentences. The fiduciary asset management contract is codified in our current Civil Code, this is why the expression of asset management can be found more times compared to the earlier state, of course, and more than 90% of the articles are in connection with this contract. This is why we try to define the notion of asset management contract.

KEYWORDS:

asset management, asset management contract, municipal property, national assets, right of asset management, state property

1. BEVEZETÉS

A tanulmány célja a nemzeti vagyonnal összefüggő vagyongazdálkodási szerződés alapjainak tisztázása. Elméleti szinten, mint ahogy azt látni fogjuk, ugyan több különféle munkában (folyóiratcikk, tanulmány, könyv) foglalkoznak a vagyongazdálkodási szerződéssel összefüggő kérdésekkel, azonban néhány rövid, már-már odavetett mondaton kívül nem határozzák meg a vagyongazdálkodást, a vagyongazdálkodói jogot, valamint az azt létrehozó vagyongazdálkodási szerződést. A bizalmi vagyongazdálkodási szerződés hatályos Polgári Törvénykönyvünkben¹ (a továbbiakban: Ptk., Polgári Törvénykönyv) történt kodifikálásával a vagyongazdálkodás terminus jogirodalomban történő előfordulása meghatározódott, ezek azonban természetesen csak ezzel az utóbbi szerződéssel foglalkoznak. Kísérletet teszünk éppen ezek okán arra, hogy önmagában a vagyongazdálkodási szerződésnek nevezett jogintézménynek a fogalmát meghatározzuk.

2. A VAGYONGAZDÁLKODÁSI SZERZŐDÉSRE VONATKOZÓ KIINDULÓPONTOK

A vagyongazdálkodási szerződés mibenlétének, jogi megítélésének kérdésénél először arra a kérdésre kell választ találni, mit jelent maga a vagyongazdálkodás, valamint a vagyongazdálkodói jog mint fogalom, mint jogintézmény. A magyar jogirodalomban különféle összefüggésekben használják a kifejezést, azonban sok esetben nem adnak egyértelmű meghatározást, hanem a szövegkörnyezetből, illetve a fogalomalkotás hiányából arra lehet következtetni, hogy azt adottnak veszik. Meglátásunk szerint ez a megközelítés helytelen. A jogász szakmában evidencia, miszerint a hétköznapi értelemben (is) használt szavak bizonyos részei, a jogalkotás – jogalkalmazás – jogirodalom triászát tekintve, sajátos jelentéssel bírnak. Nincs ez másképpen a vagyongazdálkodási szerződéssel sem, ennek érdekében a Polgári Törvénykönyvben ismert módszert felhasználva, abból kiindulva kísérjük megadni a fogalmat. Ez a módszer azt jelenti, hogy a kötelmi jog különös részében fellelhető szerződések fogalmát elsősorban a felek alapvető jogainak és kötelezettségeinek körülírásával adja meg.

2.1. A vagyongazdálkodási szerződés törvényi fogalma

A vagyongazdálkodási szerződés – ilyen megnevezéssel – a nemzeti vagyonról szóló törvényben² (a továbbiakban: Nvt.) található meg, és mivel jelen írás e tárgykörre irányul, így az ebben megtalálható rendelkezéseket választottuk kiindulópontnak. A törvény szerint

¹ 2013. évi V. törvény.

² 2011. évi CXCVI. törvény.

„a vagyongazdálkodót – ha jogszabály vagy a vagyongazdálkodási szerződés másként nem rendelkezik – megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei [...] azzal, hogy a vagyont nem idegenítheti el, valamint – jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékgazdálkodás vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével – nem terhelheti meg, a vagyont biztosítékként nem adhatja, a vagyont osztott tulajdonost nem létesíthet, a vagyongazdálkodói jogot harmadik személyre [meghatározott kivétellel] nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyongazdálkodásában lévő nemzeti vagyontárgyra vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást”.³ Az állami vagyontárgyról szóló törvény (a továbbiakban: Ávtv.) ezeket a jogokat és kötelezettségeket további kötelezettségekkel egészítette ki, amelyeket kifejezetten csak az állami vagyontárgy körébe eső vagyontárgyak vagyongazdálkodása tekintetében kell teljesíteni. Ezek alapján állami vagyontárgy esetén a vagyongazdálkodó köteles a vagyontárgy állagának megőrzéséről, jó karbantartásáról, működtetéséről gondoskodni, jogszabályban és szerződésben előírt más kötelezettségét teljesíteni, valamint a vagyontárgyat jogszabályban vagy szerződésben meghatározott célnak megfelelően használni.⁴ Az elemzés során ezekre a kötelezettségekre is figyelemmel kell tehát lenni. A vagyongazdálkodási szerződés körülírásánál a nemzeti vagyontárgyra irányuló vagyongazdálkodási szerződésre szorítkozunk jelen tanulmánynál, a magánvagyontárgyra irányuló vagyongazdálkodási formációkat – tekintettel arra, hogy azok a jogszabály alapján nem minősítendőek vagyongazdálkodási szerződésnek – e körben nem érintjük, azokra csak az elhatárolásoknál leszünk figyelemmel.

3. A KIINDULÓPONTOK ÉRTELMEZÉSE

A fogalmi elemeket áttekintve azok az alábbi lényeges részekből állnak: a vagyongazdálkodó jogai és kötelezettségei a tulajdonos jogaihoz és kötelezettségeihez idomulnak főszabály szerint, ugyanakkor a Ptk.-ban nevesített, tulajdonost megillető jogok részét képező rendelkezési jog nem teljesen, hanem korlátok között illeti meg. Ebből kiindulva érdemes megvizsgálni, mit tehet meg a nemzeti vagyontárgy vagyongazdálkodója, mi különbözteti meg más hasonló szerződésektől, jogintézményektől, meg kell nézni, mi adja ennek a szerződésnek a *differentia specificáját*. Az Nvt. nem határozza meg azt, hogy ki minősül tulajdonosnak, így ebben a körben a Polgári Törvénykönyvre, illetve a polgári jog szabályaira kell hagyatkozni, mert nincs olyan szabály, ami tiltaná azt, ugyanakkor ez utóbbi jogszabályunk

³ Nvt. 11. § (8) bek.

⁴ 2007. évi CVI. törvény 27. § (2) bek.

operál ezekkel a kifejezésekkel. Nem csorbítja ezt az állítást az a tény, miszerint az értelmező rendelkezések között szerepel a tulajdonosi joggyakorló fogalma: az a személy a tulajdonosi joggyakorló, aki a nemzeti vagyon felett az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult.⁵ Maga a vagyonkezelő személye sem érdektelen természetesen. Az MNV Zrt. főszabály szerint az, aki állam vagyonát kezeli, mellette azonban jogszabályi kijelölések alapján még körülbelül 20 egyéb tulajdonosi joggyakorló (túlnyomó részt központi költségvetési szerv) vesz részt az állami vagyon működtetésében.⁶ Az állami vagyonnal való gazdálkodás különböző szervezeti keretekben (vagyonkezelő költségvetési szerv, vagyonkezelő állami/önkormányzati tulajdonú társaság, privatizációs és vagyonkezelő társaság stb.) történhet.⁷ Sajátos jogi konstrukcióként jelentkezik az a helyzet, amely során maga „az állam a vagyonkezelő, így ennek keretében vagy más jogcímen hasznosítja, használja az önkormányzati vagyont, vagy éppen fordítva, az önkormányzat van hasonló pozícióban az állammal mint ingatlan-tulajdonossal szemben. Erre a konstrukcióra az átmenetiség jellemző, és tipikusan az adott közfeladatot ellátó szervek változásához kapcsolódik.”⁸ A vagyonkezelők főszabály szerint díjat kötelesek fizetni a tulajdonosi joggyakorlónak, azonban a törvény szerint közfeladat-ellátás esetén e kötelezettség alól mentesülhetnek, így példának okáért az önkormányzatok is, a gyakorlatban valamennyi helyi önkormányzat esetében ingyenes vagyonkezelési szerződést köt az MNV Zrt.⁹ Van olyan álláspont, miszerint az állami vagyon kezelésével megbízott gazdálkodó szerv tulajdonképpen az állam jogi képviselőjét látja el,¹⁰ ez utóbbi megítélésünk szerint olyan mértékben nem helytálló, hogy expressis verbis jogi képviselőnek a „képviselet” személy vagyonának kezelését nem lehet tekinteni.

A szerződéses alakzat létét erősíti meg az Nvt., miszerint a vagyonkezelési szerződést kell a vagyonkezelői jogviszony keletkezését és tartalmát illetően mérvadónak tekinteni. Létezik azonban a vagyonkezelő törvényi kijelölésének lehetősége is, amelyet követően kerül csak sor a vagyonkezelési szerződés megkötésére, de ekkor is létre kell hozni a szerződést.¹¹ A vagyonkezelőt a tulajdonosi jogok gyakorlásának módjait tekintve közvetett joggyakorlási módnak lehet besorolni, a holdinggal és más állami részvétellel működő céggel együtt, mert nem közvetlenül a tulajdonos az, aki az őt megillető jogokat gyakorolja, az azonban az ő érdekében fog történni, míg közvetlen gyakorlási módnak a kormányzati úton megvalósuló joggyakorlást lehet tekinteni.¹² Amennyiben csak magát a tulajdonosi

⁵ Nvt. 3. § (1) bek. 17. pont.

⁶ BOROS 2018a, 66.

⁷ GYERGYÁK 2018, 88.

⁸ BOROS 2018a, 68.

⁹ BOROS 2018a, 68.

¹⁰ JUHÁSZ et al. 2015, 11.

¹¹ Az általunk fellelt utolsó (legfrissebb) ilyen, törvényi kijelölésen alapuló vagyonkezelői jogot az egyes vagyongazdálkodást érintő rendelkezésekről, valamint a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LX. törvénnyel létesítették (2019. évi LX. törvény 1. §). Eszerint az Országgyűlés az állami tulajdonban álló Planetárium vagyonkezelőjeként a Tudományos Ismeretterjesztő Társulatot jelölte ki.

¹² VOSZKA 2018, 30.

joggyakorló pozícióját akarjuk megvizsgálni, akkor a tulajdonosi joggyakorlót a rábízott vagyon tekintetében teljeskörűen megilleti a működtetés joga is; működtetés alatt a vagyon birtoklásából, használatából, hasznai szedéséből, a vagyon fenntartásából és üzemeltetéséből álló tevékenységek együttesét kell érteni, amely a vagyon felújítására, fejlesztésére, továbbá a vagyontárgy birtoklásának, használatának, illetőleg hasznai szedése jogának továbbengedésére is kiterjedhet. Értelemszerűen a tulajdonosi joggyakorlót a jogosítványok mellett a tulajdonjoggal együtt járó kötelezettségek is terhelik.¹³

Önmagában a vagyonkezelést, azaz tulajdonképpen más vagyonának intézését Csehi Zoltán szerint meg kell különböztetni a modern üzleti világ vagyonkezelésétől.¹⁴ Összegző meglátása alapján a vagyonkezelés ismert volt a jogban korábban is, amikor gyermekek, elmebetegek, intézmények, királyok, uralkodók, az állam, illetve közjogi alakulatok vagyonnáról természetes személyek rendelkeztek, döntöttek, és kezelték azokat. Eltérést mutat ezektől azonban szerinte, és véleményünk alapján is, a modern üzleti világ vagyonkezelése, ugyanis az ezekre irányuló megállapodásokban a vagyon eredeti tulajdonosának azon akarata manifesztálódik, hogy a vagyona vagy annak egy része feletti rendelkezési jogot – ideiglenes vagy végleges jelleggel – átadja egy általában professzionális vagyonkezelő személynek, hogy ez a kezelő a vagyont az általa meghatározott cél megvalósítására használja, vagy egyszerűen annak megnövelésére törekedjen.¹⁵ A nemzeti vagyon kezelése ettől a meghatározástól valóban elkülönül: a rendelkezési jogot nem teljes egészében adja át, megkötésekkel, kis mértékben rendelkezhet csak a vagyonkezelő a nemzeti vagyon felett. A vagyonkezelésbe adás nem jelenti a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyontárgy értékesítését, átruházását.¹⁶ Valóban igaz azonban az, hogy használni kell a vagyonkezelésbe adott vagyontárgyat, és igaz a célhoz kötöttség is, ezt a célt pedig a nemzeti vagyonról szóló törvény preambuluma határozza meg: a nemzeti vagyonnak a közérdek és a közösségi szükségletek céljára történő hasznosítása, a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és védelme, és a jövő nemzedékek szükségleteinek biztosítása szándékával, a nemzeti vagyonnal való átlátható és felelős gazdálkodás követelményeinek hosszú távú meghatározása lebegett a törvényalkotó szeme előtt a törvény megalkotása során. Ezekkel összefüggésbe hozható alapelveket fektetett le a jogalkotó a nemzeti vagyongazdálkodás feladataként is.¹⁷

¹³ BENDE-SZABÓ 2014, 50.

¹⁴ CSEHI 2015, 9.

¹⁵ CSEHI 2015, 9.

¹⁶ Ezzel ellentétesen lásd: LENTNER 2019, 42.

¹⁷ Nvt. 7. § (2) bek.: „A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon megőrzése, értékének és állagának védelme, rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése. A kiemelt kulturális örökségvédelmi és természetvédelmi szempontok – kulturális és természeti értékek jövő nemzedékek számára való megőrzése érdekében történő – érvényesítésének nem akadályja a vagyon értékváltozása.”

A vagyonkezelési szerződéssel összefüggésben több jogszabályban fellelhetünk bizonyos elemeket: ilyen a fogalom alapjául meghatározott szabályokat tartalmazó nemzeti vagyonról szóló törvény és az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet. E rendelet 9. § (1) bekezdése alapján a vagyonkezelő a kezelt vagyont rendeltetésének, a vagyonkezelési szerződésnek, továbbá a rendes gazdálkodás szabályainak megfelelően, az ilyen személytől elvárható gondossággal birtokolhatja, használhatja és szedheti hasznait. Ez Miczán szerint tulajdonképpen azt jelenti, hogy idegen dologbeli jogosultként saját nevében és javára rendelkezhet korlátozottan a vagyontárgyokról, ettől el kell határolni a megbízási alapú képviselőket, amelyeknek immanens eleme a megbízó érdekének szolgálati kötelezettsége.¹⁸ Az idézett szerző ezen megállapítása azt sugallja, hogy a nemzeti vagyon vagyonkezelőjének azzal, hogy a tulajdonos jogaival és kötelezettségeivel rendelkezik bizonyos mértékig, nem kell a tulajdonosi joggyakorló érdekeit figyelembe venni. A már citált törvényi preambulum meglátásunk szerint nem pusztá jogalkotói frázis, azokat igenis figyelembe kell venni egy olyan jogvitában, amelynek tárgya egy olyan vagyonkezelői magatartás, amely a tulajdonosi joggyakorló érdekeivel teljes mértékben ellentétes. Ugyanő a vagyonkezelő vagyontárgyra vonatkozó jogai (és kötelezettségei) tekintetében arra a következtetésre jut, miszerint azokat egy különleges idegen dologbeli – vagyonkezelői – jog keletkezteti.¹⁹ E meglátás nem nélkülöz minden alapot, figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy a Polgári Törvénykönyvben nincs ilyen idegen dologbeli jog meghatározva. Azonban látszólagos csak az ellentmondás a dologi jog alapelvei között számon tartott zártkörűség elvével, ami szerint a jogalanyoknak nincs arra lehetőségük, hogy a szerződési szabadság talaján állva olyan dologi jogot létesítsenek, amelyek nincsenek benne a törvényben. Amennyiben a tételt megfordítjuk, akkor világosan az rajzolódik ki, hogy a jogalkotó „áttörheti” ezt az elvet:²⁰ a vagyonkezelés fogalmának kiindulópontjában meghatározott jogok és kötelezettségek egyik, a Ptk.-ban szabályozott idegen dologbeli jogosultsággal sem feleltethetők meg maradék nélkül, azonban a nemzeti vagyonról szóló törvényben pontosan körül van határolva a vagyonkezelő mozgástere. Dologi jogként való definiálásából semmit sem vesz az el, hogy nincs a Ptk.-ban; rendkívül korlátozott vagyoni körre, a nemzeti vagyonra való kiterjedése miatt indokolt, hogy nem is szerepel benne, a törvénykönyv ugyanis a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait szabályozza,²¹ nem pusztán (sőt leginkább nem) az állammal és helyi önkormányzattal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokat. Ezt az álláspontot erősíti a Nvt. szövege is: a forgalomképtelen nemzeti vagyon meghatározása „*az a nemzeti vagyon, amely az e törvényben meghatározott kivétellel nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanazon okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog*

¹⁸ MICZÁN 2016, 15.

¹⁹ MICZÁN 2016, 15.

²⁰ BARZÓ-PAPP 2019, 26.; LENKOVICS 2014, 22–23.; MENYHÁRD 2010, 112–120.

²¹ Ptk. 1:1. §.

kivételével nem terhelhető meg, biztosítékkal nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető”.²² A fogalom elemeire történő szétbontásával látható, hogy a vagyonkezelői jog teherként jelenik meg a törvény szövegében is („vagyonkezelői jog [...] kivételével nem terhelhető meg”), tehát korlátolt dologi jogként való felfogásnak nem mond ellent. Ezekben a jogviszonyokban a Ptk. figyelembevételével megalapozott: igaz ugyan, hogy csak az állami vagyon tekintetében van explicit rendelkezés, de a 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó polgári jogi jogviszonyokra ebben a rendeletben nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyv előírásai irányadók.²³

A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva létesíthet vagyonkezelői jogot.²⁴ A képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést.²⁵ Az Möt. tehát se a vagyonkezelői jog, se a vagyonkezelő lehetséges személyének körében nem tér el az eddigi tárgyalattól. E körben alapvetően az Nvt. vagyonkezelői jogra vonatkozó általános – azaz a nemzeti vagyon egészére általában alkalmazandó – szabályait kell alkalmazni, ugyanis az egységes nemzeti vagyon koncepciójára épít a szabályozási modell.²⁶ Vagyonkezelői szerződést alapvetően kötelező feladat ellátása esetén kötnék, a feladatellátáshoz szükséges vagyontárgyak a törzsvagyonba tartoznak, ezért a helyi önkormányzatok vagyonkezelői jogot jellemzően a törzsvagyon tekintetében alapítanak, ám nem kizárt annak létesítése az üzleti vagyon tekintetében sem.²⁷ A vagyonkezelői jog átadása nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét. A vagyonkezelői jog átadása az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének növelése érdekében történhet.²⁸

A köztulajdon részjogosultságaiként nevesítik a jogirodalomban a birtoklás, használat és hasznosítás, valamint a rendelkezés jogát. Kapa Mátyás alapján „*ettől némiképp eltérő fogalmakat használ a korlátozottan vagy korlátok nélkül forgalomképes vagyonelemekre az [akkor hatályos] helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), illetve az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Ávtv.), ezek ugyanis a vagyontárggyal való gazdálkodás (vagyonkezelés), valamint az elidegenítés jogát különböztetik meg*”.²⁹ Ez az ellentét szerinte nem feloldhatatlan, hiszen a gazdálkodás–vagyonkezelés tartalmilag nagyjából megfeleltethető a birtoklás, használat, hasznosítás jogának, míg az elidegenítés a rendelkezési jog legjelentősebb eleme.³⁰ A vagyontárggyal való gazdálkodást nem szabad

²² Nvt. 3. § (1) bek. 3. pont.

²³ 254/2007. (X. 4.) Korm. rend. 1. § (2) bek.

²⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 109. § (1) bek.

²⁵ Möt. 109. § (2) bek.

²⁶ NAGY–HOFFMANN 2014, 411.

²⁷ NAGY–HOFFMANN 2014, 416.

²⁸ Möt. 109. § (3) bek.; LAPSÁNSZKY–PATYI–TAKÁCS 2017, 268–270.; KOVÁCS–BEKÉNYI–KÓNYA 2018, 102–105.

²⁹ KAPA 2011, 473.

³⁰ KAPA 2011, 473.

azonban egy az egyben megfeleltetni a vagyonkezeléssel, ennek az az oka egyrészt, hogy a nemzeti vagyonról szóló törvény kizár bizonyos vagyontárgyakat a hatálya alól, nem kell rájuk alkalmazni a törvényt, amelyek egyébként nemzeti vagyonnak minősülnek.³¹ Létezik olyan irodalmi álláspont a közjogi irodalomban, miszerint a vagyonkezelői jogot az ahhoz kapcsolódó jogosítványok alapján a magánjogi korlátolt dologi jogok közül leginkább a haszonélvezeti joghoz lehet hasonlítani. Erre utal az is, hogy az Nvt. 11. § (3) bekezdése a versenyztetéssel összefüggésben a vagyonkezelői és a haszonélvezeti jogot együtt szabályozza, mindkettőre azonos rendelkezéseket alkalmaz. Figyelemmel arra, hogy ez a jog sajátos, közjogi jellegű jogintézmény, ezért annak tartalmát az Nvt. és az Möt. határozza meg.³² Ez a hasonlítás azonban szükségképpen le van határolva: a vagyonkezelőt megilletnek bizonyos jogok a rendelkezési jogból, míg a haszonélvezőt soha.

Az Nvt. meghatározza a hasznosítás³³ és a működtetés³⁴ fogalmát is. A hasznosítás a tulajdonosi joggyakorló vagy a nemzeti vagyon használója által a nemzeti vagyon birtoklásának, használatának, hasznok szedése jogának bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – jogcímen történő átengedése, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást, valamint a haszonélvezeti jog alapítását. A polgári jogi értelemben vett hasznosításhoz képest annyiban sajátos kifejezéstartalommal határozzák meg ezt a fogalmat, miszerint önmagában a hasznok szedése a hasznosítást is jelenti.³⁵ Ezzel a fogalommal a törvény némileg eltéríti a polgári jogi kódexben foglalt értelmezést, és ezt megtoldja azzal, hogy ahol az Nvt. hasznosításról rendelkezik, abba a vagyonkezelési szerződés, pontosabban a vagyonkezelésbe adás nem értendő bele. A vagyonkezelésbe adás így a vagyonhasznosítás törvényi definícióján kívül esik.³⁶ Azt, hogy a vagyonkezelés és a hasznosítás nem esik egy tekintet alá, alátámasztja a törvénynek a szerkesztési megoldása is, miszerint a vagyonkezelésre vonatkozó rendelkezések előtti alcím (*A nemzeti vagyon kezelése, hasznosítása*) kettéválasztja ezeket a jogintézményeket. A működtetés a nemzeti vagyon birtoklásából, használatából, hasznai szedéséből, a nemzeti vagyon fenntartásából és üzemeltetéséből álló tevékenységek együttesét jelenti, amely – jogszabály vagy szerződés alapján – a nemzeti vagyon felújítására, fejlesztésére, a birtoklásának, használatának, hasznai szedése jogának továbbengedésére is kiterjedhet. Ezt a működtetést lehet tulajdonképpen a vagyonkezelés résztvevőként értelmezni, azonban csak megkötésekkel, ugyanis a működtetés fogalmában definiált jogok gyakorlásának továbbengedése már a vagyonkezelői joggal összefüggő

³¹ Nvt. 2. §. „E törvény hatálya nem terjed ki az alábbi, nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemekre:

a) az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyontára,

b) a követelésekre és a fizetési kötelezettségekre,

c) a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyontára, valamint

d) az 1. § (2) bekezdés i) pontja szerinti nemzeti adatvagyonra a 16. § (4) bekezdésében foglaltakra figyelemmel.”

³² NAGY–HOFFMANN 2014, 419.

³³ Nvt. 3. § (1) bek. 4. pont.

³⁴ Nvt. 3. § (1) bek. 10. pont.

³⁵ Vö. MENYHÁRD 2010, 143.

³⁶ BENDE-SZABÓ 2014, 51.

rendelkezés lenne, ami tilalmazott,³⁷ csakis a központi költségvetési szervek ruházhatják át a vagyonkezelési szerződésben foglalt jogokat és kötelezettségeket – az ingatlanokra vonatkozó jogok és kötelezettségek kivételével – egymás között kötött szerződéssel.

A rendelkezési jog csak nagyon szűkkörűen illeti meg a vagyonkezelőt. A törvényben felsoroltak közül kiemelve példának okáért az általa vagyonkezelésbe vett ingatlanon osztott tulajdont nem létesíthet. Az osztott tulajdon az Nvt. szerint olyan tulajdon, amely esetében az épület tulajdonjoga az építkezőt és nem a föld tulajdonosát illeti meg.³⁸ Amennyiben ezt megtehetné, akkor előállhatna az a jogi helyzet, miszerint a korábban „egységes vagyonként tekintendő” nemzeti vagyon tulajdonjoga elválík, és adott esetben a harmadik személy által emelt épület tulajdonjoga többé már nem osztozik az alatta lévő földterület jogi sorsával, az épület tulajdonjogának más személyre szállásával a nemzeti vagyon csökkenne a tulajdonosi joggyakorló tudomása és beleegyezése nélkül. Az ettől természetesen teljesen független kérdés, hogy a tulajdonosi joggyakorló az irányadó szabályok szerint ekképp határoz, és megosztja a tulajdonjogot, erre a vagyonkezelő önmaga nem jogosult.³⁹ Osztott tulajdon létrehozására a tulajdonos jogosult a Ptk. alapján.⁴⁰

A vagyonkezelői jogot, amely a nemzeti vagyonra (illetve pontosabban annak valamely elemére, az állami vagy helyi önkormányzati vagyonra) irányul, nem ismeri hatályos Polgári Törvénykönyvünk. Az ehhez viszonylag hasonlítható jogintézmény szerepelt az 1959-es Ptk.-ban, eszerint az állam az egyes vagyontárgyait másra bízhatta, ebben az esetben – a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – ez utóbbi gyakorolta a tulajdonost a polgári jogi kapcsolatokban megillető jogokat, és teljesítette a tulajdonos ilyen kötelezettségeit.⁴¹ A hatályos rendelkezések mellett ez a szabály nem állná meg a helyét, a nemzeti vagyonról szóló törvény – mint *lex specialis* – felülírná a Ptk.-t (amennyiben az tartalmazná ezt), ugyanis nem egyeztethető össze maradék nélkül a rendelkezési jog szűkebbre zártsága miatt. Drinóczi Tímea és Frank Ádám részben a részjogosítványok tekintetében emelték ki azt, hogy a vagyonkezelői jog nagyfokú rokonságot mutat a Ptk.-beli korlátozott dologi jogokkal, ebből ők különösképpen a használati jogokkal való hasonlóságot emelték ki.⁴² A használati jogok (földhasználat, haszonélvezet, használat, telki szolgálat, közérdekű használati jog) azonban jellegüknél fogva egyértelműen nem rokoníthatók ezzel a jogintézménnyel, azoknak rendeltetése nagymértékben eltérő. A földhasználat a föld és a rajta épült épület tulajdonjogának elválásakor értelmezhető,⁴³ a haszonélvező a más személy tulajdonában álló dolgot birtokában tarthatja, használhatja, hasznosíthatja és hasznait szedheti,⁴⁴

³⁷ Nvt. 11. § (8) bek. d) pont.

³⁸ Nvt. 3. § (1) bek. 14. pont.

³⁹ Az osztott tulajdonnal kapcsolatos egyes gyakorlati problémákat mutat be Lőrincz Valéria. Lásd: LŐRINCZ 2018, 117–118.

⁴⁰ Ptk. 5:18. § (2) bek.

⁴¹ 1959. évi IV. törvény 175. §. Drinóczi Tímea és Frank Ádám egyértelműen ebből a §-ból eredezteti a vagyonkezelői jogot polgári jogi szempontból. Lásd: DRINÓCZI–FRANK 2008, 18.

⁴² Vö. DRINÓCZI–FRANK 2008, 18.

⁴³ Ptk. 5:145. §.

⁴⁴ Ptk. 5:147. § (1) bek.

így a rendelkezés semmilyen módon nem illeti meg, valamint a haszonélvezet több személyt is megillet, ami egy adott vagyontárgy felett több személy vagyongazdálkodói jogviszonyokkal nem tud bírni. A használat vonatkozásában természetesen csak a jogi személyekre irányadó fogalomrészt lehetne figyelembe venni,⁴⁵ amennyiben a vagyongazdálkodó jogi személynek minősül, de nem a létesítő okiratban foglalt célra és tevékenységre kell figyelemmel lenni, hanem a vagyongazdálkodási szerződésre, valamint az annak alapjául szolgáló törvényi rendelkezésekre. A telki szolgálat már értelmezhető a vagyongazdálkodási szerződésnél, de nem annak egyik eredményeként; éppen, hogy a vagyongazdálkodót is megillet, ha a vagyongazdálkodás tárgya ingatlan, a telki szolgálat a nevéből és Ptk.-beli fogalmából⁴⁶ következően csakis ingatlannál értelmezhető, az ingatlan mindenkori birtokosát illeti meg, a vagyongazdálkodó pedig a szerződés tárgyát tekintve birtokosnak tekintendő. A két jogintézménnyel összefüggően a nemzeti vagyon forgalomképtelenségének dologi jogi áttörését látja egy irodalmi álláspont a törvényen alapuló használati jog (szolgálat) intézménye, másrésztől vagyongazdálkodói jog intézményével.⁴⁷ A forgalomképtelen dolog nem idegeníthető el, nem terhelhető meg, nem adható biztosítékul.⁴⁸ A forgalomképesség tehát a dolgok (és más javak) azon tulajdonságát jelenti, hogy azokon vagyoni jellegű jogosultságok létesülhetnek, és ezek a jogosultságok átruházhatók.⁴⁹ A Wolters Kluwer-féle Ptk.-kommentár ezt kiegészíti még azzal, miszerint szigorú értelemben forgalomképtelenek azok a javak minősülnek, amelyeken vagyoni jogosultságokat egyáltalán nem lehet létesíteni. Mindezek alapján a forgalomképtelenség áttörésére vonatkozó álláspont mindenféleképpen kiegészítésre szorul: a nemzeti vagyon egy része, mindkét tulajdonosnál az üzleti vagyon körébe eső vagyontárgyak eleve forgalom tárgyai lehetnek, azért kerültek ebbe a körbe ezek a vagyonelemek, másrészt bármely vagyontárgy esetében az Országgyűlés dönthet akképpen, hogy az üzleti vagyon körébe sorolja át azokat. Amit a helyi önkormányzat rendelete nyilvánított forgalomképtelennek, és az átsorolás egyébként nem ütközik törvény rendelkezésébe, akkor az addig forgalomképtelen vagyontárgy üzleti vagyonná minősítését a helyi önkormányzat is megteheti. Az egyes dolgok és javak tehát akkor forgalomképesek, ha átruházhatók.⁵⁰ A vagyongazdálkodói szerződés megkötésével önmagában nem lesz a forgalomképtelen vagyon forgalomképes, ahogy a telki szolgálat sem fogja ezt áttörni. A Ptk. által alapított szükségképpen út tekintetében⁵¹ a nemzeti vagyonba eső vagyontárgy is lehet szolgáló telek. A közérdekű használati jog, mint használati jog, megint csak ingatlannál értelmezhető, definícióját tekintve ingatlanra közérdekből, a jogszabályban feljogosított személyek javára – hatóság határozatával – szolgálmat vagy más használati jogot

⁴⁵ Ptk. 5:159. § (1) bek.: „[...] Jogi személy a használat jogánál fogva a dolgot a létesítő okiratában meghatározott céljával és tevékenységével összhangban használhatja és szedheti annak hasznait. [...]”

⁴⁶ Ptk. 5:160. §.

⁴⁷ HAVASSY 2012, 47.

⁴⁸ LENKOVICS 2014, 42.; MENYHÁRD 2010, 74.

⁴⁹ VÉKÁS–GÁRDOS 2018, 5:13. §.

⁵⁰ VÉKÁS–GÁRDOS 2018, 5:13. §.

⁵¹ Ptk. 5:160. § (2) bek.

lehet alapítani.⁵² A nemzeti vagyonba tartozó ingatlan tekintetében is szükség lehet arra, hogy közérdekű használati jog terhelje azt, például villanyvezetéket vezessenek át felette, amennyiben annak Ptk.-beli és az adott közérdekkel összefüggő törvénybeli feltételei fennállnak, ezt meglátásom szerint a vagyonkezelőnek is tőrnie kell, valamint a vagyonkezelőt megillető rendkívül szűk keresztmetszetű rendelkezési jog egyik alkotóeleme éppen az ilyen jogi helyzet alapításának lehetősége.

A vagyonkezelésnek az adatvédelemmel, a közadatok nyilvánosságával is szoros kapcsolata van: a közfeladatot ellátó szervnek a feladatkörébe tartozó ügyei között szerepel a nemzeti vagyon kezelése, ennek kapcsán az a kötelezettsége ennek a szervnek, hogy elősegítse és biztosítsa a közvélemény gyors és pontos tájékoztatását,⁵³ ugyanis az ilyen adat főszabály szerint közérdekből nyilvános adatnak tekintendő.⁵⁴ A vagyonkezelésre irányadó jogszabályi rendelkezések összegyűjtése vonatkozásában említést érdemel az a tény is, miszerint a 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról és annak végrehajtási rendelete, a 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti Földalapba tartozó földrészek hasznosításának részletes szabályairól a jogszabályok címéből is kitűnően a nemzeti vagyonba tartozó mezőgazdasági földekkel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza. Ez utóbbi jogszabályokat jelen tanulmány keretei között részletesen nem érintjük.

4. A VAGYONKEZELÉS JOGIRODALOMBAN FELLEMLHETŐ FOGALMI MEGKÖZELÍTÉSEI

A vagyonkezelés olyan komplex feladat, ami nagymértékben függ a kezelt vagyon jellegétől, összetételétől és a vagyonkezelési jogviszony tartalmától (különösen a vagyonkezelő jogaitól és kötelezettségeitől, ezért is ez volt a kiindulópont). A magyar jogtudomány keveset foglalkozott a vagyonkezelés fogalmi háttérének megalkotásával, kidolgozásával, holott az állami, önkormányzati szférára vonatkozóan egészen pontosan kidolgozott mechanizmusok vannak, (de legalábbis) egzakt szabályok találhatók a nemzeti vagyonról szóló

⁵² Ptk. 5:164. §.

⁵³ 2011. évi CXII. törvény 32. §: „A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

⁵⁴ 2011. évi CXII. törvény 27. § (3) bek.: „Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

törvényben.⁵⁵ A fogalmi háttér megalkotása kapcsán a jogtudományban is kedvező, illetve hasznos lett volna a sokrétű diszkusszió, ugyanis a privatizációval összefüggésben jogszabályi szinten is megjelent jogintézmény fontos területen nyújtott szabályozást. A vagyonkezelő jogai és kötelezettségei egyértelműen nem egyenlők a tulajdonosi jogok gyakorlásával, elegendő csupán a joggyakorlás irányát megvizsgálni: míg a tulajdonos a saját javára gyakorolja az őt megillető jogokat, addig a vagyonkezelő soha nem a saját javára, hanem valaki más érdekében gyakorolja ezeket a jogokat.⁵⁶

A vagyonkezelés és a vagyonkezelési szerződés fogalmának megadására több megközelítés adódik, ezek közül a leglakonikusabb az, miszerint a vagyonkezelési szerződés a tulajdonos és a vagyonkezelő között a vagyonkezelési tevékenység ellátására létrejött kötelmi jogviszony.⁵⁷ Kiindulópontnak kiváló, polgári jogi szempontból is helyállónak tekinthető, ez azonban nem visz minket közelebb a jogintézmény tartalmához. A vagyonkezelés lényege alapvetően ott ragadható meg, hogy a vagyonnak a tulajdonostól elkülönülő személyre való rábízását jelenti.⁵⁸ A lakonikus definíciók sorába tartozik az is (az állami vagyonnal összefüggésben megalkotva), miszerint a vagyonkezelés nem más, mint a tulajdonosi funkciók ellátása.⁵⁹ A tulajdonosi funkciók ellátása semmiféleképpen nem egyenlő azzal, hogy a tulajdonostól különböző személyt megilletnek a törvény alapján a vagyonkezelőre irányadó szabályok szerint egyes jogok és kötelezettségek.

Ezeknek a fogalmaknak a részét képező vagyonkezelési tevékenység definiálása a lényeges, ezt kell megragadni, erre további definíciók alkalmasnak mutatkoznak. A fogalmak vizsgálatakor megfelelő kritikai élel kell azokat elemezni és értelmezni: az itt megadott definíciók többsége nem kifejezetten a ma összefoglalóan nemzeti vagyonnal összefüggő vagyonkezelésre irányul, hanem adott esetben (általános definíció megadásával) a pénzügyi piacon érvényesülő, a hatályos bizalmi vagyonkezelésként ismert tevékenységre. Éppen a privatizálási hullámok sodrában írott tanulmányok ugyan valóban az állami vagyon vagyonkezeléséről értekeztek, azonban a vagyonkezelő személyeként olyan jogi entitásokra gondoltak, amelyek nem feltétlenül illenek bele a hatályos és lehetséges vagyonkezelői alanyi körbe, hanem a magánszférába tartozó személyeket értettek a megnevezés alatt. E fogalmak megadásával és értelmezésével törekedtünk egy objektív körkép kialakítására, elkerülve azt, hogy a hivatkozott szerzők szájába olyan mondatokat adjunk, amelyekre ők nem gondol(hat)tak, felhasználva és elemezve azt a magunk szemzőgéből, a nemzeti vagyonnal kapcsolatos vagyonkezelési szerződés fogalmának meghatározásához. A 4.1. pontban szereplő definíciók elsődlegesen polgári jogi fogalmakkal operálnak, és az egyes pontokban elemzett fogalmak mindvégig erre épülnek. A 4.2. pontbeli megközelítések a vagyonkezelésre alapvetően üzletszerű tevékenységként tekintenek (a vagyonkezelő személye lesz a döntő elhatároló motívum a 4.1. részben megjelenített

⁵⁵ B. SZABÓ et al. 2018, 23–25.

⁵⁶ Vö. B. SZABÓ et al. 2018, 19–21.

⁵⁷ NÉMETH–SÍK 1997, 98.

⁵⁸ MOGYORÓSI 2014, 16.

⁵⁹ RÁKOS 1993, 7.

definícióktól), illetve ezekben a közgazdaságra visszavezethető fogalmi elemeket lehet felismerni. A 4.3. pontban szereplő definíciók szerzői mindkét, általunk megalkotott kategóriával operálnak a vagyonkezelés meghatározásánál, míg a 4.4. részben az állami, illetve helyi önkormányzati vagyona vonatkozó kifejezett definíciók vannak.

4.1. Polgári jogi szempontú meghatározások

a) A vagyonkezelés egy adott dolog, dolgok csoportja vagy egyéb jogok (az úgynevezett kezelt vagyon) felett, a tulajdonjogból fakadó egy vagy több részjogosítvány (a birtoklás, a használat, a hasznok szedésének, a rendelkezés jogának) gyakorlását jelenti a vagyonkezelőtől különböző személy javára.⁶⁰ Ez a megközelítés a nemzeti vagyon vonatkozásában nem teljesen jó a jelenlegi jogszabályi környezetnek megfelelően: figyelemmel kell lenni arra mindenféleképpen, miszerint a rendelkezés joga a maga teljes egészében nem illeti meg a vagyonkezelőt. A vagyonkezelőtől különböző személy javára történő joggyakorlás sem teljes mértékben állja meg a helyét, ugyanis nem lehet eltekinteni attól a tényről, miszerint a vagyonkezelés nemcsak arra szolgál, hogy adott vagyontárgy értéke, állaga ne romoljon amiatt, hogy nincs, aki foglalkozzon vele, hanem aktív, valódi (nem csak polgári jogi értelemben vett) használatot is, ami a vagyonkezelő céljait is szolgál(hat)ja.

b) Csehi Zoltán definíciója szerint az egyik szerződő fél egy másik fél tulajdonát azzal a kötelezettséggel szerzi meg, hogy azt megőrizze, és lehetőleg növelje, és a szerződés megszűnését követően azt az eredeti tulajdonosának visszaadja a vagyon időközi növekményével együtt.⁶¹ E megközelítés a bizalmi vagyonkezelés hatályos szabályaival mutat paralel vonásokat, ugyanis a vagyonkezelést soha nem jellemzi a tulajdonszerzés. Ugyanakkor más helyen, korábban, a vagyonkezelésnek eltérő fogalmát adja: vagyonkezelés alatt azt a jogi helyzetet nevezzük, ahol valaki más gazdasági tulajdonát képező vagyontárgyat tart birtokában és esetleges használatában azzal, hogy a vagyontárgyra vonatkozóan a kötelmi jogon túlmenő jogai is lehetnek.⁶² A tulajdonszerzés lehetősége e fogalom alapján nem áll fenn, a birtok megszerzése mindenféleképpen benne foglaltatik (ahogy az a vagyonkezelési szerződésnél ma is), a használat csak esetleges volta egyértelműen negligálva van a hatályos szabályozással, különben nem lenne lehetséges a közvetett tárgy hasznosítása sem, míg azzal teljesen egyet lehet érteni, hogy a vagyonkezelői jog és a vagyonkezelői szerződés már túlmutat a kötelmi jogon.

c) A vagyonkezelői jog definálásának egyik kísérlete szerint ez a jog a vagyont működtető személyt (vagyonkezelőt) megillető vagyoni jogok és kötelezettségek összessége.⁶³ A fogalom ugyanolyan lakonikus, mint a vagyonkezelési szerződés kiindulópontjaként

⁶⁰ B. SZABÓ et al. 2018, 21.

⁶¹ CSEHI 2015, 97.

⁶² CSEHI 2001–2002, 103.

⁶³ SÁRINÉ SIMKÓ 2001, 330.

vett definíció, amelyből további kapaszkodót nem tudunk venni annak tömörsége miatt, ugyancsak nem világos az, mit jelent a vagyon működtetése.

d) A „*vagyonkezelés jogintézménye, az ennek lényegét jelentő vagyonkezelői jog valamivel szűkebb jogosultsági területet jelent, mint a tulajdonosi jogosultság, ugyanakkor jóval átfogóbb és szélesebb jogosítványokat foglal magában, mint az egyéb hasznosítási formák, jogosultságok. A vagyonkezelői jog lényegét tekintve kvázi tulajdonjogként létezik, attól jellemzően [...] rendelkezési jogosultságok mentén különböztethető meg.*”⁶⁴ Habár a fogalomalkotás kísérlete szempontjából magának a vagyonkezelésnek, a vagyonkezelői jognak a bővebb tartalmára csak bizonyos tekintetben enged következtetni, ugyanakkor véleményem szerint kifejezetten helytálló, hogy a tulajdonjogból és az idegen dologbeli jogokból vezeti le ezt a jogot. Ez alapján egy képzeletbeli szakaszt lehet felvázolni, ahol, ha azt ábrázoljuk, hogy az adott jog jogosultjának (adott esetben egyben kötelezettjének) milyen és mekkora mértékű jogosultságai vannak a tulajdonosi triász klasszikus hármását (a birtoklás, a használat, a hasznok szedése és a rendelkezési jog) tekintve, akkor jogi jellegéből és az összehasonlítás alapját tekintve a szakasz egyik pontján a tulajdonjog van, a másik végén pedig az idegen dologbeli jogok vannak (nem elfeledve, de jelen esetben eltekintve attól, hogy közöttük is jelentős különbség tehető a jogosultat megillető jogok vonatkozásában), akkor a vagyonkezelői jogot a felezőponthoz viszonyítva mindenféleképpen a tulajdonjoghoz közelebb kell elhelyezni.

e) A vagyonkezelés olyan sajátos, specializált, elkülönült tevékenység, amelynek célja általában a vagyon megőrzése és gyarapítása a tulajdonos javára.⁶⁵ A szerződéses vagyonkezelés lényege, hogy a vagyonkezelési tevékenységhez szükséges, meghatározott tulajdonosi jogosítványokat (tehát nem feltétlenül az összeset) a tulajdonos(ok) meghatározott időre, és a tulajdonos(ok) érdekeit és céljait kifejező feltételek mellett átengedi(k) a vagyonkezelőnek, aki (amely) díjazás vagy/és a gazdasági eredményben való részesedés ellenében megőrzi, illetve gyarapítja a vagyont. A szerződésben kikötött időtartam után az átadott jogok visszaszállnak a tulajdonos(ok)ra.⁶⁶ E fogalom egyértelműen eléggé közel áll a vagyonkezelési szerződés hatályos szabályozásához, és az eddigiekkel ellentétben nagyon jól idomítható a fogalom megalkotásához. A vagyonkezelési szerződésben kétségtelenül benne van a vagyonnak a megőrzése, és annak a gyarapítása ellen sem tiltakozik a tulajdonosi joggyakorló. A szerzők által megadott definíció kellően részletes, kitér arra is, hogy nem az összes tulajdonost megillető joggal bír a vagyonkezelő, de azokat nem korlátozzák csupán a birtoklásra és a használatra, a hasznok szedésére. Az átruházott jogok visszaszállása a szerződés lejártakor ugyanazokat a kérdéseket veti fel, amelyeket már tárgyaltunk.

f) A vagyonkezelői jog lényege az, hogy a vagyonkezelőt terhelik mindazon kötelezettségek és megilletik mindazon jogok, amelyek a tulajdonost is, azzal a különbséggel, hogy a vagyontárgy megterhelésére és elidegenítésére nincs felhatalmazása.⁶⁷ E definíció kellően

⁶⁴ BENDE-SZABÓ 2014, 50.

⁶⁵ BALASSA et al. 1993a, 170.

⁶⁶ BALASSA et al. 1993b, 46.

⁶⁷ TÖRÖK 2009, 222.

egzakt, ugyancsak a rendelkezési jog mentén állapítható meg felőle, hogy ez azonban egy az egyben nem használható a vagyonkezelési szerződésre.

g) A vagyonkezelés eredeti értelmében nem más, mint valamely vagyontárgynak vagy vagyoni értékű jognak a tulajdonostól elkülönülő személyre való rábízása.⁶⁸ Ehhez hasonló, ezzel tartalmilag szinte teljesen megegyező megközelítés szerint a jogintézmény tekintetében alapvetően arról van szó, hogy a dolog tulajdonosa a tulajdonjog átruházása nélkül *valakire rábízta a tulajdonát*, aki ezzel bizonyos korlátok között, mint saját tulajdonával a vagyon megóvása, gyarapítása érdekében gazdálkodik. A vagyonkezelőt megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei.⁶⁹ A rábízás kifejezésből önmagában nem derülnek ki e szerződés lényegi tartalmi elemei, viszont utalhat annak egy jellemvonására, amely jegyre további szerzők is [(i) és j) pont] utalnak, mégpedig arra, hogy ezt a szerződést egyfajta megbízási szerződésként kezelik: a Polgári Törvénykönyvben a rábízás kifejezés (rábízott alakban) egyetlen helyen fordul elő, a megbízási szerződés Ptk. 6:272. §-ban szereplő fogalmában. A második fogalomban megjelenő gazdálkodás, amely úgy történik, mintha saját tulajdonával tenné ugyanezt bizonyos korlátok között, a hatályos jogszabályoknak megfelelően közelíti meg abból a szempontból, hogy a rendelkezési jogot korlátozó Nvt.-beli szabályokra is figyelemmel van.

4.2. Professzionális vagyonkezelési módhoz illeszkedő, illetve közgazdasági megközelítések

h) A vagyon működtetése és kezelése közötti különbséget hangsúlyozta Kecskés András, ugyanis a kettő közötti eltérés egyáltalán nem lényegtelen. Mindkét tevékenység úgynevezett portfólió szemléletben megy végbe, ám a működtetés egy alapvetően passzív portfólió menedzseri tevékenységre utal, addig a kezelés aktív tevékenység, aminek nélkülözhetetlen eleme a vagyoni elemek szűk határidőn belüli adásvétele és egymással történő felcserélése más jogcímenek.⁷⁰ A nemzeti vagyon kezelésével összefüggően kifejtettük, miszerint a vagyonkezelés nem tekinthető egy az egyben a vagyon működtetésének, mert a működtetés olyan tartalmi elemekkel is bír, amelyekbe az Nvt. szerinti vagyonkezelés már nem fér bele. Megítélésünk szerint a szerző által megadott fogalomban mind a működtetés, mind a kezelés kifejezés – már ha csak azoknak a hétköznapi értelmét tekintjük – aktív tevékenységet feltételez, a működtetésben benne van az, hogy a vagyontárggyal kapcsolatos minden olyan intézkedést ellát az arra jogosított és kötelezett személy, amely a tárgy adott értéken való fennmaradását elősegíti. Az természetesen ennél a fogalomnál is igaz lesz, hogy a megalkotandó definícióba nem tartozhat bele a vagyontárgy adásvétele, ami már rendelkezésnek minősül.

⁶⁸ GYERGYÁK 2018, 91.

⁶⁹ BOROS et al. 2018b, 69.

⁷⁰ KECSKÉS 2016, 166.

i) Egy másik fogalom alapján a vagyonkezelés tekinthető olyan, a tulajdonos helyett és nevében gyakorolt tevékenységnek, amelynek ellátása a tulajdonos akaratán alapul, és célja a tulajdonos vagyonának egészével vagy e vagyon egy meghatározott részével kapcsolatos tulajdonosi jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése.⁷¹ Alapvetően nem a nemzeti vagyon körében, hanem a magánszemélyek vagyonának kezelése tekintetében igaz az ugyanezen szerzőknek a további megállapítása, amely szerint a vagyonkezelés nem más, mint meghatározott jogi keretek között a tulajdonosi funkciók gyakorlása, közgazdasági tartalmú döntések meghozatalának sorozata, amelynek a vagyonkezelési tevékenység jellege szerint két alaptípusa különböztethető meg. A pénzügyi vagyonkezelés befektetési típusú tevékenység, és a vagyonkezelési tevékenység során pénz – értékpapír (portfólió) – pénz konverzió ismétlődik, míg operatív vagyonkezelés esetén a vagyonkezelő a rábízott vagyontárgy folyamatos működtetésére és esetlegesen annak gyümölcsöztetésére vállal kötelezettséget.⁷² E fogalmak csak részben jogi, más részben közgazdasági eredetűek és szóhasználatúak, teljes körű, jogtudományban való felhasználásuk csak akkor lehetséges, ha a közgazdasági eredetű szavakat vagy kicseréljük, vagy megfelelően megmagyarázzuk, mit kell adott kifejezés alatt érteni. A nemzeti vagyon vagyonkezelője nem a tulajdonos helyett és nevében jár el, hanem a maga nevében; miután az Nvt.-nek is ez a kiindulópontja, és ehhez képest szűkít, a tulajdonosi jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése elem mindenféleképpen elfogadandó. Nem értelmezhető a tulajdonosi funkció, illetve ahhoz képest akkor milyen más funkciók léteznek, valamint a pénzügyi vagyonkezelés ilyen szemszögű megközelítése sem, mivel ez a típusú konverzió elidegenítést feltételez. Az operatív verzió már annál inkább, mert a használat mellett utal a hasznosításra is, mindkettő a tulajdonosi jogokhoz tartozik, azok tekintetében a törvény nem köti meg a vagyonkezelő kezét, utóbbi nem is annyira esetlegesen illeti meg a vagyonkezelőt, hanem a gyümölcsöztetés adja az egyik fontos szempontot a vagyonkezelés miértjéhez.

j) Újabb meglátás szerint a vagyonkezelői jog a tulajdonosi jogok gyakorlásának és tulajdonosi kötelezettségek teljesítésének meghatározott körben történő átengedése a tulajdonos által, a vagyonkezelőnek. A tulajdonos nem közvetlenül, saját maga dönt a vagyon hasznosításának minden kérdéséről, hanem olyan szervezeteket bíz meg, amelyek szakmai hozzáértésük révén növelhetik a tevékenység hatékonyságát. A tulajdonos célja a vagyonérték megőrzése és annak gyarapítása, a vagyonkezelő a tulajdonos szerepében, az ő érdekeit követve jár el.⁷³ A vagyonkezelői jog meghatározása a vagyonkezelési szerződés kulcsmomentumának tekinthető, ugyanis ezzel a kifejezéssel írható le az a jellegadó jogosultság, ami a vagyonkezelési szerződés alapján megilleti a vagyonkezelőt. Ez a megközelítés – tekintve azt is, hogy az azt tartalmazó tanulmány eleve valóban magával a vagyonkezeléssel is foglalkozik, nem pedig más jogintézménytől való elhatárolásként – már megfelelően körülírja ezt a jogosultságot, figyelemmel van a nemzeti vagyonról szóló törvényben definiáltaknak, valamint polgári jogi szempontból is helytálló kiindulás.

⁷¹ NÉMETH-SÍK 1997, 97.

⁷² NÉMETH-SÍK 1997, 98.

⁷³ SZABÓ-PAPIK 2015, 434., 436.

k) A vagyonkezelés közvetlen esete az, ahol a tőkevagyonhoz, leginkább a pénzügyi befektetésekhez kapcsolódó jogok gyakorlásáról, különösen pénzügyi holdingtevékenység folytatásáról van szó. A tulajdonképpeni vagyonkezelés esete a közvetett fajta, amikor valaki más vagyonát ideiglenesen és megkötésekkel átveszi, vagyis a tulajdonosi funkciók megoszlanak több személy között.⁷⁴ Esetünkben mindenféleképpen a szerző által közvetett esetnek definiált változat indokolt. Az ideiglenes jelleg abban nyilvánul meg, miszerint a vagyonkezelési szerződések nem határozatlan időre kötik, azoknak az időtartamát a szerződésre vonatkozó különböző jogszabályokban, valamint magában a felek által megkötött vagyonkezelési szerződésben kell meghatározni.⁷⁵ Önmagában azonban nem a tulajdonosi funkciók megosztásáról van szó, hanem a tulajdonos jogai és kötelezettségei illetik meg, illetve terhelik. A joggyakorlás lehetősége és a funkció megosztása nem értelmezhető ekvivalens kifejezésként, nem lesz a vagyonkezelő tulajdonos.

4.3. Vegyes megközelítések

l) Sárközy Tamás szerint a vagyonkezelés közgazdaságilag alapvetően a vagyon állagának megőrzését, az értékcsökkentés megállítását vagy mérséklését, illetve értéknövekedés előérését jelenti. A vagyonkezelő tulajdonképpen a tulajdonos közreműködője: sajátos „teljesítési segédnek” tekinthető, ugyanis a tulajdonossal kötött szerződés alapján a vagyonkezelő adott vagyontárgy felett teljesen vagy részlegesen a tulajdonosi jogokat gyakorolja.⁷⁶ A vagyonkezelő „teljesítési segédként” való tekintése sajátos megközelítésnek minősül. A teljesítési segéd Ptk.-beli megfelelője a közreműködő, ahelyett, hogy egyes szerződéseknel jelenne csak meg tulajdonképpen azoknak egyfajta specialitásaként, a szerződések általános szabályaiba való beemelésével⁷⁷ absztrahálta.⁷⁸ A Ptk. alapján a felek kötelezettségük teljesítéséhez vagy joguk gyakorlásához más személy közreműködését vehetik igénybe.⁷⁹ A hatályos szabályozás szövegét alapul véve a közreműködő alapvetően egy adott szerződésből fakadó jognak a gyakorlásához, illetve abból eredő kötelezettség teljesítéséhez nyújt „segítő jobbot” annak a személynek, akivel ő, mint közreműködő lép közvetlen szerződéses jogviszonyba.⁸⁰

m) Bodzási Balázs akképp kívánta megragadni a fogalmat, miszerint a magyar jogban a vagyonkezelésnek különböző alakzatai vannak, amelyeknek az a közös jellemvonása, hogy más személy tulajdonában lévő vagyonnal kapcsolatos feladatok ellátására irányulnak. Ezeknek a formációknak az egyik része az állami-önkormányzati vagyon kezeléséhez

⁷⁴ DEÁK 1999, 11.

⁷⁵ Ingatlan vagyonkezelési szerződés 11. pont.

⁷⁶ SÁRKÖZY 1997, 17.

⁷⁷ Ptk. 6:129. §.

⁷⁸ VÉKÁS–GÁRDOS 2018, 6:129. §.

⁷⁹ Ptk. 6:129. § (1) bek.

⁸⁰ VÉKÁS–GÁRDOS 2018, 6:129. §.

kapcsolódik, más részüket azonban a magánvagyonok megőrzésére és gyarapítására is fel lehet használni.⁸¹ E definíció, a kiindulópontunkhoz hasonlóan, eléggé lakonikus. Figyelemmel van a nemzeti vagyonnal összefüggő vagyonkezelésre, ugyanis a bizalmi vagyonkezelésnél a tulajdonjog átszállásáról is szó van, az előbbi vagyoni körnél csakis a tulajdonosi jogok gyakorlásáról és kötelezettségek teljesítéséről. Nem bizonyos azonban, egészen pontosan milyen feladatokra kell gondolni, arra is lehet asszociálni, miszerint a vagyon tulajdonosa utasításokat adhat a vagyonkezelőnek e tevékenységgel összefüggésben. Ez sem a bizalmi vagyonkezelésnél,⁸² sem a nemzeti vagyon kezelésénél nincs így.

n) A vagyonkezelés lényegét tekintve a tulajdonos helyett és nevében gyakorolt olyan tevékenység, amelynek ellátása a tulajdonos akaratán alapul, és célja a tulajdonos vagyonának egészével vagy e vagyon egy meghatározott részével kapcsolatos jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése.⁸³ Az alapvető kiindulópont – a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése – megegyezik a vagyonkezelői szerződés szabályozásával, tulajdonképpen a tulajdonos helyett és nevében való eljárás bizonyos elemekben igaz, azonban a vagyonkezelő végső soron a maga nevében fog eljárni. A vagyonkezelés nem egyenlő az *asset management* angol kifejezéssel, az ugyanis elsősorban pénzügyi megtakarítások, portfóliók kezelését jelenti, ami tipikusan bankári, pénzügyi, alapkezelői feladat. Az ilyen jellegű ügylet figyelmének középpontjában – optimális hozamú portfólió kialakítását célozva – a kezelésre átvett likvid eszközök (tőzsdei részvények, kötvények, készpénz, opciók stb.) forgatása, eladása-vétele áll.⁸⁴ Ezek az ügyletek jellemzően nem a vagyonkezelő tevékenységéhez tartoznak, hanem a pénzügyi tevékenység körébe esnek.

4.4. A nemzeti vagyonnal összekapcsolható fogalmi megközelítések

o) A vagyonkezelői jog az Nvtv. alapján az állami vagyon hasznosítására az MNV Zrt.-vel kötött vagyonkezelési szerződéssel jön létre. A vagyonkezelési szerződés alapján a vagyonkezelő jogosult (vagyonkezelői jog) meghatározott, állami tulajdonba tartozó dolog birtoklására, használatára és hasznai szedésére.⁸⁵ E megközelítés nem veszi figyelembe többek között azon jogosultságokat, amelyek a korlátozott mértékű rendelkezési jogból fakadnak, továbbá a nemzeti vagyon egységes fogalmába a helyi önkormányzat vagyona is beleértendő (ahogy a szerző maga is írja más kontextusban), valamint a hasznosítás és a vagyonkezelés egy kategóriaként történő említése a hatályos jogszabályi környezetet vizsgálva nem helyes.

p) A vagyonkezelés (az akkori törvényi szabályozásban foglalt meghatározásnak megfelelően) a tartósan vagy ideiglenesen az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon

⁸¹ BODZÁSI 2018b, 57.; BODZÁSI 2018a, 23.

⁸² Ptk. 6:316. §.

⁸³ DICZHÁZI–MACHER 2000, 12–13.

⁸⁴ DICZHÁZI–MACHER 2000, 12–13.

⁸⁵ OROSZ 2017, 260.

kezelésével, működtetésével volt összefüggésben, ugyanis az erre rendelt állami szervek a hatékonyság követelményeit is figyelembe véve nem tudják teljeskörűen közvetlenül biztosítani, ezért a jogszabályok megengedik azt, hogy a vagyon kezelését szerződéses alapon másra bízzák azzal a feltétellel, hogy a vagyonkezelő az átadott vagyon értékének megőrzésére vagy gyarapítására köteles.⁸⁶ A klasszikus műnek számító *Jogi lexikon*ban sem határozták meg – meglátásom szerint – eléggé cizelláltan, hogy önmagában a vagyon kezelése mögött milyen jogi tartalmat kell érteni, milyen, jogi kifejezésekkel meghatározható tevékenységet fejt ki a vagyonkezelő, viszont megjelenik a cél, amelyet a definíció feltételként határoz meg. Kérdéses azonban az, mi történt volna, amennyiben a feltételhez viszonyítva – hiába tett meg a vagyonkezelő minden racionális döntést annak érdekében, hogy ezt elkerülje – a rábízott vagyon értéke csökkent.

q) Egy további definíció szerint a szerződéses vagyonkezelés lényege, hogy a vagyonkezelési tevékenységhez szükséges meghatározott tulajdonosi jogosítványokat a tulajdonos – érdekeit és céljait kifejező feltételek mellett – átadja egy vagyonkezelőnek, aki díjazás és/vagy a gazdasági eredményekben való részesedés ellenében megőrzi, illetve gyarapítja a vagyont.⁸⁷ Ugyanez a szerző az alábbiban ragadta meg a vagyonkezelés lényegét: a tulajdonosnak a vagyonhoz való viszonya nem változik meg, mivel a tulajdonosi jogosítványokat csupán ideiglenesen engedi át a kezelőnek, vagyis a szerződéses idő lejáta után az átadott jogok visszaszállnak az eredeti tulajdonosra.⁸⁸ Ez a vagyonkezelés ugyancsak nem a nemzeti vagyonnal összefüggő vagyonkezelésre vonatkozik, hanem más, a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározottakhoz képest külső személy által végzett tevékenységet határoztak meg. A tulajdonosi jogosítványokat nem egy az egyben adják át, önmagában a vagyonkezelői jog fogja magában hordozni azokat a tartalmi elemeket, jogokat és kötelezettségeket, amelyek a vagyonkezelés sajátjai. A jogoknak mint olyanoknak az átadása egyébként sem értelmezhető, a Ptk. is legfeljebb jogátruházásról rendelkezik,⁸⁹ jogot biztosítani lehet⁹⁰ abban az értelemben, hogy valakinek valamihez való joga végső soron egy másik személytől származik. A tulajdonosi jogosítványok ideiglenes átszállása, majd visszaszármaztatása sem a vagyonkezelési szerződés jellemzője a már említett jelleg, a vagyonkezelői jog sajátossága miatt. Pitti Zoltán meglátása szerint a vagyonkezelés célja lehet a vagyonérték megtartása (bérleti típusú vagyonkezelés), a szerződésben kikötött nagyságú osztalék elérése (vállalkozási típusú vagyonkezelés), valamint a vagyon további gyarapítása (portfólió típusú vagyonkezelés).⁹¹ Ezek a típusok a privatizációs törvényben is jelen voltak, azokról további rendelkezéseket is tartalmazott. A hatályos vagyonkezelési szerződések egyik elsődleges célja valóban az, hogy a nemzeti vagyonba tartozó, a szerződésben vagyonkezelői joggal terhelt vagyon értéke lehetőleg ne

⁸⁶ LAMM–PESCHKA 1999, 607.

⁸⁷ PITTI 1993, 410–411.

⁸⁸ PITTI 1995, 98.

⁸⁹ Ptk. 6:202. §.

⁹⁰ Például Ptk. 3:116. § (2) bek., 6:195. § (2) bek.

⁹¹ PITTI 1993, 575.

csökkenjen, az megmaradjon. Az már további előny, amennyiben nemcsak megmarad az értéke, hanem egyúttal az növekedik is. Ugyanakkor az osztalék a társasági jog keretei között értelmezhető kifejezés, a társasági részesedésekkel összefüggő mértékben az adózás utáni nyereségből a legfőbb szerv döntése alapján illeti meg a tagot, a társasági részesedés azonban vagyonkezelési szerződés tárgya nem lehet, a célok közül ezt az elemet így nem lehet ekként definiálni.

r) A vagyonkezelői jog azt biztosítja, hogy az önkormányzat a tárgyi eszközök tulajdonának megtartása mellett a közfeladatot ellátó önkormányzati szektoron kívül más gazdálkodó szervezet, azaz a vagyonkezelő, a vagyonkezelési szerződés alapján oly módon birtokolja, használja és hasznosítsa, hogy azzal megvalósuljon az önkormányzati vagyon védelme.⁹² Ki kell ebből a megközelítésből emelni azt, miszerint a szerző a magánszektor bevonásával kívánja meghatározni a fogalmat, a vagyonkezelési szerződés alanyainak Nvt.-ben meghatározott taxatív felsorolásához viszonyítva sokkal tágabban vonja meg, ez a jelenlegi jogi környezetben a vagyonkezelési szerződésnél nem lehet helytálló. A nemzeti vagyon tágabb fogalmat takar, abba bele kell érteni az állam tulajdonában álló vagyontárgyakat is, nemcsak az önkormányzat tulajdonát, annak a védelme azonban az Nvt. szempontjából is teljes mértékben helytálló. Úgyszintén ki kell emelni azt, amely már egy másik [a k) pontbeli] fogalomnál is megjelent, miszerint a rendelkezési jog a jogszabályban meghatározott korlátozott mértékben megilleti a vagyonkezelőt.

4.5. Részkövetkeztetések

Mindezekből a megközelítésekből és a hozzájuk fűzött észrevételekből látszik, hogy a hatályos szabályozási környezetre vonatkoztatva a bemutatott fogalmak nem teljes mértékben alkalmasak. Ez, ahogy az már jelezve lett, fakad részint abból, hogy nem a nemzeti vagyonra, hanem a magánvagyonnal összefüggő intézkedésekre, más személy által kifejtendő magatartásokra utalnak, részint a nem megfelelés ered a korábbi jogszabályi környezetnek megfelelő kifejezéseknek, és részint abból is fakad, hogy egyes definíciók korábban hatályos jogszabályokra utalnak vissza, azoknak egyes elemeit használják fel. Az utóbbi ok nyilvánvalóan dogmatikai szempontból kevésbé támasztható alá, a jogalkotói döntésnek (a rendelkezések módosítása, hatályon kívül helyezése, új tartalom megadása szempontjából) nagy jelentősége van. Az 1. táblázatban néhány olyan, közösnek vélt tartalmi elemet emelünk ki, amely véleményünk alapján az adott fogalmakban megjelenik.

⁹² Az önkormányzati vagyongazdálkodás időszerű kérdései 2006, 43.

1. táblázat • Az elemzett fogalmak néhány közösként megjelölt eleme
(Forrás: a szerző szerkesztése)

A tulajdonosi részjogosítványok összességére, illetve azok egy részére való utalás	a), b), d), e), f), i), j), l), n), o), p), q), r)
A vagyonkezelő személyének behatárolására történő utalás	a), j), k), l), o), r)
A szerződés tartalmára (mindkét fél jogára, illetve kötelezettségére) való utalás	b), e), p), q)
A megbízási jellegre történő utalás	g), i), j), p)

5. A VAGYONKEZELÉSI SZERZŐDÉS ELHATÁROLÁSA EGYES JOGINTÉZMÉNYEKTŐL

A vagyonkezelői szerződést el lehet határolni más, ehhez hasonló jogintézményektől,⁹³ amelyeknek a kiválasztása csak részben tekinthető önkényesnek. Jelen munkában nem kívánjuk az összehasonlítás alapjául vett jogintézmények és a vagyonkezelési szerződés hasonlóságainak és különbségeinek teljes spektrumát feltárni, az egy további tanulmány tárgyát képezheti, kifejezetten csakis a jelzett cél, az elhatárolás és egyúttal a behatárolás (a fogalom meghatározásának kísérlete) megvalósításának meglátásunk szerint indokolt mértékéig kerül erre sor.

- a) A bizalmi vagyonkezelési szerződés,⁹⁴ amely a Ptk.-val lett kodifikálva, már elnevezésében is hasonlít az alapul fekvő jogintézményhez. Bizalmi vagyonkezelési szerződési jogviszonyban a vagyonkezelő a vagyonrendelő által tulajdonába adott dolgok, ráruházott jogok és követelések saját nevében a kedvezményezett javára történő kezelésére, a vagyonrendelő díj fizetésére köteles.⁹⁵ A vagyonkezelési szerződés esetén nem kerül a vagyonkezelő tulajdonába az általa kezelt vagyon, utóbbinak köre is szűkségszerűen más, a nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemek képezhetik csak a szerződés tárgyát. Különbség továbbá az is, hogy a vagyonrendelő nem a saját nevében fogja a vagyont kezelni, illetve a rendelkezés szabályai is alapvetően lehatároltabbak a bizalmi vagyonkezelési szerződés releváns Ptk.-beli szabályához⁹⁶ képest. Miczán Péter szerint a bizalmi vagyonkezelésre irányuló szabályozás vonatkozásában, a vagyonkezelő rendelkezési jogára irányadó Ptk. 6:318. § (1)–(2) bekezdéseiből következően a [bizalmi] vagyonkezelési szolgáltatás – ha tulajdonjogból

⁹³ Ezeknek a kiválasztása B. SZABÓ et al. 2018, 28–44., valamint CSEHI 2015, 95–132. munkáin alapul.

⁹⁴ A szerződés monografikus feldolgozása mellett (lásd például: B. SZABÓ et al. 2018; SÁNDOR 2017; MICZÁN 2017) számtalan cikk foglalkozik a témakörrel, szakirodalmi adatbázisbeli keresés alkalmával a vagyonkezelés kifejezés legtöbb esetben erre mutatott.

⁹⁵ Ptk. 6:310. § (1) bek.

⁹⁶ Ptk. 6:318. §.

indulunk ki – a tulajdonból fakadó birtoklási, használati, hasznosítási, védelemhez való, rendelkezési jogok gyakorlásának, mind a tulajdonból fakadó kötelezettségek (például közterhek) teljesítésének gyűjtőszolgáltatása.⁹⁷ Ennyiben a kettő jogintézmény hasonlóságot mutat, de nem szabad szem elől téveszteni a tulajdonjog átszállását illetően a már fentebb vázolt különbségeket.

- b) A Ptk.-beli megbízási szerződéshez⁹⁸ viszonyítva a vagyonekezelési szerződésnél lévő tulajdonost megillető jogok gyakorlását és kötelezettségek teljesítését lehet rábízott feladat ellátásának tekinteni. A megbízási szerződésnél jelen levő gondossághoz hasonlóan (amely miatt egyébként gondossági kötelezettségeknek is tituláljuk a megbízási szerződést) meglátásunk szerint – a nemzeti vagyonról szóló törvényben foglalt céloknak megfelelően – a vagyonekezelőnek hasonló gondosságot kell tanúsítania. Hasonlóság, hogy a vagyonekezelőnek a megbízotthoz hasonlóan el kell számolni a tulajdonos felé.
- c) Vagyonkezelés szóval illeti a Ptk. a gyám és gondnok egyik kötelezettségét. E személyek a feladatuk ellátásának körében kötelesek a kiskorú gyermek, illetve a gondnokolt vagyont kezelni,⁹⁹ a gyám a gyermek pénzét és értéktárgyait – ha azokat a rendes vagyonegazdálkodás szabályai szerint nem kell készen tartani – köteles átadni a gyámhatóságnak. Ez utóbbi kötelezettséget a vagyonekezelésnél nem lehet értelmezni, mivel a vagyonekezelésnél a teljes rábízott vagyont kell kezelni, ugyanakkor a gyámság, gondnokság és a vagyonekezelési szerződés esetében is van egyfajta számadási kötelezettség. A jogintézmények között különbség az, hogy itt is szükségszerűen eltérő a kezelendő vagyontárgyak köre; a gondozás és a nevelés értelmezhetetlen a vagyonekezelési szerződéssel összefüggésben, egyedül a törvényes képviselő lehetne a vagyonekezeléssel összefüggésbe hozni, de a tulajdonosi jog gyakorlása nem minősül képviselőnek, a vagyonekezelő maga fogja megkötni a szerződések. Természetesen nemcsak a gyám általi vagyonekezelés, hanem a szülő által végzett ilyen tevékenység is idesorolandó, szülői vagyonekezelés alatt azt értjük, hogy a szülő felügyeli, ellenőrzi, gyarapítja, valamire fordítja gyermeke vagyont, és e körben jognyilatkozatokat tesz mint törvényes képviselő.¹⁰⁰ Ebben a körben a szülő és a gyám között nincs különbség, a gyámi vagyonekezelésnél írtak ez utóbbi esetről is ugyanúgy igazak lesznek.¹⁰¹
- d) A letéti szerződés alapján a letéteményesnek „*passzív őrzési kötelezettsége*” van, azaz úgy kell visszaadnia a letéti tárgyat, ahogy azt ő a jogviszony kezdetekor kapta.¹⁰² Vannak azonban olyan vagyonelemek, amelyeket kezelni kell, amennyiben azt a természetük megköveteli, a kezelésük tekintetében a megbízási szabályait kell alkalmazni.¹⁰³ Implicite megint csak vagyonekezelésről van szó egy meghatározott ingó vagyon-

⁹⁷ MICZÁN 2015, 105.

⁹⁸ Ptk. 6:272. §.

⁹⁹ Ptk. 2:35. §, 4:236. §.

¹⁰⁰ KULCSÁR 2015, 219.

¹⁰¹ Lásd még: SZEIBERT 2018, 365–376.

¹⁰² Ptk. 6:360. §.

¹⁰³ Ptk. 6:361. § (2) bek.

tárgynál. Ugyanakkor a letét tárgya nem lehet ingatlan,¹⁰⁴ míg vagyonezelésé lehet, azt nem zárja ki a nemzeti vagyronról szóló törvény. Ha a letétnél felmerül a vagyontárgy kezelése, akkor az így egyfajta megbízás lesz, aminek a keretében a letévő utasításainak eleget kell tenni, míg vagyonezelési szerződésnél a már tárgyaltak szerint nincs utasítás. A kezelés jóval tágabb tartalmú az őrzéshez képest, de a kezelés nem választható el az őrzéstől, amennyiben a letett dolog természete megkívánja a kezelést annak érdekében, hogy a letéves időpontja szerinti állapot megőrizhető legyen,¹⁰⁵ ezt Miczán megbízással vegyes letétnek tekinti.¹⁰⁶ Egyezés mindkét jogintézménynél az, hogy a letett dolog, valamint a vagyonezelés tárgyának tulajdonjoga a letévőnél, illetve a tulajdonosnál marad.

- e) Haszonélvezetnél a haszonélvező a saját javára gyakorolja az őt megillető jogokat,¹⁰⁷ míg a vagyonezelő a tulajdonos érdekében fog eljárni, a szerződés megszűnését követően vissza kell adnia neki a vagyonezelés tárgyát. Haszonélvezeti jognál a haszonélvezőt egyáltalán nem illeti meg a rendelkezés joga, míg a vagyonezelőt, igaz, megkötésekkel, de a tulajdonost megillető valamennyi jog megilleti és kötelezettség terheli, a rendelkezés szűk szegmensét bírja.
- f) Az alapítvány meghatározott vagyontömeg meghatározott cél érdekében, amely elkülönül az alapítótól,¹⁰⁸ addig ugyan a vagyonezelésnél is meg van határozva a vagyon, azonban az alapítótól (azaz tulajdonostól) elkülönülés viszonylagos, mert a vagyonezelési szerződés megszűnésével vissza kell adni a vagyonezelő által kezelt tárgyat, és a vagyonezelésnél nem értelmezhető olyan módon bárminemű cél, mint ami az alapítvány fogalmi elemét képezi. Jelentős különbség az, hogy vagyonezelés révén nem fog új jogi személy létrejönni, az alapítvány pedig jogi személy.
- g) A gazdasági társaságok¹⁰⁹ vagyónával összefüggésben nem a másra bízott vagyonezeléséről van szó, hanem a társaság rendelkezésére bocsátott vagyonezelésre bocsátást követően már a társaság vagyona lesz, továbbá az alapítványhoz hasonlóan a gazdasági társaságok is jogi személynek minősülnek. A tulajdoni elkülönülés alapelve¹¹⁰ alapján a társaság vagyona elkülönül a tagok vagyonától, hiába a tagok szolgáltatották azt, tulajdonképpen ellenszolgáltatásként részesedést szereznek, közkereseti és betéti társaságnál vagyoni hozzájárulásuk, a korlátolt felelősségű társaságban üzletrészüket, részvénytársaságnál részvényük lesz. A vagyonezelőt nem lehet a társaságnak a vezető tisztségviselőjével azonosítani, ő a társaságot képviseli, a tagok nincsenek közvetlen jogi kapcsolatban a vezető tisztségviselővel, ő a társaság

¹⁰⁴ A szerződés fogalmában kifejezetten megjelenik, hogy a megőrzés ingó dologra irányulhat.

¹⁰⁵ MICZÁN 2015, 107.

¹⁰⁶ MICZÁN 2015, 107.

¹⁰⁷ Ptk. 5:147. §.

¹⁰⁸ Ptk. 3:378. §.

¹⁰⁹ Ptk. 3:88. §.

¹¹⁰ PAPP 2019, 285.

alkalmazottja vagy megbízottja lesz, míg a vagyonrendelő és a vagyonkezelő között közvetlen jogviszony van.

- h) Az összehasonlítások alkalmával komikusnak hathat az, ha a szempontok között szerepeltetve van a kezelési szerződés. A terminológiai pontosság érdekében a részbeli egyezés miatt meg kell említeni azt, hogy a jogintézmények elnevezésében van hasonlóság, ugyanis a vagyonkezelés közvetlen tárgya és a kezelési szerződés közvetlen tárgya, az egészségügyi szolgáltatás nyújtása¹¹¹ között nem lehet egyenlőségjelet tenni. Azonban ennek a szempontnak létjogosultságot ad a bizalmi vagyonkezelés jogintézménye, ugyan utóbbi és a vagyonkezelési szerződés eredője valahol ugyanott kerekendő (a tulajdonosi jogosultságok és vele együtt a kötelezettségek bizonyos szempontú megoszlása több személy között), a hatályos jogi környezetben az elnevezés és a háttér nagyfokú egyezésén túlmenően több a különbség, mint a hasonlóság. A kezelési és a vagyonkezelési szerződés között tehát csupán az elnevezés a hasonló.
- i) A Bszt. 5. § (1) bekezdése alapján befektetési szolgáltatási tevékenységnek minősül a rendszeres gazdasági tevékenység keretében, pénzügyi eszközre vonatkozóan végzett portfóliókezelés. A portfóliókezelés pedig az a tevékenység, amelynek során az ügyfél eszközeit előre meghatározott feltételek mellett, az ügyfél által adott megbízás alapján, az ügyfél javára pénzügyi eszközökbe fektetnek be és kezelnek azzal, hogy az ügyfél a megszerzett pénzügyi eszközökből eredő kockázatot és hozamot, azaz a veszteséget és a nyereséget közvetlenül viseli.¹¹² Nem tagadható el a vagyonkezelési szerződésben és a portfóliókezelésben kimutatható megbízási elem (utóbbinál expliciten meg is jelenik a fogalomban), viszont a két szerződés között eltérés is van: az Nvt. hatálya alól ki vannak zárva egyes vagyonkategóriák, amennyiben a pénzeszköz ebbe a körbe esik, úgy azok nem lehetnek vagyonkezelés tárgyai. Véleményünk szerint ezek a kategóriák az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyona, a követelések és a fizetési kötelezettségek, valamint a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyona.¹¹³ Az Nvt. alapján nem lehet vagyonkezelési szerződés tárgya gazdasági társaságban fennálló részesedés,¹¹⁴ míg a részvény, mint a kibocsátó részvénytársaságban gyakorolható tagsági jogokat megtestesítő, névre szóló, névértékkel rendelkező forgalomképes értékpapír¹¹⁵ a Bszt.-beli pénzügyi eszköz fogalmába illeszkedik.¹¹⁶ A fogalom elemét képező kezelés kifejezésnek nem találjuk bővebb magyarázatát a törvényben, valamint nincs további utalás a Bszt. kommentárjában sem, utóbbiban erre a jogviszonyra sajátos bizományi szerződésként utalnak azzal, hogy a bizományi szerződés

¹¹¹ Ezzel összefüggésben részletesebben lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt és a kapcsolódó jogszabályokat.

¹¹² 2007. évi CXXXVIII. 4. § (2) bek. 53. pont.

¹¹³ Nvt. 2. § a)–c) pontja.

¹¹⁴ Nvt. 8. § (7) bek. első fordulat.

¹¹⁵ Ptk. 3:213. § (1) bek.

¹¹⁶ Bszt. 6. § [Pénzügyi eszköz] a) az átruházható értékpapír.

Ptk.-beli szabályozásán túlmutat, mert a portfóliókezelés során az ügyfél általános jellegű felhatalmazásán alapulva a kezelt vagyonnal összefüggő ügyletek vonatkozásában döntően „szabad kezet kap” a szolgáltató.¹¹⁷

- j) A magyar jogtörténet egyik, európai mintára hazánkba is begyűrűzött eleme volt a hitbizomány. A hitbizomány az alapító által, királyi engedéllyel felruházott, meghatározott, kötött öröklési rendnek alávetett, eredete szerint szerzett jószág vagy jószágok összessége volt, amelyre nézve elidegenítési és terhelési tilalom állt fenn.¹¹⁸ A magyar nemesek részére rendelkezésre álló olyan jogintézmény, amelynél egy személy kezében összpontosuló nagyobb mennyiségű vagyontömegről volt szó, a vagyon tulajdonjoga tulajdonképpen a teljes családot illette meg, míg annak tényleges birtokosának kötelezettsége volt mindent megtenni annak érdekében, hogy azt egyben tartsa, az értéke ne csökkenjen, ne intézkedjen olyan módon, ami hátrányos lett volna a családnak, és a család tagjai részére bizonyos szolgáltatásokat kellett teljesítenie.¹¹⁹ Tehát itt sem önmagában a vagyont birtokban tartó és azt gyümölcsöztető személy volt a tulajdonos, és nem is csak a maga érdekében fejthette ki ezirányú tevékenységét, hanem mindvégig figyelemmel kellett lennie a teljes család érdekére. Ugyanúgy eléggé meg volt kötve az ő keze is, mint ahogy a vagyonkezelő mozgásköre is korlátozott.

A vagyonkezelési szerződés egyes fogalmi elemei és jegyei a polgári jog több részterületével (személyek joga, kötelmi jog) összefüggésbe hozhatók, amelyek alapján egyik jogintézménnyel kapcsolatban sem mondható el, hogy azok egy az egyben megfeleltethetők lennének a nemzeti vagyon kezelésére irányuló vagyonkezelési szerződéssel, kifejezetten vannak közöttük olyanok is, amelyek ezzel a jogintézménnyel a legcsekélyebb egyezőséget mutatnak. A megbízási szerződés az, amellyel véleményünk szerint olyan rokon vonásokkal bír, amelyek által a vagyonkezelési szerződés fogalmának egyes elemei is megadhatók.

6. A VAGYONKEZELÉS KIFEJEZÉS HASZNÁLATÁNAK TOVÁBBI MANIFESZTÁCIÓI

A vagyonkezelés kifejezés az 5. pontban megjelölt jogintézményekkel hozható összefüggésbe, a terminus technicus ilyen formában történő használata ugyanakkor első sorban a közjogban jelent meg, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével kapcsolatban. A vagyonkezelői jogot azonban nem 2011-ben alkották meg (a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénnyel), már „*a rendszerváltozás előtt az volt az elsődleges feladata, hogy a csak fiktív módon létező állam, mint jog szerinti tulajdonos mellé ténylegesen*

¹¹⁷ DAKÓ et al. 2016, 304.

¹¹⁸ PERES 2014, 41. Törvényi szinten először az 1687:9. törvénycikkkel szabályozták, és az 1949. évi VII. törvény szüntette meg.

¹¹⁹ Hitbizomány fogalma. A Pallas nagy lexikona.

is működő »tulajdonost« állítson, amely mint kezelő az állami tulajdonosi funkciókat gyakorolja, bizonyos, a rendelkezési jogot érintő korlátozásokkal”.¹²⁰ Az 1959-es Ptk. korábban hatályos szövegváltozata „a vagyongazdálkodási jogot egy sajátos dologi jogi jogosultságként határozta meg, amelynek a megjelenése szorosan kapcsolódott az állami tulajdonhoz. Az állami tulajdonban lévő vagyontárgyak tulajdonjogát ugyanis nem lehetett átruházni, vagyongazdálkodási jogot azonban lehetett felettiük alapítani. A vagyongazdálkodási jog tehát quasi tulajdonjogként (idegen dologbeli jogként) funkcionált.”¹²¹

A rendszerváltozást követően az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény egy teljes fejezetet (benne nyolc §-sal)¹²² szentelt ennek a jogintézménynek. Az akkori szabályozással állami vállalatokon belül a jogalkotó elkülönítette a tartósan állami tulajdonban maradó vagyont, és ennek kezelésére létrehozta az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaságot, azaz az ÁV Rt.-t. Ez utóbbi állami tulajdonban lévő vagyon esetében az ÁV Rt. feladata az eladás (tulajdonképpen a privatizáció) helyett az állami vállalat hosszú távú nyereséges működtetése volt.¹²³ Későbbi módosítás eredményeképpen a korábbi államháztartásról szóló törvény (1992. évi XXXVIII. törvény), valamint a 183/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet a kincstári vagyon kezeléséről, értékesítéséről és az e vagyonnal kapcsolatos egyéb kötelezettségekről is tartalmazott rendelkezéseket a vagyongazdálkodási szerződéssel összefüggésben.¹²⁴

Meg kell említeni még azt is, miszerint a vagyon kezelése nemcsak a nemzeti vagyonnal összefüggésben és a polgári jogban jelenik meg, hanem büntetőjogi szempontból is releváns kifejezésről van szó. A vagyon elleni bűncselekmények¹²⁵ között határozták meg a hűtlen kezelést és a hanyag kezelést.¹²⁶ A Btk. 376. § (1) bekezdése szerint, akit idegen vagyon kezelésével bíztak meg, és ebből folyó köteletségének megszegésével vagyoni hátrányt okoz, hűtlen kezelést követ el. A hanyag kezelés tényállását a Btk. 377. § (1) bekezdése határozza meg akként, akit idegen vagyon törvényen alapuló kezelésével vagy felügyeletével bíztak meg, és az ebből eredő köteletségének megszegésével vagy elhanyagolásával gondatlanságból vagyoni hátrányt okoz, az a személy követi el ezt a bűncselekményt. A vonatkozó szakirodalom szerint a vagyongazdálkodási kötelezettséghez az alábbi kötelezettségek tartoznak: a vagyon őrzése, állagának megóvása, a beosztottak irányítása és ellenőrzése (amennyiben a beosztottak léte releváns, egyébként ehelyett a terminus helyett a munkavállaló kifejezés a megfelelőbb – D. J.), a kárveszély elhárítása, a vagyon gyarapítása, a tulajdonos rendszeres tájékoztatása, kártérítési (esetleg bírósági) eljárás kezdeményezése.¹²⁷ A büntetőjogi irodalom alapján ezeknek megszegése esetén lehet vizsgálni a bűncselekmény megvalósulását. A nemzeti vagyon körébe sorolt vagyontárgy vonatkozásában is el lehet követni ezt

¹²⁰ Ilyen volt például a földről szóló 1987. évi I. törvény 13. §. DOBROCSI 2015, 6.

¹²¹ BODZÁSI 2018b, 57.; BODZÁSI 2018a, 23.

¹²² 1995. évi XXXIX. törvény 62–69. §.

¹²³ BORDÁS 2009, 216.

¹²⁴ LENTNER 2019, 31.

¹²⁵ 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) XXXVI. fejezet.

¹²⁶ Btk. 376–377. §

¹²⁷ KERESZTY 2002, 277.

a bűncselekményt, az idegen vagyon tulajdonosának személye közömbös, az lehet természetes személy, jogi személy, az állam és a helyi önkormányzat is.¹²⁸ Magának a vagyonkezelésnek a büntetőjog szempontjából releváns fogalma Sántha Ferenc szerint a vagyon rendeltetészerű felhasználását, állagának megóvását, esetleges gyarapítását jelenti, kiterjed a kárveszély elhárítására és az olyan személyek ellenőrzésére, akikre a vagyontárgyakkal kapcsolatban bármiféle kötelezettség hárul.¹²⁹

7. ÖSSZEGZÉS, A VAGYONKEZELÉSI SZERZŐDÉS FOGALMI MEGHATÁROZÁSÁNAK KÍSÉRLETE

A vagyonkezelői szerződésen, valamint az azzal létrehozott vagyonkezelői jog a nemzeti vagyonnal összefüggő kifejezések, a szerződés tartalmát, a felek jogait és kötelezettségeit tekintve az elemeket az Nvt., valamint a további kapcsolódó jogszabályok határozzák meg. Annak tartalmát elemezve nem szabad figyelmen kívül hagyni a polgári jogi fogalmakat, ugyanis egyrészt egyes jogszabályok kifejezetten felhívják a Ptk. alkalmazását azokban a kérdésekben, amelyekre azok nem tértek ki részletesebben, továbbá a polgári jogba illeszkedő fogalmakat használnak, amelyekre nem adtak külön fogalmat, vagy az megegyezik, illetve megfeleltethető a polgári jogi definíciókkal, végül nem zárták ki a kódex alkalmazásának lehetőségét. Mindezekre figyelemmel a szerződés tartalmának polgári jogi szempontú megközelítése indokolt.

A szerződés fogalmának meghatározásához megvizsgáltuk a jogirodalomban eddig megjelent, a különféle vagyonkezelési szerződésekhez tartozó definíciókat, amelyek elemzésével arra a következtetésre jutottunk, hogy teljeskörűen, megnyugtatóan egyik sem igazolható teljes mértékben, amely vagy lakonikusságukból ered, tehát a vagyonkezelési szerződés lényegi ismérveit ugyan magukban hordozzák, de abból további részleteket nem tudunk meg, illetve nem is a nemzeti vagyonnal összefüggő fogalmat kívánják definiálni. Mindezekre figyelemmel meglátásunk szerint indokolt egy újabb megközelítés használata: a vagyonkezelői jog a nemzeti vagyonnal összefüggő vagyonkezelési szerződésen alapuló korlátolt dologi jog. A vagyonkezelési szerződés olyan jogviszony, amelynek keretében a tulajdonosi joggyakorló az állam, illetve helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyont az Nvt. szerinti vagyonkezelőre bizza rá a szerződésben meghatározott időre vagy feltétel bekövetkezéséig, azaz a tulajdonosi jogok gyakorlását és tulajdonosi kötelezettségek teljesítését meghatározott körben engedi át, amelynél fogva a vagyonkezelőt megilletik a tulajdonos jogai, illetve terhelik a tulajdonos kötelezettségei, így különösen a birtoklás, a használat, valamint a hasznosítás joga, amennyiben jogszabály vagy a vagyonkezelési szerződés eltérően nem rendelkezik, azonban a rendelkezés joga az Nvt. szerint korlátolt mértékben illeti meg. A vagyonkezelő köteles a vagyontárgy állagának megóvásáról,

¹²⁸ CSÁK 2013, 125.

¹²⁹ SÁNTHA Ferenc 2013, 560. Vö. IBOLYA 2010, 91.; Lásd még: KAPA 2011, 476–477.; A anyag kezelés és a nemzeti vagyon kapcsolatát tekintve bővebben lásd még: BÉRES B. 2016, 16–22.

jó karbantartásáról, működtetéséről gondoskodni, jogszabályban és szerződésben előírt más kötelezettségét teljesíteni, valamint a vagyontárgyat Nvt.-ben és a szerződésben meghatározott célnak megfelelően használni, a vagyонkezelési szerződés megszűnése esetén a vagyонkezelésbe vett tárgyat visszaszolgáltatni, valamint azzal elszámolni.

Le kell szögezni, hogy ez a definíció sem tökéletes, és ahogy az jelezve lett, egyes részei ki vannak téve a jogszabályi környezet változásának, azonban a túlzott terjengősség elkerülése érdekében célszerűnek mutatkozott ekkénti megfogalmazása. A további elemek kialakításánál igyekeztünk figyelembe venni minden olyan, fentebb kifejtett kritikai gondolatot, amellyel kellően lehet cizellálni a definíciót. Meglátásunk szerint ezeket a fogalmi alkotóelemeket érdemes belefoglalni a fogalomba, amellyel kellő mértékben el lehet különíteni más hasonlóan ható jogintézményektől, különösen a korlátolt dologi jogoktól. A vagyонkezelés rövid, ámde annál komplexebb szabályozásához hasonlóan összetett fogalom illeszkedik, amelynek megalkotására ilyen módon tettünk kísérletet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALASSA Ákos – AKAR László – KARDOS Péter – KAZÁR Péter (1993a): Az időlegesen állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyron kezelésének „privatizálása”. *Közgazdasági Szemle*, 40. évf. 2. sz. 168–179.
2. BALASSA Ákos – AKAR László – KARDOS Péter – KAZÁR Péter (1993b): *Az időleges állami vállalkozói vagyron kezelésének „privatizálása”*. Budapest, Kék Szalag Bizottság Alapítvány.
3. BARZÓ Tímea – PAPP Tekla szerk. (2019): *Civilisztika II*. Budapest, Dialóg Campus.
4. BENDE-SZABÓ Gábor (2014): A helyi önkormányzati vagyron törvényi szabályozásának új rendszere. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 41–52.
5. BÉRES B. István (2016): A hanyag kezelés bűncselekménye a nemzeti vagyron vonatkozásában. *Gazdaság és Jog*, 24. évf. 5. sz. 16–22.
6. BOROS Anita (2018a): Az állami és önkormányzati vagyrongazdálkodás kapcsolódási pontjai az aktualitások tükrében. In AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLIK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyrongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 65–76.
7. BOROS Anita – GERGŐ József – BÁNDI Imre – KOCSIS Enikő – HAJDICS Antónia Amália – SZÓLIK Eszter (2018b): *Az állami vagyrongazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
8. BODZÁSI Balázs (2018a): A bizalmi vagyronkezeléshez kapcsolódó egyes magánjogi kérdések. In BODZÁSI Balázs szerk.: *A gazdasági jog és az adójog aktuális kérdései 2018-ban – Gazdasági jogi kutatások a Budapesti Corvinus Egyetemen*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. 23–38.
9. BODZÁSI Balázs (2018b): A bizalmi vagyronkezelés (trust) magyar szabályozását érintő módosítások. *Fontes Iuris*, 1. sz. 57–62.
10. BORDÁS Mária (2009): *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest, Unió.
11. B. SZABÓ Gábor – ILLÉS István – KOLOZS Borbála – MENYHEI Ákos – SÁNDOR István (2018): *A bizalmi vagyronkezelés*. Második, aktualizált és bővített kiadás. Budapest, HVG-ORAC.
12. CSÁK Zsolt (2013): XXXVI. fejezet – A vagyron elleni bűncselekmények. In POLT Péter főszerk.: *Új Btk. kommentár 7. kötet, Különös Rész*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 49–169.
13. CSEHI Zoltán (2001–2002): A vagyronkezelés jogi formái és az önállósuló vagyrontömegek. *Jogállam*, 2001–2002/1–4. 103–152.
14. CSEHI Zoltán (2015): A bizalmi vagyronkezelés történelmi előzményei. In KISFALUDI András szerk.: *Tanulmányok a bizalmi vagyronkezelés jogi szabályozásának elméleti alapjairól*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 9–52.

15. DAKÓ Gábor – FARKAS Yvette – GELLÉN Klára – PETTKÓ-SZANDTNER Judit – SEREGDI László – SUDÁR Gábor – VÉGH Richárd (2016): *Nagykommentár a befektetési vállalkozásokról szóló törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
16. DEÁK Dániel (1999): Vagyonkezelés adójogi nézőpontból. *Gazdaság és Jog*, 7. évf. 2. sz. 11–15.
17. DICZHÁZI Bertalan – MACHER Ákos szerk. (2000): *Állami vagyonkezelés Európában és Magyarországon. Utak és lehetőségek*. Budapest, GJW-CONSULTATIO konzorcium.
18. DOBROCSI Gábor (2015): Jogi problémák az új Polgári Törvénykönyvben. *Gazdaság és Jog*, 23. évf. 10. sz. 3–6.
19. DRINÓCZI Tímea – FRANK Ádám (2008): Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. *Közjogi Szemle*, 1. évf. 4. sz. 14–22.
20. GYERGYÁK Ferenc (2018): A helyi önkormányzatok ingatlangazdálkodási felelőssége, kitekintéssel az állami vagyonkezelésbe adott ingatlanokra. In AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLIK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 87–99.
21. HAVASSY Sándor (2012): A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 11. sz. 47–52.
22. IBOLYA Tibor (2010): A hűtlen kezelés bizonyítása. *Belügyi Szemle*, 58. évf. 10. sz. 82–94.
23. JUHÁSZ Hajnalka – KIS Norbert – TÓTH Ágnes – BEKÉNYI Franciska (2015): A Kincstári Jogügyi Igazgatóság létrehozásának koncepciója. *Fontes Iuris*, 3-4. sz. 11–16.
24. KAPA Máttyás (2011): Felelősség a közvagyonnal való gazdálkodásért, avagy jogágak véletlen találkozása a boncasztalon. *Pénzügyi Szemle*, 56. évf. 4. sz. 471–480.
25. KECSKÉS András (2016): A szuverén alapok jogi háttere és nemzetgazdasági szerepvállalása. *Pro Futuro*, 6. évf. 2. sz. 151–169.
26. KERESZTY Béla (2002): A vagyonkezelő büntetőjogi felelőssége. *Magyar Jog*, 49. évf. 5. sz. 276–285.
27. KOVÁCS Róbert szerk. – BEKÉNYI József – KÓNYA László Ferenc (2018): *Önkormányzatok jogállása*. Budapest, Dialóg Campus.
28. KULCSÁR Judit (2015): Jogtörténeti és -elméleti bevezető a kiskorúak vagyonának szülői vagyonkezeléséről. *Themis*, 1. sz. 200–224.
29. LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos szerk. (1999): *Jogi lexikon*. Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
30. LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus.
31. LENKOVICS Barnabás (2014): *Dologi jog*. Budapest, Eötvös József Könyvkiadó.
32. LENTNER Csaba (2019): *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus.
33. LŐRINCZ Valéria (2018): A nemzeti vagyontörvény alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai az önkormányzati vagyongazdálkodás területén. In AUER Ádám – BOROS Anita –

- SZÓLIK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 113–121.
34. MENYHÁRD Attila (2010): *Dologi jog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
35. MENYHÁRD Attila szerk.: *Liber Amicorum Studia G. Faludi dedicata. Ünnepi tanulmányok Faludi Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös. 365–376.
36. MICZÁN Péter (2015): A bizalmi vagyongazdálkodás a kötetmi jogi dogmatika térképén. *Jogtudományi Közlöny*, 70. évf. 2. sz. 100–110.
37. MICZÁN Péter (2016): A közvetlen képviselőn alapuló bizalmi (al)vagyongazdálkodásról. *Gazdaság és Jog*, 24. évf. 2. sz. 14–21.
38. MICZÁN Péter (2017): *A bizalmi vagyongazdálkodás. Jogalkalmazási és jogalkotási alapkérdések*. Budapest, HVG-ORAC.
39. MOGYORÓSI Sándor (2014): A vagyongazdálkodási jog a helyi önkormányzatok életében. *Jegyző és Közigazgatás*, 4. sz. 15–18.
40. NAGY Marianna – HOFFMANN István szerk. (2014): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Második hatályosított kiadás. Budapest, HVG-ORAC.
41. NÉMETH András – SÍK László (1997): A vagyongazdálkodási szerződések típusai és biztosítékai. *Pénzügyi Szemle*, 42. évf. 2. sz. 97–112.
42. OROSZ Diána (2017): *Vagyongazdálkodás*. In BÁBOSIK Mária szerk.: *Vezetés a közjólátásban. Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment*. Budapest, Állami Számvevőszék – Typotex Kiadó. 243–261.
43. *Az önkormányzati vagyongazdálkodás időszerű kérdései* (2006). Önkormányzati füzetek 39. Budapest, SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Rt.
44. PAPP Tekla (2019): Tulajdoni elköltetés alapelve. In DÚL János – LEHOCZKI Zóra Zsófia – PAPP Tekla – VERESS Emőd szerk.: *Társasági jogi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus.
45. PERES Zsuzsanna (2014): *A családi hitbizományok megjelenése Magyarországon*. Pécs, Publikon.
46. PITTI Zoltán (1993): Az önkormányzati vagyongazdálkodás létrejötte és lehetséges hasznosulása. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 7. sz. 403–413.
47. PITTI Zoltán (1995): A vagyongazdálkodás és hasznosítás lehetséges modelljei. In PITTI Zoltán – RÁKOS Péter (1993): *A vagyongazdálkodás módszertana*. Budapest, PERFEKT.
48. SÁNDOR István (2017): *A bizalmi vagyongazdálkodás és a trust. Jogtörténeti és összehasonlító jogi elemzés*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC.
49. SÁNTHA Ferenc (2013): XXXVI. fejezet – A vagyongazdálkodás elleni bűncselekmények. In HORVÁTH Tibor – LÉVAY Miklós szerk.: *Magyar büntetőjog. Különös rész*. Budapest, Wolters Kluwer Kft. 535–570.
50. SÁRINÉ SIMKÓ Ágnes (2001): *Polgári jogi fogalomtár*. Budapest, HVG-ORAC.
51. SÁRKÖZY Tamás (1997): Az intézményes privatizáció befejezésének jogi technikájáról és a tartósan állami tulajdonban maradó vagyongazdálkodásának jövőbeli megoldásáról. *Gazdaság és Jog*, 5. évf. 7–8. sz. 17–21.

52. SZABÓ Iván – PAPIK Dénes (2015): Vízvásztó. Bérleti üzemeltetés, vagyonkezelés és koncesszió a víziközművek változó világában. *Magyar Jog*, 62. évf. 7-8. sz. 432–439.
53. SZEIBERT Orsolya (2018): A gyermek vagyonának kezelése a családban: a szülő vagyonkezelői jogának alakulása a szabályozás tükrében. In GRAD-GYENGE Anikó – KABAI Eszter – TÖRÖK Ágota (2009): Az állami vagyonkezelés elmúlt 20 éve kapcsolódva a közbeszerzési szabályok kialakulásához. *Jog – Állam – Politika*, 1. évf. 3. sz. CD-melléklete. 219–231.
54. VARGA Sándor: *Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 95–102.
55. VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk. (2018): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
56. VOSZKA Éva (2018): *Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok*. Budapest, Akadémiai. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789634542186>

Jogi források

1. 1687:9. tc. a mágnások idősb fiainak az atyai rendelkezés szerint intézendő örökösödéséről
2. 1949. évi VII. törvény a hitbizományok megszüntetéséről
3. 1987. évi I. törvény a földről
4. 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról
5. 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
6. 1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről
7. 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
8. 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
9. 2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól
10. 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról
11. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
12. 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
13. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
14. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
15. 2019. évi LX. törvény egyes vagyongazdálkodást érintő rendelkezésekről, valamint a nemzeti pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról
16. 183/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet a kincstári vagyon kezeléséről, értékesítéséről és az e vagyonnal kapcsolatos egyéb kötelezettségekről
17. 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról
18. 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól

Internetes források

1. Hitbizomány fogalma. *A Pallas nagy lexikona*. Elérhető: www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-pallas-nagy-lexikona-2/h-B866/hitbizomany-C8E2/ (Letöltés dátuma: 2019. 08. 31.)
2. *Ingatlan vagyongazdálkodási szerződés*. Elérhető: <https://szentendre.hu/wp-content/uploads/2017/12/276-hoz-mell%C3%A9glet-vagyongazd%C3%A1lkoz%C3%A1si-Szerz%C3%A9s-Barcsay-Izb%C3%A9gi-Isk..pdf> (Letöltés dátuma: 2019. 09. 08.)

Dr. Dúl János a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszékének tudományos segédmunkatársa. Kutatási és érdeklődési területe a társasági jog, a polgári jog. Fokozatosan keltették fel érdeklődését a nemzeti vagyonnal összefüggő kérdések, elsődlegesen a vagyonkezelési szerződés témaköre. 2018-ban védte meg doktori értekezését *A társasági jog és az öröklési jog kapcsolódási pontjai osztrák jogi fragmentumokkal* címmel.

László Erika

MAGYARORSZÁG VÍZÜGYI IGAZGATÁSÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE A KIEGYEZÉSTŐL NAPJAINKIG

*Historical Overview of Water Management in Hungary from the Austro-Hungarian
Compromise to the Present Day*

László Erika okleveles környezetmérnök, doktorandusz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, laszlo.erika@uni-nke.hu

A vízügyi igazgatás és ennek keretében a vízminőség védelme és a vízgazdálkodás, valamint a vizek kártételei elleni védekezés legmegfelelőbb formában való végrehajtása minden társadalom alapvető érdeke. A szakterület napjainkban jelentős szervezeti és jogszabályi változásokon megy keresztül. A cikkben a szerző a kiegyezéstől napjainkig tartó időszak vízügyi igazgatásának intézményrendszeri és főbb jogszabályi változásait ismerteti hat történelmi időszakra bontva. Kutatásai eredményeként bemutatja a vízügyi igazgatás jelenkori rendszeréhez és működéséhez vezető evolúciót. Keresi a rendvédelmi szervek és az igazgatás együttműködésének olyan pontjait, amelyek nehezíthetik a szakterület hatékony működését, és javaslatot tesz az esetlegesen felmerülő problémák elkerülésének módjaira.

KULCSSZAVAK:

együttműködés hatékonysága, információs blokádnak, környezetvédelem, rendvédelmi szervek, vízügyi igazgatás

Water management and, in this context, water quality protection and water management, as well as the protection against water damage are in the best interests of all societies. The field is currently undergoing significant organisational and legal changes. In this article, the author describes the institutional and major legislative changes of water management in the period from the conciliation to the present, divided into six historical periods. As a result of this research, she presents the evolution leading to the current system and operation of water management. Looking for points of cooperation between law enforcement agencies and administration that can make it difficult for the industry to work effectively the author suggests ways to avoid potential problems.

KEYWORDS:

cooperation efficiency, information blockade, environmental protection, law enforcement organisation, water management

1. BEVEZETÉS

1.1. A témaválasztás aktualitása

A víz létfontosságú az emberi élet, a természet, a környezet és a gazdaság szempontjából egyaránt. Fontos megemlíteni, hogy vízkészleteinkkel szemben hiányosságok állnak fenn a minőség, a szennyezés és a vízhiány terén. A vízhiány közép- és hosszútávon történő fennállása aszályhoz vezet, ami kihívás elé állítja a hazai és az európai szakembereket. Kulcsfontosságú feladat az árvíz kockázatok kezelése, a vízi környezet védelme a települési szennyvíz káros hatásaival szemben, az emberi fogyasztásra szánt víz minőségének megőrzése a mikroorganizmusok, paraziták vagy az emberi egészségre potenciálisan veszélyt jelentő bármely káros mikrobiológiai vagy kémiai szennyezőkkel szemben. Jelentős fennálló kérdéskör ezen felül a felszíni és felszín alatti vizekre vonatkozó környezetminőségi előírások meghatározása és betartatása. Az ipari kibocsátások, a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezései, a fürdővizek minőségi védelme, a vegyi anyagok, mosó- és tisztítószeres vízbejutásának veszélyei mind-mind feladattal látják el a környezetvédelem és a vízügyi igazgatás szakembereit. Ennek érdekében az európai uniós és a hazai jogszabályok, valamint az azt kiszolgáló intézményrendszerek is arra hivatottak, hogy a fent felsorolt feladatokat, kihívásokat véghez vigyék. A – környezetvédelem részét képező – vízügyi igazgatás küldetése, hogy a fent megfogalmazott vízügyi problémákat szem előtt tartva óvja a környezetet, és javítsa az emberek életminőségét. Jelen feladatok elvégzése a végrehajtó hatalom igazgatási tevékenységének segítségével megy végbe, amelynek elsődleges gyakorlója a közigazgatás és annak szervezetrendszere. Az alábbiakban a vízügyi igazgatás néhány fontosabb aktuális kérdésére kívánok rámutatni.

Ismert, hogy a vízügyi feladatok ellátásában fontos szerepe van a közigazgatásnak. Felmerül a kérdés, hogy történelmünk során milyen események hatására érte el vízügyi igazgatásunk a jelenlegi formáját. Célul tűztem ki, hogy jelen tanulmányban a kiegyezés (1867) után fejlődésnek induló államszervezeti átalakulásokat követő vízügyi igazgatás és a hozzá kapcsolódó intézményrendszer fejlődéstörténetét, a főbb jogszabályi változásokat, valamint a vízügyi igazgatás főbb feladatait, kihívásait vizsgáljam meg. E munka keretében a dualizmus és a jelenkor közigazgatásának felépítését vázlatos ábrák segítségével kívánom szemléltetni. A történelmi áttekintést követően további célom, hogy következtetéseket vonjak le arra vonatkozóan, hogy napjaink vízügyi igazgatása a jelenlegi szervezeten belül milyen nehézségek elé nézhet, és a működése hogyan tehető még hatékonyabbá.

1.2. A vízügyi igazgatás előtörténete

Annak érdekében, hogy a történelmi kor sajátosságait megértsük, a tanulmányt egy előtörténeti bevezetővel kezdem.

Az 1848 tavaszán Európában lezajló forradalmi hullámot követő alkotmányreformok hatására a magyar állami berendezkedés és az azt szolgáló közigazgatás nagymértékben

megváltozott.¹ A 18. század második felétől ennek eredményeképpen egyfajta ellenőrzött közigazgatás létrehozása kezdődött meg, amelynek alapelve az államhatalmi ágak szétválasztásán alapult.² Az 1848. évi III. törvénycikkkel³ létrehozott független magyar felelős minisztérium, a központi szintű igazgatás legfontosabb vívmánya lett. A minisztériumban osztályok végeztek a különböző területekkel (belügyek, országos pénzügy, közmunka és közlekedési eszközök és hajózás, földművelés, ipar és kereskedelem, vallás és közoktatás, igazságszolgáltatás és kegyelem, honvédelem) kapcsolatos feladatokat. A hatalom gyakorlásában részt vevő más fő szervek egymáshoz való viszonya azonban ebben az időszakban tisztázatlanul maradt.⁴

Magyarország 1867-től kétközpontú alkotmányos királysággá vált, amellyel megteremtődött a dualista polgári állam, az Osztrák–Magyar Monarchia. Mindkét országot a közös uralkodó, I. Ferenc József irányította: Ausztriát császárként, Magyarországot pedig királyként. A két országban fellelhető közös minisztériumok ekkor a hadügyi, a külügyi, valamint az ezekhez tartozó pénzügyi minisztériumok voltak. Magyarországon kétkamarás parlament jött létre, amely a főrendiházból és képviselőházból állt. A törvényeket az országgyűlés és az uralkodó együttesen alkották. Az akkoriban kialakított közigazgatást a király által megbízott kormány irányította, amely azonban az Országgyűlésnek volt felelős. A területi közigazgatás fejlődése csak a kiegyezést követő időszakban vált látványossá. A dualizmus korában a közigazgatás helyi szervének a törvényhatósági szervet tekintették, amelynek feladatait a főváros, a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok látták el.⁵ A vármegyék számítottak ebben az időszakban a középszintű közigazgatás legfontosabb intézményeinek, ugyanis a központi szerveknek ebben az időszakban még nem voltak speciális hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervei, a pénzügyi és honvédelmi területeket kivéve.⁶ Így a vízügyek középszintű igazgatását ebben az időszakban a vármegyék látták el. A vármegyék egészen a járási szintig kiépített végrehajtó szervezettel rendelkeztek. Ebben az időszakban a közigazgatás alsó szintjét a három jogi kategóriába (kis-község, nagyközség, rendezett tanácsú város) sorolt községek látták el.

¹ CSISZÁR 2010.

² KALAS 2015.

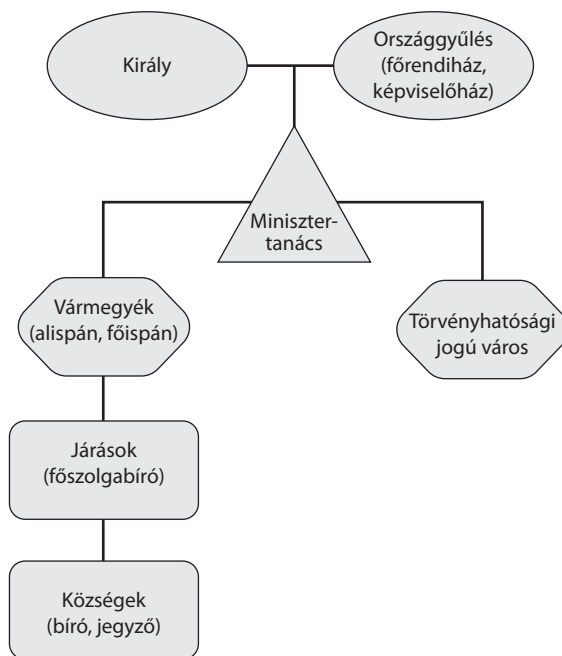
³ 1848. évi III. törvénycikk.

⁴ MÁTHÉ 2014, 184.

⁵ FÁBIÁN 1997, 41–49.

⁶ BARTA 2012, 28.

A dualizmus kori magyar közigazgatás vázlatos felépítését az alábbi 1. ábrával kívánom szemléltetni.



1. ábra • Magyarország közigazgatásának vázlatos felépítése a dualizmus korában.
(Forrás: a szerző szerkesztése)

2. VÍZÜGYI IGAZGATÁSUNK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

A történelmi alapokra helyezett vízügyi igazgatás főbb területeinek bemutatása nagy segítséggel szolgálhat a hasonló területeken végzett kutatások történeti rendszerezéséhez, a múltbéli és jelenlegi szervezeti változások vázlatos áttekintéséhez. A tanulmányban a ki-egyeztől napjainkig tartó időszak vízügyi igazgatásának intézményrendszeri és főbb jog-szabályi változásait ismertetem hat történelmi időszakra bontva.

2.1. Magyarország vízügyi igazgatása az alkotmányos monarchia idejében (1848–1918)

A fejlődéstörténeti áttekintés során elsősorban az időrendi változások alapján mutatom be a főbb intézményi módosulásokat.

A vízügyi igazgatás felsőszintű irányítója 1867. március 11. és 1889. június 15. között a *Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium* volt. Fennállása alatt, szervezeti felépítése többször is változásokon ment keresztül. Feladat- és hatáskörébe tartozott többek között a vízrendező társulatok által végrehajtott szabályozási munkák ügyei, vízrendező-, ármentesítő- és belvízelvezető társulatok feletti felügyelet, folyószabályozási kölcsönügylek, vízrendezési munkák, csatornaépítés és -fenntartás, vízimalmok engedélyezése és felülvizsgálata.⁷ A területi feladatok ellátására 1871-től folyammérnöki hivatalokat hoztak létre. Az 1873. május 9-e után kirobbanó gazdasági válság hatására ugyan számuk csökkent, ennek ellenére az 1880-as évekre számuk elérte a 16-ot⁸. 1879. március 1-jén megkezdte működését az Országos Kultúrmérnöki Hivatal budapesti székhellyel, amely az egységes vízgazdálkodás megteremtése mellett a talajjavítási terveket készítette, és az azokhoz kapcsolódó munkálatokat látta el⁹.

A vízügyi igazgatás fejlődéstörténetében fontos mérföldkőként említhető az az 1885. évi IV. törvénycikk, amely a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Magyar Királyi Minisztérium többfunkciós állami épületének (2. ábra) felépítésére határozott meg kölcsönfelvételi lehetőséget. A minisztériumi épületet Bukovics Gyula építész tervezte, az ünnepélyes alapkövetétel 1886. január 2-án történt.¹⁰



2. ábra • Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Magyar Királyi Minisztérium homlokzatának távlati képe (1894) (Forrás: Budapest-képtárház)

⁷ KARDOS 1958, 3.

⁸ DÓKA 1983, 54.

⁹ VÁZSONYI 1961, 12.

¹⁰ BUGÁR-MÉSZÁROS 2009, 194.

A nagy volumenű építkezést követően a minisztériumok és társintézményei 1887 júniusában vehették át az újonnan létrehozott épületet. Ez a létesítmény a mai napig az agrár- és környezetvédelmi ügyeket állami szinten koordináló minisztériumunknak ad helyet.

A kiegyezés utáni időszakban az életszínvonal megváltozásával, az iparosodás fellendülésével, valamint az urbanizáció kibontakozásával megváltozott az ember kapcsolata a vízzel. Ezt felismerően került megalkotásra az 1885. évi XXIII. törvénycikk a vízjogról, amely megoldással kívánt szolgálni a vízügyi területen jelentkező és egyre növekvő jogi és közigazgatási problémák megoldására.¹¹

A törvény vizsgálata alapján elmondható, hogy a fő elvek között már említésre kerültek az állami hatóságok ellenőrzési feladatai, valamint meghatározták az első-, másod- és harmadfokú hatósági feladatokat is. Engedélyezési ügyekben elsőfokú hatóságnak számított az adott megye alispánja vagy a törvényhatósági joggal felruházott város polgármestere. Másodfokú hatóság ugyanazon törvényhatóság közigazgatási bizottsága volt. Harmadfokú hatóságnak járt el a vízhasználatra vonatkozó ügyekben a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter, míg a vízrendezési és az ármentesítéssel kapcsolatos vízvezetési ügyekben a közmunka- és közlekedésügyi miniszter határozott végérvényesen.¹²

Az 1886-ban hatályba lépett vízjogi törvény betartatása érdekében – a folyamfelügyelő hálózat továbbfejlesztésével – létrehozták az *Országos Kultúrmérnöki Hivatalt* (OKH) és a területi szerveiként működő kultúrmérnöki hivatalokat. A hivatalok illetékességi területe a megnövekedett feladatszám következtében 1909-re az ország egész területére kiterjedt.¹³ Az OKH feladatai közé tartozott a kultúrmérnöki hivatalok munkájának ellenőrzése, valamint tanácsadói feladatokat végzett a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium számára.

A vízügyi feladatok ellátása tekintetében már a kezdeti időszakban is jellemző volt a központi igazgatás (minisztériumok) széttagoltsága. Az 1880-as évek végén felismerték, hogy – a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 14. §-a által meghatározott osztályok közül – a közmunka- és közlekedésügyi, valamint a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi tárca feladatai „rokon természetűek” egymással. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk indokolásában foglaltak alapján a minisztériumi szintű vízjogi feladatok illetékességi területei nem voltak élesen elhatárolhatók egymástól, amely a közigazgatási rendszer működését nehézkessé tette. Annak érdekében, hogy a közigazgatási feladatok ellátása gördülékenyebb formában tudjon működni, és a feladatok egy minisztériumon belül koncentrálódjanak, az 1889. évi XVIII. törvénycikkkel megalkotották a *Földművelésügyi Minisztériumot*, amely ezután, többszöri átszervezést követően 1948-ig volt a vízügyek felügyeleti szerve. Az átszervezések következtében a vízjogi és vízügyi műszaki feladatok ellátása a minisztériumon belül az V. Vízügyi Főosztály hatáskörébe kerültek.¹⁴

¹¹ BULKAI-DÓKA-FILÓTÁS 2006, 36.

¹² 1885. évi XXIII. törvénycikk.

¹³ DÓKA 2010.

¹⁴ SZENTJÓBI SZABÓ 1984, 32.

A területi feladatok ellátásában is igényként merült fel a közigazgatási ügyek gyorsabbá, hatékonyabbá tétele, így a már meglévő kultúrmérnöki hivatalok és az ott dolgozók létszámát is növelték. A Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium 1889 júniusában szűnt meg, feladatát részben a Földművelésügyi Minisztérium, részben a Kereskedelemügyi Minisztérium vette át. A Földművelésügyi Minisztérium megalapítását követően létrehozták az Országos Vízépítészeti Hivatalt, amelyet később (1891-ben) Országos Vízépítészeti és Talajjavítási Hivatallá neveztek át. A Földművelésügyi Minisztérium központi épületén belül a hivatalt 1899-ben Országos Vízépítési Igazgatósággá alakították át, amely így a vízügyi igazgatás első központi szerveként működhetett. Az Országos Vízépítési Igazgatóság 1929-ig, míg a kultúrmérnöki hivatalok 1948-ig látták el feladataikat.¹⁵

1913-ban az első világháború előtt a Földművelési Minisztériumban az V/A. főosztály ügykörébe az ármentesítési és belvízlevezetési, a vízjogi és a vízrendőri ügyek. Míg az V/B. főosztály ügykörébe a Duna és a Tisza szabályozásával kapcsolatos ügyek, valamint a kultúrmérnöki és vízügyi intézmények személyi ügyei tartoztak.

Jelen fejezetből jól látható, hogy a dualizmus korában az igazgatási rendszer nagymértékű fejlődésen ment át. A polgári állam kialakulása és fejlődése tette lehetővé a közigazgatásnak mint önálló hatalmi ágnak a megjelenését, és ezzel elősegítette a vízügyi igazgatás közigazgatási alapokra helyezett állami felügyeletét is.¹⁶

2.2. Magyarország vízügyi igazgatása az első Magyar Köztársaság és a Tanácsköztársaság ideje alatt

Az első világháborút követően Károlyi Mihály javaslatára 1918. október 24-én – az 1848. évi III. törvénycikk alapján – egy új hatalmi szervet hoztak létre, a Magyar Nemzeti Tanácsot, amely a nemzetgyűlés feladatát látta el ebben az időszakban. 1918. november 16-án – miután IV. Károly november 13-án lemondott, és felbomlott az Osztrák–Magyar Monarchia – kikiáltották a Népköztársaságot.¹⁷

A Tanácsköztársaság megalakulását követő időszakban¹⁸ új hatalmi szervek jöttek létre hazánkban. A legfőbb államigazgatási szerv a Forradalmi Kormányzótanács volt, amely egyúttal a legfőbb államhatalmi szervként funkcionált. Első kiáltványában arról határozott, hogy a törvényhozói, végrehajtói és bíraskodó hatalmat a munkás-, paraszt- és katonatanácsok diktatúrája gyakorolja. A Tanácsköztársaság megszüntette a hagyományos értelemben vett polgári önkormányzatokat, és szovjet mintára az államigazgatás helyi feladatait a tanácsokra bízta. A korábbi időszak minisztériumainak mintájára és feladatkörére

¹⁵ DÓKA 1980–1981, 239–253.

¹⁶ PÁLNÉ KOVÁCS et al. 2011, 49.

¹⁷ BÓDI 1997, 45.

¹⁸ A Tanácsköztársaság fennállása 1919. március 21-től augusztus 1-ig tartott. Fontos megemlíteni, hogy első írott (kartális) alkotmányunk – a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság Alkotmánya – ebben a rövid időszakban, a Tanácsköztársaság ideje alatt született. MEZEY 2003, 261.

népbiztosságok jöttek létre. Ennek értelmében a Földművelésügyi Minisztérium jogutódjaként létrehozták a Földművelésügyi Népbiztosságot. A korábbi minisztériumok fennállásához képest általánosságban elmondható, hogy sem a hatáskör, sem az ügybeosztás, sem a személyi összetétel terén nem történtek lényegi változások.¹⁹ Az ország új feladatainak elvégzése és az ügyek egyszerűsítése érdekében a minisztériumon belül új osztályt állítottak fel, amelyből a VI. a Vízgazdálkodási osztály volt.²⁰ A Vízgazdálkodási osztály vezetője Bogdánfy Ödön volt, aki munkálataival a korszerű és egységes vízügyi igazgatás keretét hozta létre. A Tanácsköztársaság ideje alatt külön mezőgazdasági műszaki szolgálatot szerveztek, amely az állami felügyelet alá vont társulatokkal és a kultúrmérnöki hivatalokkal együttműködve jelentős vízi munkákat látott el. Ebben az időszakban a Vízgazdálkodási osztály hatáskörébe utalták a halászat, a tógazdálkodás és a vízierőgyekek felügyeletét is, ez utóbbi feladatainak végrehajtására külön vízenergiával foglalkozó ügyosztályt hoztak létre.²¹

1919. augusztus 8-a után, a Tanácsköztársaság bukását követően a minisztériumban visszaállították az 1919. március 21. előtti szervezetet, így a neve ismét Földművelésügyi Minisztérium lett.

2.3. Magyarország vízügyi igazgatása a Horthy-korszakban (1920–1944)

A Tanácsköztársaság bukását követően Magyarország államformája ismét királysággá alakult, egész pontosan király nélküli királysággá. Ebben az időszakban egy új hatalmi központot, új hatalmi intézményt kellett kiépíteni, amelynek államfője a kormányzó lett. A magyar jogrendben a kormányzói jogkör mindig ideiglenes, átmeneti megbízást jelentett, amelynek képviselőjére 1920. március 1-jén Horthy Miklóst kormányzóvá választotta a Nemzetgyűlés.²²

A Horthy-korszak közigazgatási rendszere a dualizmusban kialakult alapokon nyugodott. A Friedrich-kormány 1919. augusztus 8-án megjelent 1919. évi 3.886. M. E. számú rendelete a „törvényes közigazgatás felvételéről” kimondta, hogy a tanácskormányzati rendszer megszűnésével megszűntek mindazok a vármegyei, városi és községi szervek, amelyek a tanácskormány megbízásából a közigazgatási feladatokat ellátták. Mindemellett kijelentette, hogy az önkormányzati testületi szervek és egyének kötelesek a működésüket ismételten megkezdeni.²³ Ennek értelmében a területi közigazgatási hálózat legmagasabb rangú és legnagyobb autonómiával rendelkező egységeit – a fentiekben már említett – törvényhatóságoknak hívták, amelynek körébe tartozott a főváros, a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok.

¹⁹ GYÓRFFY 1960, 10–19.

²⁰ KISS 1961, 571–582.

²¹ MARCZELL 1978, 25–26.

²² POLGÁR 2005, 195.

²³ A magyar kormány 1919. évi 3.886. M. E. számú rendelete 1919, 627–628.

Az 1920-as években a vízügyeket érintő V/A. főosztályhoz, ezt követően az ármentesítési és belvízvezetési, a vízjogi engedélyezések és vízrendőri, míg a V/B. főosztályhoz a folyammérnöki, kultúrmérnöki és halászati, valamint a vízrajzi ügyek tartoztak.

A két világháború közti időszakban viszonylag kevés vízügyi feladatot végeztek, ilyenek voltak például a Duna szabályozási munkái, az 1937-ben kötött első vízügyi egyezmény, a váci Duna-ág vezetóművének építése, a Kvassay- és Tassi-zsilipek megépítése, a békésszentandrás duzzasztómű és hajózsilip megépítése, valamint több tervet készítettek a Fertő-tó szabályozására is.²⁴

Az első világháborút megelőző időszakban az Alföldet sújtó aszályos időszakok nem okoztak különösebb problémát hazánk élelmszer-ellátásában, ekkor ugyanis a Felvidéken termelt terményfelesleget elosztották az aszályal sújtott területeken. Probléma a Trianon utáni időszakban a felvidéki területek elcsatolásával keletkezett, ekkortól ugyanis a szélsőséges klímájú Alföldre korlátozódott az élelmszer-termelés nagy része, amely nem volt mentes a szélsőséges vízügyi viszonyoktól. Az árvíz sújtotta tavaszi időszakokat nem egyszer követte aszályos nyári időszak.²⁵ Az öntözési ügyek ellátása és hatékonyabbá tétele céljából a 2850/1937. ME. rendelettel 1937-ben felállították az Országos Öntözésügyi Hivatalt. Az öntözéses gazdálkodás lehetővé tétele érdekében megalkották az 1937. évi XX. törvénycikket,²⁶ amely az öntözőgazdálkodás előmozdításához szükséges intézkedéseket tartalmazta. A szükséges munkálatok végrehajtása, elsősorban a Tisza és Hármas-Körös folyókon történő egy-egy duzzasztómű létesítésével, a Tisza mentén két szivattyútelep és a hozzá tartozó öntözőcsatorna-rendszerek megépítésével, valamint az említett munkálatokkal létrehozott öntözőművek megfelelő kihasználásának előmozdítására szolgált. A hivatal feladatait 1949-től a Földművelésügyi Minisztériumban létrehozott Öntözéses Termelési Alosztály látta el.²⁷

2.4. Magyarország vízügyi igazgatása a második Magyar Köztársaság idején (1946–1949)

1946 elején eltörölték a „király nélküli királyságot” és az 1946. évi I. törvénycíkkel²⁸ létrehozták a (második) Magyar Köztársaságot. A törvény értelmében a törvényhozó funkciót az egykamarás Nemzetgyűlés, míg a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolta.

1948-ban a Földművelésügyi Minisztériumban a Vízjogi (V/A.) és a Vízügyi Műszaki Főosztályokat (V/B.) megszüntették. A vízügyek államosítása következtében – a vízügyi feladatok állami ellátásáról és a vízügyi igazgatás átszervezéséről szóló 6060/1948.

²⁴ SZENTJÓBI SZABÓ 1984, 48–49.

²⁵ KÁLNICZKY–KATZ 1988, 9.

²⁶ 1937. évi XX. törvénycikk.

²⁷ KISS 1961, 621.

²⁸ 1946. évi I. törvény.

Korm. sz. rendelettel – létrehozták az *Országos Vízgazdálkodási Hivatalt* (ebben az alfejezetben a továbbiakban: OVH), valamint 10 vízgazdálkodási körzetet (területi szervek). Az OVH volt az első olyan központi hivatal, amely önálló szervként végezte a vízügyek országos irányítását. Az OVH ekkor a közlekedési és postaügyi, valamint a földművelésügyi miniszterek közös felügyelete alatt állt.²⁹

1949 decemberében megváltozott a vízgazdálkodási körzetek beosztása. A korábbi 10 helyett 12 körzetet hoztak létre, területükön 13 szakaszmérnökséggel. A 15045/1949. (XII. 31.) FM rendelet 4. §-a értelmében az OVH folyammérnöki, valamint ár- és belvízvédelmi kirendeltségeit megszüntették. A megszüntetett kirendeltségek folyamszabályozási és árvízvédelmi ügyeit az illetékes körzet folyamszabályozási csoportja, belvízvédelmi ügyeit pedig a körzet kultúrmérnöki csoportja látta el.³⁰

1949-ben a 15024/1949. (X. 18.) számú FM rendelettel létrehozták az árvízvédelmi feladatok gyorsabb, hatékonyabb és állandó ellátása érdekében az Árvédelmi Készenléti Szervezetet.

A vízgazdálkodást érintő ügyekben eljáró vagy azokban érdekelt különböző államigazgatási szervek egységes működésének biztosítása érdekében a 4295/1949. (X. 27.) MT rendelettel megalakult az Országos Vízgazdálkodási Tanács (a továbbiakban: OVT). Tekintettel arra, hogy ez idő tájt a vízügyi államigazgatást teljes mértékben a széttagolódottság jellemezte, így az egyetlen kollektív szemléletű koordinálást ezt követően az OVT látta el.³¹ Az OVT feladata ekkor elsősorban az elvi állásfoglalások kiadása volt a vízgazdálkodással kapcsolatban felmerülő országos jelentőségű kérdésekben, valamint a vízgazdálkodás országos tervének véleményezése is feladatai közé tartozott. 1951-ben az OVT-t az 58/1951. (II. 28.) MT rendelettel átszervezték, annak érdekében, hogy a különböző szakterületek között szétosztott vízügyi feladatokat összehangolja.

2.5. Magyarország vízügyi igazgatása a Népköztársaság ideje alatt (1949-1989)

1949. augusztus 18-án az Országgyűlés elfogadta a Magyar Népköztársaság Alkotmányát,³² amelynek értelmében Magyarország új államformája népköztársaság lett. Az átalakulás a vízügyet is érintette.

Az OVH feladatköréből – a 150/1950. (V. 27.) MT rendelet értelmében – a földművelésügyi miniszter kizárólagos felügyelete alá kerültek az öntöző nemzeti vállalatok, a már megépített és termelés céljára használatba átadott öntözőrendszerek és a hozzájuk tartozó már megépített szivattyútelepek ügyei, valamint az öntözőrendszerekkel összefüggő, főként öntözésre használt belvízlevezető csatornák üzemeltetésének és fenntartásának ügyei. A rendelet kimondta, hogy az OVH a közlekedés- és postaügyi miniszter

²⁹ DUNKA–PAPP 2008.

³⁰ 15045/1949. (XII. 31.) FM rendelet.

³¹ KERTAI 1966, 106.

³² 1949. évi XX. törvény.

kizárólagos felügyelete alá tartozik, valamint, hogy az OVH – szervezeti különállásának fenntartásával – a közlekedés- és postaügyi miniszter főosztályaként működik tovább.³³ Az OVH mint a közlekedés- és postaügyi minisztérium vízgazdálkodási főosztálya 1951. év március hó 1. napjával megszűnt. Az 58/1951. (II. 28.) MT rendelet értelmében a vízgazdálkodási ügyeket különböző szaktárcák között osztották fel. A rendelet 2. §-a értelmében a vízgazdálkodási műszaki ügyek közül a helyi jellegűeket a helyi tanácsok ügykörébe kívánta utalni. Ennek szabályozásáról külön rendelettel kívánt intézkedni, azonban ennek kiadása nem történt meg. Az 52/1951. (II. 18.) MT rendelet értelmében a vízgazdálkodási körzetek folyamszabályozási csoportjából Árvízvédelmi és Folyamszabályozási Hivatalok, kultúrmérnöki csoportjából pedig Kultúrmérnöki és Belvízrendező Hivatalok létesültek.

A 18065/1951. (VI. 21.) FM rendelet alapján a mezőgazdasági termeléssel összefüggő vízügyi műszaki feladatokat 11 kultúrmérnöki és belvízrendező hivatal látta el.

Az egységes irányítás érdekében 1953. október 1-jén az 1060/1953. (IX. 30.) MT határozattal³⁴ megalakult az *Országos Vízügyi Főigazgatóság* (a továbbiakban: OVF). Az OVF a vízgazdálkodás országos irányítását volt hivatott ellátni. Az OVF vízügyi igazgatási feladatai a helyi vízügyi feladatkör átvételével teljessé vált, ekkor ugyanis a tanácsi szakigazgatási szervek vízügyi munkája is a felügyelete, irányítása alá került. Az OVF megalakulásával egyidejűleg 11 területi vízügyi igazgatóságot hoztak létre a Kultúrmérnöki és Belvízrendező Hivatalokból és az Árvízvédelmi és Folyószabályozási Hivatalokból. A vízügyi igazgatóságok feladatkörét az 1060/1953. (IX. 30.) MT határozat állapította meg. Az 1954. évi nagy dunai árvizet követően 1955. január 15-én bajai székhellyel megalapították a 12. Vízügyi Igazgatóságot is.³⁵

Az OVF a 33/1959. (V.É.16.) utasításában a területileg illetékes vízügyi igazgatóságok nevét 1959. július 1-i hatállyal természetföldrajzi terület szerinti elnevezésre változtatta.³⁶

A vízgazdálkodási feladatoknak a társadalom érdekeivel és a népgazdaság erőforrásaival összhangban történő ellátása szükségessé tette a vízzel való gazdálkodás rendjének egységes elvek szerinti szabályozását és ezáltal egy korszerű, új vízügyi törvény megalkotását.³⁷ Ennek eredményeképpen létrehozták a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvényt.

A törvény 1965. július 1-jétől hatályos rendelkezései alapján a vízgazdálkodási és a vízügyi igazgatási feladatokat a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó OVF irányította. A törvény alapján a jogszabályban külön meghatározott helyi vízügyi feladatokat a tanácsok, az OVF szakfelügyelete alá tartozó illetékes tanácsi szakigazgatási szervek útján látták el. Ezen felül további vízgazdálkodási közfeladatokat végeztek a vízügyi igazgatóságok felügyelete alatt működő vízgazdálkodási társulatok is.

³³ 150/1950. (V. 27.) MT rendelet.

³⁴ 1060/1953. (IX. 30.) MT határozat.

³⁵ Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság.

³⁶ BÉNYEI 1974, 39.

³⁷ 1964. évi IV. törvény indokolása.

A vízügyi államigazgatás szervezeti fejlődésének legnagyobb dinamizmusát a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény, valamint a végrehajtásáról szóló 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet adta.³⁸

A 39/1968. (X. 30.) Korm. rendelet értelmében 1968. október 30-tól a vízgazdálkodás és a vízügyi igazgatás országos hatáskörű szervét Országos Vízügyi Főigazgatóságról *Országos Vízügyi Hivatalra* nevezték át.

Az Országos Vízügyi Hivatal 1988-ig, azaz 20 évig volt minisztériumi jogokkal felruházva az önálló vízügyi ágazat irányítójaként.³⁹

Jogszabályban külön meghatározott helyi vízügyi feladatokat a tanácsok – az illetékes tanácsi szakigazgatási szervek útján – látták el. A vízügyi igazgatóságok felügyelete alatt működő vízgazdálkodási társulatok is végeztek vízgazdálkodási közfeladatokat. Ebben az időszakban az egyes vízgazdálkodási feladatok hatékonyabb és gyorsabb ellátásának pénzügyi megalapozására, illetőleg a pénzügyi források pótlására és kiegészítésére, a vízügyi bevételeket kezelő Vízügyi Alapot hoztak létre, amely az Országos Vízügyi Hivatal elnökének közvetlen irányítása és felügyelete alatt működött.

Az 1970-es években, vízügyi államigazgatási ügyekben a hatósági jogkört első fokon a Vízügyi Igazgatóság, másodfokon a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szerv gyakorolta.⁴⁰ Ebben az időszakban számos vízmű és vízgazdálkodási vállalat jött létre. 1987-ben az Országgyűlés az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal és az Országos Vízügyi Hivatal összevonásával létrehozta a *Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztériumot*. Az új minisztérium létrehozásával a Kormány hozzájárult a központi államigazgatás szervezeti felépítésének megújításához, ugyanis a korábbi szervezetek összevonása elősegítette a közigazgatás szervezeti egységesítését, összehangolását és a feladatok produktivitását.⁴¹

1988-ban a vízügyi és környezetvédelmi feladatokat egyesítették. A környezetvédelem és a vízgazdálkodás területi államigazgatási szerveiről szóló 4/1988. (VIII. 5.) KVM rendelet rendelkezése alapján 1988. július 1-jétől a környezetvédelem és a vízgazdálkodás, valamint a vízügyi igazgatás jogszabályban meghatározott területi feladatait a *Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok* látták el. A környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokat a vízügyi igazgatóságok és az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal környezetvédelmi felügyelőségei, valamint a Környezetvédelmi Intézetnek a környezetvédelmi felügyelőségek mellett működő állomásai összevonásával hozták létre.⁴²

Tekintettel arra, hogy az újonnan létrehozott minisztériumon belül a vízminőségi ügyeket a környezetvédelmi blokkba sorolták, így az, a következő 2.6. fejezetben bemutatott minisztériumi szétválást követően megbontotta a vízügyi igazgatás egységességét.

³⁸ SZÉCSI 2010.

³⁹ Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság.

⁴⁰ 1964. évi IV. törvény.

⁴¹ Törvényjavaslat a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1987. évi VII. törvény módosításáról 1985, 239.

⁴² GELLÉRTHEGYI 2005, 147.

2.6. Magyarország vízügyi igazgatása a rendszerváltástól napjainkig (1989–2019)

1989. október 23-án kikiáltották a harmadik Magyar Köztársaságot, amit követően a közigazgatás is átalakult. A környezetügyi tárca neve 1990 májusában Környezetvédelmi Minisztériumra változott. Az 1990. évi LXVIII. törvény értelmében a vízügyi ágazat kivált a környezetvédelmi tárcából. A vízügyi igazgatás feladatait ettől fogva a *Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium*, valamint az irányítása alatt álló vízügyi igazgatási szervek látták el, míg a vízháztartás, a vízminőség, a felszíni és a felszín alatti vizek védelmével összefüggő szabályozási és ellenőrzési feladatokat teljes hatáskörrel a *Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium* végezte el.

A jogszabályban meghatározott vízügyi feladatokat a helyi önkormányzatok, továbbá a vízgazdálkodási társulatok is végezték. A vízügyi ágazat kiválásával megszűntek a Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok. Ezt követően a vízügyi hatósági feladatokat az újonnan megalakult Vízügyi Igazgatóságok (12 db VÍZIG) látták el, míg a környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok ellátására 12 Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget hoztak létre.⁴³

A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium felügyelete alatt 1990-ben létrehozták a Környezetvédelmi Főfelügyelőséget, valamint az *Országos Vízügyi Főigazgatóságot* (OVF).

A vízgazdálkodás és a vízügyi igazgatás területi szervei ebben az időszakban a fent említett vízügyi igazgatóságok voltak, amelyek gyakorolták a vízügyi hatósági és szakhatósági jogköröket, valamint ellátták a vízgazdálkodási társulatok és szervezeteik állami felügyeletét. A vízügyi igazgatás szaktevékenységének és a területi vízügyi szervezetnek az operatív szakmai irányítását, valamint az országos (központi) vízügyi szakfeladatokat ebben az időszakban az Országos Vízügyi Főigazgatóság látta el.⁴⁴

A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet vízgazdálkodással összefüggő hatósági hatáskörökben és hatósági jogkörben eljáró szerveként 1996 júliusától 2003. december végéig az állami feladatok körében a vízügyi igazgatási szerveket, míg önkormányzati feladatok körében a helyi önkormányzatok jegyzőit jelölte ki.

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 5. §-a értelmében a vízügyi igazgatással foglalkozó területi szervezeteknek a területi jelentőségű vízgazdálkodási feladatok, koncepciók egyeztetésére, véleményezésére Területi Vízgazdálkodási Tanácsot kellett létrehoznia. Ennek működési területe megegyezett a VÍZIG illetékességi területével.

2000 júniusától a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, a *Közlekedési és Vízügyi Minisztérium*⁴⁵ nevet viselte.

⁴³ SZLÁVIK–REICH 1995, 417.

⁴⁴ 4/1990. (X. 24.) KHVM rendelet.

⁴⁵ 1998. évi XXXVI. törvény.

2002. május 1-től a vízügy visszakerült a Környezetvédelmi Minisztériumhoz, és ezzel létrehozták a *Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot*⁴⁶ (KvVM).

Az intézmény-korszerűsítéssel a Kormány az európai uniós elveknek megfelelő szervezeti rendszer kialakítását kívánta szorgalmazni. Az átalakítás következményeként 2004. január 1-jétől a Vízügyi Igazgatóságokat 12 Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság és 12 Vízügyi Felügyelet váltotta fel, amelynek eredményeként szétvált egymástól az operatív, illetve a hatósági munka.⁴⁷

A 2004. január 1-től hatályos 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet értelmében a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat az *Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség* (OKVF), az *Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság* és a területi szervek látták el. Az OKVF az átszervezések eredményeként a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség, illetve az Országos Vízügyi Főigazgatóság jogutódjaként működött tovább. Az átszervezés eredményeként született Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a Környezetgazdálkodási Intézet jogutódjaként látta el tevékenységét. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság irányította a környezetvédelmi és vízügyi feladatokat ellátó területi szervek vízkárelhárítási, környezeti és vízminőségi kárelhárítási tevékenységeit. Valamennyi szakterület tekintetében számos alapfeladatot látott el, amelynek részletes felsorolásával a 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet foglalkozott. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatás, területi feladatait, a *Környezetvédelmi Felügyelőségek* (KF), a *Vízügyi Felügyelletek* (VIFE), a *Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok* (KÖVIZIG) és a *Nemzeti Park Igazgatóságok* (NPI) látták el. 2003-ban a KvVM irányítása alatt létrehozzák az *Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget*.

2005. január 1-jével egyéves működést követően megszűntek a vízügyi felügyelletek, feladataik ezt követően a környezetvédelmi felügyelőségekhez kerültek. A 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet értelmében a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a területi szervek látták el. A területi feladatokat a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek, a Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok és a nemzeti-park-igazgatóságok látták el.

2006. január 1-től a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat a 276/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet értelmében az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, a területi szervek és a miniszter által alapított Vízügyi Központ és Közgyűjtemények (VKK) költségvetési szerv látta el. A vizek kártételei elleni védelemmel, egyes vízrajzi tevékenységekkel, közműves vízellátással és a szennyvízkezeléssel kapcsolatos feladatokat látta el. A területi szervek a környezetvédelmi,

⁴⁶ 2002. évi XI. törvény.

⁴⁷ Megtörtént a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium szervezeti átalakítása 2004. 1.

természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok és a nemzeti park-igazgatóságok voltak. 2007. április 1-től a VKK jogutódja a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság (VKKI)⁴⁸ volt.

A Kormány törvényben meghatározott hatásköreiben vízügyi igazgatási szervként a VKKI, valamint a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság járt el. Az 5/2009. (IV. 14.) KvVM rendelet értelmében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2009. május 19-én megalakította az *Országos Vízgazdálkodási Tanácsot* (OVT). A tanács a szervezeti és működési szabályzatában foglaltak alapján vízgazdálkodási szakmai véleményező és koordináló szervezetként volt hivatott működni.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium jogutódja 2010-től a *Vidékfejlesztési Minisztérium* (VM) lett. 2012-től a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében a vízgazdálkodással kapcsolatos igazgatási feladatok a Belügyminisztériumhoz kerültek. A Belügyminisztérium ennél fogva ellátta a vízügyi igazgatási szervek irányítását, az ár- és belvíz elleni védekezési feladatokat, továbbá a vízminőségi kárelhárítás szervezését, valamint a védekezés operatív végrehajtását és irányítását. A vízgazdálkodás szakmai irányítási feladatai a Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörében maradtak. Ezzel párhuzamosan az országos hatáskörrel rendelkező középírányító szervezet, a VKKI kettévált, és 2012. január 1-jével létrejött a *Nemzeti Környezetügyi Intézet* (NeKI) és az *Országos Vízügyi Főigazgatóság* (OVF). A NeKI egy központi szervből és 12 területi kirendeltségből állt, így működési területe az ország egész területére kiterjedt.⁴⁹ Feladata volt, hogy az országos hálózattal komplex háttérintézményként segítse a vízgazdálkodási és környezetvédelmi területen működő szervek munkáját, és ezzel elősegítse a közigazgatás eredményességét. A NeKI a Vidékfejlesztési Minisztérium, míg az OVF a Belügyminisztérium irányítása alatt állt.

A KÖVIZIG-ek 2012. január 1-jétől vízügyi igazgatóság elnevezéssel működtek tovább. A vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben létrehozott 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet értelmében 2012. január 1-jei hatállyal a Belügyminisztérium hatáskörébe került a 12 területi vízügyi igazgatóság és az *Országos Vízügyi Főigazgatóság* (OVF) is. Szintén ettől a dátumtól a NeKI, a KÖVIZIG-ek jogutódjának minősült.⁵⁰

A vízügyi szervezetek Belügyminisztériumba történő integrálásának célja volt, hogy egy rendszeren belül összpontosuljanak az ár- és belvízvédekezéssel összefüggő vízügyi igazgatási feladatok.⁵¹

Az 1382/2013. (VI. 27.) Korm. határozat értelmében a vízgazdálkodás országos és részterületeit érintő vízgyűjtőgazdálkodási tervezésének szakmai és tudományos megalapozottsága, valamint a társadalmi részvétel biztosítása érdekében Területi Vízgazdálkodási Tanácsot, Részvízgyűjtő Vízgazdálkodási Tanácsot és Országos Vízgazdálkodási Tanácsot

⁴⁸ GRIBOVSKI 2010.

⁴⁹ Nemzeti Környezetügyi Intézet alapító okirata, módosításokkal egységes szerkezetben.

⁵⁰ XIV. Belügyminisztérium fejezet összefoglaló adatai 2013.

⁵¹ BÁRDOS 2016, 123.

hoztak létre. Területi Vízgazdálkodási Tanácsból 12-t, míg Részvízgyűjtő Vízgazdálkodási Tanácsból 4-et hoztak létre az országban.⁵²

A Kormány a 2013/2020. számú határozatában döntött a vízügyi ágazat irányításának átalakításáról, így a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet értelmében a vízgazdálkodási, a vízügyi igazgatási szervek irányítása, valamint a vízvédelmi feladatok 2014 júniusától a belügyminiszter hatáskörébe kerültek.⁵³

A vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendeletben foglaltak szerint 2014. január 1-jétől megalakult az *Országos Vízügyi Hatóság* az OVF elkülönült, jogszabályban meghatározott önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységként, amely ebben a formájában 2014. szeptember 10-ig látta el tevékenységét. Az Országos Vízügyi Hatóság vízügyi feladatok tekintetében az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, valamint a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek jogutódjaként működött. A Kormány vízügyi igazgatási szervként szintén ettől a dátumtól az OVF-et és a területi vízügyi igazgatóságokat jelölte ki. Az Országos Vízügyi Hatóság minden olyan eljárásban másodfokú hatóságként jelent meg, ahol a területi Vízügyi Hatóságok első fokon jártak el. Az Országos Vízügyi Hatóság mellett 12 területi vízügyi hatóság működött, mint első fokon eljáró hatóság és szakhatóság.

2014. szeptember 10-től az Országos Vízügyi Hatóság és területi szerveinek jogutódja a *Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság* és területi szervei lettek. Első fokon eljáró területi vízügyi hatóságként és szakhatóságként, továbbá területi vízvédelmi hatóságként és szakhatóságként a 12 területileg illetékes Katasztrófavédelmi Igazgatóság jár el. Országos vízügyi hatóságként a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága jár el, amely a hatóság első fokú vízügyi hatósági vagy szakhatósági, vízvédelmi hatósági vagy szakhatósági eljárása esetén, másodfokon jár el. A területi vízügyi igazgatóságok ezzel párhuzamosan a vizek kártételei elleni védelemével, vízkárelhárítással (árvíz- és belvízvédekezéssel, vízhiány kárelhárítással, valamint a vízminőségi kárelhárítással) összefüggő, valamint a 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendeletben megfogalmazott további feladatok ellátásával foglalkozik.

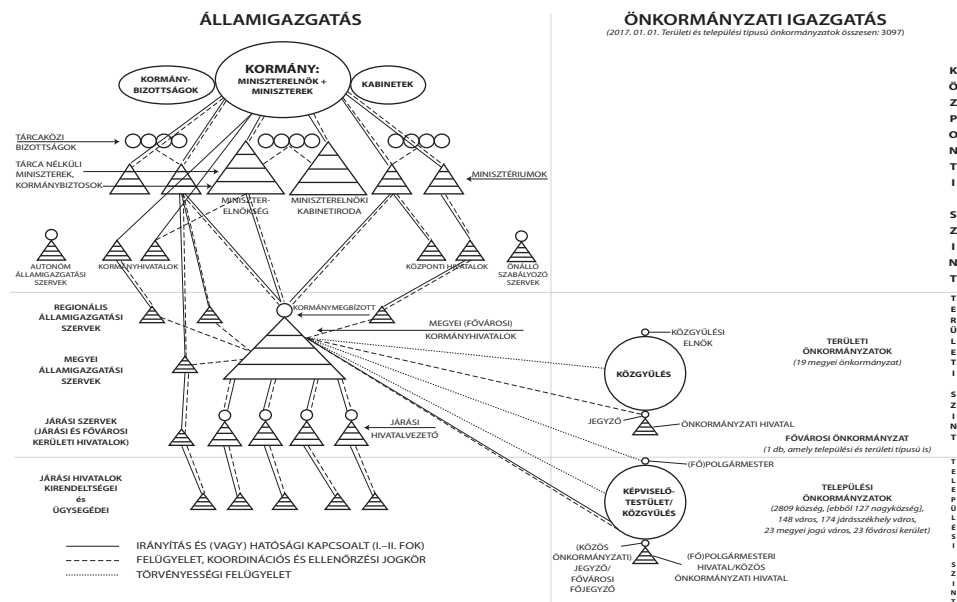
2017-ben a mezőgazdasági vízgazdálkodás – az öntözővíz-szolgáltatás és vízkormányzás kivételével – a Földművelésügyi Minisztériumhoz, a víziközmű-fejlesztés és -működtetés szakterületi szabályozása a Belügyminisztériumhoz, a víziközmű-szolgáltatás elkülönült szabályozási feladatai pedig a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal feladatkörébe tartoztak. A víziközmű-szolgáltatások feladatai elsősorban az önkormányzatokhoz tartoznak, amelyet gazdasági társaságok útján látnak el. Az ivó- és fürdővíz közegészségügyi vonatkozásai az Emberi Erőforrások Minisztériuma alá tartoznak.⁵⁴ A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium helyett 2018. május 18-tól az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Földművelésügyi Minisztérium helyett

⁵² 1382/2013. (VI. 27.) Korm. határozat.

⁵³ XIV. Belügyminisztérium fejezet összefoglaló adatai 2013.

⁵⁴ Nemzeti vízstratégia (Kvassay Jenő Terv) 2017, 7-8.

pedig az Agrárminisztérium működik. A 2018. februári állapotot tükröző hazai közigazgatásunk vázlatos bemutatását az alábbi 3. ábrával kívánom szemléltetni.



3. ábra • Hazai közigazgatásunk felépítése, 2018. február 2-i állapot (Forrás: ÁRVA et al. 2018.)

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

A vízügyi igazgatás evolúcióját vizsgálva megállapítható, hogy a közigazgatás fejlődését és kialakulását nem lehet semlegessé tenni a történelmi hatásoktól. Ennek függvényében a közigazgatási berendezkedés más arcát mutatta a Monarchia idején, az első Magyar Köztársaság és a Tanácsköztársaság idején, a Horthy-korszakban, a második Magyar Köztársaság idején, a Népköztársaság ideje alatt és a rendszerváltástól napjainkig. A közigazgatási berendezkedés változásának koegzisztenciális velejárója volt a vízügyi igazgatás átalakulása is, amely az államigazgatás fejlődésével és az azt formáló történelmi behatásokkal köthető össze.

A közigazgatás átalakulásának bemutatására készített 1. és 3. ábrák jól szemléltetik a Monarchia idejében és napjainkban kialakult közigazgatási formák közötti, felépítésbeli különbségeket. Az ábrákon látható, hogy a Monarchia idejében (1. ábra) a közép és alsóbb szintű igazgatást kevésbé jellemezte a szakigazgatási szervek (ezen belül a vízügyi igazgatási szervek) önállósága, azok elsősorban a vármegyéken belül látták el feladataikat. Napjaink közigazgatását bemutató ábráján (3. ábra) azonban jól elkülöníthetők a központi,

a területi és a települési igazgatási szintek, valamint az állami és önkormányzati igazgatás működése. Ez hatással volt a vízügyi igazgatás kialakítására és működtetésére is.

A vízügyi igazgatás napjainkban is sok változáson megy keresztül. A szakemberek és a kutatók egyaránt azon fáradoznak, hogy ez a rendszer minél hatékonyabban működjön. Ennek alapja a kiindulópont elemzése, értékelése, az esetleges hibalehetőségek feltérképezése és az ezzel kapcsolatos feladatok meghatározása. Az egyik ilyen kritikus pont lehet, hogy az igazgatási és a védelmi feladatok ellátása is ugyanazon a rendszeren belül zajlanak.

Európa más országaiban (például Németországban) az árvizekkel kapcsolatos katasztrófavédelmi feladatok megoldása a Belügyminisztériumhoz – azon belül a polgári védelemhez – tartozik, amelyek rendeltetésüknél fogva speciális, hierarchikus berendezkedésű szervezetek,⁵⁵ mivel az idetartozó alapfeladatok (például a rendőrségi, a büntetés-végrehajtási, a katasztrófavédelmi, nemzetbiztonsági stb. feladatok) csak ebben a keretben láthatók el. Ahol a vízügyi igazgatás ugyanehhez a rendszerhez kapcsolódik, ott annak gyenge láncszemeit ennek tükrében érdemes vizsgálni.

Egyes szakirodalmakra⁵⁶ alapozva megállapítható, hogy a rendvédelmi, meghatározott hierarchián és többnyire függelmi viszonyban működő szervek esetében a belső és külső kommunikáció közös gyakorlatokon alapuló speciális szakértelmet igényel, az információáramlás ellenben az ugyanide kapcsolódó, de más alapokon szerveződő igazgatási területen néhány esetben nehezebbé válhat. Kialakulhat az információbloká, amelynek oka (bizonyos kutatások⁵⁷ megvilágításában) a speciális szervezeti kialakítás, az alá- és fölérendeltségi viszonyok szükségszerű megléte és együttélése az igazgatással.

Esetenként nem kerülhető el a formális kommunikáció megjelenése, ami pedig az igazgatási területen gátolhatja a gyakorlatorientált, a mindennapi munkához szükséges információk áramlását.

Gajdusчек György *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában* című PhD-értekezésében⁵⁸ például ismerteti Michel Crozier bürokratikus szervezetekben lejátszódo folyamatát, és kitér a kommunikációs bloká szervezeten belüli kialakulásának okaira. Vizsgálataival igazolta, hogy mivel a védelmi szervezetek a rendeltetésük okán alá-főlérendeltségi viszonyra épülnek – e nélkül ugyanis nem láthatnák el az alapfeladataikat – a hierarchikus felépítés pedig okozhat olyan helyzeteket, hogy az átfogó döntéseket hozó személyek nem rendelkeznek minden esetben a döntéshozatalhoz szükséges teljes körű információkkal. Ugyanis, míg a gyakorlatorientált és információval rendelkező területek az alsóbb szinten helyezkednek el, addig nem mindig itt születnek a döntésekhez szükséges, a kommunikációs bloká és az alá-főlérendeltségi szemlélet következtében hiányos információk, így időnként már nem teljeskörűen jutnak el a lényegi információk a felsőbb döntéshozatali szintekhez.

⁵⁵ HORNYACSEK 2019, 87–100.

⁵⁶ ELEKES 2014b.; ELEKES 2014a, 28–33.

⁵⁷ PIRGER 2015, 33–34.

⁵⁸ GAJDUSCHEK 2000, 45–47.

A kutatók által említett jelenség tekintetében – más országokhoz hasonlóan – az igazgatásban, így a vízügyi igazgatás területén is célszerű lehet helyzetelemző kutatásokat folytatva vizsgálni, hogy a hazai viszonyokban van-e nyoma ennek az „információblokádnak” jelenségnek, és ha igen, hogyan lehet a negatív hatását kiküszöbölni. Tudományos kutatás tárgyát képezhetné továbbá annak elemzése, hogyan működik a szervezeten belüli kommunikáció, és ez milyen hatással van a jogszabályalkotásra, a vízügyi terület több minisztériumot érintő együttműködésére, valamint a feladat-végrehajtásra. A fenti szempontok figyelembevételével vizsgálni lehetne a hivatali szintek közötti kommunikáció gyorsabbá, hatékonyabbá tételének lehetőségeit is. A vízügyi igazgatás diszlokációjából adódóan hasznos lehet annak a mára már elterjedt gyakorlatnak a folytatása és továbbfejlesztése, amely a védelmi és igazgatási szervek tapasztalatainak összevetésével határozza meg a teendőket, és azokat széles körben teszi közzé, akár beépítve a szervezetek felkészítési rendszerébe.

A vízügyi igazgatás nem választható el élesen a környezetvédelmi feladatoktól, amelyet jól példáz, hogy a vízügyi és környezetvédelmi tevékenységek gyakran egy időben és térben folynak. A vízügyi igazgatás számos ponton kapcsolódik a környezetvédelmi igazgatáshoz és feladatokhoz, és ezáltal annak igazgatási szervezeteihez is. Közös feladatként jelentkezhet a jogszabályok és jogszabály-tervezetek együttes előkészítése, a stratégiák közös kidolgozása, a panaszos ügyek kivizsgálása stb. Ennek tükrében fontos a jövőben is az ágazatok közötti hatékony együttműködés lehetőségeinek vizsgálata, és hogy a stratégiai célok között prioritást kapjanak az együttműködési kérdések, valamint az ezekkel összefüggő kutatások szorgalmazása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2018): *Annotált záróvizsga tételsor, Közigazgatási jog*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék.
2. BARTA Attila (2012): A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. sz. 28–38.
3. BÁRDOS Zoltán (2016): *Az ár-, és belvizek elleni önkormányzati védekezés korszerűsítése*. Doktori (PhD-) értekezés, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. DOI: <https://doi.org/10.17625/NKE.2016.16>
4. BÉNYEI Zoltán (1974): A vízügyi szolgálat szervezete. *Vízügyi Műszaki Gazdasági Tájékoztató*, 53. sz.
5. BUGÁR-MÉSZÁROS Károly (2009): Bukovics Gyula és Kossuth téri minisztériumi épülete. In *Budapest neoreneszánsz építészete. Tanulmányok a 2008. november 18-án Budapest Főváros Levéltárában rendezett konferencia anyagából*. Budapest, Budapest Főváros Levéltára.
6. BULKAI Pál – DÓKA Klára – FILOTÁS Ildikó (2006): Vízellátás a 19. század közepétől a második világháborúig. In BERTÓK László – BULKAI Pál – FEJÉR László – KOLTAY József szerk.: *Az ivóvíz honfoglalása. A közműves ivóvízellátás fejlődése Magyarországon a római kortól napjainkig*. Budapest, Magyar Víziközmű Szövetség. 36.
7. DÓKA Klára (1980–1981): A kultúrmérnöki hivatalok 1879–1948. *Levéltári Közlemények*, 51–52. évf. 239–253.
8. DÓKA Klára (1983): A vízügyi szakigazgatás fejlődése. II. rész. *Vízügyi Közlemények*, 65. évf. 1. füzet. 54–68.
9. DUNKA Sándor – PAPP Ferenc (2008): *A Berettyó vízgazdálkodásának és jeges árvi-zének története*. Budapest, Vízügyi Történeti Füzetek 17.
10. ELEKES Edit (2014a): Szervezetfejlesztés a változás jegyében egy rendvédelmi szervnél. *Gradus*, Vol. 1, No. 1. 28–33.
11. ELEKES Edit (2014b): *Szervezetfejlesztés és vezetési funkciók összefüggéseinek vizsgálata egy konkrét államigazgatási szervnél*. Doktori (PhD-) értekezés, Debrecen, Debreceni Egyetem.
12. FÁBIÁN Lajos (1997): *Magyarország államszervezete fejlődésének vázlatos áttekintése 1001–1995*. Nyíregyháza, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár Kiadványai III. Tanulmányok 4.
13. GAJDUSCHEK György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátságainak magyarázatában*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem.

14. GELLÉRTHEGYI István – ERDEY György – FILOTÁS Ildikó (2005): *A környezetvédelmi hatóságok új rendszere*. Huszonharmadik Jogász Vándorgyűlés Pécs, 2005. október 27–29.
15. GYÓRFFY Sándor (1960): *A Magyar Tanácsköztársaság történetének forrásai a magyar állami levéltárakban*. Budapest, Magyar Országos Levéltár kiadványai, I. Levéltári leltárak 2.
16. HORNYACSEK Júlia (2019): A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei. In HORNYACSEK Júlia szerk.: *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 87–100.
17. KARDOS Kálmán (1958): *A Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium levéltára. (1867–1888) Repertórium*. Budapest, Levéltárak Országos Központja.
18. KÁLNICZKY László – KATZ Veronika (1988): *Szemelvények a magyar öntözés történetéből*. Budapest, Vízgazdálkodási Intézet.
19. KERTAI Ede (1966): *Vízgazdálkodás*. Budapest, Tankönyvkiadó.
20. KISS Dezső (1961): *Földművelésügyi Minisztériumi Levéltár 1889–1945 III.: Repertórium*. Budapest, Levéltári leltárak 14. 571–582.
21. MARCZELL Ferenc szerk. (1978): *Források a vízügy múltjából*. Budapest, Országos Vízügyi Levéltár.
22. MÁTHÉ Gábor (2014): A dualista magyar nemzetállam. In HORVÁTH Attila szerk.: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 181–190.
23. Megtörtént a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium szervezeti átalakítása (2004). KvVM Sajtó Önálló Osztály. *Körös-vidéki Hírlevél*, 14. évf. 1. sz.
24. MEZEY Barna (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
25. *Nemzeti vízstratégia (Kvassay Jenő Terv)* (2017).
26. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – TUKA Ágnes – SCHMIDT Andrea – VADÁL Ildikó – KÁKAI László (2011): *A magyar területi közigazgatás története. Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék.
27. PIRGER Tamás (2015): *A rendvédelmi szervek szervezeti kultúra-vizsgálata*. Doktori (PhD-) értekezés, Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem.
28. POLGÁR Tamás (2005): *Horthy Miklós Kaposváron – 1919, 1921, 1923*. Kaposvár, Somogy megye múltjából – Levéltári évkönyv 36.
29. SZENTJÓBI Szabó Tibor (1984): *A magyar középfokú vízügyi szakképzés szervezeti és tartalmi fejlődésének száz éve (1879–1979)*. Doktori (PhD-) értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem.
30. SZLÁVIK Lajos – REICH Gyula (1995): Gondolatok a vízügyi szolgálat helyzetéről és feladatairól. *Vízügyi Közlemények*, 77. évf. 4. füzet 384–419.
31. VÁZSONYI Ádám (1961): Történelmi és hidrológiai adatok. In *Vízgazdálkodásunk számokban*. Budapest, OVF. Műszaki Könyvkiadó. 11–34.

Jogi források

1. 1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról
2. 1885. évi IV. törvénycikk a földmivelés-, ipar- és kereskedelemügyi m. kir. ministerium részére Budapesten emelendő államépületről
3. 1885. évi XXIII. törvénycikk a vízjogról
4. 1937. évi XX. törvénycikk az öntözőgazdálkodás előmozdításához szükséges intézkedésekről
5. 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról
6. 1964. évi IV. törvény a vízügyről, egységes szerkezetben a végrehajtására kiadott 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelettel
7. 1990. évi LXVIII. törvény a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról
8. 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
9. 1998. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
10. 2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
11. 1919. évi 3.886. M. E. rendelet valamennyi törvényhatósághoz, a törvényes közigazgatás felvételéről
12. 2850/1937. M. E. rendelet az Országos Öntözésügyi Hivatal létrehozásáról
13. 15024/1949. (X. 18.) számú FM rendelet Árvédelmi Készenléti Szervezet létesítéséről
14. 15045/1949. (XII. 31.) FM rendelet az Országos Vízgazdálkodási Hivatal szervezetének módosításáról
15. 4295/1949. (X. 27.) MT rendelet Országos Vízgazdálkodási Tanács létesítéséről
16. 150/1950. (V. 27.) MT rendelet az öntözési és talajjavítási feladatok megszervezéséről, valamint az Országos Vízgazdálkodási Hivatal felügyeletének rendezéséről
17. 52/1951. (II. 18.) MT rendelet az egyes vízgazdálkodási feladatoknak a közlekedés- és postaügyi miniszter hatásköréből a földművelésügyi miniszter hatáskörébe való átadása tárgyában
18. 58/1951. (II. 28.) MT rendelet a vízgazdálkodási ügykörök újabb szabályozása és az Országos Vízgazdálkodási Tanács jogkörének megállapítása tárgyában
19. 18065/1951. (VI. 21.) FM rendelet a kultúrmérnöki és belvízrendező hivatalok feladatkörének, működési területének és székhelyének megállapításáról
20. 1060/1953. (IX. 30.) MT határozat az Országos Vízügyi Főigazgatóság létrehozásáról
21. 33/1959. (V.É.16.) utasítás
22. 39/1968. (X. 30.) Korm. rendelet a vízügyi törvény végrehajtásáról szóló 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet módosításáról és kiegészítéséről.
23. 4/1988. (VIII. 5.) KVM rendelet a környezetvédelem és a vízgazdálkodás területi államigazgatási szerveiről
24. 4/1990. (X. 24.) KHVM rendelet a vízügyi szolgálatról
25. 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról
26. 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a kör-

nyezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről

27. 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről
28. 276/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet – a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó központi és területi államigazgatási szervek feladat- és hatásköréről
29. 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
30. 5/2009. (IV. 14.) KvVM rendelet a vízgazdálkodási tanácsokról
31. 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
32. 1382/2013. (VI. 27.) Korm. határozat a vízgazdálkodási tanácsokról
33. 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

Internetes források

1. XIV. Belügyminisztérium fejezet összefoglaló adatai (2013). Elérhető: www.parlament.hu/irom39/12002/adatok/fejezetek/14.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 03. 30.)
2. BÓDI Csaba (1997): A magyar köztársasági intézmény. *Rubicon*, 8. sz. – Elérhető: www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_koztarsasagi_intezmeny/ (Letöltés dátuma: 2019. 11. 20.)
3. CSISZÁR Kinga (2010): *Az 1848-as alkotmányreform*. Elérhető: <http://alkotmany.reblog.hu/az-1848-as-alkotmanyreform> (Letöltés dátuma: 2019. 02. 02.)
4. DÓKA Klára (2010): Kultúrmérnöki intézmény 1880–1914. *História*, 32. évf. 6–7. sz. 48–54. Elérhető: www.historia.hu/userfiles/files/2010-067/Doka.pdf. (Letöltés dátuma: 2019. 01. 21.)
5. *Földmívelés, Ipar- és Kereskedelemügyi Magyar Királyi Minisztérium homlokzatának távlati képe* (1894). Budapest-képtárház. Elérhető: <https://bpkep.fszek.hu/Corvina-Web?pagesize=12&ccltext=idno+AN054481&button=Keres&action=cclfind&which-form=cclsearchpage¤tpage=cclsearchpage> (Letöltés dátuma: 2019. 03. 08.)
6. GRIBOVSKY Zoltán (2010): *A vízgazdálkodási tervezés alapjai és feladatai. A vízgazdálkodás jogi és szervezeti keretei. Mezőgazdasági infrastruktúra alapjai* 8. Nyugat-magyarországi Egyetem. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_MGIN8/ch01s02.html (Letöltés dátuma: 2019. 03. 28.)
7. KALAS Tibor (2015): *A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai*. Elérhető: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozigi/kozigazgatas-fogalma.pdf> (Letöltés dátuma: 2019. 03. 23.)
8. Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság. Elérhető: www.kdvvizig.hu/index.php/rolunk/vizugy-tortenete (Letöltés dátuma: 2018. 12. 15.)

9. Nemzeti Környezetügyi Intézet alapító okirata, módosításokkal egységes szerkezetben. Elérhető: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A13K0326.MKA/ts/20130628/> (Letöltés dátuma: 2019. 04. 01.)
10. Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság. Elérhető: www.nyuduvizig.hu/index.php/rolunk/vizugy-tortenete?showall=&start=2 (Letöltés dátuma: 2019. 04. 02.)
11. Szécsi Kata (2010): *Igazgatóságunk története*. Közép-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság. Elérhető: www.kotivizig.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=3:az-igazgatosag-bemutatas&catid=39:bemutatkozas&Itemid=60 (Letöltés dátuma: 2019. 02. 08.)
12. Törvényjavaslat a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1987. évi VII. törvény módosításáról. Országgyűlési irományok 1985. V. kötet. Budapest, 1985. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI1985_05/?query=k%C3%B6rnyezet&pg=236&layout=s (Letöltés dátuma: 2019. 01. 04.)

László Erika okleveles környezetmérnök, doktorandusz (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola). Környezetmérnök (MSc) diplomáját 2014-ben a gödöllői Szent István Egyetemen szerezte. Kutatási területét a környezetvédelem és a közigazgatás különböző szintjeinek vizsgálata képezi.

Ludányi Dávid

SZEMELVÉNYEK A JOGBIZTONSÁG VÁLTOZÁSAIRÓL A KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKÁBAN

Changes of the Legal Certainty in View of the Pragmatics of Public Services

Ludányi Dávid egyetemi tanársegéd, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék, Ludanyi.David@uni-nke.hu

Tanulmányunkban a jogbiztonság és a közzolgálati pragmatika jogi összefüggéseit, ezzel együtt rendszerváltozástól íródó történeti változásait vizsgáljuk. Ennek keretében – a teljesség igénye nélkül – áttekintjük e kapcsolatrendszer legfontosabb fogalmi kérdéseit és elméleti alapvetéseit, mégpedig a közzolgálati jogviszony változásainak számbavételével, amelyhez az Alkotmánybíróság közzolgálatlaltal és közzolgálati pragmatikával kapcsolatban végzett jogértelmező tevékenységét is segítségül hívjuk. A közzolgálati pragmatika elemei közül elsősorban azokra helyezzük a hangsúlyt, amelyek az alkotmányos alapelvekkel is összefüggő változásokon estek át az elmúlt, közel 30 esztendő távlatában.

KULCSSZAVAK:

jogbiztonság, közzolgálati pragmatika, zárt rendszer, nyílt rendszer, közzolgálati jogviszony

This study analyses the judicial connections between the legal certainty and the pragmatics of public services, implying here the fluctuation of history since the regime change in 1989. Without disclosing the entire subject, we construct a review of the connections, involving all basic conceptions and theoretical principles. As a support, the study includes the changes of legal relations and also mentions the interpretation of the law by the Constitutional Court about the civil service and pragmatics of public services. From the elements of pragmatics, this study highlights all of the varied ones in association with altered constitutional principles in the last circa thirty years.

KEYWORDS:

legal certainty, pragmatics of public services, career system, position system, public service

1. PROBLÉMAFELVETÉS

Tanulmányunkban a jogbiztonság és a közszolgálati pragmatika *közszolgálati jogi összefüggéseit*, ezzel együtt történeti változásait vizsgáljuk. Ennek keretében – a teljesség igénye nélkül – áttekintjük e kapcsolatrendszer legfontosabb fogalmi kérdéseit és elméleti alapvetéseit, mégpedig a *közszolgálati jogviszony*¹ változásainak számbavételével, amelyhez az Alkotmánybíróság közszolgálatlaltal és közszolgálati pragmatikával kapcsolatban végzett jogértelmező tevékenységét is segítségül hívjuk. A közszolgálati pragmatika elemei közül elsősorban azokra helyezzük a hangsúlyt, amelyek az alkotmányos alapelvekkel is összefüggő változásokon estek át az elmúlt, közel harminc esztendő távlatában.

Elemzésünkben kizárólag a szűkebben vett *köztisztviselői jogállás*² szabályozására koncentrálnunk, és nem célunk foglalkozni a tágabban értelmezett közszolgálat (például rendészeti, honvédelmi életpálya vagy éppen a közalkalmazotti jogállás) egyes szolgálati kérdéseivel. Kiindulópontunknak tekintjük, hogy a zártabb közszolgálati rendszer – annak kifejezetten jogi vetületét érintő – alapértékeiről vallott kormányzati felfogás az elmúlt években folyamatos átalakuláson ment keresztül, amelynek lenyomata már az élő közszolgálati jogalkotásban is kézzelfogható. Hipotézisünk, hogy ez a rendszertani – *nyíltabb közszolgálati rendszerek irányába* történő – elmozdulás egy korszak lezárulását; a polgári közszolgálat zártabb típusú szabályozásának végét jelentheti.

2. VOLT EGYSZER EGY KONCEPCIÓ...³

A modern közszolgálat köztisztviselői jogállása szabályozásának első állomását egy 1989-ben, a Kormány kabinetjének benyújtott, *Az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepciója* elnevezést viselő előterjesztés jelentette.⁴

Az előterjesztés meghatározta az *érdemeken alapuló és politikasemlegesen* működő, döntően zárt karrierpályát nyújtó közszolgálati személyzeti rendszer alapvető követelményeit és alapelveit. A felvázolt modell „gerincét” az *előmeneteli rendszer*, „végtagjait” pedig a *képzési, továbbképzési rendszer*, illetve a *teljesítményértékelési és minősítési rendszer* adta, amely, mint „egység”, a köztisztviselői karrierpálya dinamikáját szolgálta volna. Az előterjesztés az előmeneteli rendszer fontos részeként kezelte az *illetményrendszert*, amelynek felépítésére nézve olyan ma is értékes követelményeket fogalmazott meg, mint hogy a díjazás valamennyi köztisztviselőre azonos módon és egyetlen jogszabályban szabályozott legyen,

¹ Tárgyi hatálya vonatkozásában közszolgálati jogviszonyként kezeljük ezúttal a kormányzati szolgálati jogviszonyt is.

² E személyi kör alatt – elszakadunk a tételes jogszabályok általános személyi hatályától, és nemcsak a köztisztviselőket, hanem – a kormánytisztviselőket is ide vesszük.

³ Lásd erről részletesen például: GYÖRGY 2009, 13–17.; HAZAFI 2009, 18–23.

⁴ Ne feledkezzünk meg arról, hogy ez az előterjesztés alapvetően beépült a később megszülető, a köztisztviselői törvényt közvetlenül előkészítő, már sokat idézett Koncepció tartalmába is. GYÖRGY–HAZAFI (megjelenés alatt).

az azonos munkáért azonos bér járjon, vagy hogy a munkáltató személye kevésbé legyen meghatározó az illetmény mértékének meghatározása során.⁵

A tartalmában az említett előterjesztésre épülő szakmai koncepció (a továbbiakban: Koncepció) 1990-ben született meg a György István által vezetett Közzolgálati Főosztályon.⁶ A Koncepció az előterjesztéshez képest, már a közzolgálati pragmatika valamennyi elemére kiterjedt, és rendkívül fontosnak tekintette – a korábbi zsákmányrendszerrel szembehelyezkedve – a köztisztviselői jogviszony politikasemlegességének zálogát jelentő stabilitást, a *pályabiztonságot*. A Koncepció a díjazásra vonatkozólag találoán megjegyezte, „a kritikák másik része [...] a rendelkezésre álló bértömeg helytelen és igazságtalan felhasználását veszi célba.”⁷ Ahogy Hazafi Zoltán írja, a Koncepció az „*érdem, kiszámíthatóság, biztonság*” hármas követelményét állította középpontba a közzolgálati rendszer kiépítéséhez.⁸

Az 507-es számú törvényjavaslat⁹ ugyanakkor már nem követte mereven e hármas követelményrendszerben foglaltakat, és nem vette át a Koncepció minden elképzelését, mégis azt mondhatjuk, alapjaiban véve követte azokat. Ki kell emelnünk, hogy ez a megállapítás már a kezdetekben sem állta meg a helyét a *felmentési* eseteket vizsgálva. A köztisztviselői törvény (a továbbiakban: Ktv.)¹⁰ ugyanis már a törvényjavaslatban foglalt, enyhébb szabályozási alternatívát követte; azaz nemcsak létszámcsökkentés, hanem feladatmegszűnés és átszervezés miatt is lehetővé tette a köztisztviselők felmentését, tehát széles körben lehetőséget biztosított strukturális átalakításokra. A Koncepció a kiválasztás vonatkozásában a kötelező *pályázati rendszer* bevezetését javasolta, és központi szinten meghatározta az érdemalapú kiválasztás garanciáját jelentő *képesítési követelményeket*. A Ktv. azonban már e tekintetben sem valósította meg teljesen a Koncepció által vizionált alapvetéseket, hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalta a pályázati kiírásról való döntést, azaz a vezetők mérlegelési jogkörét bővítette ezzel.¹¹

Ha a vizsgált korszakban végrehajtott jelentősebb módosítások mögötti szabályozási elvek változását vizsgáljuk, azt mondhatjuk, hogy a nyíltabb rendszer irányába történő elmozdulás egyik legplasztikusabb megnyilvánulása a közzolgálati pragmatika elemeit általánosan érintő *kötött törvényi szabályozás* gyengülésében mutatható ki. A következőkben tehát indokolt áttekintenünk a *legfontosabb pragmatikaelemek* (előmeneteli és illetményrendszer, kiválasztás, pályabiztonság) egyes változásait.

⁵ GYÖRGY–HAZAFI (megjelenés alatt).

⁶ *Egy koncepció a közzolgálatról* 1990.

⁷ *Egy koncepció a közzolgálatról* 1990, 17.

⁸ GYÖRGY–HAZAFI (megjelenés alatt).

⁹ *507. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról* 1990. A törvényjavaslatot a szakmai koncepció mellett egy szabályozási koncepció is megelőzte.

¹⁰ 1992. évi XXIII. törvény 10. §, 17. §.

¹¹ GYÖRGY–HAZAFI (megjelenés alatt).

3. ELŐMENETELI ÉS ILLETMÉNYRENDSZER

Ahogy már említettük, a Konceptió egy zártabb, karriertípusú közszolgálati rendszer felállítására tett javaslatot, amelynek középpontjába a besorolási és fizetési fokozatokhoz kötött előmeneteli és illetményrendszert helyezte. A Ktv. illetményrendszere lényegében – kivéve az *illetménykiegészítés* által óhatatlanul kialakuló hierarchikus eltéréseket – ennek szellemét követte. Az illetmény három fő komponensből; alapilletményből, illetménykiegészítésből, valamint illetménypótlékokból tevődött össze. A kérdéshez hozzátartozik azonban, hogy már ekkor sem teljesen kötött rendszerről beszélhettünk. Ugyanis a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása már előrevetítette a kimagasló teljesítmények illetményrendszertől eltérő személyi illetmény megállapításával való elismerését.¹² A javaslat már ekkor kiemelten foglalkozott a kötött illetményelőmeneteli rendszer problémáival, hátrányaival, és megpróbált megoldást találni a rugalmatlanságra, a jobb egyéni teljesítmények ösztönzésére.

Ez a viszonylagosan kötött rendszer már korán relativizálódásnak indult; 1994-ben a *személyi illetmény*,¹³ 1995-ben az *alapilletmény-eltérítés* bevezetésével.¹⁴ Ezek kezdetben a munkáltatói jogkör gyakorlójának diszkrecionális (tehát szabad belátáson nyugvó) majd később – a teljesítményértékelés 2001-es bevezetésével – mérlegelési jogkörébe kerültek.¹⁵ A Ktv.-t 2012-ben felváltó közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (a továbbiakban: Kttv.) hasonló módon közelít az előmenetelhez és az illetményrendszerhez, követi az egyéniesítésre lehetőséget biztosító, de alapvetően kötöttebb szabályozási elvet.¹⁶

A 2016-ban hatályba lépett állami tisztviselőkről szóló törvény (a továbbiakban: Áttv.)¹⁷ kiemelte a területi államigazgatásban dolgozó személyi állományt a Kttv. személyi hatálya alól. Az Áttv. még részben megőrizte a senioritáson alapuló illetmény-előmeneteli rendszert, de a kötött fizetési fokozatok helyett alsó és felső *fizetési sávokat* tartalmazott, és az állami tisztviselőnek csak az alsó fizetési sávra biztosított alanyi jogot. Hagyományos értelemben tehát elvált egymástól az előmeneteli és az illetményrendszer azáltal, hogy az illetménytábla fizetési sávokat, és nem fizetési fokozatokat, valamint ezekhez kötődő szorzószámokat határozott meg az egyes előmeneteli (besorolási) fokozatokon belül. Ez egyben azt is jelentette, hogy az illetményalap irreleváns lett az illetmény meghatározása során. Ezzel szemben az előmeneteli fokozatok között való előrelépésnél meghagyta a „rendes” előmeneteli szabályokat.

¹² 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása.

¹³ 1012/1994. (II. 16.) Korm. határozat.

¹⁴ A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény (Gstv.) 102. § (2) bekezdése módosította az 1992. évi XXIII. törvény 42. § (5) bekezdését.

¹⁵ A köztisztviselők egyéni teljesítményértékelését első ízben a 2001. évi úgynevezett életpályatörvény vezette be. 2001. évi XXXVI. törvény.

¹⁶ 2011. évi CXCIX. törvény.

¹⁷ 2016. évi LII. törvény.

Amíg tehát a Kttv. kiegészítő megoldásként – egyéniesítés céljából – használja a *rugalmasabb jogintézményeket*, addig az Áttv. megfordította ezt a képletet, és *elsődlegesen* ezekre építette az illetményben való előmenetelt. Az Áttv. eltörölte a címekben történő előmenetelt, helyette általános és kiemelt ügyintézői osztályokat hozott létre. Az illetmény összege nem oszlott különféle elemekre (alapilletmény, illetménykiegészítés és illetménypótlékok), hanem kizárólag a sávon belül meghatározott illetményösszeget tartalmazta.

Az előmenetel és díjazás tekintetében előtérbe került a *teljesítményértékelés és a minősítés*. Egyrészt az illetmény sávon belüli megállapítása, másrészt a kiemelt ügyintézői osztályba jutás is elsősorban ennek függvénye lett. Legfontosabb *kritérium* ennek során a tisztviselő által nyújtott teljesítmény volt, amelynek megítélése általánosan a teljesítményértékelés és minősítés eredményein – tehát a munkáltató mérlegelési jogkörén – alapult.¹⁸ Ugyanakkor a vezető nem hagyhatta figyelmen kívül a tisztviselő állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idejét, addigi pályája során megszerzett tapasztalatait, érdemeit, végzettségét, egyéb képesítését, nyelvtudását, betöltött munkakörét, és az ehhez kapcsolódó terheléseket, illetve felelősségi köröket sem.¹⁹ Az azonban már nem derült ki az Áttv. rendelkezéseiből, hogy e szempontokat milyen mértékben és arányban kellett volna egymáshoz képest figyelembe venni, így itt is a munkáltató mérlegelési jogköre került előtérbe, és elsősorban az általános magatartási szabályok (mint például a rendeltetésszerű joggyakorlás) nyújtottak segítséget a jogalkalmazásban.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.)²⁰ ennél is *tovább megy*, ugyanis teljes egészében *szakítani kíván a senioritáson nyugvó, kötött besorolású előmeneteli rendszerrel* (legalábbis ami a központi kormányzati igazgatási szervek állományát illeti).²¹ A Kit. szerint a besorolás úgynevezett álláshelyre történik, ami a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodás alapegységét jelenti. Hatféle besorolási kategória alapítható az álláshely bázisán, amelyből az ügyintéző kategória további besorolásokra bontható.²² E kategóriák között az előmenetel nem automatikus, a Kormány határozatban állapítja meg a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámát, és az alaplétszámba tartozó álláshelyek besorolását.²³ A besorolási kategóriákhoz alsó és felső illetménysávok kapcsolódnak, és a munkáltatói jogkör gyakorlója *rendkívül széles körű mérlegelési jogkörében* állapítja meg a kormánytisztviselő illetményének pontos összegét.²⁴ A kormánytisztviselő által betöltött álláshely besorolási kategóriájához tartozó összeghatáron belül megállapított illetmény összege legfeljebb 30%-kal növelhető, vagy 20%-kal csökkenthető

¹⁸ Áttv. 15. § (1) bek.

¹⁹ Áttv. 15. § (3) bek.

²⁰ A Kit. javaslat egyszerre tervezte szabályozni a Kttv. szerinti kormánytisztviselők és az Áttv. szerinti állami tisztviselők jogállását. A törvény általánosan 2019. január 1-jén lépett hatályba.

²¹ T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról 2018.

²² Kit. 57. § (1) bek.

²³ Kit. 51. § (1) bek.

²⁴ Kit. 134. § (1) bek.

teljesítményértékelés alapján.²⁵ A teljesítményértékelés egyébként nem kötelező munkáltatói intézkedés, csak a kormánytisztviselő kérelmére kell lefolytatni.²⁶

A törvény összességében kétségtől elöllye a rugalmas illetmény-megállapítás, valamint az illetmények színvonalának általános emelkedése (elsősorban a pályakezdő és a pályájuk első felében álló tisztviselők esetében). *Sajátosságai* mellett azonban nem mehetünk el szó nélkül. A Kit. a kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonyát szabályozza, amely alatt a központi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői (volt állami tisztviselői) körét is érteni kell. Ez a különbségtétel azonban megmutatkozik a tervezett szabályozás normatartalmában is, hiszen az Áttv. korábbi rendelkezései szép számmal visszaköszönnek. Ezzel szemben a központi közigazgatásban foglalkoztatottakra nézve – az illetmény megállapítása és az ehhez szükséges teljesítmény értékelése tekintetében – ettől eltérő szabályokat kíván megállapítani a törvény.

A szabályozás e tekintetben tehát kissé következtelen, és részben az *egyenlő bánásmód követelményét* (különösen az egyenlő munkáért egyenlő bér elvével összefüggésben) érintheti, hiszen – mint majd az a későbbiekben körvonalazódik – azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között tesz – a *teljesítményértékelés és az illetmény megállapítása* vonatkozásában általános jelleggel, a *funkcionális szakterületen dolgozó* kormánytisztviselők *illetményének mértéke* esetében pedig lényegében indokolatlanul – különbséget.²⁷ Utóbbi esetben az eltérés a központi közigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselőkre nézve, míg előbbi esetben a területi államigazgatási szervekben dolgozókat illetően kedvezőbb. A központi közigazgatásban funkcionális területen dolgozó kormánytisztviselők ugyanis számottevően magasabb illetményben részesülhetnek. Ami a teljesítményértékelés és az illetménymegállapítás szabályozását illeti; amíg a területi államigazgatásban foglalkoztatott kormánytisztviselők illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója meghatározott szempontrendszer alapján, mérlegelési jogkörében eljárva állapítja meg, addig a központi közigazgatásban állományban lévők esetében a munkáltató rendkívül széles mérlegelési eredményeként állapítja meg a kormánytisztviselők illetményének pontos összegét. E probléma természetesen más pragmatikaelemek vonatkozásában is jelentkezhet.²⁸

²⁵ Kit. 96. § (3) bek. a) pont.

²⁶ Kit. 96. § (1)–(2) bek.

²⁷ Vö. Kit. 96. §, 134. § és Kit. 271–273. §.

²⁸ A központi és területi kormányzati igazgatási szervek közötti különbségekből fakadó problémákat a jogalkotó a Kit. első novellájával feloldotta. 2020. január 1-jétől szinte azonos szabályok érvényesülnek a két alrendszerben. Lásd: 2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról.

4. KIVÁLASZTÁS

Ha a kiválasztásról beszélünk, alapvetően nem mindegy, hogy annak *személyzeti politikai* vagy éppen *jogi kérdéseit* vizsgáljuk.²⁹ Személyzeti politikai szempontból elsősorban a kiválasztás eszközeivel, módszereivel foglalkozunk, míg a jogi kérdések körében sokkal inkább az alkalmazás feltételeit szoktuk vizsgálni. A két megközelítés igazodik a kiválasztás két meghatározó fázisához is; amíg a pályázati rendszer a *toborzás*, addig a *képesítési követelmények* a szelekció elengedhetetlen elemei.

Ami az előbbi, személyzeti politikai megközelítésnél mindenképpen említést érdemel; *kötelező pályázati rendszer* a mai napig nem jött létre a magyar közszolgálatban. György István sommásan megjegyzi, hogy a pályázati rendszer mindig is „*mostoha sorsú*” volt a hazai közszolgálati pragmatikában.³⁰ Ha nagyvonalakban áttekintjük a vizsgált időszakot, e megállapítás helytállóan bizonyul.³¹

A Ktv. 1992-ben *nem tette általánosan kötelezővé* a pályázati kiírás alkalmazását, de lehetőséget teremtett a szolgáltató számára pályázati eljárás lefolytatására. Ezt a megoldást a jogalkotó 1997-ben módosította, és elrendelte a *megüresedett álláshelyek nyilvános közzétételét*. A megüresedett álláshelyek nyilvános közzététele azonban nem jelentett egyet a pályázati kiírással, ugyanis sokkal inkább csak tájékoztató jellegű toborzási, és nem kötelező érvényű kiválasztási eszköz volt a szolgáltatóra nézve. 2007-ben a Ktv. visszatért a pályázatra, és – az államigazgatási és önkormányzati szerveknél dolgozó köztisztviselők, majd 2010-től a kormánytisztviselői törvény (a továbbiakban: Ktjv.) hatálybalépésével a kormánytisztviselők kiválasztására – *kötelező pályázati rendszert* hozott létre (kiegészülve a versenyvizsgálással).³²

A Kttv. lényegében visszatért a Ktv.-ben használt megoldás alkalmazására, a szolgáltató mérlegelésére bízta a pályázati kiírásról való döntést. Tekintve, hogy a Kttv. maradt az Áttv. háttérjogszabálya, az Áttv. nem tért el a kiválasztás szabályozásában. Ugyanakkor a Kit. sem próbálja megoldani a helyzetet, összességében átveszi a Kttv. rendelkezéseit, és a pályázat kiírását *a szolgáltató döntésére bízta*. Azt persze hangsúlyoznunk kell, hogy ha a szolgáltató pályázati eljárás lefolytatásáról dönt, azt a jogszabályi előírásoknak megfelelően kell megtennie. A szolgáltató mozgástere tehát korlátozott abban az esetben, ha a jogszabályban rögzített eljárás lefolytatását választja, más esetben ugyanakkor *szabadon dönthet* a köztisztviselők toborzásáról és részben szelekciójáról.³³

Ha nem is működik kötelező pályázati rendszer a közszolgálatban, abban az esetben a jogszabályokban meghatározott³⁴ *képesítési követelmények* (ide nem értve az alkalmazás

²⁹ LŐRINCZ 2010. Ahogy György István írja, Lőrincz Lajos konzervatív módon ragaszkodott a személyzeti politika terminológia használatához, amelyet e tanulmány is követ. GYÖRGY 2011, 72–76.

³⁰ GYÖRGY 2019.

³¹ LŐRINCZ 2010, 283–328. Vö. LŐRINCZ 2000a, 321–337.; LŐRINCZ 2000b, 449–456.

³² LŐRINCZ 2010, 297–298.

³³ Kttv. 45–46. § és 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet és a kapcsolódó kormányrendeleti szabályozás. Vö. Kit. 83. §.

³⁴ GYÖRGY 2019, 114.

során felmerülő képzési és továbbképzési kötelezettségeket) képesek biztosítani a *jogegyenlőség* és az *érdemalapú kiválasztás* garanciáit, és végső soron a köztisztviselők *professzionális alkalmazását*. A képesítési követelmények meghatározásáról vallott kormányzati felfogása egészen a Kit. hatálybalépéséig bezárólag egyértelműnek tűnt. A Kit. a képesítési követelmények meghatározását azonban egyfelől *decentralizálja*, hiszen a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja, másfelől pedig ennek gyakorlásához a keretek megállapítását kormányrendeleti szintre helyezi.³⁵

E megoldás *előnye* az álláshely betöltéséhez, illetve az azon belül ellátott feladatok megvalósításához szükséges szakmai feltételek helyi szinten való pontos ismeretének biztosítása, azaz a *szubszidiaritás elvének* érvényesítése. *Hátránya* lehet ugyanakkor a *mobilitási, horizontális előmeneteli*³⁶ *lehetőségek beszűkülése*. Azzal ugyanis, hogy az egyes álláshelyek esetében a munkáltatói joggyakorlók más-más szakmai előírásokat írnak elő, a közigazgatási szervek közötti *átjárhatóság* is nehezebbé válik. Ez személyzetpolitikai szempontból – jól megfogalmazott keretszabályok hiányában – szétartó, egymással nem harmonizáló és az egyes közigazgatási szervek szintjén szigetszerű megoldások elterjedését eredményezheti.³⁷ A keretszabályozás a közszolgálat *politikaszemlegessége* szempontjából szintén lényeges. A keretszabályozás ugyanis nem járhat a szakmai feltételek túlzott mértékű enyhítésével, vagy esetleges eltörlésével, mert azok jelentik lényegében a patronázs vagy a nepotizmus kiküszöbölésének garanciáit, végső soron a *zsákmányrendszer* kialakulásának korlátait.³⁸ A kötelező pályáztatási rendszer és a képesítési követelmények meghatározása tehát egy összetett minőségi kérdés, amely a kiválasztás *demokratizmusát* és *hatékonyosságát* egyaránt növeli.³⁹

5. PÁLYABIZTONSÁG

A közszolgálati pálya biztonsága azt fejezi ki, hogy az állam által foglalkoztatott köztisztviselő alkalmazása *menyire stabil* a közszolgálati rendszerben, illetve a szabályok *milyen mértékben biztosítanak védelmet* a köztisztviselők számára az elbocsátásokkal szemben.⁴⁰ A pályabiztonság a *zártabb típusú*, élethivatásként felfogott, depolitizált közszolgálat *komparatív előnyeként* értelmezhető, amely – többek mellett a szerényebb mértékű illetmények ellensúlyozása céljából – a foglalkoztatottak számára magasabb fokú védelmet nyújt a magánmunkajogi életviszonyokkal, illetve a nyíltabb közszolgálati rendszerekben

³⁵ Kit. 58. § (2)–(3) bek.

³⁶ Horizontális előmenetel alatt nem a hivatásos szolgálati jogviszonyok (például Hszt. vagy Hjt.) előmeneteli formáját, hanem Linder Viktória meghatározását értjük. Lásd: LINDER 2018a, 84.

³⁷ Csehországban a 2017-ben hatályba lépő, új (és egyben a rendszerváltás óta első) közszolgálati törvény külön rendelkezik a politikai és szakmai besorolások harmonizációjáról. Lásd: LUDÁNYI (megjelenés alatt).

³⁸ GYÖRGY 2019, 111–113.

³⁹ LŐRINCZ 2010, 71–84.

⁴⁰ LINDER 2018b, 199.

jellemző védetséggel szemben.⁴¹ Mint említettük, a Ktv. *többnyire kötött felmentési rendszert* hozott létre, amely viszonylag szűk körben tette lehetővé a köztisztviselők jogviszonyának megszüntetését.

A felmentési rendszer viszonyában mindenképp meg kell vizsgálnunk azt, hogy egyáltalán miket is értünk *szűk körű felmentési okok* alatt. Ez egyrészt egy *mennyiségi kérdés*, amely a felmentési esetek számát fejezi ki. Minél kevesebb esetben nyílik lehetőség a köztisztviselők felmentésére, alapvetően ezzel arányosan növekszik a pályabiztonság mértéke is. A felmentési okok száma mellett azonban az is fontos, hogy ezek mennyire szabályozottak, azaz milyen mértékben kötik a munkáltatói jogkör gyakorlóját, és mennyiben engednek mozgásteret, mérlegelési lehetőséget egy-egy tényállás megítélése során (*minőségi kérdés*). Tehát, minél objektívabb körülményeket és feltételeket határoz meg a törvény a felmentési esetek tekintetében, annál kisebb a munkáltatói jogkör gyakorlójának a mozgástere és mérlegelési joga, és ezzel így egyre magasabb a közszerzői pályabiztonságának mértéke is.

A Ktv. ugyan nem biztosította a köztisztviselők elmozdíthatatlanságát, azonban *taxatíván* meghatározta az egyes felmentési okokat.⁴² Kezdetben csak a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése, létszámcsökkentés, a tevékenység megszűnése, átszervezés, a feladatok ellátására való alkalmatlanság, valamint a nyugellátásra való jogosultság alapján kerülhetett sor a köztisztviselők felmentésére.⁴³ A későbbiekben ezeknek a köre további tényállásokkal bővült (például vezetői megbízás visszavonása).⁴⁴ A trend így nemcsak mennyiségi, de minőségi kérdéseket is érintett. A teljesség igénye nélkül kiemelhetjük ez utóbbi csoportból az Alkotmánybíróság által végül Alkotmányba ütközőnek ítélt *indokolás nélküli felmentést* a Ktv.-ben,⁴⁵ vagy a *méltatlanság* és a *bizalomvesztés* jogintézményét a Kttv.-ben.⁴⁶ Valamennyi jogintézmény közös jellemzője (volt), hogy tágabb körben biztosítanak (biztosítottak) mérlegelési lehetőségeket a szolgáltatók számára. A Kttv. a felmentési esetek *két nagy csoportját* különbözteti meg. Egyfelől rendelkezik azokról az esetekről, amikor a szolgáltató *dönthet* a felmentésről (például létszámcsökkentés), másfelől azokról az esetekről, amikor a szolgáltató *köteles* felmenteni a köztisztviselőt. Ahogy Petrovics Zoltán írja ez utóbbi halmaz kapcsán, egyfajta paradox helyzet jön létre azzal, hogy azokban az esetekben teszi a Kttv. kötelezővé a köztisztviselők felmentését, amikor valójában elkerülhetetlen egyfajta mérlegelés a szolgáltató részéről, hiszen a köztisztviselők személyével kapcsolatos történeti tényállások esetében szükséges azt is mérlegelni, hogy egyáltalán *fennállnak-e* a felmentés törvényi feltételei.⁴⁷

⁴¹ PETROVICS 2019, 177–179. Vö. GYÖRGY 2019, 124–125.

⁴² PETROVICS 2019, 185–191. Vö. GYÖRGY 2019, 124–125.

⁴³ Ktv. 17. § (1) bek.

⁴⁴ Életpálya-törvény 16. §. Vö. PETROVICS 2019, 187–188.

⁴⁵ Lásd például: MÉLYPATAKI 2013, 62–77.

⁴⁶ Kttv. 64., 64/A. §, 66. §, 76. § (2) bek.

⁴⁷ PETROVICS 2019, 186.

A Kit. alapvetően a Kttv.-ben megismert felmentési rendszert veszi alapul azzal, hogy a méltatlanságot és a bizalomvesztést megszünteti, amely helyette a kormánytisztviselő hivatása gyakorlására való *érdemtelenségéről* rendelkezik.⁴⁸ Az érdemtelenség indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve a munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet.⁴⁹ Érdemtelenségnek minősül a rendelkezések szerint, ha a kormánytisztviselő a munkahelyén kívül olyan magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy az őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, vagy a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi, és emiatt nem várható el, hogy jogviszonyát fenntartsák.⁵⁰ A Kit. a szabályozás objektivitásán összességében semmit sem változtat a Kttv.-ben jelenleg található tényállásokhoz képest, mindössze a törvényi tényállásokat egyszerűsíti, vonja egy „kalap” alá.⁵¹

A Kit. másik új jogintézménye a *feladatok hatékonyabb ellátásának biztosítása*,⁵² amelyet a bírósági joggyakorlat *minőségi cserének* nevez.⁵³ Amennyiben az álláshelyre meghatározott feladatokban olyan változás következik be, amelynek ellátására a kormánytisztviselő szakmai kvalitásai nem felelnek meg, a szerv az álláshelyet más kormánytisztviselővel betöltheti. A változás a szerv érdekkörében felmerülő ok lehet. Különösen ilyen oknak minősül, ha az a szerv feladatellátásának változásával függ össze.⁵⁴ A jogszabály fontos garanciális rendelkezéseket állapít meg a felmentés alkalmazására (kizárására), indoklására és a szolgálatadó – álláshely – felajánlási kötelezettségére nézve.⁵⁵

Ahogy a joggyakorlat-elemzés rámutat, a minőségi csere egyfajta *köztes felmondási indok*, amely részben a munkavállaló képességeivel, részben a munkáltató működésével összefüggő indokból következik.⁵⁶ Nem arról van szó, hogy a munkavállaló nem megfelelően dolgozik, hanem arról, hogy valamilyen objektív változás miatt a munkaköri feladatok megváltoznak, és új igényeket támasztanak a munkavállalóval szemben.⁵⁷ A bizonytalanság abból fakad, hogy a minőségi csere fogalmát nem a pozitív jog (így például a munka törvénykönyve) tartalmazza, hanem a *bírói joggyakorlat* alakította ki. A fogalom tisztázatlansága miatt, az elemzés követelményként határozza meg a minőségi cserére alapított felmondás indokolásának pontos megfogalmazását.⁵⁸ Az elemzés azt is kiemeli, hogy a bíró-

⁴⁸ Kit. 107. § (2) bek. a) pont.

⁴⁹ Kit. 109. § (1) bek.

⁵⁰ Kit. 109. § (2) bek.

⁵¹ Kérdésként vetődik fel, hogy mi a teendő abban az esetben, amikor a kormánytisztviselő magatartása hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben rombolja a jó közigazgatásba vetett bizalmat, a kormányzati igazgatási szerv jó hírnevét. A Kttv. szerint ezekben az esetekben méltatlansági eljárást kell lefolytatni, itt azonban erre nem kerülhet sor, ugyanis a Kit. nem ismeri a méltatlanság jogintézményét. Kizárásos alapon a fegyelmi felelősség körében kell a kérdésre további válaszokat keresnünk.

⁵² Kit. 108. §.

⁵³ *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata.*

⁵⁴ Kit. 108. § (1) bek.

⁵⁵ Kit. 108. § (2)–(6) bek.

⁵⁶ *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata.* 86.

⁵⁷ *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata.* 86.

⁵⁸ *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata.* 87.

ságok nem vizsgálhatják felül a felmondások célszerűségi vagy gazdálkodási indokait.⁵⁹ Felülvizsgálhatják ugyanakkor a felmondás *okszerűségét*, azaz azt, hogy milyen konkrét körülmény (például technológia változása) indokolta a munkavállaló minőségi cseréjét.⁶⁰ A változás bekövetkeztét a munkáltatónak kell *bizonyítania*.⁶¹ A minőségi csere *jogszerűségének további feltételei* vannak; így ilyen annak időszerűsége, a jóhiszemű és tisztességes eljárás követelményeinek való megfelelése, illetve az együttműködési, a tájékoztatói és a felajánlási kötelezettség betartása.⁶² Szakmai szempontból érdekes kérdés, hogy beszélhetünk-e *negatív minőségi cseréről*. A válasz alapvetően igen, abban az esetben, ha ezt okszerű körülmény támasztja alá. Konkrét működési változás nélkül ugyanakkor a felmondás okszerűsége, és így jogszerűsége is kérdéses.⁶³

Mindez ugyancsak arra utal, hogy a jogalkotó a szerv működése feltételeinek és az egyes álláshelyek kritériumainak (mint például *képesítési követelmények előírása*) kialakítását ezentúl sokkal inkább az egyes szolgáltató szervekre bízta, hiszen a munkaerő minőségi cseréjéről sem beszélhetünk a szerv érdekkörében bekövetkező változások vizsgálata nélkül.

6. KÖZSZOLGÁLATI PRAGMATIKA A JOGÁLLAMI PARADIGMÁKBAN

A jobbiztonság valamennyi *jogállami paradigmának* fontos eleme.⁶⁴ Az Alkotmánybíróság következetesen alakította ki a *jogállamiság* és egyik leglényegesebb részeként a *jobbiztonság* fogalmát.⁶⁵ A közzolgálati jogviszony szempontjából mindenekelőtt két lényeges alapvetést kell megtennünk, amelyekből a jobbiztonság pragmatikus részelemei levezethetők.

Egyrészt, alapvető jogállami követelmény, hogy „[...] *az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon [...] jogszabályok szabályozzák [...]*”.⁶⁶ Egyed István szerint a közigazgatásnak nemcsak tárgya és érdekeltje, hanem végzője is maga a köztisztviselő,⁶⁷ akinek közzolgálati jogviszonyára ugyanúgy érvényesek a jobbiztonság általános követelményei, mint a közigazgatási (és más egyéb) jogviszonyokra nézve.⁶⁸

Másrészt, „*a jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma*

⁵⁹ A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 88–89.

⁶⁰ A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 89–90.

⁶¹ A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 92.

⁶² A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 93–94.

⁶³ A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata. 95.

⁶⁴ VARGA Zs. 2017, 15–20. Idézi Tamás András, Petrétei József és Sólyom László definícióját.

⁶⁵ 43/1995. (VI. 3.) AB határozat; 5/1997. (II. 7.) AB határozat.

⁶⁶ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat.

⁶⁷ EGYED 2017, 164.

⁶⁸ Ezt később az AB közvetlenül, a közigazgatás személyi állománya vonatkozásában is megfogalmazta. 1068/B/2010. AB határozat.

címzettjei számára [...] a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.⁶⁹ Tehát a közszolgálat működésének követelménye az is, hogy a közszolgálati jogszabályokat a kiszámíthatóság, előreláthatóság és az egyértelműség jellemzi.

6.1. A közszolgálat törvénynek alávetett működése

Az első általános alapelv a törvényesség követelménye. A közigazgatás törvénynek való alárendeltségéből,⁷⁰ – valamint a közszolgálati jog közjogi és foglalkoztatási jellegéből – következik,⁷¹ hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntések anyagi és eljárási jogi kereteit. Ehhez szükséges megteremteni azokat a garanciákat és feltételeket, amelyek hozzájárulnak a szakmai és törvényes szempontból is megalapozott munkáltatói döntések meghozatalához.⁷²

6.2. A jogszabályok kiszámíthatósága, a jogkövetkezmények előreláthatósága

A közszolgálati jogviszony stabilitása az alapjogok gyakorlásához kialakított törvényi feltételrendszerben vizsgálható.⁷³ Ilyenek a törvény által szabályozott előmeneteli rend, a törvényben biztosított illetmények, illetve a kiszámítható és biztonságos életpálya.⁷⁴ Kiss György hangsúlyozza, – ezzel egyébként összhangban –, hogy közszolgálati életpályáról csak akkor beszélhetünk, ha jogszabályokban, objektív közszolgálati jogviszonyokban öltének testet azok a jogok és kötelezettségek, amelyeket a magánmunkajog a felek megállapodására bíz.⁷⁵ Közszolgálati jogviszonyokban a jogviszony „diktált” tartalmát⁷⁶ tehát döntően nem a felek megállapodása, hanem kógens jogi normák, jogszabályok kell hogy meghatározzák.⁷⁷ Minthogy különleges, köz szolgálatára létesített, közszolgálati jogviszonyokról (közjogi jelleg) van szó,⁷⁸ a köztisztviselőket többletkötelezettségek terhelik a munkavállalókkal szemben, munkaviszonyuk tartalmához képest. Ennek ellentételezéseként, – a versenyszféra átlagkereseti viszonyainak ellensúlyozásaként és a közsféra komparatív előnyeként – bizonyos többletjogosultságok illetik meg a köztisztviselőket. Egyúttal azonban

⁶⁹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

⁷⁰ 833/B/2003. AB határozat.

⁷¹ Először ezt a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat vizsgálta.

⁷² 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

⁷³ 833/B/2003. AB határozat.

⁷⁴ 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

⁷⁵ Kiss György 2018. március 22-én, „Az életpálya fogalmáról” tartott szekció-előadása alapján.

⁷⁶ HAZAFI 2019, 78–80.

⁷⁷ Az életpálya fogalmának elemzéséről, és annak közszolgálati jogi és magánmunkajogi szabályozásban fellelhető különbségeiről lásd: HAZAFI 2019, 78–80.

⁷⁸ Kttv. 36. § és Áttv. 2. §.

nemcsak különleges, hanem *tartós* – függő és önállótlan – jogviszonyokról (foglalkoztatási jelleg)⁷⁹ beszélünk – akárcsak a versenyszféra magánmunkajoga esetében is –, amelyekben ki kell egyenlíteni a szolgáltató és a szolgáltatóval között fennálló, egyenlőtlen munkajogi-hatalmi viszonyokat.⁸⁰ A törvényben biztosított illetmények vonatkozásában utalnunk kell az *egyenlő munkáért egyenlő bér elvével* kapcsolatban kialakított jogértelmezésre. Ennek sérelméről ugyanis csak abban az esetben beszélhetünk, ha a jogalkotó önkényesen, észszerű indokok nélkül, az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között tesz különbséget.⁸¹ Az egyes közszolgálati foglalkoztatási jogállások közötti eltérések ebből következően nem hasonlíthatók össze.⁸² A köztisztviselők besorolása azonban nem változtathatatlán, hiszen az szerzett jogot⁸³ nem sért, és így a teljesítménytől független javadalmasítás nem számít alanyi jognak.⁸⁴

6.3. A jogok tényleges érvényesülése, a jogok bíróság általi kikényszeríthetősége

A köztisztviselők bírósághoz fordulásának jogával kapcsolatban különösen azt kell hangsúlyoznunk, hogy a *hatékony bírói jogvédelemhez* önmagában a bírói út megléte⁸⁵ még nem lehet kielégítő feltétel. E jog érvényesülése attól is nagymértékben függ, hogy a bíróság mit és milyen mértékben vizsgálhat felül.⁸⁶ Tehát a bírósághoz fordulás joga egyrészt eljárási, másrészt anyagi jogi igényeket támaszthat, ami kihatással lehet a jogvédelem hatékonyságára is.⁸⁷ Hiszen nem mindegy, hogy a jogorvoslat pusztán formális jogszerűség vizsgálatára szorítkozik, vagy tartalmi szempontokat is az értékelése alá vonhat.

7. KÖVETKEZTETÉSEK

A személyzeti politikáról vallott *kormányzati felfogás* megváltozott. Ez a paradigmaváltás az állam működtetésének, a kormányzásnak, valamint egyéb társadalmi változásoknak köszönhetően következett be. A *paradigmaváltás* középpontjában a közigazgatás két egymással sok esetben versengő alapértéke, a *stabilitás* és a *hatékonyság* egymásnak ellentmondó és feloldhatatlannak tűnő „harca” áll. Amíg a rendszerváltás korszakában, a demokratikus jogállami berendezkedés kialakítása során a stabilitás – ennek eredőjeként többek

⁷⁹ Amelyben a szolgáltató foglalkoztatási és díjfizetési (fő) kötelezettséggel tartozik, munkavégzés ellenében.

⁸⁰ Kun Attila ezt az emberképet „*humánus*” – szemléletnek nevezi. KUN 2017, 101–102.

⁸¹ 43/B/1992. AB határozat.

⁸² 3222/2017. (IX. 25.) AB határozat.

⁸³ Kiss György kiemeli, szerzett jogokról nem beszélhetünk a közszolgálati jogviszonyokban.

⁸⁴ 917/B/2005. AB határozat.

⁸⁵ A döntés tárgyát képező esetben a szakmai munka – diszkrecionális – értékelése alapján még formálisan sem volt lehetőség bírósági út igénybevétele.

⁸⁶ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

⁸⁷ 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

között a szakmaiság, a politikasemlegesség, az érdek, a pályabiztonság – került a kormányzati személyzeti politika homlokterébe, addig napjainkban a közszolgálat hagyományos felfogása átértékelődött, és ahogy Kis Norbert fogalmaz, a „*technokrata-szakértő közigazgatásnak egyre kisebb szerep jut*”.⁸⁸ Ez azonban nemcsak a kormányzás és bürokrácia átalakulásával, de a *munkaerőpiacon tapasztalható trendekkel*, a közszféra és a magánszféra között egyre élesebben meghúzódó határvonalakkal is összefüggésben áll. A közszféra és a magánszféra között folyamatosan szétnyílik a kereseti olló,⁸⁹ a munkaerőpiaci kitettség növekszik,⁹⁰ miközben a közigazgatás kiadásai szintén csak növekednek.⁹¹ A közszolgálati rendszer kialakításakor az „*érdem, kiszámíthatóság, biztonság*” hármas követelményrendszerét hangsúlyozták a témával foglalkozó szakértők, és a Ktv. ennek alapján alakította ki többnyire a pragmatikaelemek szabályozását; a köztisztviselők kiválasztását, pályabiztonságát, előmeneteli, valamint illetményrendszerét. A zártabb közszolgálat jegyeit a kormányzati személyzetpolitika fokozatosan lebontotta és megnyitotta, miközben a stabilitás helyett a hatékonyságot helyezte előtérbe, ezzel engedve a társadalmi folyamatok szorító hatásainak, lehetővé téve a közszolgálati személyzeti rendszer rugalmasabb alkalmazkodását más társadalmi alrendszerekhez. Ennek legalapvetőbb eszköze a *kötött törvényi szabályozás relativizálása*, az egyes *szolgálatadók szabadságának növelése* volt. A munkáltatói szabadság növelésére a jogalkotó két lehetőség közül választhatott; a munkáltatói jogkör gyakorlójának *diszkrecionális* vagy *mérlegelési jogkörét* bővítette. A jogbiztonság közszolgálati pragmatikára vetített értelmezése döntően három pilléren nyugszik; a *közszolgálat törvénynek alávetett működésén*, a *jogszabályok és jogkövetkezmények kiszámíthatóságán*, illetve a *jogok tényleges érvényesülésén és kikényszeríthetőségén*. Ezekhez igazodóan összességében nagyon fontos, hogy a munkáltatói szabadság térnyerése mellé olyan jogi keretrendszer épüljön ki, amely a pragmatikus jogbiztonság és a közszolgálati pragmatika minimumkövetelményeinek biztosítására is alkalmas.

⁸⁸ Kis 2018.

⁸⁹ HAZAFI 2015b, 16.

⁹⁰ HAZAFI 2015a, 105–106.

⁹¹ Kis 2018.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. EGYED István (2017): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Dialóg Campus. [A Szent István Társulat 1947-es kiadása alapján.]
2. GYÖRGY István (2009): Volt egyszer egy Konceptió I. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 13–17.
3. GYÖRGY István (2011): A közszolgálat Lőrincz Lajos munkásságában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 72–76.
4. GYÖRGY István (2019): Kormányzati személyzetpolitika és közszolgálati pragmatika. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
5. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *A polgári típusú köztisztviselői rendszer kialakítása előkészítésének és bevezetésének teendői*. (megjelenés alatt)
6. HAZAFI Zoltán (2009): Volt egyszer egy Konceptió II. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 18–23.
7. HAZAFI Zoltán (2015a): A jogi szabályozás és az emberierőforrás-gazdálkodás összefüggései a közszolgálatban. In SZABÓ Szilvia – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar.
8. HAZAFI Zoltán (2015b): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. *Hadtudomány*, 25. évf. e. ksz. 12–20.
9. HAZAFI Zoltán (2019): A közszolgálati életpálya. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Kormányzati személyzetpolitika*. Budapest, Dialóg Campus.
10. KIS Norbert (2018): Hatékonyság a közigazgatásban. *Magyar Idők*, 2018. október 9.
11. KUN Attila (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 88–105.
12. LINDER Viktória (2018a): Az előmenetel (karrier) a közszolgálatban. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
13. LINDER Viktória (2018b): A közszolgálati pálya biztonsága. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
14. LŐRINCZ Lajos (2000a): Kiválasztás a közigazgatásban I. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6. sz. 8. 321–337.
15. LŐRINCZ Lajos (2000b): Kiválasztás a közigazgatásban II. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 8. sz. 449–456.
16. LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, harmadik, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC.
17. LUDÁNYI Dávid: Csehország, Szlovákia. In KISS György – HAZAFI Zoltán szerk.: *Összehasonlító európai közszolgálat*. (megjelenés alatt)
18. MÉLYPATAKI Gábor (2013): Az indokolásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. évf. 2. sz. 62–77.
19. PETROVICS Zoltán (2019): A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In KISS György szerk.: *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. 177–200.
20. VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.

Jogi források

1. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
2. 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról
3. 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
4. 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
5. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
6. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
7. 2019. évi CIX. törvény a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról
8. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
9. 9/1992. (I. 30.) AB határozat
10. 25/1992. (IV. 30.) AB határozat
11. 43/B/1992. AB határozat
12. 43/1995. (VI. 3.) AB határozat
13. 5/1997. (II. 7.) AB határozat
14. 39/1997. (VII. 1.) AB határozat
15. 833/B/2003. AB határozat
16. 917/B/2005. AB határozat
17. 8/2011. (II. 18.) AB határozat
18. 5/2013. (II. 21.) AB határozat
19. 3222/2017. (IX. 25.) AB határozat
20. 1012/1994. (II. 16.) Korm. határozat a személyi illetmény jóváhagyásának rendjéről
21. T/3610. számú törvényjavaslat a kormányzati igazgatásról
22. 507. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról
23. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény – T/3631. számú törvényjavaslat részletes indokolása

Egyéb források

1. *A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata*. Kúria, a joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentése.
2. *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* (1990). Belügyminisztériumi Szakértőbizottság.

Ludányi Dávid, egyetemi tanársegéd, a közszolgálati jog oktatásával és kutatásával foglalkozik. Tanulmányait a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen végezte, 2015-ben igazgatásszervező, majd 2017-ben közigazgatási szakértő képesítést szerzett. Jelenleg doktori tanulmányait folytatja, amelynek keretében a közszolgálati jogviszony jellemzőit kutatja. 2017-ben első helyezést ért el a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Közigazgatási Jogi Tagozatában.

Péter Nagy

DIE FACHLITERATUR ZUR VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT IN UNGARN¹

The Literature of the Administrative Jurisdiction in Hungary

Nagy, Péter tanársegéd / wissenschaftlicher Assistent, doktorandusz / Doktorand
Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar / Károli-Gáspár-
Universität der Reformierten Kirche, Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften,
nagy.peter@kre.hu

Der Artikel analysiert die zum Thema der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit veröffentlichte Fachliteratur von den Anfängen bis heute. Es wurden nach wissenschaftlichen Methoden verfasste Werke gesammelt, die verschiedenen publizistischen Schriften und Zeitungsartikel wurden nicht berücksichtigt. Die ungarische Fachliteratur der Verwaltungsgerichtsbarkeit begann mit der Arbeit von Győző Concha aus dem Jahr 1877. Während des Bestehens des Richterforums war die wichtigste Frage seine Umwandlung in ein zweistufiges. Nach der Zeit des Sozialismus wurden ab dem Systemwechsel erneut zahlreiche Beiträge zu diesem Thema veröffentlicht, das wegen der Gesetzgebung im Jahr 2010 mehr und mehr in den Mittelpunkt des Interesses rückte.

SCHLÜSSELWÖRTER:

Bibliografie, Rechtsgeschichte, Verwaltungsgeschichte, Fachliteratur, Verwaltungsgeschichtshof

¹ Die Arbeit wurde im Rahmen des Prioritätsprogramms mit der Kennnummer KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 und dem Titel „Entwicklung des Öffentlichen Dienstes mit dem Ziel einer Guten Öffentlichen Verwaltung“ an der Károli-Gáspár-Universität der Reformierten Kirche im Auftrag der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst angefertigt.

A tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodás témájában megjelent szakirodalmat vizsgálja a kezdetektől napjainkig. A tudományos módszerrel írt művek kerültek gyűjtésre, a különböző publicisztikák, napilapokban megjelenő cikkek ebből az összefoglalásból kimaradtak. A közigazgatási bírászkodás magyar szakirodalmá Concha Győző 1877-es munkájával kezdődött. A bírói fórum fennállása idején a legfontosabb kérdés a bírói fórum két fokúvá tétele volt. A szocializmus időszakát követően a rendszerváltástól kezdve a téma újból számos publikációban jelent meg, amely a 2010-es évek jogalkotása miatt még jobban a figyelem középpontjába került.

KULCSSZAVAK:

bibliográfia, jogtörténet, közigazgatási bíróság, közigjogtörténet, szakirodalom

The study examines different scientific literatures published about the Hungarian administrative jurisdiction from the beginning to the present day. Besides the scientific papers were collected, other kind of publications, such as articles in newspapers have been omitted from it. The literature of Hungarian administrative jurisdiction began in 1877 with Győző Concha's paper. The most important issue was to make the two levels judicial forums during the existence of the judicial forum. After the period of socialism and the democratic transition the topic occurred again in numerous publications, which was even more the centre of attention because of the legislation in the 2010s.

KEYWORDS:

bibliography, history of law, administrative court, public history, scientific literature

1. DIE GEBURTSTUNDE DER UNGARISCHEN FACHLITERATUR ZUR VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Die Anfänge der ungarischen Fachliteratur der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind relativ gut einzugrenzen: Die erste diesbezügliche Abhandlung war die 1877 in einem selbstständigen Band erschienene Arbeit von Győző Concha mit dem Titel „*Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Relation zur Verfassungsmäßigkeit und zum Individualrecht*“. Diese Veröffentlichung war zugleich ein wichtiger Meilenstein des Themas. In der vorangegangenen Periode tauchte das Thema eher im Rahmen politischer Diskussionen auf. Auf diese Weise kam es aber immer öfter in Zeitschriften und Tageszeitungen zur Sprache. „*Die bittere Lehre aus den parlamentarischen Diskussionen des frühen Dualismus war, dass wissenschaftliche Aspekte bei verfassungsrechtlichen Fragen in Verbindung mit dem Einbringen von Gesetzesentwürfen durch die Regierung kaum eine Rolle spielten.*“² Für die seinerzeitige Regierung waren die während des Dualismus entstandenen Werke entscheidend. Die Opposition dagegen bezog sich eher auf die Arbeiten von Lajos Kossuth, die dieser während seiner Emigration verfasst hatte. Die im Abgeordnetenhaus am häufigsten zitierten Zeilen im Zusammenhang mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit waren die Zitate von József Eötvös, die ein Bekenntnis zum Vorrang der richterlichen Macht darstellten.³

Eine ähnliche Wirkung hatte die 1875 erschienene, von Lajos Takács übersetzte Arbeit Rudolf von Gneists mit dem Titel „*Der Rechtsstaat*“.⁴ Zu erwähnen sind noch die theoretische Analyse von Béla Grünwald, „*Unsere Verwaltung und die Freiheit*“⁵ und das politische Handbuch von Gyula Kautz, in dessen nach 1876 erschienenen Ausgaben diese Frage kurz erörtert wird.⁶

Die bereits erwähnte Arbeit des jungen Győző Concha⁷, die auf besondere Resonanz traf, diskutierte diese Frage in sechs Kapiteln und drei gedanklichen Einheiten. Als erstes skizzierte er die Entwicklungsgeschichte des richterlichen Schutzes durch das öffentliche Recht. Es folgte der rechtstheoretische Teil, und zum Schluss stellte er seine theoretischen Experimente einer positiven Gesetzgebung und seine eigenen Lösungsvorschläge vor.

Die Arbeit von Lajos Gruber aus dem Jahr 1877 untersuchte die Theorie der Verwaltungsgerichtsbarkeit hauptsächlich nach rechtsgeschichtlichen und rechtsvergleichenden Aspekten. Wie er bereits im Vorwort schrieb, hatte die Budapester Königliche Universität für das akademische Jahr 1876/77 eine Ausschreibung zu diesem Thema veröffentlicht. Gruber beabsichtigte die oben genannte Arbeit, bestehend aus verschiedenen, in Zeitschriften erschienenen Studien, bei dieser Ausschreibung einzureichen. Als er mit seiner Arbeit anfang, hatte sich noch niemand mit dem Thema auseinandergesetzt. Unterdessen

² STIPTA 1997, 121.

³ EÖTVÖS 1851.

⁴ GNEIST 1872, VI, 275.

⁵ GRÜNWARD 1876, [2], 143.

⁶ KAUTZ 1877³, 398–409.

⁷ CONCHA 1877, 123.

publizierte aber Concha seine Studie.⁸ Zu dieser Thematik hat Gruber zwischen 1877 und 1884 noch zahlreiche Artikel veröffentlicht, die nicht nur die Realisierbarkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn, sondern auch europäische Beispiele analysierten.⁹

Als bedeutender ungarischer Autor dieser Ära gilt auch Rezső Dell'Adami, der am 9. Mai 1880 bei der Vollversammlung des Ungarischen Juristenvereins einen Vortrag zum Thema Justiz und Reformen der Verwaltung im Hinblick auf die Gewaltenteilung hielt.¹⁰ Die Aussagen Dell'Adamis wurden später von Győző Concha in der Zeitschrift *Magyar Igazságügy* [Ungarische Justiz] kritisiert.¹¹ Ignác Kuncz untersuchte in mehreren Abhandlungen die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus staatstheoretischer und rechtsphilosophischer Sicht.¹²

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit war auch eines der Kernthemen der Achten Ungarischen Juristenversammlung 1882.¹³ Eine Stellungnahme im Voraus gab lediglich Győző Concha ab.¹⁴ Der Vortragende war Gyula Lánczy¹⁵, aber auch Rezső Dell'Adami, Kálmán Kovács und Antal Günther ergriffen das Wort. Schließlich haben die Teilnehmer den Vorschlag von Gyula Lánczy mit kleineren Änderungen angenommen.

Károly Kmety hielt am 7. März 1891 im Rahmung der Vollversammlung der Ungarischen Juristenvereinigung einen Vortrag „Über die Regelung der Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte“.¹⁶ Gyula Csillag hielt im selben Jahr am 18. April, basierend auf dem Vortrag von Kmety, eine kurze Rede, bei der er sich mit dem Platz der Verwaltungsgerichte in der Theorie der Gewaltenteilung auseinandersetzte und sich für die „Spezialverwaltungsgerichte“ stark machte.¹⁷ In derselben Sitzung meldete sich auch Zsigmond Reichard zu Wort und versuchte die Frage zu beantworten, ob die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts auf die generelle oder die aufzählende Art und Weise festgelegt werden solle.¹⁸

Der von Károly Hieronymi vorgeschlagene Gesetzesentwurf – eingereicht am 29. November 1893 – löste heftige Diskussionen aus.¹⁹

Die Ungarische Juristenvereinigung beschäftigte sich im Januar 1894 bei jeder Vollversammlung in einer Vortragsreihe, die große Aufmerksamkeit auslöste, mit dem Thema Verwaltungsgerichtsbarkeit. In dieser teilten anerkannte theoretische und praktische

⁸ GRUBER 1877b, XVI, 495.

⁹ GRUBER 1877a. GRUBER 1877c, 22–45.

¹⁰ DELL'ADAMI 1880, 1–32.

¹¹ CONCHA 1880, 555–561.

¹² KUNCZ 1884, 49–50. KUNCZ 1887, 27. KUNCZ 1878.

¹³ MARKÓ 1882, 350–352.

¹⁴ CONCHA 1881, H. 5, 359–392. H. 6, 465–491.

¹⁵ LÁN CZY 1883, 27–49.

¹⁶ KMETY 1891, 37.

¹⁷ CSILLAG 1891, 7.

¹⁸ REICHARD 1891, 17.

¹⁹ *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat* [Gesetzesentwurf über die Verwaltungsgerichte], 1893, 1–11. *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat bizottsági tárgyalása* [Die Ausschlussdebatte zum Gesetzesentwurf über die Verwaltungsgerichtshöfe]. 1894, 2–3.

Experten wie Győző Concha, Zsigmond Reichard,²⁰ Gyula Lánczy,²¹ Károly Némethy und György Lukács²² ihr Wissen mit den zahlreichen Interessenten. An der darauffolgenden Debatte nahmen Győző Concha, Zsigmond Reichard, Gyula Lánczy, Károly Némethy, György Lukács und Károly Neumann teil. Laut der Bewertung durch János Martonyi „trugen ihre Ausführungen in großem Maße zur Klärung der theoretischen Aspekte bei und ebneten wirkungsvoll den Weg für ein Gesetz zur Errichtung eines Verwaltungsgerichts. Insbesondere trugen sie dazu bei, dass die Regierung von der Idee, eine untere Instanz in der Organisation der Gerichtshöfe einzurichten, Abstand nahm.“²³

2. FACHLITERATUR ÜBER DIE VERABSCHIEDUNG DES VERWALTUNGSGERICHTSBARKEITSGESETZES

Nachdem Sándor Wekerle 1896 von Kaiser Franz Joseph an die Spitze des Verwaltungsgerichts ernannt wurde, erschien eine Reihe von Fachartikeln – erst über die Anfänge und später auch über die Bewertung der ersten Jahre des Verwaltungsgerichts.

In der Periode nach der Verabschiedung des Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetzes wurden verschiedene Kommentare und Erläuterungen veröffentlicht. Hier sind insbesondere die Arbeiten von Károly Némethy, Dezső Falcsik und László Zabulik hervorzuheben.²⁴ Zabulik hat im ersten Schritt den Gesetzestext mit Kommentaren versehen und später einen 200 Seiten langen Wegweiser dazu veröffentlicht. Károly Kmety publizierte das umfassende Handbuch zum Verwaltungsrecht, in dem er dem Verwaltungsgericht ein eigenes Kapitel widmete.²⁵

1901 analysierte Nándor Baumgarten²⁶ in einem Vortrag vor der Vollversammlung der Ungarischen Juristenvereinigung die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Bereich der Bahnangelegenheiten, über die damals mehrere juristische Fachzeitschriften berichteten.

1903 erschien das alphabetische Handbuch über die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts von Kálmán Mészáros, das auch die praktische Rolle des Finanzverwaltungsgerichts beschrieb.²⁷

²⁰ CONCHA u. REICHARD 1894, 23.

²¹ LÁNCZY 1894, 27.

²² NÉMETHY u. LUKÁCS 1894, 36.

²³ MARTONYI 1972, 6.

²⁴ NÉMETHY 1897, X, [2], 368. FALCSIK 1897, 203. ZABULIK 1897, IV, 377. Spätere Sammlung: TÉRFI 1910, 1025.

²⁵ KMETY 1897, 211–249.

²⁶ BAUMGARTEN 1901, 1–56.

²⁷ *A közigazgatási Bírósági Döntvények és elvi jelentőségű határozatok Betűsoros Kézikönyve 1884–1902. évekről* [Das alphabetische Handbuch der gerichtlichen Entscheidungen und prinzipiell bedeutenden Beschlüsse aus den Jahren 1884–1902]. 1903.

Elek Boér veröffentlichte seine Monografie zum Thema Verwaltungsgerichtbarkeit erstmals 1903 und in stark überarbeiteter Form 1907.²⁸ Im Vorwort der ersten Ausgabe machte er deutlich, dass die Diskussionen der Jahrhundertwende insbesondere vom subjektiven öffentlichen Recht beherrscht waren. Die Frage, die das Buch zu beantworten versuchte, war, ob das subjektive öffentliche Recht existiert, und wenn ja, ob es möglich ist, dieses im Bereich des Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schützen. Bei seiner Analyse wählte er als Ausgangspunkt die gegensätzlichen Auffassungen von Geist und Bähr. In der von Grund auf überarbeiteten zweiten Ausgabe teilte er das Thema in zwei wichtige Aspekte auf: Im ersten (allgemeinen) Teil behandelte er die Ziele, den Gegenstand und die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Im zweiten (spezifischen) Teil analysierte er die ungarische Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihr Prozessverfahren.

Erst Anfang des 20. Jahrhunderts gab es, als Reflexion der Praxis, vermehrt Entscheidungen und Änderungsvorschläge.²⁹ Nachdem Wekerle erneut in der Landespolitik aktiv geworden war, wurde 1906 Gyula Wlassics für den Posten des Präsidenten des Verwaltungsgerichts gewählt. Diese Änderung wurde auch durch die relevanten Fachzeitschriften aufmerksam mitverfolgt, und so widmeten sie der Person des neuen Präsidenten einige Beiträge.³⁰ Es ist insbesondere der in der *Jogtudományi Közlöny* [Rechtswissenschaftliche Mitteilungen] anonym erschienene kurze Beitrag zu erwähnen, der (wahrscheinlich um den Standpunkt der Redaktion zu verdeutlichen) im Plural formuliert ziemlich konkrete Erwartungen in Richtung des neuen Präsidenten³¹ kommunizierte, wie zum Beispiel die Realisierung der Trennung vom Gericht und politische Absichten durch Änderung und Ergänzung des Verwaltungsgerichtsbarkeitsgesetzes.

Die 1906 veröffentlichte Abhandlung von Dezső Hattyuffy erörterte, inwiefern die Komitate hinsichtlich ihrer richterlichen Kompetenz einem gesonderten Oberverwaltungsgerichtshof untergeordnet werden sollten, um die Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu garantieren. Für die Organisation war das in ihrer damaligen Form nicht möglich gewesen, da sie zu diesem Zeitpunkt in ihrer Handlungsmacht sehr eingeschränkt war.³²

Im November 1907 hielt Elek Boér bei einer Vollversammlung der Ungarischen Juristenvereinigung einen Vortrag, in dem er das Verwaltungsgericht würdigte. Gleichzeitig forderte er, dass es den Munizipien möglich sein müsse, Schutz durch das Verwaltungsgericht in Anspruch zu nehmen. Er war der Auffassung, dass das Verhältnis der Munizipien weder zur Regierung noch zur staatlichen Verwaltung hinreichend geklärt sei. In diesem Bereich stand dem Verwaltungsgericht nur ein kleiner Kompetenzbereich zur Verfügung.

²⁸ BOÉR 1907, X, 303.

²⁹ ZABULIK 1901, [2], 53.

³⁰ *A m. kir. közigazgatási bíróság új elnöke. Wlassics Gyula* [Der neue Präsident des ungarischen königlichen Verwaltungsgerichts, Gyula Wlassics]. 1906, 2–3.

³¹ *A kir. közigazgatási bíróság új elnöke* [Der neue Präsident des ungarischen königlichen Verwaltungsgerichts]. 1906, 139–140.

³² HATTYUFFY 1906, 1–2.

Laut Boér wäre der wesentlichste Vorteil einer Änderung gewesen, dass sich die Selbstverwaltungen auf diese Weise mithilfe rechtsstaatlicher Methoden den zur Gesetzeswidrigkeit neigenden zentralen Organen würden widersetzen könnten.³³

In seiner Studie „*Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der ersten Instanz*“ berichtete István Egyed über die Anfänge der jahrzehntelangen Diskussion zum Thema Befugnisse und Überlastung des Verwaltungsgerichts. Als das Verwaltungsgericht eingerichtet wurde, war seine Zuständigkeit taxativ eingeschränkt, und so hatte die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn „*das Wesen eines auf bestimmte Fälle begrenzten Instituts*.“ Diese Einzelaufzählung erwies sich mit der Zeit aber als nicht ausreichend, und von Jahr zu Jahr wurden durch eine Reihe von Gesetzen und Ministerialerlässen dem Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsgerichts immer wieder neue Fälle zugeordnet. 1916 kämpfte das aus 40 Mitgliedern bestehende Gericht mit anhaltender Überlastung. Die Erhöhung der Anzahl der Richter war aber durch das Wesen des Gerichts nicht durchsetzbar. In der Periode davor trieben die neuen Wekerle-Steuer Gesetze die Richter bis an ihre Auslastungsgrenze. Gyula Wlassics sprach sich offen gegen die negativen Konsequenzen aus. In seiner Studie – erschienen 1912 in der Zeitschrift *Jogállam* [Rechtsstaat] – zeigte er die unreal hohe Anzahl von Fällen auf: Bereits 1909 lag diese in Ungarn um die 40 000, während das österreichische Verwaltungsgericht nur 15 000 Fälle bearbeiten musste.³⁴

Wichtige Quellen aus dieser Zeit sind, neben den wissenschaftlichen Artikeln von Gyula Wlassics, auch die Mitschriften seiner zu Beginn eines jeden Jahres gehaltenen Reden.³⁵ Auch Artikel, die anlässlich bedeutsamer Jahrestage erschienen sind, enthalten viele relevante Information, unter anderem Kritiken sowie Zahlen, Themen und Beziehungen zwischen den bestehenden Problemen. Diese Publikationen wurden von den hinter den Zeitschriften stehenden Fachgesellschaften veröffentlicht.³⁶

3. DAS VERWALTUNGSGERICHT NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG

1922 feierte das Verwaltungsgericht sein 25-jähriges Bestehen. Das nahm Károly Némethy zum Anlass, um die bisherigen Erkenntnisse in einem Artikel in der *Magyar Közigazgatás* [Ungarische Verwaltung] aufzuzeigen. In dieser Veröffentlichung skizzierte er die beiden wichtigsten Problembereiche, die bereits bei der Formulierung des Gesetzes vorhanden waren: die Fragenkomplexe zur Organisation und zur Zuständigkeit. Es war absehbar, dass es unmöglich ist, einen vollkommenen Rechtsschutz zu gewähren, wenn eine unvollständige Organisation, das heißt ein mit unzureichender Entscheidungsmacht ausgestattetes Gericht, sowie eine unvollständige taxativ festgelegte Zuständigkeitsdefinition, also

³³ BOÉR 1908, 1–46.

³⁴ EGYED 1916, 188–221.

³⁵ WLASSICS 1912, 32–43.

³⁶ *Wlassics, Gyula jubileuma* [Jubiläum von Gyula Wlassics]. 1915, 239.

ohne eine Grundsatzdefinition, vorhanden ist. Er betonte mit Nachdruck, all das könne vor einer Reform der Verwaltungsorganisation nicht verwirklicht werden.³⁷

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die Eröffnungsreden der Präsidenten regelmäßig und wegweisend. Oft veröffentlichten die Fachzeitschriften dazu ein kurzes Fazit, das in vielen Fällen auch in Tageszeitungen Diskussionen generierte.

Unter den Experten der Rechtswissenschaften waren die Hauptprobleme im Bereich Verwaltungsgerichtsbarkeit unverändert die Restrukturierung der Organisation und die Anpassung der Zuständigkeiten an die realen Anforderungen. Die meisten Artikel und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen behandelten vor allem die Frage um den Ausbau einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese Publikationen begleiteten mit variierender Intensität die ganze Ära. Gyula Wlassics formulierte es in einem seiner 1924 veröffentlichten Artikel so, dass das Ziel die Entlastung sein müsse, und erst wenn das erreicht sei, sei die Erweiterung der Befugnisse des Verwaltungsgerichts möglich.³⁸ Die diesbezüglichen wissenschaftlichen Abhandlungen erörterten außer der Hauptproblematik auch etliche Detailfragen.

Nachdem Gyula Wlassics 1935 – nach fast 30 Jahren – den Posten des Präsidenten des Verwaltungsgerichts verließ, wurde Endre Puky zum neuen Präsidenten ernannt. Neben seinen Eröffnungsreden veröffentlichte er auch eine Reihe von wissenschaftlichen Arbeiten.

Kaum 22 Jahre alt war János Martonyi 1932 bei der Veröffentlichung seines ersten Beitrags zum Thema mit dem Titel *„Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre neuzeitliche Entwicklung“*.³⁹ Er publizierte im Laufe seiner Karriere zahlreiche weitere bedeutende wissenschaftliche Artikel.⁴⁰ Nach Meinung von István Szűcs engagierte sich von den Rechtsexperten am intensivsten Martonyi beim Thema Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiet der Staats- und Rechtswissenschaften.⁴¹ Er untersuchte unter anderem auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit einiger europäischer Länder wie zum Beispiel Frankreichs, der Tschechoslowakei und des nationalsozialistischen Deutschland.⁴²

József Pap stellte die Zusammenfassung seines Vortrags vom April 1940 in der Sitzung der Ungarischen Juristenvereinigung mit dem Titel *„Der richterliche Rechtsschutz in der Verwaltung“* vor.⁴³

Diese Ära brachte einige Arbeiten hervor, in denen die die Verwaltungsgerichte betreffende Rechtsausübung und ihre für die Rechtstheorie bedeutsamen Entscheidungen gesammelt oder analysierten wurden.

Nach dem Rücktritt von Puky übernahm den Posten des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs erst Iván Rakovszky, später Endre Borsos.

³⁷ NÉMETHY 1922, 1–2.

³⁸ WLASSICS 1924, 1–7.

³⁹ MARTONYI 1932, 80.

⁴⁰ MARTONYI 1939b, 158. MARTONYI 1940, 148–160. MARTONYI 1944, 23.

⁴¹ SZŰCS 1980, 373.

⁴² MARTONYI 1934, 546–567. MARTONYI 1938, 48–56. MARTONYI 1939a, 105–119.

⁴³ PAP 1940, 143–159.

János Csorba hielt seine Antrittsrede als Präsident des Verwaltungsgerichts über die verfassungsschützende Rolle der Organisation am 18. Juni 1945.⁴⁴ Der Sonderdruck der Rede bezeugt, dass laut Csorba die in den chaotischen Zeiten des Krieges in der Minderheit gewesenen Kreise die Macht auch wegen der damaligen öffentlich-rechtlichen Zustände ergreifen und ihre Tätigkeit expandieren konnten. Eines seiner erklärten Ziele war die Ausweitung des Rechts des Verwaltungsgerichts, Verordnungen zu prüfen. Er war der Auffassung, dass oft ein präventiver Schritt notwendig wäre, um größere Rechtsverletzungen zu verhindern. Er stellte fest, dass, sofern in der Zukunft kein Raum für eine etwaige Entwicklung einer Diktatur bleiben sollte, das Verwaltungsgericht in einen öffentlich-rechtlichen Gerichtshof umgewandelt werden und in jeder öffentlich-rechtlichen und verwaltungsrechtlichen Frage als höchste Instanz die Urteilsmacht haben müsste. Eine wesentliche Neuerung hätte darin bestanden, dass auch dann ein Verfahren hätte eingeleitet werden können, wenn es das öffentliche oder staatliche Interesse erforderte, und nicht ausschließlich im Falle einer konkreten Beschwerde.⁴⁵

In den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg sind noch einige einschlägige Texte erschienen. Eine Vorstellung der ungarischen Verwaltung, publiziert von Andor Csizmadia und Sándor Karcsay, widmete sich unter anderem auch dem Verwaltungsgericht.⁴⁶

József Szabó veröffentlichte 1946 eine umfassende Arbeit mit dem Titel „*Demokratie und Verwaltungsgerichtsbarkeit*“.⁴⁷ Die Arbeit mit einem Umfang von fast 300 Seiten gliederte sich in drei große Bereiche. Im ersten Teil stellte Szabó die Grundlagen der Politik vor, im zweiten und zugleich umfangreichsten Abschnitt klassifizierte er das System der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Hier unterschied er zwischen angelsächsischen, französischen und Übergangssystemen. Letztere teilte er in zwei Einheiten: in ein belgisches und ein germanisches System. Im dritten Teil der Arbeit untersuchte er Fragen der Organisation, der Zuständigkeiten und der Verfahren. Für seine Arbeit verwendete er ein breites Spektrum fremdsprachlicher Literatur in ungarischer, englischer, deutscher, französischer und italienischer Sprache.

1947 stand ganz im Zeichen des 50-jährigen Jubiläums der Gründung des Verwaltungsgerichts. Dieses hochrangige Ereignis wurde vielerorts gewürdigt. Das bedeutendste schriftliche Dokument aus diesem Jahr ist ein von Albin Márffy herausgegebener Band⁴⁸, der zahlreiche Abhandlungen von Verwaltungsrichtern beinhaltet. Diese analysierten nicht nur Fragen der Organisation, sondern auch die Zuständigkeiten und die Rechtspraxis bei einzelnen Themen.

Im Festjahr erschienen in mehreren rechtswissenschaftlichen Fachzeitschriften immer wieder anerkennende Berichte und Publikationen. Dezső Bálint Nagy veröffentlichte eine

⁴⁴ CSORBA 1945, 14.

⁴⁵ Vgl. CSORBA 1945, 14.

⁴⁶ CSIZMADIA u. KARCSAY 1946, 164–165.

⁴⁷ SZABÓ 1946, 274.

⁴⁸ *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve: 1897–1947* [50 Jahre Ungarisches Verwaltungsgericht: 1897–1947]. 1947, 366.

Abhandlung über die problematische Abgrenzung der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts,⁴⁹ Lajos Kullman untersuchte die Auswirkungen auf das Gesellschaftsrecht der vergangenen 50 Jahre,⁵⁰ und János Martonyi publizierte zum Ehrenjahr eine Gedenkstudie.⁵¹ Auch die – bis dahin prestigeträchtig gewordenen – Eröffnungsreden setzten sich fort.⁵²

Anlässlich der Ersterscheinung der Zeitschrift *Pénzügy és Közigazgatás* [Finanzwesen und öffentliche Verwaltung] im Jahr 1947 veröffentlichte János Csorba ein Manifest.⁵³ Für die zweite Ausgabe der Zeitschrift verfasste der von ihm geführte Gerichtshof eine Stellungnahme zum Thema Menschenrechte.⁵⁴ Im selben Jahr ist auch der Band der Abteilung für allgemeine Verwaltung des Verwaltungsgerichts mit den Entscheidungen sowie den Beschlüssen zur Rechtseinheit und den Beschlüssen mit rechtstheoretischer Relevanz erschienen.⁵⁵

Ebenfalls 1947 wurde ein Band über die Verwaltungsgerichtsreform veröffentlicht. Dieser enthielt die Vorträge und Diskussionsbeiträge zum 50-jährigen Jubiläum des Verwaltungsgerichts von der Sitzung der Ungarischen Juristenvereinigung vom 8., 15. und 23. November 1946. Auf die Eröffnungsrede, gehalten von Professor Ferenc Harrer, dem Präsidenten der Verwaltungsrechtsabteilung der Juristenvereinigung, folgte der Vortrag von Károly Mártonffy.

Für die Tagung waren die folgenden fünf Fragen formuliert worden: Ist es möglich, das ungarische Verwaltungsgericht mit seiner Struktur als Gericht mit einer Instanz und einer großen Anzahl an Richtern aufrechtzuerhalten? Oder sollte es nach dem Vorbild des amerikanischen Supreme Court zu einem Gericht mit mehreren Instanzen und wenig Personal umstrukturiert werden? Soll die ungarische Verwaltungsgerichtsbarkeit als selbstständiger Rat der ungarischen Kurie organisiert werden? Soll die Organisation bei gleichzeitiger Erweiterung des Verwaltungsgerichts mit einer unteren Instanz erhalten bleiben? Soll die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs beim enumerativen System bleiben oder soll diese anhand theoretischer Grundsätze einschließlich einer Aufzählung der Ausnahmen neu erschaffen werden?⁵⁶

⁴⁹ NAGY 1947, 541–544.

⁵⁰ KULLMANN 1947, 50.

⁵¹ MARTONYI 1947, 187–201.

⁵² KEREKES 1947, 90–92.

⁵³ Csorba János, *a Magyar Közigazgatási Bíróság elnökének nyilatkozata* [Deklaration von János Csorba, dem Präsidenten des Ungarischen Verwaltungsgerichts]. 1947, 5–6.

⁵⁴ *A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében* [Stellungnahme des Verwaltungsgerichts zum Schutze der Menschenrechte]. 1947, 96–97

⁵⁵ *Magyar Közigazgatási Bíróság Általános Közigazgatási Osztályának Döntvényei, Jogegységi és Elvi Jelentőségű Határozatai* [Die Entscheidungen, Beschlüsse zur Rechtseinheit und Grundsatzurteile der Abteilung für allgemeine Verwaltung des Ungarischen Verwaltungsgerichts]. 1947.

⁵⁶ *A közigazgatási bíróság reformja a Magyar Jogászegylet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án, 15-én és 23-án megtartott ülésén elhangzott, és a Közigazgatási Bíróság fennállásának félévszázados évfordulója alkalmából kiadott előadások és felszólalások* [Die Reform des Verwaltungsgerichtshofs – Vorträge und Ansprachen, vorgetragen in den Sitzungen der Ungarischen Juristenvereinigung vom 8., 15. und 23. November 1946 sowie zum 50-jährigen Jubiläum des Verwaltungsgerichts herausgegebene Beiträge]. 1947, 13–14.

Als Ergebnis der Konferenz wurde folgender Standpunkt formuliert: Das Verwaltungsgericht soll in seiner Eigenständigkeit erhalten bleiben. Des Weiteren soll eine untere Instanz geschaffen werden. Betreffend seine Zuständigkeit waren die Konferenzteilnehmer zu dem Schluss gekommen, dass sie auf der Grundlage theoretischer Grundsätze festgelegt und durch Aufzählung der Ausnahmen abgegrenzt werden solle.⁵⁷

Ein wichtiges Ereignis im Jahr 1947 war die Publikation des von István Egyed verfassten Lehrbuchs „Die Grundlagen des ungarischen Verwaltungsrechts“. Diesem folgte 1948 das Lehrbuch von Vilmos Szontagh, „*Die Rechtswissenschaften der Verwaltung*“. Beide Lehrwerke beziehen sich auf die Verwaltung als Ganzes und stellen die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Teilsystem derselben vor.⁵⁸

1948 erschienen noch weitere wichtige Publikationen: die Rede von János Csorba zum Thema Essenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit⁵⁹ sowie als Sonderdruck ein Auszug aus dem Band „*Die 50 Jahre des Ungarischen Verwaltungsgerichtshofs 1897–1947*“, der die von Jenő Kozocsa, Kornél Szoyka und Albin Márffy zusammengestellte Sammlung von Rechtsnormen zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts enthielt.⁶⁰

In dem Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg war das Verwaltungsgericht in Bezug auf seine Tätigkeit immer stärker werdender Kritik und häufigen Angriffen ausgesetzt. 1949 war ein wichtiger Meilenstein in der Entwicklung der sich entfaltenden Diktatur die Auflösung des Verwaltungsgerichts und des Gerichts für Kompetenzstreitigkeiten.

4. DIE LITERATUR ZUR VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT WÄHREND DES SOZIALISMUS

Die offizielle Ideologie hielt den Rechtsstaat als solchen für ein negatives Phänomen. Die Kontrolle über die Gerichtsbarkeit der Staatsorgane wurde als systemfeindlich angesehen.⁶¹

Diese rigorose Auffassung wurde in der zweiten Hälfte der Fünfzigerjahre etwas milder. 1957 veröffentlichte Jenő Szilbereky in der Zeitschrift *Magyar Jog* [Ungarisches Recht] seine Arbeit „Umstrittene Fragen zum Thema der Anfechtung von Beschlüssen der Staatsverwaltung vor Gericht“.⁶²

Ein echter wissenschaftlicher Diskurs zum Thema konnte sich aber erst in den Sechzigerjahren entfalten. János Martonyi, der bereits früher zahlreiche Studien zum Thema Verwaltungsgerichtsbarkeit publiziert hatte, veröffentlichte 1960 seine Monografie über

⁵⁷ Vgl. a. a. O. S. 74.

⁵⁸ EGYED 1947, 65–70. SZONTAGH 1948, 59–63.

⁵⁹ CSORBA 1948, 621–626.

⁶⁰ KOZOCSA, SZOYKA u. MÁRFFY 1948, 83.

⁶¹ KÜPPER 2014, 4.

⁶² SZILBEREKY 1957, 234–237.

die richterliche Revision von Beschlüssen der Staatsverwaltung.⁶³ Als Erster startete Martonyi im November 1963 den Versuch, seine Dissertation zu verteidigen. Er konnte seine Doktorarbeit mit dem Titel „Die Rolle der Gerichte bei der Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Staatsverwaltung“ aber infolge eines Einspruchs erst beim zweiten Mal, am 18. Mai 1965, erfolgreich verteidigen. Seine Opponenten waren László Búza, János Beér und Ottó Bihari.⁶⁴ Im selben Jahr publizierte Ferenc Toldi seine Monografie „Nichtigerklärung und Änderung von Verwaltungsanordnungen“.⁶⁵

Den Vortrag von Sándor Hankovics mit dem Titel „Die gerichtliche Anfechtung von Verordnungen der Staatsverwaltung, insbesondere im Hinblick auf die Zivilprozessordnung“, die Diskussion dazu erörterte Sándor Gyarmati in der Zeitschrift *Magyar Jog*.⁶⁶ Eine Publikation mit seinen Gedanken zum Thema veröffentlichte Imre Balogh am Ende des Jahrzehnts.⁶⁷

Das 1966 erschienene Lehrbuch „Ungarisches Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil“ von Lajos Szamel, Sándor Berényi, János Martonyi sen. und Lajos Szatmári⁶⁸ skizzierte eine Theorie der sozialistischen Ideologie in Verbindung mit der richterlichen Kontrolle über die Entscheidungen der Staatsverwaltung.

János Martonyi publizierte in den Siebzigern, in denen sich die politische Entspannung fortsetzte, eine Studie über die Einführung und die Funktionsweise des Verwaltungsgerichts.⁶⁹ In den darauffolgenden Jahren sind zahlreiche Publikationen entstanden, die sich insbesondere mit der richterlichen Kontrolle der Staatsverwaltung beschäftigten. Arbeiten, die hervorzuheben sind, sind Veröffentlichungen von Klára Vejkey Neigerné und Géza Kilényi.⁷⁰

Gleichzeitig waren aber im aufkeimenden politischen Diskurs Ansichten präsent, die sich auf Prinzipien der sozialistischen Ideologie stützten. Ferenc Sik, Mitarbeiter der Generaldirektion Finanzkontrolle (ein späterer Rechtshistoriker), publizierte 1984 in der Zeitschrift *Jogtudományi Közlöny* eine Abhandlung über die Auflösung des Verwaltungsgerichts.⁷¹ Seiner Meinung nach schätzte das Verwaltungsgericht seine Möglichkeiten nach der Befreiung falsch ein. Dadurch schränkte die Institution ihren eigenen Zuständigkeitsbereich weiter ein, und im Endeffekt führte genau das zur erzwungenen Einstellung seiner Tätigkeit. Er hielt die Erfolge des Verwaltungsgerichts für ambivalent, seine Ideale für nicht mehr zeitgemäß und seine Bestrebungen für solche ohne Bezug zur Realität.

⁶³ MARTONYI 1960, 300.

⁶⁴ A bíróságok szerepe az államigazgatás törvényességének biztosításában [Die Rolle der Gerichte bei der Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Staatsverwaltung]. *Az MTA gazdaság- és jogtudományi osztályának közleményei*, 1966, 177. *Magyar Tudomány*, 1966, 399. *Jogtudományi Közlöny*, 1967, 247.

⁶⁵ TOLDI 1965, 291.

⁶⁶ GYARMATI 1965, 472–473.

⁶⁷ BALOGH 1969, 109–121.

⁶⁸ SZAMEL, BERÉNYI, MARTONYI u. SZATMÁRI 1966, 571.

⁶⁹ MARTONYI 1972, 19. Über sein Leben: Szűcs 1980, 373–386.

⁷⁰ NEIGER u. VEJKEY 1978, [1], 110. KILÉNYI 1981, 653–667.

⁷¹ SIK 1984, 453–458.

5. DIE FACHLITERATUR IN DEN ZEITEN DES SYSTEMWECHSELS

Die richterliche Kontrolle über die Verwaltung war ein wichtiges Thema beim Ausbau des neuen öffentlich-rechtlichen Systems während des Systemwechsels.

In dieser Periode veröffentlichte László Trócsányi zahlreiche vergleichende juristische Studien.⁷² 1988 ist sein Buch „Organisation und Tätigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einzelnen europäischen Ländern: theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen des Rechtsinstituts sowie Rechtsnormen einzelner europäischer Länder zur Verwaltungsgerichtsbarkeit“ erschienen.⁷³

Bereits 1987 hat Albert Takács eine Rezension über die Menger-Festschrift, in der die Verwaltungsgerichtsbarkeit thematisiert wurde, veröffentlicht.⁷⁴

Eine Vielzahl von Studien, die in dieser Periode erschienen, behandelten aber nicht die bereits umgesetzten Lösungen der einzelnen Länder, sondern den wissenschaftlichen Diskurs über zukünftig umsetzbare Lösungen.⁷⁵

Der Aufsatz von István Balázs, Dobromir Mihajlov und Zsolt Balogh, „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit“, wurde im Jahr 1988 vom Rechtswissenschaftlichen Institut der Ungarischen Akademie der Wissenschaften herausgebracht.⁷⁶

Im selben Jahr erschien die Arbeit von Ferenc Toldi „Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen“.⁷⁷ Die Monografie erörterte in zwei Teilen von ungefähr ähnlichem Umfang die in kapitalistischen Gesellschaften angewandten Methoden und die Modelle der sozialistischen Gesellschaften. „Er stellt die einzelnen Systeme in ihrem historischen Kontext, rechtsvergleichend, sich auf die wesentlichen Fragen konzentrierend, die Lösungen gegenüberstellend und bewertend vor.“ Toldi hatte bei der Vorstellung der richterlichen Systeme in der Verwaltung der sozialistischen Länder stets den Anspruch der Vollständigkeit.⁷⁸

Gleichzeitig mit seiner 1990 erschienenen Monografie „Einzelne theoretische und praktische Fragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit“⁷⁹ publizierte Trócsányi zahlreiche Studien, die sich mit einzelnen Aspekten desselben Themas bezüglich seines Schutzes vor den Grundrechten und dem Rechtsstaat sowie mit im ungarischen Rechtssystem anzuwendenden neuen Lösungen beschäftigten. Die Monografie von Trócsányi diskutierte – teilweise auf der Grundlage seiner früheren Veröffentlichungen – fünf wesentliche Fragen wie einschlägige Rechtsnormen, die das Grundgesetz betreffen, die wichtigsten Systeme und der organisatorische Rahmen, einzelne Fragen zur Funktionsweise, wie zum Beispiel Fragen zum Ziel und zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, zur Normenkontrolle durch

⁷² TRÓCSÁNYI 1988a, 755–765.

⁷³ TRÓCSÁNYI 1988b, 368.

⁷⁴ TAKÁCS 1987, 675–677.

⁷⁵ TAKÁCS 1989, 443–455. MOLNÁR 1988, 183–185. KILÉNYI 1991, 296–303.

⁷⁶ BALÁZS, MIHAJLOV u. BALOGH 1988, 90.

⁷⁷ TOLDI 1988, 149.

⁷⁸ Vgl. TOLDI 1988, 10–11.

⁷⁹ TRÓCSÁNYI 1990, 253.

die Verwaltungsgerichtsbarkeit und zu den Verfahren. Ebenfalls 1990 erschien die Monografie von Attila RÁCZ, „Die Gesetzmäßigkeit und die Verwaltung“.⁸⁰

6. DIE GEGENWART DER VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

In den Jahren nach dem Systemwechsel standen im Fokus der Debatten das Verhältnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur neuen verfassungsmäßigen Ordnung sowie Fragen bezüglich ihrer Zuständigkeit und ihrer Verfahren. Ferenc PETRIK, der damalige Präsident des Kollegiums des Obersten Verwaltungsgerichts, betonte 1996 in seiner Rede zur Eröffnung der wissenschaftlichen Sitzungsperiode der Deák Ferenc-Akademie für Fortbildung im Rechtswesen⁸¹, dass die jüngste Ära der hundertjährigen ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit als Produkt des Gesetzes Nr. XXVI des Jahres 1991 anzusehen sei, denn erst dieses habe die Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem Systemwechsel geschaffen. Trotz der jahrhundertalten Tradition der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte in Ungarn kein selbstständiges Verwaltungsgericht entstehen. Er sah den Obersten Gerichtshof als Garanten konsequenter und einheitlicher Rechtsauslegung. Am Diskurs zum Thema haben auch Experten mit praktischer Kompetenz teilgenommen.

So gründete György UTTÓ seine Meinung nicht nur auf sein umfassendes Wissen als Richter, sondern auch auf die während seiner Reisen gesammelten Erfahrungen zum Thema Funktionsweise der Verwaltungsgerichte im Ausland. Er belegte seine Ansichten durch die Veranschaulichung der Arbeit von Schweizer, deutschen und österreichischen Verwaltungsgerichten.⁸²

Auf der juristischen Jahrestagung in Pécs im Jahr 1999 hielt Zoltán LOMNICI, der Generalsekretär des Obersten Gerichtshofs, zusammen mit dem Rechtsanwalt Iván MAKLÁRI und Gábor MÁTHÉ, Generaldirektor der Hochschule für Staatsverwaltung, den Vortrag „Die Verschiebung der Einrichtung der Tafelgerichte und die Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit“. Gábor Máthé bemerkte über den Diskurs zum Thema: „1991 [...] entstand ein ziemlich intensiver Diskurs unter den Experten. Die Polemik erweiterte sich auch auf die Analyse der westeuropäischen und der ungarischen Tradition. Die Fachliteratur brachte beeindruckende Ergebnisse und Fazits. All die wesentlichen Dinge sind publik geworden.“⁸³

In der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre begannen Rechtshistoriker mit der Untersuchung der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die meisten einschlägigen Studien wurden von István STIPTA⁸⁴ publiziert, dessen Forschungsgebiet – das hier um einer vollständigeren Perspektive willen erwähnt wird, obwohl es thematisch außerhalb dieser Arbeit

⁸⁰ RÁCZ 1990, 206.

⁸¹ PETRIK 1996, 345–347.

⁸² UTTÓ 1988, 805–816. UTTÓ 1992, 217–221. UTTÓ 1995, 47–62.

⁸³ MÁTHÉ, MAKLÁRI, u. LOMNICI 2000, 24–46.

⁸⁴ STIPTA 1997, 117–125.

liegt – sich auch auf die Geschichte des eigenständigen Finanzverwaltungsgerichtshofs und der eigenständigen Finanzgerichtsbarkeit erstreckt. Zu dieser Thematik haben auch Gábor Máthé, József Ruszoly, Gábor Schweizer, Krisztina Delacasse Korsósne und aus der jüngsten Generation Roland Kelemen Beiträge veröffentlicht. In den universitären Lehrmaterialien wird die Geschichte der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit innerhalb der ungarischen Verfassungsgeschichte behandelt.⁸⁵

Über die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit haben auch Experten des geltenden Rechts zahlreiche rechtsgeschichtliche Arbeiten verfasst, so zum Beispiel Gyula Koi, Szabolcs Till, László Rónai, Írisz Horváth E. und Gábor Hulkó. Krisztina Rozsnyai stellt – über ihre Arbeiten zu Teilfragen dieser Thematik hinaus – in dem von Karl-Peter Sommermann und Bert Schaffarzik redigierten Handbuch zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa eine Zusammenfassung der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor.⁸⁶

Um die Jahrtausendwende wurde die Fachliteratur der Verwaltungsgerichtsbarkeit, unterstützt durch die seit den Neunzigern verstärkte Veränderung der Publikationsgewohnheiten und -möglichkeiten, durch eine Vielzahl an neuen Beiträgen bereichert.

Neben den zahlreichen Studien wurden mehrere bedeutende Bände herausgegeben. András Patyi war derjenige, der Anfang der 2000er Jahre eine große Zahl von Studien zum Thema veröffentlichte. Neben diesen Studien publizierte er 2002 seine Dissertation „Die Modelle unserer Verwaltungsgerichtsbarkeit: Studie zur ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit“ als Monografie.⁸⁷

Es sind zwei von Tibor Csiba redigierte Werke erschienen: 2003 eine umfassende Sammlung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen.⁸⁸ Im Jahr 2007 erschien der Band „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ von Tibor Csiba, Erika Rothermel und Miklós Imre.⁸⁹

2003 fand die 19. Jahrestagung der Juristen statt, bei der Péter Darák, Tibor Csiba, Mária Ádám Haszonicsné und András Patyi Vorträge zum Thema Neuregelung der Revision öffentlich-rechtlicher Entscheidungen hielten.⁹⁰

Krisztina Rozsnyai publizierte ihre Doktorarbeit „Verwaltungsgerichtsbarkeit im Prokustesbett: Richterliche Kontrolle über die Verwaltung unter variablen Umständen, in unveränderter Form“ im Jahr 2010 als Monografie.⁹¹

Die Jahre um 2010 vergingen mit der Erarbeitung des neuen Grundgesetzes im Zeichen der Umwälzung des ungarischen Rechtssystems. Neben der Schaffung der Verwaltungsprozessordnung war ein eigenständiges Verwaltungsgericht erneut ein Punkt auf der Agenda. Das Thema wurde sowohl unter juristischen Experten als auch in der

⁸⁵ HORVÁTH 1995, 326–328.

⁸⁶ ROZSNYAI 2018.

⁸⁷ PATYI 2002, 254.

⁸⁸ CSIBA 2003, 362.

⁸⁹ IMRE 2007, 150.

⁹⁰ DARÁK, CSIBA, HASZONICS-ÁDÁM u. PATYI 2003, 23–74.

⁹¹ F. ROZSNYAI 2010, 281.

Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Dieser Meinungs austausch schlug sich unter anderem in einer großen Anzahl neuer einschlägiger Studien und Artikel nieder.

2010 konzentrierten sich die Teilnehmer der Konferenz „*Schutz des öffentlichen Interesses: Vergangenheit und Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit*“⁹² unter anderem auf die Möglichkeiten eines eigenständigen Verwaltungsgerichts. Experten wie Bence Rétvári, István Stumpf, György Kozma, András Patyi, István Stipta, János Zlinszky, Pál Solt, Krisztina F. Rozsnyai, Szonja Navratil, István Kovács, Zs. András Varga und István Szabó hielten dazu vielseitige Vorträge.

Die Umwandlung des Rechtssystems stellt auch an die Rechtsexperten neue Anforderungen.⁹³ Beispielsweise sollen sie für Studierende in Form von neuen Lehrmaterialien Zugang zu den neuen Regelungen schaffen, wobei sie aufzeigen, wo diese Theoriegebäude der Wissenschaften ihren Platz haben. So erschienen zahlreiche Skripte, Lern- und Lehrhilfsmittel sowie Lehrbücher, die Studierende sowohl in der prä- als auch in der postgradualen Ausbildung, aber auch bei der Vorbereitung auf juristische Fachprüfungen unterstützen.

⁹² VARGA Zs. u. FRÖHLICH 2011, 136.

⁹³ Wichtige Werke: BOROS 2011. PATYI, RIXER u. KOI 2014, 552.

LITERATUR

1. A bíróságok szerepe az államigazgatás törvényességének biztosításában [Die Rolle der Gerichte bei der Gewährleistung der Gesetzmäßigkeit der Staatsverwaltung]. *Az MTA gazdaság- és jogtudományi osztályának közleményei*, 1966. H. 1, S. 177.; *Magyar Tudomány*, 1966. H. 11, S. 399.; *Jogtudomány Közlöny*, 1967. H. 3–4, S. 247.
2. A kir. közigazgatási bíróság új elnöke [Der neue Präsident des ungarischen königlichen Verwaltungsgerichts]. *Jogtudományi Közlöny*, 1906. 41. Jg., H. 17, S. 139–140.
3. A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében [Stellungnahme des Verwaltungsgerichts zum Schutze der Menschenrechte]. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1947. H. 2, S. 96–97.
4. A közigazgatási bíróság reformja a Magyar Jogászegylet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án, 15-én és 23-án megtartott ülésén elhangzott, és a Közigazgatási Bíróság fennállásának félévszázados évfordulója alkalmából kiadott előadások és felszólalások Harrer Ferenc Mártonffy Károly Csorba János Egyed István Borsos Endre Bíró Balázs Kerekess István Beér János Vincenti Gusztáv Oppler Emil Glücksthal Andor Nemes László Nagy Dezső Bálint Martonyi János Szabó József Szokolay Leó Homolyai Rezső Domokos László Márffy Albin Altorjay Sándor... [Die Reform des Verwaltungsgerichtshofs – Vorträge und Ansprachen, vorgetragen in den Sitzungen der Ungarischen Juristenvereinigung vom 8., 15. und 23. November 1946 sowie zum 50-jährigen Jubiläum des Verwaltungsgerichts herausgegebene Beiträge. Vortragende und Autoren: Ferenc Harrer, Károly Mártonffy, János Csorba, István Egyed, Endre Borsos, Balázs Bíró, István Kerekess, János Beér, Gusztáv Vincenti, Emil Oppler, Andor Glücksthal, László Nemes, Dezső Bálint Nagy, János Martonyi, József Szabó, Leó Szokolay, Rezső Homolyai, László Domokos, Albin Márffy, Sándor Altorjay ...]. *Jogászegyleti Szemle*, 1947. 1. Jg., H. 2, S. 13–14.
5. *A közigazgatási Bírósági Döntvények és elvi jelentőségű határozatok Betűsoros Kézikönyve 1884–1902. évekről* [Das alphabetische Handbuch der gerichtlichen Entscheidungen und prinzipiell bedeutenden Beschlüsse aus den Jahren 1884–1902]. Debrecen 1903.
6. A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat [Der Gesetzesentwurf über die Verwaltungsgerichte]. *Magyar Közigazgatás*, 1893. 11. Jg., H. 49, S. 1–11.
7. A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat bizottsági tárgyalása [Die Ausschlussdebatte zum Gesetzesentwurf über die Verwaltungsgerichtshöfe]. *Magyar Közigazgatás*, 1894. 12. Jg., H. 2, S. 2–3.
8. A m. kir. közigazgatási bíróság új elnöke. Wlassics Gyula [Der neue Präsident des ungarischen königlichen Verwaltungsgerichts, Gyula Wlassics]. *Magyar Közigazgatás*, 1906., 24. Jg., H. 18, S. 2–3.
9. *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve: 1897–1947* (1947). [50 Jahre Ungarisches Verwaltungsgericht: 1897–1947]. Budapest, Máté Ernő Nyomda.

10. BALÁZS, István, MIHAJLOV, Dobromir, BALOGH, Zsolt (1988): *A közigazgatási bíráskodás* [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
11. BALOGH, Imre (1969): Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása [Die Anfechtung von Beschlüssen der Staatsverwaltung vor Gericht]. *Állam és Igazgatás*, 19. Jg., H. 2, S. 109–121.
12. BAUMGARTEN, Nándor (1901): Közigazgatási bíráskodás vasuti ügyekben [Verwaltungsgerichtsbarkeit in Angelegenheiten der Eisenbahn]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 21. Jg., H. 184, S. 1–56.
13. BOÉR, Elek (1907): *Közigazgatási bíráskodás* [Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, Grill Károly Könyvnyomdája.
14. BOÉR, Elek (1908): Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazgatási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése [Die Erweiterung des Kompetenzbereichs unserer Kommunalverwaltung und unseres Verwaltungsgerichts]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 36. Jg., S. 1–46.
15. BOROS, Anita (2011): Die wichtigsten Regeln des ungarischen Verwaltungsverfahrens und die Veränderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes. *Verwaltungsarchiv*, 102. Jg., H. 2.
16. CONCHA, Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában* [Die Beziehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Verfassung und zum Individualrecht]. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt.
17. CONCHA, Győző (1880): Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából [Die Reform unserer Justiz und Verwaltung im Hinblick auf die Verteilung der Staatsgewalten]. *Magyar Igazságügy*, 14. Jg., H. 6, S. 555–561.
18. CONCHA, Győző (1881): *A közigazgatási bíráskodás* [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit]. *Magyar Igazságügy*, 16. Jg., H. 5., S. 359–392; H. 6, S. 465–491.
19. CONCHA, Győző, REICHARD, Zsigmond (1894): *A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról* [Zum Gesetzesentwurf über das Verwaltungsgericht]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Budapest, Franklin-Társulat, 10. Jg., H. 5, S. 23.
20. CSIBA, Tibor (Hrsg.) (2003): *Közigazgatási bírósági döntések gyűjteménye* [Sammlung der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte]. Budapest, KJK-KERSZÖV.
21. CSILLAG, Gyula (1891): *A közigazgatási bíróságok hatásköre* [Der Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichte]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Budapest, Franklin-Társulat, 7. Jg., H. 7, S. 7.
22. CSIZMADIA, Andor, KARCSAY, Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása* [Die Verwaltung Ungarns]. Budapest, Budapest Székesfőváros Irodalmi és Művészeti Intézet.
23. CSORBA, János (1945): *A Közigazgatási Bíróság mint alkotmányvédő bíróság* [Das Verwaltungsgericht als verfassungsschützendes Gericht]. Budapest, Officina.
24. Csorba János, a Magyar Közigazgatási Bíróság elnökének nyilatkozata [Deklaration von János Csorba, dem Präsidenten des Ungarischen Verwaltungsgerichts]. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1947. 1. Jg., H. 1, S. 5–6.

25. CSORBA, János (1948): Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság? [Was macht das Verwaltungsgericht?]. *Pénzügy és Közigazgatás*, 2. Jg., H. 9, S. 621–626. Erschienen als Sonderdruck: CSORBA, János (1948): *Mit dolgozik a közigazgatási bíróság?* [Was macht das Verwaltungsgericht?]. Budapest, Hernádi Könyvkiadó Vállalat.
26. DARÁK, Péter, CSIBA, Tibor, HASZONICS-ÁDÁM, Mária, PATYI, András (2003): A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának új szabályozása [Die Neuregelung der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen]. In BENIS-GYÖRFFY, Ilona (Hrsg.): *Tizenkilencedik Jogász Vándorgyűlés. Sopron*, [Neunzehnte Juristenwandertagung in Sopron], 15.–16. Mai 2003. Budapest, Magyar Jogász Egylet.
27. DELL'ADAMI, Rezső (1880): Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából [Die Reform unserer Justiz und Verwaltung im Hinblick auf die Gewaltenteilung]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, H. 1, S. 1–32.
28. EGYED, István (1916): Az alsófokú közigazgatási bíraskodás [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der ersten Instanz]. *Városi Szemle*, 9. Jg., H. 5–6, S. 188–221. Sonderdruck: EGYED, István (1916): *Az alsófokú közigazgatási bíraskodás* [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit der ersten Instanz]. Budapest, Székesfővárosi Házinyomda.
29. EGYED, István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. [Grundlehren des ungarischen Verwaltungsrechts]. Budapest, Szent István Társulat. Reprint: EGYED, István (2017): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Államtudományi klasszikusok sorozat 3. [Reihe Staatswissenschaftliche Klassiker 3]. Budapest, Dialóg Campus.
30. EÖTVÖS, József (1851): *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. I–II*. [Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat]. Wien, Jasper, Hügel und Manz.
31. F. ROZSNYAI, Krisztina (2010): *Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban: A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában* [Verwaltungsgerichtsbarkeit im Prokrustesbett: Richterliche Kontrolle über die Verwaltung unter variablen Umständen, in unveränderter Form]. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
32. FALCSIK, Dezső (1897): *Közigazgatási bíraskodás, A magyar kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvényzikk magyarázata* [Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kommentar zum Gesetz Nr. XXVI des Jahres 1896 über die ungarischen königlichen Verwaltungsgerichte]. Eger, Érseki Lyceumi Könyvnyomda.
33. GNEIST, Rudolf (1872): *Der Rechtsstaat*. Berlin, Springer. Ungarische Übersetzung v. Takács Lajos: GNEIST Rudolf (1875): *A jogi állam*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. Reprint: GNEIST Rudolf (2018): *A jogi állam*. Államtudományi klasszikusok sorozat 6. [Reihe Staatswissenschaftliche Klassiker 6]. Budapest, Dialóg Campus. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-94372-0>
34. GRUBER, Lajos (1877a): A közigazgatási bíraskodás alakzatai Európában [Die Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa]. *Jogtudományi Közlöny*, 12. Jg., H. 35.

35. GRUBER, Lajos (1877b): *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban* [Idee, Voraussetzungen und Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa – unter besonderer Berücksichtigung Ungarns und der Geschichte dieser Frage im Parlament in unserem Land]. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt.
36. GRUBER, Lajos (1877c): *Közigazgatási bíráskodás* [Verwaltungsgerichtsbarkeit], *Magyar Themis*, 7. Jg., S. 22–45.
37. GRÜNWARD, Béla (1876): *Közigazgatásunk és a szabadság* [Unsere Verwaltung und die Freiheit]. Budapest, Ráth Mór Könyvkereskedés és Kiadó.
38. GYARMATI, Sándor (1965): Vitaülés az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának egyes kérdéseiről [Diskussionsforum über einzelne Fragen der Anfechtung von Beschlüssen der Staatsverwaltung vor Gericht], *Magyar Jog*, 12. Jg., H. 10, S. 472–473.
39. HATTYUFFY, Dezső (1906): *A közigazgatási bíróság és a vármegye* [Das Verwaltungsgericht und das Komitat]. *Magyar Közigazgatás*, 24. Jg., H. 17, S. 1–2.
40. HORVÁTH, Attila (1995): *A magyar polgári állam szervei: A közigazgatási bíráskodás* [Die Organe des bürgerlichen ungarischen Staates: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit]. In MEZEY Barna (Hrsg.): *Magyar alkotmánytörténet* [Ungarische Verfassungsgeschichte]. Budapest, Osiris.
41. IMRE, Miklós (Hrsg.) (2007): *Közigazgatási bíráskodás* [Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, HVG-ORAC.
42. KAUTZ, Gyula (1877³): *A politika tudomány kézikönyve* [Das Handbuch der Politikwissenschaft]. Budapest, Franklin-Társulat.
43. KERÉKES, István (1947): Felsőbíróságok elnökeinek évnvnyitó beszédei [Die Jahreseröffnungsreden der Präsidenten der Obergerichtshöfe]. *Jogtudományi Közlöny*, 2. Jg., H. 6, S. 90–92.
44. KILÉNYI, Géza (1981): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében* [Die gerichtliche Revision von Beschlüssen der Staatsverwaltung im Hinblick auf die sozialistische Rechtsentwicklung]. *Jogtudományi Közlöny*, 36. Jg., H. 8, S. 653–667.
45. KILÉNYI, Géza (1991): *A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése* [Einige Fragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit]. *Magyar Közigazgatás*, H. 4, S. 296–303.
46. KMETY, Károly (1891): *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról* [Über die Regelung des Zuständigkeitsbereichs der Verwaltungsgerichtshöfe]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Budapest, Franklin-Társulat, 7. Jg., H. 1, S. 37.
47. KMETY, Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve* [Das Handbuch der ungarischen Verwaltung]. Budapest, Politzer Jenő Nyomda.
48. KOZOCSA, Jenő, SZOYKA, Kornél, MÁRFFY, Albin (1948): *A Közigazgatási Bíróság hatáskörét érintő jogszabályok (1896. évtől 1947. okt. 1-ig)* [Rechtsnormen zum Kompetenzbereich des Verwaltungsgerichts (von 1896 bis zum 1. Okt. 1947)]. Budapest, Hernádi Könyvkiadó Vállalat.

49. KULLMANN, Lajos (1947): *Közigazgatási bíróság 50 évi működésének hatása a magyar társulati adójog fejlődésére* [Der Effekt des 50-jährigen Wirkens des Verwaltungsgerichts auf die Entwicklung des ungarischen Körperschaftssteuerrechts]. Budapest, Hernádi Könyvkiadó Vállalat.
50. KUNCZ, Ignác (1878): A közigazgatási bíraskodás [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit]. *Jogtudományi Közlöny*, 13. Jg., H. 21–46.
51. KUNCZ, Ignác (1884): A közigazgatás függetlensége a közigazgatási bíraskodásban [Die Unabhängigkeit der Verwaltung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit]. *Jogtudományi Közlöny*, 19. Jg., H. 7, S. 49–50.
52. KUNCZ, Ignác (1887): A közbjogi s különösen a közigazgatási bíraskodás philosophiája [Die Philosophie der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, insbesondere der Verwaltungsgerichtsbarkeit]. *Magyar Philosophiai Szemle*, H. 5–6, S. 27.
53. KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása [Ungarns Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wandel]. *MTA Law Working Papers*, H. 59, S. 4.
54. LÁNCZY, Gyula (1883): A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon [Über das Organisieren der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn]. *Magyar Igazságügy*, H. 1, S. 27–49.
55. LÁNCZY, Gyula (1894): A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról [Zum Gesetzesentwurf über das Verwaltungsgericht]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 10. Jg., H. 6, S. 27.
56. *Magyar Közigazgatási Bíróság Általános Közigazgatási Osztályának Döntvényei, Joggyeségi és Elvi Jelentőségű Határozatai* [Die Entscheidungen, Beschlüsse zur Rechtseinheit und Grundsatzurteile der Abteilung für allgemeine Verwaltung des Ungarischen Verwaltungsgerichts]. Budapest 1947.
57. MARKÓ, Sándor (1882): Nyolcadik magyar jogászgyűlés [Achte ungarische Juristenversammlung]. *Jogtudományi Közlöny*, H. 44, S. 350–352.
58. MARTONYI, János (1960): *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* [Die Revision von Beschlüssen der Staatsverwaltung]. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
59. MARTONYI, János, sen. (1932): *A közigazgatási bíraskodás és legújabbkori fejlődése* [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und ihre jüngste Entwicklung]. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
60. MARTONYI, János, sen. (1934): A közigazgatási bíraskodás mai rendszere Franciaországban [Das heutige System der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok*, 2. Jg., H. 8, S. 546–567. Erschienen als Sonderdruck: MARTONYI, János, sen. (1935): *A közigazgatási bíraskodás mai rendszere Franciaországban* [Das heutige System der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich]. Kecskemét, Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda.
61. MARTONYI, János, sen. (1938): A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának tervezete [Der Reformentwurf des tschechoslowakischen Verwaltungsgerichts]. *Közigazgatástudomány*, 1. Jg., H. 1, S. 48–56.

62. MARTONYI, János, sen. (1939a): A közigazgatási bíraskodás a nemzeti szocialista Németországban [Verwaltungsgerichtsbarkeit im nationalsozialistischen Deutschland]. *Közigazgatástudomány*, 2. Jg., H. 2, S. 105–119.
63. MARTONYI, János, sen. (1939b): *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban* [Die Legitimität der Verwaltung im heutigen Staat]. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest; Dunántúl Egyetemi Kiadó, Pécs.
64. MARTONYI, János, sen. (1940): A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. In.: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből* [Die Reform der Verwaltung und der Verwaltungsgerichte. Aufsätze zum Thema Verwaltungsreform]. Budapest, [s. n.].
65. MARTONYI, János, sen. (1944): *Közigazgatási bíraskodásunk továbbfejlesztése* [Weiterentwicklung unserer Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, Attila Nyomda.
66. MARTONYI, János, sen. (1947): Az ötvenéves Közigazgatási Bíróság [Das 50-jährige Verwaltungsgericht]. *Városi Szemle*, H. 3–4, S. 187–201. Sonderdruck: MARTONYI, János, sen. (1947): *Az ötvenéves közigazgatási bíróság* [Das 50-jährige Verwaltungsgericht]. Budapest, Székesfővárosi Nyomda.
67. MARTONYI, János, sen. (1972): *A közigazgatási bíraskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949)* [Die Einführung, die Organisation und die Effizienz der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn (1867–1949)]. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica*, Tomus XX. Fasciculus 2.
68. MÁTHÉ, Gábor, MAKLÁRI, Iván, LOMNICI, Zoltán (2000): *Az ítélőtáblák elhalasztása és a közigazgatási bíraskodás jövője* [Die Verschiebung der Einrichtung der Tafelgerichte und die Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit]. In BENIS-GYÓRFFY, Ilona (Hrsg.): *Tizennegyedik jogász vándorgyűlés* [Vierzehnte Juristenwandertagung], Pécs, 14.–15. Oktober 1999. Budapest, Magyar Jogász Egylet.
69. MOLNÁR, Miklós (1988): Közigazgatási bíraskodás a Német Szövetségi Köztársaságban [Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland]. *Állam és Igazgatás*, 38. Jg., H. 2, S. 183–185.
70. NAGY, Dezső Bálint (1947): A Közigazgatási Bíróság hatáskörének problémája az osztálybasorozás rendszerénél [Das Zuständigkeitsproblem des Verwaltungsgerichts beim System der Kategorisierung]. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1. Jg., H. 9, S. 541–544.
71. NEIGER-VEJKEY, Klára (1978): *Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása*. [Die Anfechtung von Beschlüssen der Staatsverwaltung vor Gericht]. Pécs, [s. n.].
72. NÉMETHY, Károly, LUKÁCS, György (1894): A közigazgatási bíróság törvényjavaslatairól [Zum Gesetzesentwurf über das Verwaltungsgericht]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 10. Jg., H. 7, S. 36.
73. NÉMETHY, Károly (1897): *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata* [Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt.
74. NÉMETHY, Károly (1922): A m. kir. közigazgatási bíróság fennállásának huszonötödik évfordulója [25-jähriges-Jubiläum des Bestehens des ungarischen königlichen Verwaltungsgerichts]. *Magyar Közigazgatás*, 40. Jg., H. 3, S. 1–2.

75. PAP, József (1940): Bírói jogvédelem a közigazgatásban [Richterlicher Rechtsschutz in der Verwaltung]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok*, 8. Jg., H. 31, S. 143–159. Sonderdruck: PAP, József (1940): *Bírói jogvédelem a közigazgatásban* [Richterlicher Rechtsschutz in der Verwaltung]. Budapest, Attila Nyomda.
76. PATYI, András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei: Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról* [Die Modelle unserer Verwaltungsgerichtsbarkeit: Studie zur ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit], Budapest, Logod Bt.
77. PATYI, András, RIXER, Ádám, KOI, Gyula (Hrsg.) (2014): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag.
78. PETRIK, Ferenc (1996): Százéves a közigazgatási bíráskodás [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist hundertjährig], *Jogtudományi Közlöny*, H. 9, S. 345–347.
79. RÁCZ, Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás* [Die Gesetzmäßigkeit und die Verwaltung]. Budapest, Akadémiai Kiadó.
80. REICHARD, Zsigmond (1891): A közigazgatási bíróságok hatásköre [Der Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichte]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 7. Jg., H. 8, S. 17.
81. ROZSNYAI, Krisztina (2018): Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In SOMMERMANN, Karl-Peter – SCHAFFARZIK, Bert (Hrsg.): *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-41235-6_43
82. SIK, Ferenc (1984): A Közigazgatási Bíróság alkonya. 1945–1949 [Der Niedergang des Verwaltungsgerichts. 1945–1949]. *Jogtudományi Közlöny*, 39. Jg., H. 8, S. 453–458.
83. STIPTA, István (1997): *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon* [Die Vorgeschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn]. *Jogtudományi Közlöny*, 52. Jg., H. 3, S. 117–125.
84. SZABÓ, József (1946): *Demokrácia és közjogi bíráskodás* [Demokratie und Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, Hernádi Könyvkiadó Vállalat.
85. SZAMEL, Lajos, BERÉNYI, Sándor, MARTONYI, János, sen., SZATMÁRI, Lajos (1966): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész* [Ungarisches Staatsverwaltungsrecht. Allgemeiner Teil]. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
86. SZILBEREKY, Jenő (1957): Vitás kérdések az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása köréből [Umstrittene Fragen zum Thema der Anfechtung von Beschlüssen der Staatsverwaltung vor Gericht]. *Magyar Jog*, 4. Jg., H. 8, S. 234–237.
87. SZONTAGH, Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. [Das Lehrbuch der Verwaltungsrechtswissenschaften]. Debrecen, Egyetemi Nyomda. Reprint: SZONTAGH, Vilmos (2017): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Államtudományi klasszikusok sorozat 4 [Reihe Staatswissenschaftliche Klassiker 4]. Budapest, Dialóg Campus.
88. SZÜCS, István (1980): A közigazgatási bíráskodás témájának magyar kutatója. Martonyi János [Der ungarische Forscher des Themas Verwaltungsgerichtsbarkeit: János Martonyi]. *Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica*, 27. Jg., Tomus 18, S. 373–386.

89. TAKÁCS, Albert (1987): A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszere [Das Rechtsschutzsystem des Verwaltungsgerichts]. *Jogtudományi Közlöny*, 42. Jg., H. 12, S. 675–677.
90. TAKÁCS, Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján 1989 [Der Schutz der Verfassungsmäßigkeit und der Gesetzmäßigkeit durch die Gerichte 1989]. *Jogtudományi Közlöny*, 44. Jg., H. 9, S. 443–455.
91. TÉRFI, Gyula (1910): *Közigazgatási bíróság: hatásköri bíróság, országos levéltár, az állami közigazgatás szervezete* [Verwaltungsgerichtshof: Organisation des Gerichts für Jurisdiktionskonflikte, des Nationalarchivs und der Staatsverwaltung]. Budapest, A Légrády Testvérek Könyvnyomdája.
92. TOLDI, Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása* [Nichtigerklärung und Änderung von Verwaltungsanordnungen]. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
93. TOLDI, Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* [Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsbeschlüssen]. Budapest, Akadémiai Kiadó.
94. TRÓCSÁNYI, László, jun. (1988a): A közigazgatási bírászkodás Franciaországban [Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich]. *Állam- és Igazgatás*, 38. Jg., H. 8, S. 755–765.
95. TRÓCSÁNYI, László, jun. (1988b): *A közigazgatási bírászkodás szervezete és működése egyes európai országokban: A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bírászkodására vonatkozó jogszabályok* [Organisation und Tätigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einzelnen europäischen Ländern: theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen des Rechtsinstituts sowie Rechtsnormen einzelner europäischer Länder zur Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
96. TRÓCSÁNYI, László, jun. (1990): *A közigazgatási bírászkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései* [Einzelne theoretische und praktische Fragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
97. UTTÓ, György (1988): A közigazgatási bírászkodás kialakításáról [Über die Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit]. *Állam és Igazgatás*, H. 9, S. 805–816.
98. UTTÓ, György (1992): A közigazgatási bíró kezdeti tapasztalataiból [Erste Erfahrungen eines Verwaltungsrichters]. *Magyar Közigazgatás*, H. 4, S. 217–221.
99. UTTÓ, György (1995): A magyar köztársasági bírászkodás jelenéről és jövőjéről [Über die Gegenwart und die Zukunft der Gerichtsbarkeit der Republik Ungarn]. *Bírák Lapja*, H. 1, S. 47–62.
100. VARGA, Zs., András, FRÖHLICH, Johanna (Hrsg.) (2011): *Közérdekvédelem: A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője* [Schutz des öffentlichen Interesses: Vergangenheit und Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit]. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar (PPKE JÁK).
101. Wlassics, Gyula (1912): Reformjavaslat a közigazgatási bírászkodásról [Reformvorschlag zur Verwaltungsgerichtsbarkeit]. *Jogállam*, 11. Jg., H. 1–2, S. 32–43.
102. Wlassics, Gyula jubileuma [Jubiläum von Gyula Wlassics]. *Adó- és Illetékügyi Szemle*, 1915. 4. Jg., H. 5, S. 239.

103. WCLASSICS, Gyula (1924): Az alsófokú közigazgatási bíróság [Das Verwaltungsgericht der ersten Instanz]. *Jogállam*, 23. Jg., S. 1–7.
104. ZABULIK, László (1897): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény. 1896. évi XXVI. T.-cikk* [Gesetz Nr. XXVI des Jahres 1896 über die Verwaltungsgerichte]. Budapest, Athenaeum.
105. ZABULIK, László (1901): *A községi közigazgatásról és annak javításáról* [Über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Gemeinden und ihre Verbesserung]. Budapest, Grill.

Nagy Péter egyetemi tanársegéd, doktorandusz, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszékének oktatója. 2016-ban szerzett jogász diplomát a Károli Gáspár Református Egyetemen. Kutatásai kiterjednek a 19. századi erdélyi jogra, magánjogra és a tudománytörténetre. Több, a retrospektív bibliográfiai gyűjtésekre alapuló szakirodalomelemző tanulmány szerzője.

Péter Nagy, wissenschaftlicher Assistent und Doktorand, lehrt am Seminar für Rechtsgeschichte, Rechtstheorie und Kirchenrecht der Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaften der Károli-Gáspár-Universität der Reformierten Kirche. Er hat 2016 sein Jura-Diplom an der Károli-Gáspár-Universität der Reformierten Kirche erworben. Seine Forschungsarbeit umfasst das Recht und das Privatrecht Siebenbürgens im 19. Jahrhundert sowie die Wissenschaftsgeschichte. Er ist Verfasser mehrerer Abhandlungen, in denen er anhand retrospektiver bibliografischer Sammlungen die Fachliteratur analysiert.

Hubai László

A NÉPKÖZTÁRSASÁG ELNÖKI TANÁCSA ÖSSZETÉTELÉNEK NÉHÁNY JELLEMZŐJE 1971–1975¹

Some characteristics of the composition of the Presidential Council of the Hungarian People's Republic, 1971–1975

Dr. habil. Hubai László a történelemtudományok kandidátusa, főiskolai tanár, Milton Friedman Egyetem, hubai.laszlo@chello.hu

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsának (NET) összetétele a Kádár-rendszer közepén mennyiben felelt meg a korabeli politikai rendszerről hivatalosan deklarált felfogásnak. E szerint az államszocializmus keretei által meghatározott módon ez a testület reprezentálja a társadalom valamennyi politikailag relevánsnak tartott nagy csoportját és/vagy szervezetét. Természetesen ez a „képviselő” nem felel, és nem is felelhet meg a polgári demokrácia követelményeinek, hiszen az államszocializmus nem a hatalom megosztásának elvéből indul ki, hanem éppen ellenkezőleg ennek tagadásából, a hatalom egységének elvéből. A munka kísérletet tesz arra, hogy – részben a korszak politikai nyelvén – rekonstruálja és bemutatassa azt, hogy a rendszer logikája szerint kik és miért kerülhettek a testületbe. Röviden kitérünk arra is, hogy az 1971-től 1975-ig tartó ciklusban mi jellemezte a NET-ben megjelenített szervezeteket.

KULCSSZAVAK:

államszocializmus, kollektív államfői testület, multipozicionalitás, politikai elit, rekrutáció

The goal of the study is to examine the degree to which the composition of the Presidential Council of the People's Republic at the mid-point of the Kádár regime matched the officially declared concept on political systems at the time. This concept held that, within the framework defined by

¹ A jelen publikáció megírásához szükséges kutatást, az Elnöki Tanács archontológiájának összeállítását a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Molnár Tamás Kutatóközpont 2014-ben meghirdetett pályázatán elnyert ösztöndíj tette lehetővé. A támogatásért itt mondok köszönetet.

the state socialism, the body would represent all the politically relevant large groupings and/or organisations of society. Naturally this kind of “representation” did not and could not meet the conditions of civic democracy, given that state socialism was not constructed on the principle of the division of powers, it denied such a division, relying instead on the principle of the unification of power. Partially making use of the political language of the time, this study attempts to reconstruct and present how the regime’s logic decided who could be in the body and why. We also briefly consider the characteristics of the member organisations of the Council in the period of 1971–1975.

KEYWORDS:

state socialism, collective head of state body, multi-positionality, political elite, recruitment

1. BEVEZETÉS

Az államszocializmus időszakában a parlamenti képviselők közül két kitüntetett szerepű csoportot különíthetünk el, őket nevezük itt a törvényhozó nomenklatúra elitjének. Az egyik csoportot az Országgyűlés üzemszerű politikai működéséhez szükséges vezetők (elnök, alelnökök, valamint a parlamenti bizottságok elnökei és titkárai) alkotják, velük itt nem foglalkozunk. A másik, az előzőnél jóval fontosabb csoportba azok tartoznak, akiket az alakuló ülésen az Elnöki Tanács tagjaivá választottak.

A szovjet blokk országaihoz hasonlóan a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET) is kollektív államfői testületként működött. Feladatait és hatáskörét az 1949-es Alkotmány határozta meg, amely fontos jogszabályalkotó funkcióval is felruházta a testületet. A törvényerejű rendelet, csakúgy mint a törvény, minden állampolgárra kötelező volt vagy lehetett. Működésére és jogalkotására az eddigi történeti munkák nem szántak kellő figyelmet, hiszen az Országgyűléshez hasonlóan ez a testület sem a vitákról volt ismert, sőt, tevékenysége a parlamentnél is kevesebb nyilvánosságot kapott. A NET ülésein leginkább az amnesztia- vagy a kegyelmi ügyekben lehetett valóságos vita.²

A szakirodalom szinte csak a testület törvényalkotást helyettesítő jogkörével, a törvényerejű rendeletekkel kapcsolatban, illetve az állami szervek pártirányítása vonatkozásában foglalkozik a témával. Arra a jogosan felmerülő kérdésre, hogy a testület összetételének volt-e hatása annak működésére, csak részletes levéltári kutatás alapján adhatnánk választ. A válasz azonban valószínűleg azonban akkor is egy árnyalt „nem” lenne, hiszen a testület – illetékességi körének megfelelően – kiszerezte a párt különböző vezető testületeiben már jóváhagyott döntéseket, hiszen a jogalkotói akarat megtestesítői a párt vezetőtestületei voltak.³ Analógiaként felhasználhatjuk azt a megközelítést, hogy az Országgyűlés összetételének sem volt befolyása a parlament működésére, legalábbis a szakirodalomban nem találkozunk ezzel ellentétes megközelítéssel.

Személyi összetétele a párt Politikai Bizottságának hatásköri listáján szerepelt, de a valóságos döntést inkább az első számú vezető, előbb Rákosi, majd Kádár hozta meg. A NET tisztségviselőinek és tagjainak természetesen országgyűlési képviselőnek kellett lenniük, ám kiválasztásuknál döntő szempont volt, hogy a párttagok többsége mellett helyet kapjanak az államszocializmus kanonizált szervezeteinek első számú vezetői vagy képviselői is, többségük szintén párttag. Az Alkotmány formai összeférhetlenséget is megfogalmazott: az Országgyűlésnek igen, a NET-nek azonban nem lehetett tagja funkcióban lévő miniszter. A NET ugyanis az össznemzeti érdekek kifejezője és letéteményese kívánt lenni, a miniszter viszont nem lehetett mentes az ágazati-szakpolitikai érdekek képviselésétől.

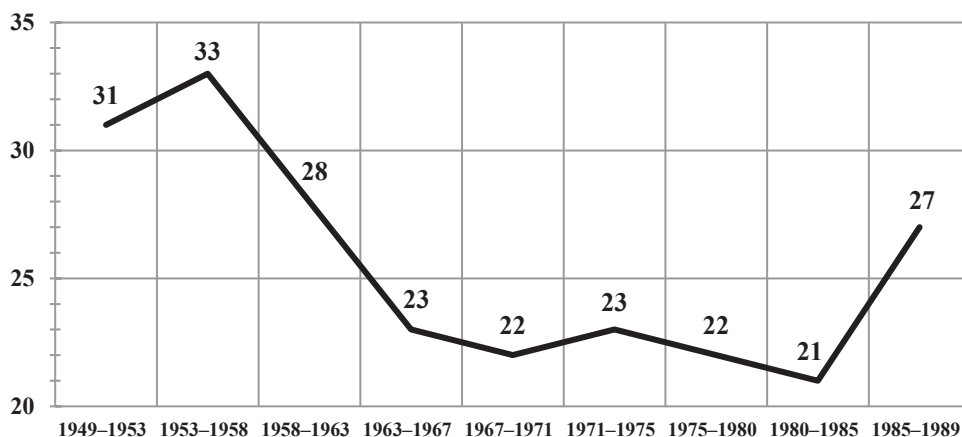
² Egy, az 1970 tavaszán hozott amnesztiarendelet vitájáról bővebben lásd: ROMSICS 2012, 89–90.

³ BIHARI 2005, 274. Az Elnöki Tanács említése, a sok szempontból alapos munkában csak ezen az egy oldalon szerepel. A műben a szerző nem szentel figyelmet az államforma-változásoknak sem. Hiányzik a köztársaság 1946. január 31-i – a többpárti politikai konszenzus révén a kiszegzda többségű parlamentben – törvénynyel megalkotott kikiáltása. Hasonló a helyzet az 1949. májusi, csak népfrentlistás választásokon megalkotott Országgyűlés által elfogadott Alkotmányban szereplő népköztársasággal.

2. A NET MŰKÖDÉSÉNEK SZAKASZAI

A négy évtized alatt, kilenc parlamenti ciklusban 95 személyiség, tagságából eredően politikus vett részt a NET munkájában.⁴ A mindvégig 21 fős testületben (4 tisztségviselő, 17 tag) átlagban a fele kicserélődött a parlament első ülésével kezdődő NET ciklusváltáskor (pontosan $95/9 = 10,56$), míg egy tag általában 4-5 ($95/21 = 4,52$) ciklust töltött a testületben. Mindkét mutatószámból levonhatjuk azt a következtetést, hogy általában a kontinuitás biztosította a megfelelő stabilitást, a cserék pedig követték az egyes fontos, a testületben rendeltetésszerűen reprezentált szervezetek élén bekövetkezett változásokat.

Az 1. ábrában a NET egymást követő ciklusaiiban azt mutatjuk be, hányan fordultak meg a testületben. Az 1949 és 1958 közötti két parlamenti ciklusban összesen 31, illetve 33 fő volt hosszabb-rövidebb ideig a testület tagja, a kádári konszolidáció során (1958–1963) már csak 28. Az azt követő „csendes” ciklusok alatt csak 1–2 fő menet közbeni cseréjére került sor, akkor is rendszerint haláleset miatt. A rendszerváltás csúcspontját jelentő 1989-es évben ketten elhunytak, egy tag lemondott, pótlásukra azonban éppen a rendszerváltás miatt nem került sor.⁵



1. ábra • A NET tagjainak összesített száma ciklusonként
(Forrás: a szerző szerkesztése az Országgyűlési Naplók⁶ adatai alapján)

⁴ A két szélsőérték Gerő Ernő, aki hivatalosan is csak 283 napig volt a testület tagja, a valóságban mindössze három hónapig. Mint az MDP főtitkára az 1956. július 30-i ülésen választották a testület tagjává, október végén azonban a Szovjetunióba távozott. Hivatalos felmentésére az Országgyűlés 1957. május 9-i ülésén került sor. Nánási László kistűjszállási szegényparaszt, a koalíciós idők parasztpárti politikusa, akit a testület megalakulásától (1949. augusztus 23.) haláláig (1985. október 30.) minden ciklusban beválasztottak, összesen 13 217 napig volt a testület tagja.

⁵ Elhunytak: Kádár János, az MSZMP elnöke (1989. július 6.) és Gajdócsi István, a Bács-Kiskun Megyei Tanács elnöke (1989. szeptember 25.). Vida Miklós, az Országgyűlés alelnöke 1989. március 22-én lemondott tagságáról.

⁶ Országgyűlési Naplók 1949–1990.

A NET tartalmi tevékenységéről nem ismerünk tudományos igényű feldolgozást, amely a valóságos működés jellegzetességei alapján szakaszolná annak tevékenységét.⁷ Az egyes ciklusokban a testületi tagok száma alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az összlétszám változása indikátorszerűen jelzi az államszocialista korszak politikai életének vizsgált tárgyunk szempontjából használható szakaszolását. E szerint a testület története három, egymástól jól elkülöníthető időszakra osztható.

1. A Rákosi-korszak és a kádári megtorlás, majd konszolidáció időszaka három ciklusra terjed ki (1949–1963). A szovjet befolyás ebben az időszakban jelentkezik a legbrutálisabban, előbb a sztálini táborépítés, majd a desztalinizálás, utána az 1956-os intervenció miatt. A Rákosi-rendszer voluntarizmusának természetes következménye a válságról válságra történő bukácsolás. Koncepciók perек, miniszteri kinevezések, testületen belüli tisztségátrendezések adják a változások magas mértékét. Rákosi bukása, majd az 1956-os antisztálinista forradalom után a „rákosisták” országgyűlési képviselői tisztségtől való megfosztása adta a mozgások zömét.

2. A klasszikus Kádár-korszak öt cikluson át tart (1963–1985). A nemzetközi körülmények kedvezőek a tekintetben, hogy hazánk a Nyugat szemében is – a bipoláris világ mint adottság figyelembevételével – egyre általánosabb elfogadottságnak örvend. A „legvidámabb barakk” a nyugati sajtó általánosan elfogadott toposza lett. A NET-ben a Kádár által szükségesnek indokolt cseréket a ciklus elején végrehajtották, és azután már típusosan csak haláleset miatt történt változás.

3. A posztkádári időszak és rendszerváltás a záróciklus jellemzője (1985–1989). Gorbacsov főtitkárrá választása és a külgazdasági feltételek romlása, a növekvő eladósodás tartahatatlanná tette a Kádár-rendszer legfontosabb paradigmáját: az életszínvonal szigorúan monoton növekedésének követelményét és egyben legitimációs alapját. A kötelező kettős jelöléssel 1985-ben megválasztott Országgyűlés a ciklus végére egyre inkább parlamentként kezdett viselkedni, a párt vezetőtestületei pedig egyre inkább alkalmatlanok voltak a kor kihívásainak megválaszolására. 1988 tavaszának végén a pártvezetés még kísérletet tett a változások kezdeményezésére, hamarosan azonban a megélnékül politikai mozgások a többpártrendszer kialakulásához vezettek. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak záródokumentuma más sarkalatos törvények mellett az államformaváltásról is határozott, az Országgyűlés ezt alkotmánymódosításként elfogadta, így 1989. október 23-án a köztársaság kikiáltásával a NET tevékenysége is befejeződött.

Nem a kezdeti és a záró időszak átmenetisége, gyakran zaklatottsága írásunk tárgya, hanem a „normális” működés, ezért a Kádár-korszak közepéről választottuk az 1971–1975 közötti országgyűlési ciklust. A kezdőévben másfél évtizedre vagyunk 1956-tól, a záróév után pedig még 14 év van hátra a testület megszűnéséig. A Szovjetunióban ciklusunk

⁷ Bernyák Adrienn: *Az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletalkotása és az Országgyűlés ülészakainak törvényhozása 1949–1958 között* című PhD-disszertációja (BERNYÁK 2010) meghatározott időkeretek között mozogva nem végezheti el a szakaszolást, ám egyúttal jelzi az államszocialista korszak kutatásában a lassú odafordulást az államhatalom intézményeihez. Jelen írásunk elkészítésének az idején már csak a tézisek érhetőek el az interneten.

kezdetén Brezsnyev már hét éve főtitkár, és a ciklus végétől még szintén hétig az. Csak néhány hívószó az időszak főbb történéseinek felidézésére: a bipoláris világban ez az időszak az enyhülési periódus, éppen a végén, 1975-ben kerül sor a Helsinki záróokmány aláírására. A világpolitikában véget ért a vietnámi háború, 1973-ban zajlott le a negyedik arab–izraeli háború, amelyet később a jövő szempontjából sorsdöntő technikai, gazdasági és politikai átalakulásokat eredményező első olajválság követett. Magyarországon már előrehaladóban volt az átmenet a posztsztálinista diktatúrából a puha diktatúráként jellemzett autoriter rendszerbe. Immár három éve működött az új gazdasági mechanizmus, sikerei átrendezték a jövedelmi szerkezetet, és elsősorban ennek következménye az 1972 és 1974 között végbement ellenreformáció, a gazdasági reformok jelentős, de nem teljes visszarendezése.⁸ Mindezzel csak a korban akartuk elhelyezni periódusunkat, mert ezek az események csak korlátozottan és késleltetve hatottak ki a testület összetételére.

3. A NET TAGJAINAK REKRUTÁCIÓJA

A NET feladatköréből és összetételéből adódó jellemzője tagjainak multifunkcionális elitpozíciója. Az országgyűlési képviselőség alapkövetelményén túl szinte minden tagja többféle országos szervezetben (párt, szakszervezet, népfront, Béketanács stb.) töltött be vezető testületi tisztséget vagy volt más kiemelt szervezet (egyetem, médium, egyház) vezetője.

A testület vezetését ellátó négyesfogat ebben az összetételben második ciklusát kezdte, és egyben be is fejezte.⁹ Az elnök Losonczy Pál (1919–2005) parasztcsaládból származott, 1945-től maga is gazdálkodó, majd még a Rákosi-korszakban a kevés jól menő tsz elnöke Barcson. Az egyik elnökhelyettes Gáspár Sándor (1917–2002) műszerész, 1945-től a Magyar Kommunista Párt (MKP) vezető szakszervezeti politikusa. A másik Kisházi Ödön (1900–1975) esztergályos, szociáldemokrata, majd kommunista szakszervezeti vezető, miniszteri nyugdíjba vonulásakor kapta kinevezését. Az elnök mellett a másik főállású tisztségviselő a testület titkára, Cseterki Lajos (1921–1983). Eredetileg tanító, majd hivatásos politikus, aki négy év után, 1967-ben az MSZMP KB titkári posztjáról távozva kapta ezt a pártmegbízatást.

A testületet az elsődleges bekerülési „jogcím” alapján öt nagy csoportra osztottuk. Az elsődlegesen politikai karakterű csoportok között közvetlen és közvetett pártirányítású szervezeteket különböztettek meg. A közvetlen pártirányítású szervezetekre minden szinten kötelező volt a párt felsőbb és azonos szintű vezető testületeinek minden határozata. A közvetett pártirányítású szervezetekben az ott tagsággal rendelkező párttagok feladata volt, hogy érvényt szerezzenek a pártnak megfelelő direktíváknak. A politikai végeredmény szempontjából a különbség – különösen a kemény diktatúra időszakában – elhanyagolható,

⁸ A visszarendeződés erős szovjet nyomásra történt, Brezsnyev és Kádár zavidovói, majd krími találkozójáról lásd: FÖLDES 2015, 135., 149., 171–173.

⁹ Kisházi Ödön 1975. április 22-én (alig két hónappal a választások előtt) elhunyt, helyére – már csak az 1975-ös ciklus indulásakor – a szintén egykori szociáldemokrata Trautmann Rezsőt választották helyettes elnökké.

ám a döntések kiszérelése közben a közvetlen pártirányítás alaposabb előkészítő-meggyőző munkát igényelt. Valamilyen módon természetesen minden komolyabb szervezet a párt kívánalmainak megfelelően működött, ám időben nemcsak a módszerek finomodtak, hanem a mozgástér is növekedett valamelyest. A mozgástér növekedése abban az irányban hatott, hogy az adott szervezet által képviselt társadalmi réteg érdekeinek érvényesítésére nagyobb lehetőség adódott – természetesen a „szocializmus építése általános törvényszerűségeinek” keretei között. Részvétele a szocializmus építésében és a rétegérdekek képviselésének dualitásában az utóbbi tényező ugyan erősödőben volt, ám az első tényező primátusát sohasem veszélyeztethette.

3.1. A párt és a közvetlen pártirányítású szervezetek vezetői

Az MSZMP-t Kádár János (1912–1989) első titkár, az ország tényleges vezetője mellett a Budapesti Pártbizottság első titkára, Németh Károly (1922–2008) reprezentálta. A Budapesti Pártbizottság súlyát több tényező emelte ki a vele elvileg azonos szintű megyei pártbizottságok közül. Először is csaknem minden ötödik ember fővárosi lakos volt, és a párttagok aránya még ennél is magasabb lehetett. Másodszor itt koncentráldott a nagyipar jelentős része, és az ország gazdaságának exportfüggősége miatt a külkereskedelmi vállalatok sora szinte csak itt működött. Harmadszor az ország közigazgatási központjaként a fontos társadalmi alrendszerek (a gazdaság, a politika, a kultúra) legnagyobb szervezetei és irányító szervei is itt működtek. E két utóbbi tényező okán az agglomerációból bejáró dolgozók miatt a nappali népesség és a párttagok aránya jelentősen magasabb lehetett. 1948 után a szovjet mintára kiépülő túlzott centralizáció hatalmasra növelte a bürokrácia létszámát. Bár a középvezetői szintre, különösen az 1968-as gazdasági reform után, párttagság nélkül is el lehetett jutni, és korunkban gyakran elhangzott, hogy a politikai megbízhatóság mellett egyenrangú fontosságú a szakmai hozzáértés, ez azonban nem eredményezte azt, hogy a munkások és parasztok aránya a párton belül változott volna.¹⁰ Elsősorban az értelmiség és a szakértelmiség körében a rendszerrel való azonosulás mimikrije a párt ellenőrző funkciójának erősödése irányába hatott.

A Magyar Kommunista Ifjúsági Szövetség (KISZ) közvetlen pártirányítás alatt álló szervezet volt. A KISZ esetében ez azt jelentette, hogy a megfelelő szintű területi, munkahelyi, benne az iskolai KISZ-szervezetekre kötelező volt az adott szintű pártszervezet minden határozata. Az ifjúsági szervezet e ciklusban először nyert helyet a NET-ben Horváth István (1935–) személyében, és ő mint első titkár volt hivatva megjeleníteni a fiatalokat. Az ifjúság ily módon való testületi megjelenítését nemcsak az adta, hogy övék volt a „jövő”, hanem inkább az, hogy ekkorra már szinte minden „kiszés” korosztály (a 14 és 35 év közöttiek)

¹⁰ A folyamatról részletesen lásd: HAJDU 2006, 309–336.

az államszocializmus rendszerében szocializálódott, vagy ahogyan kicsit később közhelyszerűen ismételve fogalmazták: „*már beleszületett a szocializmusba*”.¹¹

A *Magyar Partizánszövetséget* is e csoportba soroltuk, amelyet a főtitkár, Uszta Gyula (1914–1995) képviselt, immár 1953 óta folyamatosan. Személyében a második világháború alatti, hazánkban jelentősnek nem mondható partizántevékenység volt felmutatható. Ami ennél lényegesen fontosabb volt, hogy hangsúlyozza a rendszer valóságos és szimbolikus, de mindenképpen határozott antifasiszta jellegét.

3.2. A közvetett pártirányítású szervezetek vezetői

A *szakszervezetek* ugyan a rendszerváltásig közvetett pártirányítás alatt álltak, ám e mellett – különösen az új gazdaságirányítási rendszer következtében – fokozatosan erősödött az érdekvédelmi-érdekképviseleti funkciójuk is. A vállalatok irányításában részt vevő úgynevezett „üzemi háromszög” az első számú felelős vezetőből, a pártszervezet titkárából és a helyi szakszervezet vezetőjéből álló testülete meghatározott rendszerességgel ülésezett, és születtek döntések a nagyobb, munkavállalókat is érintő kérdésekben. Jogszabályokban kodifikált módon rögzítették a szakszervezeti jogokat, egészen a gyakorlati vétőjogot jelentő egyetértési jogig. A szakszervezeti képviselő egyre kevésbé volt a trió leggyengébb láncszeme, egyre gyakrabban fordult elő, hogy vagy a vállalati vezető, vagy a párttitkár állt a szakszervezeti vezető mellé, leggyakrabban valamilyen kompromisszumos megoldás született.¹²

A gyakorlat természetesen igen nagy szórást mutatott. A Szakszervezetek Országos Tanácsának főtitkára, Gáspár Sándor az MSZMP PB tagja is volt, és beszédeiben folyamatosan a szocializmus építésének primátusáról beszélt, amelynek alá kell rendelni a munkásosztály érdekeit is.¹³ A sztrájkjogról természetesen szó sem lehetett, ezt kizárta nemcsak az államszocializmus tételezett működése, hanem a hazai érdekbeszámításos gyakorlat is. Nem nyugati típusú érdekszervezet, de már nem is a Szovjetunióban létező gyakorlat. A munkásosztály, pontosabban a szervezett dolgozók fontosságát volt hivatva jelezni, hogy a NET két helyettes elnöke, Gáspár és Kisházi szakszervezeti mezben kapott helyet a testületben.

A *Hazafias Népfront* (HNF) valójában nem szervezet, hanem deklaráltan tömegmozgalom volt, valójában a legkülönbözőbb társadalmi és kulturális szervezetek ernyőszerkezete, többek között a nemzetiségi szövetségek is.¹⁴ Tényleges politikai tevékenysége

¹¹ Kádárt igencsak megviselte, hogy 1956 októberének első követeléseit éppen azok az egyetemi csoportok fogalmazták meg, amelyek e rendszer nélkül gyakorlatilag be sem kerülhettek volna a felsőoktatásba.

¹² A kapott jogok és az élő gyakorlat szimbolikus kifejezője volt, hogy 1978-tól Gáspár Sándort választották a kommunista befolyás alatt lévő Szakszervezeti Világszövetség elnökévé. Erre nem kerülhetett volna sor a legbefolyásosabb két nyugati szakszervezet, a francia CGT és az olasz CGIL egyetértése nélkül.

¹³ GÁSPÁR 1983, 310–314.

¹⁴ A HNF valóságos politikai szereplővé csak az 1980-as évek közepére vált, amikor az ambiciózus, a miniszteri székéből felállított Pozsgay Imre (1933–2016) 1982 és 1988 között a szervezet főtitkára volt.

a választások idején volt, hiszen az országgyűlési képviselő- és tanácsstagjelöltek „választási programja” a HNF országos választási programjának a választókerületre szabott, és a megfelelő szintű pártszervezet vezető testülete által jóváhagyott személyi interpretációja volt. A NET-ben két fő képviselte: az OT elnöke Kállai Gyula (1910–1996) és a Népfront budapesti elnöke Trautmann Rezső (1907–1995).¹⁵

A *Magyar Nők Országos Tanácsát* (MNOT) Bodonyi Pálné (1925–1984), a fővárosi szervezet titkára reprezentálta. Ebben a ciklusban az országos vezetés első asszonya nem kapott helyet a testületben, helyette Vass Istvánné (1915–1980), korábbi „nőpolitikus” jelenítette meg, aki 1963 és 1971 között az Országgyűlés elnöke volt, ekkor már nyugállományban.¹⁶ A nők emancipációja – legalábbis formáljogilag már korábban végbement, társadalmilag azonban csak lassan haladt, a korban állandóan napirenden volt a két műszak (a munkahely és a háztartás) terheinek nőkre nehezedő többlete.

3.3. Érdekképviseleti szervek vezetői

A *Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa* (TOT) elnöke Szabó István (1924–2017) mezőgazdasági munkás, majd sikeres és országos hírű tsz-elnök Nádudvaron már a második ciklusban reprezentálta az egyre dinamikusabban fejlődő mezőgazdasági formációt.¹⁷ A nem kolhoz mintára működő mezőgazdasági termelőszövetkezetek, a háztájival kiegészülve a korszak igazi sikertörténetét, a parasztság felemelkedését és emancipálódását jelentették.¹⁸

A *Szövetkezetek Országos Szövetsége* (SZÖVOSZ) a nem állami tulajdonban és nem a mezőgazdaságban lévő foglalkoztatottakat tömörítő helyi gazdasági formációkat fogta össze. A kisipari, kiskereskedelmi, továbbá a fogyasztási és takarékszövetkezetek jelentős gazdasági erőt képviseltek, az első kettő inkább a városokban, a második kettő inkább a vidéken működött. A szervezet képviseletében Nánási László (1906–1985) főtitkárhelyettes került a NET tagjai közé. Szabó Istvánnal szemben, aki egy természetes szelekció révén került posztjára, Nánásinak inkább a pártközpontból kerestek megfelelő tisztséget.

3.4. Az egyházi emberek

A konszolidált Kádár-rendszer egyik sajátossága, hogy realitásként fogadta el, hogy a társadalom többsége nem materialista, hanem hívő ember. A világnézeti küzdelem természetesen tovább folyt, ám a Rákosi-korszakhoz képest jóval mérsékeltabb eszközökkel. A polgári demokráciákra jellemző szabad egyházszerveződésről természetesen nem

¹⁵ Az 1945-től SZDP, 1948-tól MDP-tag Trautmann 1956 után mint pártönkénti szakpolitikus szerepelt.

¹⁶ A megbecsülésen túl nincs tudomásunk arról, valójában miért lett a NET tagja.

¹⁷ ROMSICS 2012, 89–90.

¹⁸ VARGA 2013, 121–140.

beszélhetünk, és voltak a korszaknak – a mai percepció szerint kollaboránsai, sőt beszervezett ügynökei, valódi egyházi ellenállói és kitalált perei is, ám a környékbeli államszocialista rendszerekhez képest a magyar gyakorlat ebben is eltérő volt. 1963-tól a két legnagyobb felekezet, a római katolikusok és a reformátusok egy-egy „képviselője” helyet kapott a NET-ben.

A római katolikus egyház esetében annak centralizáltsága miatt a II. Vatikáni Zsinat új keleti politikája ellenére is nehezebb volt a helyzet. A Vatikán az 1960-as évek elején ugyan felismerte, hogy az államszocialista rendszerek tartós realitást jelentenek, ám azok legitímálásában nem kívánt szerepet játszani, a világpolitikai enyhülés folyamatában azonban igen. A hazai államszocialista rendszer szempontjából azonban – függetlenül a Vatikán álláspontjától – fontos volt az egyházi személyek felmutatása a politikában, így az Országgyűlésben is. A vatikáni–magyar kapcsolatokban komoly tehertételt jelentő Mindszenty-kérdés megoldásának folyamatában rendeződött a három úgynevezett békepap országgyűlési képviselő egyházon belüli helyzete is.¹⁹ Ennél messzebb a felek sem dogmatikus felfogásuk, sem praktikus politikai elveik feladása nélkül nem mehettek. Az előző két ciklus után ismét Horváth Richárd (1906–1980), az Alkantarai Szt. Péter Lelkészszeg igazgatója (belváros, Ferenciek tere) lett a NET tagja.

A reformátusok mint nem centralizált egyház esetében könnyebb volt a helyzet, az 1963-as kezdettől csaknem a rendszerváltásig Bartha Tibor (1912–1995), a Tiszántúli Református Egyházkerület püspöke szerepet vállalt a rendszer legitímálásában. Nevéhez fűződik a szolgálat teológiájának kidolgozása, amely a Magyarországi Református Egyház hivatalos tanítása volt, különösen az állam és az egyház kapcsolata tekintetében (1958–1989). Az államszocialista rendszer kiszolgálását megalapozó teológiai elmélet szerint a magyarországi keresztyénség nem teoretikus síkon ismerte fel a párt politikai-vezető szerepének jogosultságát, hanem tények győzték meg arról, hogy ez a vezetés az ember és a nemzet javát szolgálja, és erkölcsileg ezért jogosult a vezető szerep betöltésére.²⁰ E felfogás szerint a szolgálat a gyülekezet életéhez kötődött, annak keretét, feltételeit az államszocializmus határozta meg.

Az evangélikusok sem maradtak teljesen képviselő nélkül, mivel arányuk csak negyede lehetett a reformátusokénak.²¹ Nem „elsődleges jogcímen” ugyan, de Mihályfi Ernő (a Magyar Nemzet főszerkesztője), a Magyarországi Evangélikus Egyház laikus személy számára elérhető legmagasabb tisztséget, az országos felügyelői hivatalt töltötte be 1958 és 1972 között.²²

¹⁹ BALOGH 2015, 1246–1247., 1277.

²⁰ Bartha Tibor id. református püspök.

²¹ Népszámlálás 2011. 2014, 13–18.

²² Egyházi tevékenységének ellentmondásos megítéléséről bővebben lásd: Böröcz 2010.

3.5. Az értelmiség: tudományos elit és tömegsajtó

A tudományos elitet hárman képviselték, a három nagy tudományterületről egy-egy tekintélyes kutató és egyben vezető egyetemi oktató. A társadalomtudományokat Ortutay Gyula (1910–1978) néprajzkutató, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, az Eötvös Loránd Tudományegyetem volt rektora, az élő természettudományokat Petri Gábor²³ (1914–1985) kutatóorvos, szegedi professzor, korábbi és későbbi rektor és akadémikus, míg az élettelen természettudományokat a miskolci Nehézipari Műszaki Egyetem alapító rektora, az ekkorra már nyugalmazott Sályi István (1901–1974).

Az akadémiai elit mellett idesorolandó Barcs Sándor (1912–2010) az MTI vezérigazgatója és Mihályfi Ernő (1898–1972),²⁴ a *Magyar Nemzet*nek, a HNF lapjának főszerkesztője. Személyükben az újságírói szakma, a sajtó mint az egyik legfontosabb tájékoztató és véleményformáló eszköz fontossága nyert kiemelt hangsúlyt, Barcs ebben az időben a Magyar Újságírók Országos Szövetsége (MÚOSZ) elnöke is volt (1965–1974). A média pártirányítása ugyan központi politikai kérdés volt, ekkorra már inkább a direkt irányítás és az öncenzúra változó arányú gyakorlata volt a meghatározó.

Kádár különös figyelmet fordított arra, hogy az 1945–1948 közötti koalíciós időszakban a kommunistákkal együttműködő politikusok megfelelő társadalmi-politikai szerepet kapjanak. Az egykori szociáldemokraták közül ilyen volt Kisházi Ödön és Trautmann Rezső, a parasztpártból pedig Nánási László. A „társutas haladó értelmiség” megtestesítői a NET-ben Ortutay Gyula, Mihályfi Ernő és Barcs Sándor, mindhárman a kisgazdapárt vékony polgári baloldali szárnyát jelenítették meg. Közös vonásuk továbbá az is, hogy a második világháború alatt részt vettek az antifasiszta ellenállásban.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Áttekintve a NET 1971–1975 közötti testületi összetételét megállapítható, hogy az tükrözte a rendszer kanonizált társadalom és politikafelfogását, *mert rekrutációja ennek megfelelően történt*. A párt irányító és ellenőrző funkciójának megfelelően a tisztségviselők és a tagok többsége nemcsak egyszerűen párttag volt, hanem közvetlenül, közvetve vagy áttételesen az MSZMP politikáját megvalósító szervezet első embere vagy vezető tisztségviselője. Ugyanakkor a testületben helyet kaptak olyan világi vagy egyházi értelmiségi szerepet betöltő személyiségek is, akik a praktikus életideológiájukból eredően, esetleg csak a magas tisztségek betöltése céljából felvett mimikrivel viszonyultak a rendszerhez.

²³ Petri zsidó származása – mint ahogy korszakunkban másoké sem – került a hivatalos életrajzokba. Bekerülésében kutatóorvosi és egyetemvezetői munkássága játszott szerepet.

²⁴ Mihályfi 1972-ben elhunyt, helyére Darvas József (1912–1973) népi író, az Írószövetség elnökét, volt parasztpárti politikust, 1957-től párttagot választották meg, alig egy év után bekövetkező haláláig. Őt Somogyi József (1916–1993) szobrászművész, a Képzőművészeti Főiskola rektora követte a testületben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALOGH Margit (2015): *Mindszenty József (1892–1975) II.* Budapest, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont.
2. BERNYÁK Adrienn (2010): *Az Elnöki Tanács törvényerejű rendeletalkotása és az Országgyűlés ülészakainak törvényhozása 1949–1958 között.* Doktori (PhD-) értekezés. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar.
3. BIHARI Mihály (2005): *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok.* Budapest, Osiris.
4. FÖLDES György (2015): *Kádár János külpolitikája és nemzetközi tárgyalásai 1956–1988 I.* Budapest, Napvilág Kiadó.
5. GÁSPÁR Sándor (1983): *A munkásosztály szolgálatában.* Budapest, Népszava Kiadó.
6. HAJDU Tibor (2006): *Hogyan alakult át a munkáspárt a bürokrácia pártjává? Történelmi Szemle, 48. évf. 3–4. sz. 309–336.*
7. Országgyűlési Naplók 1949–1953, 1953–1958, 1958–1962, 1963–1967, 1967–1971, 1971–1975, 1975–1980–1985, 1985–1990, Hiteles kiadás, Budapest.
8. ROMSICS Ignác szerk. (2012): *Szabó István életútja Nádudvartól Nádudvarig.* Budapest, Osiris.
9. VARGA Zsuzsanna (2013): *Az agrárlobbi tündöklése és bukása az államszocializmus időszakában.* Budapest, Gondolat.

Internetes források

1. Bartha Tibor id. református püspök. Elérhető: www.nevpont.hu/view/2470 (Letöltés dátuma: 2017. 07. 07.)
2. BÖRÖCZ Enikő (2010): *Mihályfi Ernő szerepe a Magyarországi Evangélikus Egyház életében.* Elérhető: <http://ber.lutheran.hu/4archivum/2010/001> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 07.)
3. *Népszámlálás 2011.* (2014). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_10_2011.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 10. 12.)

Dr. habil. Hubai László a történelemtudományok kandidátusa, habilitált főiskolai tanár, Milton Friedman Egyetem. Óraadó tanár volt az ELTE BTK-n, a Szegedi Tudományegyetemen, ma is oktat a Nemzeti Közszolgálati Egyetem választásigazgatási szakirányú továbbképzésén. Választáskutató, archontológus, kutatási területe a 20. századi politikátörténet, a hazai többpárti parlamenti választások története 1920-tól, jelenkori parlamenti almanachok. Legtöbbet idézett munkája a *Magyarország választási atlasza 1920–2000.* I–III. kötetei.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecsereje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve alkalmanként angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a főszerkesztő dönt a folyóirat működéséhez kapcsolódó dokumentumoknak megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: a journals.uni-nke.hu oldalon megtalálható rendszeren keresztül.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:
ppb.mk.uni-nke.hu

Table of contents

Welcoming address	ANITA BOROS	3
Scientific publications/ Studies	ANDRÁS BENCSIK	
	• Guaranteeing the Client’s Right to Remedy as the Obligation of Public Service	4
	ANITA BOROS – IMRE ROBOTKA	
	• Challenges of the Establishment of 21st Century Autonomous Administrative Courts	22
	JÁNOS DÚL	
	• About the Definition of the Asset Management Contract of National Assets	46
Forum	ERIKA LÁSZLÓ	
	• Historical Overview of Water Management in Hungary from the Austro–Hungarian Compromise to the Present Day	80
	DÁVID LUDÁNYI	
	• Changes of the Legal Certainty in View of the Pragmatics of Public Services	106
	PÉTER NAGY	
	• The Literature of the Administrative Jurisdiction in Hungary	122
Professional forum	LÁSZLÓ HUBAI	
	• Some characteristics of the composition of the Presidential Council of the Hungarian People’s Republic, 1971–1975	148

Table of contents

Publication notice	160
Table of contents in foreign language	162
Editorial Committee	164
Imprint	166

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György*, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

FŐSZERKESZTŐ: *Dr. habil. Boros Anita*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE: *Prof. Dr. Tamás András*, professor emeritus (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Prof. Dr. Balázs István*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell*, közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond*, főtítkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba*, tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán*, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék) • *Prof. Dr. Horváth Attila*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Imre Miklós*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Janza Frigyes*, ny. r. vezérőrnagy, főtítkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert*, fejlesztési rektorhelyettes, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem) • *Prof. Dr. Koltay András*, rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem) • *Dr. Lapsánszky András*, tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor*, prof. emeritus (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Orbán Balázs*, miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András*, prorektor, intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészettani Intézet) • *Prof. Dr. Rixer Ádám*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter*, helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Smuk Péter*, dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Torma András*, rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence*, államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spanyolország) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János*, tudományos segédmunkatárs (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Szólik Eszter* (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

Editorial Committee

CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. György Kiss*, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITOR-IN-CHIEF: *Dr. habil. Anita Boros*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration)

HONORARY CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. András Tamás*, Professor Emeritus (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. István Balázs*, Head of Department, Professor (University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Public Administration) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Prime Minister's Office) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (The Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Head of Department, Associate Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Head of Department, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Human Resource Studies) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of Department, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of History of State and Law) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis*, Vice-Rector, Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Koltay*, Rector, Professor (National University of Public Service) • *Dr. András Lapsánszky*, Head of Department, Associate Professor (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administrative Law and Fiscal Law) • *Prof. Dr. Gábor Máthé*, Professor Emeritus (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Dr. Balázs Orbán*, Deputy Minister, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Head of Department, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Head of Institute, Professor (National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Institute of Public Law and Public Science) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Head of Department, Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Administrative Law) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. Péter Smuk*, Dean, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Judge of the Constitutional Court, Professor (The Constitutional Court of Hungary; Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

HONORARY MEMBERS OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spain) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

SECRETARIES OF EDITORIAL BOARD: *Dr. János Dúl*, research assistant fellow (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Eszter Szólik* (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Dr. habil. Boros Anita, egyetemi docens
(NKE ÁNTK Lőrincz Lajos
Közigazgatási Jogi Tanszék)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁROK: Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)
Szólik Eszter (NKE ÁNTK)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A KIADÁSÉRT FELEL: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Cím: 1089 Budapest, Orczy út 1.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBSITE: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszki Ágnes, Gergely Zsuzsánna,
Draskóczy Piroska

KORREKTÚRA: Tar Krisztina

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁNTK, egyetemi tanár

PRO
PUBLICO
BONO- Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁNTK

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.