



Tanulmányok 3.

KÖZÉRDEKVÉDELEM
A közigazgatási bíráskodás múltja
és jövője

Szerkesztette
Varga Zs. András – Fröhlich Johanna

PPKE JÁK – KIM
Budapest 2011

Közérdekvédelem
A közigazgatási bíráskodás múltja
és jövője

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

SOROZATSZERKESZTŐ: VARGA CSABA

TANULMÁNYOK 3.

Alsorozatszerkesztő: *Szabó István*

KÖZÉRDEKVÉDELEM
A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője

Szerkesztette
VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA

PPKE JÁK – KIM
Budapest 2011

A kötet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
támogatásával jött létre.



KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI
MINISZTERIUM

©Szerzők 2011

© Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar, 2011

ISSN 1417–7285 (fősorozat)

ISSN 2061–7240 (alsorozat)

ISBN 978–963–308–019–1

Kiadja: Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Budapest

Felelős kiadó: Dr. Schanda Balázs dékán

Szerkesztés, teljes nyomdai előkészítés: Szakaliné Szedes Andrea

Nyomdai munkák:

Közérdekvédelem – a közigazgatási bíráskodás múltja és jövője
Konferencia

a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara
és
a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
szervezésében

a Magyar Tudomány Ünnepe programsorozat keretében

1088 Budapest, Szentkirályi utca 28. II. János Pál Terem

2010. november 23. kedd

9.00 – 16.00

- 9.00- 9.10** Megnyitó: **Schanda Balázs**, dékán, PPKE JÁK
9.10- 9.20 Köszöntő-bevezető: **Szabó Erika**, államtitkár, KIM
9.20- 9.25 Köszöntő **Rétvári Bence** nevében, államtitkár, KIM
9.25- 9.55 **Stumpf István**, alkotmánybíró
9.55-10.25 **Kozma György**, kollégiumvezető, Legfelsőbb Bíróság
10.30-10.40 Szünet
10.40-11.10 **Patyi András**, bíró, Legfelsőbb Bíróság
11.15-11.45 **Stipta István**, intézetigazgató, egyetemi tanár, ME
11.50-12.50 Ebédszünet
12.50-13.10 **Zlinszky János**, professor emeritus, PPKE JÁK
13.15-13.35 **Solt Pál**, igazgató, Magyar Bíróképző Akadémia, a Legfelsőbb Bíróság volt elnöke
13.40-14.00 **F. Rozsnyai Krisztina**, adjunktus, ELTE ÁJK
14.05-14.15 Szünet
14.15-14.30 **Navratil Szonja**, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet
14.35-14.50 **Kovács István**, alelnök, JogAr Egyesület
14.55-15.10 **Varga Zs. András**, tanszékvezető e. docens, PPKE JÁK
15.15-15.50 Vita
15.50-16.00 Befejező gondolatok, zárás

Moderátor: Szabó István, oktatási dékánhelyettes, PPKE JÁK

A konferencia pontosan a címében szereplő kérdést járta körül jogtörténeti, igazságszolgáltatás-szervezeti, jogdogmatikai szempontból.

TARTALOM

SZABÓ ERIKA: Köszöntő	11
RÉTVÁRI BENCE: Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője	15
STUMPF ISTVÁN: Közigazgatási bíráskodás az alkotmányos jogállamban	17
KOZMA GYÖRGY: Közigazgatási bíróság, vagy közigazgatási különbíróság?	23
PATYI ANDRÁS: Közigazgatási bíráskodás <i>de constitutione ferenda</i>	35
STIPTA ISTVÁN: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíráskodás és a körültekintő igazság-szolgáltatási reformok mellett	59
ZLINSZKY JÁNOS: A hatalomgyakorlás ellensúlya: közigazgatási bíróság	69
F. ROZSNYAI KRISZTINA: A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei	73
NAVRATIL SZONJA: Jogalkotási helyzet – mert megtehetjük?	99
VARGA ZS. ANDRÁS: Közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell	111
SZABÓ ISTVÁN: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője	127

KÖSZÖNTŐ

SZABÓ ERIKA

területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkár,
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Tisztelt Dékán Úr! Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Dékán Úr mellett nekem jutott az a megtisztelő feladat, hogy köszönthessem Önöket a Magyar Tudomány Ünnepe programsorozat keretében a mai „Közérdekvédelem – a közigazgatási bíraskodás múltja és jövője” című konferencián.

A Kormányzat képviselőjeként nagy öröm számomra, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak, illetve Miniszter Úrnak a tárca elsődleges feladatai mellett lehetősége nyílt a mai rendezvény megszervezésében való részvételre. Kiemelten fontos ugyanis, hogy időt szakítson a kormányzat egyes jogalkotási kérdések tudományos szemszögből való vizsgálatára is.

A Kormány a Nemzeti Együttműködés Programja keretében célul tűzte ki, hogy megszabaduljon az elmúlt nyolc év kormányzásának vitatható eredményeitől, és ezek helyén minél sikeresebb átalakítási folyamatokat indítson el és hajtson végre. A Kormány szándéka és egyben feladata a közigazgatás megújításával a „Jó Állam” megteremtése. Ennek keretében egyik elsődleges célunk a közigazgatás gyökeres átalakítása, korszerűsítése, valódi szolgáltató állam létrehozása. E szempontok és feladatok megvalósítása, valamint az ezekről való széles körű szakmai diskurzus a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkáráként számomra különösen fontos. Hiszem, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás szoros együttműködése szilárd alapja és támasza lehet a magas színvonalú szabályozásnak, szervezetrányításnak.

Engedjék meg, hogy ennek keretében a konferencia bevezetőjeként röviden tájékoztassam Önöket a közigazgatás átszervezésének egyik első és jelentős lépésőjeként elvégzett feladatunkról: a megyei és fővárosi kormányhivatalok kialakításával és az ehhez kapcsolódó területi integrációval összefüggő törvénymódosítások tartalmáról.

Nagy örömmel és büszkeséggel mondhatom el ma Önöknek, hogy november 19-én kihirdetésre került a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény. E törvény vezeti be a fővárosi és megyei kormányhivatalokat a magyar közjogi intézményrendszerbe.

A törvény célja, hogy hatálybalépésével, azaz 2011. január 1. napjával a jelenleg széttagoltan működő területi államigazgatási szervezeti rendszert ésszerűbbé, hatékonyabbá tegye.

A fővárosi és megyei kormányhivataloknak a közigazgatási hivatalok bázisán való létrehozásával a területi államigazgatás szervezeti integrációjára is sor kerül. Ennek keretében 15,¹ jelenleg önállóan működő ágazati dekoncentrált szerv kerül be szakigazgatási szervként a kormányhivatalok szervezetébe. Példaként említhetők ezek közül a munkaügyi szervezetek, a Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok, a Földhivatalok, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőiségei és a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái.

A kormányhivatalok révén a jelenlegi rendszernél világosabb struktúrában, és az állampolgárokhoz közelebb kerül az ügyek intézése. A fővárosi és megyei kormányhivatalok államigazgatási feladatai a következő öt nagy csoportba sorolhatóak:

- a hatósági tevékenység,
- a helyi és kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése,
- a területi államigazgatást érintő funkcionális feladatok,
- a kormányzás területi feladataiban való részvétellel összefüggő feladatok (koordináció, ellenőrzés, beszámolás stb.), valamint
- egyéb feladatok (képzés, informatika stb.).

A törvénynek fontos célja az is, hogy a területi államigazgatási szervek integrációja hatósági eljárási szempontból is zökkenőmentes legyen. Ennek érdekében a törvény tartalmazza az integrációval összefüggésben szükséges törvénymódosításokat is. Tartalmaz továbbá rövidtávon megvalósítható, az ügyfelekre nehezedő bürokratikus terhek csökkentésére irányuló és az eljárásokat egyszerűsítő módosító szabályokat is.

A módosítások közül kiemelendők a fővárosi és megyei kormányhivatalok keretei között kialakítandó integrált ügyfélszolgálati irodák, kormányablakok eljárásokban való közreműködésének jogszabályi megalapozása. A 2011. január 1-jével létrejövő kormányablakok kiemelt szerepet kapnak a jövőben a hatósági

¹ A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) számú Korm. határozat 5. pontja szerint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal kirendeltségei tekintetében a szervezeti integrációra a kormányhatározatban megjelölt akkreditációs követelmények teljesíthetősége függvényében kerül sor.

eljárások és szolgáltatások lefolytatásában. Létrehozásuk alapvető célja ugyanis, hogy az ügyfelek terheinek csökkentése érdekében egyablakos ügyintézés keretében is intézhető legyenek a hatósági ügyek. Ennek megfelelően az ügyfelek a jövőben, 2013 végére a kormányhivatalok ügyfélszolgálati irodáján többféle, eredetileg más-más hatóságok döntését igénylő kérelmet egyszerre, egy helyen is benyújthatnak, és számos hatósági szolgáltatást (például az eljárással kapcsolatos információkról való tájékoztatást) vehetnek igénybe.

A kormányablakok a hagyományos ügyfélszolgálati teendőket messze meghaladó feladat elé állítják az ott dolgozókat. Fontos itt megemlíteni, hogy a kormányablakok ügyfélbarát jellegének növelése érdekében az ott dolgozó kollégák kétműszakos munkarendben látják el tevékenységüket, ugyanis a kormányablakok összességében napi tizenkét óras nyitvatartási rendben fognak működni.

Meggyőződésem szerint az új kormányhivatali rendszer megteremtése nyomán egy valódi területi kormányzati átalakítás körvonalai bontakoznak ki. Olyan reformé, amely a hatóságoknak működőképesebb, az ügyfeleknek pedig élhetőbb közigazgatási kereteket teremt meg.

Az említett változások fontossága és közérdeket megtestesítő volta vitathatatlan. Reményeink szerint a választott eszközök alkalmasak lesznek a közigazgatási bíráskodás eredményes működésének elősegítésére is.

Végül szeretném megemlíteni még mai témánkhoz kapcsolódva, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jén hatályba léptetni kívánt módosításain túl a kormányzat álláspontja szerint szükség van a Ket. hosszabb távon megvalósítható reformjára is. Erre tekintettel tárcánk a jövő év első felében a felülvizsgálat alapján összeállítja a törvénymódosításhoz szükséges szabályozási koncepciót. A minél megalapozottabb szabályozás kialakítása érdekében a lehető legszélesebb körű egyeztetéssel tervezzük a koncepció kidolgozását: kormányzati, önkormányzati és nem kormányzati szervek, szervezetek bevonásával.

Zárásul kitüntetett figyelmük megköszönése mellett kívánok további eredményes és tartalmas együttgondolkodást a mai konferencián!

KÖZÉRDEKVÉDELEM – A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MÚLTJA ÉS JÖVŐJE

RÉTVÁRI BENCE

parlamentari államtítkári,

Közigtazgatási és Igazságügyei Minisztérium

Tisztelt Hallgatóság!

Ebben az időszakban a jogász közönség bővelkedik az alkotmányjogi témájú szakkonferenciákban. Jelen esetben a közigtazgatási bíráskodás szolgáltatja a témát, amely több szempontból is rendkívül fontos kérdéseket vet fel. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság igazságszolgáltatásról szóló részkonceptiója tartalmazza a közigtazgatási bíráskodás létrehozatalára vonatkozó szándékot, illetve kijelenti, hogy az a munkaügyi bíróságokhoz hasonló rendszerben működhet, ellátva például az önkormányzati rendeletek normakontrollját is, amit eddig az Alkotmánybíráóság gyakorolt. A végső szabályozás kialakításához azonban független, megalapozott szakmai érvekre és komoly vitára van szükség. Éppen ezért a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara segítségével, arra törekedtünk, hogy a téma jeles szakértőivel és az ugyancsak szakmai körből kikerülő hallgatósággal együtt egyfajta kerekasztal beszélgetés formájában vitát kezdeményezzünk a közigtazgatási bíráskodás jövőbeni szabályozásáról. Körünkben jelen vannak a közigtazgatási bíráskodás témájában ismert és elismert szaktekintélyek csakúgy, mint olyan civil szervezetek, akik véleménye ugyancsak rendkívül fontos számunkra.

Ha valóban hiszünk a népfelség elvében, akkor a jogalkotásnak a társadalmi igényekből kell kiindulni. Márpedig az elmúlt években igen erősen jelentkezett a társadalomban az az igény, hogy a közhatalommal rendelkezők – így a közszolgák és a politikusok – feletti kontroll legyen erősebb. Szintén egyre egyértelműbb az az igény is, hogy az egyes közpolitikai döntéseknél ne csupán a formai kritériumoknak kelljen megfelelni, de az olyan tartalmi ismérveknek is, mint az ésszerűség, a célszerűség vagy az arányosság.

Amikor tehát a közigtazgatási bíráskodásról gondolkodunk, akkor ezt nem azért tesszük, mert valamiféle nemzeti romantika vagy jogi cizellációs meg-

szállottság vezet minket. Nem azért kell gondolkozni a közigazgatási bíróságok lehetséges feladatán, mert újra szeretnénk közigazgatási bíróságot. Pont fordítva. A bíróságok elmúlt húszéves gyakorlatát tekintve, az alapjogok és a közérdek védelemének jogi lehetőségeit mérlegelve juthatunk el oda, hogy gondolkozzunk a közigazgatási bíróságok visszaállításán. A társadalomban megfogalmazott igénynek kell megfelelnünk, az elmúlt évek krónikus joghiányos tüneteire kell gyógymódot találnunk.

Az a közigazgatási bíráskodás, melyről most gondolkodunk, talán csak nevében hasonlíthatna a korábbiakra. Nekünk azt kell megvizsgálnunk, hogy a közérdek – a közvagyon, a közhatalom kontrollja, a közpénzek kezelésének tisztasága – miként érvényesíthető hatékonyabban. Ez jelenthet új bíróságot, új eljárást, új joggyakorlatot. Fontos, hogy megtaláljuk a leghatékonyabb eljárási formát a közszféra munkajogi kérdéseire, hiszen itt nem egyenrangú felek szerződéséről, hanem kinevezésről van szó. A közhatalommal felruházott személyek döntéseinek tartalmi, célszerűségi és hatékony fegyelmi vizsgálata szintén általános igény. Vékony ösvényen járunk, amikor a közfunkciót ellátó intézmények (kórház, rendőrség, hivatalok) tulajdoni igénye ütközik a magántulajdonosok érdekével. Itt is érvényesíteni kell a közérdek – korlátok közötti – elsőbbségét a magánérdekkel szemben. Az említetteken túl a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozhatnak más ügykörök is, mint például az önkormányzati rendeletek normakontrollja, vagy a jelenleg a munkaügyi bíróságok hatáskörébe tartozó társadalombiztosítási és a munkaügyi ellenőrzés körében hozott határozatok felülvizsgálata, vagy éppen a népszavazással kapcsolatos kérdések és a sajtóperek. De ugyanígy érdemes lehet a közbeszerzési döntések elleni jogorvoslat bírói útra terelésében is gondolkozni.

Egy szó mint száz, az elmúlt húsz évben meggyökeresedett viszonyok kiigazítására elsősorban a polgárok jogainak védelme és a közérdek jogállami védelme területén van szükség. Ennek a mai alkalomnak a célja megvizsgálni azt, hogy a közérdek miként védhető eredményesebben, ezzel szolgálva tízmillió honfitársunk közös vagyonát és közös érdekét.

Jelenleg tehát kitárult egy közjogi kapu a közigazgatási bíráskodás irányába, amelyet ki kell használnunk arra, hogy azon minél több megalapozott szakmai érv és a hatékony szabályozást elősegítő vélemény juthasson át. Ezúton kívánok mindenkinek tartalmas időtöltést.

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS AZ ALKOTMÁNYOS JOGÁLLAMBAN

STUMPF ISTVÁN

alkotmánybíró, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

I. Kiindulási alapok: jogállami közigazgatás

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam.”

Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint „[a] jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”²

Ennek a jogállamiságból eredő általános követelménynek a közhatalom gyakorlásán belül mind a jogalkotásra, mind pedig a jogalkalmazásra nézve következményei vannak.

A *jogalkotás* területén a jogállamiságból többek között az következik, hogy egy alacsonyabb szintű jogi norma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogi normával, különösen azzal nem, amelyből az érvényességét nyeri; ezért egyik jogszabály sem lehet ellentétes az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság is egy korábbi határozatában az önkormányzati rendeletek vonatkozásában megállapította: „a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a szükséges jogi szabályozás hiányában, jogi kötöttségek nélkül, szabad belátása szerint korlátozzon alkotmányos jogot.”³

De az alkotmánybírói joggyakorlat nem kevésbé szigorú követelményeket támaszt a közhatalmi *jogalkalmazó* tevékenységgel szemben: „[a]z Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a *közigazgatás törvény*

² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

³ 6/1999. (IV. 21.) AB határozat

alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.”⁴

A jogállami közigazgatásnak tehát feltétele a szabályozottság, ugyanakkor önmagában a szabályozottság még nem teszi a közigazgatást jogállamivá.

Már Concha Győző, a századforduló nagy közjogásza megfogalmazta, hogy bár a magánszemélyek és az állami közegek cselekményei között jelentős különbségek vannak, ugyanakkor közös bennük a törvényellenesség lehetősége.⁵

Mit eredményez mindez?

Hiába szabályozza az anyagi jog és az eljárásjog valamely közhatalmi szerv tevékenységét, ha nincsenek meg azok az intézményi és eljárási garanciák, amelyek ezeknek a szabályoknak a betartását a közhatalmi szervekkel szemben is kikényszeríthetővé teszik.

Csak akkor beszélhetünk jogállami közigazgatásról, ha van olyan szerv vagy szervezet, amely érvényesíteni tudja a közigazgatás törvényességének követelményét.

II. A közigazgatás törvényességének biztosítása

Martonyi János⁶ szerint a felülvizsgálatnak két organikus alaptípusa van: a bíróság általi felülvizsgálat az egyik és a közigazgatás önbíráskodása által megvalósuló a másik.⁷

Bibó István a *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom* című írásában határozottan elismeri egy ilyen felülvizsgálati fórum szükségességét, de nem köteleződik el egyértelműen semelyik szervezeti megoldás mellett:

„a jogállam gondolata [...] szerint a modern jogi állam nevét csak az olyan állam érdemli meg, mely a végrehajtó hatalom bármiféle jogsértő aktusával szemben lehetővé teszi a pártatlan fórumhoz való fordulást. Hogy ez a fórum rendes bíróság-e, külön közigazgatási bíróság-e, vagy egy más néven (államtanács stb.), közigazgatási szervként működő hatóság, az végeredményben lényegtelen. A bírói funkció, bármilyen név alatt és cím alatt jelentkezik is, végeredményben egységes és jellegetes funkció.”

⁴ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

⁵ Vö. PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest: Logod Bt., 2002, 25.

⁶ Martonyi János (1931-ig Martin; Győr, 1910. március 5. – Szeged, 1981. május 10.) jogász, egyetemi tanár, az állam- és jogtudományok doktora (1966). Fia, Martonyi János, a jelenlegi külügyminiszter.

⁷ Lásd: PATYI i. m. 10.

Valóban azt gondolja Bibó, hogy lényegtelen, hogy mi ez a fórum? Nyilvánvalóan nem. Az idézet csupán arra mutat rá, hogy a funkció az elsődleges és ehhez képest kiválasztandó, kialakítandó a szervezet.

Az a funkció, amely a közigazgatási cselekvés és a törvény közötti ellentétet megállapítja, mindig egy bíráskodási típusú funkció lesz.

Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a közigazgatási bíráskodás ellátására milyen szervezeti megoldás a leginkább alkalmas.

III. A közigazgatási bíráskodás feladatellátásának keretei

A közigazgatási bíráskodással foglalkozó jogtudósok, szakemberek a közigazgatás bírói felülvizsgálatának hatályos szabályozásához képest hatásköri, eljárási, személyzeti és szervezeti változtatásokat is sürgetnek írásaikban.

Szükséges leszögezni, hogy jogalkotástani, illetve szabályozástani szempontból a problémakör vizsgálatának meghatározott logikai sorrendje van.

Ha eltekintünk a közvetlenül a közigazgatás működésére vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi szabályok felülvizsgálatától (tehát például az építésügyi követelmények szabályozását és az építésügyi hatósági eljárást adottnak vesszük) – ez nyilván nem is tartozik szorosan a közigazgatási bíráskodás témaköréhez –, akkor álláspontom szerint a következő szempontokra figyelemmel célszerű vizsgálni a közigazgatás törvényességének biztosításával, közigazgatási bíráskodással kapcsolatos változtatási szándékokat:

- 1) A közigazgatásra vonatkozó általános és ágazati, anyagi jogi és eljárási szabályozást adottnak véve – *milyen az az eljárásrend*, amelyben a közigazgatási bíráskodási funkció a leghatékonyabban ellátható?
- 2) Melyek azok az *ügycsoportok, hatáskörök*, amelyekben a közigazgatás speciális rendeltetését kifejező szempontrendszernek és ennek hatékony védelmét biztosító eljárásrendnek kell érvényesülnie?
- 3) Milyen képzettséggel, tapasztalatokkal kell rendelkeznie a *közigazgatási bíráskodást ellátó személyi állománynak*, hogyan biztosítható ennek kiválasztása és rekrutációja?
- 4) Milyen szervezetre indokolt telepíteni a kiválasztott hatásköröket, milyen *szervezeti keretek* között látható el a közigazgatási bíráskodási feladat leghatékonyabban?

Bár az elmondott szempontok kölcsönösen hatnak egymásra, logikailag mégis elválaszthatók és önállóan is vizsgálhatók.

Mi az elsődleges vizsgálati szempont?

A szakirodalom mellett az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenik az a megállapítás, hogy a közigazgatás működésének egyik alapvető rendeltetése a *közérdek* érvényre juttatása:

„A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).”⁸

A közérdek az a mérőpont, amely alapján felvethető, hogy meghatározott ügycsoportok (például az államigazgatási jogkörben okozott kár megítélése, vagy a közszerződésekkel kapcsolatos jogviták) tekintetében – a magánfelek közötti jogviták elbírálásához képest – eltérő eljárási rend, eltérő felkészültségű és szemléletű személyi állomány indokolt. Ezeknek az ügycsoportoknak, hatásköröknek a meghatározása után dönthető el, hogy a hatásköröket milyen szervezetre célszerű telepíteni.

A XIX. század utolsó évtizedeitől kezdve – évtizedekre elrendeződő, de folyton megújuló politikai és tudományos viták tárgyát képező – kérdés, hogy Magyarországon a rendes bíróságokat ruházzák-e fel a közigazgatási szervek intézkedése folytán keletkezett jogviták tárgyában történő ítélkezéssel, vagy erre külön szervet létesítsenek.

Ezeknek a szakmai részletkérdéseknek a taglalásába nem megyek bele, mivel a következőkben a téma legkiválóbb szakértői részletesen bemutatják az ezzel kapcsolatos problémákat és javaslataikat.

IV. Alkotmánybíróság és egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezet viszonya

Egy témát szeretnék konkrétan érinteni: egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer létrehozása jó eséllyel az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusának megváltozását is eredményezi.

Az egyik lehetséges változás az Alkotmánybíróságnak a hatásköri összeütkezés megszüntetésére vonatkozó hatáskörével függ össze. Hatályos közjogi rendszerünkben az Alkotmánybíróság a legfőbb hatásköri fórum.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 50. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[h]a – a bíróságok kivételé-

⁸ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

vel – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését.”

Ezzel összefüggésben három mozzanat érdemel a közigazgatási bíraskodás szempontjából kiemelt figyelmet:

Egyrészt, a bíróságok közötti hatásköri összeütközés megszüntetése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ez egy egységes bírósági szervezetben ésszerűnek is mondható. Ha azonban létrejön egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer olyan módon, hogy nemcsak külön alsósintű közigazgatási bíróságok kerülnek kialakításra, hanem – a jelenlegi Legfelsőbb Bíróságtól független, annak nem alárendelt – legfelsőbb közigazgatási bíróság is, akkor szükség lesz egy olyan hatásköri fórumra is, amely a két bírósági szervezet közötti hatásköri viták végső eldöntője lehet. Ezt a szerepet megfontolandó az Alkotmánybíróságra telepíteni.

Másrészt, a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri vitákat is célszerű lenne az Alkotmánybíróság hatásköréből a közigazgatási bíróságokhoz áttelepíteni. (Megjegyzem, hogy bár a Ket. szerint ezt a hatáskört a jelenleg Fővárosi Ítéltábla gyakorolja, ez a rendelkezés állásponantom szerint alkotmányellenes, mivel az Alkotmánybíróságnak kétharmados törvényben biztosított hatáskörét vonja el.)⁹

A másik lehetséges hatásköri változás egyes – jelenleg az Alkotmánybíróság által gyakorolt – olyan hatáskörök áttelepítése a közigazgatási bírósághoz, amelyek nem, vagy nem feltétlenül járnak alkotmányossági vizsgálattal. Ebben a körben felvethető az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének vizsgálata, vagy az Országos Választási Bizottság döntése elleni kifogás elbírálása.

⁹ „Az Áe. szerint a hatásköri összeütközések megszüntetése az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott. A hatásköri viták jelentős része (pl. a konkrét hatósági ügyekben keletkezett viták) alkotmányossági problémát nem vetnek fel, a jogszabályok értelmezése útján a probléma kiküszöbölhető, a hatásköri összeütközés feloldható. Erre tekintettel tartalmazza a Ket. azt, hogy a hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Ítéltábla jelöli ki az eljáró hatóságot. A Ket. elfogadásával egyidejűleg – a törvényjavaslatban szereplő indítvány ellenére – nem került módosításra az Abtv. I. §-ának f) pontja és 50. §-a, amelyek alapján az Alkotmánybíróság dönt a kijelölésről az önkormányzatokat érintő hatásköri összeütközés esetén is. Többszöri kísérlet ellenére a jogrendszerben továbbra is fennáll az ellentmondás a Ket. és az Abtv. rendelkezései között a hatásköri összeütközés esetén az eljárásra kijelölt szerv vonatkozásában. Az ellentmondás feloldása továbbra is indokolt, mivel az Abtv. kétharmados törvény lévén, ez idő szerint alkotmányellenes állapot áll fenn. A sikertelen kísérletekre tekintettel – amelyek ugyancsak sikertelen pártközi egyeztetésekkel is kiegészültek – az alkotmányellenes helyzet megszüntetése érdekében felül kell vizsgálni azt az állásponot, amely hatásköri összeütközés esetén az eljáró hatóság kijelölésére a hatáskört az Alkotmánybíróságtól a bíróságokhoz kívánta telepíteni.” [Ket. kommentár] A hatályos Ket. 23. § alapján hatásköri összeütközés esetén – az ügyfél vagy a hatóság kérelmére – a Fővárosi Ítéltábla jelöli ki az eljáró hatóságot.

A harmadik tárgykör a valódi alkotmányjogi panasz irányában tett hatásköri változás kapcsán merül fel, tudniillik, hogy ilyen lehetőség bevezetése hogyan hatna a jogorvoslati fórumok – a bíróságok és az Alkotmánybíróság – kapcsolatára, azonban ez egyrészt az elkülönült közigazgatási bíróság létrehozásától függetlenül is felvethető, másrészt pedig a témakör egy önálló konferenciát is megérdemelne, ezért itt nem térek ki rá bővebben.

V. Zárszó

Az Alkotmánybíróság egy már klasszikusnak számító korai határozata szerint „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre.”¹⁰

A határozat idézet szövegrészének folytatását parafrázálva és a közigazgatás működésére vonatkoztatva elmondhatjuk:

A jogállami közigazgatás azáltal valósul meg, hogy a törvények valóban és feltétlenül hatályosulnak. A közigazgatás számára a rendszerváltás azt jelenti, és közigazgatásbeli rendszerváltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami törvényekkel összhangba kell hozni, [...] összhangban kell tartani az egész közigazgatás működését.

A közigazgatás törvény alá rendeltségének legfontosabb garanciája a közigazgatási bírászkodás.

Az a véleményem, hogy a jogállamiság elvéből eredő *parancs*, hogy a közigazgatási bírászkodáshoz kapcsolódóan megtaláljuk azt a szabályozást és azt a szervezeti formát, amelyen keresztül a közigazgatás törvényessége és a közérdek érvényre juttatása leghatékonyabban biztosítható.

Ennek megvitatásához kívánok sok sikert a konferencia további előadóinak!

¹⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG, VAGY KÖZIGAZGATÁSI KÜLÖNBÍRÓSÁG?

KOZMA GYÖRGY

a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetője

I. Közigazgatási bíráskodás a demokratikus átalakulás után

A közigazgatási bíráskodásnak Magyarországon van múltja, de már van közelmúltja is. A közelmúlt 1989. október 23-án kezdődött, amikor az 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosítása keretében beiktatta a máig hatályos új 50. § (2) bekezdést, amely szerint „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”. Ezzel, immár több mint 20 évre eldőlt, hogy a rendszerváltó Magyarország törvényhozása a demokráciát biztosító olyan intézmények, mint az Alkotmánybíróság, az állampolgári jogok országgyűlési biztosai és az Állami Számvevőszék mellett nem hozta létre a végrehajtó hatalom működése törvényességének ellenőrzésére hivatott, attól független közigazgatási bíróságot. Ugyanakkor az Alkotmány módosítása megteremtette a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait, még ha nem is teljes körűen, de a közigazgatási bíráskodás legfontosabb feladatkörében, a szubjektív jogvédelem területén. Mintegy 40 éves szünet után ismét lehetővé vált, hogy a polgárok és szervezetek független és pártatlan bíróság előtt mérthessék meg a jogaikat érintő, vagy rájuk nézve kötelező hatósági intézkedések, döntések jogszerűségét.

1. Működő közigazgatási bíráskodás

Ma már jogtörténet az is, hogy milyen nehezen valósult meg ez a korlátozott hatáskörű közigazgatási bíráskodás az 1990-es évek legelején. Az Alkotmánybíróság határozatára¹ volt szükség annak érdekében, hogy megszülessen az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről. A törvényjavaslat parlamenti vitájában a felszólalók hangsúlyozták, hogy ezt a törvényt csak kényszerintézkedésként, átmeneti jelleggel tudják elfogadni,

¹ 32/1990.(XII.22.) AB határozat (ABH 1990, 145.)

rögzítve, hogy meghatározott időn belül a kérdést átfogóan kell szabályozni.

A törvényhozók 1991-ben megelégedtek azzal, hogy a törvény preambulumában kinyilatkoztatták: „ezt a törvényt az Országgyűlés a közigazgatási bíraskodás teljes körű megteremtéséig alkotta meg.”

Azóta eltelt közel húsz év, de a rendszeresen felszínre törő szakmai kritika ellenére az elmúlt években még csak kísérlet sem történt a közigazgatási bíraskodás kodifikálására.

Közigazgatási bíraskodás de lege lata ma sincs, a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásáról szóló törvényben (a továbbiakban: Ket.) és a Polgári perrendtartásban (a továbbiakban: Pp.) foglalt szabályok léteznek a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról, illetve a közigazgatási perekről.²

Ezért hangzik el rendszeresen az a vélemény, hogy Magyarországon nincs közigazgatási bíraskodás. Ezt a véleményt már csak hivatalból sem tudom elfogadni, mivel, ha mégoly átgondolatlan, koncepció nélküli jogi környezetben is, de a gyakorlatban létezik és működik Magyarországon a közigazgatási bíraskodás.

Mi is valójában a közigazgatási bíraskodás lényege? Általánosan elfogadott nézet szerint a közigazgatási bíraskodás a hatalommegosztás alkotmányos rendszerében a közigazgatás működése feletti ellenőrzés, amelynek több feladata van. Ezek közül az egyik legfontosabb az állampolgárok és szervezeteik alanyi jogainak és jogos érdekeinek védelme, a szubjektív jogvédelem biztosítása.³ Ezt a feladatot látják el az egységes bírósági szervezeten belül a közigazgatási ügyszakban ítélező közigazgatási bírók. Mert igenis vannak közigazgatási bírók, akiket a bírák jogállásáról szóló törvény⁴ (a továbbiakban: Bj.) alapján az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) a közigazgatási perekben való eljárásra feljogosít.

A rendszerváltás elmúlt húsz évében létrejött az az elhivatott, szakértelemmel rendelkező közigazgatási bírói kar, amely az elmúlt évek törvényhozási dömpingje és a jogszabályok szakmai színvonaltalansága mellett is eredményesen látja el feladatát abban a körben, amelyet számára a törvények kijelöltek. Nem tagadható, hogy előfordulnak téves és ellentmondásos döntések, azonban ezek kevésbé vethetők a bírók szemére egy olyan jogrendszerben, melyben a színvonalas ítélezés feltételei nem biztosítottak.

Téves az a beállítás is, hogy a bíróságok nem érdemben bírálják el a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII.1.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény,

² Ket. 109–111. § és Pp. XX. fejezet.

³ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 13.

⁴ 1997. évi LXVII. törvény 14. § (3) bekezdés.

hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”

Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság értékelte is az ítélezési gyakorlatot: „A bírói gyakorlat a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát nem korlátozza a formális jogszerűség ellenőrzésére, hanem mind a tényállást, mind a bizonyítékok és a méltányossági szempontok mérlegelésének jogszerűségét felülvizsgálja.”

Az Alkotmánybíróság tehát alkotmányos kötelezettségnek tekinti a közigazgatási határozatok tartalmi, érdemi felülvizsgálatát, és megítélése szerint a bíróságok e kötelezettségüknek eleget is tesznek.

Két konkrét példát szeretnék felhozni a közigazgatási perek gyakorlatából, amelyek alátámasztják azt az állítást, hogy a bíróság ma is érdemben feltárja a közigazgatási határozat tartalmát, és képes a közigazgatás érdemi ellenőrzésére.

A Pp. 339/B. §-a a következőkről rendelkezik: „Mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.” Ez a paragrafus 2005-ben, a több mint egy évtizedes ítélezési gyakorlatból került a törvény szabályai közé, rávilágítva arra, hogy a bíróság a diszkrecionális közigazgatási döntéseket is érdemben felülvizsgálja, mintegy tágítva a törvényben megszabott hatáskörét, és nem szorítkozik a határozatok formális ellenőrzésére.

A másik példa, amely alátámasztja állítást, a Ket. 111. §-ának (1) bekezdése. E szerint: „[a] közigazgatási ügyekben eljáró bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási döntést hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a hatóságot új eljárásra kötelezi.” Ebben a szabályban az ügy érdemére ki nem ható szabálysértésre való hivatkozás is az ítélezési gyakorlatból került a törvénybe, jelezve, hogy a bírósági felülvizsgálat ma is kiterjed a közigazgatási ügy érdemi vizsgálatára.

Nézzük meg, hogyan épül fel ma a közigazgatási bíráskodás szervezete Magyarországon. Jelenleg közel 100 bíró ítélezik közigazgatási perekben. Három önálló közigazgatási kollégium működik:

- a Legfelsőbb Bíróságon 6 tanács,
- a Fővárosi Ítéltáblán 3 tanács, és
- a Fővárosi Bíróságon közel 30, egyesbíróként eljáró bíró alkot egy-egy kollégiumot.

Az önálló kollégiumokban ítélező bírók kizárólag közigazgatási perekben járnak el, kizárólag közigazgatási ügyszakra szakosodtak, tehát esetükben nem áll fenn az a visszatérően kritizált helyzet, hogy polgári bírók ítéleznek közigazgatási perekben.

A megyei bíróságokon az összesen 40 körüli, elsősorban közigazgatási ügyeket tárgyaló bíró összevont polgári-gazdasági-közigazgatási kollégiumokban ítélezik. A megyei bíróságok gyakorlatában előfordulnak olyan esetek, amikor a munkateher lehetővé, sőt szükségessé teszi a közigazgatási bírók más ügyszakban való eljárását is. Ez a körülmény természetesen hatással lehet az ítékezés szakmai színvonalára, mivel a közigazgatási bíráskodás más szemléletet és felkészültséget igényel a bírótól, mint a polgári, gazdasági, vagy akár a munkaügyi ügyszakban. Ezen a jövőben mindenképpen változtatni kell.

Engedjék meg, hogy néhány jellemző ügyforgalmi adattal bemutassam a közigazgatási bíráskodás mennyiségi mutatóit:

Az átlagos évnél tekinthető 2009. évben 12 800 közigazgatási per érkezett az elsőfokon eljáró megyei (fővárosi) bíróságokra, melynek 35 %-át a bíróságok 3 hónapon belül, 61 %-át fél éven belül befejezték. Az érkezett ügyek mindössze 10 %-a húzódott el egy éven túlra. Az igen korlátozott rendes perorvoslatra is tekintettel a perek mintegy 5 %-ában fellebbezték meg az elsőfokú ítéletet, és a kizárólagos illetékességgel eljáró Fővárosi Ítéltábla a másodfokú eljárásokat 90 %-ban 6 hónapon belül befejezte.

A 2009. évben indított perek 12 %-ában, 1500 ügyben kérték a Legfelsőbb Bíróságtól a jogerős ítélet felülvizsgálatát, ahol az eljárás átlagos időtartama 8 hónap.⁵

Úgy gondolom, hogy ezek az eredmények európai összehasonlításban is kiállják a próbát. Hozzá kell tenni, hogy a közigazgatási perek időtartamának országos átlagát jelentősen lerontja a Fővárosi Bíróság indokolatlanul eltúlzott kizárólagos illetékességi köre. Ameddig ugyanis ma a közigazgatási perek mintegy 2/3-a a Fővárosi Bíróságra érkezik, addig a közigazgatási bírók 1/3-a ítélezik a fővárosban. Ennek eredményeként a megyei bíróságokon a perek többsége néhány hónapon belül befejeződik, a Fővárosi Bíróságon pedig az egy évet is meghaladja.

2. A közigazgatási perek hatásköri és eljárási szabályainak változása

Az 1998. évi LXXI. törvény 1991. január 1-jétől a közigazgatási pereket a megyei bíróság hatáskörébe utalta, egyesbírói eljárást írt elő, és az elsőfokú ítélet ellen – néhány kivétellel – kizárta a fellebbezést. Ezek, az alapvetően az eljárás

⁵ *A bírósági ügyforgalom adatai 2009. évben.* Budapest: OIT Hivatala, 2010.

gyorsítását szolgáló rendelkezések egyértelműen az ítélezés szakszerűségének, szakmai színvonalának csökkenéséhez vezettek.

Az 1991. évi XXVI. törvény indokolása még tartalmazta, hogy a közigazgatási ügyek sajátos jellegére és az általánostól eltérő elbírálási módjára figyelemmel indokolt a szakosítás, ahol lehet szakosított bírósági szerveket, közigazgatási csoportokat kell létrehozni, azonban a későbbi évek jogalkotása ezzel pontosan ellentétes irányú változásokat eredményezett.

A Pp. közigazgatási pereket szabályozó XX. fejezete 22 módosításának is eredményeként a megyei bíróságokon megszűntek a közigazgatási bíráskodás szakosított, az egységes bírósági szervezeten belül elkülönült szerveiként működő közigazgatási kollégiumok. A megyei bíróságok összevont kollégiumaiban az átlagban 20-25 polgári-gazdasági ügyszakos bíró mellett ítélező 1-3 közigazgatási bíró szakmailag elszigetelődött, a kollégiumok tagjainak meghatározó többsége számára a közigazgatási bíráskodás idegen terület.

A közigazgatási perek eljárási szabályait a Pp. XX. fejezete állapítja meg. A Pp. 324. § (1) bekezdése alapján a Pp. általános szabályait az e fejezetben foglalt eltérésekkel alkalmazni kell.

A polgári perjog szabályai ugyanakkor a közigazgatási peres eljárás lefolytatásához nem megfelelőek. A mai közigazgatási bíráskodás egyik alapproblémája, hogy olyan eljárási jogszabályokat kell alkalmazni, amelyeket teljesen eltérő anyagi jogviszonyokra szabtak. Alig találunk olyan szabályt a polgári perrendtartás általános részében, melyhez az elmúlt években nem kellett értelmező magyarázatot fűzni a közigazgatási perben való alkalmazhatósága érdekében.

Ma már százas nagyságrendű azoknak az elvi iránymutatásoknak a száma, melyek nélkül a közigazgatási perekben jogegységről eljárási értelemben nem beszélhetünk.

A kialakított jogértelmező megoldások több esetben – bár kényszerűségből –, átlépnek a jogalkalmazás alkotmányos küszöbén, és új eljárásjogi norma megalkotására és alkalmazására kényszerítik a közigazgatási bírót. Úgy gondolom, hogy ez nem jogállami megoldás, a jogbiztonságot veszélyezteti a jogi szabályozással azonos erejű bírói gyakorlatra épülő jogalkalmazás.

A jogorvoslati fórumrendszerben is számtalan ellentmondás fedezhető fel. A bírósági reform egyik célkitűzése volt az ítélőtáblák, mint tisztán jogorvoslati bíróságok létrehozása annak érdekében, hogy a Legfelsőbb Bíróság alapvetően ne fellebbezési bíróságként működjön, és ezáltal képes legyen maradéktalanul ellátni az ítélezés elvi irányításával kapcsolatos alkotmányos feladatát. Ma közigazgatási perekben a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárása – a kétfokú eljárások kivételével – lényegében a másodfokú eljárás funkcióját tölti be. Mivel minden egyfokú eljárásban hozott jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelemmel lehet fordulni a Legfelsőbb Bírósághoz, évente több száz egyszerű jogi megítélésű, illetve nem jogi, hanem tényállásbeli vita eldöntését igénylő kérdésben hoz

döntést a Legfelsőbb Bíróság. A felülvizsgálati eljárás rendkívüli perorvoslati jellege azonban nem teszi lehetővé a teljes jogorvoslati funkció ellátását sem, mivel a Pp. felülvizsgálati szabályai gúzsba kötik a bíróságot.

A közigazgatási perek hatásköri és eljárási szabályainak vizsgálata alapján megállapítható, hogy a jogi szabályozás a közigazgatási bíráskodás e szegletében sem biztosítja megfelelően a bíróság ellenőrző funkciójának hatékony és szakszerű ellátását. Ma már nem elegendő, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége önmagában megerősítette a közigazgatás működésének törvényességét, és a szubjektív jogvédelem a hatóság törvénysértése esetén a Pp. általános szabályainak alkalmazásával biztosított.

II. Közigazgatási bíróság vagy közigazgatási különbíróság

A parlamenti demokrácia alkotmányos rendje szerint a közigazgatási bíráskodás jövőjéről a politika fog dönteni, miként az 1867. utáni alkotmányos berendezkedésnek megfelelően az 1896. évi XXVI. törvénycikk megalkotásával döntöttek a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság létrehozásáról, és az 1991. évi XXVI. törvény elfogadásával pedig arról, hogy a rendszerváltást követő években nem jön létre külön közigazgatási bíróság.

A valódi, teljes körű közigazgatási bíráskodás megteremtése érdekében a jogtudomány elméleti és gyakorlati művelőinek az a dolga, hogy alternatív megoldásokat tárjanak a döntéshozók elé, feltárják és megismertessék azokat a szakmai érveket, amely egyik, vagy másik lehetséges megoldás mellett, illetve ellen szólnak.

Amikor a közigazgatási bíráskodás jövőjét vizsgáljuk de lege ferenda, természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül a magyar közigazgatási bíráskodás múltját, de azt a jogfejlődést sem, amely az elmúlt több mint 100 évben bekövetkezett; azt a tényt, hogy az 1890-es, de még az 1990-es évektől is jelentősen eltérő jogi – és tegyük hozzá – társadalmi-, gazdasági környezetben kell a helyes megoldásokat megtalálni.

Ebben rejlik az a szemléletbeli különbség, amely a gyakorló közigazgatási bíró és a jogtudomány egyes elméleti művelői között a közigazgatási bíráskodás jövőjét illetően kétségekívül fennáll. Meggyőződésem ugyanis, hogy a korszerű, hatékony, magas szakmai színvonalú közigazgatási bíráskodás megteremtése nem szűkíthető le egyszerű szervezeti kérdésre. A törvénykezés alapját képező koncepció megalkotásának ésszerű menete azt kívánja meg, hogy először a közigazgatási bíráskodás jövőbeni hatáskörének és eljárási rendjének téziseit kell kialakítani, majd ezek ismeretében lehet meghatározni az adekvát szervezeti formát, struktúrát.

1. A közigazgatási bíráskodás hatásköri és eljárási kérdései

Olvasva a szakirodalmat, hallgatva kollégáim előadásait, én úgy látom, hogy a közigazgatási bíráskodás lényegi kérdéseiben, így a hatáskör és eljárás alapkérdéseiben szakmai egyetértés alakult ki.

Egyetértés van abban, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatán túlmenően a közigazgatási bíráskodás hatáskörébe kell utalni

- az önkormányzatok jogvédelmét, ezzel összefüggésben az önkormányzati rendeletek normakontrollját;
- a közszolgálati jogviszonyból származó jogviták elbírálását;
- a munkavédelmi, társadalombiztosítási határozatok bírósági felülvizsgálatát;
- a közigazgatási, közszolgáltatási szerződésekkel összefüggő jogviták elbírálását, valamint
- a választási bíráskodást.⁶

Ugyancsak egyetértés alakult ki a közigazgatási bíráskodás eljárásjogának kialakításáról. A közigazgatási perjogot el kell választani a polgári perrendtartástól és a közigazgatási per céljának, tárgyának és szerkezetének megfelelő olyan önálló eljárásjogot kell megalkotni, amely lehetővé teszi a közigazgatási bíráskodás hatáskörébe utalt valamennyi feladat megoldását, és a jogviták gyors, szakszerű elbírálását.

2. A jogállam követelménye: önálló közigazgatási bíróság

Az önálló közigazgatási bíróság felállítása a közigazgatási, tudományos és egyes politikai körök 1990. évtől rendszeresen hangoztatott igényeként jelenik meg. Az önálló közigazgatási bíróságot azonban a rendes bírósági szervezeten kívüli bírósággal azonosítják, amelyet az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság mintájára javasolják megszervezni.

Nézzük meg, milyen volt ez a közigazgatási bíróság:

- a bírósági hierarchia legfelsőbb fokán állt,
- egyetlen fokon járt el,
- a törvény által taxatívén felsorolt közigazgatási jogvitás ügyeket bírálta el, ugyanakkor nem tartozott hatáskörébe az egyesülési, a gyülekezési jog, a gyámügy, az iparügy és az önkormányzati közjog,
- mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozhatott,

⁶ IFJ. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1992.; STIPTA ISTVÁN: A magyar közjogi üzenete: önálló közigazgatási bíróság. *Magyar Jog* 6/2010, 3360.; F. ROZSNYAI i.m. 74–142.

- reformatórius, kivételesen kasszációs jogkörrel rendelkezett,
- eljárása írásbeli jellegű volt.⁷

A későbbi években a bíróság hatáskörében több változás következett be; az 1907. évi LX. törvénycikk a törvényhatóságok jogainak védelmében biztosított számára szerepet, és később alkotmányvédelmi funkciót is kapott. Az ítélő bírák felét „a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített egyének sorából”, a másik részét közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából nevezték ki, akik „valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek.”⁸

Véleményem szerint ennek a közigazgatási bíróságnak alig találunk olyan elemét, amelyet változatlanul alkalmazni lehet a XXI. század közigazgatási bíráskodásában. Anélkül, hogy valamennyi jellemző vonását megvizsgálná, két alapvető tényezőt szükséges megemlíteni: a demokratikus jogállam kereteibe nem illeszthető egy általánosan egyfokú bírósági eljárás, és nem lehetséges a bíróság hatáskörének taxatív megállapítása sem.

A közigazgatási bíráskodás főbb szabályozási elvein változtatni kell – de biztos, hogy a szervezeti különállás a legfontosabb megőrizendő érték?

Teljes mértékben osztom Stipta István következő gondolatát:

„A közigazgatási bíráskodás, ha a közigazgatás törvényességét, és az alanyi jogok sérthetlenségét biztosítani kívánja, érdemi tevékenységet csak teljes függetlenség birtokában fejthet ki.”⁹

A teljes függetlenség azonban többféle szervezeti modellben is megvalósítható. Miben fogalmazható meg ma a különbíróság differencia specifikája?

A közigazgatási bíróság akkor lesz különbíróság, ha a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (a továbbiakban: Bsz.), valamint a Bj. hatályán kívül esik.¹⁰

A Bsz. alakította ki ugyanis a bírói függetlenség alapvető biztosítékaként a bíróságok igazgatásának jelenlegi rendszerét, amely a politikailag semleges bírói hatalmat minden vonatkozásában elkülönítette a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól. Az Alkotmány 50. § (4) bekezdésével összhangban létrehozta az OIT-ot, amely a bírósági igazgatás legfelsőbb szerve lett. A különbíróság első feltétele tehát, hogy az OIT jogköre és feladatai, elsősorban a működési, gazdálkodási, költségvetési és személyi kérdésekben a közigazgatási bíróságokra ne terjedjenek ki. Viszonylag egyszerűbb a helyzet, ha az új Alkotmány meg-

⁷ MARTONYI JÁNOS: A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon [1867–1949]. *Acta Jur. et Pol.*, Szeged, 1972.

⁸ A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk 5. §.

⁹ STIPTA i. m. 336.

¹⁰ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény; A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény.

szünteti az OIT-ot, és ismét miniszteri jogkörbe utalja a bíróságok igazgatását. Amennyiben azonban változatlanul a bírósági öngazgatás modellje marad érvényben, válaszolni kell arra a kérdésre: mi indokolja a közigazgatási bírászkodás kiszakítását a bírósági öngazgatás rendszeréből? A bíróság függetlensége a közigazgatási bíróság esetében kevésbé védendő, mint a rendes bíróság esetében? Úgy gondolom, hogy nem, mivel egy megreformált öngazgatási modell keretébe az önálló közigazgatási bíróság is szervesen beilleszthető.

A Bj. ugyancsak nem akadályozza a közigazgatási bíróság létrehozásának. Jelenleg is vannak olyan speciális rendelkezései, melyek csak a bírák egy csoportjára terjednek ki, pl. a katonai bírákra vonatkozó szabályok. A Bj.-ben nehézség nélkül elhelyezhetők a közigazgatási bíróvá válás feltételeit és a bírák jogállását megállapító speciális szabályok. A közigazgatási bírák kinevezésére, szakmai felkészültségére vonatkozó speciális követelmények ezért ugyancsak nem indokolják különbíróság létrehozását. Itt azonban szeretnék néhány gondolat erejéig megállni. Sokan misztifikálják, hogy a közigazgatási bírókat a közigazgatási szakemberek közül kell kiválasztani.

Véleményem szerint viszont téves az a felfogás, amely a közigazgatási bírászkodásban a szakmai hozzáértést csak közigazgatási szakemberek bevonásával látja biztosítottnak.

Egyrészt az egymástól gyökeresen különböző szakigazgatási területeken a több ezer hatáskörben hozott hatósági döntés felülvizsgálatához szükséges speciális szakértelem a közigazgatási szakemberek bírói hatalommal való felruházásával sem biztosított. Hosszasan sorolhatnám azokat a közigazgatási eljárásokat, melyekben a saját anyagi jog mellett, az eljárásra is a Ket.-től eltérő, speciális szabályok vonatkoznak. A közigazgatás meghatározott ágában tevékenykedő szakember ugyanúgy nem rendelkezik speciális szakértelemmel egy másik közigazgatási területen, mint a hivatásos bíró. Azt pedig nem gondolom, hogy minden közigazgatási ügytípusra lehetne szaktanácsot felállítani.

Másrészt a közigazgatási bírászkodás lényegét tekintve valóságos bírói funkció. A közigazgatási bírászkodás nem közigazgatás még abban az esetben sem, ha a bíróság nemcsak a törvénysértés megállapítására, és a törvénysértő közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére szorítkozik, hanem a törvényellenes intézkedés helyébe az állami akaratnak megfelelő intézkedést lépteti. A közigazgatási bíró – bár közigazgatási jogvitákat dönt el – alapvetően nem célszerűségi, hanem jogi elvek alapján ítélezik, nem adminisztratív, hanem jogi ismeretekkel kell rendelkeznie. Ha pedig bizonyos ténykérdéseknél speciális közigazgatási szakismeretre van szükség – miként a polgári és büntető ügyekben –, az szakértő igénybevitelével biztosítható. Teljes egészében osztom

Concha Győző egy 1882-ben adott véleményét, melyben kifejtette: a közigazgatási bírónál „a jogászai képesség a döntő, nem az adminisztratív ügyesség.”¹¹

Hozzá kell tennem, hogy a mai közigazgatási bírói karban igen jelentős számban – mintegy 30-40 %-ban – vannak a közigazgatásból érkezett bírók. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma tagjainak több mint fele a közigazgatás különböző szintjein szerzett sok éves gyakorlattal és tudással rendelkezik.

A közigazgatási bíráskodáshoz szükséges szakértelem képzéssel, oktatással és szakmai követelményrendszer meghatározásával biztosítható. Véleményem szerint az ügyek szakszerű, érdemi eldöntésére való képességet elsősorban nem az határozza meg, hogy honnan vezetett az út a bírói hatalomhoz, hanem a személyes alkalmasság mellett a bírák felkészítése, képzése, oktatása, amely nem szervezetspecifikus.

Összegezve: felfogásom szerint az önálló közigazgatási bíróság nem azonos a közigazgatási különbírósággal. Az elhatárolás differencia specifikája a közigazgatási bíróság egységes bírósági szervezeten belül vagy azon kívül történő megvalósítása. Önálló közigazgatási bíróságra szükség van, de azt a rendes bírósági szervezeten kívül működtetni szakmailag nem indokolható.

Az önálló közigazgatási bíróság felállításának alkotmányos alapjait az új Alkotmányban lehetne lerakni. Teljes egészében osztom az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottság „Igazságszolgáltatás, Alkotmány- és jogvédelem” munkacsoportjának a bírósági szervezetre vonatkozó, egyhangúan elfogadott részkonceptiójában foglalt javaslatot, amely szerint:

„7. Az Alkotmány létrehozza a közigazgatási bíróságot, amely az Alkotmánybíróság által eddig ellátott önkormányzati normakontrollt is gyakorolja.”

A részkonceptió a munkaügyi bíróságokhoz hasonló rendszerben javasolja a közigazgatási bíróságokat létrehozni, és az Alkotmánybíróság hatáskörének rendezése során az önkormányzatokkal kapcsolatos jogköröket is a hatáskörébe utalná.

Kétségtől kivül vegytiszta közigazgatási bírósági rendszer hozható létre a rendes bírósági szervezeten kívül. A kormány szigorú költségvetési politikája azonban ezen a területen is megköveteli olyan költségtakarékos megoldások keresését, amelyek racionálisan biztosítják a kitűzött cél elérését: a teljes körű, szakszerű és hatékony közigazgatási bíróság létrehozását.

Az előzőekben vázoltam, hogy a bírósági szervezet rendelkezik 100 jól képzett közigazgatási bíróval. Ezen túlmenően szakmai szempontból közigazgatási bírók ítéleznek az önálló munkaügyi bíróságokon is, mivel közigazgatási perekben eljárásra jogosultak, és közszolgálati jogviszonyból származó, tár-

¹¹ CONCHA GYŐZŐ: Vélemény. In *Magyar Jogászyűlés Évk.* I. kötet (1882.) 380–393.

sadalombiztosítási és munkavédelmi, tehát a közjog körébe tartozó jogvitákat bírálják el. Jelenleg is működnek tehát olyan önálló bíróságok, amelyek e részben hatáskörük alapján közigazgatási bíróságnak minősíthetők. Ezért tartom támogathatónak az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság munkacsoportjának javaslatát, hogy a közigazgatási bíróságokat a munkaügyi bíróságokhoz hasonló rendszerben kell megszervezni. De továbbmegyek: véleményem szerint érdemes megvizsgálni azt a lehetőséget is, hogy az önálló közigazgatási bíróságok létrehozhatók-e a megyeszékhelyeken működő munkaügyi bíróságok bázisán, arra figyelemmel, hogy a két jogterület részben átfedi egymást. Jogtörténeti múlt nélkül is kialakíthatónak tartom – mintegy sajátos magyar megoldásként – az elsőfokon megyei illetékességgel ítélező közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, amelyre a jogorvoslati fórumrendszer differenciáltan felüzhető lenne. Természetesen egy ilyen kidolgozatlan javaslat megvalósítása csak empirikus kutatási eredményekre alapozható, mint ahogy a különbíróság felállításához sem elegendő a jogtörténeti múltra való hivatkozás.

A közigazgatási bíróság létrehozása mellett a teljes körű közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez módosítani szükséges a hatályos Alkotmány 50. § (2) bekezdését, amely szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozat törvényességét.

Az Alkotmány e rendelkezése az aktus-felülvizsgálatra szűkíti le a közigazgatási bíráskodás hatáskörét, kizárva az egyéb közjogi viszonyok körébe tartozó jogviták elbírálásának lehetőségét, valamint a normakontroll funkció betöltését egyaránt.

Falcsik Dezső írta a közigazgatási bíráskodásról 1897-ben megjelent művében: „A jogoknak a közigazgatási szervek ellenében való biztosítása csak közigazgatási bíráskodást kíván; de nem követel külön közigazgatási bíróságot.”¹²

Hozzáteszem, a közigazgatási bíráskodást magam is sui generis jellegűnek ítélem, azonban ez nem teszi szükségessé a különbírósági szervezetet, annál inkább a hatáskörileg, eljárásjogában és szervezetében is önálló közigazgatási bíróság létrehozását.

Ennek érdekében meg kell alkotni a közigazgatási bíráskodásról szóló törvényt, amely mindezekhez biztosítja azt a törvényi háttérrel, amely ma hiányzik. Ebben a törvényben kell kimunkálni az önálló közigazgatási bíróság egységes bírósági szervezeten belüli elhelyezését, pontos hatáskörét, eljárási szabályait – köztük a jogorvoslati fórumrendszert –, és ezekre figyelemmel szervezetét, valamint a közigazgatási bíróvá válás szakmai feltételrendszerét.

Ami viszont az egységes bírósági szervezetben megvalósuló teljes körű közigazgatási bíráskodáshoz az én megítélésem szerint további elengedhetetlen feltétel, az a szervezeten belüli paradigmaváltás.

¹² FALCSIK DEZSŐ: *Közigazgatási bíráskodás. A magyar kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk magyarázata*. Eger: Az Érseki Lyceum Könyvnyomdája, 1897, 9.

A bírósági szervezetben általános szemlélet az, hogy van polgári- és büntető ügyszak, és a polgári ügyszakon belül a közigazgatási bíráskodás, hiszen mindkettőt a polgári perrendtartás szabályozza.

Szemléletváltás szükséges ahhoz, hogy a bírósági szervezet is felismerje a változtatás szükségességét, és a közigazgatási bíráskodás helyét, szerepét ne az ügyek és a bírák számaránya alapján, hanem jogállami jelentőségének megfelelően jelölje ki. Ha ez nem történik meg, akkor azt kell mondanom: valóban szükség van a külön közigazgatási bíróságra.

Örvendetes előrelépés, hogy az OIT felismerve a változtatás szükségességét, határozatában¹³ állapította meg, hogy meg kell alkotni a közigazgatási bíráskodás önálló hatásköri és eljárási szabályait, és létre kell hozni minden szinten a közigazgatási bírák valódi szakmai közösségeit, az igazgatásilag is elkülönült önálló közigazgatási kollégiumokat – javaslatom szerint önálló közigazgatási bíróságokat.

Kétségtelen, hogy a közigazgatási különbíróság egyetlen eleme nem valószínűsíthető meg az egységes bírósági szervezetben: nem választható meg még egy legfelsőbb bírósági elnök. Ezt azonban aligha lehet döntő érvként, szakmai célkitűzésként elfogadni. Bár Trócsányi László egyik kitűnő munkájában¹⁴ kifejtette, hogy a gazdasági tényezőkre hivatkozás a közigazgatási bíráskodás jogállami alapintézményi jellegére tekintettel nem túl szerencsés, ugyanakkor Magyarország jelenleg gazdasági válsághelyzetben van, ezért nem hagyható figyelmen kívül, hogy a javasolt megoldás lényegesen kisebb költségráfordítással bevezethető, ésszerű, és gyors változtatást tesz lehetővé.

¹³ 155/2010.(VI.21.) OIT határozat 2. sz. melléklet b) pont.

¹⁴ IFJ. TRÓCSÁNYI i. m. 86.

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS *DE CONSTITUTIONE FERENDA*

PATYI ANDRÁS

tanszékvezető egyetemi docens, SZE DFÁJK,
legfelsőbb bírósági bíró, Közigazgatási Kollégium

I. Bevezetés – a szocialista jogba

1. A közigazgatási bíráskodás *az alkotmányba tartozó szabályozási tárgykör* – magyarul: *az alkotmány alkotórésze*. Ez akkor is így van, ha egy alkotmány nem, vagy – mint a mienk – nem elég részletesen beszél róla. De nemcsak az alkotmány része, hanem *fokmérő és következmény* (függvény) is egyben. Id. Martonyi János alaptétele szerint az „államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának mikénti megvalósulása és hatásosságának mértéke az állam jogrendszerében *érvényre jutó általános elvek függvénye*.”¹ Azaz, az állam alkotmányában rögzített általános elvek következménye a közigazgatási bíráskodás konkrét formája és működése, de egyben jelzi is ezen elvek jelenlétét.

A jelenlegi Alkotmányunk születésének évében megszüntetett Közigazgatási Bíróság helyére nem lépett semmilyen másik állami szerv, megszüntetésével a közigazgatási bíráskodás is megszűnt Magyarországon. Egy olyan korszak kezdődött, melyet a *közigazgatási* (államigazgatási) *döntések feletti bírói kontroll csaknem teljes hiánya* jellemezett. E korszaknak a lezárását jelentette 1989-ben az 50. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés megszületése. Ma az a kérdés, hogy az új Alkotmány megszületése új korszakot nyit-e a közigazgatási bíráskodásban is.

A különbírássággal a *szocialista jog elvi alapokon állt* szemben. Szamel Lajos szerint: „A közigazgatási bíráskodás meghatározója azonban nem a tárgy, hanem *a sajátos szervezet*, a rendes bíróságokétól elkülönítve létrehozott közigazgatási bíróság. [...] A közigazgatási bíráskodás és a hibás államigazgatási aktusok rendes bíróság által történő orvoslása az érdekelt kérelmére – nem azonos fogalmak. [...] *az államhatalom egységének elvét megtestesítő szocialista államban a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságnak nincs létjogosultsága.*” (1957)²

¹ MARTONYI JÁNOS: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest: KJK, 1960, 7. (kiemelések tőlem – PA)

² SZAMEL LAJOS: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest: KJK,

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

3. A szocialista korszak *Alkotmánya* ez alatt a 32 év alatt *nem említette* meg a közigazgatási bíraskodás „helyébe lépő” bíróság előtti megtámadás vagy bírósági felülvizsgálat intézményét. A teljes korszakban a *rendes bírósági szervezettől el nem különült* bíróságok (előbb a megyeszékhely szerinti járásbíróságok, majd a megyeszékhely szerinti helyi bíróságok, egyes pertípusokban kijelölt bíróságok vagy a fővárosi bíróság) jártak el a perekben első fokon. A Magyarországon alkalmazott bírósági felülvizsgálat egy nagyjában-egészében *azonos szocialista modellhez* igazodott, melynek egységes ideológiai meg-alapozását nyújtotta a marxizmus-leninizmus két klasszikusa.³ Éppen ezért a szocialista állam- és jogtudományban a bírói felülvizsgálat létjogosultságának kérdése nem is képezte vita tárgyát. Vita inkább a bírói út bevezetéséhez, illetőleg kiterjesztéséhez szükséges társadalmi feltételekről és arról folyt, hogy a

1957, 201–202.

³ A bírósági felülvizsgálat elméleti koncepciójának magja már Engels munkásságában fellelhető, aki szerint „minden szabadság első feltétele, hogy minden hivatalnok minden polgárral szemben a rendes bíróságok előtt és közérvényű jog alapján felelős hivatali ténykedéséért”. (FRIEDRICH ENGELS: Levél Bebelhez. In *KARL MARX és FRIEDRICH ENGELS összes művei*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó, 1969, 19. kötet, 1875–1883. 4. o. A közigazgatás bírói kontrolljának elvi alapjait a szocialista államban Lenin vetette meg a „kettős” alárendeltségről és a törvényességről szóló munkájában, aki a közigazgatás törvényességének bírói ellenőrzését intézményesíteni kívánta a szocialista viszonyok között is, javaslata azonban ügyészi megtámadást tett volna csak lehetővé, igaz azt általános jelleggel. A javaslatot végül nem fogadta el a Központi Bizottság. A kérdés törvényi megjelenítést az 1938-as össz-szövetségi bírói szervezeti törvényben nyert, valóságos szerephez kevéssé juthatott. Egészen az ötvenes évekig azt az uralkodó nézetet tükrözte a bírósági felülvizsgálat valódi helyzete, mely szerint a közigazgatási bíraskodás tisztán burzsoá intézmény, így szocialista viszonyok között nincsen helye. Ismerteti: RÁCZ ATTILA: *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1990, 172–173.

bíróági felülvizsgálatot a rendes bíróságokra kell-e bízni, vagy indokolt ebből a célból speciális közigazgatási bíróságok létrehozása.”⁴

4. A *szocialista államban* közismert módon a törvényesség megtartásának és a jogos érdekek védelmének biztosítékait elsősorban és alapvetően az államigazgatási *szervek rendszerén belül* építették ki és fejlesztették. Úgy vélték, hogy az államigazgatási tevékenységben a szükséges hatékonyságot, a törvényességet, különösen pedig a jogos érdek védelmét az államigazgatási szervek rendszerén kívül működő rendes bíróság révén a tevékenység arányai, sokrétűsége és sajátosságai folytán nem lehet kielégítően biztosítani. Így a magyar szocialista államban az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele a törvényesség megtartásának *csupán egyik eszköze* volt.⁵ A bírói felülvizsgálatra főszabályként az államigazgatási jogorvoslati eszközök kimerítése után, tehát *ex post*, az esetleg fennmaradó jogsérelem orvoslása céljából kerülhetett sor. A „rendes bírói felülvizsgálat sem nem pótolja, sem nem helyettesíti az államigazgatási szervek kötelezettségét és feladatát a törvényesség biztosításában.”⁶ A bíróságok mind peres, mind nemperes eljárásokban⁷ döntöttek közigazgatási határozatok törvényessége felett, egyes esetekben a határozatok felülvizsgálata helyett annak felülbírálatát végezték.⁸

⁴ KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny* 1981/8, 653.

⁵ RÁCZ Attila szerint a közigazgatásban előforduló törvénytértések kiküszöbölésének garanciáit mindenekelőtt a közigazgatásban kell megteremteni, nemcsak azért, mert a törvényesség követelménye magában foglalja a törvénytértés kijavításának kötelezettségét, hanem azért is, mert olcsóbb és gyorsabb. RÁCZ (1990) i. m. 169.

⁶ FONYÓ GYULA (szerk.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest: KJK, 1976, 363–364.; valamint lásd: TOLDI FERENC: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1988, 82.

⁷ NÉVAI LÁSZLÓ: *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Budapest, 1987, 105–106.; továbbá: KILÉNYI GÉZA: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. *Állam és Igazgatás* 1968/3.

⁸ Ilyenkor az államigazgatási szervek polgári jogi kérdésben hoztak érdemi határozatot, amelyet a bíróság az ellenérdekű ügyfelek egymás ellen indított perében – az államigazgatási szerv perben állása nélkül – vizsgált felül, teljes felülvizsgálati jogkörrel, ami nem csupán a jogszabálysértés megszüntetését, hanem a felülmérlegelést is magában foglalta: a bíróságnak nemcsak megsemmisítési, hanem megváltoztatási joga volt. Pl. kisajátítási kártalanítással, a vadkár megtérítésével, a bányakár megtérítésével, illetőleg a birtokvédelemmel kapcsolatos államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata. KILÉNYI (1981) i. m. 664.; SALAMONNÉ SOLYOSI IBOLYA: Az államigazgatási határozatok bírói felülbírálatára. *Magyar Jog* 1983/8, 701–710.; NIGRINY ELEMÉR: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közlöny* 1985/2, 49–57., 53.

5. Az *Alkotmányban való szabályozást* a szocialista korszakban is már meglehetősen korán felvetették,⁹ eredmény nélkül. Ez a *hiány* nemcsak a (nyugat-európai) jogállami alkotmányokhoz képest volt *feltűnő*. A szocialista országokban ugyanis az 1970-es években egymás után jelentek meg a bírói út biztosításának elvét rögzítő alkotmányos rendelkezések, köztük a *Szovjetunió 1977-es alkotmányának* 58. §-a, mely lehetővé tette, hogy az állampolgár bírói védelemmel élhessen a törvénysértő, hatáskört túllépő, jogot sértő közigazgatási cselekménnyel szemben.¹⁰ A bírói felülvizsgálatot szabályozó külön törvényt 1987-ben alkották meg.¹¹

Egyértelmű kimunkálást nyert az akkori jogtudományban, hogy a bírósági felülvizsgálat alapvetően a *szubjektív jogvédelmet*, vagyis a döntéssel érintett *személy jogainak védelmét* kell, hogy biztosítsa. Mivel a szocialista alkotmány és alkotmányjog (államjog) az államhatalmak megosztását elvette (az államhatalom egységének elvén nyugodott), sem ez, sem pedig a jogállamiság nem szolgálhatott az intézmény tudományos megalapozásául.¹² A bírósági felülvizsgálat elméleti és ideológiai alapját és indokoltságát a (szocialista) *törvényesség elve*, illetve annak a közigazgatási eljárásban való érvényesülése jelentette.¹³ Az ideológiai és tudományos alapoktól függetlenül az *intézmény nem játszott tényleges szerepet* a törvényesség biztosításában, mert a meghozott döntések döntő többsége esetén nem volt lehetőség a bírósági út igénybevételére, a perek száma rendkívül alacsony maradt.¹⁴ Az időszak végéig (pontosabban egészen a

⁹ SZAMEL (1957) i. m. 185. és 211.

¹⁰ A szovjet alkotmány a közhatalmat gyakorló tisztségviselők és nem a szervek elleni keresetindítás jogáról rendelkezett: „A tisztségviselők a törvénysértő, hatáskörüket túllépő, s az állampolgárok jogait csorbitó cselekedeteik miatt a törvény által előírt módon beperelhetők a bíróságnál.” (58. cikkely második mondata.) Ehhez járult még a tisztségviselők kárfelelősségét rögzítő 58. cikkely harmadik mondata: „A SZSZKSZ állampolgárainak joguk van megtéríteni azt a kárt, melyet állami, társadalmi szervezetek, valamint szolgálati teendőiket végző tisztségviselők okoztak törvénytelen cselekedeteikkel.” *A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye)*. Budapest: Szikra Lapnyomda, 1977, 22–23.

¹¹ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Milyen közigazgatási bíraskodást?* Budapest: KJK, 1992, 32.; RÁCZ (1990) i. m. 176.

¹² SZAMEL (1957) i. m. 191–193.; továbbá: SZATMÁRI LAJOS: Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás* 1968, 1073.

¹³ „az államigazgatási szervek közvetlen jogi hatás kiváltására irányuló tevékenységének alapja a törvény és a törvényen alapuló jogszabály, valamint az is, hogy a jogszabályok – a törvényesség – megtartása alapvető társadalmi igény. [...] Az államigazgatási szervek tevékenységének jogi meghatározása és egyben a törvényesség igénye lényeges eleme a szocialista demokráciának.” TOLDI (1988) i. m. 81.

¹⁴ Szamel szerint az 1957 utáni jogszabályok a bírói utat egyes adó- és lakásügyek mellett csak olyan ügyekben engedték meg, melyekben „a dolog természeténél fogva államigazgatási ügyforgalom nincsen vagy pedig a hatóság jogsértő döntése ritkaságszámba megy.” (SZAMEL LAJOS: Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése II. r. *Állam és Igazgatás* 1978/4, 299–306, 305. Nem sokat változott a helyzet 1981 után sem. A hatáskörbővítés szinte észlelhetetlen ügyszaporulatot idézett elő a bíróságokon: az 1982-83-as bírósági statisztika sze-

mai napig) megmaradt a ragaszkodás az egységes és nem osztható igazságszolgáltatás iránt.¹⁵

Összefoglalva: egységes igazságszolgáltatás mindenáron; a külön közigazgatási bíróság tagadása; az alkotmányos szabályozás hiánya; végletekig vitt szubjektív (alanyi) jogvédelem; szűk körben igénybe vehető bírói út; a törvényesség követelményének a jogállamiság helyetti előtérbe helyezése; a bírósági felülvizsgálat a „*futottak még*” kategória egy eleme.

II. Közigazgatási bíráskodás vagy bírósági felülvizsgálat – van-e különbség?

1. Kérdéses, hogy a szocialista szabályozási megoldás ismertetése után *kell-e tovább ragozni* a kettő közötti különbséget. Talán érdemes a mai alkotmányos szabályozás megértéséhez.

Az 1989-ben, az alkotmánymódosító törvény Indokolása szerint a *közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak* megteremtése érdekében az Alkotmányba beiktatott 50. § (2) bekezdés *önmagában nem* volt és nem lehetett képes a magyar közigazgatási bíráskodás 1897 és 1949 között megvalósult rendje és a szocialista jog időszakában bevezetett „államigazgatási határozat bírósági megtámadása”, majd „bírósági felülvizsgálat” közötti *szakadék áthidalására*, a lényeges különbségek eltüntetésére.

Különböző történeti korszakokból az alábbiakban *néhány meghatározás* a közigazgatási bíráskodásról:

„A közigazgatási bíráskodás a közigazgatási hatóságok eljárásának bírói eljárás útján való ellenőrzése.” (1903)¹⁶

„A közigazgatási bíráskodás az államnak azon funkciója, melynek hivatása a közigazgatási intézkedések jogszerűségét a bírói módszer segítségével biztosíta

rint országosan (!) 105-tel több volt a bírósági felülvizsgálati ügy. NIGRINY (1985) i. m. 52. Névai megállapítása szerint éves átlagban a perek 1-2 %-a volt ilyen. Lásd: NÉVAI (1987) i. m. 106.

¹⁵ KILÉNYI GÉZA: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás. In ÁDÁM ANTAL – KISS LÁSZLÓ (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, 1991, 134. A közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos tudományos vélemények ugyanakkor egyértelművé tették, hogy „az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a rendes bíróságok hatásköréből [való] kiemelése nem sérti az igazságszolgáltatás egységének szocialista elvét, így [...] nem ütközik ideológiai akadályba.” In: *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei [1981. január 1. – 1985. december 31.]* Budapest: A Főirány Programirodája, 1986, 100.

¹⁶ REICHARD ZSIGMOND: Királyi közigazgatási bíróság. In *Magyar Jogi Lexikon*. Budapest: Pallas, 1903, 823.

ni, illetve a közigazgatási hatóságok jogellenes tényei által okozható sérelmeket közjogi per útján orvosolni.” (1908)¹⁷

„[A] közigazgatási bírászkodás [...] lényege a modern jogállam fogalmának, s abból áll, hogy a közigazgatási szervek működése a jogszerűség szempontjából független bírói ellenőrzés alatt áll s nevezetesen, hogy a nyilván jogi [közjogi] alanyi jogoknak a közigazgatási intézkedések által okozott sérelmeit független bíróság peres eljárás útján orvosolja.” (1926)¹⁸

„A közigazgatás bírói felülvizsgálata [...] *materiális értelemben* a közigazgatási bírászkodást jelenti [...]. A szó valódi értelmében vett közigazgatási bírászkodásról *csak akkor* beszélhetünk, ha elvileg a közigazgatás *egészére* kiterjed a bírói felülvizsgálat joga.” (1989)¹⁹

2. Az idézett meghatározások a közigazgatási bírászkodást *funkcionális kérdésként*²⁰ kezelik, illetve annak tartalmi, *materiális oldalával* foglalkoznak. Miközben tény, hogy az európai államok döntő többsége a bírósági szervezet valamelyik fokán a rendes bíróságoktól különálló „közigazgatási” bíróságokat szervezett,²¹ közigazgatási bírászkodásról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási döntések körének egészére kiterjed a bíróság hatásköre.

Ebben a teljességi értelemben véve az Alkotmány 50. § (2) bekezdése valóban többet kívánt bevezetni, mint a határozatok bírói felülvizsgálata. A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjainak megteremtése, *mint cél*, valóban igazolható az 50. § (2) bekezdésének általános jellegű megfogalmazásával. Alapvető kérdés, hogy elegendő volt-e ez a szocialista „alkotmányosság” meghaladáshoz – az alkotmány szintjén?

¹⁷ BOÉR ELEK: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Kolozsvár: Stief Jenő és Tsa Kiadó, 1908, 124.

¹⁸ TOMCSÁNYI MÓRICZ: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei.* Budapest, szerzői kiadás, 1926, 190.

¹⁹ TAKÁCS ALBERT: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közöny* 1989/9, 453. (kiemelések tőlem – PA)

²⁰ A közigazgatási bírászkodás „egy olyan funkció, melyet független végrehajtó szervek, ezek a bíróságok, közigazgatási ügyekkel összefüggésben, pontosabban közigazgatási aktusok felülvizsgálata céljából gyakorolnak.” Adolf Merkl felfogását idézi: FRIEDRICH KOJA: *Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. kiadás.* Wien: Manzsche, 1996, 832., hozzátéve, hogy a közigazgatási bírászkodás ugyanúgy, mint a bírászkodás tulajdonképpen a *törvényeknek* független állami szervek útján történő *végrehajtását jelenti*, és ebben az értelemben az igazságszolgáltatás, és nem a közigazgatás részét képezi.

²¹ Darák szerint tendenciaként figyelhető meg Európában a közigazgatási bíróságok önállósulása és egyértelműen kisebbségben vannak azok az országok, ahol egyetlen szinten sem található önálló közigazgatási bíróságot. DARÁK PÉTER: *A magyar közigazgatási bírászkodás európai integrációja. [PhD értekezés]* (kézirat, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája) 2007, 174–175.

III. Az iker-jelenség

1. Mielőtt az Alkotmány 50. § (1) bekezdésének az elmúlt húsz év alatt kialakult jelentését és hatását vázlatosan elemezném, utalnom kell az alkotmánybírászkodás és a közigazgatási bírászkodás közötti *szoros kapcsolatra*. Kézenfekvő lenne az alkotmányjog és a közigazgatási jog közötti általános-különös kapcsolatra utalás, annak kijelentése, hogy a közigazgatási jog konkretizált alkotmányjog (*konkretisiertes Verfassungsrecht*),²² a közigazgatási bírászkodás pedig konkretizált alkotmánybírászkodás, de ennél a szimpla szillogizmusnál többről van szó.

A közigazgatási bírászkodás és az alkotmánybírászkodás testvérek. Nem ikerkék, mert nem mindig egykorúak. De olyanok ők, mint test és árnyék: feltételezik és keresik, nem ritkán meg is teremtik egymást. Három, egymástól időben és térben távoli példát hozok erre a teremtésre: az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának a *Marbury vs. Madison* ügyben hozott ítéletét, a Közigazgatási Bíróság teljes ülési állásfoglalását és a magyar Alkotmánybíróság közigazgatási bírászkodás ügyében hozott határozatait.

A híres és nevezetes ítéletben a felperes és társai peresztesek lettek.

William Marbury, a Washington DC-be az új elnök megválasztása után, de beiktatása előtt a régi által kinevezett békebíró (justice of peace) számára a Bíróság nem bocsátotta ki a kért, kötelezést tartalmazó bírói parancsot (mandamus-t), vagyis nem kötelezte James Madison-t (az igazságügyi államtitkárt), hogy adja ki a békebírói működéshez szükséges „megbízólevelet” (paper of commission). A Bíróság szerint (melynek nevében John Marshal hirdetett ítéletet) a parancs kiadására hatáskört biztosító szövetségi bírósági törvény (Judiciary Act) 13. cikk 1. bekezdése az Alkotmány III. cikkelyébe ütközik. Tulajdonképpen kiegészíti azt további eredeti (original) hatáskörökkel. Márpedig a mandamus kiadása eredeti (original) és nem fellebbviteli (appellate) hatáskör gyakorlását jelenti.²³

A döntés az amerikai *bírói hatalom szimbóluma*. Ez a döntés az alkotmányellenes törvény érvénytelenítésére vonatkozó bírói hatáskör gyökere, a szövetségi bírói rendszernek az Alkotmány értelmezésében fennálló elsődleges szerepének eredője, és az Alkotmány értelmezésére a más hatalmi ágaktól függetlenül fennálló bírói hatáskör alapja. Valódi alkotmányjogi kánon és dogma. Csakhogy meghozatalakor és utána majdnem száz esztendeig nem törvényhozói aktus, hanem egyedi közigazgatási aktus felülvizsgálatával összefüggő döntésként érvényesült, és így is idézték. Ez kérem egy közigazgatási bírósági határozat. A végrehajtó hatalom szerve (államtitkár) aktusa, pontosabban mulasztása, megha-

²² A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság harmadik elnöke összegezte így a közigazgatási jog elvi lényegét. Ld. FRITZ WERNER: *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*. DVBl, 1959, 527–533.

²³ 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

tározott konkrét jogalanyokat sértett, akik jogvédelemért a bírósághoz fordultak, mely az ügyben végül is hatáskör hiányában nem döntött. Az ügyben egyébként 22 oldal szól a közigazgatási jog, és csak 5 az alkotmányjogi kérdésről.²⁴

Vagyis, ha nincs ez a közigazgatási bírói ügy, lehet, hogy az amerikai alkotmánybíráskodás sem születik meg? Vagy mindenképpen megszületett volna, csak később? *Ne találgassuk, csak tudjuk: A Marbury vs Madison* közigazgatási bírósági döntés volt, mely alkotmánybírói hatáskör megteremtéséhez vezetett a *common law* rendszerű unióban.

2. Kevésbé távoli és kevésbé régi példával folytatom. Több tanulmányomban²⁵ utaltam már arra az önként vállalt (mai terminológiával: kiértelmezett) alkotmányvédelmi hatáskörre, melyet a *Közigazgatási Bíróság* 1947-ben állapított meg a maga számára. Ebben az értelemben a közigazgatási bíróság, mint pót-alkotmánybírói bíróság működött – volna. Az 1947. február 17-én megtartott *teljes ülésén* a Bíróság egy valódi *alkotmánybírói hatáskört vindikált* magának, amikor az elfogadott „*teljesülési megállapodás*” kimondta, hogy a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait²⁶ biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó *jogszabályokat* – az 1869. évi IV. tc. 19. §-ában foglalt felhatalmazás alapján – *nem fogja alkalmazni*, helyette az említett törvényi rendelkezések az irányadóak.²⁷ A teljes ülés szerint minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, mely az említett jogokkal ellentétben áll, külön hatályon kívül helyezés nélkül *is hatályát veszítette*, mert a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész államberendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását.²⁸ A kifejezett alkotmánybírói hatáskör bírói megállapítására már a II. világháború előtt javaslatot tett

²⁴ Az ítélet részletes elemzésére: THOMAS W. MERILL: *Marbury v. Madison*. As The First Great Administrative Law Decision. *The John Marshall Law Review* [37:481 2004]

²⁵ Elsőként a közigazgatási bíráskodás magyar modelljeiről szóló könyvemben, PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest: Logod Bt., 2002, 60–61.

²⁶ „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait. [...] Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.” „Ezekről a jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül, és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

²⁷ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1947, 96–97.

²⁸ Uo. 96.

a Bíróság elnöke, rámutatva, hogy az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítélné a bíróság. Méghozzá mindenre kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében, hiszen a javaslat szerint a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lennének végrehajthatóak.²⁹

3. Végül egészen *közeli és egészen hatályos* megoldásra hívom fel a figyelmet. A magyar Alkotmánybíróság volt az, amelyik (a konkrét bírósági szervezet és eljárási forma meghatározása nélkül) kikényszerítette a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának mai rendjét. Mint az közismert, a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat a bíróság által akkor (1990-ben) felülvizsgálható államigazgatási hatósági ügyfajta felsorolását tartalmazó MT rendelet és a felhatalmazó törvényi rendelkezés megsemmisítésével megnyitotta a széles körű perindítás lehetőségét. Ráadásul abban is egyértelműen állást foglalt, hogy a felülvizsgálható ügyek meghatározását tartalmazó törvény esetleges késedelmes magalkotásáig az Alkotmány rendelkezései szerint kell az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében eljárni, ami azt jelentette, hogy egyelőre nem volt a bírói felülvizsgálatnak azon ügyekben sem törvényes korlátja, ahol a korlátozásnak az Alkotmány 70/K. §-a szerint nincs akadálya.³⁰

A hatósági államigazgatási ügyektől elkülönítetten szabályozott szabálysértési közigazgatási határozatok elleni bírósági utat szintén az Alkotmánybíróság nyitotta meg. A 63/1997. (XII. 11.) AB határozatban megállapította, hogy az Országgyűlés elmulasztotta a szabálysértési jognak az Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az 57. § (1) bekezdése követelményeinek megfelelő újraszabályozására vonatkozó jogalkotói feladatát. Magyarul sem a bírósági ellenőrzés hatáskörét, sem a bírói utat nem biztosította a jogalkotó. A bírói hatáskör „erejét”, a jogvédelem érdemi jellegét pedig a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmény rögzítette. Ennek értékelése átvezet bennünket a közigazgatási bíráskodás alapmondatának értelmezéséhez.

IV. De constitutione lata

Az 50. § (2) bekezdés általános jellegének és más alkotmányos rendelkezésekhez való viszonya megértéséhez fontos annak hangsúlyozása, hogy a rendel-

²⁹ MÁRFFY ALBIN: Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In *Közigazgatási Bíróság ötven éve*. Budapest: Közigazgatási Bíróság, 1947, 357, 358. (Puky Endre beszéde az 1935. január hó 7-i teljes ülésen).

³⁰ ABH 1990, 145, 147.

kezés Alkotmányba iktatása idején csak a jogalanyokat érintő közigazgatási ügyek szűk körében és MT rendeletben (tehát a végrehajtó hatalom által) megállapított körben volt lehetőség a bírói út igénybevételére.

1. A meglehetősen „tömör” rendelkezés esetén a részletező, *tartalomkitöltő* (Vörös Imre szavaival: a jogalkotásba „átcsúszó”) *értelmezés* szükségessége merül fel. Az AB szerint: „[s]zükséges tehát, hogy az Alkotmány ezen rendelkezésének a tartalmát egyrészt törvények bontsák ki, illetőleg konkretizálják, másrészt pedig a közigazgatási szervek és a bíróságok alakítsák.”³¹ Ez a szóhasználat egyértelműen a bíróságok közvetlenül is alkalmazható rendelkezésre utal.³² A közvetlen alkalmazást kifejezetten alátámasztotta a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat is a már idézett fordulatával, mely egyébként a 70/K. §-ban írt korlátokra utal.

Az AB szerint tehát az 50. § (2) bekezdés *mindenfajta közigazgatási határozatra* kiterjed, még azokra is, melyek nem keletkeztek alapvető jog megsértése miatti igényt, vagy nem alapvető kötelezettségek teljesítésével összefüggésben születtek (hiszen ezek azok, melyek esetében a 70/K. § alapján nincs akadálya a korlátozásnak – vagyis amelyek tekintetében a bírósági felülvizsgálat korlátozható.)³³ Sólyom szerint ugyanakkor az AB egyértelművé tette, hogy az 50. § (2) bekezdés csak addig szolgálhat a közigazgatási határozat megtámadásának közvetlen jogalapjaként, „míg meg nem hozzák a megfelelő törvényeket,”³⁴ vagyis ma már nem.

2. A közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése a 70/K. §-sal fennálló szoros kapcsolatát hangsúlyozza a 3/1998. KJE is. Az LB szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdése „általánossá teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvé-

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

³² A rendelkezést ez alapján közvetlenül alkalmazott alkotmányjogi szabálynak tekinthetjük. (Az alkotmányjogi normák megkülönböztetésére ld. KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* Szeged: JATE Kiadó, 1990, 197–198. Az AB valójában közvetlenül is alkalmazott normának tekintti, ahol is elsődlegesen a törvényhozónak kell a hatáskör gyakorlásához megfelelő törvényeket alkotni (módosítani), de ezek hiányában a bíróságok közvetlenül is dönthetnek az Alkotmány 50. § (2) bekezdése alapján.

³³ Az 50. § (2) bekezdéséről, mint közvetlen perindítási alapról ld. PETRIK FERENC: A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései. *Bírák Lapja* 1993/2, 81.

³⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris Kiadó, 2001, 602. Sólyom ugyanitt arra is rámutat, hogy az alapvető jog megsértésével vagy alapvető kötelezettségek teljesítésével összefüggésben hozott döntésekkel szembeni bírósághoz fordulás alapjoga (70/K. §) maga is korlátozható alapjog, vagyis a normál alapjog korlátozási szabályok szerint a 70/K. § is korlátozható lehet. Mindez fenti értékelésemet nem változtatja meg, hiszen az AB az 50. § (2) bekezdésénél éppen azt hangoztatta, hogy olyan határozatokra is kiterjed, melyekkel szemben a 70/K. § akár önmagában, akár egy alkotmányosan meghozott korlátozó törvény alapján nem biztosít bírói utat.

nyességének ellenőrzésére vonatkozó jogát.” Az általánossá tett hatáskör azonban korlátozható, ilyen korlátozás a felülvizsgálatnak az érdemi határozatokra szűkítése. A felülvizsgálatot korlátozó vagy kizáró [azaz az 50. § (2) bekezdés tárgyi hatályát szűkítő] rendelkezéseket „azonban az Alkotmány 70/K. §-ában foglalt rendelkezéssel összhangban kell értelmezni”. Ebben az értelemben tehát az 50. § (2) bekezdése a 70/K. § „része” vagy *konkretizálása*. Ha az 50. § (2) bekezdésben foglalt bírósági ellenőrzés joga a közigazgatási jogviszony fennállása kérdésben hozott döntésekre nem terjedne ki, az a 70/K. § sérelmére vezetne. Ebben a jogegységi határozatában az LB látszólag az Áe. egy kifejezését értelmezte („érdemi határozat”), de lényegében az 50. § (2) bekezdés általános jellegét és „közvetlen” alkalmazhatóságát erősítette meg és tisztázta a 70/K. §-hoz való viszonyát.

A két rendelkezés *hasonló jellegű szoros kapcsolatára* utal az AB is: „Az Alkotmány 70/K. §-ában összefoglaltan említett, »a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések« közül maga az Alkotmány a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára külön szabályt tartalmaz (Alkotmány 50. § (2) bekezdés).”³⁵ Az, hogy a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának szükségessége *nem feltétlenül csak* az 50. § (2) bekezdésére vezethető vissza, már a 15/1993. (III. 12.) AB határozatban is megjelenik: „Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága [...] a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében, valamint a 70/K. §-ban megállapított hatásköréből [fakad].”³⁶

Szintén a két rendelkezés közötti *több [70/K. §] – kevesebb [50. § (2) bekezdés] viszonyra* utal a 1044/B/1997. AB határozat, kimondva, hogy egy állami döntés bíróság általi ellenőrzésének kizártsága esetén az alkotmányellenesség hiányának megállapításához nem elegendő belátni, hogy az 50. § (2) bekezdés sérelme nem áll fenn, igazolni kell a 70/K. § megsértésének hiányát is.³⁷

3. A bírói felülvizsgálatot *jogorvoslatként* szabályozó konkrét törvényi megoldás okán nem meglepő, hogy korai AB határozatok az 50. § (2) bekezdését még az 57. § (5) bekezdéssel együtt vizsgálták.³⁸ Ehhez képest a már említett

³⁵ 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 434.

³⁶ ABH 1993, 112, 119. Egy későbbi megerősítő határozatban azonban a bírósági felülvizsgálat eme kettős eredete – mondhatni – elhalványult: Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 86. § (1) bekezdés első mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 968/B/2000. AB határozat szerint: „Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának alkotmányos szükségessége a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében írt feladatköréből fakad. [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 119.]” ABH 2001, 1159, 1160.

³⁷ ABH 2004, 1160, 1170.

³⁸ 1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.; 1789/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 524, 526.

15/1993. (III. 12.) AB határozat szerint „[a]z államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága nem a jogorvoslathoz való jogból fakad.” Ezt megerősíti a 1254/B/1993. AB határozat, mely a bírósági ellenőrzésben érintett alkotmányos rendelkezések közötti összefüggések feltárásához semmiképpen nem járult hozzá. A határozat *megállapításai szerint*

- (1) az 50. § (2) bekezdés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyával kapcsolatos feladat-meghatározás a bíróságok számára;
- (2) nem alapvető jogot tartalmaz,
- (3) ilyen alapvető jog létezésére vonatkozó következtetést nem lehet levonni Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeiből sem;³⁹
- (4) „Más kérdés” (az AB szerint), hogy a bírói úthoz való jogból [Alkotmány 57. § (1) bek.] fakadhat ilyen alkotmányos kényszer, ha a közigazgatás döntése tartalmilag polgári jogokat érint, vagy büntető vád elbírálását valószínűsíti meg;
- (5) az 50. § (2) bekezdés általános jellege miatt vizsgálni kell, hogy az adott, megtámadott jogszabály mennyiben zárja ki a bírói utat;
- (6) a panaszosnak biztosított fellebbezési jog miatt a jogorvoslathoz való jogból fakadó alkotmányossági követelmények teljesülnek. (ABH 1996, 471, 472.)⁴⁰

A két alkotmányos rendelkezés viszonyának tisztázásában alapvető fontosságú kérdés, hogy egy közigazgatási határozat bírói felülvizsgálatának biztosítása *kielégíti-e a jogorvoslathoz való jogot* (nyilván akkor, ha nincsen biztosítva a közigazgatási jogorvoslat). A 66/1991. (XII. 21.) AB határozat szerint: „[a] szóban lévő bírósági kártalanítási eljárásokban beékelődő államigazgatási (közigazgatási) határozatnak újabb bírói eljárásban való felülvizsgálata a jogorvoslathoz fűződő alapjog alkotmányosságuk követelményének [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] eleget tesz ugyan, az igény érdemi elbírálása tekintetében azonban a bíróság döntési hatáskörét alkotmányellenesen csorbítja.” A határozat *megsemmisítette* a Be.-nek az igazságügy-miniszter hatáskörére vonatkozó részét, vagyis alkotmányellenességet állapított meg. Az indokolásból idézett mondatban szereplő „ugyan” szó arra utal, hogy a bírói felülvizsgálat látszólag eleget tehet az 57. § (5) bekezdéséből fakadó követelményeknek, de ha jogorvoslat nem ér-

³⁹ Az AB akkori álláspontja szerint sem Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény, sem Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJNE) kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet értelmében a személyeknek nem kötelező általánosságban jogot adni a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatához. (ABH 1996, 471, 472.) Meg kell jegyeznünk, hogy ez a megállapítás, különösen az Egyezmény viszonylatában már akkor sem állta meg a helyét teljes mértékben.

⁴⁰ A határozat kritikus elemzésére lásd PATYI (2002) i. m. 143–144.

demi jellegű, akkor az 50. § (2) bekezdése szerinti törvényességi felülvizsgálat nem elegendő. Ezt a határozatot azóta *folymatosan az ellenkező tartalommal* (szövegében az „ugyan” szó nélkül) idézi és *hivatkozza az AB* maga.⁴¹

4. A fentiekén túl további lényeges összetevője az 50. § (2) bekezdésének, hogy az általánossá tett bírósági felülvizsgálat *nem terjed ki* a már teljesezésbe ment közigazgatási határozatokra és az általuk létrehozott jogi helyzetekre, azaz nem alkalmazható visszamenőlegesen.⁴² A visszamenőlegesség kizártsága mellett másik alapvető jellemzőnek kell tekintenünk az 50. § (2) bekezdés „*rendszer-tani besorolását*”. Pontosabban a rendelkezés rendszertani elhelyezkedésének megerősítését. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a *hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése* érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében, és a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyával kapcsolatos *feladat-meghatározás* a bíróságok számára. A hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezését nehéz másként értékelni, minthogy az AB szerint ez az alkotmányos rendelkezés *teremt meg* annak az *alappját*, hogy a bírói hatalmi ág a végrehajtott hatalomhoz tartozó közigazgatás döntéseinek törvényességét ellenőrizze (és a törvényt sértést megállapítsa). A hatalommegosztás Alkotmányban érvényesülő elvét az AB alapvetően a jogállamiságról rendelkező 2. § (1) bekezdéséhez köti.⁴³ Így a hatalmi ágak elválasztásán túl nem meglepő, hogy az AB az Alk. 50. § (2) bekezdését a 2. § (1) bekezdéséből következő másik lényeges alapelv, a *közigazgatás törvény alá rendeltségéhez is* kapcsolja: „[a]z Alkotmánynak ez a szabálya a közigazgatás törvényes működésének legfontosabb alkotmányos garanciája, amely a közigazgatástól független, igazságszolgáltatási hatalmat gyakorló bíróság hatáskörébe utalja a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzését.” Lényeges, hogy *nemcsak megteremti*, de egyszerűen *korlátozza is* a közigazgatással szembeni bírósági hatáskört ez a szabály. („A bíróságok

⁴¹ Például: „Ehhez kapcsolódóan a 66/1991. (XII. 21.) AB határozat utalt arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági eljárásban való felülvizsgálata a jogorvoslatához fűződő alapjogból fakadó alkotmányossági követelményt kielégíti. [ABH 1991, 342, 350.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729.]; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007 464, 496. Megerősíti: 1/2008. (I. 11.) AB határozat.]

⁴² „Egyik alkotmányi rendelkezésből [az 50. § (2) bek.-ből és a 70/K. §-ból] sem folyik azonban az a követelmény, hogy az igazgatási határozatok felülvizsgálatát visszaható hatállyal kellene bevezetni, sőt ez kifejezetten veszélyeztetné a jogbiztonságot.” [15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 119. Megerősíti: 2218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 580, 583.]

⁴³ „Az Alkotmánybíróság azonban a hatalmi ágak elválasztását kezdettől beleérti a jogállam és a jogbiztonság fogalmába. A jogállam tartalmának egyes összetevőit mindig is így kezelte.” SÓLYOM (2001) i. m. 709. Máshol azt jegyzi meg, hogy „a jogállamisággal csak egyszer hozta kifejezett kapcsolatba”. SÓLYOM (2001) i. m. 721.

számára biztosított törvényességi ellenőrzési hatáskör egyben be is határolja a bíróságok hatáskörét közigazgatási ügyekben.”)⁴⁴

Az általános jellemzők között kell még említést tenni a bírói ellenőrzés/felülvizsgálat korlátozhatóságáról. A bírósági hatásköri szabályra értelemszerűen nem alkalmazható az alapjogok korlátozására kialakított szükségesség/arányosság tesztje. Mivel a § rendkívül általános megfogalmazású, igen nehéz általános mércét adni. A korlátozások alapvetően a rendelkezés „tárgyi hatálya” felől érkehetnek: törvények kizárhatják (vagy nem teremtik meg) egyes közigazgatási határozatok esetén a bírói utat. Az ilyen korlátozások Trócsányi szerint ellentétesek az 50. § (2) bekezdésével.⁴⁵

5. Az 50. § (2) bekezdés értelmezésének elsődleges keretévé azonban a bírói úthoz való jog [57. § (1) bekezdés] vált. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint *alkotmányos követelmény* „hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.” (ABH 1997, 263.) A követelmény az 57. § (1) bekezdéséről szól, de egyben az 50. § (2) bekezdésének értelmezését (vagy azt is) tartalmazza a döntés, mert azt úgy kell értelmezni, hogy a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az ott írt módon valóban elbírálja. (ABH 1997, 272.) Ez azt jelenti, hogy a „*bíróság ellenőrzi*” jelentése valójában az, hogy a közigazgatási határozattal érintett jogokat és kötelezettségeket (vagyis a határozat jogi hatásait) a „*bíróság elbírálja*”. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára, a közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a bíróság jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is, – mindez nem az 50. § (2) bekezdésből, hanem az (értelmezési keretként szolgáló) 57. § (1) bekezdésből fakad. Az 57. § (1) bekezdéséhez való kötődés fejezi ki azt, hogy az AB a jogvédelem alapvető forrásának a bírói úthoz való jogot tartotta.⁴⁶ A jogvédelmi (értelemszerűen a szubjektív jogvédelmi) szerep hangsúlyozása kihatással van az 50. § (2) bekezdés egyes fordulatainak értelmezésére is, hiszen a teljes jogvédelem csak a törvény által felállított független és pártatlan bíróság által nyújtható, csak ilyen bíróság előtt lehet az eljárás tisztességes.⁴⁷

⁴⁴ 272/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1971, 1973.

⁴⁵ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: Milyen közigazgatási bíráskodás felé? *Társadalmi Szemle*, 1991/7, 59–64., 63.

⁴⁶ SÓLYOM (2001) i. m. 602.

⁴⁷ SÓLYOM (2001) i. m. 603.

6. Az AB általi értelmezések egyértelműen azt mutatják, hogy az 50. § (2) bekezdését egy tágabb alkotmányjogi kérdéskörnek, a közigazgatás bírói ellenőrzésének, a közigazgatási bíráskodásnak, vagyis a jogvédelemnek a részeként kezelték. Súlyom megfogalmazásában: kialakult az AB gyakorlatában a „*jogorvoslatok hierarchiája*”, melynek legalacsonyabb fokán, mint legszűkebb hatókörű jog a jogorvoslatához való jog áll, és „innen tágul a kör” az 50. § (2) bekezdésen keresztül, a 70/K. §-on át a bírói úthoz való jogig.⁴⁸ A § rendszer-tani elhelyezésekor is inkább egy (legalábbis a szövegben) igen „távoli” rendelkezéshez kötötte azt az AB. Az AB tehát – az alkotmányozói szándéknak megfelelően – a közigazgatási bíráskodás tágabb értelmezési keretébe helyezte és helyezi folyamatosan a §-t. Ehhez képest *megítélésem szerint* az 50. § (2) bekezdését az (1) bekezdésből lehet a legjobban megérteni. A „bírótság ellenőrzi” fordulatnak az AB a „bírótság (legalább) megsemmisíti”, vagy az „érvényesülését megakadályozza” tartalmat tulajdonít. Ennek az értelemnek a kibontásához legalább ennyire alkalmas az 50. § (1) bekezdése, hiszen az (is) hatásköri szabály. Úgy vélem, hogy a két rendelkezés a következőképpen olvasható együtt:

„A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, és ennek érdekében ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét.”

V. Alkotmányok a közigazgatási bíráskodásról

A jelenlegi alkotmányos szabályok vázlatos értelmezése után nézzük meg, hogy az európai államok alkotmányai miként rendelkeznek e kérdéssről. A közigazgatási bíráskodással kifejezetten foglalkozó alkotmányos rendelkezések nagyjából négy típusba sorolhatók.⁴⁹

1. Az *első szabályozási* módban az alapjogok között (vagy külön alapjogként) rendelkeznek a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadásáról, mely értelemszerűen elsősorban a szubjektív jogvédelemre koncentrálnak. A német GG 19. cikk (4) bekezdése a „mintapélda”, eszerint: „Amennyiben a közhatalom valakinek a jogát megsérti, annak számára a törvényes út nyitva áll. Amennyiben egyéb hatáskör megállapítására nincs alap, a rendes bíróságokhoz kell fordulni.”⁵⁰ Hasonló megoldást tartalmaz a Cseh Köztársaság Alkotmánya is, mely ugyan a bíróságok között – további részletező rendelkezések nélkül – megem-

⁴⁸ SÓLYOM (2001) i. m. 602.

⁴⁹ TRÓCSÁNYI (1992) i. m. 35.

⁵⁰ BADÓ ATTILA–TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2005, 732.

líti a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot (*Nejvissy Správní Soud*), 4. cikkében rögzíti ugyanakkor azt, hogy „az alapvető jogok és szabadságok a bírói hatalom védelme alatt állnak”. Emellett az Alkotmány 3. cikke szerint az alkotmányos rend részét képező „*Az Alapvető Jogok és Szabadságok Kartája*” 36. cikke a bírósághoz és más jogi védelemhez való jogon belül tartalmazza mindenki számára a közigazgatási szervek által hozott és az ő jogait csorbító döntéseinek törvényességi felülvizsgálatához fűződő jogot. Ezt a jogot törvény korlátozhatja, de a Kartában meghatározott alapvető jogok és szabadságok tekintetében a közigazgatási bírói út nem zárható ki.⁵¹

2. A *második* megoldásban a közigazgatás bírói ellenőrzésére vonatkozó szabályozás lényegét a *közigazgatásra vonatkozó rendelkezések között* helyezik el. *Portugália* alkotmánya a 268. cikkében „A polgárok jogai és biztosítékai” között és a bírói szervezetről szóló 212. cikkben rendelkezik a kérdéstről. A 212. cikk a közigazgatási bíróságok közigazgatási vitával kapcsolatos keresetek, illetve fellebbezések elbírálására vonatkozó hatáskörét rögzíti.⁵² A *spanyol* alkotmány a 24. cikkében a hatékony bírói (bírói) védelemhez való jogot rögzíti, de ebben nem emeli ki külön a közigazgatási vagy más közhatalmi döntésekkel szembeni védelmet. A (Kormány és a közigazgatás cím alatt elhelyezett) 106. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Bíróságok ellenőrzik a rendelkezési jogkör gyakorlását, az államigazgatási cselekmények törvényességét és azt, hogy az utóbbiak összhangban legyenek azokkal a célokkal, amelyek érdekében sor kerül rájuk.”⁵³ Mint látható, a spanyol alkotmány egy a magyaréhoz hasonló természetű, de *szélesebb* hatókörű *hatásköri szabályt* rögzít, kimondva valamennyi közigazgatási cselekmény törvényességének és *célszerűségének* bírói ellenőrzés alá vonhatóságát. A közigazgatási cselekmények közül csak a Kormánynak, mint a közigazgatás fejének a politikai mérlegelés területére eső aktusai nem tartoznak ez alá a cikk alá, mint például a népszavazás kiírása vagy a parlament házainak feloszlata. E területen az ellenőrzés a parlament kezében van.⁵⁴ Kiemelendő a közigazgatási mérlegelés és a közigazgatási cselekvés célhoz kötöttségének (célszerűségének) alkotmányban rögzített bírói felülvizsgálata. E rendelkezésekhez szorosan kapcsolódik, hogy 103. cikk (1) bekezdése értelmében a közigazgatás szervei teljes mértékben „a törvénynek és

⁵¹ BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 243.

⁵² BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 889.

⁵³ BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 925. és 941.

⁵⁴ Ld. a Spanyol Alkotmánybíróság előtti STC 45/90. sz. ügyet (*Administraciones Justicia de Euskadi*) és az STC 196/90. számú ügyet (*Denegacion de Informacion*) in ELENA MERINO-BLANCO: *Spanish Law and Legal System*. London: Sweet and Maxwell, 2006, 218–219.

a jognak” (*a la ley y al Derecho*) vannak alávetve, akár szabályozó, akár egyedi természetű cselekvésekről legyen szó.⁵⁵

3. A *harmadik* megoldásban a *bírósági szervezetről* szóló szabályok között helyezik el. Erre példa az *Olasz Köztársaság Alkotmánya*, melynek (a bírósági szervezetről szóló szabályok közötti) 103. cikke kimondja, hogy az Államtanácsnak és az igazgatási ügyekben eljárni jogosult egyéb szervek hatásköre a jogos érdekeknek és a törvényekben megjelölt esetekben az alanyi jogoknak a közigazgatási szervekkel szembeni védelmére terjed ki. Az (igazságszolgáltatás szabályai között elhelyezkedő) 113. cikk (1) bekezdése szerint a „jogok és jogos érdekek közigazgatási aktusok elleni védelme a rendes és igazgatási bíróságok előtt minden esetben megengedett”. A (2) bekezdés szerint ez a jogi védelem nem zárható ki és nem korlátozható sajátos eszközökre vagy tárgyakra.⁵⁶ Ez a szabályozás tehát csak rendszertani elhelyezkedését tekintve hatásköri szabály, lényegét nézve a közigazgatási aktusokkal szembeni bírói jogvédelem jogának *garanciális* szabályait tartalmazza.⁵⁷ Hasonló szabályozási megoldást követ a *lengyel alkotmány*, mely (miután a 7. cikkében rögzíti, hogy a közhatalmi szervek törvény alapján és annak keretei között működnek⁵⁸) a 184. cikkben a következő *hatásköri szabályt* tartalmazza: „A Közigazgatási Felsőbíróság és más közigazgatási bíróságok a törvényben meghatározott mértékben ellenőrzik a közigazgatás működését. Ez az ellenőrzés kiterjed a helyi önkormányzati szervek határozatainak és a közigazgatás területi szervei normatív aktusainak törvényességi ellenőrzésére.”⁵⁹ A *svéd alkotmány* is hatásköri rendelkezésként kezeli a kérdést, rögzítve: „a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság a legmagasabb szintű közigazgatási bíróság. Azt a jogot, hogy egy ügyet [...] a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tárgyaljon, csak törvény korlátozhatja.”⁶⁰

⁵⁵ MERINO-BLANCO i. m. 194–195.

⁵⁶ BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 800. és 802.

⁵⁷ TRÓCSÁNYI (1992) i. m. 28.

⁵⁸ A *törvényesség alapelve*nek ez a megfogalmazása azt jelenti, hogy a közhatalmi szerveknek kifejezett törvényi felhatalmazással kell rendelkezniük és (normatív és egyedi, valamint szerződéses) aktusaiknak a törvényből kell eredniük. JACEK JAGIELSKY: *Administrative Law*. In STANISLAW FRANKOWSKI: *Introduction to Polish Law*. Kluwer International, 2006, 153–187., különösen 178.

⁵⁹ BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 524. és 550. A lengyel alkotmány 184. cikke nagyban hasonlít a magyar Alkotmányelőkészítő Bizottság által 1996-ban készített alkotmányszöveg-tervezetre.

⁶⁰ A Kormányzás szerkezetéről szóló 1975. évi törvény 11. fejezet 1. cikk, Lásd: BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 985. A 2. cikk a bírósági döntés függetlensége érdekében rögzíti, hogy közhatalmi szerv és a *Riksdag* nem határozhatja meg, hogy egy bíróságnak miként kell döntenie egy adott kérdésben, vagy miként kell alkalmaznia (egy) törvényt valamely meghatározott esetben.” BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 986. Az alkotmánytörvény végrehajtására az általános hatáskörű 24 megyei közigazgatási bíróság, négy közigazgatási fellebbviteli bíróság és az 1909-ben létrehozott Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, valamint a különös hatáskörű speciális közigazgatási

A *Dán Királyság alkotmánya* is a bíróságokról rendelkező részben (a 63. cikkben) rendelkezik a bíróságokat a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó ügyekben megillető döntési jogkörről és (implicite) a polgároknak a bírósághoz fordulási jogáról.⁶¹ Hasonló megoldást tartalmaz a Finn Köztársaság alkotmánya, mely a 21. cikkében rögzíti a bírói úthoz való (általános) jogot, a 98. cikk (2) és a 99. cikk (1) bekezdésében tételezi a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot, mint az „igazgatási igazságszolgáltatás legfelsőbb fórumát”, illetve a közigazgatási bíróságokat.⁶² Ehhez a megoldáshoz vehető a *Görög Köztársaság 1975-ös alkotmánya* is, mely (a bírói jogvédelemhez való jognak a 20. cikk (1) bekezdésében valórögzítésén túlmenően) a bírósági szervezetről szóló rendelkezések között részletesen foglalkozik a Közigazgatási Bíróság szervezeti kérdéseivel és a 94–95. cikkek között részletesen szabályozza a közigazgatási bíróságok és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartozó ügyeket.⁶³ Ez a szabályozási megoldás lényegében átvezet a következő típushoz.

4. A *negyedik megoldásra* az osztrák szövetségi alkotmány (B-VG) szolgál példával, melyben *külön fejezet* rendelkezik a Közigazgatási Bíróságról, illetve az „alkotmány és a közigazgatás biztosítékai” között a független közigazgatási tanácsokról (*Unabhängige Verwaltungssenate*),⁶⁴ mind hatáskörük, mind összetételük, mind eljárásuk alapvető szabályait meghatározva. A független közigazgatási tanácsok közé tartoznak a Tartományi Közigazgatási Tanácsok (129/A. – 129/B. cikk), a Független Szövetségi Menedékügyi Tanács (129/C. cikk), illetve a Független Környezetvédelmi Tanács [11. cikk (7) bekezdés]. A B-VG által a közigazgatással szembeni jogvédelem eszközeiként létrehozott „tanácsok” a bíróságokhoz hasonló jogállással (*gerichtstähnlicher Stellung*) rendelkező, független, kollegiális közigazgatási szervek,⁶⁵ melyek a B-VG 133. cikk (4) bekez-

si bíróságok (pl. szabadalmi bíróságok) szolgálnak. HANS RAGNEMALM: *Administrative Justice in Sweden*. Stockholm: Juristförlaget, 1991, 51–52. A közigazgatási bíróságok hatáskörei nem zárják ki, hogy a rendes bíróságok polgári és büntető ítélezésük során nem gyakoroljanak indirekt törvényességi ellenőrzést a közigazgatási aktusok (ideértve akár normatív aktusokat is) törvényessége felett. RAGNEMALM i.m. 48.

⁶¹ BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 256–257.

⁶² BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 354. és 369.

⁶³ BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 440–444.

⁶⁴ A 129. cikk szerint: „A közigazgatás egésze törvényességének biztosítására a független közigazgatási tanácsok és a bécsi közigazgatási bíróság hivatott.” BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 90.

⁶⁵ LUDWIG K. ADAMOVICH – BERND CHRISTIAN FUNK – GERHARD HOLZINGER: *Österreichisches Staatsrecht. Band 2*. Wien: Springer, 1998, 271. és 273.

désében említett, ún. bírósági jelleggel bíró testületi hatóságokkal⁶⁶ együtt az Egyezmény 6. cikke alkalmazásában „bíróságnak” (*tribunal*) minősülnek.⁶⁷

5. A közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzésére/felülvizsgálatára kifejezett rendelkezést tartalmazó alkotmányokon túl vannak a felülvizsgálatra *csak közvetetten utaló* európai alkotmányok is. *Belgium* alkotmánya (a korábbi 94. cikkében – az átszámozás folytán ez ma a 146. cikk) rögzíti, hogy „Bíróság, vagy peres ügyekben eljáró igazságszolgáltatási szerv csak törvény értelmében állítható fel.” Az Államtanács felállítására is e cikk alapján került sor 1946-ban.⁶⁸ Az *Államtanácsról* az alkotmány 160. cikk kimondja, hogy az „közigazgatási jogszolgáltató szerv”, míg a 161. cikk szerint más közigazgatási jogszolgáltató szervezetet csak törvénnyel lehet felállítani. Még a belga szabályozáshoz képest is kevesebb kifejezett rendelkezést tartalmaz a *Francia Köztársaság* 1958. évi alkotmánya, melynek leginkább az Államtanáccsal foglalkozó rendelkezések mellett a Kormány és a Parlament viszonyát szabályozó V. fejezetében a 34. cikk harmadik bekezdését jelölik meg, mely szerint „jogszolgáltatás újabb rendjének kialakítását” törvény szabályozza.⁶⁹

⁶⁶ A bírói jelleggel bíró testületi hatóságok (*weisungsfreie Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag*) meghatározása a B-VG 20. cikk (2) bekezdésében és a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe nem tartozó ügyek felsorolásában [133. cikk (4) bekezdése] található. Eszerint ezek olyan szervek, melyek szervezetét a tartományi vagy a szövetségi törvény úgy állapítja meg, hogy tagjai között legalább egy bíró található, és hivatása gyakorlása során a többi tag sem kötött utasításhoz, valamely ügyben a döntés joga legfelsőbb fokon őt illeti meg, és döntése közigazgatási úton nem helyezhető hatályon kívül vagy nem változtatható meg. ADAMOVICH–FUNK–HÖLZINGER i. m. 181., 202. és 271. Ilyen jellegű testület pl. az Adatvédelmi Bizottság (*Datenschutzkommission*), az Ingatlanátruházási Hatóságok (*Grundverkehrsbehörden*), a *Telecom–Control–Kommission*. In HERBERT HAUSMANINGER: *The Austrian Legal System*. Wien: Manzsche, 2000, 127.

⁶⁷ Ezzel összefüggésben ld. *Sramek* ügyet, melyben az EJEB egyértelműen bíróságnak (*tribunal*) minősítette az ügyben eljáró *Grundverkehrsbehörde*-t egyben elmarasztalta Ausztriát, mert a hatóság nem teljesítette a függetlenség követelményét. (*Sramek v. Austria* judgement of 22 October 1984, Series A No.84, ld. GRÁD ANDRÁS: *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve*. Budapest: Strasbourg Bt, 2005, 216. és 243. Az ügyet és a nyomában kialakult alkotmányértelmezési helyzetet értékeli továbbá HAUSMANINGER i. m. 176–177. Az Egyezmény 6. cikkelyének hatályára: HAUSMANINGER i. m. 128., valamint ADAMOVICH–FUNK–HÖLZINGER i. m. 272., továbbá JOCHEN ABR. FROWEIN: *Österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus europarechlichem Blickwinkel*. *Juristische Blätter*, Oktober 2005, 614–619., 615.

⁶⁸ BADÓ–TRÓCSÁNYI (szerk.) i. m. 138., illetve TRÓCSÁNYI (1992) i. m. 26.

⁶⁹ A francia Alkotmánytanács ugyanakkor döntéseinek meghozatalakor 1971 óta nemcsak az 1958. évi Alkotmányt veszi alapul, hanem az Ember és Polgár jogainak 1789. évi Deklarációját és az azt megerősítő és kiegészítő 1946. évi Alkotmány preambulumát is. (1971. július 16-i döntés, ld. TRÓCSÁNYI (1992) i. m. 29., valamint PHILIPPE ARDANT: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 17e édition. Paris: LGDJ, 2005, 123. és 130., továbbá L. NEVILLE BROWN – JOHN S. BELL: *French Administrative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1998, 17. Trócsányi szerint a Deklaráció 15. pontja (mely szerint „a társadalomnak joga van minden közhivatalnokot beszámoltatni a hatáskörében hozott hivatalos döntésekről”) magában rejtja a működés során hozott

VI. Javaslatok egy új alkotmányhoz

Megítélésem szerint a közigazgatási bíraskodás alkotmánybeli szabályozása *sem szűkíthető le a szervezeti kérdésre.*

1. Egyetértek azzal, hogy a külön bírósági szervezet alapvető értékei mellett kockázatokat, vagy legalábbis megoldandó kérdéseket hordoz magában. Igaz viszont, hogy a különbíróság alkotmánybeli rögzítése elodázhatatlanná tenné a teljes körű közigazgatási bíraskodás *húsz esztendeje várt* megszervezését. Az alkotmányban előírt különbíróság működése többé már nem lenne beszorítható a polgári perjog inadekvát keretei közé (Prokrasztész-ágyába), nem lenne a polgári igazságszolgáltatás mostohagyermeké, és nem lehetne láthatatlanná tenni az statisztikában, a bíróképzésben és a bíróvá válás folyamatában. Az is igaz ugyanakkor, hogy a valódi közigazgatási bíraskodás értékei megteremthetők, elérhetők és hosszú távon biztosíthatók a rendes bírósági szervezethez relatív önállósággal csatlakozó szervezet esetén is.

2. A *szervezet* ugyanis *eszköz*, a cél és a tartalom a jogvédelem mértéke és mi-kéntje, és ezzel a bírói hatalom konkrét terjedelme. Ezt a jogvédelmi hatáskört kell az új alkotmánynak meghatároznia, természetesen a jelenleg hatályosnál pontosabban és kifejezőbben, méghozzá tartalmi szabályozás útján, mely a közigazgatási működés feletti bírósági kontrollt és a közigazgatási jogviták elbírálását a bírói hatalom integráns részeként határozza meg.

2.1. Láttuk, hogy a ma hatályos rövid mondat is – határozott alkotmánybíró-sági értelmezés mellett – képes volt a jogok védelmének kikényszerítésére. Még akkor is, ha az alkotmány értelmezése csak az egyik lehetséges irányt követte, és az alanyi jogvédelmen túl nem fordult az objektív jogvédelem alapjául is esetleg szolgálni képes, az 50. § (1) és (2) bekezdés összevont értelmezése felé. A közigazgatási bíraskodás kikényszerítése azonban nem az Alkotmánybíróság feladata. Arról az Országgyűlésnek kellett volna és kell ma is gondoskodnia, adott esetben, mint az alkotmányozó hatalom letéteményese. Jelenleg hatályos rendünkben az Alkotmánybíróságnak csak az alkotmány kötelező értelmezésére van monopóliuma, az alkotmány olvasására és végrehajtására nem.

2.2. A közigazgatási bíraskodás jövődi alkotmányi szabályozásának foglalkoznia kell a jelenlegi 35. § (4) bekezdésével is. A ma a gyakorlatban nem használt, magyarul: nem alkalmazott rendelkezés szerint a *Kormány* – jogsza-

aktusok felülvizsgálatát, és így alkotmányos alapul szolgálhat a közigazgatás bírói ellenőrzéséhez. Uo. A francia eredeti „la création de nouveaux ordres de juridiction” szövegnek más fordítása szerint „az igazságszolgáltatás új bírói ágai” szabályozásáról kell (lehet) törvényt alkotni. Lásd: ÁDÁM PÉTER: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest: Corvina, 2006, 215.

bály kivételével – az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot vagy intézkedést *megsemmisít, illetőleg megváltoztat*, amely *törvénybe* ütközik. Az Alkotmánynak az 1972. évi I. törvénnyel történt módosításával elfogadott szövege annyiban zavaró, hogy a magyar jogi nyelvben *a kijelentő mód rendszerint felszólítást jelent*, és azt általában a feladatköri, nem pedig a hatásköri szabályok megfogalmazásánál használják.⁷⁰ A hatályos szöveg szerint tehát a Kormány az alárendelt szervek által hozott minden törvénysértő határozatot vagy intézkedést kivétel nélkül köteles lenne megsemmisíteni, amit akár abszurditásnak is tekinthetünk, hiszen ehhez az összes alárendelt szerv összes határozatának és intézkedésének folyamatos ellenőrzésére volna szükség, így a Kormány tulajdonképpen mást sem csinálna, mint ezt. Helyesebb tehát úgy érteni ezt a szabályt, hogy megsemmisítheti vagy megváltoztathatja. Azonban ekkor is létező és végrehajtandó hatásköri szabályról van szó.

Az eredetileg teljes körű aktus-felülvizsgálati, gyakorlatilag korlátlan hatáskör-együttes a Szovjetunió 1936-os, Sztálin–Buharin-i alkotmányában⁷¹ gyökerezett, és szinte minden más szocialista alkotmány átvette valamilyen formában.⁷² Meg kell jegyezni, hogy a szovjet alkotmány szövege némiképp eltérő

⁷⁰ KILÉNYI GÉZA: Az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás* 1992/12, 704. Kilényi az Ötv. 16. § (1) bek.-ben szereplő „rendeletet alkot” fordulat elemzése során hívja fel a figyelmet arra, hogy ez a jogszabály-szerkesztési gyakorlat szerint nem megengedő módban („rendeletet alkothat”), hanem „rendeletet *kell* alkotni” értelemben volna érthető.

⁷¹ Ezt a szovjet alkotmányt sokáig „csak” sztálini alkotmányként emlegették, hiszen a megszövegezésében döntő szerepet játszott Nyikolaj Buharin-t nem sokkal az elfogadása után letartóztatták és koncepciók perben hozott ítélet alapján 1939-ben kivégezték. A szovjet alkotmánynak nemcsak a tényleges diktatúrát elfedő demokratikus „díszleteit” alkotta maga Buharin, hanem a szervezeti-hatásköri rendelkezéseket is, és a laikus választott képviselői szervek (szovjetek) és a szakértő apparátusok viszonyának szabályozása is az ő szervezőtudományi ismereteit tükrözte. KOVÁCS ISTVÁN: *Magyar alkotmányjog I.* Szeged: JATE Kiadó, 1990, 87. Elképzelhető, hogy a kérdéses aktus-felülvizsgálati szabályok is Buharintól erednek.

⁷² Az 1936-os szovjet alkotmány 69. cikke lehetővé tette, hogy a Szovjetunió minisztertanácsa (eredeti változatban a szövetségi népbiztosok tanácsa, a *szovnarkom*) egyrészt felfüggeszesse valamely szövetségi köztársaság minisztertanácsának (népbiztosok tanácsának) döntéseit vagy rendelkezéseit, másrészt hogy megsemmisítse a szövetségi minisztertanács valamely tagjának parancsait és utasításait. A tagköztársaságok tekintetében a 82. cikkely tartalmazott rendelkezést, amely lehetővé tette, hogy a tagköztársaság minisztertanácsa felfüggeszesse az autonóm köztársaság minisztertanácsának rendeleteit vagy rendelkezéseit, vagy megsemmisítse a neki közvetlenül alárendelt államigazgatási területi egység (vidék, terület, autonóm terület) szovjetje (tanácsa) végrehajtó bizottságának rendelkezését. J. D. LJEVIN – V. F. KOTOK – A. J. KLEINMAN: *A Szovjetunió Alkotmányjogának Alapelvei.* Budapest: Hírlap-, Szaklap- és Könyvkiadó, 1949, 89–90.

A minisztertanács parttalan aktus-felülvizsgálati jogát kisebb mértékben eltérő szabályozással átvették a szovjet tagköztársaságok alkotmányai, pl. Ukrán SZSZK alkotmánya 44. cikkely, Kínai Népköztársaság alkotmánya 49. cikk, Vietnami Demokratikus Köztársaság alkotmánya 56. cikk, Lengyel Népköztársaság alkotmánya 33. cikk, Román Népköztársaság alkotmánya 48. cikk. Pontos tartalmukat ismerteti TOLDI FERENC: *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása.* Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1965, 102–106.

jellegű jogkört szabályozott: az alárendelt szervek döntéseinek megsemmisítését vagy végrehajtásuk felfüggesztését szabályozta, igaz, tárgyi korlátok (törvénysértés vagy célszerűtlenség) megjelölése nélkül. A minisztertanács széles körű aktus-felülvizsgálati jogára vonatkozó magyar alkotmányos szabályozás egyértelműen az 1936-os szovjet szövetségi alkotmány szabályainak átvételét jelentette, ezért az nehezen illeszthető be ellentmondásmentesen a mai alkotmányos rendszerbe. Valamennyi 1988 és 1998 között készített alkotmánykoncepció a rendelkezés elhagyását javasolta. Ezt javasolom most én is azzal, hogy figyelembe kell vennünk: hatáskör nem vész el, csak átalakul. A Kormány által nem gyakorolt, elhagyás esetén már nem is gyakorolható hatáskörnek valahova – a közigazgatási bíraskodást végző bíróságokhoz – kerülnie kell.

3. A fentiekben alapuló, *koncepcionális javaslatom* a következő. A közigazgatási bíraskodásról az alkotmány a bírói hatalomról rendelkező fejezetében szóljon. A rendelkezés ne a külön bírósági szervezetre koncentráljon (azt azonban ne is zárja ki), hanem a közigazgatási *bírói hatáskörre*, melynek az alanyi jogok mellett a törvényekben írt *közérdeket is* érvényre kell juttatnia sajátos bírói eszközeivel. Fejezze ki egyben, hogy a bíróság az eléje kerülő *jogvitákat* bírálja el (nem hivatalból intézkedik) és, hogy *hatékony jogvédelmet* nyújt.

Elképzelhető egy „enyhébb” változat, ez a közérdekre és a közigazgatási döntés törvényben előírt és rögzített céljával való összhangra nincs tekintettel. Ennyiben a teljes legalitás, az objektív jogvédelem alkotmányos követelménye nincs közvetlenül kifejezve általa, a külön szervezet sem jelenik meg benne:

„A Magyar Köztársaságban a *bírói hatalom* az alkotmányos rend védelme és biztosítása során az emberek és más jogalanyok jogai és törvényes érdekei megóvása és a közigazgatás törvény alá rendelésének biztosítása érdekében felülvizsgálja a közigazgatás működésének törvényességét, elbírálja a közigazgatási jogvitákat, és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosít. Sarkalatos törvény e hatáskör gyakorlását külön bírósági szervezetre bízhatja.”

Egy *erősebb változat* a spanyol alkotmány mintájára nem rejti el a közigazgatás törvény alá rendelésének objektív, a törvényben előírt közérdekű célokkal való összhang vizsgálatában rejlő oldalát:

„A közigazgatási bíróságok a közigazgatás törvény alá rendelésének fenntartása érdekében felülvizsgálják a közigazgatás *működését* és a közigazgatási *cselekmények törvényességét*, valamint azt, hogy az utóbbiak *összhangban legyenek* azokkal a *célokkal*, amelyek érdekében sor kerül rájuk, biztosítják a helyi önkormányzatok jogainak védelmét, elbírálják a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítanak. Sarkalatos törvényben rögzített módon gyakorolják a helyi önkormányzati rendeletek és más normatív döntések törvényessége feletti felülvizsgálatot.”

Ez utóbbi, *a célok vizsgálatára* utaló szóhasználattal nem a célszerűségi felülvizsgálat közigazgatási mérlegelésbe tartozó hatáskörét javaslom a bírósághoz terelni, hanem annak alkotmányos szintű megteremtését szeretném elérni, hogy a bíróság (megfelelő eljárási keretekben, megfelelő indítványra) vizsgálhassa: megfelel-e a hozott döntés az alapjául szolgáló, a cselekvésre, döntésre *felhatalmazó törvényben szabályozott* közérdeknek, azt szolgálja-e, vagy valamely más érdek eltérítette attól. Ennek vizsgálata és független bírói megítélése tehetné a bíráskodást igazán „közigazgatási” bíráskodássá.

TÖRTÉNETI ÉRVEK AZ ÖNÁLLÓ KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ÉS A KÖRÜLTEKINTŐ IGAZSÁG- SZOLGÁLTATÁSI REFORMOK MELLETT¹

STIPTA ISTVÁN
intézetigazgató egyetemi tanár, ME ÁJK

Jogtörténészként 15 éve foglalkozom a közigazgatási bírászkodás hazai történetével. Időközben talán elfogulttá is váltam a külön közigazgatási bíróság mellett, hiszen azt tapasztaltam, hogy legnépszerűbb közjogi intézményünk egyike volt, hatásköre bővült, tekintélye fokozatosan növekedett. A dualizmus-kori szellemi progresszió hosszú ideig (eredményesen) harcolt érte, de amikor igazán szükség lett volna rá, 1949-ben megszüntették. A közigazgatási bíróság esetében elmaradt az intézményi igazságtétel is, hiszen húsz évvel ezelőtt más fórumokkal helyettesítették, nem rehabilitálták. Teljes szakmai meggyőződéssel vallom: a pénzügyi, majd általános hatáskörű közigazgatási bíróság történelmünk haladó hagyományai által legitimált, és közjogunkat hatékonyan szolgáló, önálló jogi kultúrát teremtő intézmény volt.

Ugyanakkor tudnom kell, és tudatni is, ahol ez lehetséges, hogy a szervezetenként önálló közigazgatási bíróságunk a maitól lényegesen eltérő viszonyok között jött létre. 1883-ban meg kellett teremteni a közigazgatási jogvédelmet, ezt a rendes bíróságokra nem lehetett bízni, hiszen azok teljes szervezete még nem épült ki. Ma viszont van közigazgatási bírászkodás, működő és érdemi. Napjainkban csupán azt kell eldönteni, hogy elkülönült szervezeti formában hatékonyabban működne-e? Az is fontos szempont, hogy a külön közigazgatási bírászkodás hosszú idő alatt nyerte el végső szervezeti karakterét, hatásköre is fokozatosan szélesült. A jelen alkotmányozási folyamatban mérlegelni kell a gyors szervezeti döntés esetleges veszélyeit is.

¹ A kutatást az MTA-ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportja támogatta. Vö: STIPTA ISTVÁN: A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság. *Magyar Jog* 2010/6, 334–338.

I. A közigazgatási jogvédelem kialakulása Magyarországon

A közigazgatási bíraskodás igénye törvényhozási szinten először 1848-ban fogalmazódott meg. Az 1848. évi 3. tc. 19. §-a az *államtanács* megalakításáról szólt. A testületnek Kossuthék alkotmánybíróági, közigazgatási jogvédelmi és hatásköri bírósági szerepet is szántak. Ha tervük megvalósul, modern-kori közjogi berendezésünk is másképpen alakul. A testület közjogi bíraskodási hatáskörében elláthatta volna az egyéni jogok állammal szembeni védelmét is.²

A kiegyezést követő években került sor az alkotmányjogi tárgyú 1848-as törvények végrehajtására, az államszervezet modernizációjára. A korabeli politikai elit azonban *nem merte vállalni* a közjogi, benne a közigazgatási bíraskodás bevezetését. Igaz, ennél fontosabbnak tartottügyek is megoldásra vártak. Kiépítés előtt állt a kor követelményeinek megfelelő bírósági rendszer, tisztázatlan volt a központi végrehajtás és az alsóbb szintű adminisztráció viszonya, szabályozatlanok voltak az állammal szemben is védendő állampolgári alapjogok. *Tanárky Gedeon* szemléleti akadályt is említett: szerinte közismert nemzeti jellemvonásunk a negáció és az ügyvédiesség. A közigazgatási bíraskodás mindkét előnytelen tulajdonságunkat tovább erősítette volna. Ráadásul – érvelt – ha a közigazgatási bíraskodást rendes bírói fórumokra bízánk, e perek elrabolnák a bírák idejét fő feladatuktól, a hagyományos törvénykezéstől.³

Az állambíróság gondolata az 1869. évi 4. törvény vitájában újra felmerült. A párthíveivel szemben egyre nagyobb ellenérzést tanúsító *Deák Ferenc* váratlanul indítványozta a testület megalakítását. Javaslatában lényegében kormányellenes lépés volt, mert az előterjesztés nem kapott előszentesítést. A haza bölcsét a nevét viselő párt tagjai leszavazták; ennek tulajdonítható határozott eltávolodása a híveitől, majd egyre inkább a politikától is.⁴

Miközben a fejlettebb európai országok sorra létesítették jogvédelmi fórumaikat, az 1870-es évek második felétől a politikai életre döntő befolyást gyakorló *Tisza Kálmán* makacsul küzdött az önálló közigazgatási bíróság ellen. Még *Andrássy Gyulánál* is jobban félt a kiegyezés teremtette egyensúly megbomlá-

² RUSZOLY JÓZSEF: Egy új alkotmány Magyarországnak. Az 1848:III. tc. létrejötte. In *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848-1849. Válogatott tanulmányok*. Budapest: Püski Kiadó, 2002, 20–21.; *Kossuth Lajos Összes Munkái XI. köt.* KOSSUTH LAJOS 1848-49-ben I. Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48. IV. A márciusi törvények megalkotása 1848 március 18-április 11. 146–148.

³ TANÁRKY GEDEON felszólalása: Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. *Képviselelőházi Napló X. köt.* Pest, 1870, 156.

⁴ A „haza bölcse” nyilvánvalóan tudott az 1867. március 17-i, a király elnökletével tartott minisztertanácscon elfogadott 1867/64. M.E. számú titkos bizalmas határozatról, amely a fontosabb törvényi előterjesztéseket az uralkodó előszentesítési jogához kötötte. Benyújtott szóbeli javaslata – álláspontom szerint – tudatosan provokatív, csaknem kormányellenes fellépés volt. Így kívánta figyelmeztetni régi elveit feladó, a virilizmust fontolgató, a főispáni hatalmat kiterjesztő kormányzatot és a tőle egyre távolodó pártbeli híveit, az „új sereg”-et.

sától, a növekvő nemzetiségi aspirációktól. A kormánypárt mértékadó politikusai is attól tartottak, hogy a közigazgatási bíróság korlátozza az állami végrehajtást, csökkenti a miniszteri önállóságot, és a politikai szeparációt erősíti akkor, amikor az ország nemzetiségi és politikai szempontból végletesen megosztott.

1879-ben azonban váratlan dolog történt: a képviselőház eseti határozatban kötelezte vonakodó kormányát, hogy az adóügyi visszaélések elkerülésére terjesszen elő jogvédelmi javaslatot.⁵ A lassan szerveződő korabeli magyar jogállam a döntés nyomán nem külföldi modellt követett, hanem *önálló szervezeti megoldást* választott.

A *pénzügyi közigazgatási bíraskodásról* szóló 1883. évi 43. tc. egyfokú bíróságot hozott létre, amely azonban ügydöntő jogkörben járt el. Hatásköre részszerű volt, csak az egyenes adó- és illetékügyben hozott közigazgatási döntésekre terjedt ki, függetlenül attól, hogy a határozatot önkormányzati vagy állami szerv hozta. A bíróság a fellebbezésekről végérvényesen, reformatórius jogkörben döntött. A pénzügyi közigazgatási bíróság összeállításánál tekintetbe vették a szakszerűség követelményét: az ítéelő bírák fele a bírói tiszt viselésére képesítettek közül, másik része megfelelő elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkező közigazgatási szakemberekből állt. A testület előtti eljárás a szóbeliséget és közvetlenséget nélkülöző, de kötelezően nyilvános volt.⁶ A pénzügyi közigazgatási bíróság elnöke *Madarassy Pál*, a korábbi pénzügyminisztériumi államtitkár lett, a bíróság tagjai nagy tapasztalattal és jelentős szakirodalmi munkássággal bíró igazi szakemberek voltak. A testület döntvényei alapozták meg a korabeli pénzügyi jogtudományt.

A közigazgatási bíróságok létrehozatalát fiskális megfontolások is korlátozták. A politikusok tartottak attól, hogy pénzügyileg lehetetlenné teszi az államháztartást, megakadályozza az adóterv teljesítését. A közigazgatási bíróságok alapítása ezzel szemben nem jelentett számottevő terhet az államnak. A pénzügyi közigazgatási bíróság létesítése minimális kiadással járt, hiszen meglévő állásokat csoportosítottak át. A bíróság – az alábbi kimutatás szerint – már az első években hatékonyan működött. Egy ítéelőbíróra eső ügyek száma:

1884	1885	1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892
1.836	1.724	3.040	1.320	1.393	1.270	1.028	1.543	1.165

⁵ A képviselőház 3161. számú határozatával 1880. március 8-án erősítette meg a pénzügyi bizottság eredeti előterjesztését. Vö: PUKY ENDRE évnnyitó beszéde. *Jogállam* 1937. (XXXVI. évf.) 1–2. füzet, 65.; BOÉR ELEK: *Közigazgatási bíraskodás*. Budapest, 1907, 158.

⁶ PILISY LAJOS: A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1884–1896. In *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve [1897–1949]* Budapest: A Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947, 13–24.; STIPTA ISTVÁN: A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai előtörténete. In TÓTH KÁROLY (szerk.): *Acta Jur. et Pol.* Tomus LII. Fasc. 9. Szeged: JATE Press, 1997, 35.

Az általános hatáskörű közigazgatási bíróság közvetlen előzménye az 1891. évi 33. tc. volt. Az ún. „Lex Szapáryana” kötelezte a kormányt, hogy a közigazgatási törvényjavaslatokkal egy időben *közigazgatási bíróságokról* szóló javaslatot is terjesszen elő. Hieronymi Károly belügyminiszter 1893 októberében érdemben döntő, kétfokozatú különbíróági rendszert ajánlott a képviselőháznak. A kormány ezúttal sem kívánta a rendes bíróságokat közigazgatási ügyekkel terhelni, egyébként is úgy vélte, hogy a közigazgatási és magánjogi vitás kérdések között lényegi különbség van. Az elképzelés szerint minden megyei és városi törvényhatóságban lett volna egy első fokú közigazgatási bíróság, ahonnan a fővárosi központi közigazgatási bírósághoz lehetett volna fellebbezni. Hosszas viták és – a közjogi törvényhozásunkat mindvégig jellemző – kompromisszumok révén született meg az általános hatáskörű közigazgatási bíróságról szóló törvény.⁷

Az 1896. évi 26. tc. megteremtette az általános hatáskörű, szervezetenként önálló közigazgatási szakbíróságot. A testület alapvetően a közterhek viseléséből és az autonómiák belső életéből származó jogvitákban döntött. Tíz év alatt valószínűleg *alkotmányjogi bírósággá* fejlődött. A jogvédelmi fórum egyfokozatú lett, mert még mindig nem dőlt el a közigazgatás végleges szervezete. Érdemben döntő testületté vált, hatáskörét taxációval állapították meg, eljárása írásbeli jellegű volt. Nem tartozott hatáskörébe az egyesülési, a gyülekezési jog, a gyámügy, az iparügy, a rendőrségi kényszerjog és az önkormányzati közjog.⁸

1907. évi 60. tc. az autonómiák részére garanciális panaszjogot biztosított, a jogviták eldöntésére a közigazgatási bíróságot hatalmazta fel. Az általános hatáskörű közigazgatási bíróság 1897 és 1943 közötti hatáskörét és ügyforgalmát a következőkben összegezzük.⁹

Tárgy	Érkezés ügy- számok- ban	Elintézés ügyszámokban				Hatás- köri össze- ütközés	Ügy- védi képvi- selet	Meg- jegyzés
		Ítélettel	Végzéssel	Ülésen kívül	Összesen			
1. Községi ügyek	100.553	49.060	20.201	31.090	100.351	73	3.318	
2. Törvény- hatósági ügyek	28.452	15.557	7.045	8.684	31.286	60	843	

⁷ NÉMETHY KÁROLY: *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, 1897.; GRUBER LAJOS: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban*. Budapest, 1877, 464–489.

⁸ MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon [1867-1949]*. *Acta Jur. et Pol.* Szeged, 1972.; SCHWEITZER GÁBOR: *Közigazgatás-igazságszolgáltatás-jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon*. *Allam-és Jogtudomány* 1996–1997/1–2, 21–35.

⁹ *A magyar közigazgatási bíróság 50 éve [1897–1947]*. Budapest: Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947, 344–345. A könyv adatsora több ponton téves, a tanulmány a korrigált táblázatot tartalmazza.

3. Közegészségi ügyek	71.406	37.504	6.193	26.548	70.245	37	664	
4. Vallás- és közoktatási ügyek	24.002	5.964	7.318	10.628	23.910	30	681	
5. Vízjogi ügyek	5.313	1.350	1.328	2.624	5.302	-	125	
6. Közüti- és vámügyek	19.768	8.295	4.333	7.089	19.717	6	701	
7. Vasúti ügyek	919	138	230	548	916	3	74	
8. Mezőgazdasági és mezőrendőrségi ügyek	747	188	264	293	745	-	33	
9. Állategészségi ügyek	893	387	173	329	889	2	19	
10. Erdészeti ügyek	2.486	810	772	904	2.486	2	198	
11. Vadászati ügyek	6.817	2.946	1.669	2.193	6.808	7	867	
12. Halászati ügyek	85	18	32	31	81	-	5	
13. Cseléd, munkás és napszámos ügyek	4.823	1.687	1.324	1.801	4.812	24	548	
14. Ház-közösségi ügyek	776	352	163	261	776	-	49	1920-ban megszűnt
14/a Ipari ügyek	3.627	186	3.106	313	3.605	4	93	1926-tól
15. Adó és illeték ügyek	968.976	590.679	172.360	220.069	982.108	74	87.583	
16. Állami alkalmazottak illetmény és nyugdíj ügyei	32.678	10.649	8.963	12.982	32.594	126	1.918	
17. Vegyes ügyek	5.667	97	4.173	1.394	5.664	5	327	
18. Garanciális ügyek	430	93	104	230	427	-	50	1913-tól
19. Választói névjegyzéki ügyek	58.676	50.166	8.052	458	58.676	-	806	1915-től
20. Biztosító társaságok áll. felügyelete	73	33	34	6	73	1	11	1925-től
21. Képv. választás elleni panasz (petíció)	1.768	87	309	1.359	1.755	-	593	1927-től
22. Felsőházi tag választási ügyek	66	11	14	41	66	-	13	1927-től
23. Katonai ellátási ügyek	4.641	2.479	1.050	1.091	4.620	18	871	1927-től
24. Sajtóügyek	220	45	96	75	216	-	11	1927-től
25. Mérnöki rendtartás	6	2	1	2	5	-	-	1934-től
26. Vállalatok áll. felügyelete	21	5	8	6	19	-	3	1934-től
27. Orvosi kamarai ügyek	1.208	389	581	220	1.190	-	175	1937-től
28. Ügyvédi kamarai ügyek	691	1	682	8	691	-	17	1939-től

29. Légtalmi ügyek	7	-	7	-	7	-	1	1941-1943-ban
30. Clearing ügyek	174	72	28	70	170	-	13	1927-től
Összesen:	1.345.969	779.250	250.613	331.347	1.360.210	472	100.610	
Ebből:								
Közigazgatási ügy	376.993	188.571	78.253	111.278	378.102	398	13.027	
Pénzügyi ügy	968.976	590.679	172.360	220.069	982.108	74	87.583	

A közigazgatási jogvédelem további jelentős állomása az 1925. évi 26. törvény volt, amely a választások feletti bíraskodást is közigazgatási bírói jogkörbe utalta. Ezt később az 1945. évi 8. törvény kivonta a testület hatásköréből. Az 1946. 1. törvény az emberi jogok feletti örökös (egy kortársi visszaemlékezés szerinti) legnagyobb és legszebb feladatát bízta a közigazgatási bíróságra.

A szerves történeti fejlődés eddig jutott el a közigazgatási bíraskodás terén. A közigazgatási jogvédelem hazai eredményét a bíróságot megszüntető 1949. évi 2. törvény semmisítette meg.¹⁰

II. A közigazgatási bíróságok működésének továbbvihető tapasztalatai

1. A történeti múltunk által legitimált szervezeti megoldás tehát a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróság. Ilyen testület volt a magyar pénzügyi közigazgatási bíróság, és ilyen volt az 1896-ban létesített általános hatáskörű közigazgatási bíróság is. A történeti irodalom három legfontosabb érve az önálló közigazgatási bírói szervezet mellett:

a) A korabeli szerzők főképp azt hangsúlyozták, hogy a rendes bíróságoktól nem várható el az ítélezés alapját képező, kellő mélységű speciális *szakismeret*. A pénzügyi és az általános hatáskörű közigazgatási bíróság összeállításánál egyaránt tekintetbe vették a szakszerűség követelményét: az ítéelő bírák fele a bírói tiszt viselésére képesítettek közül, másik része megfelelő elméleti képzettséggel és gyakorlati tapasztalattal rendelkező közigazgatási szakemberekből állt. A bírák tárgyi ismereteinek nem csupán az ítélezésben volt fontos szerepe: a hazai közigazgatási bíróságok döntvényei alapozták meg a korabeli pénzügyi jogtudományt, és jelentős mértékben segítették a közigazgatás-tudomány fejlődését is.

¹⁰ SIK FERENC: A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. *Jogtudományi Közöny* 1984/8, 453–458.; SZABÓ JÓZSEF: *Demokrácia és közjogi bíraskodás*. Budapest: Hernádi Könyvkiadó, 1946, 171–173.

b) A magyar közigazgatási judikatúra összehasonlító elemzését végző kutatók fontos szempontnak tartják, hogy a külön közigazgatási bíróságok *gyorsabban* döntenek, hiszen tevékenységük „ügyszakká” minősítése miatt a bírák nagyobb szakmai rutinra tehetnek szert. A pénzügyi közigazgatási bíróság ügyszáma folyamatosan emelkedett; az 1884-es 8.174-ről 1895-re 14.433-ra nőtt. Ezzel szemben (az éves statisztikában kimutatott) hátralék – 1885-től változatlan bírói létszám mellett – a kezdeti 4.057-ről 1.301-re csökkent. Az általános hatáskörű közigazgatási bíróság ügyforgalmi statisztikája szerint a testület 1897 és 1943 között összesen 1.369.289 ügyet fogadott, ebből 1.360.210-et intézett el.

c) A szervezeti elkülönítés mellett szóló, gyakran hangoztatott harmadik történeti érv, hogy a közigazgatás *sui generis* tevékenység, tehát a közigazgatási ügyeknek sajátos természetük van. Ezek megítélésében a méltányossági és célszerűségi szempont nagyobb szerepet játszik, a bírói döntés szélesebb diszkrécionális hatalmat igényel. A polgári ítélkezésben a bírák az igazság kiderítésére törekednek, a közigazgatási perekben általában a közigazgatási határozat törvényességének ellenőrzésére kerül sor. A különálló szervezet előnye, hogy a közigazgatási bíraskodás civilisztikától eltérő szelleme jobban ki tud bontakozni, az ítélkezés kedvező hatást gyakorolhat a közigazgatási szakpolitika tartalmára is.

2. Szakirodalmi evidencia, hogy a közigazgatási bíraskodás, ha a közigazgatás törvényességét, és az alanyi jogok sérthetlenségét biztosítani kívánja, ezt csak teljes *függetlenség* birtokában teheti. Ez hiányzott a Tisza Kálmán által 1876-ban kreált megoldásból, ezért nem kaphatott támogatást a közigazgatáson belül szervezett jogvédelem a korabeli közvélemény részéről. Az önálló státuszú, szervezetileg különálló pénzügyi közigazgatási bíróság viszont (amint az alábbi kimutatás jelzi) egyre népszerűbb lett.¹¹

Pénzügyi vitás ügyek:

Év	1884	1885	1886	1887	1888	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895
hátralék	0	4.056	6.643	7.799	6.420	3.894	252	1.170	1.810	1.280	2.252	3.077
beérkezett	8.174	11.700	12.777	14.466	14.173	11.600	13.253	19.157	13.454	14.626	18.195	14.433
összesen	8.174	15.756	19.420	22.265	20.593	15.494	13.505	20.327	15.264	15.906	20.447	17.510
elintézett	4.117	9.113	11.605	15.845	16.717	15.242	12.335	18.517	13.984	13.654	17.370	16.209
elintézetlen	4.057	6.643	7.815	6.420	3.876	252	1.170	1.810	1.280	2.252	3.077	1.301

¹¹ Magyar Országos Levéltár (a továbbiakban: MOL) K 255 1885-1-1451; *Jogtudományi Közlöny* 1885/5, 37–38.; *Jogtudományi Közlöny* 1886/5, 37–38.; MOL K 255 1886-1-503; *Magyar Közigazgatás* 1887/7, (1887. február 17.) 6.; *Jogtudományi Közlöny* 1887/5, 37–38.; MOL K 255 1887-1-48; MOL K 255 1888-1-47; MOL K 255 1889-1-79; MOL K 255 1891-1-58; MOL K 255-1892-1-147; MOL K 255 1894-1-95; MOL K 255-1895-1-177; MOL K 255 1896-1-147.

A bíróság (Fraenkel Sándor korabeli szakíró szerint) éppen az állammal szembeni, bizonyított függetlensége miatt rendelkezett kiemelkedő tekintéllyel.¹²

3. A magyar történeti tapasztalatok igazolják, hogy a közigazgatási bírói szervezetben is szükség lett volna a *vertikális* tagolásra. Ennek hiánya jelentősen csökkentette a magyar közigazgatási jogvédelem hatékonyságát. Ma is elvárhatónak látszik, hogy (a kisebb jelentőségű ügyek kivételével) egy közös felsőbb-bírósághoz jogorvoslással lehessen élni. Kívánatos továbbá, hogy a másodfok ne csupán jog-, hanem ténykérdésben is felülvizsgálati jogot kapjon.

4. A korabeli jogvédelmi eljárás elemzése nyomán indokoltnak látszik az is, hogy a közigazgatási bíróság legyen jogosult a tényállás hivatalból történő tisztázására. A jogviták gyors intézésének érdekében a felsőfokú bíróság reformatórius jogot kapott. Ez alól célszerűnek bizonyult kivételt tenni az 1907. évi 60. tc. 16. §-a, amely helyi érdekeket, és méltányolható önkormányzati szempontokat helyezett előtérbe. Ezen esetkörökben a bíróság nem vette át a közigazgatás diszkrucionális jogait, de ilyen ügyekben a megsemmisítés is megfelelő jogvédelmet nyújtott, és nyújthatna ma is.¹³

5. A hatáskör terjedelmét tekintve két történeti modell alakult ki: az egyik elvileg a közigazgatás minden jogsértő tényével szemben lehetőséget biztosított a bírói védelemre. A másik megoldás taxációval korlátozta a jogvédelemben részesíthető ügyeket. A hazai rendszer akkor lett volna eredményesebb, ha minden hatályos jogszabály alkalmazásának megtagadása, vagy téves alkalmazása által okozott sérelmes intézkedés ellen bírói jogvédelmet kínál. Ez az általános hatáskörű közigazgatási bíróság hazai működésének egyik negatív tapasztalata. A *taxatív megoldás* miatt állandóan módosítani kellett a közigazgatási bíróság hatáskörét. Igaz viszont, hogy a hatáskör-kiterjesztés – a mai gyakorlattól eltérően – alapvetően törvényekkel történt. (Ezt a kiegészítési konstrukció miatt szabályozták így, mert a rendőrségi és a hadüggyel összefüggő jogviták nem kerülhettek bírósági hatáskörbe.)¹⁴

6. A hatáskörrel összefüggő további kardinális kérdés, hogy csupán a jogsérelmek, vagy az érdeksérelmek is a jogvédelem tárgyai legyenek. A törvényho-

¹² FRAENKEL SÁNDOR: A m. kir. pü. közig. bíróság döntvényei és elvi jellegű határozatai. *Jogtudományi Közlöny*. 1885/27, 212.

¹³ RAKOVSKY IVÁN: *A közigazgatási bíráskodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya*. Budapest, 1942, 18.

¹⁴ REICHARD ZSIGMOND: A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*. 69. évf. 8. kötet, 1891.; MARTONYI JÁNOS: A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. In *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, 1940, 150.

zási vitákban a jog elméleti és tisztán elvi szempontjai, másfelől a politika, a kormány hatalmi érdekei ennél a kérdésnél ütköztek legélesebben. Ezzel függ össze a közigazgatási bíróság *közjogi ügyekre* kiterjedő, napjainkban is tisztázásra váró hatásköre. Az 1906-ban bekövetkezett alkotmányos ostromállapot igazolta, hogy a kiegyensúlyozott államműködés érdekében szükség van önkormányzati garanciákra is. A hazai közigazgatási bíróság 1907-től gyakorolt alkotmányjogi hatáskört, igaz a tárgybeli panaszok száma csekély volt, nem érte el a hatszázat. Napjainkban viszont komoly igény lenne az önkormányzati, továbbá a miniszeri rendeletek közigazgatási bíróság általi törvényességi felülvizsgálatára.¹⁵

7. Az önkormányzati ügyek csekély arányt képviseltek az általános közigazgatási bíróság hatáskörében és ügyforgalmában. Ezek nagyobb részénél a korabeli törvényhozás a célszerűséget, kisebb arányánál a jogszerűségi kontrollt tartotta fontosnak. Az általános közigazgatási osztály összes ügyforgalmának 34 %-a volt községi és törvényhatósági ügy. Ezen ügyekben rendkívül fontos volt a bíróság jogkövetést segítő, értelmező tevékenysége. Ennek ellenére nyilvánvaló üzenet, hogy napjaink közigazgatási bíróságainak vállalnia kellene az *önkormányzatok normáinak* törvényességi felügyeletét.

8. Az 1848 utáni magyar polgári államrendszerünk nélkülözötte az *alkotmánybíróságot*. Így merülhetett fel az elmúlt két évszázadban az igény, hogy a közigazgatási bíróságnak végső fokon a legfőbb közjogi bíróság feladatkörét is be kellene töltenie. Elméleti és gyakorlati szükség volt arra, hogy a közigazgatási bíróság minden alkotmányjogi és – a közigazgatás terén felmerülő – vitás ügyben (szükség esetén panasz nélkül is) dönteni tudjon. Most más a helyzet: célszerűen meg kellene, és meg is lehetne osztani a hatáskört az Alkotmánybírósággal. Az ügyek átcsoportosításával fel lehetne szabadítani az Alkotmánybíróságot a ténybizonyítás kényszere alól.¹⁶

9. A *választási bíraskodás* kérdését napjainkban is nyitott vitakérdésnek tekinthetjük. Az országos és helyi választások terén kialakult viszonyaink egyre inkább a dualizmus-kori állapotokra emlékeztetnek. A politika nem vállalta szívesen a független bíróságok kontrollját, ennek ellenére az 1925. évi 26. tc.

¹⁵ BOÉR ELEK: Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazgatási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése. *Magyar Jogászegyleti Értekezések. 1908. 282. sz. 36. kötet 6. füzet*, 1908, 292–294.; DARÁK PÉTER: Regionális közigazgatási bíraskodás. *Közigazgatás-tudományi Közlöny* 2009/1–2, 105.

¹⁶ RÁCZ ATTILA: Alkotmánybíróság az alkotmányos rendszerben. In BITSKEY BOTOND (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*. Budapest, 2000, 67–75.; Paczolay Péter előadása a Magyar Közigazgatási Bírák Országos Egyesülete és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság által szervezett szakmai rendezvényen 2008. május 8–9-én Lillafüreden.

közigazgatási bírósági hatáskört állapított meg. A testület ítéleteiben általában kiegyensúlyozó, szakmailag alapvetően korrekt volt. Az 1927-től 1944-ig tartó periódusban a bírósági megsemmisítések és a reformációs döntések többségükben a kormánypártot sújtották.¹⁷

10. A közigazgatási jogvédelmi eljárás terén sajátos, erre az ügyszakra kialakított szabályokat kellene alkotni. A magyar közigazgatási bíróságoknak törvényben rögzített, *speciális perrendtartásuk* volt, amely koherens módon szabályozta a panaszjog kereteit, a bizonyítás módját, eszközeit, a képviselő sajátos normáit, a tárgyalás folyamatát, a határozat formai és tartalmi követelményeit, valamint a végrehajtás rendjét.¹⁸

11. A múlt fontos üzenete az is, hogy az ügyeket főszabályként tanácsban, *társasbírósági* keretben célszerű elbírálni. A pénzügyi közigazgatási bíróság az ügyek közel 70%-át tanácsülésben döntötte el. Hasonló volt az arány az általános közigazgatási bíróság esetében is. A tárgyi jogon alapuló anyagi igazság így juthatott, és juthatna ma is kifejezésre az 1999-es eljárási jogszabály-módosítás ellenére.

*

A legfontosabbnak azt tartom, hogy bármilyen formában, de működtetni kell a közigazgatási jogvédelmet. Ez az egyik legfontosabb jogállami érték, amelyet a 19. század örökül hagyott, és amelyet a húsz évvel ezelőtti reformok is tiszteletben tartottak. A közigazgatási bíráskodásra gyakorlati okból is szükség van, hiszen pusztá léte a jogállamiság egyik fontos garanciája. Ez a magas szintű jogász tevékenység Magyarország elmúlt másfél évszázadában is fontos intézménye volt az államérdek és a méltányos magánérdek közötti kompromisszum megteremtésének. Arra a kérdésre, hogy a közigazgatási jogvédelemről mi kerüljön be az alkotmányba, úgy vélem, a hazai történeti tapasztalatok alapján többféle válasz adható. Szerintem egyelőre a „közigazgatási bíráskodás” kifejezés szerepeltetése elegendő lenne. Megfelelő előkészület után alkotmányos alaptörvénnyel lehetne a kivétel módjáról dönteni. Alapos elemzés után meg lehetne találni az igazságszolgáltatási rendszer egészéhez szervesen illeszkedő szervezeti megoldást.

¹⁷ RUSZOLY JÓZSEF: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848/1948*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980, 499–450.

¹⁸ NÉMETH JÁNOS: A közigazgatási perek szabályozásának továbbfejlesztése. In *Huszonegyedik Jogász Vándorgyűlés. Szeged, 2004. október 14–15*. Budapest: Magyar Jogász Egylet, 2004, 77–99.; Vö: UTTÓ GYÖRGY: A közigazgatási bíráskodás eljárási kérdései Magyarországon. In *Közjogi bíráskodás. Francia-magyar közjogi szeminárium a közjogi bíráskodásról*. Budapest: Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, 1997, 45–46.

A HATALOMGYAKORLÁS ELLENSÚLYA: KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG

ZLINSZKY JÁNOS
professor emeritus, PPKE JÁK

A jogállam kiegyensúlyozott, átlátható, felelős, ellenőrzött hatalomgyakorlást jelent, a társadalom rendjét és békéjét biztosítandó.

A hatalom gyakorlása többfelé ágazó tevékenység. Normatív, aktív és passzív módon veszünk abban részt.

A jogállami hatalom legitim. Belső felhatalmazottsága az önkéntes, természetes, szükségszerű alávetettségéből ered, az alávetettek által történt/történő szabad elfogadottságon alapul.

Az alávetés szabad erkölcsi, egyéni döntés. Annak belátása, hogy a rend és az ebből fakadó társadalmi biztonság igényli a célszerű együttműködést, az együvé tartozó társadalmi csoport egészének javára, hasznára. Az egyeseknek szükséglete, a közösségnek előfeltétele a szervezett hatalom nyújtotta szolgáltatás: a béke rendje.

A közösség normatív módon határozza meg az együttműködés magatartási szabályait. Ez a tevékenysége az államkeretben létező társadalomban a jogalkotás, eredménye a jogrend, illetve annak betartása és betartatása révén a jogbiztonság.

A jogrend a közösség céljainak elérése érdekében meghatározza a közösségi célok kitzúzése és megvalósítása rendjét, majd a közösen elért eredmény, jószág, vagyon elosztásának rendjét. Ennek során a hatalomban résztvevők, a közösséget, annak érdekeit szolgáló személyek feljogosítást nyernek irányító, vezető, célt kitzúzó és annak elérését megállapító, az együttműködés rendjét és a közös javak juttatását elrendező társadalmi szerepre, tisztségre. Ezen együttműködésük a köz érdekében, valamint a közösséget alkotó szabad és értelmes egyének érdekében a közigazgatás tevékenysége, az aktív közhatalom gyakorlása.

A közhatalmi tisztséget viselők hatalmuk gyakorlására a felhatalmazást formailag meghatározott módon, legálisan, a felhatalmazó passzív (a hatalom gyakorlásában általában tevékenyen részt nem vevő) társadalmi csoport tagjaitól, az állam polgáraitól, a nemzetől nyerik, és ha ez tényleg így van, hatalmuk legitim hatalom. Annak célszerű, igazságos és jogszerű gyakorlásáért a meg-

hatalmazó közösségnek tartoznak (politikai) felelősséggel. Egyrészt azért felelnek, hogy a nekik juttatott hatalmi helyzetet a köz(össég) érdekében, annak felhatalmazása szerint, legjobb tudásuk és tehetségük mértékében használják fel, másrészt azért, hogy a közös gazdálkodás eredményét a köz javára őrzik, gyarapítják, és a köz céljaira juttatják. Felelősek tehát a hatáskör és illetékesség szerinti működésért, a szakszerű működésért, és az anyagi javak célszerű felhasználásáért.

A közösség tagjai, önkéntes alávetésük révén, felelősek egymásnak a közösen elfogadott normák betartásáért, a társadalomban tanúsított jogkövető magatartásért. A régi jogelv szerint tartoznak „honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere”, azaz tisztességesen élni, mást nem sérteni, kinek-kinek a neki járó (sajátját) juttatni. Normakövető magatartásuk számon kérhető a közösség nevében bírói hatalmat gyakorló testülettől, a közigazság szerint kinek-kinek egyenlő szabályok alapján, kötött szabályok szerint folytatandó eljárás során, igazságot szolgáltató hatalommal. Járandóságukat a közjavakból ugyanilyen eljárás során, az osztó igazság mértékével, méltányos és egyenlő arányos mérték szerint igényelhetik.

A hatalomban részesülő személyek, a tisztséget viselők felelőssége annyival magasabb, amennyivel több a rájuk ruházott hatalom révén a döntési szabadságuk. Rendelkeznek a közösség erejével, teljesítményével, javaival, hatalmuk révén beleszólásuk van az egyesek személyi boldogulásába, így felelőségük is kiterjed a normák betartására és betarttatására, az egyének védelmére, a köz javainak megtartására, gyarapítására és helyes felhasználására.

Valamilyen jogállam jellege, erkölcsi tőkéje, rendes működése elsősorban azon múlik, hogy a hatalmat hordozók és gyakorlók hogyan tesznek eleget vállalt, bizalom révén rájuk ruházott, a közjó elérésére törekvő és vezető feladatuknak. A jogállam lényegét teszi ki, határozza meg, a hatalom gyakorlásának biztos és következetes ellenőrzése, sérelmének felelősségre vonása. Van meghatározás, amely szerint a jogállam lényegében a közhatalom feletti ellenőrzésen múlik, a közigazgatási bíráskodás megfelelő voltában ténylegesül. Amint az egyéni autonómia, a polgári szabadság és méltóság az igazságos jogszolgáltatás által biztosított, a hatalom gyakorlóinak felelőssége és működése az igazságos és következetes jogszolgáltatás révén kapja meg korlátját, biztonságát és tartását.

A közhatalom bírói ellenőrzésének, ellensúlyának függetlennek, következetesnek és csupán a törvényes rend és a bírói erkölcsi tartás által meghatározottnak kell lennie. A társadalom a hatalmat gyakorlóknak saját szuverenitását adja át: azzal is kell elszámolniuk. Egyéni haszon, csoportérdek, személyes kényelem, előny, önzés vagy önkény nem indíthatja tevékenységüket, döntésüknek alapul nem szolgálhat. Nem mentesít fáradtság, időhiány, terhes, kényelmetlen, népszerűtlen jelleg, egészségre, épségre, családi kapcsolatra veszélyes feladat a köz érdekében ellátandó feladat alól. Még a hozzáértés hiánya sem: a

tisztviselőnek a tárgyi tévedés, vagy a nem megfelelő tájékozottság mentségül nem szolgál: imperitia culpae adnumeratur! Felróható mind a hatalommal szabályellenesen élés, mind a hatalommal élés elmulasztása, mind a hatalom önös (csoport – egyéni) érdekből való kihasználása, mind célnak meg nem felelő, szakszerűtlen felhasználása, mind illetéktelen alkalmazása.

A bíróság, amely e közhatalmi körben eljárni lesz köteles, méltó kell legyen feladatához: a bírói hivatal soha sem játék, a hatalommal szemben azonban a legnehezebb. Határáköre kiterjed a tisztségviselő személyes működésére, alkalmaságára, tevékenységére és mulasztására egyaránt: a hatalom gyakorlásán számon kell kérni vétkét és hibáját egyaránt, jogkövetését és jogmulasztását, kapkodását és késedelmét.

Legszigorúbban a közjavakkal való sáfarkodást, a hatékony, célszerű, takarékos és szabályszerű gazdálkodást kell megkövetelni, és a személyes szempontok (rokonszenv, ellenszenv, előny vagy hátrány, fenyegetettség, kedvező kilátás) teljes mellőzését.

Szervezetében e bíróság (bírói testület) lehet akár az egységes bíróság része, akár attól független, esetleg az Alkotmánybírósághoz kapcsolt szerv. Mindenesetre hatáskörét és eljárását a feladathoz kell alkalmazni: működésében meg kell felelnie a közélet ütemének, költségvetési, választási ciklusoknak, így az időszzerűség és hatékonyság fokozottan biztosítandó eljárása rendjében és működési feltételei által. Bíráinak az államigazgatás feladatait át kell tudni tekinteni – így az igazgatási és az ítélkezési feladatkörnek egyaránt meg kell felelnie.

Vezetője lehet a LB elnökével rangban egyenlő, lehet annak függetlenített helyettese, lényeg a hatáskörök megfelelő elválasztása. Minthogy a társadalom szuverenitását kéri számon, indokolt megadni a panasz jogában a populáris akciót, vagy legalábbis bárki által megkereshető, személyükben független közvádlók (esetleg választott ügyészek) kezébe adni az eljárás indításának jogát és kötelességét.

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MEGTEREMTÉSÉNEK SAROKKÖVEI

F. ROZSNYAI KRISZTINA
adjunktus, ELTE ÁJK

I. A közigazgatási bíráskodás a hatalommegosztás rendszerében

1. A közigazgatási bíráskodás funkciói

A hatalommegosztás alkotmányos rendszerében kulcsfontosságú szerep jut a közigazgatási bíráskodásnak: az, hogy a közigazgatás működése felett ellenőrzést gyakoroljon, s megakadályozza azt, hogy a közigazgatás a ráruházott hatáskörökön túlterjeszkedjen vagy azokkal visszaéljen.¹ A közigazgatási bíráskodás e rendeltetése több funkcióvá bontható. Ezek tisztázása azért lényeges, mert a betöltendő feladatok szabják meg a közigazgatási bíráskodás kialakításának mikéntjét, a szabályozás részleteit.

1.1. Szubjektív jogvédelem

Az állampolgárok és szervezeteik számára az alanyi jogok és jogos érdekek védelme, a szubjektív jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodás legfontosabb feladata. A közigazgatás jogaikat és kötelezettségeiket érintő döntést csak úgy hozhat, ha annak törvényességét utóbb a bíróság megvizsgálhatja. Ezt a szubjektív jogvédelmi irányultságot tükrözi az Alkotmány 57. § (5) bekezdése is, amely szerint „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Ez a bíróságok szerint azt jelenti, hogy „a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának hazánkban érvényesülő rendszere: az alanyi jogvédelem”.² Kétségtelenül igaz, hogy „a jogvédelem terjedelmét a fél anyagi jogán esett sérelem határolja körül; a keresetindítás feltétele, hogy a közigazgatási határozat

¹ Hasonlóan KMETY KÁROLY: *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról*. VII. kötet. 1. füzet. Budapest: Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1891, 9;

² 2/2004. KJE döntés (IV).

a fél anyagi jogát sértse vagy veszélyeztesse.” Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatási bírászkodásnak ne lennének egyéb funkciói.

1.2. A közigazgatási döntések stabilizációja

Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése egy másik funkciót is kiemel: „*A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.*” Azt is mondhatnánk, hogy az Alkotmány e mondatának állítmánya és a tárgya külön-külön funkciót jelenít meg. Az ellenőrzés szó utal arra, hogy a közigazgatási döntést stabilizáló hatása is van a bírói ítéletnek, függetlenül attól, hogy alanyi jogok védelme érdekében fordultak-e a bírósághoz, vagy sem. Ítéletével a közigazgatási bíróság egy fontos tulajdonságot biztosít a közigazgatási döntéseknek, amelyet a közigazgatási rendszeren belül nem lehet létrehozni: ez az anyagi jogerő. Ha a bíróság érdemben elbírálja a határozatot, tehát helybenhagyja, új eljárásra kötelezés nélkül hatályon kívül helyezi vagy kivételesen megváltoztatja, akkor az a döntés megváltoztathatatlaná válik.³ Ez a hatás független tehát attól, hogy a közigazgatási határozat törvényes-e vagy sem.

1.3. A tárgyi jog védelme

A lakonikus rövidegű mondat tárgya, a törvényesség a közigazgatási bírászkodás további funkciójára is utal, ez pedig a tárgyi jogrend védelme és összehangolása – az objektív jogvédelmi funkció. Maga a Pp. is említést tesz egy ilyen esetkörről, méghozzá a helyi önkormányzatok nem hatósági ügyben hozott egyedi döntéseinek felülvizsgálatánál.⁴ De ugyanígy megemlíthetnénk azt az esetet is, amikor az ügyészi óvás eredménytelensége miatt fordul az ügyész a bírósághoz, és kéri a közigazgatási döntés törvényességének a vizsgálatát.⁵ A hatalommegosztás alkotmányos elve is megköveteli az objektív jogvédelmi funkció biztosítását. Nem lehet ugyanis kizárólag az érintett magánszemélyekre és szervezeteikre bízni a közigazgatás feletti bírói ellenőrzés kezdeményezését. A fékek és egyensúlyok nem korlátozódhatnak egy fékre: nem pusztán az olyan döntések bírói felülvizsgálatára van szükség, amelyek valakinek a jogát, jogos érdekét hátrányosan érintik. Szükség van a tárgyi jog védelmére is. Megköveteli ezt a jogállamiság elve is, amelynek igen fontos részeleme a közigazgatás legalitása, törvényhez kötöttsége. Ezen elvek érvényesülésének persze nem egyetlen,⁶ de talán legfontosabb eszköze a közigazgatási bírászkodás.

A LB jogegységi döntésében ezt így fogalmazta meg: „A nemzetközi joggyakorlat és ennek megfelelően a jogharmonizációs követelményeknek megfelelő

³ Ket. 111. § (2) bekezdés.

⁴ Pp. 324. § (2) b) pont.

⁵ Pp. 327/A. § (1) bekezdés.

⁶ Lásd erről bővebben például: RÁCZ ATTILA: *Törvényesség és közigazgatás*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.

magyar élő jog is – felismerve a környezetvédelem jelentőségét az emberiség jelenlegi és jövőbeli egészséges életfeltételeinek biztosításában – egyre inkább kiterjeszti a jogvédelem határait, és konkrét egyéni sérelem igazolásán kívüli esetekben is fellépést biztosít a közérdeket, nagyobb közösséget ért környezeti sérelem vagy veszélyhelyzet esetén. A feljogosított állampolgári szervezeteket megillető *tárgyi jogvédelem* mind a közvetlen bíróság előtti fellépést (közérdekű kereset formájában), mind a bírósági jogorvoslat igénybevételét lehetővé teszi. Sajátos esete e jogvédelmi feladatkörnek a környezetvédelmi hatósági eljárásban való fellépés. A Ktv. ennek megoldásaként a környezetvédelmi feladatot vállaló társadalmi szervezeteknek ügyféli jogállást biztosít: a hatósági eljárásban az ügyfél jogait gyakorolhatják, beleértve a bírósági felülvizsgálat igénybevételét is.”⁷

Az objektív vagy szubjektív jogvédelem egymáshoz való viszonya, illetve a jogrendszerben betöltött szerepe változó lehet, mutatja ezt például az Alkotmánybíróság közigazgatási bíráskodással kapcsolatos gyakorlatának alakulása, illetve az európai fejlődés iránya.

1.5. A közigazgatási jog fejlesztése

Az egész jogrendszer számára fontos a bíróságok ítélkező tevékenységének azon általános funkciója, amely tulajdonképpen az előbbiek hozadéka, ez pedig a jogfejlesztő szerep,⁸ a jog fejlődőképességének megtartása. A társadalmi változásokra tudnia kell reagálni a jognak, de követő tudományág lévén, a változásokra csak késésekkel reagál. A bíróságok – s ez általában igaz mindegyik ítélkezési ágra – kötik elsősorban össze a jogot és a társadalmi valóságot. A bíró az, aki a köztük levő esetleges diszkrepanciát érzékeli, és szükség esetén összhangba hozza a kettőt. Ennek természetesen szűk határai vannak, a bírói jogfejlesztés helyett tehát a jog fejlődőképességének biztosításában jelölhetjük ki e funkció határait. A közigazgatási jogban pedig a jogági szabályozás sajátosságaira tekintettel különösen jelentős ez a szerep.

1.5. A közigazgatási jogalkalmazói gyakorlat orientálása

Végül, de nem utolsósorban nem elhanyagolandó funkciója a közigazgatási bíráskodásnak a közigazgatásra kifejtett reguláló hatás.⁹ Ezt már a múlt századi

⁷ 1/2004. KJE indokolása (IV.).

⁸ MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1932, 17.

⁹ MÁTHÉ GÁBOR: A Közigazgatási Bíróságtól a közigazgatási bíráskodásig – dilemmák. In KAJTÁR ISTVÁN – SZEKERES RÓBERT (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok VII.* Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2001, 279–292., 283. Ez olyan, a hatalommegosztáshoz kapcsolódó funkciója a közigazgatási bíráskodásnak, amely a szerző szerint ma Magyarországon nem érvényesül.

jogalkotó is felismerte, amikor a következőket fejtette ki: „*A bírósági döntvényeknek gondos tanulmányozása és adandó esetben való helyes alkalmazása nemcsak a felek érdekében, de a közigazgatási hatóságok tekintélyének fenntartása és növelése szempontjából is szükséges; mivel a közigazgatási határozatoknak és intézkedéseknek a bíróság által sűrűn történő megváltoztatása a hatósági tekintélyt csorbitja...*”¹⁰

A felsorolt funkciók érvényesüléséhez a jogalkotónak kell a szükséges jogi feltételeket megteremtenie. A jogalkotón múlik az, hogy a közigazgatási jog mekkora területére „engedi be” a közigazgatási bíróságokat, vagyis milyen terjedelemben biztosítja az előbbi funkciók érvényesülését. Ez a kardinális jelentőségű kérdés nem egyetlen normán, normacsoporton múlik, hanem számos jogszabályból (és jogon túli elemekből) tevődik össze. A közigazgatási bírászkodás terjedelme szempontjából meghatározó jelentőségű a közigazgatási jog állapota, és fordítva, a közigazgatási jog állapota szempontjából meghatározó jelentőségű a közigazgatási bírászkodás terjedelme. A rendszerváltás kapcsán az alkotmányos berendezkedés megváltozásával a közigazgatási bírászkodás került a közigazgatás feletti ellenőrzés középpontjába, más jogvédelmi eszközökkel rendszerbe foglalva. A jogalkotó ezt a jogvédelmi rendszert azonban nem teljesítette ki, a közigazgatási bírászkodás szükséges fejlődési vonalát nem vitte végig, hanem annak kiindulópontjánál, az Alkotmánynál megállt. A jogrend Alkotmány alatti elemei (s itt nem csak és kizárólag a közigazgatási jogról van szó) nem kerültek átalakításra, a szükséges változások többsége elmaradt. Ami kialakult, az is elsősorban az Alkotmánybíróság tevékeny közreműködésének köszönhető.¹¹ A jogalkotó rendre elszalasztott ez ideig minden lehetőséget arra, hogy „rendbe tegye” a közigazgatási bírászkodást, s tegyük hozzá: voltaképpen érthető is ez, hiszen egy erős, funkcionális közigazgatási bírászkodás a hatalommegosztásban betöltött szerepe révén jóval erősebben korlátozná a közigazgatást, mint azt jelenleg, a legnagyobb bírói aktivizmus mellett is tenni tudná. A diszkrepancia feloldása egyre sürgetőbb feladat, hiszen a világ rohamos változása még súlyosabbá teszi a következményeket. Itt az ideje, hogy a jogalkotó végre feladja azon téveszméit,¹² amelyek miatt nem akar változtatni a jelenlegi modellen.

¹⁰ 21.973/1896. ME sz. rendelet, idézi MÁTHÉ i. m. 284.

¹¹ Így például a bírói út hatósági ügyekben és szabálysértési ügyekben való általánossá tétele, vagy a közigazgatás mulasztásával szembeni fellépési lehetőségek.

¹² Így minősíti ezt a jelenlegi modellhez való ragaszkodást például RÁCZ ATTILA: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben. *Magyar Közigazgatás* 1996/2, 82–87., 82.

mai alapján határozta meg. Vagyis némiképpen „megfordult” a jogértelmezés folyamata: nem az Alkotmányban rögzített fogalomhoz mérte a kapcsolódó törvényi fogalmakat, hanem fordítva, az Alkotmány közigazgatási határozat fogalmát tulajdonképpen azokból kiindulva határozta meg és szűkítette így le. A közigazgatási határozat és a hatósági határozat fogalma azonban nem fedik le teljes mértékben egymást, előbbi tágabb fogalom.

A másik pontosítandó fogalom az ellenőrzés, amely túl „gyenge” ahhoz, hogy a közigazgatási bíróságok a hatalommegosztás rendszerében rájuk szabott szerepet be tudják tölteni.

Elméletileg tehát a jogállamiság elvének kimondása és a közigazgatással szembeni jogvédelemhez való alapjog szabályozása elegendő alkotmányos alapot teremtenek ahhoz, hogy a közigazgatási bíraskodás jól működjön. Persze a lényeg itt is az alkotmányos szabályok kibontását jelentő részletszabályokban rejlik. Ezek közül talán leglényegesebbek a hatáskörre vonatkozó szabályok.

II. Tárgyi hatásköri szabályok

1. A bírósági felülvizsgálat hatósági határozatokhoz kötöttségének problémája

Az egyik kardinális kérdés, amely eldönti, hogy a hatalommegosztásban rárótt szerepet be tudja-e tölteni a közigazgatási bíró, a hatáskör kérdése. Jelenleg a közigazgatási ügyekkel kapcsolatos eljárásjogot (tág értelemben értve ezen a közigazgatási eljárásjogot és a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat) a hatósági jogalkalmazás-szervezetirányítás dichotóm rendszere, a rendszer-váltás előtti jogi berendezkedés határozza meg mindig meg. A közigazgatási eljárásjog és az ahhoz kapcsolt bírósági felülvizsgálat azonban tulajdonképpen nagyrészt e dichotómiához igazodik. Ezen túl kellene lépni, feladni végre azt a téveszmét, hogy „a múlt évszázadi jogállami intézményi modellt kell rekonstruálnunk”.¹⁷ Nagyon fontos lenne az új eszközök jog általi megragadása, és a hatósági eljárásban már meglévő garanciarendszer kiterjesztése mind az ügyfelek, mind a törvényesség és a közérdek védelme érdekében. „*A szó valódi értelmében vett közigazgatási bíraskodásról csak akkor beszélhetünk, ha elvileg a közigazgatás egészére kiterjed a bírói felülvizsgálat joga.*”¹⁸

Az elmúlt évtizedekben a közigazgatásnak nagyarányú változásokkal kellett szembenéznie. A határok a közjog és a magánjog között egyre elmosódottabbakká válnak, sorra „szivárognak” be a magánjog területére tartozó jogi eszközök, illetve a magángazdaságban kifejlesztett vezetési-szervezési módszerek

¹⁷ MÁTHÉ i. m. 280.

¹⁸ TAKÁCS ALBERT: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny* 1989/9, 443–455., 453.

a közigazgatásba, illetve kerülnek előtérbe bizonyos új közigazgatási tevékenységfajták, mint az állami támogatások vagy a tervezés.

Otto Mayer 1895-ben úgy fogalmazott, hogy a hatósági aktus „*ein der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Anspruch, der dem Unterthanen gegenüber im Einzelfall bestimmt, was für ihn rechtens sein soll.*”¹⁹ Otto Mayer rendszerében a hatósági aktus – a jogalkotáson túl – a közigazgatás sajátos és egyetlen eszköze arra, hogy az állampolgárok magatartását irányítsa. A közigazgatási szerződést pedig ugyanezen okból utasította el.

A hatósági aktust a hatóság a közhatalom birtokában bocsátja ki, és egy konkrét esetre vonatkozóan állapít meg benne magatartási szabályokat az „alattvaló” részére. A hatósági határozat „születése” nagyon szorosan kapcsolódik a jogállamiság és így a közigazgatás törvény alá rendeltségének fogalmához. Otto Mayer éppen azért „alkotta” meg a hatósági határozat fogalmát, hogy a rendőrállapot a jogállam keretei közé szorítva a közigazgatás minden „alattvaló” számára kiszámítható legyen. Ezt a kiszámíthatóságot a hatósági határozat három fő funkciója teremti meg, amelyek az egyediesítés és tisztázás,²⁰ a jogcím biztosítása, valamint a jogvédelem megalapozása. A hatósági határozat ez utóbbi funkcióját addig őrzi, amíg a jog a közigazgatási per megindításának lehetőségét a hatósági határozat fogalmához kapcsolja. Amíg az állampolgár a közigazgatással szemben csak abban az esetben tud fellépni, amennyiben hatósági határozat címzettjévé válik, addig ez a funkció a modern jogállamban kulcsfontosságú. A magyar jogban is így van ez: a közigazgatás feletti bírói ellenőrzés általános jelleggel csupán a Ket. hatálya alá tartozó hatósági határozatok esetében biztosított, minden más esetben a jogalkotótól függ, hogy a közigazgatás valamely nem ebbe a körbe tartozó – tág értelemben vett – döntésével szemben biztosítja-e a bírói felülvizsgálat lehetőségét.

A közigazgatás és az igazgatottak közötti viszony mára gyökeresen megváltozott.²¹ A közigazgatás ma ezért nem feltétlenül akkor a leghatékonyabb, ha „*a közhatalom birtokában az állampolgár jogai és kötelességei felett rendelkezik*”.²² Sok esetben hatékonyabb, ha megegyezik vele, szerződést köt. Látni kell tehát, hogy az idő túllépett a hatósági határozat egyeduralmán, s ezzel azon a megállapításon is, hogy a közjogi viszonyok egyetlen általános közös ismérve az egyoldalú kényszerítés mozzanata.²³ A közigazgatási perjognak is túl kell

¹⁹ OTTO MAYER: *Verwaltungsrecht*. Berlin, 19243., 59. A közigazgatás olyan hatalmi igénye, amely az alattvalóra nézve meghatározza, hogy az egyedi esetben számára mi a követendő.

²⁰ HARTMUT MAURER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, 199912, § 9. Rn 40.

²¹ Ezekről bővebben ÁDÁM ANTAL: A közjog fejlődésének posztmodern vonásairól. *Jura* 1–2/1996, 1–10.

²² MAYER i. m. 59.

²³ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 593.

lépnie azon, hogy a határozatok bírói felülvizsgálatát – szinte kizárólag – a hatósági határozatok körében teszi lehetővé. A közigazgatás egyéb eszközeit is általánosságukban kell megragadnia. A jelenlegi szabályozási környezetben a közigazgatási szerv számos esetben könnyen kibújhat az órá vonatkozó korlátozások alól úgy, hogy nem hatósági aktust, hanem más (jogi vagy akár informális) eszközt választ a konkrét feladat ellátásához.²⁴

A hatósági határozat egyeduralmát szükséges tehát megszüntetni úgy, hogy azt megőrizve melléje felsorakoznak további jogi eszközök. Ezek a gyakorlatban – és részben a jogalkotásban is – léteznek, de csak úgy válhatnak általánosan alkalmazható-alkalmazandó jogi formákká, ha általános kereteket teremt számukra a jogalkotó, s rendszerezi őket. A jogállamiság elve megköveteli ezt a jogalkotótól: a jogbiztonság elvének része a közigazgatás törvényessége. Ez pedig nemcsak azt jelenti, hogy a jogállamban a közigazgatás a jog által szabályozott módokon léphet csak fel, hanem fordítva azt is, hogy a közigazgatás tevékenységét a jognak keretek közé kell szorítania, méghozzá megfelelő keretek közé.

A közigazgatási perjognak tehát túl kell lépnie azon, hogy a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát szinte kizárólag a hatósági határozatok körében teszi lehetővé. Ennek lenne folyománya az, hogy a közigazgatással szemben a bírói jogkörök kitágulnának, s így a jelenleg mutatkozó hiányosságok nagy része megszűnne. A közigazgatási jogi dogmatika pedig a kialakuló bírói gyakorlat támogatásával koherens módon, szervesen el tudna kezdeni fejlődni.

A közterület-használat remek példa arra, hogy mennyire fontos lenne ez. A közterület-használat különböző módjait a jogalkotó gyökeresen eltérő módokon szabályozza, noha hasonló életviszonyokról van szó. Elég csak két fő területet kiemelni: a közterületek parkolási célú használatát és az 'általános' közterület-használatot. Előbbinél polgári jogi jogviszonynak minősíti a jogalkotó és a bírói gyakorlat a létrejövő jogviszonyokat, utóbbinál inkább a hatósági jogviszonná minősítés dominál. Hogy a terület szabályozottsága nem kielégítő, jól mutatja a két területhez kapcsolódó jogviták száma, illetve a kérdéskörben született felsőbbbírósági döntések.²⁵ Az a vita, hogy a közterület-használat engedélyezése csakis hatósági jogalkalmazói aktus által történhet, vagy tulajdonosként szerződést köthetnek erre vonatkozóan az önkormányzatok, nem új keletű.²⁶ Ebben

²⁴ Ez természetesen sok esetben szükséges is annak érdekében, hogy a közigazgatási akaratnak érvényt tudjon szerezni. A konszenzuális módszerek gyakorta jobb és gyorsabb eredményre vezetnek, az igazgatottak is „díjazzák”, amikor egyenrangú félként kezeli őket a közigazgatás.

²⁵ Pl. 2/2005. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat, 41/2000. (XI. 8.) AB határozat, 109/2009. (XI. 18.) AB határozat.

²⁶ Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros Közgyűlésének a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet, valamint a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 60/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet alkotmányellenességének vizsgálata során nem foglalt állást ebben a

az esetben tehát mindenképpen szerencsés lett volna, ha az Országgyűlés rendezi a közterület-használat bizonyos szabályait. Az eljárási rend és a döntés minősítésének tisztázása nem jelentené az önkormányzatok tulajdonosi jogosultságainak korlátozását, ugyanakkor az állam alapjogvédelmi kötelezettségéből fakadó elengedhetetlen követelmény lenne.

Ez a rövid kitérő is azt kívánta illusztrálni, hogy a jogalkotó sok problémától megkímélné a jogalkalmazói gyakorlatot, ha egy generálklauzulával szabályozná a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörét, és nem az aktus minősítésétől függene elsősorban az, hogy van-e lehetőség bírósághoz fordulásra.²⁷ Másrészt nem lenne lehetőség arra, hogy a közigazgatási szervek kibújjanak a törvényességi kontroll alól.

2. A generálklauzula tartalma

Természetesen arra a kérdésre is választ kell adni, hogy mi minden tartozna bele a „közigazgatási jogvita” kategóriába. A generálklauzula nagy előnye, hogy a közigazgatási jog fejlődését rugalmasan tudja kísélni. A közigazgatással szembeni jogvédelem így tud valóban hatékony lenni, mert a bírósági kontroll ily módon minden közigazgatási jogi eszköz felett érvényesülhet. Annak eldöntésében, hogy mi minősül közigazgatási jogvitának, a jogalkalmazásnak lehetősége van a közigazgatási jogtudomány eredményeire támaszkodni, tartalmát – mivel az ellentétes lenne a generálklauzula funkciójával – a jogalkotónak még példalódzó felsorolással sem szabad meghatározni.²⁸

A terjedelmi korlátok miatt itt csupán a leglényegesebb ügycsoportok címszavakban való tárgyalására van mód.²⁹ A hatósági ügyeket nézetem szerint

vitában, hanem a rendelet szabályozásából kiindulva vizsgálta a helyzetet. A rendeletek vonatkozó rendelkezéseit elemezve rámutatott arra, hogy a közterület-használati hozzájárulás iránti kérelem elbírálására önkormányzati hatósági eljárásban kerül sor, ezért az eljárásra az Áe. szabályait kell az Ötv. alapján alkalmazni, tehát az, hogy a jogorvoslatra vonatkozóan a két rendelet nem tartalmaz rendelkezést, nem jelenti a jogorvoslatihoz való alkotmányos alapjog sérelmét. Általánosságban azonban nem mondta azt ki, hogy ezt a döntést hatósági ügynek kell minősíteni, vagyis a határozat alapján az önkormányzat szabadon szabályozhatja a kérdést: ha akarja, hatósági ügyként, ha akarja, polgári jogi ügyként – a lényeg az, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslatihoz való jog ne legyen kizárt. Tanulságos az alkotmánybírói határozat nyomán született módosításra egy pillantást vetni, amely szerint: „7. § (5) A közterület-használati hozzájárulás megtagadása esetén a kérelmet benyújtót tájékoztatni kell a jogorvoslat lehetőségéről és annak módjáról.” Ez a rendelkezés sem jelenti a döntés hatósági ügyvé minősítését.

²⁷ Persze a polgári ügy-közigazgatási ügy megkülönböztetés kérdőjeleit ez még nem küszöbölné ki.

²⁸ A Ket. túlságosan részletező szabályozása igen sok jogalkalmazási problémát eredményez, lásd pl. KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: Eljárásjogunk kauzalitása: amikor a közigazgatás (el)hallgat. In FAZEKAS – NAGY (szerk.) i. m. 199–219.

²⁹ Lásd erről bővebben F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 61–156.

mind a közigazgatási bíróság hatáskörébe kell utalni. Jelenleg más bíróságok hatáskörébe tartoznak a hatósági ügyek közül a szabálysértési ügyek, a munkavédelmi, munkabiztonsági ügyek, a társadalombiztosítási ügyek. Ezeket mind szükséges a közigazgatási bíróság hatáskörébe utalni.

Nem állhatunk meg persze a hatósági ügyeknél. A munkaügyi bíróságtól a köztisztviselőkkel kapcsolatos jogviták áthelyezése sokak szerint³⁰ szintén indokolt lenne.

Ami az önkormányzatokat illeti, a közigazgatási bíróság hatáskörébe kell általánosan utalni a köztestületek által hozott határozatok, illetve a köztestületek feletti állami felügyelettel kapcsolatos döntések felülvizsgálatát.³¹ Szükséges lenne a helyi önkormányzatok nem hatósági döntéseivel kapcsolatos bírósági ellenőrzés rendszerét is újragondolni.³² Ehhez kapcsolódóan az AB hatáskörei közül az önkormányzatokkal kapcsolatos ügycsoportok többsége szintén átkerülhetne a közigazgatási bírósághoz. Paczolay Péter, aki szerint ezen ügyekben közigazgatási bíróságként jár el az AB, így fogalmazta meg az ide vonatkozó követelményeket: „1. Az alkotmánybíráskodás hatásköri tisztítása érdekében a törvényességi ellenőrzésre is kiterjedő alkotmánybíróági hatáskört meg kell szüntetni, és azt a közigazgatási bíráskodás hatáskörébe utalni. 2. A helyi önkormányzatok alapjogainak védelmére irányuló alkotmánybíróági hatáskört is meg kellene szüntetni. Ha ez átkerülne a közigazgatási bíróságokhoz, értelemszerűen megszűnne az *actio popularis*, amelynek az önkormányzati rendeletek esetében nincs is funkciója. 3. Közigazgatási bíráskodás csak közigazgatási bíróság előtt folyjék.”³³

A közigazgatási szerződések esetében jelenleg számos esetben polgári bíróságok járnak el (társulási szerződések, közoktatási szerződések, hatósági szerződések egyes kérdései, stb.). Ezen hiányosságoknak persze oka az is, hogy az elmélet még nem tárta fel kellő mélységben ezt a területet.

Vannak ügyek, ahol csak részlegesen, vagy egyáltalán nem biztosított jogvédelem. Ilyen terület az intézkedések nagy része, a normatív (de a Jat. körén kívül eső) rendelkezések, a közintézeti aktusok, vagy a szabályozó hatóságok bizonyos döntései. Ezek mind olyan területek, ahol már elindult a közigazgatási

³⁰ Legutóbb pl. PATYI (2010) i. m. 350.

³¹ Jelenleg részben polgári bírósági hatáskörbe utalják a köztestületi törvények ezeket a jogvitákat, és általánosságban a kívánatossal ellentétes tendencia érvényesül, lásd FAZEKAS MARIANNA: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2007, 92.

³² Lásd erről igen részletesen a közelmúltból HOFFMAN ISTVÁN: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. In FAZEKAS (szerk.) i. m. 137–152.

³³ PACZOLAY PÉTER: Töprengések alkotmánybíróági hatáskörökről. *Alkotmánybíróági Szemle* 2010/1, 11–15., 15.

jog a fejlődésnek azon az útján, hogy bizonyos esetekben biztosít jogorvoslati lehetőséget,³⁴ de ez a folyamat még gyakorta gyerekcipőben jár.

A közigazgatással szembeni másodlagos jogvédelem egy olyan kérdés, amelyben mindkét modell – tehát a rendes bírósági hatáskör és a közigazgatási bírósági hatáskör – egyaránt elfogadott Európa-szerte. A hatósági ügykörben okozott kár jelenlegi – az európai kívánalmaktól messze elmaradó hazai szabályozása és az ezáltal beszűkített jogalkalmazói gyakorlat³⁵ azt a feltevést erősítik, hogy jobban tudna az ítélkezés e területe működni, ha a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalná ezt a kérdéskört a jogalkotó.³⁶ A kárfelelősség kérdésének megnyugtató fejlődéséhez ugyanis mind közjogi, mind magánjogi ismeretekkel rendelkeznie kell a bírónak.³⁷

Természetesen a generálklauzula szükségképpen növeli a hatásköri összeütközések előfordulásának gyakoriságát. E probléma kezelésére több megoldás is elképzelhető. Az egyik a korábban létezett Hatásköri Bírósághoz hasonló intézmény felállítása, a másik lehetőség pedig a jogegységi eljárások szabályozásának olyan irányú módosítása, ami lehetővé teszi e kérdések orvoslását valamilyen paritásos jogegységi tanács révén.

3. A generálklauzula szükségessége – európai kitekintés

A generálklauzula, amely minden (nem kormányzati jellegű) közigazgatási jogvitában való eljárásra hatáskörrel ruházná fel a bíróságot, a közigazgatási bíráskodás korábban ismertetett funkcióinak érvényesülését is elősegítené. Különösen is igaz ez a jogfejlesztő szerepre, hiszen így lenne elérhető, hogy az új eszközök szabályozatlanságának akadályait le tudja küzdeni a bíró, és irányt mutasson a jogalkotó számára.

Több európai állam közigazgatási jogán is láthatjuk, hogy a közigazgatási perjog fejlődésének ez a természetes iránya: minél fejlettebb a jogrendszer, annál kiterjedtebb a közigazgatás feletti ellenőrzés. Példaként felhozható erre a német jogfejlődés. Németországban a II. világháború végéig a hatósági aktusokkal szemben lehetett csupán a közigazgatási bíróságokhoz fordulni, majd az angol megszállás idején bővítették ki a hatósági aktus fogalmát úgy, hogy az ekkortól magában foglalt minden olyan rendelkezést, döntést vagy egyéb intézkedést, amelyet egy közigazgatási szerv egy egyedi ügy közjogi rendezé-

³⁴ Pl. rendőri intézkedések, közoktatás és felsőoktatás körében bizonyos esetek.

³⁵ NAGY MARIANNA: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási felelősség dogmatikájához*. (Budapest, 2010.) c. kötetének 5. fejezete részletesen foglalkozik ezzel a kérdéssel.

³⁶ NAGY MARIANNA: A közigazgatási jogi felelősségi rendszer szabályozásának egyes előkérdéseiről. In IMRE MIKLÓS – LAMM VANDA – MÁTHÉ GÁBOR: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest: Typosoft Bt., 2006, 285–289., 288.

³⁷ NAGY (2010) i. m. 189.

sére bocsát ki.³⁸ A német közigazgatási perrendtartás (VwGO) megalkotásával vesztette el a hatósági aktus azt a jogvédelmi funkcióját, hiszen a 40. § (1) bekezdésének első mondata szerint a közigazgatási bíróságok döntenek minden közjogi, nem alkotmányjogi természetű vitában. Maga az Alaptörvény (GG) 19. cikkely IV. bekezdése is biztosítja a bírósághoz fordulás jogát mindennemű közigazgatási cselekvéssel szemben.

Ausztria is a jogfejlődés eme útján halad, bár még nem tart ennyire elől: itt az Alkotmány 130. cikkelye szerint a közigazgatási bíróság jár el a közigazgatási határozatok jogellenességét állító panaszok, illetve a közigazgatás jogellenes hallgatása esetén. Ez hasonlít a Ket. jelenlegi szabályozásához, de hozzátartozik, hogy vannak független közigazgatási szenátusok, amelyek a közigazgatás túlkapásaival, illetve a hatósági parancs- és kényszerhatalom gyakorlása során elszenvedett jogsérelemekkel kapcsolatos panaszokról döntenek első fokon, és e döntéseik bíróság előtt megtámadható közigazgatási határozatnak minősülnek.

Nem meglepő ezek után, hogy az európai (egyezményi) jog is hasonló kívánalmakat támaszt a nemzeti jogokkal szemben. Európa tanácsi szinten a Miniszterek Tanácsa Rec (2004) 20. számú ajánlásában öt olyan elvet állapít meg, amelyeknek a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során érvényesülniük kell. Az első elv értelmében a bíróság által felülvizsgálható minden közigazgatási aktus. Az ajánlás magyarázata szerint „*[k]özigazgatási aktusnak kell tekinteni az államigazgatásnak a közhatalom gyakorlása során tett minden jogi – akár egyedi, akár normatív, akár fizikai – aktusát, amely a természetes vagy jogi személyek jogait vagy érdekeit érinti. A közigazgatási aktus fogalma magában foglalja ezen túl az olyan helyzeteket, amikor a közigazgatás, noha az adott esetben köteles lenne egy eljárást megindítani, megtagadja vagy elmulasztja a cselekvést.*” Ha ezt a fogalom-meghatározást összevetjük a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörére vonatkozó szabályokkal, akkor azt látjuk, hogy Magyarországon általános jelleggel csak a hatósági határozatok esetében biztosított a bírósághoz fordulás. Egyéb esetekben csak partikuláris szabályozást találunk. Összességében persze a közigazgatási döntések nagy része felülvizsgálható, de vannak olyan aktusok, amelyekkel szemben nem vehető igénybe a bírói út. Ilyenek például az állami támogatásokkal kapcsolatos döntések, az intézkedések, illetve a közigazgatási szervek által kiadott tájékoztatások, figyelmeztetések.³⁹

³⁸ „Verwaltungsakt im Sinne dieser Verordnung ist jede Verfügung, Anordnung, Entscheidung oder sonstige Maßnahme, die von einer Verwaltungsbehörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts getroffen wird.” A német hadikormányzat által kibocsátott 165. sz. rendelet 25. §-a.

³⁹ Természetesen a közigazgatási aktus fogalmába az ET ajánlása szerint sem értendők bele az ún. kormányzati döntések, itt elsősorban a külügyek, a védelmi ügyek, valamint a parlament és a végrehajtó hatalom kapcsolata területén született aktusokra kell gondolni, az ezzel kapcsolatos bírósági jogvédelem hiánya nem érinti a közigazgatási bíráskodás értékét.

A mulasztással sem sokkal jobb a helyzet. A mulasztásra csak a Ket. szerinti hatósági eljárásban kerülhet sor, tehát, ha nem hatósági határozat kibocsátását kérte a kérelmező személy, akkor nem tehet semmit. A hatósági jogalkalmazásban is, ha például át sem veszik kérelmét, fegyvertelen, hiszen nem indult meg olyan eljárás, amelyet határidőn belül be kellene fejezni. Ami a közigazgatási szervek által az „aktusok meghozatalának elmulasztását” illeti, olyan helyzetről van szó, amelyben a magánszemély valamely jogának, vagy érdekének érvényesítése során egy számára kedvező egyedi közigazgatási aktus kibocsátását kérheti.

Ennél még tovább megy a Jó közigazgatásról szóló kódex,⁴⁰ amely azt mondja ki 22. cikkelyének 1. pontjában, ahol a közigazgatási döntések elleni bírói jogorvoslatot rendezi, hogy: „1. A magánszemélyek jogosultak a jogaikat, érdekeiket közvetlenül érintő közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát kérni közvetlenül vagy kifogás előterjesztésének útján.” Mivel pedig a kódex a hatályát valamennyi hatóság (azaz közszolgáltatást nyújtó vagy a közérdeket képviselő közjogi szervezet, valamint ilyen feladattal megbízott magánjogi szervezet) magánszemélyekkel (azaz természetes és jogi személyek) való kapcsolataira kiterjeszti, a bírósági felülvizsgálatot nem csupán a közhatalmi (vagy azon belül még szűkebb kategóriaként a hatósági) jogviszonyokban tartja szükségesnek biztosítani, hanem tulajdonképpen a közigazgatás minden külső viszonyára, tehát a külső igazgatásban használt valamennyi közigazgatási jogi eszközre. Vagyis ebből a szempontból is megállapítható, hogy a bírósági felülvizsgálat jelenlegi tárgyi hatásköri szabályai nem felelnek meg az európai elvárásoknak.

III. Az önálló perrendtartás elengedhetlensége

Önmagában a generálklauzulával természetesen csak részben szünnének meg azok a gondok, amelyekkel jelenleg a külső igazgatás hatósági határozatok körén kívül eső eszközeinek felülvizsgálata (avagy felül nem vizsgálhatósága) kapcsán szembesül a jogalkalmazó. A perjogi szabályoknak a polgári perrendtartáson belüli elhelyezése is nagy akadálya a közigazgatási bíráskodás megvalósulásának.

1. A közigazgatási per nem egy különleges polgári per!

A közigazgatási per különleges polgári perként való szabályozása jelenleg nem engedi a közigazgatási bíráskodás összes funkciójának érvényesülését. A Pp. az alapelvek között rendelkezik a törvény céljáról: „1. § Ennek a törvénynek az

⁴⁰ ET Miniszterek Tanácsa Rec (2007) 7. számú Ajánlás melléklete.

a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa.”

A különleges perekre vonatkozóan a Pp. nem állapít meg kiegészítő cél- és feladat-meghatározásokat. Arra a kérdésre, hogy a közigazgatási perben a bíróságnak mi a feladata, nem ad külön választ – ugyanaz, mint polgári perekben. Annyit tudunk még meg a XX. fejezet címéből, hogy a közigazgatási perek tárgya a közigazgatási határozatok felülvizsgálata. A megoldás azonban csak a hatósági határozatokkal szembeni szubjektív jogvédelmi funkció érvényesülését biztosítja, az objektív jogvédelem biztosítását, s ezáltal a közigazgatási bíráskodás jogdogmatikai értelemben vett megvalósulását⁴¹ nem teszi lehetővé.

Ez a helyzet azt is eredményezi, hogy a közigazgatási perekben a polgári per alapelvei korlátozás nélkül érvényesülnek. A hivatalbóliság szinte teljes mértékben hiányzik, a bíróság a keresethez ugyanúgy kötve van, mint a polgári perben. Ha tehát a bíróság a megtámadott közigazgatási határozat olyan jogszabály-ellenességét észleli, amelyet a felperes keresetében nem támadott, de a semmisség esetkörén kívül esik, akkor a rendelkezési elvnek megfelelően azt nem vizsgálhatja.⁴² Más jogalapra nem helyezheti a döntést, hiszen a polgári perben ez sértené a pártatlanság elvét.⁴³ Az Alkotmánybíróságnak kétségtelenül igaza van abban, hogy a „*a polgári per rendelkezési jogra vonatkozó alapelvének sérelme egyben az önrendelkezés alkotmányos jogának sérelmét jelenti, amely a jogállamiság alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].*”⁴⁴ Ez a tétel azonban a polgári perre igaz csupán, amely a szubjektív jogvédelem szinte kizárólagosságára épít. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban az ügyész polgári perben gyakorolható jogosítványait ítélte nagyrészt alkotmányosértőnek, s e jogosítványok legfontosabb célja a közérdek és a törvényesség, vagyis a tárgyi jog védelme volt.

A közigazgatási pereknek azonban az objektív jogvédelem is céljuk, ezért nem szerencsés, ha e funkcióikat a polgári per célja és rendeltetése szerint kell a Pp.-n belüli szabályozás miatt megvalósítaniuk. Ez a közigazgatási bíráskodásnak a hatalommegosztás rendszerében betöltött szerepével nem egyeztethető össze. Alkotmányos feladatának ilyen szabályozás mellett a bíróság nem tud maradéktalanul eleget tenni, és előfordul az is, hogy a közigazgatási határozat jogszabály-ellenessége megfelelő kereseti kérelem hiányában nem kerül orvoslásra. Ezeket a hiányosságokat a polgári pereknek és a közigazgatási perek-

⁴¹ PATYI (2002) i. m. 130.

⁴² KK. 31. és KK. 34.

⁴³ Hogy a gyakorlatban a jogalaphoz kötöttség milyen problémákhoz vezet, arról ld. például KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellje a határozatok jogereje és végrehajthatósága tükrében.* (Doktori Értekezés, kézirat) 2008., 92–93.

⁴⁴ 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994. 29., 36., illetve 37.

nek a Pp.-n belüli egységes és túlnyomórészt azonos szabályozása mellett lehetetlen megszüntetni. Ezek az igazságszolgáltatásnak azonos rangú és értékű ágai, de nem azonos jellegűek. Nem lehet a polgári bírászkodás azon szabályait, amelyeket ennek az ítélkezési ágnak a sajátosságai indokolnak, változtatás nélkül alkalmazni a közigazgatási bírászkodásra. A legfőbb sajátosságok, amelyek megkülönböztetik a közigazgatási bírászkodást a polgári bírászkodástól, a felek egymáshoz való viszonya, a perben megjelenő érdekek és a per tárgya. Egyrészt a közigazgatási bíróságok két különböző súlyú, s így nem teljes mértékben egyenrangú fél jogvitájában döntenek. Azok az alapelvek, amelyeket a Ket. az ügyfél jogainak védelme érdekében megállapít, a közigazgatási perben nem feltétlenül képesek a közigazgatás szupremáciáját kiegyensúlyozni. A Pp.-nek pedig nincsenek olyan szabályai, amelyek a közigazgatási perek sajátosságaira figyelemmel a fegyveregyenlőséget biztosítanák.

Másrészt a bíróságnak elsősorban a közigazgatás döntésének törvényességéről kell döntenie. Ennek keretében a bíróságnak az Alkotmány azon követelésének is eleget kell tennie, hogy az egyén részére a közigazgatás jogellenes cselekményeivel és mulasztásaival szemben védelmet nyújtson – s ez akkor is feladata, ha az ügyfél azt nem a megfelelő jogalap megjelölésével kéri.

Harmadrészt fontos különbség, hogy a jogvitában nem két magánérdek feszül egymásnak, hanem megjelenik a közérdek.

2. A bíróság döntési jogköre

A bíróság Pp. XX. fejezetbeli döntési jogkörének szűk mivolta (határozat hatályon kívül helyezése, esetleges megváltoztatása vagy helyben hagyása) azt eredményezi, hogy igen széttöredezett a jelenlegi eljárásjogi szabályozás. Álljon itt csupán néhány példa: A közigazgatási perek mellett temérdek ügyről nemperes eljárásban döntenek a bíróságok, ha például eljárásra kell kötelezni a hallgató közigazgatási szervet – itt nincs döntés, amelyet kasszálni, reformálni lehetne. Ehhez hasonlóan, a hatósági szerződésekkel kapcsolatos számos jogvita sem kezelhető a XX. fejezet keretei között, amikor pl. arról kell döntenie, hogy fennáll-e a *clausula rebus sic stantibus* esete.

A Pp.-n belüli eme széttöredezett szabályozás azt is eredményezi, hogy az állampolgárok közigazgatással szembeni másodlagos jogvédelme sem biztosított teljes körűen. Példának okáért, ha a hatósági jogkör birtokosa egy olyan hatóság, amely csupán részleges közigazgatási jogi jogalanyisággal rendelkezik, és ennek következtében nem rendelkezik polgári jogi jogalanyisággal, akkor e szervezeti egység ellen kártérítési igénnyel nem lehet fellépni.

Sorolni lehetne a további problémákat, amelyek ebből az áldatlan állapotból következnek, de nem érdemes. Szükséges tehát a külön közigazgatási perrendtartás, amelynek megalkotására már volt kísérlet az elmúlt években – sajnos a szak-

ma egy részének tiltakozása miatt ez hamvába holt,⁴⁵ de bizonyosan hasznosíthatóak egyes eredményei a kodifikáció során. Itt és most csak azt emelném ki, hogy nézetem szerint e perrendtartásnak két sarokköve a hatáskör generálklauzulával történő szabályozása és a bíróság döntési jogkörének kellően sokrétű, a határozatokra, a szerződésekre és a mulasztásokra egyaránt alkalmazható szabályozása.

3. A jogorvoslati rend

Jelenleg a közigazgatási ügyekben alapvetően egyfokú az eljárás. A hatályos rendszer kialakításának az oka az volt, hogy a közigazgatási ügyek záruljanak le az I. fokú bíróság előtt, amely általában második jogorvoslati fórumként vizsgálja már az ügyeket. Jelenleg a fellebbezés abban az esetben adott, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja.⁴⁶ Ezek az ügyek főleg a gazdasági közigazgatás köréből kerülnek ki. A megfelelő specializáció megteremtése és a társasbíráskodás visszaállítására esetén az egyfokúság az összes közigazgatási perben következetesen érvényesíthető lenne. A fellebbezés hiánya összhangban van a hatékony jogvédelem kívánalmával: a több fórumon és ezért hosszabb ideig zajló eljárások meghaladják általában azt a határt, ameddig hatékonyan minősíthető egy jogorvoslati eszköz.

A közigazgatási anyagi jog igen szerteágazó, s emellett rendkívül gyorsan változó joganyag. Nem elég néhány jogszabály ismerete, mint a büntető vagy polgári szakban ítélkező bírácoknak, és a módosítások indokaira sincsen mindig rálátása az első fokon eljáró bírácoknak. Így gyakran több konkuráló jogértelmezés alakul ki az egyes bíróságokon. A jogorvoslati szabályozás szempontjából ezért az a fő kérdés, hogy miként lehet közigazgatási ügyekben az egységes joggyakorlatot a fellebbezés kizártsága mellett kialakítani és fenntartani. A felülvizsgálati kérelemnek itt igen fontos szerepe van: az ügyek kerüljenek fel a Legfelsőbb Bíróság szintjére, legyen mód az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítására.

A felülvizsgálati kérelem megengedhetőségi vizsgálatának alkotmánybírósági kiiktatása óta⁴⁷ a felülvizsgálat azonban gyakorlatilag rendes jogorvoslati eszközként működik, és igen nagy terhet jelent a Legfelsőbb Bíróság számára.

Azt, hogy kevesebb legyen a felülvizsgálati kérelem, tehát elsősorban az első fok megerősítésén, illetve a megengedhetőségi vizsgálat esetleges újbóli bevezetésén keresztül lehet elérni.

⁴⁵ A közigazgatási perrendtartás „nulladik” tervezete kapcsán rendezett tudományos konferenciáról szóló beszámoló olvasható: F. ROZSNYAI KRISZTINA: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem. *Jogtudományi Közöny* 2004/6, 213–214.

⁴⁶ Pp. 340. § (2) bekezdés.

⁴⁷ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat

A LB tehermentesítése érdekében tett javaslat – a felülvizsgálat helyetti fellebbezési jog megadása⁴⁸ – azonban több szempontból is aggályos. Ennek oka, hogy a fellebbezés, mint rendes jogorvoslati eszköz, és a felülvizsgálati kérelem, mint rendkívüli eszköz nem csereszabatosak, a rájuk vonatkozó alkotmányos követelmények eltérően alakulnak. Amennyiben a jelentéktelen ügyekben fellebbezési jogot adna a jogalkotó, míg a jelentősebb ügyekben felülvizsgálati kérelem benyújtására lenne lehetőség, a diszkrimináció tilalmába ütközne, hiszen a rendes jogorvoslat sokkal „erősebb”, mint a rendkívüli jogorvoslat. Ha pedig fordított a szabályozás, akkor jogegységi funkciójának nem tud eleget tenni a felülvizsgálati eljárásokon keresztül a LB. A felülvizsgálati kérelem rendkívüli jogorvoslati eszköz, ezért itt az a lényeg – ahogy arra az AB is rámutatott –, hogy a korlátozás ne legyen önkényes, és feleljen meg a szabályozás a jogállamiság feltételeinek. A megengedhetőségi vizsgálat ellen nem elvi kifogásai voltak az AB-nak, vagyis meg lehet világosan fogalmazni olyan esetköröket is, ahol valóban elegendő általában az egyfokú jogorvoslati rend.

A felülvizsgálat lehetőségét azonban csak abban az esetben lehetne nyugodt szívvel szűkíteni, ha első fokon minden közigazgatási ügyekben eljáró bíróságon olyan bírák ítéleznének, akiknek a megfelelő szintű specializáció eredményeképpen sokszor kell ítéletet hozni ugyanolyan ügyekben, és nem kellene a legtöbb ügyben külön, előzetes jogalkalmazási ismeretek nélkül feltérképezni a vonatkozó jogi szabályozást. Ebben az esetben valószínűleg kevesebb olyan felülvizsgálati kérelem is érkezne a Legfelsőbb Bíróságra, amelynek a jogalkalmazási gyakorlat egységének biztosítása szempontjából nincsen relevanciája.

Ezzel a témakörrel kapcsolatos igen fontos kérdés még a jogegység biztosítása érdekében az elsőfokú bírósági ítéleteknek a jelenleginél sokkal nagyobb számban elvi döntésként való nyilvánosságra hozatala. Az elvi döntések közzétételi szabályainak jóval precízebb kimunkálása (akár az egész bírósági rendszert érintően is) igen fontos lenne e cél elérése szempontjából. Ugyancsak fontos lenne a jogegységi eljárás újragondolása és a konkrét ügyekkel történő szorosabb összekapcsolása.

IV. A közigazgatási bíró, a profi

1. A közigazgatási bíró

A Bsz. szabályozása alapján jelenleg Magyarországon tulajdonképpen nincsen olyan kategória, hogy közigazgatási bíró. A mai magyar bírósági rendszerben a

⁴⁸ Ilyen irányú javaslatot tett például KOZMA GYÖRGY: Merre tovább közigazgatási bíráskodás? *Új Magyar Közigazgatás* 2009/2, 51–55., 53.; illetve: Uő: A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon. *Magyar Jog* 2010/6, 328–333., 332.

bíró létezik, hogy milyen természetű ügyekben jogosult eljárni, az elsősorban attól függ, hogy melyik ügyszakba osztják be, ezt pedig általában az dönti el, hogy milyen ügyszakos bírói állást pályázott meg és nyert el sikerrel. A köztársasági elnök bírónak nevezi ki az erre érdemesnek tartott személyeket, s a bíróság elnöke lesz az, aki a pályázatban kiírtaknak megfelelő ügyszakba beosztja a bírót. Ez a helyzet a polgári és a büntető bírókkal.

A közigazgatási ügyekben másként alakul a helyzet. Ezekben ugyanis olyan bírók járhatnak el, akiket a Bjt. értelmében az OIT határozatban erre kijelöl.⁴⁹ Általában polgári ügyszakba beosztott bírák kerülnek így kijelölésre, de elméletileg nincs akadálya annak sem, hogy büntető ügyszakos bírót jelöljön ki az OIT a közigazgatási ügyekben való eljárásra.

E helyzetet a közigazgatási ügyszak általános hiánya magyarázza, ami pedig a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) azon rendelkezéseire vezethető vissza, amelyek azt határozzák meg, hogy melyik szintű bíróságon milyen kollégiumok működnek. E rendelkezések szerint csak a Legfelsőbb Bíróságon kötelező a külön közigazgatási kollégium működése:

20. § (4) A megyei bíróságon tanácsok, csoportok és büntető, polgári és gazdasági, valamint közigazgatási kollégiumok működnek. A kollégiumok összevontan is működhetnek.

23. § (1) Az ítélőtáblán tanácsok, valamint büntető és polgári kollégiumok működnek. A Fővárosi Ítélőtáblán közigazgatási kollégium is működik, amely a polgári kollégiummal összevontan is működhet.

26. § A Legfelsőbb Bíróságon ítélkező és jogegységi tanácsok, valamint büntető, polgári és közigazgatási kollégiumok működnek.

Az összevonás lehetőségével élt is az OIT, a bíróságok igazgatásáról a 9/1999. OIT szabályzat 4. § (1) bekezdése szerint „A Fővárosi Bíróságon büntető, polgári, gazdasági, közigazgatási kollégiumok, a megyei bíróságokon büntető kollégium, ha pedig a megyei bíróságon 2001. november 1-jén az önállóan működő gazdasági kollégiumba tartozó megyei bírósági bírói létszám a 10 főt eléri, illetve meghaladja, önálló gazdasági kollégium és összevont polgári-közigazgatási kollégiumok működnek, míg a többi bíróságon összevont polgári-gazdasági-közigazgatási kollégiumok működnek.

A Bsz. 89. § (1) bekezdése szerint „A kollégium meghatározott ügyszakba beosztott hivatásos bírák testülete, amelyet a kollégiumvezető vezet.” Vagyis akkor lehet egy bírót közigazgatási ügyszakba beosztani, ha működik az adott bíróságon közigazgatási kollégium. Amúgy a közigazgatási ügyszakba beosztott bírák esetében is – az OIT általi közigazgatási ügyek intézésére – csupán kijelölés van. Ebben az esetben a polgári ügyszakba beosztott bírák járnak el

⁴⁹ Bsz. 14. § (3) bekezdése: A közigazgatási perekben eljárásra jogosult bírót, valamint az új Be. 17. §-ának (5) és (6) bekezdésében, továbbá 448. §-ának (4) bekezdésében meghatározott ügyekben ítélkező bírót – a bíróság elnökének javaslatára – az OIT jelöli ki.

a közigazgatási perekben, de tulajdonképpen annak sem lenne akadály, hogy büntetőbírák kerüljenek kijelölésre. Közigazgatási bírónak a kijelölt bírók csak akkor tekinthetők, ha közigazgatási ügyszakba vannak beosztva. Vagyis csak a fővárosban található közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokon létezik ez a kategória (FB, Fővárosi Ítélet tábla, LB). Ezért lenne tehát nagyon fontos az önálló közigazgatási kollégiumok léte az első fokon eljáró bíróságokon. Ez megyei szinten a jelenlegi létszámkeretek között valóban nem szervezhető meg hatékonyan, hiszen általában 3-8 bíró van kijelölve 1-1 megyei bíróságon közigazgatási ügyek tárgyalására.⁵⁰

2. A professzionalizáció elősegítése a szervezetrendszeren keresztül

2.1. Specializáció

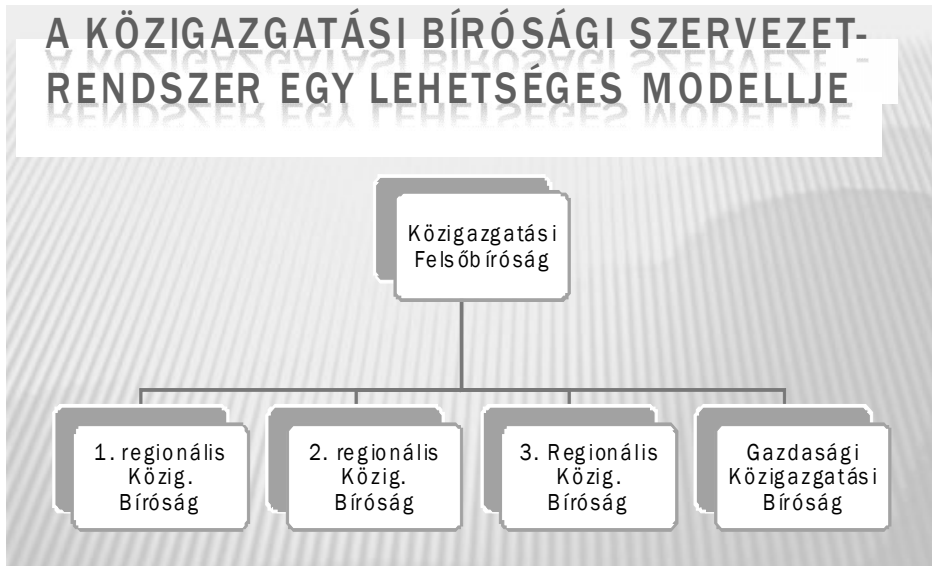
A jelenlegi helyzet tehát világosan mutatja, hogy a szakmai fejlődést biztosítandó nem lehet ilyen széttöredezett a közigazgatási bírósági szervezetrendszer. A profizmus eléréséhez sok mindenre van szükség, nem csak a megfelelő jogi egyetemi oktatásra. A mai világban, ahol a folyamatos tanulás elengedhetetlen a megfelelő szakmaiság biztosításához, ennek a feltételeit a bírósági szervezetnek kell biztosítania. A bírósági szervezetet úgy kell kialakítani, hogy az alkalmas legyen a bírák a folyamatos fejlődésének segítésére. Ehhez elsősorban arra van szükség, hogy megfelelő szintű specializációra legyen mód a bíróságokon. Ennek viszont az az előfeltétele, hogy kellően nagyszámú bírói kar álljon rendelkezésre az egyes bíróságokon. A mai rendszer tanulsága, hogy a közigazgatási ügyek megyei szinten nem kezelhetőek. Vagyis szükség van a bírák kevesebb bíróságra való koncentrációjára.

Az önálló közigazgatási bírósági szervezetrendszer megteremtése esetén ez azt jelentené, hogy semmiképpen nem szabad megyei szinten megszervezni az első fokú közigazgatási bíróságokat, hanem azoknak jóval nagyobb, legalább 3 megyényi illetékességi területtel kell rendelkezniük.⁵¹ A jogalkotói gyakorlat is bizonyítja ezen állítás helyességét: a Fővárosi Bíróság „mamut-bíróságként” számtalan perre kizárólagosan illetékes, éppen azért, mert ezekhez az ügyekhez a törvényhozó által is elismerten magas szintű specializáció szükséges, ami

⁵⁰ A www.birosag.hu adatai alapján.

⁵¹ A közigazgatási bíróságok regionális szinten való megszervezése a rendszerváltás óta jelen lévő követelése a szakirodalomnak. Pl. IFJ. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog* 1993/9, 543–548, 547., valamint RÁCZ (1996) i. m. 84. Talán ennek volt köszönhető az, hogy 1999-ben a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 1997. évi LXXII. törvény 8. §-a folytán a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróságtól átkerültek a közigazgatási ügyek a megyei bírósághoz. Ezzel azonban nem oldódott meg a szakember-hiány problémája, hiszen ugyanúgy megyénként egy bíróság, így – az általános létszámemelkedéstől eltekintve – ugyanannyi bíró foglalkozik továbbra is a közigazgatási ügyekkel.

jelenleg csak a Fővárosi Bíróságon adott.⁵² A csúc-szerv pedig a Közigazgatási Felsőbíróság lehetne, akár más elnevezéssel.⁵³ Az egyfokúság általánossá válása pedig feleslegessé teszi a közvetítő szint beiktatását, az eljárési végzésekkel szembeni jogorvoslatok az LB-hez is telepíthetők.⁵⁴



2.2. A különbségek megjelenítése a szervezetrendszeren belül

A specializáció itt nem állhat meg. Látnunk kell, hogy a közigazgatási perek sem képeznek homogén kört, a polgári és a büntető ügyszakban is egy-egy szűkebb területet művelnek a bírók. A külön közigazgatási bírósági rendszerben feltehetőleg ugyanúgy szükség lenne ügyszakokra a közigazgatási pertípusok legnagyobb fajai szerint. Mindenképpen szükséges lenne a pénzügyi (adó, illeték, stb.) és a szociális (társadalombiztosítási ügyek, családtámogatási ügyek,

⁵² A www.birosag.hu adatai alapján 2010 novemberében 31 közigazgatási bíró dolgozott a Fővárosi Bíróságon, ez a közigazgatási bírói állomány 1/3-a.

⁵³ Az egységes bírósági rendszer fenntartása esetén is szükséges ez a változás, amely néhány megyei bíróság közigazgatási ügyekben való eljárásra való kijelölését jelenthetné. Ezek meghatározásában persze a dologi feltételeket is figyelembe lehet és kell is venni (hol biztosítható megfelelő épület, stb.). Az egyik lehetséges megoldás a korábbi szabályozás analógiájára az ítélőtáblák székhelyén működő megyei bíróságok felhatalmazása közigazgatási ügyekben való eljárásra. Nézetem szerint azonban három első fokon eljáró bíróság is bőven elegendő lenne, sőt, az ügyfelek szempontjából nem lenne feltétlenül kedvezőlenebb megoldás első fokon egyetlen bíróság kizárólagos hatáskörének megteremtése sem. Másodfokon szükséges a Fővárosi Ítélőtábla kizárólagos illetékességének megtartása.

⁵⁴ Vagy akár horizontálisan is megszervezhető a jogorvoslati rend ezekben az ügyekben.

stb.) perek elkülönítése az általános közigazgatási ügyszaktól. Az ügyszakok nem önmagukért való elkülönülést jelentenének, hanem eltérő kiegészítő képesítési követelmények érvényesülhetnének az ezen ügyszakokba való beosztásnál. A szociális ügyek kapcsán vizsgálandó lenne, hogy a munkaügyi bíróságok jelenlegi ügyterhében a közigazgatási ügycsoportok mekkora hányadot képviselnek, s ennek fényében szükséges lehet a munkaügyi bíróságok szervezeti modelljének újragondolása is.

A gazdasági közigazgatási ügyek esetében szintén szükséges lenne az elkülönítés, vagy külön ügyszak, vagy akár különbíróság formájában. A szabályozó hatóságok⁵⁵ döntéseinek felülvizsgálata speciális gazdasági ismereteket tesz szükségessé, amelyeket így jobban lehetne biztosítani. A különösen gyors eljárások kívánalma és az igen intenzív európai uniós jogi behatás miatt feltehetőleg az lenne a legcélravezetőbb, ha itt egy külön (de a közigazgatási bírósági szervezetrendszerbe betagozódó) elsőfokú, országos illetékességű bíróságba szerveződnenek az ezekkel az ügyekkel foglalkozó bírák. Hatáskörébe tartoznának a közgazdasági és jogi ismereteket közel azonos mélységben (illetve kisebb mértékben speciális műszaki ismereteket is) igénylő uniós, versenyjogi eredetű szabályozás alá vetett hálózatos iparágak ügyei, a versenyjogi ügyek, és az uniós szabályozás szempontjából versenyügyeknek számító közbeszerzési ügyek.

E bíróság mintájául szolgálhatna a Nagy-Britanniában 2003 óta működő Competition Appeal Tribunal, amely a versenyjogi és szabályozott piacokkal kapcsolatos ügyeket tárgyalja.⁵⁶ Teszi ezt arra való hivatkozással, hogy igen speciális jogi, gazdasági, üzleti és pénzügyi ismeretekre van szükség ezen ügyekhez.⁵⁷ Egy ilyen bíróság létrehozásával a közbeszerzési jogorvoslati rendszer problematikája is megoldható lenne.⁵⁸ Akárcsak a versenyjogi ügyekben, itt is hangsúlyos elvárás a gyors és hatékony jogorvoslati rendszer működtetése a tagállamokkal szemben.⁵⁹

Természetesen a bírák kiválasztása, képzettsége, a sajátos eljárási rend külön szabályozást tenne szükségessé, amelynek mibenléte egy külön tanulmány tárgyát képezheti.⁶⁰ Egy ilyen megoldás alkalmas lenne a fellebbezés kiváltására,

⁵⁵ Részletesen a fogalomról, ill. a jelenségről lásd pl. KOVÁCS (kézirat, 2008) i. m. ???

⁵⁶ www.catribunal.org.uk

⁵⁷ Nem meglepő az önmeghatározás: „The United Kingdom Competition Appeal Tribunal is a specialist judicial body with cross-disciplinary expertise in law, economics, business and accountancy whose function is to hear and decide cases involving competition or economic regulatory issues.”

⁵⁸ Ld. Részletesen erről a problémáról MOLNÁR MIKLÓS: A közbeszerzési jogorvoslatok néhány szervezeti és hatásköri aspektusa. Megjegyzések a bírói modell kérdéséhez. In FAZEKAS – NAGY (szerk.) i. m. 267–283. Ezzel ki lehetne fogni a szelet a választottbíróságot követelők vitorlájából.

⁵⁹ MOLNÁR i. m. 283.

⁶⁰ Ezekről a kérdésekről részletesen ír KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *Javaslat egy speciális közigaz-*

és ezzel a Fővárosi Ítéletábrta ügykörének nagy része megszűnne, tehát elegendő lenne a kétfokú bírósági rendszer intézményesítése. Ilyen keretek között akár a versenyjoggal kapcsolatos valamennyi (polgári és közigazgatási) per egy bíróság hatáskörébe tartozhatna, ami a jogalkalmazás szempontjából is előnyös lenne.

2.3. A professzionalizáció elősegítésének egyéb módozatai

A szakmaiság növelésének persze nem a specializáció az egyetlen útja. A szakirodalomban uralkodó álláspontnak tekinthető, hogy az aktív közigazgatási szakemberként megszerezhető tapasztalatok birtoklása igen fontos lenne a közigazgatási bírák számára.⁶¹ A közigazgatás személyi állománya és a közigazgatási bíráskodás közötti kölcsönhatások erősítését a jogalkotó annyiban vette figyelembe, hogy a Bj. lehetővé teszi a közigazgatási szakemberek könnyebb bíróná válását, fogalmazói és titkári múlt nélkül is.⁶² Bíróná ugyanis nemcsak bírósági titkár nevezhető ki, hanem az is, aki „a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó központi közigazgatási szervnél közigazgatási, illetve jogi szakvizsgához kötött munkakörben dolgozott”. Sőt, ilyen esetekben, amennyiben ott legalább ötéves szakmai gyakorlatot szerzett, első kinevezése határozatlan időre is szólhat,⁶³ hogy az első, általában határozott idejű kinevezés ne jelentsen olyan tényezőt, amely gátolná a közigazgatási szakembereknek a közigazgatásból a bírói pályára való áttérését. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ez igen kismértékű, szinte elhanyagolható kölcsönhatást eredményez csupán. Éppen ezért a már kinevezett bírói állomány esetében is szükség lenne bizonyos módosításokra a szakmailag nagyobb kihívást jelentő ügyek intézéséhez, illetve általánosságban a szakmai színvonal emeléséhez.

1. Egy ilyen lehetőség lenne a speciális szakképzettség megkövetelése. Ahogy a gazdasági büntetőügyekben eljáró bírák számára előírás a felsőfokú közigazgatási képzettség, ugyanúgy elképzelhető lenne hasonló előírások megalkotása a közigazgatási bírák számára is. Ez bizonyos, gyakran előforduló ügyfajták esetében vezethető be, de csak hosszú távon, az újabb határozatlan idejű bírói kinevezések esetében. Hangsúlyozandó, hogy ez a megoldás csak bizonyos ügycsoportoknál járható út.

gatási különbíróóság: a Versenybíróóság felállítására. Általános koncepció. (kézirat, megjelenés alatt).

⁶¹ Például LOMNICI ZOLTÁN: Gondolatok a közigazgatási bíróná válás feltételeiről. In FOGARASI JÓZSEF (szerk.): *A közigazgatás személyi állománya. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között.* 5. füzet. Budapest: UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1996, 149–155., KOZMA (2010) i. m. 329.

⁶² Bj. 3. § (1) g) pont.

⁶³ Bj. 11. § (2) bek. b). Hasonló rendelkezés található azokra nézve is, akik bíróná kinevezésük előtt kiemelkedő elméleti jogi jártasságot szereztek a tudomány vagy az oktatás területén. [c) pont.]

2. Egy másik lehetőség, amivel az ismeretanyag bővítését el lehetne érni, egy sajátos ülnöki rendszer kialakítása. Egyes közigazgatási pereknél elképzelhető lenne az, hogy sajátos, az adott ágazatnak megfelelő képesítésű szakemberekkel tanácsban járna el a bíró. Ha például ilyenkor a központi közigazgatásban dolgozó szakemberek kerülnének bevonásra, az – még az eljárás befejezését követően is – igen gyümölcsöző kommunikációt eredményezhetne a bírák és az aktív közigazgatási szakemberek között. Ugyanígy lehetőség lenne a közigazgatási jog elméleti művelőinek bevonására a tanácsok munkájába, elsősorban a felülvizsgálati eljárásokban, ahogy az például Németországban bevett gyakorlat.

3. Igen jótékony hatása lehetne valamilyen rotációs rendszer kidolgozásának, amelynek értelmében a közigazgatási bírónak készülő titkárok valamennyi időt a közigazgatásban⁶⁴ töltene el, s az így megszerzett tapasztalataik birtokában térnének vissza az igazságszolgáltatásba. A már határozatlan időre kinevezett bírák esetében is alkalmazható lenne ez a megoldás, megvalósításához azonban a közigazgatási ügyekben eljáró bírák számának kismértékű emelésére lenne szükség.

4. A három hivatásos bíróval tanácsban való eljárás is – ahogy az a tanulmány korábbi részében már említésre került – segíthetné a szakmai fejlődést. A társasbíráskodás e formája számos, a megfelelő szakmaiságot biztosító előnnyel jár. Ilyenek az alaposabb mérlegelés és a nagyobb fokú szakosodás lehetősége, valamint a kölcsönös horizontális kontroll. Utóbbi különösen fontos, ha nincsen vertikális kontroll, azaz fellebbezés. További előnye a társasbíráskodásnak a kezdő bírák „betanításának” lehetősége és az ítélet felek általi nagyobb elfogadottsága.⁶⁵ Sok esetben az ítélet minőségét is javítja, ami csökkentheti – már ha van rá mód – a kezdeményezett jogorvoslatok számát, s ezzel a felsőbb bíróságok ügyterhét.

Az Alkotmány 1997-es módosítása folytán a gyakorlatban főszebállyá vált az egyesbíró. A jelenlegi megoldás szerint a Pp. lehetőséget is biztosít arra, hogy a bíró az ügy bonyolultságára tekintettel a tárgyalás megkezdése előtt háromtagú tanács elé utalja az ügyet.⁶⁶ Az egyesbíró és a tanács intézményeinek ilyen módon való kombinálása lehetővé teszi azt, hogy maga az ügy elintézésére kötelezett bíró a konkrét ügy ismeretében döntsön az eljáró bíróság összetételéről. Lehetőség nyílik tehát az egyes ügyek sajátosságainak figyelembevételére.

⁶⁴ Leginkább a hatósági vagy törvényességi felügyeleti munkában.

⁶⁵ PAUL STELKENS: Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise. *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, 1995, 1112.

⁶⁶ Pp. 324. § (4) „Ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, az elsőfokú bíróság a tárgyalás megkezdése előtt elrendelheti, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. Ha a bíróság az ügy tanács elé utalásáról rendelkezett, utóbb az ügyben egyesbíró nem járhat el.”

Természetesen ez a bíraktól a szabályozás felelősségteljes alkalmazását követeli meg. Különösen azért, mert az eljáró bíróság összetételéről való döntés jogát a jogalkotó az egyesbíró mérlegelési jogkörébe utalta. Ezt a nagy teljesítmény-kényszer pedig igen károsan befolyásolhatja, amennyiben erősebbnek bizonyul, mint a helyes döntések meghozatala iránti igény. A fellebbezés lehetőségének általános kiiktatása pedig egyértelműen csökkenti ez utóbbit. A közigazgatási jog jelenlegi állapotában, amelyet a jogszabály-infláció, a joganyag koherenciájának hiánya és a közigazgatási szervek gyakorta alacsony színvonalú jogalkalmazói gyakorlata jellemez, a közigazgatási bíráskodásra olyan rendszerképző és jogfejlesztő feladatok hárulnak, amelyek megfelelő ellátása nem várható el a megyei bíróságok egyesbíráitól. Célszerűbb lenne a főszabály-kivétel rendszerét éppen ellenkezőleg szabályozni: a tanácsban eljárást általánossá tenni, és a tanácsnak lehetőséget biztosítani arra, hogy egyesbíró eljárását engedélyezze az általa erre alkalmasnak ítélt ügyekben.

V. Befejezésképpen: külön bírósági ág vagy a rendes bíróságon belüli közigazgatási bíróságok?

Az eddig leírtakból kitűnik, hogy a külön közigazgatási bíróságok megszervezését tartanám a legjobb megoldásnak, természetesen csak a többi sarokkő (generálklauzula, külön perrendtartás, professzionalizáció növelése) egyidejű letétele mellett.

Korábban úgy foglaltam állást, hogy az önálló közigazgatási bíróság léte nem tekinthető a közigazgatási bíráskodás sine qua non-jának.⁶⁷ Ezt ma is így gondolom, ugyanakkor úgy vélem, hogy a kedvező jogalkotási pillanatot mindenképpen ki kellene használni, s nem csak azért, mert van. A külön bírósági szervezetrendszer megszervezése számos szinergia-effektust tartogat, amelyek megfelelő normatív környezet esetén erőteljesebben tudnak érvényesülni, mint ha csak az önállóság funkcionális ekvivalensét⁶⁸ teremtjük meg a rendes bírósági rendszeren belül.

Nem hunyhatunk továbbá szemet a rendes bírósági rendszerbe betagozódás sok hátránya felett.

1. Látni kell, hogy milyen mostohán kezeli az igazgatás a közigazgatási „ügyszakot”, amiről a közigazgatási bíró nemlétező kategóriája kapcsán már esett szó. Az OIT-nak lett volna lehetősége arra, hogy tegyen ezen ügyszak általános

⁶⁷ F. ROZSNYAI (2010) i. m. 269.

⁶⁸ A funkcionális ekvivalens mibenlétére nézve lásd F. ROZSNYAI (2010) i. m. 223–224.

megteremtéséért, ezt azonban nem használta ki. Vajon mitől változna meg hirtelen ez a hozzáállás?

2. A közigazgatási bírák és a közigazgatási ügyek kis aránya a szervezeten belül szükségképpen azok háttérbe szorításához vezet,⁶⁹ ahogy ez mind a források felhasználásából, mind a képzési tervek kialakításából, mind az eltérő munkamódszerek megteremtésének elmaradásából is látszik.⁷⁰ Az arányok pedig még a generálklauzulához kapcsolódó esetleges létszám- és ügyszámnövekedéssel sem változnának számottevően meg.

3. A magyar munkaügyi bíróságok pszeudo-önállósága szintén óvatosságra intő példa. Azáltal, hogy a munkaügyi bíróságot elválasztották a rendes bíróságoktól, nem váltak még önállókká: sem térben, sem igazgatásilag, sem a jogértelmezés tekintetében. Munkaügyi bíróságok csak helyi szinten léteznek, a megyei bíróságok épületeiben kerültek általában elhelyezésre, a megyei bíróság elnöke ugyanolyan igazgatási jogosítványokkal rendelkezik esetükben, mint a helyi bíróságokkal szemben. A Legfelsőbb Bíróság gondoskodik a munkaügyi bíráskodásban is az egységes joggyakorlatról, hiszen legfelső szinten nincsen külön munkaügyi felsőbbbíróság. Az ilyen jellegű szervezeti elkülönítés nem hozza meg az önállóság várt előnyeit.

Mint látható, van mit tenni annak érdekében, hogy legyen végre valódi közigazgatási bíráskodás Magyarországon. Csak remélni lehet, hogy a jogalkotó elkötelezett a közigazgatással szembeni hatékony jogvédelem megteremtése iránt és nem áll meg újfent félúton. A jogállamiság egyik legfontosabb fokmérője a közigazgatási bíráskodás állapota, amelynek mindegyik itt felvonultatott sarokkövére egyaránt szüksége van ahhoz, hogy megfelelő legyen.

⁶⁹ Pontos szám adatokkal támasztja ezt alá: KOZMA (2009) i. m. 52.

⁷⁰ KOVÁCS (kézirat, megjelenés alatt) i. m. 5.

JOGALKOTÁSI HELYZET – MERT MEGTEHETJÜK?

NAVRATIL SZONJA

jogi munkatárs, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet

A közigazgatási bíráskodást többféle szempontból vizsgálható, ezek közül az egyik lehet a jogszociológia szempontrendszere. A jogszociológiai elemzés kiindulópontja azonban nem a közigazgatási jog tudománya, vagy maga a közigazgatási bíráskodás, hanem a jogalkotási eljárás. Annak eldöntését ugyanis, hogy legyen-e szervezetenként önálló¹ közigazgatási bíróság Magyarországon, egy másik kérdésnek kell megelőznie; miért van szükség a változtatásra, a közigazgatási bíróság szervezeti elkülönítésére? A jogalkotási folyamat pedig éppen a szükségesség, majd pedig a célszerűség kérdéseinek megválaszolásával kezdődik, a jogalkotónak kell eldöntenie, hogy szükség van-e a szabályozás változtatására, a szükségesség mellett pedig a szabályozás célját is meg kell határozni. Annak ellenére, hogy az önálló közigazgatási bíróság létrehozásának ötlete a jelenleg is folyamatban levő alkotmányozási eljárás kapcsán merült fel, a jogalkotó sem az önálló közigazgatási bíróság szükségességét, sem a változással elérni kívánt célt nem határozta meg.

A jogalkotási eljárás komplex folyamat, a szükségesség és a célszerűség kérdéseinek megválaszolása mellett a jogalkotónak figyelembe kell vennie a jogszabályok belső koherenciájának követelményét, olyan koncepciót kell kialakítania, amely úgy teszi hatékonyabbá a szabályozást, hogy közben nem eredményez más, újabb diszfunkcionális következményeket. Sajó András² szerint a magyar állam és társadalom rendetlensége, az állam működési zavarai akadályozzák a minőségi jogalkotás folyamatát. A normarögtönzés és az ennek folyamánként állandósuló átszervezés a szabályozási kihívásokra adott diszfunkcionális jogalkotói válasz. „Az állam az államrendszer problémáira államszervezeti és jogi szabályozási technikákkal válaszol, és ezzel hozzájárul a társadalmi problémák újratermeléséhez.”³

¹ SAJÓ ANDRÁS: Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági Szemle* LV. 2008. július-augusztus, 690–711.

² SAJÓ i. m. 691.

³ Alkotmány-előkészítő eseti bizottság IV. számú Igazságszolgáltatás munkacsoport részkonceptiója, <http://www.parlament.hu/biz/aeb/orsz/iv.pdf>

Bár a közigazgatási bíróság kialakításának ötlete az alkotmányozás folyamatának részeként látott napvilágot, a normarögtönzés kétségtelen jelei tapasztalhatóak a jogalkotási eljárás folyamatában. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság a szabályozásra vonatkozó jogalkotói koncepció nélkül határozott a közigazgatási bíróság létrehozásáról. A koncepció hiányának következtében pedig sem a közigazgatási bíróság igazságszolgáltatáson belüli jövőbeni helyéről, szerepéről, a szervezeti különállás mibenlétéről, sem a bírói függetlenségre, és az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsra gyakorolt hatásáról nem ismert a jogalkotó elképzelése.

A következőkben a közigazgatási bíráskodás kérdéskörét a jogalkotási eljárás szemszögéből vizsgálva először az alkotmányozási folyamatban megjelenő érvrendszerre reflektálok, majd a szabályozás és jogalkalmazás gyakorlatából kiindulva azt vizsgálom meg, hogy a szabályozás változtatása hatékonyabb közigazgatási bíráskodást eredményez-e, mint a jelenlegi. Míg az első részben azokkal a kérdésekkel foglalkozom tehát, amelyek láthatóak és mindenki számára megismerhetőek, addig a második részben éppen olyan problémákat kívánok megmutatni, amelyek ugyan eddig még nem kerültek felszínre, de jelentősen befolyásolhatják a szabályozás irányát és terjedelmét. A második fejezetben jelzett kérdések és problémák lényegiek és meghatározóak, a közigazgatási bíróság kialakítása ugyanis nemcsak közigazgatási szakjogi kérdés. Egy új bíróság létrehozásakor a szabályozásnak összhangban kell állnia a jogállamiság alapelveivel, de kapcsolódnia kell a bírósági szervezetrendszer struktúrájához is. A változtatás eredményessége kétséges lehet, ha az új szabályozás ellentétes a szervezeti kultúrával, valamint figyelmen kívül hagyja a bírói kar attitűdjeit és szerepképét.

Megelőlegezve a tanulmány következtetéseit úgy vélem, hogy valóban vannak a közigazgatási bíráskodás területén problémák, lehet és kell is a szabályozáson változtatni, de ez nem éri el az alkotmány jogforrási szintjét. Ma Magyarországon nincs szükség önálló közigazgatási bíróságra, a jelenlegi szabályozás strukturális átalakítása ugyanis vélhetően több problémát okoz majd, mint amennyit képes lesz megoldani.

I. Az önálló közigazgatási bíróság melletti érvek elemzése

1. Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság részkonceptiója, a bizottsághoz beérkezett javaslatok

A részkonceptió szűkszavú javaslata szerint „Az új Alkotmány létrehozza a közigazgatási bíróságot, amelyek (sic!) az Alkotmánybíróság által eddig ellátott önkormányzati normakontrollt is gyakorolja.”⁴

A jogalkotó az önálló közigazgatási bíróság szükségességét indoklással nem támasztja alá, a változtatás célja, az új hatáskörből fakadóan, vélhetően az, hogy az önkormányzati normakontrollt a továbbiakban ne az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási bíróság lássa el. Önmagában a cél meghatározása, anélkül, hogy a jogalkotó felvázolná a változás szükségességét igazoló tényeket, több ugyan, mint az akarat kinyilvánítása, de koncepciónak semmiképpen nem nevezhető. A változtatás iránya lehet az Alkotmánybíróság maga is, amely nem megfelelően látja el az önkormányzati rendeletek normakontrollját, de lehet a közigazgatási bírászkodás is, mivel a rendes bírósági szervezeten belül helyezkedik el. A két eset jelentősen eltér egymástól, hiszen az első az önkormányzati rendeletek normakontrolljára fókuszál, míg a második a közigazgatási bírászkodásra, a bírósági szervezetre.

A jogalkotó komoly szereptévesztésben van, amikor azt feltételezi, hogy egy új szabályozás kialakításakor neki csak a ‘legyen, mert akarom’ döntését kell meghoznia, s a szükségszerűség és célszerűség kérdései mellett megspórolhatja az eddigi szabályozás problémáinak áttekintését, a statisztikai adatok, a jogalkalmazás gyakorlati kérdéseinek elemzését, vagy éppen a nemzetközi példák vizsgálatát. A változtatásra irányuló kezdeményezés nyilvánvalóan sokszor érezkodik a szakma, vagy a tudomány oldaláról, de az igények sokfélék lehetnek. A jogalkotás folyamata éppen arra irányul, hogy ezek közül a szempontok és igények közül a jogalkotó azt válassza ki, amely az adott helyzet megoldására a legalkalmasabb.

A szabályozásnak, éppen a szükségesség és a célszerűség hiányának következtében, van még egy további vetülete is: az igazságszolgáltatási rendszer reformja. A tudomány és a bírósági szakma képviselői ugyanis a tekintetben egyetértésre jutottak, hogy az 1997-ben kialakított bírósági szervezet több szempontból diszfunkcionálisan működik, ezért a szabályozás területén is változtatásra van szükség. Joggal vetődik fel tehát a kérdés, hogy miért a közigazgatási bíróság önállóságát tartja inkább szabályozandó kérdésnek a jogalkotó, mintsem az egyébként szinte már köztudomású ténynek számító problémák miatt a bírósági rendszer reformját.

⁴ Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjog tanszékének javaslata In http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/miskolci_egyetem.pdf

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottsághoz megküldött javaslatok közül a Miskolci Egyetem és a Professzorok Batthyány Köre foglalkozik a közigazgatási bírósokadás kérdésével. A javaslatok szükszavúak, indoklás, vagy célokát jellemzően nem tartalmaznak, a változtatás szükségességére nem adnak választ.

A Miskolci Egyetem oktatója, Dr. Paulovics Anita⁵ szerint az önkormányzati jogalkotás törvényességének felülvizsgálatát egy független közigazgatási bírósághoz kellene utalni, véleménye szerint azonban „Nyilvánvaló ugyanakkor az is, hogy ezzel a törekvéssel szemben számos szakmai, társadalmi, gazdasági és politikai érv sorakoztatható fel.” Dr. Torma András⁶ még ennél is szükszavúbban intézi el az indoklás, az általa elképzelt demokratikusan és hatékonyan működő államszervezetben megtalálható „[...] egy törvényesen, gyorsan és megalapozottan ítélező, nyitott, átlátható, hatékony bírósági rendszer, ide értve egy szervezetileg is önálló közigazgatási bíróságot...”

A Professzorok Batthyány Köre,⁷ egyfajta ceterum censeo-ként, az új alkotmánnyal kapcsolatos javaslatának utolsó bekezdésében javasolja a közigazgatási bírósok felállítását. A szerzők a javaslatban, ha nem is kellő részletességgel, de konkrétan megjelölik azt a problémát, társadalmi helyzetet, amelynek megoldására szerintük az önálló közigazgatási bírósok lenne a leginkább alkalmas. A közigazgatási bírósok egyfelöl a közvagyon és a közigazgatás sérelmére elkövetett cselekmények semmibevétele ellen szolgálna megoldásként, másfelöl megakadályozná a pártok hatalmi túlkapásait is, ha államhatalmi vagy államigazgatási szervekre kívánnak nyomást gyakorolni, és nem utolsó sorban pedig a bírósok hatalmas lépés lenne a jogállamiság terén. A Kör véleményében megjelenik már egyfajta helyzetelemzés, azoknak a területeknek a megjelölése, amelyek szerintük nem megfelelően szabályozottak, az indoklás azonban itt is elmarad, azaz, hogy miért éppen a közigazgatási bírósok szervezeti különállása révén oldhatná meg a jogalkotó ezeket a problémákat.

2 Jogállam külön közigazgatási bírósok nélkül?

A közigazgatási bírósok létrehozásának egyik alapvető érve a jogállamiság követelménye, amely az alkotmányozási eljárásban beterjesztett és már hivatkozott javaslatok szerint is a közigazgatási bírósok szervezeti különállásának szükségességét igazolja.

⁵ Prof. Dr. TORMA ANDRÁS: Új Alkotmányt a Magyar Köztársaságnak. In http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/torma_andras.pdf

⁶ Professzorok Batthyány Körének javaslata In http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/prof_batthyany_kore.pdf

⁷ Eötvös Károly Közpolitikai Intézet: Jogállamfigyelő, rendszeres jelentés a jogállamiság állapotáról. In <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=321>

A posztoszocialista társadalmak esetében, a rendszerváltás ténye jelentősen befolyásolta a jogalkotás alakulását, a '90-es évek első felében, sőt valójában, amennyiben az igazságszolgáltatás szabályozását nézzük hazánkban, akkor a '90-es években mindvégig egyfajta intézményi jogalkotás zajlott. Magyarország az intézményi jogalkotás keretében alakította ki a demokratikus, jogállami berendezkedés szabályozását, és hozta létre az ezt biztosító intézményeket. Az intézményi jogalkotás során a jogállami működés feltételeinek megteremtése volt a cél. Az intézményi jogalkotás Magyarországon a 2000-es évek elejére befejeződött, maga a jogállami forradalom ezzel lezárult, a Magyar Köztársaság pedig jogállammá vált.

A jogállam absztraktsága következtében egyszerre nehéz és könnyű is meghúzni azt a határt, ahol a jogalkotó hátra dőlhet és kijelentheti, hogy a mű készen van, az alkotó megpihenhet. Könnyű feladatnak tűnik akkor, ha megnézzük, hogy ma Magyarország nem csupán az Európai Unió tagja, hanem egy olyan intézmény- és jogrendszerrel rendelkező ország, amely megfelel a jogállamiság alapelveinek. Nehéz a feladatunk viszont akkor, ha a jogállamiságot magát szeretnénk definiálni.

Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet egy ún. jogállamiság-indexet⁸ hozott létre, amely a felkért szakértők válaszai alapján a magyar közhatalom jogállamiságának mértékét egy egytől-tízíg terjedő skálán mutatja meg. A jogállamiságot a közhatalommal szemben felállított követelményrendszer alapján mérjük, amely átfogja a jogállamiság általunk legfontosabbnak tartott értékeit, számon kérve azokat a mindenkori közhatalom gyakorlóin. Ezek az értékek a következők: az alkotmányvédelem és alapjogvédelem elért szintje nem csökken, a közhatalom független intézményei a parlamenti többség és a kormányzat befolyásától mentesen működnek, a közhatalom gyakorlását pedig a független intézmények folyamatos kontrollja legitimálja, parlamentáris rendszer határozza meg az ország alkotmányos berendezkedését, a közhatalom gyakorlása átlátható, és az azt gyakorló személyek és szervezetek számon kérhetőek, a sajtó és a média politikai befolyástól mentesen működik, minden ember individuumként és a közössége részeként is egyenlő méltósággal rendelkezik. A közigazgatás szempontjából a jogállamiság követelménye tehát a közhatalom gyakorlásának független intézmények általi folyamatos kontrolljában ölt testet.

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy az intézményi jogalkotás befejeztével a jogalkotás nem zárul le. A jogalkotási folyamat szakaszolása alapvetően a demokratikus intézményrendszer kialakításával függ össze, a jogállami rendszert kiépítő jogalkotásnak, az elválasztása az azt követő jogalkotástól csak és kizárólag azokban a társadalmakban értelmezhető, ahol nem organikus fejlődés nyomán, folyamatos jogfejlődés következtében beszélhetünk a jogállam létrejöttéről. A

⁸ GYÁNI GÁBOR: *Posztmodern kánon*. (Európai iskola sorozat) Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 2003.

posztszocialista országok esetében a diktatúra, illetve megkésett modernizáció következtében állhatott elő az a helyzet, hogy rövid idő alatt kellett egy nagy-szabású jogalkotási dömping keretében a jogállamiság szabályozási feltételeit kialakítani.

A jogállami rendszert kiépítő jogalkotás befejezésével a jogalkotás normál, általános üzemmódban működik tovább. Amikor a jogállami kritériumoknak megfelelő alapvető intézmények és jogszabályok már rendelkezésre állnak, a jogalkotás célja, a szabályozás indoka a továbbiakban már nem a jogállamiság kialakítása, hanem az, hogy az adott területen valamilyen okból a szabályozás jobb, hatékonyabb legyen.

A jogállam egyik alappillérenek számító igazságszolgáltatás területén az eddig egységes rendszerben működő bíróságok szervezeti átalakítása strukturális változást jelent. A külön közigazgatási bíróság felállítása értelemszerűen a jelenlegi bírósági szervezetrendszer megbontását vonja maga után. Strukturális változtatásra egy jogállamban is szükség van. Önmagában azonban az az érv, hogy erre a jogállamiság érdekében van szükség, alapvetően elégtelennek tűnik. A jogállamiságnak nincs olyan kritériuma, amely szerint a közigazgatás esetében csak egy szervezetileg elkülönült bíróság lenne képes a közigazgatás feletti kontrollt hatékonyan megvalósítani. A közigazgatás tekintetében a jogállamiság feltétele az, hogy a közigazgatás tevékenysége pártatlan és független kontroll alatt álljon. A kontroll többféle lehet (alkotmánybírósági, ombudsmani), de központi eleme a független bíróság eljárása. Az a lehetőség, hogy a közigazgatás tevékenysége során hozott jogsértő közigazgatási határozat a független, és pártatlan igazságszolgáltatás előtt megtámadható, megteremt a közigazgatás feletti kontroll jogállami feltételét. A szervezet különállása, vagy az egységes bírói szervezetrendszeren belüli elhelyezkedése lényegi kérdés, de a jogállamiságot ténylegesen nem befolyásolja.

3. Reflexiók a közigazgatási bíróság történeti modelljéről

A bíróság felállítása melletti érvek sorában a jogállamiság mellett a kulturális örökség, a hagyományok folytatása az, amely jelentős szerepet játszik még, hiszen a közigazgatási bíraskodásnak Magyarországon van hagyománya, 1896-tól egészen a kommunista diktatúráig a közigazgatási bíraskodást szervezetileg önálló bíróság látta el hazánkban.

A jogalkotást egyre erősödő hullámokban éri az a kihívás, hogy – éppen a magyar történelmet jellemző megszakítottságok következtében – a korábbi jogintézményeket, elnevezéseket a történelmi örökségre hivatkozva újból bevezesse. Veszélyes és ingoványos talaj ez, amelyre csak komoly körültekintéssel és felelős szakmai gondolkodással érdemes rálépni, mert, ahogy Gyáni Gábor

Hayden White- nyomán írja, a történelem egy gondolati konstrukció.⁹ Ha pedig a múltat, mint gondolati konstrukciót vizsgáljuk, akkor szembe kell néznünk az adott korszakból örökölt diskurzussal, annak gondolatiságával, a használt fogalmak különböző konnotációival is. A kulturális örökséghez mindig jobb egyfajta kritikai szemlélettel viszonyulni, a múlt üzenete ugyanis sokszor nem olyan egyértelmű, mint első látásra gondolnánk.

Önmagában az a tény, hogy korábban a közigazgatás feletti kontrollt egy szervezetileg elkülönült bíróság gyakorolta hazánkban a jelenkori jogalkotás számára nem feltétlenül kell, hogy jelentsen valamit. Ahhoz, hogy a múltat értelmezzük, figyelembe kell vennünk a tényeket, de a tényeket nem az egészből kiragadva, hanem jelen esetben a teljes igazságszolgáltatás korabeli struktúráját szemlélve kell megfigyelnünk.

A dualizmus igazságszolgáltatással kapcsolatos jogalkotását egy két lépcsőben végrehajtott reformsorozat határozta meg. Az első lépcsőben létrejött a független magyar igazságszolgáltatás, elválasztva a közigazgatást és a bírói hatalmat. A bírói hatalom különválasztása értelemszerűen maga után vonta a bírósági szervezet kialakításának szükségességét, valamint az ügyészi szervezet létrehozását. Az első reform időszak jogalkotását az ügyvédekről és a közjegyzőkről szóló törvények megalkotása jelentette. A második reformidőszakban történt az ítélőtáblák decentralizációja és az önálló közigazgatási bíróság kialakítása is. A közigazgatási bíróság felállítása azonban nem abban a tekintetben nevezhető reformnak, hogy szervezetileg elkülönült a rendes bíróságoktól, hanem azért, mert a polgárosodó és egyben demokratizálódó Magyarországon 1896-ig a közigazgatás felett nem létezett tényleges független kontroll. 1869-ben ugyanis, amikor az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elkülönült egymástól, a közigazgatás tevékenysége alapvetően ellenőrzés nélkül marad. A közigazgatási bíróság valódi jelentősége, bár szervezetileg valóban elkülönült a rendes bíróságoktól, nem szervezeti különállásában érhető tetten, hanem abban, hogy lehetőséget biztosított a közhatalmat gyakorló közigazgatás feletti független kontrollra.

A tények kiragadott, és egy bizonyos nézőpontból történő kiválasztása és elemzése eltakarhatja a fenti folyamatot a jelenkori jogalkotó szeme elől. Valójában 1896-ban nem a közigazgatási bíróság szervezeti elkülönülése volt jelentős lépés, hanem magának a közigazgatási bírászkodásnak a létrejötte. Ebben az értelmezési keretben pedig máris megkérdőjeleződik az önállóság jelentősége. A jelenkori változtatás ugyanis egy létező és jól, vagy rosszul, de működő közigazgatási bírászkodás rendszert érintene, ahol a különálláshoz való visszatérés nem több, mint csupán szervezeti kérdés.

⁹ ANTAL TAMÁS: *Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéltáblák, bírói jogviszony, esküdtszék.* (Dél-Alföldi évszázadok 23) Szeged, 2006.

II. A jelenlegi szabályozás tapasztalatai

I. Hatékonyabb lehet-e az új szabályozás?

Nemcsak akkor beszélhetünk normarögtönzésről, amikor a jogszabályok olyan gyorsan változnak, hogy ahhoz sem a társadalom, sem a jogalkalmazás nem tud hatékonyan alkalmazkodni, hanem abban az esetben is, ha a jogalkotás folyamata átgondolatlan és kapkodó, az új jogszabályok pedig nem illeszthetők problémamentesen a jogrendszerbe. A koncepció nélküli jogalkotás, az átszervezések végeláthatatlan folyamata, a jogszabályi koherencia hiánya pedig oda vezethet, hogy az új szabályozás nemhogy nem növeli a szabályozás hatékonyságát, hanem épp ellenkezőleg, csökkenti azt. A normarögtönzés tehát alapvetően diszfunkcionális, hiszen a szabályozás irracionálisát, a működési zavarok újratermelését eredményezi.

A közigazgatási bíráskodás jelenleginél hatékonyabb működésének biztosítását a gyors, ésszerű és nem utolsó sorban szakszerű bíráskodás feltételeinek megteremtése jelenti. Nyilvánvaló, hogy a hatékonyabb működés felé a jelenlegi szabályozási környezet elemzésén, és a problémák feltárásán keresztül vezet az út. Szükség van a statisztikai adatok, az ügyteher, bírói létszám, ügytípusok szakmai elemzésére, hiszen ez adja a kiindulópontot ahhoz, hogy a jogalkotó meghatározza, hogy minél kíván gyorsabb, ésszerűbb, vagy épp szakszerűbb bíráskodást kialakítani. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó jelenlegi bírósági hatáskör vizsgálata mellett azonban az új hatáskörök elemzésétől sem lehetséges eltekinteni. A jogalkotónak mérlegelnie kell, hogy valóban az új bíróság a legalkalmasabb szervezeti forma-e az adott hatáskör elvégzésére. A hatáskörök újraszabályozása csak abban az esetben lehet megfelelő jogalkotói eszköz, ha ez az adott feladat, tevékenység hatékonyabb ellátását eredményezi. Az új hatáskörök azonban nemcsak az új bíróság működésére nézve meghatározóak, hanem azoknak a szervezeteknek a jövőbeni működését is befolyásolják, ahonnan a jogalkotó elvonja ezeket. Mi történik például, ha egy szervezettől annyi hatáskört von el a jogalkotó a közigazgatási bíróságra telepítve azokat, hogy ezzel a kiinduló szervezet struktúráját is alapjaiban változtatja meg? Az új közigazgatási bíróság hatáskörének pontos meghatározása elengedhetetlen továbbá a szervezeti struktúra kialakításához, hiszen a feladatokhoz kell a szervezeti felépítésnek igazodnia. Ugyanakkor a hatáskörök mennyisége és jellege a bírói kar létszámát tekintve is irányadó információ kell, hogy legyen.

A jogalkotónak a hatáskör és létszám kérdésein túlmenően, illetőleg éppen azok következtében foglalkoznia kell az igazságszolgáltatás rendszerével is. Kétségtelen ugyanis, hogy a jelenlegi egységes rendes bírósági rendszer szabályozására befolyással lesz a közigazgatási bíróság létrehozása. A jogállami-

ság kritériumának megfelelő közigazgatási bíróságnak a rendes bíróságokhoz hasonlóan függetlennek kell lennie, és egyben a bírósági igazgatás jelenlegi modelljéhez is illeszkednie kell. Az új szabályozás kialakítása nem járhat a jelenlegi, bár problémákkal küzdő, de alapjaiban működőképes belső igazgatási rendszer esetleges külső igazgatássá alakításával.

A bírósági szervezetrendszer megbontása felveti a bírói kar rekrutációjának kérdését is. A megnövekedett hatáskörök következtében a közigazgatási bíróság létszáma vélelmezhetően meg fogja haladni a jelenlegi körülbelül százfős közigazgatási bírói létszámot. A hatékonyságot alapjaiban kérdőjelezi meg a bíróság felállítása akkor, ha a bírói létszám növelése átgondolatlanul történik. Amennyiben elfogadjuk azt a szakmai érvet, miszerint a közigazgatási bírói kar egyik problémája, hogy hiányzik a szakmai szervezet, a bírói életpályán pedig nincs speciális közigazgatási szakjogi képzés, akkor egy elhamarkodott és megfelelő képzés nélküli létszám bővítés esetében ez a probléma mintegy hatványozottan fog érvényesülni. A jogalkotó dönthet úgy is, hogy nem a bírói kart, hanem a közigazgatást tekinti az új bíróság rekrutációs bázisának, ez az irány azonban a bírói függetlenség érvényesülését kérdőjelezi meg.

A közigazgatási bíráskodás jelenlegi szabályozását sokan¹⁰ bírálják azért, mert a hazai jogrendben nem létezik külön közigazgatási perjogi törvény. Eltérésekkel, de a polgári peres eljárás szabályai az irányadóak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata esetében is. Hack Péter¹¹ éppen arra hívja fel a figyelmet a büntetőeljárás kódex és az igazságügyi szervezet kapcsolatát vizsgálva, hogy amennyiben a jogalkotó előbb hozza létre a szervezetet, mint a szervezet tevékenységét meghatározó eljárási szabályokat, úgy veszélybe sodorja a szabályozás eredményes kimenetelét. Az eljárási szabályok ugyanis jelentős mértékben hatnak a szervezeti struktúra jellegére, de a létszám, a humán erőforrás kérdését is meghatározzák. Esetünkben tehát nemcsak a közigazgatási bíróság hatáskörével, szervezetrendszeren belüli elhelyezkedésével kapcsolatos problémák, de az eljárási szabályok hiánya is megkérdőjelezi az új szabályozás hatékonyságát.

Jól látható, hogy a jogalkotó koncepció nélkül döntött a közigazgatási bíróság felállításáról, sem a bíróság hatásköre, feladatai, a közigazgatási bíráskodás új eljárási szabályai, sem a szervezet struktúrája nem tisztázottak. A jogalkotási eljárás ilyen súlyos hiányosságai következtében a jelen helyzetben semmiféle tény nem támasztja alá azt a jogalkotói reményt, hogy egy új közigazgatási bíróság a jelenleginél hatékonyabban látná el a korábbi, illetve – az egyébként

¹⁰ Többek között: KOZMA GYÖRGY: A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon. *Magyar Jog* 2010. június, 328–333.

¹¹ HACK PÉTER: *A büntetőhatalom függetlensége és számonkérhetősége*. Budapest: Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, 2008, 275–288.

csak szakmai-tudományos elemzésekben felmerülő, de a jogalkotás során nem látható – új hatásköreit.

2. Normakontroll és ítélkezés

A közigazgatási bíráskodással kapcsolatban nem kerülhető meg a jogalkalmazás, a bíróságok jelenlegi ítélkezési gyakorlatának problémája. Jelenleg a hazai bíróságok egyedi ügyekben járnak el, az ítélkezés és a normakontroll független egymástól. Míg a bíróságok végzik az egyedi ügyek elbírálását, addig a normakontroll feladata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A két tevékenység nagyban különbözik egymástól, az ítélkező bíró a törvénynek van alárendelve, azaz a hatályos szabályozás alapján hozza meg döntését, a normakontroll során az Alkotmánybíróság éppen az adott jogszabály alkotmányosságát vizsgálja felül.

A jogalkotó a közigazgatási bíróság egyetlen új hatáskörét nevezte meg konkrétan, mégpedig az Alkotmánybíróság által eddig gyakorolt önkormányzati normakontroll tevékenységét. Joggal merül fel tehát a kérdés: hogyan fogja majd a jelenlegi bírósági szervezetben szocializálódott bíró a normakontroll feladatát ellátni?

Egy közelmúltban végzett kutatás¹² az Alkotmány rendes bírósági alkalmazásának problémájával foglalkozva azt állapította meg, hogy „[...] a bíróságok nem reagálnak a peres felek által felvetett alkotmányossági aggályokra. A normakontroll eljárás iránti kezdeményezések elutasítását a bíróságok nem indokolják, a fellebbezésekben és felülvizsgálati indítványokban megfogalmazott alkotmányossági érvek nem jelennek meg a felsőbb bíróságok határozataiban.”¹³ A hazai bíróságok tehát ritkán, és leginkább csak díszítőelemként hivatkoznak az Alkotmányra. A kutatás eredményei arra is rámutattak, hogy a bíróságok alapvetően idegenkednek az alkalmazandó jogszabályok kritikus megközelítésétől. A rendes bíróságok formalista attitűdje következtében a bírák az esethez legközelebb eső jogforrásra hivatkozva hozzák meg döntésüket. A bíróságokat a formalista, textualista jogértelmezés jellemzi, a jogszabályokat szövegszerűen, a szélesebb kontextus vizsgálatának mellőzésével értelmezik, a kritikai szemlélet pedig hiányzik szinte a teljes jogalkalmazásból.

A közigazgatási bíróság új hatásköre mindezek következtében éles ellentétben áll a rendes bírósági szervezet jelenlegi szervezeti kultúrájával és a bírói attitűddel. A hatáskör egyik szervezettől a másikra történő telepítésekor a

¹² D. TÓTH BALÁZS – ENYEDI KRISZTIÁN – HALMAI GÁBOR – NÉMETH ATTILA – POLGÁRI ESZTER – SÓLYOM PÉTER: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában. In FLECK ZOLTÁN (szerk.): *Bíróságok mérlegen. II.* Budapest: Pallas Kiadó, 2009, 75–179.

¹³ FLECK i. m. 162.

jogalkotó figyelmen kívül hagyhatja ugyan a szervezeti kultúrát, a szervezet tagjainak attitűdjeit, kérdéses azonban, hogy egy ilyen változtatás mennyiben járul hozzá a hatékonyabb működéshez. Amennyiben az önálló közigazgatási bíróság az önkormányzati normakontroll feladatát is ellátná, úgy az eddig szigorúan a törvénynek alárendelt bírótól olyan szerepet várnak el, amelyre senki, sem az egyetemi képzésben, sem a bíróságon nem készítette fel.

III. Diagnózis – Hatékony jogalkotás nélkül nincs jó szabályozás

A jogalkotási folyamat nem öncélú, a jogalkotás egyes lépései pedig nem kerülhetők meg anélkül, hogy ne egy kapkodó és ezzel együtt rögtönző normaalkotásba torkoljon a folyamat. Amennyiben a jogalkotó nincs tekintettel a jogalkotási eljárás logikájára, kihagyja annak egymást követő lépéseit, úgy vélhetően egy kaotikus, a jelenleginél rosszabbul, kevésbé hatékonyan működő szabályozást és intézményi rendszert fog létrehozni.

Az alkotmányozási folyamatban az önálló közigazgatási bíróság felállítása mellett felhozott érvek elégtelennek tekinthetők, nem került elő olyan, a változás szükségességét igazoló indok, amely alátámasztaná a szervezeti elkülönülés szükségességét. A jogállamiság követelménye nem állja meg a helyét, hiszen önálló közigazgatási bíróság nélkül is létezhet jogállam. A közigazgatási bíróság önállóságának visszaállítása a múlt örökségére való hivatkozással pedig éppen annak félreértését jelenti. A múlt öröksége ugyanis nem a szervezeti különállásban mutatkozik meg, hanem a közigazgatás feletti bírói kontroll megteremtésében.

A nem végiggondolt jogalkotás oda vezethet, hogy az új bíróság felállítása nem hatékonyabbá teszi a közigazgatási bíraskodást, hanem további problémákkal terheli meg a jelenlegi helyzetet. A közigazgatási bíróság felállítása az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság részkonceptiója alapján már eldöntött tény, mindehhez képest a rendes bíróságok és a közigazgatási bíróság viszonyát, a bíróság hatásköreit, személyi állományát, az új eljárási szabályokat mindmind homály fedi. A jogalkotás komplex folyamat, a tanulmányban felvetett problémákat és kérdéseket figyelmen kívül hagyhatja a jogalkotó, de ezzel nem tesz mást, mint a szabályozás hatékonyságát sodorja veszélybe.

IV. Javaslatok – Azért változtassunk, mert szükséges, és ne azért, mert lehet

A tanulmány logikáját követve, nem javasolhatok mást, mint a minőségi jogalkotás megvalósítását.

Jelenleg úgy tűnik, hogy több kockázatot és problémát rejt magában a szabályozás változtatása, az önálló, a szervezetenként elkülönült, vagy egy valamiképpen a bírósági rendszerbe integrált – közigazgatási bíróság, létrehozása, mint akár a jelenlegi szabályozás változatlanul hagyása. Kérdéses, hogy a jogalkotó átgondolta-e az önálló közigazgatási bíróságról szóló döntése előtt, hogy milyen következményei lehetnek egy rosszul, nem hatékonyan érvényesülő új szabályozásnak. Mi történik, ha a jelenleginél lassabban, ésszerűtlenebbül, vagy esetleg kevésbé szakszerűen fog az új bíróság működni. Mindenféleképpen diszfunkcionális az a szabályozás, amely úgy próbálja meg a felmerülő problémákat megoldani, hogy közben több kárt okoz, mint használ. Az orvosi hivatás alapját képező hippokratészi eskü alapelve talán a gyógyításon kívül a jogalkotás folyamatára is érvényes lehet: *primum non nocere!*

KÖZIGAZGATÁSIBÍRÁSKODÁSÉSEGYLEHETSÉGES ÚJ BÍRÓSÁGI SZERVEZETI MODELL

VARGA ZS. ANDRÁS
tanszékvezető egyetemi docens, PPKE JÁK

A közigazgatás jogorvoslati kontrollját legegyszerűbben úgy definiálhatjuk, mint a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések (vagyis nem általában a közigazgatás) eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát a feltárt hiba orvoslása érdekében, az eljárás vagy a döntés felülbírálatának (azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének) jogával. A közigazgatás jogalkalmazói kontrolljának alanyai és az általuk alkalmazott eszközök a jogorvoslat kiemelkedő jelentősége mellett sem azonos súlyúak. E körben érdemes figyelemmel lenni az általánosnak tekinthető európai gyakorlatra. Az Európa Tanács Jogi Igazgatósága 1996-ban tette közzé Közigazgatási Kézikönyvét,¹ amely a közreműködésével létrejött egyezmények, határozatok, ajánlások és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogára épül. Célja a jogbiztonság növelése a közös európai közigazgatási anyagi és eljárási szabályok, valamint az ezek érvényesülését garantáló igazgatási és bírósági rendszert leíró ‘sablon’ mint modell közrebocsátása által.² A Kézikönyv szerint a közigazgatás kontrolljának három alapvető formája a belső, a bírósági és az ombudsmani út, amelyek alkalmas eszközök lehetnek a közigazgatás anyagi és eljárási követelményeinek érvényesítése érdekében.

A legfontosabb jogorvoslati eszköz a *bírói út*, amely a jogállam (vagy angolszász változatban: a joguralom) és az emberi jogok védelmének lényegi eleme,³ mégpedig három okból. Ezek: az összes természetes és jogi személy jognak való alávetettsége, a jogok és kötelezettségek megismerhetősége minden jogalany számára, valamint annak biztosítása, hogy a jog érvényesülését független

¹ *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons, A Handbook*. Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996, 34. (a továbbiakban: Kézikönyv)

² Kézikönyv 356.

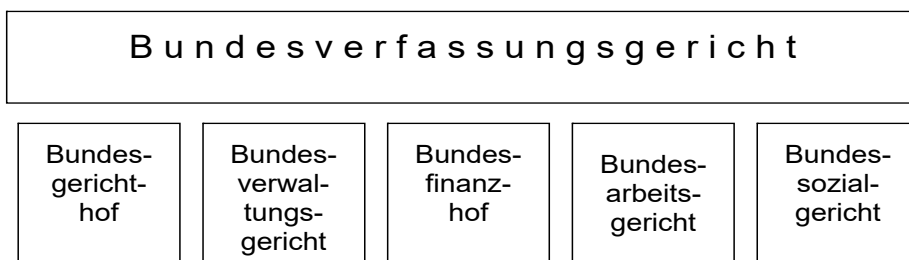
³ Kézikönyv 29.

bírók ellenőrizték, akik kikényszeríthető döntéseket hoznak.⁴ A közigazgatási döntések bírói kontrollja kiterjedhet a döntéssel szemben előterjesztett kifogás teljes terjedelmére, de feltétlenül ki kell terjednie legalább a döntés törvényességére. A bírói eljárásnak tisztességesnek, ésszerű tartamúnak kell lennie, melynek során pártatlan és nyilvános meghallgatást kell biztosítani a feleknek. Az eljárás nélkülözhetetlen eleme a hatékony végrehajtás, amely magában foglalhatja a közigazgatási döntés megsemmisítését, valamely lehetséges döntés megtiltását, vagy meghatározott döntésre kötelezést. Hasonlóan lehetővé kell tenni a bíró számára a kártérítés megítélését, vagy az okozott hátrány más módon történő orvoslásának elrendelését, és az eszköztárba tartozhat az ideiglenes védelem (hazai terminussal: ideiglenes intézkedés) biztosításának lehetősége is. A bírósági felülvizsgálat eredményeként hozott döntésnek tartalmaznia kell az indokokat, valamint – ha ilyennek egyáltalán helye van – meg kell jelölnie az igénybe vehető jogorvoslat módját.⁵

A bírói kontroll szervezeti megoldása választja el (vagy legalábbis választotta el az eredeti modellek idején) a jogállam francia (avagy kontinentális, napóleoni-rendszerű) és angolszász modelljét. A francia konstitucionalizmus a közigazgatást védte a „rendes” (azaz a polgári és a büntető ügyekben ítélkező) bíróságoktól, és kontrollját a végrehajtó hatalom szervezetén belül alakította ki, míg az angol megoldás éppen ellenkezőleg, a közönséges jog (common law) alapján eljáró rendes bíróságok állami eljárásokra is kiterjedő iurisdictiojában látta a jogállam biztosítékát.⁶

I. Európai közigazgatási bírósági modellek ma

A XIX. század két közigazgatási bírósági modellje a XXI. század elejére jelentősen közeledett egymáshoz.

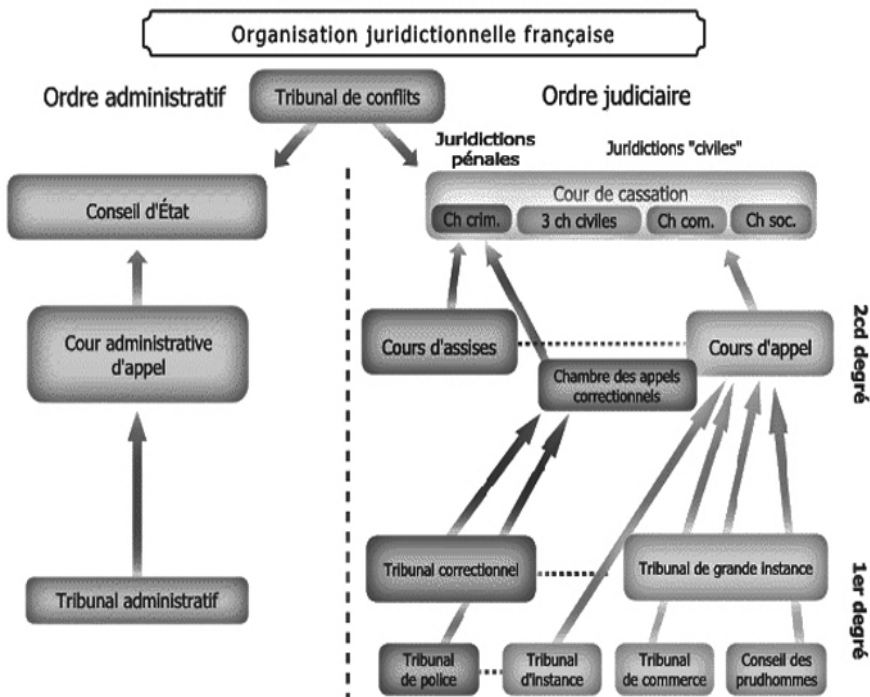


⁴ Kézikönyv 8.

⁵ Kézikönyv 31–33.

⁶ Ld. PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest: Logod Bt., 2002, 49–50.

Egyrészt a napóleoni modellt átvevő (és tökéletesebb elkülönítést megvalósító) országok – elsőként Németország, Ausztria (és Magyarország), majd (a rendes bíróságoktól kevésbé mereven elválasztott közigazgatási bírászkodást működtető) Olaszország, Spanyolország, Svájc⁷ – önálló, a „rendes” bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságot hoztak létre (és esetenként a hatásköröket további különbíróságok között osztották meg)⁸. A minta-adó Franciaország ugyan a saját kontroll-szervezetét – amelynek élén a Conseil d’Etat, az Államtanács áll – nem nevezi ugyan bíróságnak, azonban felruházta mindazokkal az ismeretekkel, amelyekkel egy bíróság rendelkezik: a közigazgatás (és az állam) egyéb szerveitől függetlenül működik, és jogosult felülvizsgálni a közigazgatási döntéseket.⁹

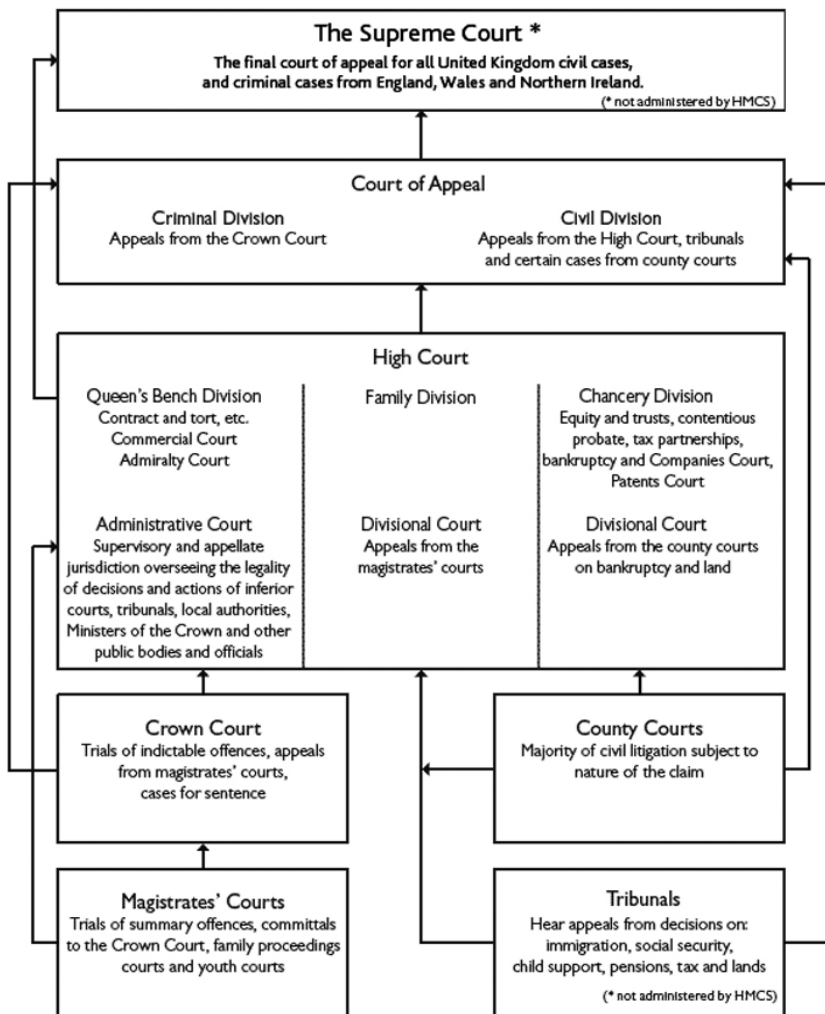


⁷ Ld. ZELLER JUDIT: Svájci Államszövetség. In CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest: HVG ORAC, 2007, 162.

⁸ Példaként elég Németországra hivatkozni, ld. ZELLER JUDIT: Német Szövetségi Köztársaság. In CHRONOWSKI – DRINÓCZI i. m. 122.

⁹ A német modell ábrázolásának forrása: *Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland*. München–Bonn: BVWS–BaVWB, 1994, 128. A francia modell ábrázolásának forrása: <http://www.les-infostrategies.com/article/0511119/l-organisation-juridictionnelle-francaise>

A másik történeti ág, az egységes angol bírósági modell (amely valójában soha nem volt teljesen egységes, mivel igen sok bíróság-szerű törvényszék, Tribunal működött, amint ezt Patyi András kimutatta)¹⁰ az ezredfordulót követően feladta különállóságát, és új néven kezdte meg működését – ugyan nem a legfelső szinten, hanem a High Court részeként – mint Administrative Court (amely korábban a Queen’s Bench Divisionként volt ismert).¹¹



¹⁰ PATYI (2002) i. m. 77–81. A brit modell ábrázolásának forrása: <http://www.hmcs-judicial-service.gov.uk/aboutus/structure/index.htm>

¹¹ CHRONOWSKI NÓRA: Nagy Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. In CHRONOWSKI–DRINÓCZI i. m. 180.

Nincs okunk tehát kételkedni Patyi András véleményének helyességében, aki a közigazgatási bíráskodás Martonyi János négyes osztályozásából (angolszász típusú rendes bíróságok; francia típusú különleges közigazgatási szervek; német-osztrák típusú elkülönült közigazgatási bíróságok; mediterrán országokra jellemző vegyes rendszer)¹² egyre inkább a harmadik kategóriát, az elkülönült közigazgatási bíróságok modelljét tekinti meghatározónak.¹³ Hozzátesszük azonban, hogy ennek a modellnek a terjedése – és meghatározóvá válása – nem jelenti azt, hogy minden érintett országban a bírósági szervezet minden szintjén bekövetkezne az elkülönülés. Az ehhez a modellhez sorolt egyes országok esetén csak alsóbb szinteken működnek önálló közigazgatási bíróságok, a bírósági szervezet csúcsán egységes intézményt találunk, míg máshol – nyilván mindenekelőtt Németországban és Ausztriában – a legfelsőbb szinten is önálló a közigazgatási bíróság.

A tényleges szervezeti modelltől függetlenül alkotmányos jelentősége annak van, hogy lehetőség legyen a közigazgatás egyedi döntéseinek független bíróság általi érdemi felülvizsgálatára.

II. Magyar közigazgatási bíráskodás

Az államszocializmus állam- és ezen belül közigazgatás (az akkori egységes szóhasználat szerint: államigazgatás) modellje a közigazgatás döntéseinek bírói felülvizsgálatát mellőzendőnek találta, és a hangsúlyt a közigazgatás szervezetén belül megvalósuló kontrollra helyezte. Az Áe. eredeti szövege az 55. § (1) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy törvény, törvényerejű rendelet, illetőleg minisztertanácsi rendelet *megengedheti*, hogy az államigazgatási szerv határozatát – jogszabálysértés esetén – a bíróság előtt keresettel meg lehessen támadni. A bírói út tehát nem volt általános, annak igénybevételére csak jogszabály kifejezett felhatalmazásával nyílt lehetőség. A bírói felülvizsgálat tehát elvileg is és ténylegesen is *kivételes lehetőség volt*. Az 1981. évi Ae-novella – az Áe-t módosító és egységes szerkezetbe foglaló 1981. évi I. törvény – a korábbi szabályozást, lényegét tekintve, fenntartotta (az új szabályozás legfontosabb különbsége az volt, hogy a Minisztertanács rendeletben határozta meg a felülvizsgálható döntések körét). Hasonló volt a helyzet az önálló jogszabály alapján folytatott szabálysértési eljárással is. A bírói kontroll tehát lényegében hiányzott. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a közigazgatás törvényes működését

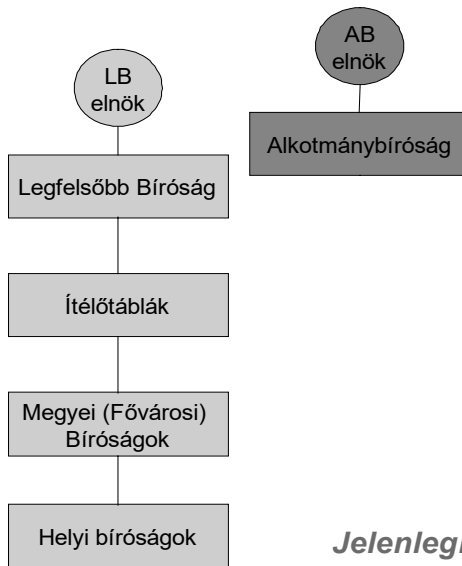
¹² MARTONYI JÁNOS: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest: KJK, 1960, 58., idézi és részletesen tárgyalja PATYI (2002) i. m. 19.

¹³ Ld. PATYI ANDRÁS: A közigazgatási működés jogi kérdései. In PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog*. Budapest: Mandamus, 2008, 59–60.

garantáló bírói kontroll hiánya az egyik nyilvánvaló igazolása annak, hogy az államszocializmus nem volt jogállamnak tekinthető.

Ez a szabályozás maradt hatályban a jogállam helyreállítását követően is, igaz, nem sokáig. Az Alkotmánybíróság ugyanis a 30/1990. (XII. 22.) AB határozatában¹⁴ az Áe-nek a Minisztertanácsot felhatalmazó rendelkezését és az ennek alapján kiadott, a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról szóló 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletet egyaránt megsemmisítette (1991. március 31-i hatállyal), megállapította továbbá, hogy az Országgyűlés a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztásával mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget idézett elő.¹⁵

Az ezredfordulóra tehát a közigazgatás bírói kontrollja – szűk körű, törvényben meghatározott kivételekkel – általánossá vált, önálló közigazgatási bíróság azonban nincs. A felülvizsgálatot a rendes bíróságok végzik – elsőfokon nagyrészt a megyei bíróságok, illetve a Fővárosi Bíróság, másodfokon az ítéletáblák, végül a Legfelsőbb Bíróság – de ezek keretében nem feltétlenül létezik önálló közigazgatási kollégium. Igen sok helyen összevont polgári-gazdasági közigazgatási kollégiumok működnek.



Jelenlegi bírósági szervezet

¹⁴ ABH 1990, 128.

¹⁵ Lásd erről Patyi András véleményét in PATYI–VARGA (2008) i. m. 52.

A hatályos alkotmányos keretek között működő bírósági rendszer tehát – ide értve az Alkotmánybíróságot is, amely a rendes bíróságoktól elkülönült, ugyanakkor bírói tevékenységet végző, vagyis dogmatikai értelemben igazságszolgáltatási szervezet

- kétszereplős („rendes bíróság” és Alkotmánybíróság);
- aszimmetrikus (a rendes bírósági szervezet mellett az Alkotmánybíróság jóval kisebb szervezeti méretű és hatáskörű);
- szeparált (az AB csak kivételesen – a jogegységi határozatok által – érinti a rendes bíróságok döntéseit).

Ennek a bírósági rendszernek nyilván vannak előnyei és hátrányai, amelyeket a legegyszerűbben táblázatos formában lehet szemléltetni:

Előnyök	Hátrányok
<ul style="list-style-type: none"> – a rendes bíróság egységes, ezért a közigazgatási, büntető és polgári ügyek legalább a Legfelsőbb Bíróságon találkozhatnak – (in abstracto) a jogról, illetve (in concreto) az egyes jogszabályi rendelkezésekről nem (vagy kisebb valószínűséggel) alakul ki eltérő értelmezés – érvényesül a jogbiztonság: a polgári, büntető, közigazgatási ügyek a Legfelsőbb Bíróságon véget érnek 	<ul style="list-style-type: none"> – kétféjű a harmadik hatalmi ág, ami állandó vetélkedést eredményez a két szervezet között – az Alkotmánybíróság csak a jogalkotást kontrollálja, az ítélezést (a jogegységi határozatokat leszámítva) nem – a közigazgatási ügyek a polgári ügyekhez hasonlóan időben elnyúlnak, ami a közigazgatási döntéseket meghozó végrehajtó hatalmat nem hatékony színben tünteti fel – széttagolt a közigazgatási bíráskodás

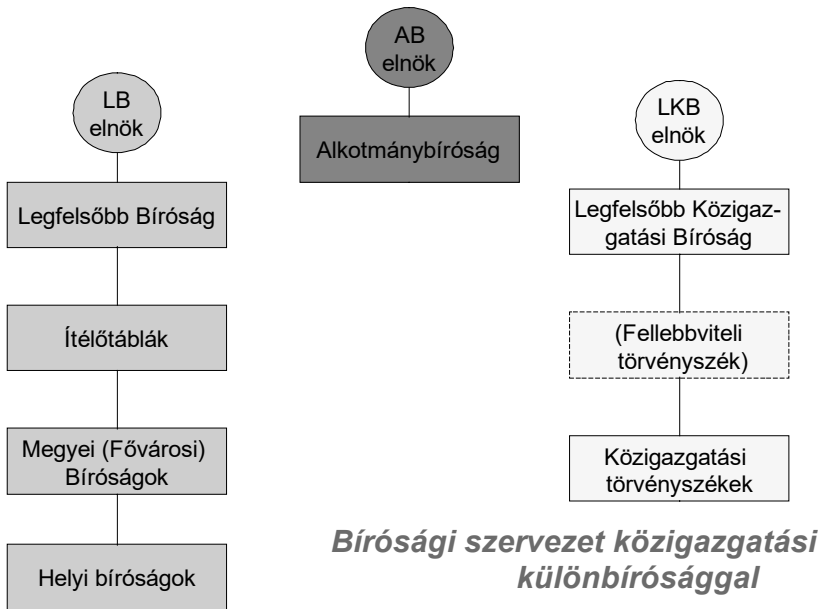
III. A közigazgatási-közérdekvédelmi különbíróság létrehozása

A szerző álláspontja szerint a közigazgatási bíráskodás jelenlegi rendszerének hátrányai kiküszöbölhetők jelentős átalakítás nélkül, az egységes bírósági szervezet fenntartása mellett is. Ezzel osztjuk Kozma Györgynek, a Legfelsőbb Bíróság kollégiumvezetőjének nézeteit,¹⁶ miszerint nélkülözhetetlen a közigazgatási ítélezés önállósodása legalább a bírói szervezet alsóbb szintjén vagy szintjein. Másféle bírói attitűdöt követel meg ugyanis a közigazgatás bírói kont-

¹⁶ KOZMA GYÖRGY: Merre tovább közigazgatási bíráskodás? *Új Magyar Közigazgatás* 2009/2, 51–55.

rollja, mint a polgári peres ítékezés. Az egységes szemlélet és joggyakorlat biztosítására pedig alkalmas lehet a közös legfelső szint.

Nem vitatjuk ugyanakkor, hogy komoly érvek szólnak a „rendes bíróságoktól” elkülönült közigazgatási bírósági szervezet létrehozatala mellett is. Kétségtelen, hogy a legtöbb európai országban (az Egyesült Királyságot leszámítva) elkülönült közigazgatási bíróság működik. Az is tény, hogy van hazai hagyománya (Királyi Közigazgatási Bíróság), és a közjogászok nagy része szinte feltétel nélkül támogatja, továbbá lehetőséget kínál a közigazgatási ügyek sajátosságuknak megfelelő kezelésére.¹⁷



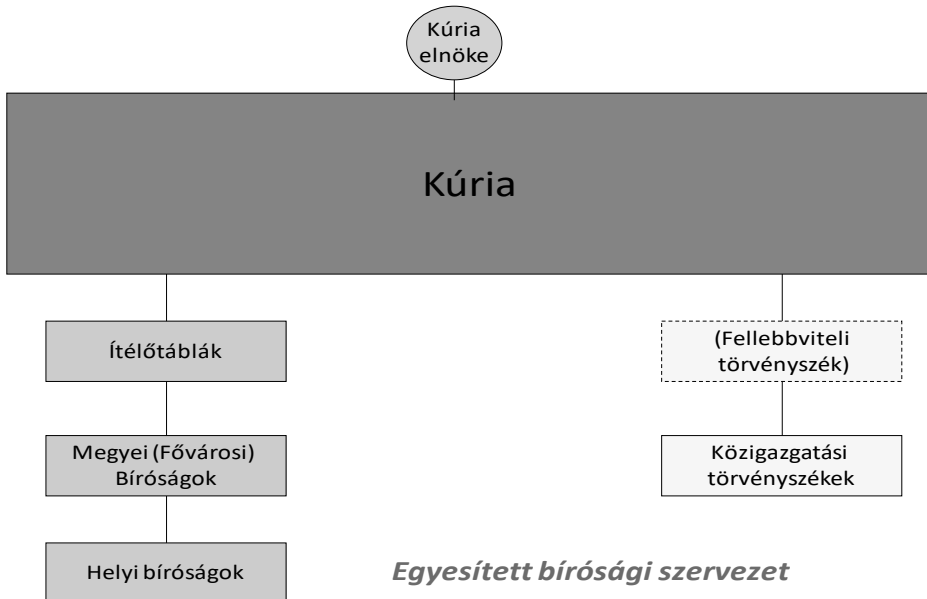
Ha azonban a közigazgatási különbírók a jelenlegi rendszerhez igazítva jönnek létre, azaz a rendes bíróságokból hasítjuk ki az új al-rendszert képező szervezetet, és párhuzamos intézményként működtetjük, akkor bizonyos előnyök mellett a jelenlegi rendszer egyes hátrányai nem küszöbölhetők ki, illetve új hátrányok is jelentkezhetnek. Az előző táblázatos bemutatást alkalmazva ezek a következők:

¹⁷ Ld. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2010.

Előnyök	Hátrányok
<ul style="list-style-type: none"> – a közigazgatási bírászkodás egységes eljárásban történhet – a közigazgatási bírászkodás felgyorsulhat 	<ul style="list-style-type: none"> – a kétfejű harmadik hatalmi ág háromfejűvé válik, ami növekvő vetélkedést eredményez – az AB változatlanul csak a jogalkotást kontrollálja, az ítélezést nem – megszűnik az igazságszolgáltatás egysége, az azonos életviszonyon alapuló közigazgatási, illetve polgári/büntető ügyek nem találkoznak, ezért – csökken a jogbiztonság

IV. Egy lehetséges új modell: az egyesített bírósági rendszer

Elképzelhető persze egy olyan új modell is, amelynek alkalmazása esetén a közigazgatási különbíróóságok létrehozatalából származó előnyök mellett a hátrányok kiküszöbölhetők, sőt, további előnyök is származhatnak a széttagoltság megszüntetése esetén, kevés „maradék” hátránnyal.¹⁸



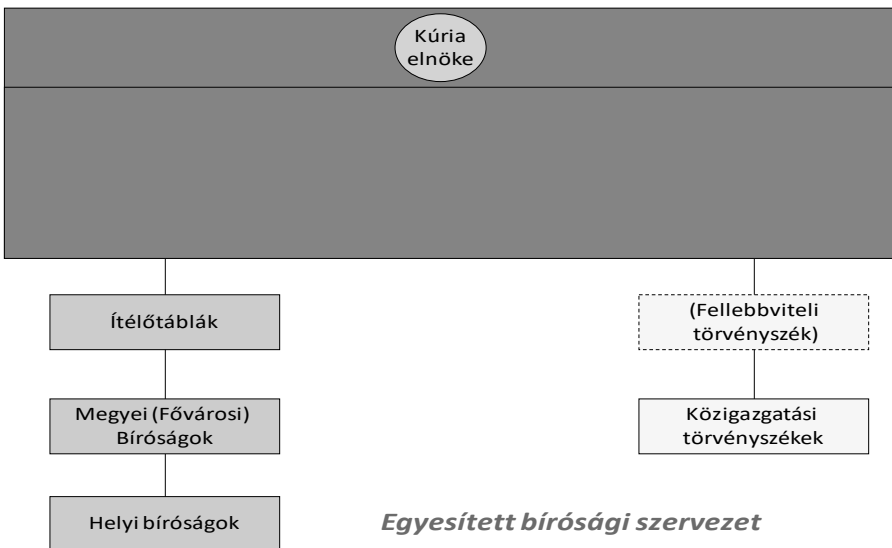
¹⁸ A modell – mint látni fogjuk – a rendes bírósági rendszer és a hatályos Alkotmány szerint önálló Alkotmánybíróság összevonásán (illetve a közigazgatási különbíróóság ezen belüli létrehozásán alapul). A gondolat nem teljesen új, felmerült már a '90-es évek közepén is. Ld. HALMAI GÁBOR hozzászólása in *Jogállam* 1994/2, 24-27.

Ez a modell a következő elemeken alapulna:

- létrejön a közigazgatási különbíróság (a „rendes bíróságokból” történő kihasítással, munkaügy nélkül),
- ugyanakkor jelenlegi formájában megszűnik az Alkotmánybíróság,
- és ezzel párhuzamosan létrejön egy egységes „legfelsőbb” ítélkezési és normakontrollt végző bíróság, amely a hagyományos elnevezést átvéve lehetne a Kúria.

Ebben a modellben az egységes Kúrián belül részben önálló testületként működne a jelenlegi Legfelsőbb Bíróság és az új Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság, illetve ez látná el a normakontrollt is (alkotmánybíráskodás). A Kúriának természetesen önálló (fő)elnökre is szüksége van, de ennek a tisztségnek a létrehozása nem jelenthet különösebb dogmatikai vagy legisztikai gondot. A legnehezebben megoldható problémát az alkotmánybíráskodási funkció jelenti, de ez sem lehetetlen. Nem lenne aggálytalan ennek a feladatnak a rendes bíróságokra bízása, mert a kontinentális magánjogi dogmatikán edzett bírák nehezen tudnák az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályokat egyidejűleg alkalmazni és felülbírálni.¹⁹ Ráadásul ehhez az eljárásjogi szabályokat igen jelentősen át kellene alakítani.

Ezért a Kúria esetén is részben külön kellene választani a rendes-bírósági és az alkotmánybírási feladatokat. A legegyszerűbben ez úgy oldható meg, ha az alkotmánybíráskodásban nem a „teljes ülés” venne részt, hanem a Legfelsőbb Bíróság, az új Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság és a Kúria (fő)elnöke, továbbá az alkotmánybíráskodás gyakorlására választott/kinevezett további 6-8 bíró.



¹⁹ POKOL BÉLA: *A jog szerkezete*. Budapest: Gondolat Könyvkiadó – Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991, 114–115.

Az így kialakított modell hatékonyságát fokozhatná egy olyan megoldás, amelyben a jelenlegi Alkotmánybíróság egyes feladatait (különösen az önkormányzati rendeletek normakontrollját) a közigazgatási különbíróság venné át (az alkotmányjogi panasz is szóba kerülhet, de ez ellen szól, ha az alkotmányjogi panasz intézményét – német mintára – a bírósági döntésekre is ki akarjuk terjeszteni, ebben az esetben ugyanis a Kúriának, mint alkotmánybíróságnak kell eljárnia).

A hatékonyságot tovább fokozhatja, ha az új közigazgatási különbíróság csak kétszintű lenne.



Természetesen a szokott módon számba vehetők ennek a modellnek az előnyei, illetve hátrányai is:

Előnyök	Hátrányok
<ul style="list-style-type: none"> – minden jelenlegi bírói feladat ellátása folyamatos marad – a polgári és büntető eljárások nem lassulnak – az új közigazgatási bírászkodás egységes eljárásban történhet – ezáltal a közigazgatási bírászkodás felgyorsulhat – a teljes bírósági rendszer egységes lesz, minden ügy találkozik a Kúrián, mint alkotmánybíróságon (nincs két-, három fej) – a Kúria a jogalkalmazást is kontrollálja 	<ul style="list-style-type: none"> – kifogásolható az Alkotmánybíróság jelenlegi szervezeti formájának megszűnése

Előnyök	Hátrányok
<ul style="list-style-type: none"> – növekszik a jogbiztonság – az egy bíróságon belüli elkülönült testületek léte nem idegen Európában, lényegében így működik az EU bírósága is – minimális költség-igény mellett hozható létre (költséget csak a közigazgatási külön-bíróságok létrehozatala igényel) 	

V. Személyi kérdések az egyesített bírósági rendszerben

Természetesen az új rendszer modellje mellett maradnak további eldöntendő kérdések, így mindenképp a személyi állomány biztosítása.

A rendes bíróságok beosztott bírói állománya lényegében változatlanul működhet tovább, a polgári és büntető ügyszakokat tehát a változás nem érinti. Az elsőfokú munkaügyi külön-bíróságok megszűnésével ezek állománya bekerül a rendszerbe (a megyeszékhelyi helyi bíróságokba). A jelenlegi Legfelsőbb Bíróság bírái automatikusan kúriai bírók is lesznek.

A rendes bíróságok „feje”, a jelenlegi Legfelsőbb Bíróság elnöke tisztségét és megbízatását a változás nagyrészt nem kell, hogy érintse, így nem okoz alkotmányossági vitákat az átalakítás, habár az „egyfejűség” érdekében a besorolását egy fokkal csökkenteni célszerű: a jelenlegi miniszterelnöki besorolás helyett miniszteri besorolással lenne indokoltabb.

A közigazgatási különbíróságok állománya részben a jelenlegi rendes-bíróságokból való kiválással, kisebb részt új bírák kinevezésével hozható létre. A közigazgatási különbíróságok „feje”, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnöke nyilván a rendes bíróságok fejével azonos rangú és kinevezésű vezető kell, hogy legyen.

A Kúria, mint alkotmánybíróság tagjai és elnöke már alaposabb megfontolást igényelnek. Két tagja, a Legfelsőbb Bíróság és Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökei e minőségüknél fogva tagjai az ebben a formában működő testületnek. Őket a Kúria mint alkotmánybíróság tagjaival azonos mechanizmus szerint, de elnöki tisztségre kellene megválasztani/kinevezni. A Kúria elnöke „örökölné” a miniszterelnöki besorolást, ő lenne az igazságszolgáltatás feje, és a Kúriát, mint alkotmánybíróságot is elnökölné (e minőségében a Legfelsőbb Bíróság és Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökei helyettesítenék, illetve ők hárman lennének a rendeletek normakontrollját végző kis alkotmánybírósági tanácsok elnökei). A Kúria elnökét a Kúria, mint alkotmánybíróság tagjaival azonos mechanizmus szerint, de erre az elnöki tisztségre kellene megválasztani/kinevezni.

A Kúria elnöke, a Legfelsőbb Bíróság és Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökei és a Kúria, mint alkotmánybíróság további 6-8 tagja tisztségét többféle mechanizmus alapján nyerheti el. Természetesen változatlanul működhet a jelenlegi mechanizmus: vagyis az Országgyűlés osztatlan jogkörben jelöli, illetve választja őket 2/3-os többséggel 6-9-12 évre, vagy 70. életévük betöltéséig terjedő időre. A rendszer azonban sokféleképpen módosítható is.

Így bevezethető osztott jogkör: a miniszterelnök vagy a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választhatja őket 2/3-os többséggel 6-9-12 évre vagy 70. életévük betöltéséig terjedő időre, illetve az a további kombináció sem elképzelhetetlen, amely szerint a miniszterelnök javaslatára az Országgyűlés 2/3-os többségű támogatása mellett a köztársasági elnök nevezi ki őket 6-9-12 évre vagy 70. életévük betöltéséig terjedő időre.

VI. Az igazságszolgáltatás külső igazgatása

Nem tartozik közvetlenül a tárgyhoz, de az új alkotmánnyal összefüggésben, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság jelenlegi rendszert nem áttörő létrehozatala, illetve a Kúriában „egységesülő” bírósági rendszer esetén is nyilván felmerül, hogy dönteni kell az Országos Igazságszolgáltatás Tanács jövőjéről. Nem túlzás kijelenteni, hogy a tisztán korporatív rendszer nem teljesen váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A költségvetési önállóság ugyan az épületek tekintetében javulást és szépülést hozott, de az egyenletes bírói munka-terhelést nem tudta megvalósítani, és a megyei elnökök korábbi túlsúlya sem szűnt meg. Vélhetően hatékonyabb megoldást jelentene az igazgatási döntések visszaadása az igazságügyért felelős miniszternek azzal, hogy – a Kúriát, mint alkotmánybíróságot leszámítva – a bírói előmenetelről választott bírói tanácsok vagy teljes ülések dönthetnének, a vezetői kinevezéseket pedig véleményezhetnék.²⁰

VII. A hiányzó láncszem: a Kúriai Főügyész

Az egységes igazságszolgáltatási rendszer kialakítása mellett rendezni szükséges a büntető igazságszolgáltatásban kulcsszerepet játszó,²¹ de Magyarországon

²⁰ Lásd: TAMÁS ANDRÁS: Bíróságok igazgatása. In SCHANDA BALÁZS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest: PPKE JÁK, 2010, 161–176.

²¹ *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to the Member States on the role of public prosecution in the criminal justice system*. Strasbourg: CoE, 2000, preambulum és 5. d. cikk.

Recommendation Rec(2000)19, Explanatory Memorandum, Commentaries on Individual Recommendations, Functions of Public Prosecutors, 1. cikk.

– és Európa országainak nagy részében²² – egyéb közjogi (közélebről közérdekvédelmi) hatáskörökkel is rendelkező legfőbb ügyész státuszát.

A közjogi hatáskörök kérdése röviden, az egyes megállapítások részletezése nélkül²³ úgy foglalható össze, hogy

- a) Az ügyészségi hatásköröknek a felügyelet fogalma köré csoportosítása nem tartható fenn. Ez a bolsevik államszerkezetbe illő, és azzal adekvát működési cél-leírás nem felel meg sem a jogállami Alkotmány rendszerének, sem az ügyészség ténylegesen ellátott feladatainak. A büntetőeljárásban a felügyelet immár csak egy, és nem is a legfontosabb az ügyész alapfeladatai közül.
- b) Az összehasonlító jogi megközelítésen alapuló európai feladat-leírás nem tudja kezelni a törvényességi felügyelet középpontba helyezését, ehelyett a közérdek érvényesítését és ennek részeként a jogvédelmet tekinti meghatározó sajátosságnak. Ennek része lehet, de csak esetlegesen, az egyes tagállamok saját hagyományai alapján a törvényességi felügyeleti típusú eljárás, de az semmiképpen nem tekinthető az ügyészi tevékenység jellemző vonásának.
- c) Az Alkotmány és az azon alapuló törvények által meghatározott konkrét hatáskörök rendszere szerint az ügyész büntetőeljárási tevékenységének célja a jogerős ítélet, ennek nélkülözhetetlen feltétele a vádemelés és a vádképviselés (mint az ügyész valóban sajátos szerepe), a nyomozás, valamint a más hatóságokkal végeztetett nyomozás felügyelete (és irányítása) a közvádlói szerep „járuléka”. A büntetőjogon kívüli tevékenység ugyan részben felügyeleti jellegű, részben azonban nem – a peres és peren kívüli eljárásokban az ügyész törvény kifejezett felhatalmazása alapján félként jár el, tevékenysége még távoli összefüggést sem mutat bármiféle felügyelettel. Az Ütv. tehát nem a tényleges hatásköri összefüggést írja le.

Megfogalmazható ez úgy is, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség már régen nem a „törvényesség (legfőbb őre)”, sokkal inkább a közérdek védelmezője, amelyet különféle hatáskörök alapján végez. Az Alkotmány megfogalmazása ezt vitathatatlaná teszi: a jogvédelem, az alkotmányos rend, az ország biztonságának és függetlenségének védelme az azokat sértő vagy veszélyeztető cselekmények következetes üldözése által, a közreműködés a törvényes megtartásának biztosításában összefoglalva nem más, mint a *közérdek érvényesítése*. A hatásköröket pontosító törvények ezt néhol egészen világosan mutatják: a Ptké.²⁴ 26/A. § az ügyész egyik különleges perindítási jogát a semmis szer-

²² Lásd: VARGA ZS. ANDRÁS: Report on the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice (http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/ccpe/conferences/2008/4rev_2008_CCPE-Bu_reportVargas_en.pdf, 2008. július 14-i állapot).

²³ A részletes levezetés várhatóan a *Magyar Jog* 2011/2. számában olvasható lesz.

²⁴ 1960. évi 11. törvényerejű rendelet a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehaj-

zódással a közérdekben okozott sérelem megszüntetése érdekében biztosítja (a szerződés semmisségének megállapítása iránti per). A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 375. § (2) bekezdésének a) pontja a (törvény alapelvei és egyes) közérdekű célok érvényesítése érdekében biztosítja a legfőbb ügyész számára, hogy képviselőjét elküldje a Közbeszerzések Tanácsába. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény közérdekű igényérvényesítés címén biztosít perindítási lehetőséget többek között az ügyésznek a 20. § (1) bekezdésének a) pontjában.

A közérdeket érvényesíti az ügyész a büntetőeljárásban – mint az állam büntetés iránti igényét –, és a közérdek védelmében gyakorolja az egyéb hatásköreit is.²⁵ Erre, mint jogállami követelményre, *Polt Péter* már 2002-ben utalt,²⁶ de elméleti levezetésére és legisztikai alkalmazására nem került sor.

Ha pedig az ügyészség összes hatásköre a közérdek védelmét szolgálja, akkor ezeket elsősorban nem a tevékenység tényleges kifejtésének megfelelő jogágak szerint célszerű csoportosítani, mivel mindegyik az ügyész közjogi felhatalmazottságán alapul. Kétségtelen, hogy a büntetőjogi (pontosabban büntetőeljárás) hatásköröket mégis ilyenként kell azonosítani, de nem azért mert a közvádlói szerep ehhez a jogterülethez kapcsolódik, hanem azért, mert ez az ügyészség meghatározó, ha úgy tetszik, identitás-meghatározó szerepe. Az összes további hatáskör azonban közjogi természetű. Ha egészen pontosak akarunk lenni, akkor a büntetőeljárás hatáskörökhöz képest „egyéb” közjogi hatáskörökről kell beszélnünk.

A jogállami követelményeknek az felel meg, ha az ügyészségi hatásköröket a jogszabályok a lehető legpontosabban határozzák meg. A generális felhatalmazások helyét át kell venniük a konkrét helyzetekre vonatkozó hatásköröknek. Ezeket továbbá intézkedési (és indokolási) kötelezettséggel kell párosítani a jelenlegi törvényi szabályozás (általános-felügyelettel adekvát) -hat, -het megfogalmazásokat alkalmazó, lényegében diszkréciós felhatalmazásai helyett.

Annak pedig, hogy a büntető szakág adja az intézmény identitását, az egyéb közjogi hatáskörök tekintetében is tükröződnie kell: a közjogi hatásköröknek nemcsak elvileg, hanem a gyakorlatban is komplementereknek kell lenniük. Legyenek bár közigazgatási kontroll-természetűek vagy magánjogi jogcímek

tásáról.

²⁵ Ez a megközelítés Közép-Kelet Európában sem új keletű. Lengyelország második ombudsmanja így különítette el az ombudsman és az ügyész szerepkörét: az előbbi az egyén jogvédelmét, míg az ügyész a közérdek védelmét hivatott szolgálni. Lásd: TADEUSZ ZIELINSKI: *The Ombudsman – Possibilities and Delimitations for Action*. Warsaw: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 1994, 50.

²⁶ POLT PÉTER: Az ügyészség a jogállamban. In HORÁNYI MIKLÓS (szerk.): *Fejezetek az ügyészség 130 éves történelméből*. Budapest: Legfőbb Ügyészség, 2002, 154–155.

hez kapcsolódóak, ha alkalmazásukra okot adó adat merül fel konkrét büntető-eljárásokban, akkor alkalmazásuk tényleges megfontolását biztosítani kell.

Az így pontosított hatásköröket az ügyészség – a büntetőeljárási hatáskörök-höz hasonlóan – végső soron a bíróság előtt gyakorolja, ezért nem lehet nem fenntartani az ügyészi szervezet bírósági szervezettel párhuzamos felépítését. Az ügyészség vezetője szükségszerűen a Kúria előtt fejti ki személyes szakmai tevékenységét (annak mindhárom működési formája tekintetében). Adódik tehát az elnevezés megváltoztatása *kúriai főügyészre*.²⁷

²⁷ Az írás az OTKA K-78357 számú pályázati támogatásával készült.

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MÚLTJA ÉS JÖVŐJE¹

SZABÓ ISTVÁN

tanszékvezető egyetemi docens, PPKE JÁK

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán 2010. november 23-án lezajlott „Közérdekvédelem – a közigazgatási bíráskodás múltja és jövője” című konferencia a témakör szinte minden fontosabb pontját áttekintette. A lényegesebb elemeket nyilvánvalóan több előadás is érintette, s jelen zárású ezek fontosabb konklúzióit igyekszik levonni, néhol saját gondolatokkal is kiegészítve. A saját gondolatok egyik jelentős eleme az lesz, hogy a magyar jogfejlődést több ponton igyekszem párhuzamba állítani az osztrák közigazgatási bíráskodással, s ebből azonosságokat különbözőségeket megállapítani. Ausztriában az 1867-es kiegyezést követően a közigazgatási bíráskodásnak mintáértékű rendszerét építették ki, s a Magyarországgal fennálló perszonálunióból ugyan közvetlen jogi kötelezettségek nem hárultak hazánkra, de az egyes közjogi megoldások példaként szolgálhattak.

I. A bírósági szervezeten belüli elhelyezkedés

A konferencia előadásainak leggyakrabban érintett problémája a közigazgatási bíráskodás szervezeti elhelyezése volt. Ez nem véletlen, hiszen a kérdés a rendszerváltás óta eltelt több mint két évtizedben folyamatosan napirendre került. Egyáltalán már az is vitába torkolt, hogy nemzetközi összehasonlításban hány szervezeti modellt tudunk elkülöníteni. Ez a közigazgatás szervezetén belül marad, bírói szervhez telepítik, esetleg a törvényhozás felügyelete alatt működik. Három, négy, illetőleg öt különböző modellre vonatkozó hozzászólások is elhangzottak. Az alapkérdés: milyen mértékű különbözőséget kívánunk megahhoz, hogy egy konstrukciót külön modellnek tekinthessünk. Az, hogy a közigazgatás törvényességi felügyelete legfelsőbb fórumát tekintve is a szervezeten belül marad, vagy a belső jogorvoslatok után a végső szót bírói hatóság mondja

¹ A tanulmány a K76472 OTKA kutatási program támogatásával készült.

ki, nyilvánvalóan markáns különbséget jelent. Köztudomású viszont, hogy a bírói út tekintetében is lényeges különbség van aközött, hogy ezt a rendes bíróságok keretei között helyezik el, vagy egy szervezeten kívül elkülönített ún. különbíróságot állítanak fel. De ennél is tovább léphetünk, hiszen például az osztrák és a német közigazgatási bíráskodás között is kimutathatók eltérések, holott mindkettő a különbírósági modellhez tartozik. A vitából kirajzolódott, hogy az egyes szervezeti konstrukciók csoportosításakor minden kétséget kizáró határok nem állapíthatók meg. Az, hogy milyen mértékű különbségtől tekintünk egy konstrukciót külön modellnek, vagy csak egy modell alváltozatának, nem határozható meg könnyen.

A hazai viszonyokra rátérve, abban világos konszenzus tapasztalható, hogy Magyarországnak a bírói utat kell követni, vagyis a közigazgatás működése kapcsán felmerült törvényességi vitákban a végső szót független bírónak kell kimondaniuk. Ez azért is így van, mert a bírói úttól ódzkodó francia modellnek sajátos nemzeti okai vannak,² amely viszont nálunk nem kísértett. A bírósági szervezeten belüli elhelyezkedés azonban már nyitott kérdés. A dualizmus idején kiépített rendszer a rendes bíróságoktól elkülönített modellt követte,³ ezt azonban 1949-ben megszüntették.⁴ 1990 után azonban nem hoztak létre szervezeten kívül elkülönített egységet, hanem a rendes bíróságok keretein belül helyezték el a közigazgatási bíráskodást.⁵ Ezt a megoldást azonban elsősorban nem elvi, hanem anyagi szempontok motiválták. Az Országgyűlést alkotmánybírósági határozat⁶ kötelezte a teljes körű közigazgatási bíráskodás bevezetésére, s így a rendelkezésre álló rövid idő és az anyagi erőforrások szűkössége szinte determinálta ezt a szervezeti megoldást.

A különbírósági modell újraélesztését az is nehezítette, hogy a Közigazgatási Bíróság az 1949-ben megszüntetett formájában már nem felelt meg a négy évtizeddel későbbi jogállami elvárásoknak. Vagyis, ha a rendszerváltás után az Országgyűlés a háború után elvágott fonalat veszi fel, ezt csak a régi szervezet jelentősebb átalakításával tehetné volna meg. *Kozma György* nyomatékosan fel

² Franciaországban a közigazgatási bíráskodás kiépítésére jelentős hatással volt a Nagy Francia Forradalom után kialakult helyzet. Az ezt megelőző abszolútizmus idején a „parlament” név alatt működő bíróság igen mélyen beavatkozott a közigazgatás működésébe, de sokszor még a királyi törvényhozást is elakasztotta. Ezért 1789 után a közigazgatás és az igazságszolgáltatás igen merev szétválasztása mellett döntöttek, amely a közigazgatás működésébe semmilyen bírói beavatkozást nem engedett meg. Ebből alakult ki a szigorúan a közigazgatás keretei között maradt jogvédelmi szervezet. TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közigazgatása*. (2. bővített és átdolgozott kiadás) Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932, 522–525.

³ 1883: XLIII. tc. a pénzügyi közigazgatási bíróságról; 1896:XXVI. tc. a magyar királyi közigazgatási bíróságról.

⁴ 1949: II. tv.

⁵ 1991. évi XXVI. tv.

⁶ 32/1990. (XII. 22.) AB határozat.

is hívta a figyelmet azokra az elemekre, amelyeken az 1949-ben megszüntetett formához képest feltétlenül változtatni kellett. Ezek közül a két legfontosabb, hogy nem volt visszaállítható a taxatív hatáskör,⁷ és a jogorvoslat lehetőségét feltétlenül biztosítani kellett. A taxatív hatáskör kapcsán azt sem szabad elfelejtenünk, hogy az Alkotmánybíróság 1990 végén kifejezetten ezt a szabályozási módot nyilvánította alkotmányellenessé.⁸ A különbírói megoldás igazi problémáját azonban nem ez, hanem a jogorvoslati lehetőség miatt szükséges többszintű szervezet okozta.

A közigazgatási bírászkodás gyors bevezetésnek szükségessége tehát a rendes bíróság szervezetén belüli kialakítás felé mozdította el a jogalkotót, de a jövőre vonatkozóan a kérdés nyitott. A hozzászólók azonban nem alkottak egységes véleményt. A különbírói konstrukció előnyeit senki sem vitatta, de több előadó szerint ugyanezek a tényezők a rendes bíróságokon belül maradvák is kialakíthatóak.

Stumpf István ezzel kapcsolatban azt is felvetette, hogy egy szervezetileg különálló Közigazgatási Bíróság esetén a hatásköri bírászkodást is újra kell gondolni. Ebben a konstrukcióban ugyanis a Közigazgatási Bíróságnak a rendes bíróságokkal, illetőleg a közigazgatási hatóságokkal is lehetnek hatásköri vitái, amelyeknek az elbírálását célszerű az Alkotmánybírósághoz utalni. A hatásköri bírászkodás felvetése azért is fontos, mert az Alkotmánybíróságnak van bizonyos szerepe benne,⁹ de azon alapfunkció, vagyis a közigazgatás és rendes bíróságok közötti hatásköri viták eldöntése, ami miatt a Hatásköri Bíróságot 1907-ben létrehozták,¹⁰ nem hozzá tartozik.¹¹ Ezen bírói fórum felállítása a kiegyezés után is évtizedekig húzódott, hiszen a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása már 1869-ben megtörtént, s az itt kialakult hatásköri vitákat már

⁷ A taxatív hatáskör, vagyis hogy csak a törvényben tételesen felsorolt típusú határozatok támadhatók meg a Közigazgatási Bíróság előtt, már a kezdetektől fogva vita tárgyát képezte. Az 1875-ös osztrák szabályozás szerint ugyanis néhány kisebb kivételtől eltekintve bármely közigazgatási határozat megtámadható volt a Közigazgatási Bíróság előtt. [Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. (RGI 1876/36) 2–3.§§]

⁸ „Az Alkotmány 50. §-ának (2) bekezdése általánossá teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát. A 63/1981. (XII. 5.) MT számú rendeletnek egyes – a bírósági felülvizsgálatot lehetővé tevő – rendelkezései tartalmukban nem alkotmányellenesek ugyan, de alkotmányellenes az, hogy a felülvizsgálatot csak a jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok esetében teszi lehetővé.” 32/1990. (XII. 22.) AB határozat.

⁹ 1989: XXXII.tv. 1.§ „Az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik: f) az állami szervek, továbbá az önkormányzat és más állami szervek, illetve az önkormányzatok között felmerült hatásköri összeütközés megszüntetése.”

¹⁰ 1907: LXI. tc.

¹¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 19.§ (5) bekezdése az alábbi rendelkezést tartalmazza: „Ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy annak hiányát állapította meg, vagy az ügy érdemében határozott, ez a döntés az eljáró hatóságra kötelező.” Ennek lényege az, hogy a közigazgatási hatóság és a bíróság közötti hatásköri vitát maga a bíróság dönti el.

el kellett dönteni.¹² De 1907 után minden ilyen típusú hatásköri vitát a Hatásköri Bírósághoz utaltak, s ha konzekvensek vagyunk, akkor a korábban ide tartozó kompetenciákat egységesen az Alkotmánybíróságra kellene ruházni. Persze ebben egy megfontolandó szempont azért van, mégpedig az, hogy mekkora ügyszámot jelent. Ha túl nagyot, akkor a mostani rendszert nem szabad bolygatni.

Varga Zs. András a közigazgatási bíráskodás szervezeti elhelyezésére egy teljesen rendhagyó modellt vázolt fel. Ebben az első fokon eljáró bíróságokat szervezetileg elkülönítené, s lenne egy a Legfelsőbb Bíróságtól leváló Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság is. Ezen utóbbiakat azonban a hagyományos Kúria elnevezést felélesztve egy közös bírói fórumba szervezné, amely ellátná az alkotmánybíráskodási feladatokat is.

A szervezeti kérdésekről folytatott vitát azonban azzal kell lezárunk, hogy a színvonalas közigazgatási bíráskodás mindegyik felvázolt rendszerben megvalósítható. *Kozma György* általában a jelenlegi modell fenntartása mellett szokott érvelni, de azt is jelezte, hogy a különbírói verzió ellen sincs semmilyen kifogása. Az igazán meghatározó szempont ugyanis nem a szervezet, s vigyázni kell, nehogy olyan érzést keltsünk, miszerint csupán szervezeti átalakításokkal megoldhatóak a közigazgatási bíráskodás problémái. Ehhez elsősorban megfelelő számú bírói státusz, valamint a jelenleginél jobb infrastruktúra szükséges. Ha ezek a feltételek teljesülnek, akkor a jelenlegi szervezetben is problémamentesen folyhat az ítélkezés.

II. Kasszáció vagy reformáció?

A közigazgatási bíráskodásnak szintén folyamatosan felvetődő problémája, hogy a bíróság a törvénytörő közigazgatási határozatokat csak megsemmisíthesse, vagy arra is kapjon felhatalmazást, hogy megváltoztassa őket. Ennek a kérdésnek az eldöntése már a közigazgatási bíráskodás XIX. századi kezdeteinél sem volt egységes. Az 1875-ös osztrák szabályozás egyértelműen kasszációs jogkört biztosított.¹³ Itthon a pénzügyi közigazgatási bíróság 1883-as felállításakor is

¹² Az 1869:IV. tc. 25.§-a a bíróságok és a közigazgatási hatóságok közötti hatásköri összeütközések eldöntését a minisztertanácshoz utalta. A Közigazgatási Bíróság felállítása után e szervnek a rendes bíróságokkal és a közigazgatási hatóságokkal kialakult hatásköri összeütközéseinek elbírálását is a minisztertanács elé utalták. [1896:XXVI. tc. 159.§] Majd a Hatásköri Bíróság 1907-es felállításakor az egész átkerült ehhez a bírói fórumhoz. [1907:LXI. tc. 1.§]

¹³ Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. (RGI 1876/36) 7.§ (1) bekezdés; STIPTA ISTVÁN: Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica Tomus LIII. Fasciculus 24.* Szeged, 1998, 356. [a továbbiakban: STIPTA (1998)]

hasonló szabályokat találhatunk,¹⁴ bár a felállítása körül zajlott vitákban komolyan felmerült a reformatórius jogkör lehetősége is.¹⁵ Az 1896-os magyar törvény azonban nem korlátozta megsemmisítésre a Közigazgatási Bíróság hatáskörét, így az meg is változtathatta a vizsgálat alá vont közigazgatási határozatot.¹⁶ A garanciális panasz¹⁷ 1907-es bevezetésekor azonban ebben a hatáskörében kifejezetten csak kasszációs jogkört kapott a bírói testület.¹⁸ Az 1925-től hozzá utalt választási jogvitákban azonban ismét reformatórius jogkörrel ruházták fel. Ha a választási szervek döntésében hibát észlelt, akkor nem kellett azt visszautalni, hanem maga megállapíthatta a választások törvényes végeredményét, és hogy melyik jelöltet illeti meg a parlamenti mandátum.¹⁹ Egy gondolat erejéig még Ausztriára visszatérve az 1875-ös szigorú kasszációs szabály után az 1920-as alkotmány szinte korlátlan reformatórius jogkört biztosított.²⁰ Az 1929-es alkotmánynovella azonban újabb fordulatot vett, teljesen ugyan nem szüntette meg reformáció lehetőségét, de igen szűk körre korlátozta.²¹

Hazánkban a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának 1991-es kiterjesztésekor a jogalkotó a kasszációs jogkört tette főszabállyá,²² emellett azonban 17 esetkörben a határozat megváltoztatását is lehetővé tette a bíróság számára.²³ A jelenlegi magyar szabályozás tehát a kasszációs és a reformatórius jogkört vegyíti. A felhozott történeti példák azt mutatják, hogy a kasszáció-reformáció kérdéskörben nem lehet markáns tendenciákról beszélni, az hol

¹⁴ 1883. évi XLIII. tc. 16.§ (2)–(4) bekezdés.

¹⁵ STIPTA ISTVÁN: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica Tomus LII. Fasciculus 9.* Szeged, 1997, 24., 26., 31.; STIPTA ISTVÁN: Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban. In MEZEY BARNÁ – RÉVÉSZ T. MIHÁLY (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére.* Budapest: Gondolat, 2006, 526–527.

¹⁶ STIPTA (1998) i. m. 361.

¹⁷ A közjogi irodalom „garanciális panasznak” nevezte a vármegyéknek (törvényhatóságoknak) az 1907: LX. tc. által bevezetett azon jogát, hogy a kormány rendeletei, határozatai és intézkedései ellen, annak törvénysértő voltára hivatkozva, a Közigazgatási Bírósághoz fordulhattak.

¹⁸ 1907. évi LX. tc. 16.§.

¹⁹ 1925:XXVI. tc. 125.§ (1) bekezdés.

²⁰ Az alkotmány a közigazgatási hatóság szabad mérlegelésén nyugvó határozatok kivételével bármely esetben lehetővé tette a bíróság számára a határozat megváltoztatását. Ld. az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 133. cikkely (3) bekezdés.

²¹ 1929 után a Közigazgatási Bíróság csak a szövetség, a tagállamok és a helyi önkormányzatok közötti tulajdonjogi viták, valamint a köztisztviselőknek ezen hatóságokkal folytatott jogvitáiban hozhatott végleges döntést. Ld. az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmányának az 1929-es alkotmánynovellával megállapított szövegváltozata: 133. cikkely (5) bekezdés.

²² Pp. 339.§ (1) bekezdés.

²³ Pp. 339.§ (2) bekezdés. A 17-ből később négy esetkört töröltek, így a jelenleg hatályos szabályok szerint 13 ügykörben van reformatórius jogköre a magyar bíróságoknak.

ebbe, hol abba az irányba változik. Így ebből a változó képből különösebben nem lóg ki a magyar szabályozás sem.

A történeti felvezetés után két problémakört kell áttekinteni, amelyek a konferencia folyamán is felmerültek. Egyrészt a reformatórius jogkör miként illeszthető be a hatalmi ágak megosztásába, egészen pontosan összhangban áll-e a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztásával? Mert ha ezzel nem fér maradéktalanul össze, akkor csak korlátozottan élhetünk vele. Kibékíthetetlen összeférhetlenség nyilvánvalóan nem lehet köztük, hiszen akkor nem alkalmaznák több országban is. A másik tisztázandó kérdés pedig az lesz, hogy a reformatórius jogkör gyakorlása nem jelent-e számottevően nagyobb munkaterhet a bíróságok számára, vagyis célszerű-e alkalmazni.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztásának elveit szintén történeti vonalról érdemes megközelíteni. A három klasszikus hatalmi ág valójában nem egyszerre vált szét. A kialakuló rendi gyűlések és az uralkodó között már a késő középkorban kialakult egy hatalommegosztás, amely lényegében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválásának gyökereit jelentette. Ezt Magyarországon különös erővel közvetítette a Szent Korona-tan közjogi rendszere. A törvényeket alkotó és az ezeket végrehajtó (alkalmazó) szervek tehát már a rendi korban szétváltak egymástól. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása lényegében ebbe a második csoportba tartozó kompetencia (jogalkalmazás) újabb kettéosztását jelentette.²⁴ Azt tapasztalták ugyanis, hogy a közigazgatás hierarchikus irányítása alatt álló tisztviselő nem tudja olyan maradéktalanul betartani a törvényi előírásokat, mint egy a hierarchikus irányítástól mentes független személy. Ezért kiépítették a bírósági szervezetet, és a jogalkalmazói feladatok egy részét hozzájuk telepítették. A büntetendő cselekmények elbírálásánál jól látható a megosztás fő elve, a súlyosabb ügyek (bűncselekmények) a bírósághoz kerültek, a bagatell ügyek (szabálysértések) a közigazgatásnál maradtak. A határvonalak pontos megállapítása sokszor nem is egyszerű. Például a hatályos magyar szabályozás szerint a cégnyilvántartás vezetése bírói, az ingatlan nyilvántartásé viszont közigazgatási hatáskör. Emögött valamilyen mély elvi magyarázatot nem igen találhatunk.

A bírói hatalom mélyebb garanciákat rejt magában, mint a közigazgatás, de ugyanakkor ezen utóbbit sem tudja az államműködés nélkülözni, mindkettőre nélkülözhetetlen szükség van. Az általunk tárgyalt probléma szempontjából

²⁴ Hans Kelsen, a neves osztrák jogfilozófus például a hatalmi ágak megosztását nem is a klasszikus formában vázolta fel. Ő lényegében két fő hatalmi ágat különített el: a törvényhozást és a végrehajtást. Majd a végrehajtó hatalmat további két részre osztotta, közigazgatásra és igazságszolgáltatásra. E terminológia szerint az igazságszolgáltatás a végrehajtó hatalom része, hiszen az is ugyanúgy végrehajtja a törvényeket, mint a közigazgatás. Természetesen az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztásához ő is szigorúan ragaszkodik, ebben a kérdésben ez a felosztásbeli különbség nem jelent változást. HANS KELSEN: *Allgemeine Staatslehre*. Vienna: Österreichische Staatsdruckerei, 1993, 229–230.

viszont abból kell kiindulnunk, hogy mindkettő jogalkalmazó szerv, amelyek között a törvények végrehajtását (alkalmazását) meg kell osztani. Ha egy ügy eldöntését a nagyobb garanciát biztosító irányba tolunk el, ez alkotmányossági kérdéseket nem vethet fel. Tehát ha közigazgatási hatáskörben bíróság dönt, ez nem jelent sérelmet a hatalmi ágak megosztására. Mindez jelenti azt is, hogy a közigazgatási bíráskodásban a reformatórius jogkörrel szemben nem kell különösebb elvi kifogásokat megfogalmaznunk, ha célszerűnek tartjuk, nyugodtan alkalmazható.

A másik megválaszolandó kérdés a célszerűség. Érdeemes megvizsgálni, hogy a mindennapi bírói gyakorlatban a tényállás tisztázásába lényegesen mélyebben bele kell-e menni, ha a bíró meg akarja változtatni a határozatot, mint ha csak a megsemmisítési okot tisztázza. *Patyi András* egyértelműen azt az álláspontot képviselte, s ezzel a bírák jelentős része is egyetértett, hogy az esetek többségében a hatályon kívül helyezési ok megállapítása is a tényállás olyan mérvű tisztázását igényli, hogy ez alapján már érdemben is el tudja dönteni az ügyet, vagyis meg tudja változtatni a közigazgatási határozatot. A reformáció mellett szóló nyomós érv az is, hogy ebben az esetben a bírói ítélettel az ügy lezárul. A kasszáció alkalmazásánál viszont a közigazgatási hatóságnál újra kezdődik az eljárás, vagyis az ügy megoldása még tovább húzódik.

Emellett arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a reformáció sohasem kötelezettség, hanem lehetőség a bíróság kezében. A kasszáció-reformáció szétválasztása tehát azt jelenti, hogy kasszációs jogkörben csak hatályon kívül helyezhet a bíróság, míg a reformációnál választhat, hogy hatályon kívül helyez vagy megváltoztat. A Pp 339.§ (2) bekezdés sem úgy fogalmaz, hogy a bíróság megváltoztatja, hanem megváltoztathatja a közigazgatási határozatot.

Ezek az érvek összességében azt támasztják alá, hogy a reformatórius jogkört érdemes kiterjeszteni. Ez a hatalmi ágak megosztását nem sérti, s a bíróságok számára sem jelent többletterhet, hiszen akkor fog a bíróság a megváltoztatás jogával élni, ha az ehhez szükséges információk a rendelkezésére állnak. Ha viszont az esetek azon kisebbik része fordul elő, hogy a hatályon kívül helyezési ok könnyen kideríthető, s nem kell a tényállásba túlzottan belemélyedni, akkor élhet a kasszáció jogával, hiszen a reformáció lehetőség, de nem kötelezettség.

Jó megoldásnak tűnne, ha a Pp. 339.§ (2) bekezdése a közigazgatási határozatokkal szemben ugyanolyan hatáskört adna a bíróság részére, mint amit az általános szabályok között a Legfelsőbb Bíróságnak biztosít az alsóbb fokú bírói határozatokkal szemben. [Pp. 274.§ (4) bekezdés²⁵] Itt a Legfelsőbb Bíróság

²⁵ Pp. 274.§ (4) bekezdés: „Ha a határozat – a (3) bekezdésben foglalt eljárási szabály megsértésének kivételével – jogszabályt sért, a Legfelsőbb Bíróság a jogszabálysértő határozatot egészben vagy részben hatályon kívül helyezi, és ha a döntéshez szükséges tények megállapíthatók, helyette a jogszabályoknak megfelelő új határozatot hoz, egyébként az ügyben eljárt első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja.”

bármely ügyben megváltoztathatja az alsóbb fokú bíróság döntését, ha az ehhez szükséges tények megállapíthatóak. Ha nem, akkor hatályon kívül helyez, és az első-, vagy másodfokú bíróságot új eljárásra kötelezi. Elképzelésem szerint a közigazgatási hatóságok határozataival szemben ugyanezt kellene lehetővé tenni a bíróságok részére is.

III. Az önálló eljárási törvény kérdése

A Közigazgatási Bíróság felállításáról szóló 1896-os törvény részletes eljárási szabályokat is megállapított, a törvény szövegének közel fele ezzel a kérdéssel foglalkozott.²⁶ A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény azonban a közigazgatási pert a Polgári Perrendtartás keretei között helyezte el, amely napjainkig így maradt. A konferencia előadói közül azonban többen felvetették, hogy a külön eljárási szabályok megállapítása jobb lenne a mostani megoldásnál. A problémát az jelenti, hogy bizonyos átfedés fennáll a polgári per szabályaival, s ha külön törvényt hozunk, akkor majd ebből kell folyamatosan utalni a Pp.-re, így a rendszer áttekinthetősége nem biztos, hogy javul.

A vitát azzal lehet eldönteni, hogy a mostani rendszerben az eljárás folyamán a polgári per általános szabályai, vagy a XX. fejezet által megállapított különös szabályok a dominánsabbak. Ha az első kör a meghatározóbb, akkor jobb benne hagyni a Pp.-ben, ha viszont a különös szabályok lényegesebbek, akkor célszerűbb külön törvényt alkotni a közigazgatási bíráskodás eljárási szabályairól. A kialakult többségi vélemény az volt, hogy a különös szabályoknak jelentősebb a súlyuk, így az önálló eljárási szabályok megállapítása lenne a célszerű megoldás.

IV. Kellenek-e bírák a gyakorlott közigazgatási tisztviselők köréből?

Ismételten felvetődő gondolat az is, hogy a közigazgatási bírói karba olyan személyek is kapjanak kinevezést, akik korábban a közigazgatásban dolgoztak, s ilyen irányú gyakorlatot szereztek. *Stipta István* előadásában érintette is, hogy az 1896-ban felállított Közigazgatási Bíróságnál volt ilyen előírás. Az ítélelbírók felét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített személyek közül kellett kinevezni, a másik felét viszont legalább öt éves szolgálati idővel rendelkező, a közigazgatási hivatalok viselésére képesített személyek közül.²⁷ Ha a modellér-

²⁶ 1896: XXVI. tc. 84–151.§§.

²⁷ 1896: XXVI. tc. 5.§ (2)–(3) bekezdés.

tékű osztrák szabályozást vizsgáljuk, abban is a találhatunk hasonló rendelkezéseket.²⁸

A történelmi modellel szemben az első jelentős ellenérv, hogy az 1896-ban megalkotott szabályok szerint a közigazgatási bíráskodás egyfokú volt, s öttagú tanácsokban történt a határozathozatal. A tanácsokban viszont a tanácselnökön kívüli négy ítélőbíró legalább felének bírói képesítéssel kellett rendelkeznie,²⁹ vagyis a tisztán közigazgatási vonalról bekerült ítélőbírók nem alkothattak önálló tanácsot. Olyan ítélet nem születhetett, amelynek meghozatalában bírói képesítéssel rendelkező személy nem vett részt. A hatályos törvényi előírások szerint azonban az eljárás kétfokú, s az első fokon eljáró megyei bíróságon egyesbíró hozza az ítéletet. Itt tehát eleve kizárt, hogy csupán közigazgatási gyakorlat alapján nevezzenek ki valakit bírónak. Elvileg az lenne elképzelhető, hogy a felülvizsgálat során eljáró Legfelsőbb Bíróság tanácsaiba kerüljenek be ilyen személyek. *Kozma György* azonban ezt a megoldást sem tartotta követendőnek. A felhozott indok pedig az volt, hogy a közigazgatási gyakorlatnak az ítélkezésben csak akkor lehetne számottevő hasznát venni, ha az elintézendő ügy abból a szakigazgatási ágból származna, ahol az illető a gyakorlatát szerzte. A szakigazgatási ágak specializálódása azonban a száz évvel ezelőtti viszonyokhoz képest olyan mértékben megnövekedett, hogy ezt a bírói tanácsok tagozódásánál nem lehetne követni.

V. A diszkrecionális jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata.

A konferencia folyamán többször felvetődött a diszkrecionális jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kérdése is. A közigazgatási bíráskodás feladata a törvényesség biztosítása. Ha a hatóságnak mérlegelési jogköre van, egyértelmű törvénysértést csak akkor követ el, ha a mérlegelési jogkör határait átlépi. A közigazgatási bíráskodás XIX. századi kialakulásakor ezt az eleve szigorúan értelmezték, a mérlegelési jogkörben hozott határozatokat nem lehetett bíróság előtt megtámadni. A taxatív hatásköri megállapításnál ez eleve nehezen is jön szóba, hiszen tételesen ilyen típusú határozatot kellene kijelölni hozzá. Így az 1896-os magyar szabályozásnál ezzel nem is nagyon

²⁸ A Közigazgatási Bíróságról szóló 1875-ös törvény szerint a bírák több mint felének kellett bírói képesítéssel bírniuk. [Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. (RGBl 1876/36) 10.§ (4) bekezdés] Ezt a rendelkezést 1920-ban a köztársasági alkotmány is átvette, majd 1929-ben az arányt egyharmadra csökkentették, amely szabályozás máig hatályban van. [Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 134. cikkely (3) bekezdés] Ez azonban minimális arányszám, ami azt jelenti, hogy a kinevező államfő ennél magasabbat is alkalmazhat, akár az összes tag is lehet bírói képesítéssel rendelkező személy.

²⁹ 1896:XXVI. tc. 12.§ (1) bekezdés

tudunk foglalozni. A mérlegelésen nyugvó határozatok megtámadhatóságát azonban az általános hatáskört biztosító 1875-ös osztrák törvény is kizárta.³⁰

Tomcsányi Móric viszont már 1932-ben az alábbiakat írta: „*A közjogi fejlődés újabb állomását jelenti az, hogy ma már a fejlettebb jogéletű államokban a diszkrecionárius intézkedések sem kerülnek el a bírói ellenőrzést, nem nevezetesen akkor, amidőn bármilyen vonatkozásban jogellenesség tapad hozzájuk. A diszkrecionárius hatalmat ugyanis szintén csak törvényes célból, törvényes módon és eszközökkel lehet használni.*”³¹ A fejlettebb jogéletű államokra való utalás pedig nem véletlen, hiszen a folyamatosan párhuzamba állított Ausztriában az 1920-as alkotmány utat nyitott ebbe az irányba.³²

Minderről azért kell külön említést tennünk, mert a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának 1991-es kiterjesztésekor a diszkrecionális jogkörben hozott határozatok felülvizsgálati lehetőségéről a törvény nem rendelkezett. Nem tiltotta, de tételesen meg sem engedte, ami ebben az állapotában mindenképpen joghézagot jelentett. Nemrég láthattuk, hogy Ausztriában 1875 és 1920 között erre tételes törvényi tilalom vonatkozott. 1920-ban azonban nemcsak a tilalmat szüntették meg, hanem kifejezetten kimondták a Közigazgatási Bíróság eme kompetenciáját. De mit lehet tenni akkor, amikor a törvény meg sem engedi, de nem is tiltja? Tenni azt kellett, amit 1991 után a magyar bírói gyakorlat megtett, törvényi rendelkezés hiányában is bírói felülvizsgálat alá vonta a diszkrecionális jogkörben hozott közigazgatási határozatokat. Ha nem ezt teszik, akkor a közigazgatási bíráskodásnak egy 50-100 éve túlhaladott állapotához tértek volna vissza. Közel másfél évtized elteltével azonban a jogalkotó is „felébredt”, s beiktatta a Pp.-be a 339/B.§-t,³³ amely már törvényi alapot ad a diszkrecionális jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára.

VI. A köztulajdon védelme

Zlinszky János előadásban egy nagyon fontos, de sajnálatosan elhanyagolt problémát vetett fel. Rámutatott arra, hogy hatályos jogrendszerünkben milyen

³⁰ Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. (RGBl 1876/36) 3.§ (4) 3.§ e. pont

³¹ TOMCSÁNYI i. m. 530.

³² Az 1920-as osztrák alkotmány 129. cikkely (3) bekezdése ezt egy elég érdekes mondattal fogalmazta meg: „*Jogsértés nem állapítható meg, ha törvényi rendelkezések a határozat, vagy rendelkezés meghozatalát a hatóság szabad mérlegelésére bízták és a szabad mérlegelést a törvény szellemében gyakorolták.*” Az utolsó mondatrészből eredően azonban a Közigazgatási Bíróság vizsgálhatta, hogy a törvény szellemében gyakorolták-e a mérlegelési jogkört.

³³ 2005. évi XVII. tv. 17.§ (3) bekezdés.

számottevő különbség van a köztulajdon és a magántulajdon védelme között. A szocialista időszakban a köztulajdonnak privilegizált helyzete volt, így az alkotmányosság 1989/1990-es helyreállításakor a magántulajdont vissza kellett helyezni régi helyzetébe. Erre mind az alkotmány, mind az alkotmánybírósi gyakorlat jelentős súlyt fektetett. A magántulajdon elvonásának (kisajátítás) szigorú garanciarendszere épült ki, amely kizárja, hogy a tulajdonost bármilyen vagyoni hátrány érje. Ezzel párhuzamosan azonban a köztulajdon védelme szinte teljesen megszűnt. Pedig két évtizeddel ezelőtt nem a magántulajdon privilegizálását, hanem a tulajdoni formák egyenrangúságát hirdettük meg. A magántulajdon védelméről gondoskodtunk, a köztulajdon védelme viszont elhanyagolódott. Ez különösen nagy károkat okozott akkor, amikor a köztulajdon kezelésére felhatalmazottak azt vallották, hogy az állam rossz gazda. Mindent magántulajdonba kell adni, a rossz gazda tulajdonának pedig nincs jelentős értéke, mindegy mennyiért adjuk el, csak ne az államé legyen.

Ennek a problémának a megoldása nem kizárólag a közigazgatási bíráskodástól várható, de bizonyos szerepet ez az intézmény is kaphat benne. Ahogy a magántulajdont csak teljes értékének kifizetésével lehet köztulajdonba venni, ugyanez fordítva is legyen igaz. Márpedig a köztulajdon kezelői a közigazgatás részét képezik, így döntéseik bírói vizsgálata nem elképzelhetetlen.

VII. További felvetett problémák

A konferencia folyamán még sok érdekes és fontos kérdés felvetődött, amelyre jelen összefoglalóban részletesen már nem tudok kitérni, de legalább megemlékezésüket fontosnak tartom.

Stumpf István és *Patyi András* egyaránt kitért a *közigazgatási bíráskodás és az alkotmánybíráskodás közötti határvonal pontos és megfontolt megállapítására*. Ezzel összefüggésben a valódi alkotmányjogi panasz intézményének kialakítását is felvetették.

A hatáskör bővítésének kérdése is gyakran előkerült. Szinte a rendszerváltástól élő téma az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatának az Alkotmánybíróságtól a közigazgatási bíráskodáshoz történő áthelyezése. De felmerült a szabálysértési és egyes gazdasági ügyeknek is az ide utalása. Ezek a bírói létszám emelkedésével is járnának, ami az első fokon eljáró megyei bíróságoknál is lehetővé tenné a jobb szakosodást.

Nagy fontossággal bír a *jogsérelem-érdeksérelem* problémaköre. Az nem vitatható, hogy jogsérelem esetén helye van a bírói felülvizsgálatnak. De ezt sok esetben érdeksérelem esetén is lehetővé kell tenni.

Ugyanígy jelentős probléma a *jogszerűség-célszerűség* kérdése. A közigazgatási hatóságnak nyilvánvalóan jogszerűen kell eljárnia. De emellett a bíróságnak a közigazgatási döntés célszerűségének vizsgálatát is meg kell engedni.

Stipta István felidézte a közigazgatási bíráskodás XIX. század végén kialakított főbb alapelveit, amelyek az alábbiak voltak: *szakszerűség, gyorsaság, méltányosság és célszerűség*. Ezeknek az elveknek nyilvánvalóan a XXI. század elején is irányadónak kell lenni.

VIII. A közigazgatási bíráskodás létezésének fontossága

A pénzügyi közigazgatási bíráskodás kialakítása kapcsán *Stipta István* felemlített néhány statisztikai adatot, amelyből kitűnt, hogy az 1883-ban felállított bíróság működésének kezdetén a beérkezett panaszok mintegy háromnegyedének adtak helyet, s mintegy egynegyedét utasították el. *Kozma György* erre megjegyezte, hogy most éppen fordított az arány, egynegyed részt adnak helyt a panaszoknak, s háromnegyed részben utasítják el azokat. Mindez azonban nem abból ered, hogy a közigazgatási bíráskodás „felpuhult” volna a XIX. század végéhez képest. Ez a statisztika azt jellemzi, hogy mindaddig, amíg a közigazgatási határozatokkal szemben nem nyílt lehetőség a bírói felülvizsgálatra, a közigazgatási hatóságok lényegesen megengedőbben értelmezték a törvényi szabályokat. A közigazgatási bíráskodás kiépítése után magának az intézménynek a léte jelentősen befolyásolta a közigazgatás törvénykövető magatartását. Ha létezik közigazgatási bíráskodás, ennek ítélkezési gyakorlatát a közigazgatási hatóságok nyomon követik, és határozataikat ezek figyelembevételével hozzák meg.

Mindezek kapcsán *Patyi András* egy névre, mégpedig *Petrik Ferenc* nevére hívta fel a figyelmet. Az ellenzéki kerekasztal megbeszélésein a közigazgatási bíráskodás nem került igazán előtérbe, s ebben a helyzetben *Petrik Ferenc*nek jelentős szerepe volt abban, hogy a rendszerváltást jelentő 1989. októberi alkotmánymódosításkor a normaszövegbe bekerült az 50.§ (2) bekezdés, amely kimondta: „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.” Ez a mondat jelentette az alapját a 32/1990 (XII. 22.) AB. határozatnak, s az ebben megszabott kötelezettség alapján hozta meg az Országgyűlés az 1991. évi XXVI. törvényt, amellyel Magyarországon helyreállt a közigazgatási bíráskodás.

A PPKE JÁK közigazgatási bíráskodásról szóló konferenciakötetébe szánt cikkek és tanulmányok kellően színvonalasok ahhoz, hogy a kari konferenciasorozat darabjaként publikálásra kerüljenek. Aktuális témáról van szó, a kötet szerzői több oldalról, egymással is vitatkozva fejtik ki álláspontjukat, hivatkozva a kérdés kiterjedt irodalmát. Indokolt a közzététel gyorsasága, tekintettel a tárgyalt téma iránti meglehetősen nagy szakmapolitikai érdeklődésre.

Dr. Horváth M. Tamás
egyetemi tanár DE ÁJK