

# GARANCIÁLIS ELEMEEK A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOKBAN\*

VARGA Zs. András\*\*

A közigazgatás ugyan minden állami vagy – még általánosabban – hatalmi struktúrában jelen volt, de részletes jogi szabályozása, így a közigazgatási jog kialakulása a közjogon belül és főként a közigazgatástudomány elkülönülése viszonylag fiatal jelenség: a XIX. század találmánya, annak második felétől erősödik fel, és állandósulása – hivatkozási alapként – a XX. század első felének eredménye.<sup>1</sup>

Az államszervezet hagyományos felfogása<sup>2</sup> nem a jelenlegi paradigmaticus három, hanem csak két alapvető állami (kormányzati) hatalmat határozott meg, a törvényhozást és végrehajtást. Elkülönítésük alapja az állami hatalom két mozzanata, az akaratnyilvánítás és az akarat érvényesítése (kikényszerítése). Ebben a felfogásban a végrehajtó hatalom gyakorlása három irányban és három különböző módszerrel valósult meg. Az első a katonai védelem, vagyis az állam

---

\* A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kánonjogi Posztgraduális Intézetének *Közigazgatási alapelvek az Egyházban* címmel tartott konferenciáján 2024. március 19-én elhangzott előadás szerkesztett változata.

\*\* Egyetemi tanár, PPKE JÁK.

<sup>1</sup> A francia forradalom előtt a fogalom sem volt használatos műszóként, ld. EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA, 1939. 73. Nálunk Virozsil különíti el a közigazgatási jogot az alkotmányjogtól, ld. Anton von VIROZSIL: *Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn*. I. k. 22., 26., 27., hivatkozta: EREKY (1939) i. m. 75.

<sup>2</sup> Henry BERTHÉLEMY: *Traité élémentaire de droit administratif*. XIII. kiad, X., 1–7. lap, hivatkozta: EREKY (1939) i. m. 11. Ugyanerre lehet következtetni Hans Kelsen: *Allgemeines Staatslehre*. 42., 43., 260., hivatkozta: EREKY (1939) i. m. 25. Hasonló: VIROZSIL: *Das Staatsrecht...* I. k. 95., hivatkozta: EREKY (1939) i. m. 76. Hasonló – maga is hivatkozik másokra – Theophil DUCROCQ: *Cours de droit administratif et de législation française des finances, avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public*. I. k. XXVIII., hivatkozta EREKY (1939) i. m. 79. Majd csak Laband határolja el újra, visszatérve Montesquieu-höz, Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, I. k. 228–231., II. k. 177., 185., hivatkozta EREKY (1939) i. m. 87.

legfontosabb feladatának, a közösség külső támadások elleni védelmének fizikai erőszakkal történő biztosítása. A második a közigazgatás, vagyis a közösség életének megszervezése a törvények végrehajtása érdekében. Végül a harmadik a bíraskodás, vagyis eredetileg az állam büntető hatalmának érvényesítése a törvények megszegése esetén, illetve az állam döntéshozó szerepe a polgárainak (hosszú ideig: alattvalóinak) vitájában a közbéke fenntartása érdekében. Utóbbi kettő szervezeti (személyi) oldalon nem is különült el, Magyarországon is 1870-ig egységes volt. A településeken a közigazgatási feladatokat és az enyhébb súlyú jogvitákban a döntést a bíró hozta. Országos szinten is azonos méltóságok a nádor, az országbíró, a tárnokmester kezében összpontosult.

A személyi (alanyi) közösség ellenére persze az igazságszolgáltatás mindig megkülönböztetett figyelmet kapott. A tevékenység szabályozása, a bírói hatalom átadása (kinevezés), az egyszerű közigazgatási döntésekhez képest a formalizált bírói eljárás jelképezte ezt. Ennek tudható be, hogy végül a közjogi elhatárolásokban az igazságszolgáltatás önálló államhatalmi ággá nőtte ki magát – a hagyományos felfogás idején is mindig megvolt a kiemelt hangsúly, így megkülönböztetett szervezeti tekintélyt kapott. Ezt a bírói szerepben mindig is benne rejlő megkülönböztetést látjuk a Szentírásban és az állami hatalomfelfogásban egyaránt. Mindkettő a jó törvényhozó és igazságos bíró jellemzőket tartotta fontosnak. A közigazgatási szerep tehát jelentősége ellenére háttérbe szorult.

Ugyanazon személy közigazgatási és bírói szerepének elhatárolása persze korábban sem volt lehetetlen: bírói hatalmának gyakorlásakor nem volt (ahogy ma sincs) alárendelve a végrehajtó hatalom egyéb szereplőinek, döntésében a törvényekre és nem mások eseti akarására kellett támaszkodnia, míg közigazgatási minőségében ennek az ellenkezője érvényesült: a hivatali rendnek megfelelően felettesei utasítását köteles volt végrehajtani (amint ez ma is így van).<sup>3</sup> Ezért mondhatjuk, hogy a bíróval szemben támasztott igazságossági igény mindig jelen volt a közvetlen végrehajtó (cselekvő) közigazgatást végzővel szemben még akkor is – sőt, éppen ebben a helyzetben volt szükség ennek hangsúlyozására – ha a személyi azonosság miatt ez kívülről nem volt evidens.

A közigazgatási szerep oldalán is találunk hasonló megkülönböztető jegyet. A végrehajtó hatalom közigazgatási mozzanata az aktív, nem a jövőre vonatkozó szabály-alkotó és nem is egy korábbi magatartást utólag megítélő elsősorban

<sup>3</sup> Mások szerint a közigazgatást csak az alanya – bíró személye – különbözteti meg az igazságszolgáltatástól. Adolf Iulius MERKL: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 42., hivatkozva: EREKY (1939) i. m. 61.; DUCROCQ XXVIII., szerinte a függetlenség miatt gondolt három hatalmi ágra Montesquieu; hivatkozva EREKY (1939) i. m.80.

verbális, hanem fizikai eredménnyel járó cselekvés.<sup>4</sup> Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a XIX. századig a közigazgatás működési terepe – terjedelme – nagyon korlátozott volt ahhoz képest, ahogy ma gondolkodunk erről. A közigazgatási tevékenység lényegében a hatalmi állam öt alapfunkciójára korlátozódott: a külső védelem megszervezésére (sorozás, mozgatás, ellátás), a belső rendfenntartás, az igazságszolgáltatás megszervezése, a külkapcsolatok intézése, valamint a mindehhez szükséges pénzügyi fedezet biztosítása.<sup>5</sup> Ezekhez az alapfeladatokhoz igazodtak a fő tevékenységfajták: az állami-királyi, egyházi (és korlátozottan a földesúri) járandóságok (adók és jövedékek) beszedése, rendészet, nyilvántartás-vezetés és a nélkülözhetetlen személyi döntések meghozatala.

A mai tapasztalatainkhoz képest tehát a mindennapi élet megszervezésére nem terjedt ki a közigazgatás, azt a kisebb (nagy család) és nagyobb (falu, cég stb.) közösségek maguk intézték, elsősorban a saját szokásaik alapján. Az államnak – a végrehajtó hatalomnak – a munkavégzés, építkezés, élelmezés, oktatás, egészségügyi ellátás kérdéseibe csak egészen kivételesen kellett beavatkoznia. Járványveszély, elemi csapások esetén, vagy akkor, ha hadművelati területté válva ezt más indokok követelték meg. Változást ebben az iparosodás és városiasodás hozott. Az egyre nagyobb, a szoros mindennapi szokásoktól és azok érvényesíthetőségétől elszakadó, ezért individualizálódó tömegek felügyelete és irányítása egyre inkább a társadalmi béke feltételévé vált. Nem kis szerepet játszott ebben az Egyház megfontolása sem.<sup>6</sup> Ez vezetett a két modern állami funkció: a népjóléti és a gazdaságszervezési feladatok megjelenéséhez, majd meghatározóvá válásához,<sup>7</sup> ami pedig az állami közigazgatás kiterjedését hozta – mára lényegében mindenre. Ez vezetett végül a közigazgatás szabályozásának, a kiszámítható működés és a hibás működés elleni eszközök kialakításának igényéhez, röviden a garanciális elemek hangsúlyossá válásához.

A garanciális elemek közül a legfontosabbak mára csak felsorolásszerűen is számosak. Mindenekelőtt megkerülhetlenné vált az alapkérdések törvényi szabályozása, de emellett az egyre részletesebb anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályok jogszabályi rendezése (ezek válaszolnak a közigazgatási beavatkozás tekintetében a ki?, mit?, hogyan? kérdésekre). Ehhez járul a jogszerűség hangsúlyossá válása abban az értelemben, hogy a ténylegesen a jogszabályok előírásaihoz igazodó közigazgatási működést egyre szélesebb körű (előbb

<sup>4</sup> Ld. fent LABAND, ÉREKY.

<sup>5</sup> ÉREKY István: *A modern magyar közigazgatási jog kialakulása*. Pécs, 1942. 4–9.

<sup>6</sup> XIII. LEO pápa *Rerum Novarum* enciklikája. Budapest, Szent István Társulat, 1891.

<sup>7</sup> MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

formális, majd érdemi) bírósági kontroll alá helyeztük, az *administratio pura* helyére egyre inkább az *administratio contentiosa* került.<sup>8</sup> Ennek folyamata, amelynek eredményeként megkerülhetetlenné vált a bírói kontroll (nem függetlenül attól, hogy elvált a végrehajtó hatalomtól) különösen érdekes, ezért nem haszontalan alaposabban megvizsgálni.

A közigazgatás bírói kontrollja (és ennek teljessége) mára a jogállam létének egyik meghatározó ismérve, a jogállami paradigma elmaradhatatlan része.<sup>9</sup> Igaz ez akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy éppen a közigazgatás bírói jellegű kontrolljának szervezeti megoldása választja el a jogállam francia (avagy kontinentális, napóleoni-rendszerű) és angolszász modelljét.<sup>10</sup>

A francia konstitucionalizmus a nemcsak minden más állami szervezettől, de a rendes bíróságoktól is elkülönült közigazgatásban és közigazgatási bíráskodásban látta az állami hatalomgyakorlás korlátozásának kulcsát, tartalmában pedig a szabadságjogok védelmének biztosítékát. A hatalomgyakorlást a közigazgatási bírósági rendszer, élén az Államtanáccsal, a jog alkotmányosságát pedig az Alkotmánytanács hivatott korlátozni, illetve garantálni.<sup>11</sup> Az angol joguralom Albert Venn Dicey megfogalmazásában közismertté vált értelmezése (a kormánynak nincs önkényes hatalma, a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak mindenki alá van vetve, az alkotmányjog általános szabályai az ország rendes jogának folyományai<sup>12</sup>) szerint a közönséges jog (*common law*) alapján eljáró rendes bíróságok állami eljárásokra is kiterjedő iurisdictioja a joguralom biztosítója.<sup>13</sup> A német *Rechtstaatprinzip* végül a francia és az angol közigazgatási bíráskodás egyfajta ötvözéséhez vezetett.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg-Campus, 2017. 156–157.

<sup>9</sup> PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2001. 209.; LICHTENSTEIN József: A bíróságok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Szeged–Budapest, SZTE AJTK – PPKÉ JÁK, 2010. 324–325.

<sup>10</sup> Paul CRAIG: *Administrative Law*. London, Thomson–Sweet&Maxwell, 2008. 4–6.

<sup>11</sup> Jean-Bernard AUBY – Lucie CLUZEL-MÉTAYER: *Administrative Law in France*. In: René SEERDEN: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*. Cambridge, Intersentia, 2012. 59., 75–76.

<sup>12</sup> Albert Venn DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. (repr.) Indianapolis, Liberty Classics, 1982. 21–31.

<sup>13</sup> PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002. 49–50.; IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Wolters Kluwer, 2011. 109.

<sup>14</sup> A német modell ábrázolásának forrása: *Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland*, München–Bonn, BVWS–BaVWB, 1994. 128. A francia minta hatásáról ld. Martina

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<sup>15</sup>) egyre inkább a harmadik kategóriát, az elkülönült közigazgatási bíróságok modelljét tekinti meghatározónak.<sup>16</sup> 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, míg a bírósági szervezet csúcán egységes intézményt találunk, máshol – nyilván mindenekelőtt Németországban és Ausztriában – a legfelsőbb szinten is önálló a közigazgatási bíróság.

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

A bírói kontroll részeként, de legalábbis azzal párhuzamosan kaptak egyre nagyobb hangsúlyt az alapelvek. Ezek közül is kiemelkedik a jogszerűség (törvényesség), a hatásköri kötöttség (és garanciájaként az *ultra vires* alapú semmisség), a rendeltetésszerűség, a bizalmi elv (mint az ártatlanság vélelmének kiterjesztése a teljes közjogra), a tisztességes eljárás (*due process of law*) hasonló értelmezése a közigazgatási eljárásokban, amint az a bíróságokon megszokott. Amikor a közigazgatási eljárásjog alapelveit összefoglalva az alkotmányosság követelményeiként kívánjuk elemezni, elméleti kiindulópontként azt kell megállapítanunk, hogy az *alkotmányosság formailag* a jogrendre vonatkozó alapvető szabályok létét (és érvényesülését), *tartalmilag* pedig az igazságszóra törekvés elméleti követelményének, illetve a hatalomgyakorlás korlátjával szolgáló szabadságjogok és szabadságbiztosítékok szavatolását jelenti.<sup>17</sup>

Ennek a magyar jogrendre konkretizálását az Alkotmánybíróság végezte el, amikor a *jogállam*, mint a magyar alkotmányosság kulcsfogalmát értelmezte:

---

KÜNNECKE: *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-Saxon Comparison.* Berlin–Heidelberg–New York, Springer, 2007. 21., 69.

<sup>15</sup> MARTONYI János: *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata.* Budapest, KJK, 1960. 58., idézi és részletesen tárgyalja PATYI i. m. 19.

<sup>16</sup> PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog.* Budapest–Pécs, Dialóg–Campus, 2012. 72–73.

<sup>17</sup> TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az Alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest, HVG-ORAC, 2012.; és PATYI–VARGA i. m. 35–36.

„[...] 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.”<sup>18</sup> Az alkotmányosságnak ez a – kétségkívül tömör és absztrakt – megfogalmazása irányadó maradt az Alaptörvény hatálybalépését követően is. Az Alaptörvényben ugyanis az ideiglenes Alkotmányhoz képest nem változott a jogállam-klauzula [B] cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam”, még ha értelmezési kerete az Alaptörvény más tételes rendelkezései, valamint a Nemzeti hitvallás és történeti alkotmányunk vívmányai, mint kötelező értelmezési háttér, jelentősen gazdagították is jelentéstartalmát.<sup>19</sup>

Az alkotmányosság követelményét az egyes törvények saját szabályozási területüknek megfelelően kibontják, részletezik, közvetlen törvényi szabállyá alakítják.<sup>20</sup> Ilyen szabályok mindenekelőtt az alapelvek, de a törvények más rendelkezési között is találkozunk további lényeges részlet-szabályokkal. Ezt látjuk a legfontosabb közigazgatási eljárásjogi törvények, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) vagy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) esetén is. Az Ákr. viszonylag részletes alapelvi fejezetet tartalmaz. A Kp. alapelvi szabályai jóval rövidebbek. Ennek oka egyrészt az, hogy a Kp. által szabályozott pertípusok egyike, a közigazgatási döntések elleni jogorvoslatok „mögött” nyilván ott van az Ákr., tehát annak alapelveit figyelembe kell venni a közigazgatási perben is, amikor egy döntés szabályosságáról dönt a bíróság. Másrészt a Kp. mint peres eljárás háttér-jogszabálya a Pp., amely szintén tartalmaz alapelveket. Ezek az alapelvek – miként a közigazgatás más jogintézményei – nem napjainkban jöttek létre. Egész Európára hatással volt az 1926-os osztrák közigazgatási eljárási modell-törvény, amelynek hatására a bírósági eljárásokra jellemző aprólékos eljárási szabályozás és a bírósági formák átkerülnek a közigazgatási eljárásokba is.<sup>21</sup>

Ezzel párhuzamosan egyre jobban kiterjedt és színesedett a közigazgatás fölötti kontroll-mechanizmusok rendszere. Intézményes és nem intézményes, politikai és jogszerűségi (jogalkalmazói), külső és belső, jogorvoslati és egyéb

<sup>18</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ld. ABH 1991, 454., 456. Ld. még SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 686–738.

<sup>19</sup> A jogállamiság dogmatikájáról ld. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég, 2015.

<sup>20</sup> Stefan VOGENAUER – Stephen WEATHERILL: *General Principles of Law*. Oxford–Portland (Oregon), Hart Publishing, 2017. 1–2., 18–19.

<sup>21</sup> Giacinto della CANANEA – Angela Ferrari ZUMBINI – Otto PFERSMANN: *The Austrian Codification of Administrative Procedure. Diffusion and Oblivion (1920–1970)*. Oxford, Oxford University Press, 2023.



eszközök hivatottak biztosítani az eljárási garanciák tényleges érvényesülését.<sup>22</sup> Egyre erősebb tehát a garanciák rendszere, valami mégis hiányzik az egykori közös római jogi gyökérből kinőtt másik jogrendhez, a kánonjoghoz képest. A – hazai és más európai – közigazgatási jogból hiányzik a 1752. kánon, pontosabban az annak megfelelő feloldó norma, és ezért nehéz pontosan megmondani, hogy hol kezdődik és hol ér véget a közigazgatási jog (és érvényesítése) más jogágakhoz képest (ami a jelenlegi joggyakorlat egyik legfontosabb problémája).

Az Egyházi Törvénykönyv közismert 1752. kánonja szerint „[á]thelyezési ügyekben az 1747. kán.<sup>23</sup> előírásait kell alkalmazni a kánoni méltányosság megtartásával és a lelkek üdvösségének figyelembevételével, hiszen a lelkek üdvösségének az egyházban mindig a legfőbb törvénynek kell lennie.” Persze tudjuk, hogy ez a szabály nagyon sokrétű,<sup>24</sup> könnyű félreérteni, és a laikus olvasó nyilván hajlamos visszaélni vele, mint minden más szabály végrehajtása alóli mentességet biztosító kivétellel, de jelen témánk szempontjából ilyen kockázata nincs a hivatkozásának. A 1752. kánon törvénykönyvbeli elhelyezkedése alapján bizonyos, hogy közigazgatási normáról van szó, tehát a közigazgatási döntések során bizonyosan irányadó, mégpedig – amint már volt róla szó – kijelöli a közigazgatási beavatkozás határait.

A világi jogban ilyen konkrét szabály nincs. Hiányát pótolja egyrészt az Alkotmány primátusa minden más törvény felett (elsősorban ott, ahol van kartális alkotmány), illetve az alkotmányos erejű szabályok rendszere, és ezek részeként az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvileg minden mást megelőző kötelezettsége. Tudjuk – még ha ebben a tanulmányban nincs is lehetőség ezt részletesen bemutatni –, hogy a törvényi részletszabályok alkalmazási határait kijelölni hivatott kivételek rendszere mára annyira bonyolulttá vált, hogy az esetről esetre történő értelmezés igénye kiszámíthatatlanná teszi a jogalkalmazás egészét.<sup>25</sup>

Hiányzik tehát a garanciális eljárási szabályokat lezáró, a közigazgatási beavatkozás határait kijelölő anyagi jogi garancia. Enélkül pedig a közigazgatási jog kettős céljának, a tárgyi jog érvényesítésének, illetve az alanyi jogok biztosításának egyike sérelmet szenved. Mára ugyanis ez a kettő összekeveredett. A tárgyi jogra hivatkozunk, de elvárjuk, hogy az meghátráljon az egyéni (emberi) jogra hivatkozás előtt. Ráadásul az alapjog-értelmezés szubjektív, szentimentális, emocionális alapokra helyeződött.

<sup>22</sup> LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András: *A magyar közigazgatási jog általános tanai*. Győr, Universitas, 2024. 114–209.

<sup>23</sup> Elmozdított plébános kötelezései, felfolyamodás, kivételes joga.

<sup>24</sup> ERDŐ Péter: *Az élő Egyház joga*. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 73–85.

<sup>25</sup> POKOL Béla: *Autentikus jogelmélet*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2010.

