

Patyi András

A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története



A magyar közigazgatás
és közigazgatási jog általános tanai
VIII. kötet

Dialog Campus

INSTITUTIONES ADMINISTRATIVAS

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS
ELMÉLETE ÉS TÖRTÉNETE

INSTITUTIONES ADMINISTRATIONIS
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS TANAI
VIII. KÖTET

Sorozatszerkesztő:
Patyi András

Patyi András

A magyar
közigazgatási bírászkodás
elmélete és története

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

A kötetet lektorálta:
Trócsányi László

A kézirat lezárásának időpontja:
2019. július

© A kiadó, 2019
© A szerző, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

| | |
|---|----|
| Bevezetés | 11 |
| I. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS 1884–1949 KÖZÖTT (KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSUNK TÖRTÉNETI RENDJE) | 15 |
| 1. Elindulás | 17 |
| 2. A közigazgatási bírászkodás elvi és tudományos előkészítése | 19 |
| 2.1. A tudományos feldolgozás kezdeti lépései | 19 |
| 2.2. A szervezeti kérdés kezdetei | 21 |
| 2.3. Az 1877-es év jelentősége | 24 |
| 2.4. A pénzügyi közigazgatási bírászkodás létrejötte | 27 |
| 2.5. Szervezeti modellek küzdelme: a Concha–Lánczy-vita | 29 |
| 2.6. A magyar királyi közigazgatási bíróság létrehozása | 40 |
| 3. A bírósági hatáskör, avagy a közigazgatási bírászkodás terjedelme a történeti modellben | 45 |
| 3.1. A hatásköri kérdés jelentősége | 45 |
| 3.2. A közigazgatási bíróság hatáskörének főbb szabálya | 47 |
| 3.3. A hatáskör és a közigazgatási bírói jogvédelem szakmai-tudományos értékelése | 50 |
| 4. A Közigazgatási Bíróság eljárásának jellege, a közigazgatási per a történeti modellben | 63 |
| 4.1. A Királyi Közigazgatási Bíróság eljárásának alapjellemzői | 63 |
| 4.2. A panasz benyújtása és annak visszautasítása | 68 |
| 4.3. Az ítélet hatása (hatálya) | 71 |

| | |
|---|-----|
| 5. Továbbfejlesztési és reformjavaslatok a történeti modellben | 75 |
| 5.1. A hiányzó alsófokú bíróságok kérdése | 76 |
| 5.2. Hatáskörrendezési reformtervek | 84 |
| 6. Az alkotmányvédelmi hatáskör kérdése és a Közigazgatási Bíróság alkonya, majd megszüntetése | 89 |
| 6.1. Az alkotmánybíróvási és az alkotmánybiztosítéki funkció kérdése | 89 |
| 6.2. Alkotmányjogi hatáskörök | 94 |
| 6.3. A Bíróság megszüntetése | 98 |
| 7. A történeti modell értékelése | 105 |
| 7.1. Előremutató elemek | 105 |
| 7.2. A modell korlátozott érvényesülése – az előnytelen megoldások | 107 |

II. A KÖZIGAZGATÁSI (ÁLLAMIGAZGATÁSI) HATÁROZATOK BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLATA A SZOCIALISTA JOG IDŐSZAKÁBAN

113

| | |
|--|-----|
| 1. Periódusok a szocialista jog időszakában | 115 |
| 2. A szocialista modell általános jellemzői | 117 |
| 3. A magyar megoldás alapjai a szocialista jogban | 125 |
| 4. A felülvizsgálati formák valódi jogvédelem nélküli sokfélesége | 133 |
| 5. A bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellege a szocialista korszakban | 141 |
| 6. A bírói felülvizsgálat korlátozottsága | 145 |
| 7. A rendszerváltozás előtti alkotmánykoncepciók nyomokban közigazgatási bíróságokat tartalmaztak | 153 |

| | |
|--|-----|
| III. A BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLAT MAGYARORSZÁGON AZ ALAPTÖRVÉNY ELŐTT (1989–2012); A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS POSZTSZOCIALISTA KORSZAKA | 159 |
| 1. Bevezetés | 161 |
| 2. Fogalmi kérdések és főbb kihívások | 163 |
| 3. A közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének alkotmányos háttere a posztszocialista időszakban | 171 |
| 3.1. A közigazgatási bíráskodás létrehozásának szándéka? | 171 |
| 3.2. A közigazgatás bírói ellenőrzése más alkotmányokban | 173 |
| 3.3. A rendszerváltozás utáni alkotmánykonceptiók értelmezése | 181 |
| 3.4. A bírósági ellenőrzés mint közvetlenül alkalmazott alkotmányjogi norma | 185 |
| 3.5. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdés és az alapvető jogokkal összefüggő igények iránti bírói út (70/K. §) | 186 |
| 3.6. A bírósági ellenőrzés és a jogorvoslathoz való jog | 188 |
| 3.7. A közigazgatás bírósági ellenőrzése mint nem visszamenőleges hatalommegosztási szabály | 192 |
| 3.8. Értelmezési keretek az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséhez | 195 |
| 3.9. Milyen bíróság volt hivatott „ellenőrizni” a közigazgatási határozatok törvényességét az Alkotmány értelmében? | 198 |
| 3.10. Segítették-e a „bíróság ellenőrzi” fordulat értelmezését az Alkotmány más rendelkezései? | 200 |
| 3.11. A bírósági ellenőrzés (csaknem) teljes hiánya alkotmányellenes lehetett | 203 |
| 3.12. Kiértelmezett új jelentések: a hatályosulás megakadályozása – a határozat megsemmisítése | 206 |

| | |
|--|-----|
| 3.13. A határozat-központú közigazgatási bíráskodás kulcsfogalma – „a közigazgatási határozatok” alkotmányi szintű jelentése | 211 |
| 3.14. Közigazgatási „aktus” vagy „határozat”? (A „közigazgatási határozatok” fogalom értelmezése az AB gyakorlatában) | 214 |
| 3.15. Az alkotmányértelmezés szintjén közigazgatási határozatnak nem minősített döntések | 221 |
| 3.16. A törvényesség ellenőrzésének közelebbi jelentése | 227 |
| 4. A közigazgatási bíráskodás törvényi szabályozásának lényeges elemei a posztoszocialista korszakban | 233 |
| 4.1. A bírósági szervezeti törvény szerepe | 233 |
| 4.2. Az Áe. szerepe | 236 |
| 4.3. A polgári perjog szabályai mint majdnem általános hatásköri szabályok és az önkormányzati jog szerepe | 239 |
| 4.4. Az eljáró bíróság és a bírák kérdése – a kvázi közigazgatási különbíróság megjelenése | 241 |
| 5. A hatásköri szabályozás főbb elemei a posztoszocialista modell első időszakában | 253 |
| 5.1. Bírósági hatáskör hatósági államigazgatási ügyekben | 253 |
| 5.2. Hatáskör helyi önkormányzati ügyekben | 264 |
| 6. A közigazgatási per alapkérdései | 265 |
| 6.1. Változtatási kényszerek a közigazgatási per kapcsán | 271 |
| 7. A 2004–2005-ös eljárásjogi reform, a közigazgatási perjogi szabályozás novelláris átalakítása | 275 |
| 7.1. A Ket. előkészítése és megalkotása | 275 |
| 7.2. A közigazgatási nemperes eljárás szabályozása és az átfogó közigazgatási perjogi reform | 277 |

| | |
|---|-----|
| IV. KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN | 287 |
| 1. Az Alaptörvény felé – a 2010-es szakértői változat és a Közigazgatási Felsőbíróság „felbukkanása” | 289 |
| 2. Az alaptörvényi rendelkezések hatása a közigazgatási bíráskodásra | 293 |
| 3. Szervezeti és hatásköri megoldások (az „álvegyes” rendszer kialakítása) | 299 |
| 4. A Kp. előzményei, előkészítése és megalkotása | 303 |
| 4.1. A Kp. kidolgozása előtti helyzet | 303 |
| 4.2. A Közigazgatási Bíráskodás Fejlesztéséért felelős IM munkacsoport | 308 |
| 4.3. A Kodifikációs Bizottság | 311 |
| 4.4. Az új Kp. jellemzői, kísérlet a közigazgatási bírósági szervezet átalakítására | 314 |
| 5. A hetedik alaptörvény-módosítás | 321 |
| Felhasznált irodalom | 323 |

BEVEZETÉS

Ez a könyv,¹ mint az *Institutiones Administrationis* sorozat VIII. kötete, a magyar **közigazgatási bíráskodás korszakait** és az adott korszakokban kialakult közigazgatási bíráskodási rendszer (vagyis a közigazgatási bíráskodás adott modellje) **jellemzőit** tekinti át. A könyv fő célja, hogy a 21. századi kortárs közigazgatási bíráskodásnak, ezen belül főleg a közigazgatási bírói eljárásnak, azaz a közigazgatási perjognak a megértését és megtanulását az elvi-történeti háttér bemutatásával megalapozza és elősegítse. A közigazgatási **perjog** feldolgozása, megértése ugyanis **nem szűkíthető le az eljárásjogi** kérdések kezelésére, noha azok is igen fontosak. Minden perrendtartásnak intenzív részét képezik a **hatásköri** szabályok, ez különösen igaz a közigazgatási bíráskodás eljárási rendjére, amelynek ez központi kérdésköre. A közigazgatási döntések, cselekmények, határozatok, aktusok, intézkedések (vagy éppen ezek hiánya) törvényességének, azaz törvényes megengedettségének a megítélése és a szükséges jogkövetkezmények megállapítása közvetlen **alkotmányos funkciót** jelenít meg: a közigazgatás törvény alá rendeltségének biztosítását. Ez, mint tudjuk, a jogállam alapvető jellemzője. Olyannyira alapvető, hogy e funkció tényleges

¹ Az *Institutiones Administrationis* sorozat VIII. kötete a szerző elemzésein, kutatásain alapul, és alábbi munkáinak felhasználásával készült: PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.; PATYI András (2011): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 90–140.; PATYI András – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus; PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszérében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus; PATYI András (2010): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos háttérének eredete és jelentése. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE ÁJK. Szeged. 653–670.; PATYI András (2015): Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíráskodás körében. In HACK Péter – KIRPLY Eszter – KORINEK László – PATYI András szerk.: *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 307–316.

létezése nélkül jogállamról nem is igazán beszélhetünk. Amikor tehát a közigazgatási perrendtartásról vagy tágabb értelemben a közigazgatási perjogról beszélünk, mindenkor az egész közigazgatási bírászkodást is értjük rajta, ha nem is mondjuk ezt mindig ki.

A kötet kéziratának 2019 júliusában történt lezárásakor ismert volt, hogy a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény bevezetését elhalasztották, a már megalkotott, hatályba léptető 2019. évi CXXXI. törvényt a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvénnyel hatályon kívül helyezték. Ismertek voltak ugyanakkor az Alkotmánybíróság határozatai is, amelyek a két említett törvény alkotmányossági felülvizsgálata tárgyában születtek.² Magyarország Alaptörvénye (annak hetedik módosítása nyomán) továbbra is rendelkezik a közigazgatási bíróságokról, de azok tényleges felállításáig, azaz egyelőre bizonytalan ideig, a közigazgatási jogviták elbírálását a rendes bíróságok, legfelsőbb szinten a Kúria végzi. A kötet tehát nemcsak az Alaptörvény hetedik módosításának iménti említésével kezdődik, hanem, a jelenbe érkezve, azzal is végződik, keretbe foglalva mintegy 140 év történéseit.

Noha a magyar közigazgatási bírászkodás a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság működésének elindulásával kezdődött 1884-ben, ekkor még csak egyes pénzügyi jogviták tartoztak bírósági hatáskörbe. Teljesebbé vált a bírászkodás 1897-től, a Közigazgatási Bíróság tényleges felállításától. A „modern magyar közigazgatási bírászkodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvény cikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya” – állapította meg az Alkotmánybíróság 2015-ben.³

² 15/2019. (IV. 17.) AB határozat (A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes rendelkezései, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény közjogi érvénytelensége tárgyában benyújtott indítványok elbírálásáról) és a 22/2019. (VII. 5.) AB határozat (A megalkotott törvények egyes rendelkezései elleni utólagos normakontroll).

³ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat. Indokolás [87], megerősítette többek között: 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [20].

Az 1896/97 után létezett közigazgatási bírósági rendszer előremutató elemeit – az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező értelmezése folytán – mint a **történeti alkotmány** egyik vívmányát kötelező értelmezési keretként kell figyelembe vennünk. Bemutatása és megismerése ezért **nemcsak a történelmi érdeklődés** kérdése pusztán, hanem az élő, létező alkotmányjog és közigazgatási **jog alkalmazásának** is eszköze. Az alkotmánybírósági értelmezés 1896-hoz kötődése ugyanakkor jele annak, hogy korunk mintha elfeledkezett volna a működését 1884-ben megkezdő Pénzügyi Közigazgatási Bíróságról annak ellenére, „hogy a közigazgatási bíraskodás első hazai intézménye, a hazai jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt”⁴

⁴ STIPTA István (2017a): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 7. évf. 1. sz. 99.

I.
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI
BÍRÁSKODÁS 1884-1949 KÖZÖTT
(KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSUNK
TÖRTÉNETI RENDJE)

1. ELINDULÁS

A „történeti rend” vagy „történeti modell” alatt szűk értelemben a magyar közigazgatási bíráskodás 1897–1949 közötti időszakát, azaz a (magyar királyi) Közigazgatási Bíróság fennállását, működését, valamint az ezt szabályozó törvényi rendelkezések rendszerét értjük, amelynek közvetlen, rendkívül szorosan idekapcsolódó előzményi időszaka volt a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság működésének 13 éve, így a történeti korszak lényegében már 1884-től datálható.

A Királyi Közigazgatási Bíróság létrejöttét hosszú, mintegy két évtizedes és igen termékeny jogtudományos vita előzte meg, illetve kísérte, a Bíróság ötvenéves fennállása alatt terjedelmes joggyakorlatot alakított ki, a Bíróság létrejöttét és működését több mint száz tudományos igényű és megszámlálhatatlan publicisztikai munka kísérte, természetesen eltérő színvonallal. A tudományos jellegűek között mind tanulmányokat, mind átfogó, szisztematikus műveket találhatunk. A Bíróság működése megkezdésekor három teljes körű kommentárt adtak ki, amelyek mind az eljárási, mind a hatásköri jogszabályokat bemutatták és kommentálták, a harmincas, illetve negyvenes években három kiadást is megélt a Bíróság addig kialakult joggyakorlatát bemutató 1500, 1600 oldalas kétkötetes kommentár.

Az 1949-ben megszüntetett Közigazgatási Bíróság levéltári iratanyaga sajnos megsemmisült az 1956-os forradalom és szabadságharc során, de nem ez volt az oka annak, hogy évtizedekig nem foglalkoztak vele komolyabban. A Közigazgatási Bíróság működésével, az általa képviselt rendszerrel foglalkozó részletes tanulmányok és elemzések állnak ma már rendelkezésünkre, elsősorban Stipta István jogtörténész professzor jóvoltából.

Amennyire lehetséges és érdemes, tekintsünk vissza a múltba! Ezt már csak azért is meg kell cselekednünk, hogy eleget tehesünk a közjogi bírászkodás eszmei úttörője, a nagy *Sir Edward Coke* intelmének: „Tanulmányozzuk most ősi szerzőinket. Mert a régi mezőkön kell kisarjadnia az új gabonának!”¹

¹ “Let us now peruse our ancient authors. For out of the old fields must come the new corne.”
4 Co. Inst. 109.

2. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ELVI ÉS TUDOMÁNYOS ELŐKÉSZÍTÉSE

2.1. A tudományos feldolgozás kezdeti lépései

1. A magyar közigazgatási bíráskodás nehéz indulásának körülményeit, létrejöttének előzményeit, nemzetközi modellválasztási lehetőségeit és eseménytörténetét ma már sok forrásból ismerhetjük.² Érdemes a főbb elemzéseket és javaslatokat vázlatosan áttekinteni.

A magyar közigazgatási bíráskodás tehát két lépcsőben jött létre a 19. század utolsó negyedében. Első lépcsőfoka a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozása, második, egyben befejezőnek szánt foka a Királyi Közigazgatási Bíróság felállítása volt (az alsófokú bíróságok létesítésének elmaradása miatt nem tekinthető véglegesnek ez a törvényhozási lépés). Az előzőekben említett élénk tudományos vita e két intézmény létrehozásához, illetve azok indításához kapcsolódott. A korabeli jogirodalom, noha behatóan foglalkozott a pénzügyi bíráskodás tárgyában benyújtott törvényjavaslatokkal is,³ már e külön közigazgatási szakbíróság létrejötte előtt tisztázni és megvitatni igyekezett a közigazgatási bíráskodás elvi és általános érvényű alaptételeit. Szinte közhelyszámba megy annak a ténynek említése,

² STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 40–45.; STIPTA István (2016): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 10–15. Német nyelven ad alapos áttekintést: KÜPPER, Herbert (2018): *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*. In von BOGDANDY, Armin – HUBER, Peter M. – MARCUSSON, Lena Hrsg.: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band VIII: *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*. Heidelberg, C. F. Müller. 729–738.; STIPTA István (2019): *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*, Budapest, Dialóg Campus.

³ Az első javaslatra lásd STIPTA István (1997b): A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. *Acta Juridica et Politica*, Tom. LII. Fasc. 9. Szeged, JATE ÁJK tudományos Bizottsága. 20. oldalán jelzett műveket.

hogy a közigazgatási bíráskodás eszmei, tudományos előkészítésében Concha Győző úttörő szerepet játszott 1877-ben megjelent munkájával.⁴ Ugyanebben az évben jelent meg egy másik átfogó jellegű mű is Gruber Lajos tollából, aki e művében foglalta össze a *Jogtudományi Közlöny*ben megjelent résztanulmányait.⁵ Mint Gruber írja: „[M]agyar irodalmunk a közigazgatási bíráskodást illetőleg eddigelé sem eredeti, sem átültetett egyetlenegy értekezéssel sem szolgál, mely a tárgyat oly behatóan megvizsgálta volna, mint érdemelné, s egyetlen egy munkánk sem létezik, mely a fennálló külföldi jogot feltüntetné.”⁶ Így nem is meglepő annak megállapítása, hogy a „korai dualizmus parlamenti vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet”.⁷

A közigazgatási bíróságok (bíráskodási rendszerek) „osztályozásánál” a történeti modell időszakában kiemelkedő szerep jutott annak, hogy *milyen szervezet látja el ezt az állami funkciót*. Martonyi János *négy osztályba* sorolta a közigazgatási bíráskodást végző szervek szempontjából az országokat: 1. A súllyal a rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás rendszere (angolszász államok és az őket követők). 2. Az aktív közigazgatás szervezetétől nem vagy csak tökéletlenül elválasztott szervek ítélkezése a közigazgatás működésével kapcsolatos ügyek zömében (francia rendszer, néhány más államban is követik). 3. A közigazgatási jogvitás ügyek többségének a rendes

⁴ CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum Nyomda.

⁵ GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athenaeum Nyomda. E könyv inkább a korabeli hatályos külföldi jogi szabályozást igyekezett bemutatni (Franciaországtól kezdve Olaszországon és Anglián keresztül a német Landok és Ausztria joganyagáig bezárólag), elemzései a Conchánál tapasztalt elméleti mélységet nem mindenben érik el.

⁶ GRUBER (1877): *i. m.*, x.

⁷ STIPTA István (1997a): *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 3. sz. 121.

bíróságoktól és az aktív közigazgatási szervektől egyaránt elválasztott közigazgatási bíróságok általi eldöntése (német–osztrák rendszer). És végül: 4. A fenti szervezeti megoldások különböző elemeit nagyjából egyforma adagolásban keverő vegyes rendszerek (Olaszország, Spanyolország, Svájc).⁸ Természetesen egy-egy ilyen jogvédelmi rendszernek több más jellemzőjét is figyelembe kell venni akár jogrendszer-tani besorolásánál, akár egyszerűen egy adott jogrendszeren belüli szerepének bemutatásakor. Mégis vegyük előre a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modellje elemzésekor a szervezeti megoldás kérdését, hangsúlyozva, hogy álláspontunk szerint *önmagában* ez a körülmény még nem jellemez egy közigazgatási jogszolgáltatási rendszert.

A m. kir. Közigazgatási Bíróságot tehát az akkori legfelsőbb bírósággal, a Curiával azonos szintű, egyetlen fokú, független külön-bíróságként szervezte meg az 1896. évi XXVI. tv. 1. és 2. §-a. Az 5. § pedig gondoskodott arról, hogy a bírák államfői kinevezéssel nyerjék el tisztségüket,⁹ és a Bíróság felerészben közigazgatási, felerészben bírói képesítésű egyénekből álljon.¹⁰

2.2. A szervezeti kérdés kezdetei

Az a kérdés, hogy Magyarországon a rendes törvényszékeket ruházzák-e fel a közigazgatási szervek intézkedése folytán keletkezett jogviták tárgyában történő ítélkezéssel, vagy erre külön szervezet létesítsenek, csak azután merülhetett fel, hogy a közigazgatási bíráskodás

⁸ MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bíróági felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 58.

⁹ „A közigazgatási bíróság ítélőbiráit a ministerium előterjesztésére Ő Felseége a király nevezi ki.”

¹⁰ „Az ítélőbíráknak felerészét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített egyének sorából (1869:IV. tc. 6. és 7. §-ai és 1891:XVII. tc. II. Fejezete) kell kinevezni. Az ítélőbíráknak másik felerészét az 1883:I. tc. 3. § értelmében közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell kinevezni, kik valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek.”

szükségességét általánosan elfogadták, illetve ennek a fajta bíráskozásnak a minimális **előfeltételei** a magyar állam jogrendszerében megjelentek.

1. Röviden utalhatunk az 1848-as kezdetekre is, hiszen mind központi szinten, a leendő „álladalmi tanács” funkcióinak meghatározásában, mind a megyékben felállított „középponti választmányok” töredékes közjogi bírászkodási **funkcióiban** fellelhetők egyfajta közigazgatási (vagy inkább közjogi) jogszolgáltatás kezdetei.¹¹ Igazából azonban az államhatalmak elválasztására vonatkozó elvnek a magyar közjogba történő átültetése (azaz a bírászkodásnak a közigazgatástól minden fokon történő elválasztása, az 1869. évi IV. tc. 1. §-ába foglalt rendelkezés) után születhettek válaszok a bírászkodás mikéntjére.¹² A különbírósként létesített Pénzügyi Közigazgatási Bíróság megszervezéséig, illetve az annak felállításáról szóló törvényjavaslat nyilvánosságra hozataláig a leendő közigazgatási bíróság jellege (is) nyitott kérdésnek számított. Az államhatalmak elválasztását éppen kimondó törvényhozás alsóházában többször is, még képviselői indítvány formájában is napirenden volt az, hogy e tevékenység az ország **rendes törvényszékeinek** hatáskörébe tartozzék. A bírósági szervezeti törvény vitája során már 1869-ben önálló bizottsági indítvány javasolta a bírósági hatáskört kiterjeszteni a közigazgatási intézkedések elleni jogvédelemre.¹³ És bár maga a bírósági törvény kizárta azt, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok *egymás hatáskörébe* avatkozzanak (1869. évi I. tc. 1. §), egyes törvények mégis megengedték később valamely közigazgatási határozat bíróság előtti *megtámadását*.¹⁴ Sőt a bírósági

¹¹ STIPTA (1997a): *i. m.*, 117–118.; NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt. 4.

¹² MARTONYI János (1947b): Az ötvenéves Közigazgatási Bíróság. *Városi Szemle*, 33. évf. 3–4. sz. 187–201. 188.

¹³ STIPTA (1997a): *i. m.*, 117–118.

¹⁴ Így a népszámlálásról szóló 1869. évi III. tc. 3. §-a, mely a népszámlálási adatközlés elrendelése és végrehajtása tárgyában hozott közigazgatási határozat rendes bíróság előtti alanyi jogsérelemre alapított megtámadását tette lehetővé, hat hónapos keresetindítási határidővel; az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. tc. 15–26. §§ állapítanak meg egyes közigazgatási döntések ellen bírói utat; a választói névjegyzék elleni

gyakorlat sem volt egészen következetes. Concha Győző megállapítása szerint a semmitűszék a bírói hatáskör (*jurisdictio*) kizártságának mindazon esetekben való megállapítása mellett, amikor közigazgatási határozat folytán támadt az igény, vagy az ügy elbírálása közigazgatási útra tartozott, mégis megengedte az építési engedéllyel (tehát közigazgatási intézkedéssel) megsértett magánjogok bírói védelmét.¹⁵ A községi törvényjavaslat 1871-es képviselőházi vitájában pedig már szavazás zajlott egy egyéni indítvány alapján arról, hogy a vitás közigazgatási ügyekben a rendes bíróságok dönthessenek. A Ház szoros, 119: 116 arányú szavazással vetette el Tisza István indítványát.¹⁶

2. Ugyanakkor az 1870-es évtized nem hozott eredményt ebben a jogállam kiépítése szempontjából igen fontos kérdésben. A Tisza vezette ellenzék hatalomra kerülése után nem támogatta a közigazgatás bírói ellenőrzés alá helyezését. A **közigazgatási bizottságokról** szóló 1876. évi VI. törvénycikk a kormányzat szerint kettős céllal született. Egyrészt az államigazgatási és az önkormányzati érdekek helyi egyeztetésének elvégzésére volt hivatott, másrészt ettől várták a közigazgatási bíráskodás problémájának megoldását.¹⁷ Hiszen részben fellebbviteli fórumként működött egy sor ügyben (cselédügy, gyámügyek, népiskolai ügyek, egyes adóügyek, katonakötelezettség alóli felmentések stb.), másrészt a hatásköri viták területi szinten való eldöntését végezte. Ugyanakkor a közigazgatási bizottság eljárása nem volt *kontradiktórius*, és a fellebbezéseket gyakran azok a tisztviselők bírálták el, akik azt első fokon hozták, azaz sem *független*, sem *elfogulatlan* nem volt. A közigazgatási bizottságok az akkori kormány állításaival szemben nem voltak képesek az állampolgárok hatékony jogvédelmét ellátni,

felszólalások tárgyában a középponti választmány döntésétől számított tíz napon belül a Curiához intézhető fellebbezést adott az 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a.

¹⁵ CONCHA (1877): *i. m.*, 20.

¹⁶ CONCHA (1877): *i. m.*, 16.; STIPTA (1997a): *i. m.*, 120.

¹⁷ STIPTA (1997a): *i. m.*, 121.

amint ezt a fővárosi bizottságnak éppen a jogvédelem hiányáról kialakított elvi álláspontja tükrözte is.¹⁸

2.3. Az 1877-es év jelentősége

1. A közigazgatási bizottságokkal összefüggő viták idején **valóságos szellemi áttörésként** jelent meg Concha Győzőnek, a kolozsvári egyetem fiatal professzorának¹⁹ a könyve. A monográfia alkotmányelméleti és közjogi dogmatikai alapokon állította fel a rendes bíróságok közigazgatási jogszolgáltatásra vonatkozó hatáskörének alapkövetelményét. Súlyos *egyszerűsítés* lenne azonban, ha e monográfia értékelését kizárólag a közigazgatási bíráskodás szervezete körüli kérdésekre szűkítenénk le. A kötetben ugyanis a közjogi, közigazgatási bíráskodás valamennyi alapkérdését elemzi a szerző. Az államhatalmak megosztása és helyes értelmezése, a közigazgatási jog jogi jellege, az egyéni jogok szerepe és jellege a közigazgatásban, a bíró államhatalmi szerepe, a közjog és magánjog elválasztása, valamint olyan szakjogi kérdések, mint hogy a közigazgatási bíráskodás megállapítási vagy marasztalási kereset és ítélet rendszerére épüljön-e, egyáltalán „kereset” vagy „panasz” felel-e meg jobban a követelményeknek, az alapjogok és a közigazgatási bíráskodás összefüggése, illetve a közigazgatási és a bírósági tevékenység összekapcsolható-e. Az is ellentmondana e munka máig ható üzenetének, ha a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét illetően egyszerűen az angol rendszer szószólójaként mutatnánk be. Concha valóban helyeselte az angol megoldást annyiban, amennyiben az a rendes bíróságokra bízta a „közviszonyokból” folyó jogviták elbírálását, de kifejtette azt is, hogy az angol rendszer a kontinensen

¹⁸ STIPTA (1997b): *i. m.*, 12.

¹⁹ Concha Győző élete és munkássága áttekintésére lásd KOI Gyula bevezető tanulmányát. In CONCHA Győző (2019): *Politika*. I. kötet. (Államtudományi klasszikusok, sorozatszerkesztő: PATYI András – TRÓCSÁNYI László) Budapest, Dialóg Campus.

nem (így Magyarországon sem) alkalmazható.²⁰ Ő a közigazgatási bírászkodás kettős (államjogi és az egyéni jogokkal összefüggő) megalapozása mellett jutott erre az álláspontra.

2. A közigazgatási bírászkodás – mint írja – **szisztematikus** (azaz rendszerszintű) hatással van az államra: a közigazgatási bírászkodás a törvényhozás és a végrehajtás közötti harmónia betetőzését jelenti (az államnak tudniillik nem lehet kétféle akarata: míg az egyik a törvényben kifejezett, a másik a végrehajtásban érvényesülő akarat). Concha szerint a törvények végrehajtása a miniszteri felelősséggel csak a legmagasabb szinten és csak általánosságban van biztosítva. A mindennapi életben a közigazgatás szintjén ez csak a közigazgatási bírászkodással lehetséges. Ez az államjogi alap a közigazgatási bírászkodást ugyanakkor teljeskörűen még nem magyarázza meg. Kell hozzá a „magánjogias” megalapozás, amely az egyéni érdekekkel is foglalkozik.²¹ Ez a magánjogias megalapozás az *egyéni érdeksérelem* figyelembevétele. Az ezen alapuló, a közigazgatási pert elindító magánkereset az egyéni érdeksérelem figyelembevétele hiányában felesleges is lenne, azaz az államjogi alap egyszerűen hivatalbóli eljárást tenne szükségessé. Ilyen azonban egyik jogrendszerben sincsen, sőt. Concha Győző szerint tehát mind a kizárólag államjogi magyarázata a közigazgatási bírászkodásnak, mind a kizárólag egyéni jogállásból fakadó, azzal összefüggő magyarázata „elvont, egyoldalú theoretizálás”. Az államjogi alap a közigazgatási bírászkodásnak csak külső oka, és csak a közjognak az egyén számára meghagyott akaraturalom terén belül, az egyéntől függő kikényszeríthetősége magyarázza meg a létrejöttét és a működését.²²

3. A közigazgatás és a bírászkodás **elválasztásának lényegét** tekintve (amely szerinte abban áll, hogy egyik se végezzen olyan feladatot, amely alapfeladatával ellenkezik, azaz a közigazgatás semmiképpen

²⁰ CONCHA (1877): *i. m.*, 112.

²¹ CONCHA (1877): *i. m.*, 103.

²² CONCHA (1877): *i. m.*, 105.

ne ítélkezzen jogok léte vagy nemléte felett) Concha rámutat a közigazgatási bíráskodás angol rendszerének helyességére: a rendes legfőbb bíróság, a King's Bench ítél, és így abban a rendszerben a közigazgatási jog a közönséges jognak a többivel egyenlő egyik ága.²³ A porosz és osztrák rendszer megoldását, amely a közigazgatási jogviták feletti döntést olyan bíróságokra bízta, amelyeket a közigazgatás befolyása, hatalma alól kivettek, elvileg nem utasítja el. Véleménye szerint ugyanakkor az, hogy a rendes törvényszékek mellett szervezett különbíróságokként szervezték meg őket, arra utal, „mintha a közigazgatást meghatározó jogot [...] a közigazgatási jognak jogi elemeiben rejlő alapelvnek lényeges különbsége miatt kellett volna más fórum védelme alá helyezni, mintha a közigazgatási jog, külső anyagától eltekintve, a jog által érvényre emelt szabadság, akaraturalom legfőbb elvével ellentétben, valamely más, nem tudom minő főelv által lenne uralva, s ennélfogva annak kiszolgáltatása az említett akaraturalom elve szerint alakult magánjogot adminisztráló köztörvényi bíróságokra nem bízathatnék”. E megoldás kompromisszumos jellegét kidomborítva jegyzi meg: „Csak a megalakulás külső feltételeinek kényszerítő hatalma, semmi esetre sem a közigazgatási bíráskodás alapelve szülte a közigazgatási bíróságoknak mai összeállítását, s a közigazgatási jog felett való ítélkezési hatalomnak a közönséges bíróságoktól részben vagy egészben való elvonását.” A bíráskodás szerepét alapvetőnek tartva kifejti, hogy a közigazgatási bíráskodás bevezetése és a közjogok bírói védelmének elismerése nemcsak az államok *etikus jellegének* a kifejeződése és fokmérője, hanem olyan alapkövetelmény, amely a modern parlamentarizmusból és az államhatalomnak az alkotmányos alapjogokkal való korlátozásából fakad. Ez már alapjaiban megváltoztatta az állam jellegét, „még inkább fogja azt tenni a közjogok bírói védelme, az államot egyszerű uralmi, hatalmi szervből önmagát

²³ CONCHA (1877): *i. m.*, 113–114. Megjegyzem, hogy Concha tanulmányának írásakor, mint hogy a trónt királynő töltötte be, az említett törvényszéket helyesen *Queen's Bench*nek hívták.

mérséklő, magát egyéneiben élőnek, ezeket magával egyenlő becsünek tudó és a bíróság által ilyennek is akaró jogi uralommá alakítva”.²⁴

4. Concha Győző művének megjelenésével egy időre esik ugyanakkor a közigazgatási szakbíróságok létesítésére vonatkozó igény térnyerése is. Mind Kuncz Ignác cikksorozata a *Jogtudományi Közlönyben*, mind Gruber Lajos említett munkája is e véleményen volt, már ami a tudományos szereplőket illeti.

A rendes bíróságok hatásköréről szólva Gruber megjegyzi, hogy egyébként egyetlen korabeli megoldás követi ezt a rendszert, az olasz. Angliát ő azért nem veszi ide, mert ott az adminisztráció és az igazságszolgáltatás nincsen elválasztva egymástól, és csak a legfelsőbb fokon van Angliában a közigazgatási bírászkodás a rendes bíróságra bízva. Így aztán Gruber maga is csatlakozik a „*specialis közigazgatási iurisdictio*” híveihez.²⁵ Felfogása szerint nekik, azaz a közigazgatási törvényszékek híveinek, feladatuk a rendes bíróságok hatáskörét („*jurisdictioját*”) pártolókkal megvívni. Vivien, korabeli francia szakíró érvrendszerére építve, aki természetesen ellenezte a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét, megállapítja, hogy a rendes bíróságok azért nem alkalmasak e feladatra, mert nincsen szakismeretük, mert nem ismerik a közigazgatási jogot, és mert eljárásukban teljes magánjogi szemlélet uralkodik az állam helyzetét illetően. Szakszerűség alatt főleg a szerteágazó és összetett tételes jogi anyag ismeretét értve, illetve azt, hogy a magánjogi bíró a célszerűség és a méltányosság kérdésében ítélni nem tud (illetve nem fog tudni).

2.4. A pénzügyi közigazgatási bírászkodás létrejötte

1. Az 1870-es évek végén még nem történt meg az ellentétes nézetek ütköztetése, arra csak a század 80-as éveinek elején, a Magyar Jogász-

²⁴ CONCHA (1877): *i. m.*, 122.

²⁵ GRUBER (1877): *i. m.*, 49.

gyűlésben lezajlott vita során került sor. Ez a vita időben túlterjeszkedett a Pénzügyi Bíróság létrehozásának évein, így a vita érveinek bemutatása előtt egy rövid *kitérőt* teszünk a törvényhozásban történtek felé.

Végül is a pénzügyi igazgatás 1867 utáni rendje, pontosabban annak rendezetlensége, kényszerítő erőként jelentkezett, és folyamatos javaslatok után a képviselőház határozattal kötelezte a kormányt a pénzügyi és közigazgatási bíráskodás iránti törvénytervezet benyújtására 1879-ben. Miután a miniszterelnök 1880 februárjában maga vetette fel először, hogy **önálló pénzügyi bíráskodást** kellene bevezetni, 1880 márciusában döntött úgy a Ház, hogy a jelentősebb előmunkálatokat igénylő általános közigazgatási bíráskodás bevezetését nem kell megvárni a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozásával. Ezért utasította a kormányt, hogy „még a közigazgatási bíráskodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bíráskodás állandó létesítése céljából”.²⁶ Ezen utasításokból még a bíróság szervezetére vonatkozó konkrétumok nem származnak, de az 1880-ban a Belügyminisztériumban összehívott közigazgatási *szaktanácskozás* résztvevői egyértelműen a *külön* közigazgatási bíróság mellett szálltak síkra. Szintén ezt az irányt jelölte ki az 1881-ben megnyíló országgyűlés elé terjesztett *trónbeszéd* is, amelyben a „közigazgatási bíróságok felállítása mielőbb eszközlendő” *uralkodói elvárás* is szerepelt.²⁷ A kormány által készített első javaslat a szakmai és politikai közvélemény helytelenítő álláspontján megbukott, hiszen az aktív közigazgatási tisztviselőkből, ítélőtáblai bírókból és laikus elemekből összeállítani javasolt bíróság a függetlenség, önállóság és pártatlanság minden garanciájának híján volt.²⁸

2. Ezután az 1881. szeptemberben elkészült második javaslat osztrák hatásra egyfokú, főhivatású, független pénzügyi szakbíróságot javasolt létrehozni. Bizottsági viták és tárgyalás után az Országgyűlés

²⁶ A vonatkozó határozatokat ismerteti STIPTA (1997b): *i. m.*, 13–15.

²⁷ STIPTA (1997a): *i. m.*, 123.

²⁸ MARTONYI (1947b): *i. m.*, 189.

képviselőháza és a főrendiház májusban hagyta jóvá a javaslatot, amelyet júliusban hirdettek ki.²⁹ A korabeli értékelés szerint ezzel egy olyan sajátos szerv jött létre, amely az akkor fennálló közigazgatási bírósági rendszerek között **egy új fajtát** képviselt. Azzal ugyanis, hogy a legfelsőbb szinten szervezett, érdemi elbírálásra és nemcsak megsemmisítésre jogosult, egyetlen fokú különbíróságként alakult, sem a rendes bírósági szervekkel (Anglia, Olaszország), sem a különbíróságként, érdemi elbírálásra jogosult, de több fokozatban megszervezett bíróságokkal (Franciaország, Poroszország), sem az egyetlen fokú, csak megsemmisítési jogkörrel rendelkező bírósággal (Ausztria) nem volt azonos.³⁰ Magán viselte már a Közigazgatási Bíróságot majdan meghatározó alapvető jegyeket. Stipta István értékelése szerint ez a bírói testület volt Magyarországon „az első olyan jogvédelmi fórum, amely az állami szervek döntéseivel vagy mulasztásaival szemben jogorvoslati lehetőséget biztosított. Megalakítása szemléleti áttörést jelentett a hazai közgondolkodásban, hiszen első alkalommal érvényesült az állami szférában a bíróság felülvizsgálati jogosultsága a közigazgatási döntésekkel szemben.”³¹

2.5. Szervezeti modellek küzdelme: a Concha–Lánczy-vita

Ma már tudjuk, hogy a pénzügyi bíróság létesítése megalapozta az általánosabb hatáskörű bíróság létrehozását, így érdemes áttekintenünk a **Magyar Jogászyűlésben** megfogalmazott legfontosabb érveket. Az 1989/90-es közjogi rendszerváltozás utáni időket is ideértve, a magyar közigazgatási bíróság *szervezetének* ezt az alapkérdését (tudniillik, hogy a rendes bíróságok vagy külön e célra szervezett bíróság lássa el azt a funkciót) **egyedül itt vitatta meg** ilyen alaposan a magyar jogász-

²⁹ A részletekre lásd STIPTA (1997b): *i. m.*, 26–32.

³⁰ NÉMETHY (1897): *i. m.*, 5.

³¹ STIPTA (2017a): *i. m.*, 99.

társadalom.³² A rendes bíróságoknak a közigazgatási határozatokkal összefüggő jogviták elbírálására vonatkozó hatáskörének ilyen részletes kifejtésével a magyar jogtudomány a történeti modell ideje alatt a későbbiekben adós marad. A Közigazgatási Bíróság fennállásának ötvenedik évfordulóján rendezett, a bíróság reformjáról szóló Jogászgűlésen találkozunk csak újra elvi kifejtéssel, akkor Szabó Józseftől.

1. 1881-ben maradva, Concha Győző elkészíti és benyújtja *A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében?* című véleményét és indítványát a Magyar Jogászgűlés állandó bizottsága által kitűzött egyik kérdés felett.³³ A szervezetre, hatáskörrre, eljárásra vonatkozó nézeteit az alábbi javaslatokban összegezte:

- „a) A közigazgatási bíráskodással a rendes bíróságok ruházatlanok fel.
- b) Alkottassék a rendes bírósági kereten belül kétfokú bírói szervezet, az első fok a kir. törvényszékekből, a második a kir. kúriából.
- c) A közigazgatási bíráskodás a közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jogokra terjedő hatáskörrel ruházandó fel; az érdekek, a célszerűségi és általában az összes nem jogi tekintetek méltatása kizárólag a közigazgatást illetvén.
- d) E hatáskör elvi általánosítás útján formulázandó.
- e) A közigazgatási bíráskodás törvényes hatáskörében a rendes bírói hatalom teljével láttassék el.
- f) A közigazgatási peres eljárás a gyorsaságot és főleg az olcsóságot biztosító egyszerű formákkal szerveztessék a vizsgálati és tár-

³² A viták további bemutatására lásd STIPTA István (2016): Tudományos viták a hazai pénzügyi közigazgatási bíráskodásról 1870 és 1883 között. In GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta szerk.: *Lege et Fide: Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, Iurisperitus Bt. 555–561.

³³ Megjelent: a Magyar Igazságügy XVI. kötetében, illetve: *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati* (1928). Budapest, MTA. 318–399. (Mi ez utóbbira hivatkozunk.)

gyalási elvek kombinációja alapján, az eljárás közvetlenségét megengedő, de nem kivétel nélkül kötelező módon.”³⁴

Mindez Conchánál (az 1877-es könyvéből fakadóan nem meglepő módon) magából az állam működéséből, illetve az egyes állami funkciók lényegéből következik. A törvény mint a nemzet akarata „megvalósulásra tör” akár úgy, hogy az egyesek jogügyleteikben alkalmazzák, vagy éppen tartózkodnak a jogrendbe ütköző cselekmények elkövetésétől, akár az államnak külön erre a célra (törvények végrehajtása) rendelt szervei tevékenysége útján. Ennek során mind az egyesek (magánosok), mind az állam közegei ténykedése útján valamely pozitív eredmény keletkezik. Annak megítélése, hogy ezen eredmény, ez a ténykedés a kifejtett legfőbb állami akarattal (a törvénnyel) összhangban van-e, külön állami funkciónak, a bírászkodásnak a feladatát képezi. A magánszemélyek és az állami közegek cselekményei közötti különbségek elismerése mellett tehát közös bennük a *törvényellenesség lehetősége*. Az a funkció, amely a cselekvés és a törvény közötti esetleges ellentétet megállapítja, mindig a bírászkodás lesz.³⁵ És míg e ténykedések mindig valamely eredményt hoznak létre (konstitutív jellegűek), addig a bíró ítélete mindig deklaratív, észbeli, logikai természetű. (Annak végrehajtása már nem az ítélet természetéből következik.) Ez a bírászkodás pedig a „törvény megvalósulásának minden téren szükséges mozzanata”,³⁶ a „törvény végrehajtásának mindig végső eszköze”,³⁷ szükséges komplementuma a közigazgatásnak. Ebből kifolyólag Concha tagadja az *államhatalmak* megosztásának, elválasztásának merev felfogását és azt a bíróság felé *relativizálja*. Mondván, hogy

³⁴ *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati (1928). 399.*

³⁵ *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati (1928). 319., 321.*

³⁶ *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati (1928). 323.*

³⁷ *Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati (1928). 324.*

a közigazgatás és a bírászkodás csak annyiban választatott el egymástól, hogy a közigazgatás nem ítélkezhet magánjogi és büntetőjogi viszonyokban, működését csak közviszonyokban fejtheti ki, ellenben a bírászkodás ki kell, hogy terjedjen a közigazgatásra is, hiszen itt is – mint fentebb láttuk – mindig szükség van a cselekvés törvényességének megítélésére.

2. Concha egyébként sorra vette azokat az általa **ismert okokat**, amelyekkel a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét ellenzők szoktak érvelni, szám szerint tizenhatot, és sorra **megcáfolja** őket. Ezek közül most a fajsúlyosabbakat vegyük szemügyre!

Az állam *erkölcsi méltóságának* és tekintélyének sérelmét okozná, ha közegei bíróság előtt kellene számot adjanak ténykedéseikről azon alattvalóknak, akiknek egyébként parancsolni szoktak, szól az érv. Ez természetesen nem így van, ellenkezik Concha professzor, az államot éppen magasabb erkölcsi szintre emeli, ha megengedi az egyéneknek, hogy aktusait bíróság előtt vitassák, hiszen az egyén az állammal szembeni viszonyában nem szűnik meg önálló lenni. Az egyén állása (helyzete) a szabad államban jogi jellegű, magánjogi jogállásához képest közjogi jogállása annyiban tér el, hogy a jog tartalmát adó akaratulom terjedelme kisebb, és a közjogi célhoz kötöttség által korlátozott. Mindezt egyébként részletesen kifejtette korábbi, korszakos jelentőségű művében is.³⁸

A következő (a rendes bíróságok közigazgatási hatásköre elleni) érv a *végrehajtó hatalom önállóságát* látja megsérülni a bíróság beavatkozása által, „márpedig a hatalmak önállósága a szabadság biztosítója”. Ehhez a korabeli francia felfogás alapján kapcsolódó érv, hogy a közigazgatási jogvitás ügyek feletti ítélkezéssel a bíróság közigazgatássá válnék. A hatalmak elválasztásával összefüggésben Concha felhívja a figyelmet arra, hogy az államhatalmak tényleges elválasztását eddig egyetlen állam sem vitte véghez. Majd ráirányítja a figyelmet, hogy

³⁸ Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati (1928). 328–329., valamint CONCHA (1877): i. m., 49., 122.

a hatalmak elválasztása bizonyos állami szervezetek közötti merev határvonal húzása helyett sokkal inkább „az államélet funkcióinak értelmi absztrakció útján való megkülönböztetését” jelenti, „mely absztrakciónak azonban különös, csak egy-egy funkciót gyakorló organum a valóságban nem mindenkor felel meg”,³⁹ ezért sincs e szervek merev elválasztásának indoka. A végrehajtó hatalom pedig Concha felfogásában nem azonos a közigazgatással, ez utóbbi annak csak része. Megkülönbözteti tehát azt a tevékenységet, amely hatalmi jellegű, amely „törvény foganatosítására szabályokat, utasításokat adhat, törvényeket pótolhatja, sőt felelősség alatt szükség esetén fel is függesztheti [...] kinevezheti az egyéneket, kikre a közigazgatásban vagy a bírói szervezetben szükség van”. Ez tehát a végrehajtó *hatalom*, míg az *állami végrehajtás* többi teendője szerinte pusztán igazgatási jellegű, így a végrehajtó hatalom mellett végrehajtó, azaz közigazgatási *hatóságokról* van szó. Így a rendes bíróságok általi felülvizsgálat a végrehajtó *hatalmat* nem is érinti.

Így amikor a bíráskodást nem a végrehajtó hatalommal állítjuk szembe, hanem az *igazgatással*, eljutunk arra a francia jogtudományból eredő következtetésre, miszerint ítélni a közigazgatás felett annyi, mint igazgatni, és a közigazgatási bírói hatáskör szükséges kiegészítése a közigazgatási cselekvésnek.⁴⁰ Cáfolata szerint az *állami funkció* minősége a döntő, ez határozza meg annak természetét. A bíró – szerinte – bármely ügyet is hoznak elé eldöntés végett, legyen annak tárgya akár politikai, akár közigazgatási természetű, bíró marad, és nem válik politikai vagy közigazgatási hatósággá. Kedvenc példájával illusztrálva: „[V]ajjon a magánjogi perekben ítéelő bíró, midőn bérleti szerződés felett ítélt,

³⁹ CONCHA Győző (1928) [1881]: A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? In *Hatvan év tudományos mozgalmai között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai*. Budapest, MTA. 330.

⁴⁰ „Juger le contentieux administrative, c'est encore administrer; la jurisdiction administrative est le complément nécessaire de l'action administrative” Lásd DUCROCQ: *Cours de droit administratif*, 1869. Idézi CONCHA (1928) [1881]: *i. m.*, 333.

bérlő vagy szállító lesz-e?”⁴¹ A bírói működés célja és formája eltérő, még ha a közigazgatási intézkedés felett ítélt is, nem adminisztratív jellegű. Szerinte a közigazgatás és a bírászkodás elválasztását éppen azért érhetjük el (ha ez a cél), ha a „közigazgatásból a bírászkodás legképtelenebb faja, az önbírászkodás [ti a közigazgatás önbírászkodása] kizáratik”.

Jól látszik, hogy Concha ezeknél az elemzéseknél nem tanúsít figyelmet – amint ezt majd Lánczy a szemére is veti – annak, hogy a közigazgatás is jogalkalmazó tevékenység,⁴² és annak sem, hogy a Közigazgatási Bíróság elé kerülő ügyben végleges döntés, az anyagi jogerőhatás és a végrehajthatóság jellemzőivel rendelkező határozat csak a bíróság eljárásában keletkezik. Igaz, ez utóbbi kérdés beható vizsgálatát majd csak a századforduló után végzi el a magyar közjogtudomány.⁴³ Ugyanakkor Concha – amint ezt a rendes bíróságok hatáskörének közigazgatást lassító jellegére reagálva kifejti – abból indul ki, hogy ez a bírászkodás a közigazgatási intézkedés (határozat) végrehajtása után történne. A közigazgatás parancsának előbb engedelmeskedni kellene, és csak azután jutna a bíróság abba a helyzetbe, hogy ítéletet mondjon.⁴⁴

3. A közigazgatási bírászkodás központi, alapelv szintű kérdései közé tartozik a **mérlegelésre** vonatkozó hatáskör (a *diszkrecionális* hatalom) és a közigazgatási *alanyi jogok* megítélése. Szontagh Vilmos szerint a közigazgatási bíróság szervezése körüli „harcok” a közigazgatás „akcióképessége” felett folytak. Ennek az akcióképességnek a szabad belátás (a diszkrecionális elem) pedig fontos alkotórésze.⁴⁵ A diszkrecionális jellegű döntések felülvizsgálata alapvetően *hatásköri* kérdés, így az arról szóló részben vissza fogok rá térni. Itt egyelőre a rendes

⁴¹ CONCHA (1928) [1881]: *i. m.*, 337–338. CONCHA 1877-ben ugyanez a példa mezőgazdasági termelővel.

⁴² LÁNCZY Gyula (1883): *A közigazgatási bírászkodás szervezéséről Magyarországon*. Klny. a Magyar Igazságügy 1883. januári füzetéből, Budapest, Zilahy. 13.

⁴³ TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin. 84.

⁴⁴ CONCHA (1928) [1881]: *i. m.*, 340.

⁴⁵ SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása (Diszkrecionális közigazgatás)*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomda, 102.

bíróságok ilyen kérdések (azaz a mérlegeléses döntések) vizsgálatára való alkalmasságáról van szó.

A közigazgatásban – idézi Concha az ellenérvet – túlnyomóak a célszerűségi, diszkrecionális elemek, a törvény által objektíve nem védett érdekek. Ennél fogva a közigazgatási intézkedések tárgyában felmerült viták nagy része *nem is jogvita*, s így azok eldöntésére a rendes bíróságok *nem alkalmasak*. A fentiekből következik az is, hogy a közigazgatást szabályozó törvények nem is hoznak létre valódi alanyi jogokat. A korabeli nyugat-európai szabályok és jogtudományi álláspontok részletes elemzésével jutott el oda Concha, hogy igenis vannak a közigazgatásban alanyi jogok, a közigazgatási törvényekből származhatnak az egyesekre jogosultságok. A diszkrecionális elem esetén pedig arra figyelmeztetett, hogy – bár annak szerepe a közigazgatásban vitathatatlan – a diszkrecionális hatalommal való *visszaélés ellen* mindig meg kell teremteni a védelmet, és annak elbírálása már bírói logika kérdése lehet.⁴⁶

Végül is a diszkrecionális elemek elbírálásának kérdése, a közigazgatási bíráskodáshoz szükséges különleges, közigazgatási szakismeret követelménye, a közigazgatási jogviták elbírálásához szükséges gyors eljárás, a rendes bírósági eljárás költséges volta, a közigazgatási eljárás eleve ellenőrzött, kontrollált volta, ami az utólagos bírói felülvizsgálatot feleslegessé teszi, és a közigazgatási hatóságok részre nem hajló jellegére vonatkozó érvek sem győzték meg őt, így sommás megállapítással zárta érvelésének ezt a meghatározó részét: „Mindezeknél fogva, akár az államnak részeitől, az egyesektől külön vett érdekét, akár az egyeseknek az összességtől elszakítva képzelt igényeit vegyük is kiinduló pontúl, azt kell véleményeznünk, hogy *a közigazgatási jogviszonyokból eredő jogviták eldöntésével a jog természet szerinti őrei, a rendes bíróságok ruházandók fel.*”⁴⁷

⁴⁶ CONCHA (1928) [1881]: i. m., 343., 354.

⁴⁷ CONCHA (1928) [1881]: i. m., 363. [kiemelés az eredetiben]

4. Mielőtt továbblépnénk a közigazgatási bíróság szervezetére vonatkozó vita áttekintésében, még egyszer hangsúlyozni kell annak egészen az Alaptörvény hetedik módosításáig fennálló jelentőségét. A vita egészen a Közigazgatási Bíróság felállításáig folyt egyébként, de értelemszerűen a bíróság működésének megkezdésével a szervezeti kérdés eldőlt. Onnantól fogva a bíróság szervezetének, hatáskörének a reformja, illetve kiterjesztése foglalkoztatta az elmélet szakembereit. Az 1945 utáni idő nem volt alkalmas a nyílt tudományos vita lefolytatására. A rendes bíróságok hatáskörének híve, *Szabó József* a Bíróság megszüntetésének előrevetülő árnyéka alatt már a **közjogi bíráskodás függetlenségére** helyezte a hangsúlyt a demokrácia védelmében, és teljes mértékben *másodlagosnak* ítélte azt, hogy e funkciót az „állam történetileg kialakult bírói szervezete lássa-e el vagy e célból létrehozott külön bírói rendszer”.⁴⁸ A közjogi rendszerváltás előtti évtizedben pedig – amellet, hogy az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának több reformtervét kidolgozták – *nem folyt vita*. E javaslatok nem nyilvánosság, hanem egy szakmai műhely vagy a politikai döntéshozók számára készültek.⁴⁹ A rendszerváltás után a közigazgatási külön- (vagy éppen nem külön) bíráskodás szükségességének a kérdése a közjogi reformtervek egyik központi kérdésköre maradt egészen addig, míg az Országgyűlés meg nem alkotta azt az alkotmánymódosítást, amely bevezette a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, valamint a rendes bírósági szervezet és a közigazgatási bírósági szervezet fogalmakat.

⁴⁸ A Közigazgatási Bíróság reformja (1947). (A Magyar Jogász Egylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947. évi 2. sz. 52.

⁴⁹ Lásd például *NIGRINY Elemér* szerk. (1984b): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály Kiadványai – Tanulmánykötet. 8.; *BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir* (1988): *A közigazgatási bíráskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások programirodája; *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január 1. – 1985. december 31.)* (1986). Budapest.; *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése* (1988). In *PALKOVICS Éva* szerk.: *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről*. Budapest, IM. 78–136.

5. Ismét visszalépve az időben a 19. század végére, a Magyar Jogászgyűlés által végül is mindössze két szavazattöbbséggel elfogadott⁵⁰ javaslatot *Lánczy Gyula* terjesztette tehát elő. *Lánczy* – csakúgy, mint *Concha* – a bíróság szervezetének kérdését tágabb összefüggésbe helyezte, kereste mindazon módozatokat és előfeltételeket, amelyek a közigazgatási jogvédelem megteremtéséhez vezethetnek. Hat részre bontott javaslatai közül a gyűlés így nem mindet fogadta el, most koncentráljunk azokra, amelyeket elfogadott:

„III. A közigazgatási jog terén a közigazgatási bíráskodás intézményének megalapítása egy hatályos [értsd: hatásos] egységes bírósági szervezet teremtése által eszközzendő, melynek hatásköre az állami és önkormányzati igazgatás összes ágaira, jelesen a pénzügyi bíráskodásra is kiterjed.

IV. Ezen közigazgatási bíráskodás gyakorlása közigazgatási szakbíróságokra ruháztatik, melyek rendszere a következő elvek alapján alakítandó: [...]”

E szakbírósági rendszert – javaslata szerint – minden törvényhatóságban első folyamodású (azaz elsőfokú) közigazgatási törvényszékek és közigazgatási főtörvényszék alkotnák. Az elsőfokú bíróságokban mind az államigazgatási, mind az önkormányzati, mind a bírói elem kellő módon érvényesülne, együtt a bírói függetlenség, „érdekeletlenség” és ügyképesség biztosítékával. Míg a főtörvényszék a királyi Curia tagjaival egyenrangú bírákból, a bírói függetlenség minden biztosítékával és attribútumával szerveződne. A közigazgatási törvényszék valamennyi vitás közigazgatási jogviszony elbírálására hatáskörrel rendelkezne, döntései nem csupán semmitő jellegűek, hanem ügydöntőek és „végrehajtási hatállyal bírók” lennének. A főtörvényszék emellett

⁵⁰ Nyolcadik magyar jogászgyűlés VII. A közigazgatási bíráskodás (1882). *Jogtudományi Közöny*, 17. évf. 44. sz. 350–353.

a végrehajtó hatalom által kibocsátott rendeletek „jogérvényességének” vizsgálatára is hatáskörrel bírna.⁵¹

6. Lánczy Gyula rendkívül ambiciózus, mint látható, még normakontroll-hatáskört is feltételező javaslata mögött az alábbi érvek vázolhatók fel. Lánczy szerint a kor parancsoló szüksége indította arra az Országos Jogászyűlést, hogy a közigazgatási bíráskodás megszervezését tűzze napirendjére, hiszen „a közjog és a közigazgatási jog terén a szerzett jogok tárgyilagos érvényesülése és bírói védelme hiányos, szervezetlen, s inkább a véletlen kedvezésétől függő, mint szilárd intézmények által biztosított [...] A magyar állampolgár a közjogi bátorlét és közigazgatási jogvédelem tekintetében mintegy 'a levegőben függ'.”⁵² A közigazgatási jogvédelem szükségességének Conchával egyébként egyező megállapítása után merőben más kiindulópontot vesz. A közigazgatást Lánczy is mint „működést” tekinti, csakhogy más jellemző minőségeit is figyelembe veszi. Álláspontja szerint a közigazgatásban a jogrend fenntartásának és emellett a jogeszmé érvényesülésének elsődleges szereplője maga a közigazgatás, a **végrehajtó** hatalom. Ez a közigazgatás Concha álláspontjában ténykedésre, a közérdek megvalósítására hivatott közegeket jelent. S amint a közigazgatásban is felmerül a jogok kérdése, annak elbírálására a rendes bíróságot látja hivatottnak. Lánczy Gyula figyelmeztet arra, hogy jogállamban a *végrehajtás* közege is elsősorban *törvényt alkalmaz*. Az a Concha-féle *merev határvonal* a közigazgatási „puszta cselekvőség” és a bírói logikai törvényalkalmazás között *nem létezik*. A közigazgatási törvényalkalmazás is tartalmaz logikai szubszumpciós műveletet, és a bírói tevékenység során is kell ténykörülményekről és ténybeli viszonyokról rendelkezni. Sőt a bíró a legtöbb jogrendszerben bizonyos mértékű diszkrecionális hatalmat is gyakorol, bár a bírói és a közigazgatási mérlegelés nem azonos, és a mérlegelés a közigazgatásban inkább „vezértényező.”⁵³

⁵¹ LÁNCZY (1883): *i. m.*, 35–36.

⁵² LÁNCZY (1883): *i. m.*, 5–6.

⁵³ LÁNCZY (1883): *i. m.*, 12–13.

A végrehajtó hatalmat – Lánczy szerint – a modern jogrendszerek nem degradálják egy ténykedő fél állására, hanem „a közérdek terén a jogrend megvalósítója, s eljárásában jogelvekhez kötött, szerzett jogok tiszteletben tartására kötelezett”. A Concha által helyeselt és példaként hozott angol közigazgatási rendszerből Lánczy ellentétes következtetést vont le, ő úgy látja, hogy az „angol közigazgatási jog egyáltalán nem a rendes bírói hatáskörbe utalt, hanem [...] a közigazgatási önkormányzat keretében foganatos”.⁵⁴ Abból az alaphelyzetből, miszerint a közigazgatás jogszerűségének biztosítása az államnak is érdekében áll, és emellett az egyén jogainak is legfőbb biztosítéka (azaz jogoltalom kétoldalú), azt a következtetést vonja le (Rudolf Gneist nézeteinek hatása alatt), hogy e jogvédelem másnemű hatóságokat, fokozatokat és eljárási szabályokat igényel, mint a magánjogok oltalma.

7. Ezen alapelv mellett a *külön szakbíróóságok* létesítését ösztönző érve az, hogy a *diszkracionális* elem jelenléte miatt a közigazgatási ügy megítéléséhez a pusztá törvényismeret sosem lesz elég. A közérdeknek a közigazgatási perben az alanyi jogok és érdekek mellett való érvényesítése, a magánérdekekkel való összhangba hozatala is különleges bírói szervet igényel. Nem is szólva a közigazgatási ügy eldöntéséhez feltétlenül szükséges közigazgatási gyakorlatról és „érzékéről”, amelynek azért is van nagy szerepe Lánczy felfogásában, mert szemben Concha feltételezésével, a közigazgatási perben egyáltalán *nem másodlagos a tényállás* tisztázása. A közigazgatási eljárás (korabeli) rendezetlensége (azaz törvényi szabályozatlansága) okán a magánfelek folyamódásai, panaszai leggyakrabban a hibás tényállásfelvétel körül forognak, így Lánczy szerint a leendő közigazgatási bíróságoknak az ország lakosaira nézve gyakorlati haszna csak akkor lesz, ha legalább első fokon „a perviták alapját képező hivatali tényálladékok ellen emelt panaszok

⁵⁴ LÁNCZY (1883): *i. m.*, 14., 16. A King’s Bench legfelsőbb közigazgatási törvényszéki eljárásával összefüggésben pedig rámutat annak speciális jellegére, mely inkább emlékeztet a régi magyar királyi kancellária „mandatumaira”, mint a hétszemélyes tábla döntéseire.

és kifogások megbírálásától el nem zárkozik”.⁵⁵ És ehhez kapcsolódik Lánczy azon javaslata, amelyet végül is a Jogászyűlés nem fogadott el, hogy a bírászkodás bevezetésével együtt a közigazgatási eljárás szabályait mind az önkormányzati, mind az állami igazgatás minden fokán törvényileg rendezni (szabályozni) kell. Az elsőfokú eljárás szabályozottsága, szabályszerűsége és szakszerűsége – véli – óvni fog a fellebbezési jog túlzott használatától, amely – akkor is – „bírói és kormányzati rendszerünk egyik betegsége” volt.⁵⁶

2.6. A magyar királyi közigazgatási bíróság létrehozása

1. A jogászyűlési vita két fő előadója természetesen a szervezet mellett a hatáskör és az eljárás fő kérdéseivel is foglalkozott. E kérdésekre a történeti modell további részletes bemutatásakor természetesen még visszatérek. Most tegyünk ismét egy rövid *eseménytörténeti kitérőt*. A működését 1884. február 27-én megkezdő Pénzügyi Közigazgatási Bíróság jelentős hatást gyakorolt az események további menetére. „Ez a testület – hatékony működése révén – igazolta létjogosultságát, és fontos érveket szolgáltatott a közigazgatási jogvédelem szervezeti korszerűsítéséhez és hatáskörének kiterjesztéséhez.”⁵⁷

Ennek ellenére a pénzügyi bírászkodásról szóló törvény megalkotása (1883) után még **tíz hosszú esztendőnek** kellett eltelnie ahhoz, hogy az általános hatáskörű közigazgatási bíróságokról szóló tör-

⁵⁵ LÁNCZY (1883): *i. m.*, 21. Ugyanezen indokkal foglalta el ugyanezt az álláspontot a közigazgatási bíróságok hatásköréről később rendezett vitában Csillagh Gyula is. Lásd CSILLAGH Gyula (1891): A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászyeleti Értekezések*, 68. VII. kötet 7. füzet. 4.

⁵⁶ A javaslatra lásd 24. és 36. [IV. a) alatt].

⁵⁷ STIPTA (2017a): *i. m.*, 99. További igen érdekes adalékokkal szolgál a pénzügyi bíróság első vezetőjének életéről és munkásságáról STIPTA (2017b): Madarassy Pál, az első közigazgatási főbíró. In SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva szerk.: *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére*. I–II. kötet, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 225–235. A pénzügyi közigazgatási bírászkodás egészének ismertetéséről lásd szintén STIPTA (2019): *i. m.*

vényjavaslat egyáltalán megszülessen, s onnan még újabb háromnak, hogy a javaslatból az eredetileg javasolt megoldástól igencsak eltérő intézményt létrehozó törvényt az Országgyűlés megalkossa. Az élénk, már-már ádáz, parlamenti, politikai vita mellett folyt a nem kevésbé szenvedélyes tudományos diskurzus is. A Magyar Jogászegylet 1891 tavaszán kimerítően foglalkozott a leendő bíróságok hatáskörével. Majd a törvényjavaslat 1893-as megszületése után 1894. január–februárban újra. Külön felvonást képezett a törvényjavaslat készítőjének, Némethy Károlynak Concha Győzővel folytatott, személyeskedéstől sem mentes vitája.

2. A törvényhatóságokról szóló törvényjavaslat tárgyalásakor (1886-ban) került elő a képviselőházban a közigazgatási bíráskodás kérdése. Nem meglepő, hogy a Háznak megint csak határozattal kellett utasítania a kormányt megfelelő javaslat benyújtására.⁵⁸ A Tiszakormány hivatalbeli ideje alatt ez nem történt meg. Az 1890-ben bekövetkezett kormányváltás, a *Szapáry-kabinet* hivatalba lépése hozott változást. Az új kormány által tervbe vett reformok között szerepelt a közigazgatási bíráskodás bevezetése is. 1891 tavaszán a kormány kétfokozatú rendszer bevezetését szorgalmazta, amelynek első fokát a vármegyékben a főispán elnökleite alatt, a közigazgatási bizottság egyik osztályaként (!) hozták volna létre, míg a felsőfokú bíróság szervezetenként összeolvadt volna a Pénzügyi Közigazgatási Bírósággal. Hatáskörét **felsorolással**, azaz taxációval rögzítenék.⁵⁹ A nagyszabású reformtervekből azonban csak egy két §-ból álló törvény sikeredett (a vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. évi XXXIII. tc.). Ennek 2. §-a utasította a belügyminisztert, hogy a közigazgatási *bíróságokról* terjesszen elő törvényjavaslatot a közigazgatási csomagterv elkészítése során. A törvényjavaslat a következő kormány (*Wekerle*

⁵⁸ NÉMETHY (1897): *i. m.*, 5.

⁵⁹ KMETY Károly (1891): A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. Budapest, Franklin. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 62. VII. kötet, 1. füzet. 9.; SCHWELTZER Gábor (1998): Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon. *Allam- és Jogtudomány*, 38. évf. (1996–1997. évi), 1–2. sz. 26.

Sándor-féle kabinet) idején készült már csak el. Ez a kormány egyébként már hivatalba lépésekor, a kormányprogramban kijelentette, hogy az előbb említett törvényben foglalt sorrendtől eltekintve (ott utolsóként szerepelt a közigazgatási bíráskodás) első helyen, más közigazgatási reformoktól elkülönítve, mint legfontosabb garanciális javaslatot fogja a Ház elé terjeszteni azt.

Hieronymi Károly belügyminiszter 1893 júliusában terjesztette elő a tervezetet a minisztertanácsban, és a királyi *placetum* megszerzése után javaslatként a képviselőház elé került novemberben.⁶⁰ Ez a javaslat az akkori *porosz* rendszerhez hasonlóan különbírásként megszervezett, kétfokozatú, érdemben döntő közigazgatási törvénykezést kívánt bevezetni. Minden törvényhatóságban (vármegyék, törvényhatósági jogú városok) a főispán, Budapesten a főpolgármester vezetésével elsőfokú közigazgatási törvényszék és Budapesten az egész országra kiterjedő hatáskörrel a Curia szintjén egy királyi felső közigazgatási bíróság lett volna szervezendő. A törvényjavaslatot (amelynek további részleteit a tudományos vita kapcsán még érinteni fogom) külön e célra kiküldött bizottság véleményezte, a bizottság jelentése 1894 novemberében született meg.

3. Időközben újabb *kormányváltás* történt, s a képviselőház csak 1896-ban vette elő újra a törvényjavaslatot, majd újabb bizottsági tárgyalásra utasították. Ennek során az elsőfokú bíróságok megszervezési módja és főleg annak főispán általi vezetése komoly vitát váltott ki. A javaslat benyújtása óta fennálló támadások és a kiküldött különbizottság javaslata hatására maga a belügyminiszter (*Perczel* Dezső) legjobb meggyőződése ellenére is *visszavonulót* fűjt. Mivel maga is úgy látta, hogy az elsőfokú közigazgatási bíráskodás megszervezésére később, a közigazgatás végleges rendezése (reformja) idején lehet csak sort keríteni, a törvényjavaslatot átdolgoztatta, és olyan új javaslatot terjesztett elő, amelyben az alsó (első)fokú bíróságok már nem sze-

⁶⁰ SCHWEITZER (1998): *i. m.*, 27. és NÉMETHY (1897): *i. m.*, 7.

repeltek.⁶¹ Ennek a változásnak **kizárólag politikai indoka** volt, az, hogy a javaslat elfogadásához szükséges képviselőházi többséget megteremthessék. A javaslat tárgyalásának végstádiumában nyilvánvalóvá vált, hogy vagy az egész intézmény megteremtésének elodázása, vagy az elsőfokú bíróság kiiktatása között lehet csak választani. Az eredeti, Hieronymi-féle javaslat szintén a kétfokozatú rendszer mellett foglalt állást, mert így látta biztosíthatónak azt, hogy a közigazgatási bíráskodás mind a függetlenség (főként felsőfokon), mind a gyakorlati szak-képzettség és „a kifejlett közigazgatási érzék közös alapjaira fektethető”. (Ez utóbbi nyilván főként első fokon érvényesülhetett volna).⁶² Emellett a kétfokozatú rendszer lehetővé tette volna a *laikus elemek* bevonását a bíráskodásba, az eljárásbeli garanciák a felek számára könnyebben hozzáférhetőek lettek volna, és a bíróság eljárása a gyorsaság és olcsóság követelményének is megfeleljen. A törvényjavaslatot elsőként véleményező Bizottság jelentése pedig egyenesen leszögezte: „Kétfokú bírói szervezet létesítése általában a helyes igazságszolgáltatás egyik hatályos biztosítékának tekintetik [...]”⁶³

Az első- vagy alsófokú közigazgatási törvényszékek kérdése még külön szóba kerül a későbbi fejezetekben, de tudnunk kell, hogy a Bíróság egészen az 1949-ben történt megszüntetéséig egyetlen fokú bíróságként működött, tehát *soha* a későbbiekben kétfokozatúvá nem sikerült átalakítani e rendszert. Az említett napi *politikai kényszertényező*, mely tehát közrehatott az egyetlen fok illetően megszületésében, véglegessé és végletessé, *rendszerképző* elemmé vált. Holott – nem a kétfokú rendszer elvi ellenzésén bukott meg a javaslat ezen része,

⁶¹ SCHWEITZER (1998): *i. m.*, 32. és NÉMETHY (1897): *i. m.*, 11.

⁶² Vesd össze: NÉMETHY (1897): *i. m.*, 16.

⁶³ NÉMETHY (1897): *i. m.*, 17.

hanem az alsófokú bíróságok megszervezési módján.⁶⁴ Rendszerképző, rendszert jellemző elem lett mégis azt követően, hogy 1896 májusában a javaslatot a képviselőház „négy ülésben végbement tárgyalás után minden lényeges változtatás nélkül elfogadta”. A főrendiház jóváhagyását és az uralkodói szentesítést (1896. július 27.) követően, 1896. augusztus 1-jén hirdették ki az Országos Törvénytárban.

⁶⁴ EGYED István (1916): *Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Székesfehérváros Házinyomdája. 9. Egyed külön hangsúlyozza az alsófokú bíróságok megszervezési módja miatt azokat hevesen ellenző Concha Győző hatását a közvélemény elítélő hatása mellett mint az alsó fok elmaradásának döntő tényezőjét. EGYED (1916): *i. m.*, 21.; *Wlassics Gyula* arra utal, hogy az alsó fok létrehozása a „bizalom hiányán törött meg”, tudniillik azon, hogy már alsó fokon is független bíróság megalkotására törekedtünk [nyilván nem a törvényjavaslatot, hanem az ellenzőket érte ezen elsősorban], „s nem gondoltuk jól át, hogy mennyit nyertünk volna ha a közigazgatási peres eljárást ennek számos biztosítékával már az alsó fokon létesítjük.” Lásd *Wlassics Gyula* (1912): Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. *Jogállam*, 11. évf. 1–2. sz. 32–43., 32–33.

3. A BÍRÓSÁGI HATÁSKÖR, AVAGY A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS TERJEDELME A TÖRTÉNETI MODELLBEN

3.1. A hatásköri kérdés jelentősége

1. A közigazgatási ügyekben ítélező bíróság **hatásköre** értelemszerűen az egész kérdéskör középpontjában helyezkedik el. A hatásköri szabályozásnak ugyanakkor **több részterülete** van.⁶⁵

Az egyik része az az első ránézésre *törvényszerkesztési* problémának tűnő kérdés, hogy a bíróság elé vihető, odatartozó közigazgatási jogvitás ügyeket miként, egyenkénti, taxatív felsorolással vagy elvi (általános) definícióval szükséges meghatározni, mely utóbbi megoldás gyakran magával hozza az általános hatáskör alól mégis kivett ügyek úgynevezett negatív taxációval történő meghatározását. Ez tehát a hatáskör-meghatározás *módja*.

A másik terület a hatáskör *terjedelme*. Ez a leginkább összetett kérdés. Ez az ág magában foglalja annak meghatározását, hogy milyen *típusú* közigazgatási aktusok (cselekmények, határozatok, intézkedések) vihetők bíróság elé, milyenek nem, és hogy ez a közigazgatási aktus vajon csak jogszabálysértésre (azaz az objektív, a tárgyi jog megsértésére) alapított *alanyi* jogsérelem esetén vagy a pusztán *érdeksérelem* esetén is bírósági felülvizsgálat alá vethető-e. Ez utóbbi kérdés úgy is feltehető, hogy mekkora a közigazgatási bíróságok által nyújtott *védelem* köre. Idetartozó kérdés az is, hogy kiterjed-e a diszkrecionális mérlegelés alapján hozott döntésekre is, vagy nem.

⁶⁵ MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Egyetemi Nyomda. 31–32.

A *harmadik* ága e kérdéskörnek az, hogy vajon a bíróság milyen döntési jogkörrel rendelkezik az *ítélkezés* terén, azaz mit tehet a felülvizsgálata alá vont közigazgatási aktsussal. Megsemmisítheti-e csupán (*cassatio*), vagy maga hozhat a jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási szerv helyett érdemi döntést (*reformatio*).

2. Mind a három kérdéskör rendkívül összetett, és **különösen sok buktatót** hord magában. Az is érdekes, hogy ki melyiket tartja hangsúlyosabbnak. *Martonyi* János, a kérdéskör hazai kutatásának nagy egyénisége fiatalkori összefoglaló munkájában nemcsak az addigi irodalomban legalaposabban megvitatott, hanem egyben legfontosabb kérdésének a *hatáskör-meghatározás* taxatív vagy elvi általánosításon nyugvó módjának problémáját látta.⁶⁶ Míg a hatáskör tárgykörébe vágó első nagyobb hazai tanulmány szerzője, *Kmety* Károly amellet, hogy a taxatív hatáskör-megállapítás híve volt, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek jellegére, *típusára* koncentrált elsősorban.⁶⁷ Természetesen mindegyik aspektus igen fontos, együttesen pedig, mint utaltam rá, a kérdés középpontjában helyezkednek el. A bíróságot az *ítélkezés* terén megillető jogkör (*cassatorius* vagy *reformatorius*) pedig igen szoros összefüggésben van egyrészt a közigazgatási bíráskodás államrendszeren belüli helyével és annak magyarázatával, illetve a jogvédelem körével (szubjektív – objektív). A közigazgatási bíráskodás a bírászkodást és a közigazgatást elválasztó határvonalon „mozog”. Egyrészt a jogérvényesülésnek „az állam céljából folyó következménye”, másrészt a közigazgatási eljárás „kiegészítő része”, folytatása.⁶⁸ Így – mondhatni – három nagy jogág és három tudományág területét is érinti, nevezetesen az alkotmányjogot és annak tudományát, a közigazgatási jogot és jogtudományt, valamint a (polgári) perjogot és perjogi tudományokat. A hatáskör szempontjából az alkotmányjogot elsősorban a hatáskör-meghatározás *módja* érdekli, hiszen a bírósági szervezet

⁶⁶ MARTONYI (1932): *i. m.*, 31–32.

⁶⁷ KMETY (1891): *i. m.*, 10–12.

⁶⁸ EGYED (1916): *i. m.*, 26.

egyik alapvető szabályáról van szó. A közigazgatási jogot és annak tudományát főként a bírósági eljárásba, a bírósági felülvizsgálat alá vonható ügyek köre érdekli. Míg a perjog számára a bírói működés területére eső kérdések, a bírói döntés tartalma és formája, meghozatalának módja a fontosak.

3.2. A közigazgatási bíróság hatáskörének főbb szabálya

1. Közismert, hogy az 1896. évi XXVI. tc. (a Tv.) a közigazgatási bíróság hatáskörének meghatározásánál **pozitív taxációt** választotta. Ennél fontosabb azonban, hogy az 1. § szerint a bíróság végérvényesen dönt a jelen törvény második részében felsorolt közigazgatási jogviták felett, vagyis döntése nem megsemmisítő (*cassatorius*) jellegű, hanem érdemi (*meritorius*), és szükség esetén megváltoztató (*reformatorius*).

A törvény megengedte a bíróság hatáskörének további *kiterjesztését* is. A 16. § értelmében a „közigazgatási bíróság hatásköre, a törvényben felsorolt ügyeken kívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján, kiterjeszhető miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és megyei városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdések végérvényes elbírálására. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet fennáll.”

A bíróság hatáskörébe tartozó esetek kiválasztásánál – a javaslat indokolásából is kitűnően – a fő szempont az volt, hogy olyan ügyek kerüljenek a bíróság elé, ahol törvény kifejezetten jogot biztosít a jogalanyok számára.⁶⁹ A Bíróság azonban elbírálhatta azokat az érdeksérelmeket is, amelyek a hatáskörébe utalt jogsértésekkel kapcsolatosak voltak. A törvény taxatív határozta meg tehát az eseteket, ez azonban

⁶⁹ VÖRÖS Ernő – LENGYEL József (1935): *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata, a Közigazgatási Bíróság újabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó és illetékügyekben*. 1–2. kötet. Budapest, szerzői kiadás. 63.

nem volt zárt taxáció. Azaz nemcsak a törvényben és a bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. tc.-ben foglalt rendelkezések a mérvadók, hanem egyrészt a fent ismertetett felhatalmazáson nyugvó törvényes rendeletek és más törvényben megállapított szabályok is felsoroltak a bíróság hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyeket. Ez a hatáskörbővítés a bíróság felállítása után nyomban (1898-ban) megindult, és ötven év múltán oda jutott, hogy több mint száz külön törvény és jelentős számú más jogszabály rendelkezett a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. Alig született új, közigazgatási tárgyú jogszabály, amely a bíróság hatáskörét ne tágította volna, a törvényhozás még magánjogi kérdések elbírálását is elé utalta. A hatáskör e folyamatos bővítése voltaképpen fellazította az alapul fekvő pozitív taxációs rendszert, és megteremtette (volna) az elvi hatáskör-megállapításra való áttérés alapját.⁷⁰

2. A hatáskörhöz tartozó további fontos tételes jogi rendelkezések voltak a vitás közigazgatási ügyhöz kapcsolódó **előkérdésekre** vonatkozó szabályok (Tv. 17. §),⁷¹ a Közigazgatási Bírósághoz utalt ügyekben a rendes bíróságok hatáskörét megszüntető 18. §,⁷² a bíróság hatáskörének analógia útján történő kiterjesztését tiltó 19. §,⁷³ valamint a bíróság hatáskörét megvédeni szándékozó 20. §, amely a miniszterek felügyeleti jog címén történő intézkedésének jogát zárta ki a bírósághoz utalt ügyekben. Érdekes, hogy a Tv. csak a saját felsorolásába (a II. Fejezetbe) foglalt jogvitás ügyekben zárta ki a kormányhatósági felügyelet alkalmazását, magától értetődő azonban, hogy e rendel-

⁷⁰ VÖRÖS–LENGYEL (1935): *i. m.*, 44–48.; MÁRTONFFY Károly hozzászólása (1947). In A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogász Egylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947. évi 2. sz. 5–6.

⁷¹ „Oly esetekben azonban, melyekben a közigazgatási bírósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó fő kérdés el nem dönthető, az előbbi felett is a közigazgatási bíróság határoz.”

⁷² „A törvény (rendelet) azon intézkedései, melyeknél fogva a felek a közigazgatási eljárás befejezése után a törvény rendes útján kereshetnek orvoslást: a közigazgatási bíróság elébe utalt ügyekre nézve hatályukat veszítik.”

⁷³ „A jog- és törvény-hasonlatosság elvének alkalmazásával a közigazgatási bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni.”

kezés más törvénnyel vagy törvényes jogszabállyal a bírósághoz utalt ügyekre is vonatkozott. Ezt a jogértelmezést később tételes szabály is megerősítette.⁷⁴ A Bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben hozott közép-fokú határozatok (intézkedések) tekintetében tehát a miniszterekhez semminemű fellebbezéseknek, felfolyamodásoknak, felülvizsgálati kérvényeknek, egyáltalán: semmi néven nevezendő közigazgatási fellebbvitelnek nem volt helye.⁷⁵ Ha a miniszter a felügyeleti jogát ilyen ügyben mégis gyakorolta, az ellen a Bírósághoz lehetett fordulni.

A Tv. 1. §-a a bíróságot tehát a vitás kérdés „végérvényes” eldöntésének hatalmával ruházta fel, azaz *reformatorius* hatáskört állapított meg számára, amely a közigazgatási hatóság határozatának érdemi megváltoztatására is feljogosította.

Cassatorius, azaz pusztán megsemmisítő hatáskört biztosított a Bíróságnak az 1907. évi LX. tc., amely a hatáskör-megállapítás módja tekintetében is eltért a Tv.-től. Ez a törvény vezette be a törvényhatóságok számára az úgynevezett garanciális panasz intézményét, amelyvel törvényes hatásköreik védelmét kérhették a kormány vagy valamely közege aktusaival (intézkedésével, határozatával, rendeletével) szemben. E *garanciális panasz* általános hatásköri definícióval rögzítette a Bíróság hatáskörét: „[A] közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormánynak) vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány) vagy a miniszternek (kormánynak) közege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közegeinek törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”⁷⁶

⁷⁴ VÖRÖS-LÉNGYEL (1935): *i. m.*, 57.

⁷⁵ NÉMETHY (1897): *i. m.*, 42.

⁷⁶ 1907. évi LX. tc. 1. §. A törvény 2. §-a példalozó jelleggel felsorolt három tényállást mint kiemelt kérdést, de az még nem tette a hatáskört taxatív meg határozottá. Ugyanez a garanciális panaszjog kiterjedt a székesfővárosra is. Vesd össze: 1930. évi XVIII. tc. 98. §.

Ugyancsak *cassatorius* hatáskört állapított meg a Magyar Tudományos Akadémia állami támogatásáról szóló 1923. évi I. tc. és az 1931. évi 23. tc. is.⁷⁷

3.3. A hatáskör és a közigazgatási bírói jogvédelem szakmai-tudományos értékelése

1. Az alábbiakban **szemelvények** következnek a hatásköri kérdésre vonatkozó könyvtárnyi *jogirodalomból*. A bíróság szervezeti megoldására nézve lefolyt vita két főszereplője, Concha Győző és Lánczy Gyula a bírói szervezet tekintetében közöttük fennálló ellentétől függetlenül egyaránt a hatáskör elvi általánosítással (generálklauzulával) történő meghatározását pártolták. Így foglalt állást a Jogászgyűlés által elfogadott határozat is, amely a Lánczy-javaslat nyomán a bíróság ügydöntő (*reformatorius*) hatásköre mellett tette le voksát csakúgy, mint Concha el nem fogadott javaslatában.⁷⁸ Mind a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény, mind a Hieronymi-javaslat a *pozitív taxációt* alkalmazta.⁷⁹

Kmety Károly egyetemi magántanár a Magyar Jogászegylet teljes ülésén 1891. március 7-én tartotta a *Közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról* című előadását. Az előadás felölelte a hatásköri kérdés minden ágát, és hangsúlyozta azok *a priori* jellegét, mondván „bárhogy forgassuk is mindig ott lesz az egész közigazgatási bíráskodási kérdés súlypontja, mi a közigazgatási bírósági ügy, mire vonatkozik a hatáskör”, illetve: „Először egy létezőt kell megvilágosítani, azután jó az új alkotás. A létező az ügykör, az alkotandó a szervezet.”⁸⁰ A bíróságra mint működésre tekintett ugyanis, természetesnek vette, hogy

⁷⁷ VÖRÖS-LÉNGYEL (1935): *i. m.*, 3.

⁷⁸ LÁNCZY (1883): *i. m.*, 36. IV. d) és e). CONCHA (1928) [1881]: *i. m.*, 399.

⁷⁹ 1883. évi XLIII. tc. 43. §. A Hieronymi javaslatára lásd NÉMETHY (1897): *i. m.*, 8.

⁸⁰ KMETY (1891): *i. m.*, 9–10.

jogszolgáltatásról, valódi bíróságokról, a bírói hatalom teljességével rendelkező szervekről van szó. „A közigazgatás a tett, a bíráskodás a korlát fenntartója; amaz a mozgás, ez a mérséklés, az a törekvés, ez az óvatosság, visszatartás, visszaterelés; az e nélkül rombolás, ez ama nélkül bénaság.”⁸¹

A hatáskör-meghatározás módja tekintetében azonban szemben állt a két „naggyal”. Elejtette, a közigazgatási jogvédelem szempontjából elkerülendőnek tartotta a közigazgatási bírói ügykör általános elvi meghatározását. Javaslatára szerint a „felsoroló módszer elfogadása, törvényben meghatározása azon közigazgatási aktusoknak, amelyek jogsértők, illetőleg jogsértők lehetnek” az, ami sem átmenetileg, sem később bonyodalmat, nehézségeket a közigazgatás működésében nem okoz. Nem tartotta tehát „működőképessé” a hatáskör elvi alapon történő meghatározását. Vajon miért? A választ a közigazgatási jogvitás ügy fogalmának kétféle magyarázatával adta meg. Egyfelől, ha valamely közigazgatás számára megállapított jogtétel megsértése előáll, ott közigazgatási jogsérelemről van szó, bármely jogforrásban is legyen az a bizonyos jogtétel. Előáll – írja Kmety – a közigazgatási bírósági ügy. Mint mások véleményére hivatkozik Kmety arra a nézetre, amely szerint a közigazgatási jogvitához (a perhez) kell még más is. Kell, hogy valakinek a *jogát sértse* ez a közigazgatási jogellenesség. Ennek általános formulázása szintén elégtelen a közigazgatási bírói ügy pontos meghatározásához. Úgy látta, hogy a közigazgatási fogalmak és elméletek fejletlensége folytán ez az általános hatáskör-definíció nem lesz megfelelő. A magánjog elmélete és fogalomrendszere pedig nem alkalmazható. Nem azért, mert a jog maga más lenne a közigazgatásban, hanem mert az állam élete annyira speciális és összetett a magánosok életéhez képest.⁸²

A pozitív taxáció számára Kmety *alapelveket* határozott meg. Olyan alapelveket, amelyek – mai szemmel nézve – teljesen alkalmasak

⁸¹ KMETY (1891): *i. m.*, 9–10.

⁸² KMETY (1891): *i. m.*, 13.

lettek volna egy elvi hatáskör-meghatározás bevezetésére. Első elve volt, hogy csak a *konkrét* (egyedi) közigazgatási intézkedések (határozatok) legyenek a bíróság elé vihetők. Általános szabályt, magyarázatot, utasítást és végrehajtási cselekményeket ne lehessen bíróság elé vinni. Fontos elve volt, hogy a bírói ellenőrzés terjedjen ki *bármely* jogalkotótól származó jogforrás megtartására.⁸³ Az eljáró hatóságok szempontjából nem tett különbséget helyi (önkormányzati) és országos (központi) hatóságok között. Mind az önkormányzati tisztségviselők átruházott államigazgatási körben hozott határozata, mind a miniszterek egyedi ügyekben hozott döntései is bírói ellenőrzés alá tartozzanak. Kmety a *contentiosus*, azaz *jogvítás* ügy fogalmát a legszorosabban kívánta venni, így a diszkrecionális hatalom gyakorlása – mint jogi ellenőrzésre nem alkalmas terület – „továbbra is szabadon maradjon”. Ez utóbbiak közigazgatási ügykörbe való bevonása könnyen megronthatja a közigazgatási bíráskodás igazságszolgáltatási természetét.⁸⁴ Ebből következő *újabb vezérelve* volt, hogy csak az *alanyi* jogot sértő közigazgatási intézkedés vagy határozat kerüljön bíró elé, a közigazgatási perre csak ez adhat alapot. Idetartozónak vélte – magától értetődően – mindazon intézkedéseket is, amelyek bármely módon sértik a helyi közösségek *önkormányzati* jogköreit (szabadságát vagy átruházott hatásköreit).⁸⁵ Kmety hatáskör-szabályozási elveinek következetes alkalmazása azt is jelentette, hogy sem a rendőri *kihágási* (ma azt mondanánk: szabálysértési) ügyeket, sem a *fegyelmi* ügyeket nem tartotta a közigazgatási bíróság körébe tartozónak. A fegyelmi ügyeket Kmety a *büntető hatalom* alá tartozónak vélte csakúgy, mint a kihágási ügyeket, mert itt is az állam büntető igényének érvényesítéséről van szó, amely eljárás végén – bármennyi közigazgatási jelleggel és kapcsolattal bír is az – a joghátrány büntetés kiszabása lesz. Az *ítélkezés* területén pedig

⁸³ KMETY (1891): *i. m.*, 16.

⁸⁴ KMETY (1891): *i. m.*, 17–18. Azaz nem tartotta helyesnek, ha a közigazgatási bíráskodás magára ölti a közigazgatási ellenőrzés (*administrative control*) jellegét.

⁸⁵ KMETY (1891): *i. m.*, 21. Mint írta: „Az önkormányzat hatóságainak közhatalma, az államhatóságokkal szemben bírói védelmet igényel.”

teljes (reformatorius, meritorius) jurisdictiót javasolt azzal, hogy a bíróságnak joga lett volna az esethez kapcsolódóan indirekt *norma-kontrollra* és így a törvénysértőnek talált kormány- vagy helyhatósági rendelet alkalmazásának *mellőzésére* is. Érdekes konstrukciót jelentett ugyanakkor az, hogy míg a bíróság saját ítéletének végrehajtására jogot kapott volna Kmety rendszerében, addig a sérelmes közigazgatási határozat végrehajtása *felfüggesztésének* jogát a közigazgatási szervnél kívánta hagyni.⁸⁶

2. A Kmety által képviselt és a később jóváhagyott Tv. alapelvevé vált „felsoroló módszer”, azaz pozitív taxáció nem talált egyöntetű támogatásra a tudományos nézetek sorában sem. A századforduló reprezentatív, nagy jogászi munkája, a *Magyar Jogi Lexikon* vonatkozó szócikkének („királyi közigazgatási bíróság”) szerzője, Reichard Zsigmond ebben a vitában a hatáskör-meghatározás komplex kérdéskörét nemzetközi példák nyomán áttekintve az akkori *osztrák hatásköri szabály* helyessége mellett foglalt állást. Úgy látta, hogy a közigazgatási bírászkodás céljának nem az felel meg, ha a bíróság az elé utalt ügyet a maga egészében elintézi, azaz ügydöntő hatásköre van. A bíróság – mivel feladatát nem a közigazgatási ügy elintézése, hanem a *közigazgatás ellenőrzése* képezi – a közigazgatási határozatnak csak a jogszerűségét vizsgálja, és jogszerűtlenség esetén azt *megsemmisíti*. Ehhez az ítékezés területére eső hatáskörhöz (azaz a döntési jogkörhöz) Reichard szerint a hatáskör-meghatározás *módja* tekintetében az *elvi általánosítás* tartozik. Természetesen mindkét elvi szabály alól lehetnek *kivételek*. Így érdemben elbíráló hatáskör adható speciális esetekben (amikor nagyszámú magánérdek érintett az ügyben, vagy a diskrecionális hatáskör gyakorlása jelentős sérelmet okozhat), és negatív taxációval megállapíthatók azon ügyek, amelyekben a bíróság mégsem rendelkezik hatáskörrel. Szerinte a bíróságok egyébként nemcsak a közigazgatási bírászkodáson belüli *funkciójuk*, hanem *eljárásuk* miatt

⁸⁶ Ez utóbbi kérdést csak a közérdek mérlegelésére egyedül képes és jogosult közigazgatás tudja eldönteni. Lásd KMETY (1891): *i. m.*, 31. Az előbbiekre: 29–30.

is alkalmatlanok a közigazgatási ügy érdemi elintézésére. Kötöttebbek az eljárási formák, a felelősség a felettes hatósággal szemben (a közigazgatástól eltérően) teljesen hiányzik csakúgy, mint a megfelelő szervezet.⁸⁷

Reichard nem látott gondot a hatáskör elvi megfogalmazása körül a mérlegeléses ügyek és a hatásköri összeütközések tekintetében sem. Úgy vélte – helyesen –, hogy minden közigazgatási hatáskört, így a mérlegeléses hatáskört is lehet jogszerűen és jogszerűtlenül gyakorolni. Ezért minden közigazgatási tényállás jogvita tárgyává tehető csakúgy, mint minden magánjogi tényállás is. „*Vitás közigazgatási ügyet mind az képez, a melyet valaki vitássá tesz.*” Relativizálta tehát a közigazgatási bíróság hatáskörének meghatározásában jelentős szerepet játszó *jogvita* (kontenciózus) – pusztá *igazgatási* (adminisztratív), másoknál: *kontenciózus – diszkrecionális* megkülönböztetést. E megkülönböztetésnek egyébként az volt a célja, hogy eleve kijelölje azon közigazgatási ügyek körét, amelyek *természetüknél* fogva bíróság elé vihetők, és azokat, amelyek *természetüknél* fogva bíró elé nem engedhetők. Ahol a közigazgatás alanyi jogot érint, az az ügy jogvitássá tehető. Ahol csak érdeksérelem áll fenn, mert a közigazgatási döntés diszkrecionális jellege miatt a döntés ilyen vagy olyan tartalmára az ügyfélnek igénye (joga) nincsen, ott a felsőbb közigazgatási hatóság általi jogorvoslat (panasz) elegendő. Ez az ügy nem jogvita, bírói felülvizsgálatra *nem alkalmas*.⁸⁸ Az egyik kommentár szerzője szerint a közigazgatás egyenesen két különálló részre oszlik. Az egyik a diszkrecionális közigazgatás: „*Imperium, quod etiam potestas vocatur.*” Ez a szoros értelemben vett közigazgatás (*administratio pura*). A másik a törvények és törvényes szabályok által korlátolva és szabá-

⁸⁷ REICHARD Zsigmond (1891): A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 69. VII. kötet. 8. füzet. Budapest, Franklin. 8., 12–13.

⁸⁸ Lásd például KMETY (1891): *i. m.*, 18.; FALCSIK Dezső (1897): *Közigazgatási bíráskodás. A m. kir. Közigazgatási Bíróságról szóló törvény magyarázata*. Eger. 18–19.; ZABULIK László (1897): *A közigazgatási bíróságról szóló törvény* (Jegyzetekkel és útmutatóval ellátta: ZABULIK László.) Budapest, Athenaeum. 19.

lyozva van: „*Imperium, quod etiam jurisdictio inest.*” Ez a közigazgatási jogszolgáltatás (*administratio contentiosa*). Természetesen a szorosabb értelemben vett közigazgatás nem tartozik a bírászkodás alá, mert nem sért jogokat, csak érdekeket.⁸⁹

Ezt a fajta különbségtételt, amely tehát a hatáskör-meghatározás kérdéskörében fordulópontot jelentett, Reichard nem elvi különbségtételnek tartja, hanem pusztán törvényszerkesztésen alapulónak. Mint (megint csak igen szellemesen) 1894-es véleményében kifejtette, annak, hogy a taxáció hívei miért hiszik azt, hogy helyes és jó elvi hatásköri klauzula nincsen, nem *logikus*, hanem *pszichologikus oka* van. Ez alatt azt a téves kiindulópontot értette, amely szerint természetüknél fogva vannak a közigazgatás diszkrecionális hatáskörébe tartozó, és vannak természetüknél fogva a jogvitás közigazgatási ügyek közé tartozó ügyek. Márpedig az ügyeknek ilyen természetük nincsen, legalábbis a magyar törvény (akkor még csak javaslat) szerint, hiszen kontenciózusak, ha a törvény felsorolásában benne vannak, és nem azok, ha a felsorolásból kimaradtak.⁹⁰

3. Lényeges kérdés volt tehát, hogy bírói ellenőrzés alá bocsáthatók-e a **diszkrecionális** ügyek. Bár *Concha* a hatáskör tekintetében a *reformatorius* megoldást támogatta, a diszkrecionális aktusok bírói felülvizsgálatának elvi alapján állott egyébként már 1877-es úttörő munkájában is. A bírászkodásnak szerinte a nem szorosan jogi természetű ügyekre [kérdésekre] is ki kell terjednie, mert „a jog felette áll a pusztá discretio, pusztá technikus működésnek, azokat mind áthatja, mind alárendeli magának, melyeknek, bár nem bírói teendők, a jog uralgó hatalmánál fogva a bíró által kell meghatározatni vagy legalább ellenőriztetni [...]”⁹¹ Tulajdonképpen ezt az elvi álláspontot

⁸⁹ A magyar közigazgatási bírászkodás tárgyát tehát csak a „vitássá vált közjogi (alanyi) jogok és jogszerű érdekek és kötelességek képezik [...] s ebből csupán azok, melyeket a törvény 22-83. §-ában taxatívfe felsorol.” ZABULIK (1897): *i. m.*, 20.

⁹⁰ REICHARD Zsigmond (1894): A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 8-án tartott előadás anyaga. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 94. X. kötet, 5. füzet, Budapest, Franklin. 20.

⁹¹ CONCHA (1877): *i. m.*, 118.

vette át Reichard is. Szellemes summázata a taxatív meghatározásról pedig egyenesen látnokinak is bizonyult. Miután nyilvánvaló volt, hogy a hatáskör-felsorolás sok száz paragrafust jelent majd, megjegyezte: „[M]egvallom, hogy én sok száz szakaszt még inkább kevésnek tartok, mint soknak.”⁹²

A közigazgatási ügyeknek felülvizsgálatra való *alkalmasságuk* szerinti megkülönböztetése nehezen fogadható el ma már, de valójában nem csak ma. A közigazgatásra vonatkozó törvényi szabályozás abban az időben is szükségképpen tartalmazott olyan területeket, ahol ez a szabályozás más területekhez képest kevésbé volt részletes, mégis a közigazgatási szerveknek az adott *hézagos*, felületes szabályozás mellett is joguk és kötelességük volt eljárni, a meghatározott közfeladatot teljesíteni és a jogszabályban tételezett célt elérni. Amennyiben az említett szabályozás szerkezete, tartalma szerint az adott közigazgatási tevékenységben érintett jogalanyok számára alanyi jogot nem állapított meg, nem tette az egyén jogává azt, hogy az ügy ilyen vagy olyan elintézését, ilyen vagy olyan tartalmú jogviszony létrehozását *követelhesse*, hanem jelentős mértékben csak a hatóság belátásától, célszerűségi megítélésétől tette azt függővé, némi egyszerűsítéssel mérlegelés volt a hatáskör és a döntés. A döntés szinte teljes kötetlensége esetén úgynevezett diszkrecionális hatáskörről lehetett szó. Mivel jogállami berendezkedés esetén alapvető követelmény a közigazgatásnak törvények és törvényes jogszabályok alá rendelése, a törvényes szabályok által adott, előbb említett közigazgatási mozgástér érthető a szabad belátás, (szabad) mérlegelés érvényesülési területeként.

A „*szabad*” szó azonban **nem** jelenthetett **teljes kötetlenséget**, minthogy a közigazgatás tevékenysége soha nem lehet teljesen kötetlen, a törvény minden szabályától mentes. Ez a szabad belátásos elem is jogilag bizonyos mértékig kötött tehát, és nem teljesen a jogszabályokon, jogi renden kívüli terület. Ez a kötetlen jellegű működés a korabeli

⁹² REICHARD (1891): *i. m.*, 16.

közigazgatásnak jellemző sajátossága. Ilyen ügyek (és szabályozás) esetén tehát nem alanyi jogi szerkezetű a szabályozás, meghatározott közigazgatási döntésre a félnek nincsen alanyi joga. Kizárt tehát, hogy a közigazgatási bíráskodást végző fórum az alanyi jog vagy annak megsértése felől *ítélkezzék*. Elméleti megfontolások alapján azonban az nem kizárt, hogy az ilyen ügyben a bíróság *eljárjon*. A mérlegelés különböző fokozatait mutató, végső esetben diszkrecionális hatáskör esetén is követelheti az ügyfél, hogy kérelmét a hatóság elbírálás tárgyává tegye, az elbírálás során a tényállást a valóságnak megfelelően bírálja el, és a hatáskörét ne gyakorolja önkényesen, hanem csak a számára kitűzött cél megvalósításához szükséges módon, azaz törvényesen. *A törvényes hatáskörgyakorláshoz* ugyanakkor már a félnek az akkori törvények alapján is alanyi joga volt, és ennek megsértése vizsgálatára a bíróságnak a szubjektív jogvédelem alapján minden elméleti kifogás nélkül hatáskör biztosítható. Másfelől az objektív jogvédelem alapján a bíróság az alanyi jog kérdésétől függetlenül a tárgyi jogrend (amelybe a hatóság működésének szabályai is beletartoznak) megsértése kérdésében döntést hozhat, amely nem jelenti, és helyes elméleti felfogás esetén nem is jelentheti a diszkrecionális döntés tartalmi felülvizsgálatát. A diszkrecionális hatalom *gyakorlása jogszerűségének* vizsgálata szigorúan vett jogkérdés, ezért arra a bíróságok hatásköre minden elvi probléma nélkül megállapítható.⁹³

Az elvi alapon való különbségtétel tehát nem *kontenciózus* (bíróági felülvizsgálatra alkalmas) és *diszkrecionális* (bíróági felülvizsgálatra nem alkalmas) ügyek között teendő, hanem a között, hogy az alanyi jog körül forgó közigazgatási ügyekben a bírói működés terjedelme nagyobb (mondhatni teljes), a diszkrecionális ügyek felülvizsgálata során kisebb, korlátozott, a mérlegelés tartalmára nem terjed ki. Amennyiben kiterjedne, akkor két különálló hatalmi ág adna (adhatna) külön-külön hangot az adott ügy célszerű elintézésére

⁹³ Lásd TOMCSÁNYI Móric (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Pápa, 16–18.

vonatkozó véleményének, és ez a kettős közigazgatás (*Doppelverwaltung*) kialakulásához vezetne.⁹⁴ A fenti levezetés részben későbbi tudományos felfogást igyekszik visszavetíteni, és ezért enyhe fokban torzítja vizsgálata tárgyát. Nem tagadom a diszkrecionális közigazgatás fogalmának és intézményének létét és az akkori gondolkodást meghatározó voltát. De hangsúlyozom, hogy a fent idézett szerzőkkel együtt a jogilag teljes mértékben kötetlen (se törvénnyel, se törvényes jogszabállyal nem szabályozott, de mégis cselekedni hivatott) közigazgatásnak, „abszolút kezdeményező közigazgatási tényeknek” vagy „souveraine kezdeményező” tényeknek⁹⁵ a bírósági felülvizsgálat alóli teljes kivételét sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem tarthatjuk – retrospektíve sem – indokoltnak.

4. Mivel a közigazgatási ügyekben ítélező bíróságok hatásköre mind tárgyi, mind döntési értelemben a bíróság által nyújtott **jogvédelem mértékével** azonosítható, természetes, hogy a kérdés élesen foglalkoztatta az érintett szakembereket a Jogászegyletben az Országgyűléshez benyújtott *Hieronymi-javaslat szakmai értékelése* során. Ezt megelőzte Concha Győző és a törvényjavaslat készítője, Némethy Károly heves vitája, amelyre a Conchának a *Jogtudományi Közönyben* és később különnyomatban is megjelenő lesújtó kritikája adott alapot, és amelynek ez adta meg az alaphangját is.⁹⁶ Némethy erre terjedelmes választ készített.⁹⁷ Később, mint említettem, a Jogászegyletben négy külön ülésen tárgyaltak a tervezetről. A hatáskör-megállapítás taxációs módszerét a *javaslat készítője* az egyedüli helyes megoldásnak tartotta az adott körülmények között.⁹⁸ Ez alatt azt kell értenünk, hogy a hatáskör taxatív meghatározása nem a taxatív rendszer előnye miatt, hanem főleg a speciális magyar közjogi és közigazgatási

⁹⁴ SZONTAGH (1928): *i. m.*, 132.

⁹⁵ SZONTAGH (1928): *i. m.*, 17.

⁹⁶ CONCHA Győző (1894b): A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Klny. a *Jogtudományi Közönyből*. Budapest.

⁹⁷ NÉMETHY Károly (1894a): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Budapest, Pesti Nyomda.

⁹⁸ NÉMETHY (1894a): *i. m.*, 10–12.

viszonyok⁹⁹ okán született meg. A törvényjavaslat neves készítője is (már ekkor, a törvény szentesítése előtt bő két évvel) kiegészítendőnek látta a hatásköri felsorolást az állampolgársági és egyes iparigazgatási ügyekkel, valamint a gyámsági és gondnoksági vitás ügyek felvételét sem ellenezte.¹⁰⁰ A hatáskör elvi meghatározását szerinte kizárta a közigazgatási eljárási és anyagi jog hiányos szabályozása, valamint a közigazgatásban túltengő diszkrecionális jogkör. Úgy látta, hogy akár pozitív taxációval, akár elvi hatáskör-megállapítás mellett (a kivételeket rögzítő) negatív taxációval határoznák is meg a bírói működés körét (a tárgyi értelemben vett hatáskört), az nagyjából ugyanakkora lenne.¹⁰¹ Ez az a felfogás, tudniillik, hogy az ügyek (a közigazgatási cselekvések) természete, jellege a hatáskör-meghatározás módszerétől teljesen függetlenül eleve meghatározza a felülvizsgálható ügyek körét, a történeti modell fél évszázados *vezérelvévé merevedett*. Némethy egyébként a lassú fejlődés híveként nem vetette el, hogy a távoli jövőben a jog uralma a közigazgatás minden területén érvényesülni fog, ehhez azonban olyan, száz évet egyszerre áthidaló ugrásra van szükség, amely „ugrásra az elméleti tudós talán könnyen, a gyakorlati politikus azonban csak kényszerűségből vállalkozhatik”.¹⁰² Concha Győző a hatásköri javaslatot (amelyen végül nem változtatott az Országgyűlés) kiegészítendőnek tartotta, hiszen megítélése szerint az olyan szűk, hogy kezdetnek is nagyon szerény. Természetes, hogy a javaslat szerzője (Némethy) nem így látta. Szerinte ez alapján véve tisztességes kezdet. A teljes bírói kontrollról azonban kijelentette, hogy az sosem lesz lehetséges. Ezen nem szabad meglepődnünk, hiszen elvi kiindulópontja szerint: „[A] *főczélt nem a közigazgatás által elkövetett*

⁹⁹ Ausztriával és Horvátországgal fennálló speciális államkapcsolatok, hiányosan szabályozott közigazgatási jog, többnemzetiségű ország.

¹⁰⁰ NÉMETHY (1894a): *i. m.*, 12–13.

¹⁰¹ NÉMETHY Károly (1894b): *A m. kir. közigazgatási bíróságokról*. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 21-én tartott előadás anyaga. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 96. X. kötet, 7. füzet. Budapest, Franklin. 14.

¹⁰² NÉMETHY (1894b): *i. m.*, 14.

*jogsérelmek orvoslása, de a sérelmek elkövethetésének lehető megelőzése képezi. Magába a közigazgatásba kell bevinni a jogot.*¹⁰³

Olyan szakember készítette tehát elő a magyar közigazgatási bírászkodás alaptörvényét, amelynek fő jellemzőit ma az alkotmányértelmezés egyik keretének számító történeti alkotmány *vívmányai* közé soroljuk, aki *nem is igazán hitt* a közigazgatás bírói ellenőrzésének megvalósításában. Nem érdemes tehát a hatáskör-megállapítás taxációs rendszere mögött jogelvi megfontolásokat keresni: a cél nem a bírói jogvédelem megeremtése volt, hanem mindössze valami hasonlóknak a létrehozása. Megdöbentőnek tűnik, hogy a javaslat előkészítője olyan eszmével azonosult, amelyet a közigazgatási bírászkodást elvetők fogalmaztak meg. *Mocsáry Lajos* a közigazgatási bírászkodást téves felfogásnak tekintette, amely a fennálló viszonyok nyomása alatt született. Szerinte a „külön szervezett justice administrative nem az önkormányzat eszme körébe tartozik, hanem a centralizáció találmánya, mely az általa okozott bajok ellen maga is correctivumokat keres. Ne teremtsük meg a bajt, nem lesz szükség orvoslására. Hogy már szükségét érezzük, annak bizonyosága, hogy a bajt megeremtettük.”¹⁰⁴ A jogállami posztulátumra, a teljes közigazgatási bírói jogvédelemre nézve nagyobb veszélyt jelentett a már említett speciális közjogi helyzetünkre való hivatkozás, illetve annak kimondása, hogy ezek miatt a hatalom a kormány kezéből teljesen ki nem adható. Keserűen jegyezte meg erre *Concha Győző*: „De én mondom, ha a hatalom megtartása a cél, akkor egészen kár és felesleges a közigazgatási bíróságokról törvényt alkotni. Ha ezt tűzzük ki célul, akkor egyáltalában felesleges jogvédelmi módokat és eszközöket létesíteni.”¹⁰⁵

5. A külön közigazgatási szakbíróság elvének jogelvi alapokon álló szószólója, *Lánczy Gyula*, a hatásköri javaslatot szintén **elfogadhatat-**

¹⁰³ NÉMETHY (1894b): *i. m.*, 19.

¹⁰⁴ MOCÁRY Lajos (1890): *Az állami közigazgatás*. Budapest, Singer–Wolfner. 269. Idézi SCHWEITZER (1998): *i. m.*, 23.

¹⁰⁵ CONCHA Győző (1894a): A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 94. X. kötet, 8. füzet. Budapest, Franklin, 27.

lannak tartotta. Kifogásolta, hogy a javaslat azon az alapon nem nyúl a miniszternek a törvényhatóságok feletti rendelkezési hatalmához, merthogy az diszkrecionális jellegű. Továbbá felvetette, hogy az akkori külföldi rendszerek teljes félreértésén nyugszik az a megoldás, hogy a bíróság hatásköre mind alsó, mind felső fokon taxatíván van meghatározva. Mint rámutatott, minden állam, amely teljes közigazgatási bíróságot épített ki, gondoskodott arról, hogy felsőfokon legyen egy szerv, amely a legfelsőbb szinten hozott és így már meg nem változtatható intézkedések ellen külön korlátozás nélkül igénybe vehető.¹⁰⁶ A hatásköri elvi szabály (definíció) Lánczy szerint semmilyen bizonytalanságot nem okozhat a gyakorlatban. Ezt így foglalta össze: „Mert bármily általánosságban szóljon a formula, akár egyéni, akár alanyi jogot mondjunk – a mint a panaszolt sérelem kereset alakjában a bíróság elé kerül – *egy positiv konkrét eset áll előttünk* tárgyi substátummal, a mely jogi hivatkozásában szintén egy egészen positiv törvényre vagy rendeletre utal, vagy egy minden alkatrészében specializálható, de állítólag vagy valójában jogállapotot alkotó tényconstellációra és méltányossági viszonyokra: úgy, hogy az, a mit minden ilyen általános formula kifejez a maga látszólagos doctrinär szűrkeségében és megfoghatatlan általánosságában, a gyakorlatban többé-kevésbé egyszerű, de mindenképpen egyedileg fixirozható és megbíráható alkatelemekre oszlik fel.”¹⁰⁷

A hatáskör-meghatározás módjában fennálló, fent leírt *nézetkülönbség* (elvi – taxációs) egyébként a századforduló után *eltűnni* látszott. A pozitív taxáció nagy élharcosa, *Kmety* 1907-es tankönyvében már úgy fogalmaz, hogy az egész közigazgatási jogra kiterjedő jogvédelem csak a hatáskör elvi meghatározásával érhető el. *Tomcsányi Móric* szerint a jogállam eszméjének egyedül az elvi szinten álló („elvilleges”)

¹⁰⁶ LÁNCZY Gyula (1894a): A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 15-én tartott előadás anyaga. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 95. X. kötet, 6. füzet. Budapest, Franklin. 16., 9.

¹⁰⁷ LÁNCZY Gyula (1894b): A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 97. X. kötet, 8. füzet. Budapest, Franklin. 20.

hatáskör-megállapítás felel meg; ha a törvényhozás egyszer elismeri a közigazgatás bírói jogvédelmének szükségességét, akkor utána már *lehetetlen válogatni* az egyes jogsérelmek között. *Magary* Zoltán gyakorlati okokból átmenetileg elfogadta a taxációs megoldást, de kijelentette, hogy végül el kell jutni az elvi általánosításhoz.¹⁰⁸

6. A közigazgatás bírói felülvizsgálatán belül a bíróság szervezetére vonatkozó kérdések akörül forogtak, hogy ez a **felülvizsgálat** mennyiben „**bíróság általi**”. Azaz mennyiben rendelkezik ez a szervezet a bírósági jogállás és a bírói működés valamennyi attribútumával. A hatásköri kérdés – összetettsége ellenére – egy irányba mutat: mennyiben lesz ez a felülvizsgálat „*felülvizsgálat*”, és mennyiben lesz a „*közigazgatás*” felülvizsgálata. Míg a bírósági szervezet alapkérdése (egy- vagy többfokozatú legyen-e), amely a hatáskörökre és működési jellemzőkre is kihat, a napi politikai, parlamenti küzdelmek áldozata (eredménye) lett, addig láttuk, hogy a hatáskör kérdésében valamennyi tudományos és észérv ellenében már a javaslat benyújtásakor eldőlt: szűkre szabott, a közigazgatás hatalmi érdekeit szolgáló taxáció fogja azt meghatározni. Vajon a bíróság eljárása és működése milyen szabályok szerint zajlott, biztosították-e ezen szabályok a működés bírósági jellegét? E kérdésekre keresi a választ a következő fejezet.

¹⁰⁸ Vesd össze: KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer. 213., valamint MARTONYI (1932): *i. m.*, 33.

4. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG ELJÁRÁSÁNAK JELLEGE, A KÖZIGAZGATÁSI PER A TÖRTÉNETI MODELLBEN

4.1. A Királyi Közigazgatási Bíróság eljárásának alapjellemzői

A közigazgatási bíróságok eljárási szabályai a szervezeti és főleg a hatásköri problematikához képest kevesebb alapvető fontosságú *elvi problémát* vetnek fel.¹⁰⁹ Megismerésük és jellemzésük álláspontom szerint elengedhetetlen a rendszer (vagy modell) megítélésénél. Jelentőségük persze másképpen érvényesül. Megfontolásra érdemes Martonyi János 1932-ben papírra vetett véleménye, miszerint vannak kiemelt jelentőségű eljárási kérdések, ugyanakkor többségük pusztán gyakorlati, mondhatnánk: technikai jellegű.¹¹⁰ Már itt, az alapjellemzők ismertetése során sem szabad figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy a történeti modell eljárási szabályai nem maradtak statikus állapotban ötvenkét éves fennállása alatt. (Mivel e könyvben nem jogtörténeti kronológia készül, elkerülhetetlen lesz a változások jogintézményenként való említése.)

1. A rendes bíróságoktól elkülönülten megszervezett Közigazgatási Bíróság működéséhez **külön közigazgatási perrend** kapcsolódott. Ez alatt értelemszerűen azon szabályok összességét értették, amelyek a közigazgatási jogvitáknak a bíróság elé vitelét (peresítését, peressé tételét), a közigazgatási per folyamatát, a bíróságnak és a perbeli személyeknek a cselekményeit, e cselekmények hatályát és jogkövetkezményeit megállapították.¹¹¹ Az, hogy a közigazgatási per tárgya

¹⁰⁹ MARTONYI (1932): *i. m.*, 51.

¹¹⁰ MARTONYI (1932): *i. m.*, 52.

¹¹¹ KMETY (1907): *i. m.*, 220.

mindig *közigazgatási jogi vita* volt, s a vita mindig akörül forgott, hogy a hatóság határozata vagy intézkedése sérelmet okozott-e az érintett jogalanynak (akár mert nem engedte meg jogának érvényesítését, vagy más, esetleg több szolgáltatásra kötelezte, mint amennyire a jogszabály szerint kötelezhető lett volna), a perelt fél mindig valamely közigazgatási hatóság volt, a polgári jogvitákra szabott polgári perrend egyes elemeinek elvetéséhez vezetett. A törvény megalkotásakor (és a modell fennállása alatt végig) hiányzó egységes közigazgatási hatósági eljárási szabályozás a közigazgatási perjog oldalán részletes eljárási szabályokat indukált. Mindezek miatt egy *vegyes perrend* alakult ki, amelyben a polgári és a büntető perrenddel egyaránt rokon, de sajátos, egyéni vonások is jelen voltak a polgári perrend elemeinek túlsúlya mellett.¹¹²

A közigazgatási per mindig közérdek és alanyi jogok összeütközéséből, valamely ügyfél fellépése folytán jött létre. A perben rendszerint magánfél a hatósággal (illetőleg az államhatalommal) állt perbeli viszonyban, ritkábban fordult elő, hogy úgynevezett szekunder közigazgatási jogviszonyból következően vagy törvény által kifejezetten a Közigazgatási Bírósághoz utalt magánjogi viszonyból felmerült ügyben való eljárás miatt két magánfél került egymással szembe a közigazgatási perben (utóbbira példát az úgynevezett a házi cselédügyek adtak). Perben állhatott természetesen két hatóság is egymással.

A közigazgatási per, mint minden per, jogvédelmi eszköz, hangsúlyozta Boér Elek, egyben bírói módszer valamely jogvita eldöntéséhez. Az elkülönült vagy sajátos jegyeket felvonultató perrend alapvető oka az volt és most is az, amit Boér így fogalmaz meg: „[M]aga az egész per és különösen a perbeli cselekvények csak akkor nyújthatnak lehetőséget a jogvita objektív eldöntésére, ha az alapul szolgáló jogok természetét,

¹¹² BOÉR Elek (1908): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Kolozsvár, Stief Jenő és Társa. 136.; VÖRÖS-LENGYEL (1935): *i. m.*, 1115.; MARTONYI (1932): *i. m.*, 51.

jellemző vonásait híven feltüntetik, beleviszik a perbe, és a bírót a jogigazság objektív felismerésének lehetőségéhez eljuttatják.”¹¹³

2. A Bíróság **egyetlen fokozatban** járt el, eljárása hivatalból nem volt megindítható, mindig a sértett fél kezdeményezésére indult. A törvényben szabályozott, a per megindítására szolgáló, igénybe vehető jogorvoslat elnevezése a „panasz” volt, két formája létezett: magánpanasz és hatósági panasz.¹¹⁴

A panasz benyújtásának alapját valamely közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése által megsértett jog képezhette. Nem volt tehát értelemszerűen elegendő, ha a jog önmagában „vitás” volt, a jogvitát e sérelem képezte. *Magánpanasszal* (közigazgatási keresettel) az összes jogszerző felek élhettek, amennyiben a hatóság által okozott sérelemben érdekeltek voltak. Ha több érdekelt közül csak az egyik élt panasszal, az rendszerint nem hatott ki a többi érdekelt társára, hanem a közigazgatási véghatározat (az ügydöntő befejező határozat) ezekkel szemben jogerőre emelkedett. Kivételt képezett ez alól az, ha a kérdés valamennyi érdekeltre nézve csak egységesen volt eldönthető. Magánpanasz jog- és érdeksérelem orvoslására, illetve mind a magánérdek, mind a közérdek védelmére emelhető volt.¹¹⁵ Érdekessége volt a perrendnek az úgynevezett „*hatósági panasz*” intézménye, amely a magánpanasznál szűkebb körű volt, ugyanis csak az önkormányzati testületek határozatai ellen, és csupán a hatáskör és az állami *kincstári érdek megóvása* érdekében volt emelhető.

A közigazgatási bíráskodás különleges összetett jellege miatt a *tárgyalási elven kívül* a **nyomozati elv** is komoly jelentőséget kapott.

¹¹³ BoÉR Elek (2017) [1907]: A közigazgatási bíráskodás (Tanulmányok a közigazgatási jog köréből). Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata. In PATYI András – TRÓCSÁNYI László sorozatszerkesztők: *Államtudományi klasszikusok*. Budapest, Dialóg Campus. 219. A közigazgatási perrend menetének, szabályainak ismertetésére lásd a kötet 214–303. oldalait.

¹¹⁴ Az elnevezésen túl azonban nem volt lényeges eltérés a polgári perrend „keresete” és a közigazgatási „panasz” között, az valódi közigazgatási keresetként funkcionált. A Tv. tételes szabálya miatt azonban én is panasznak fogom titulálni. Vessd össze: MARTONYI (1932): *i. m.*, 52.

¹¹⁵ VÖRÖS-LÉNGYEL (1935): *i. m.*, 1119.

A perhez fűződő közérdekből kifolyólag a közigazgatási per „főszemélye” (azaz maga a Közigazgatási Bíróság) jogosult volt az általa érdekeltnek tekintett személyeket (olyanokat is, akik a pert megelőző közigazgatási eljárásban nem vettek részt) a közigazgatási *perbe bevonni*. A bíróság a per közjogi jellegéből következően a per anyagát hivatalból jogosult volt „nyomozni”, azaz maga intézkedhetett a *tényállás kiegészítése*, bizonyítékok beszerzése, már megtörtént *bizonyítás kiegészítése* felől. Ennek érdekében nemcsak a tanúkat és a szakértőt, hanem a feleket is jogosult volt (rendbírság terhe alatt) személyes *megjelenésre kötelezni*. Nem volt tehát kötve e tekintetben a felek indítványaihoz, és a polgári perrendtől eltérően *nem a bizonyítási teher* elméletére épített, miszerint, aki kellőképpen nem tud, vagy nem akar bizonyítani, az az anyagi jog szerint fennálló jogától esik. A *tényállás és a jogi helyzet tehát hivatalból volt tisztázandó*, azt az eljárás nem tette függővé a felek bizonyítási készségétől, illetve nem szolgáltatta ki bizonyítási eszközeik tökéletlenségének.¹¹⁶ Ezen túlmenően, a közigazgatási per nem egyszerűen a megelőző közigazgatási eljárás folytatása volt, hanem annak valóságos *újrakezdése*, hiszen mind a panaszirat, mind a hatóság védekezése és a bepanaszolt („alperes”) által készített védirat („érdemi ellenkérelem”) teljesen új ténybeli alapokra volt fektethető.¹¹⁷ A bíróság eljárásának, a közigazgatási pernek a fent röviden leírt jellemzőkkel bíró szabályozása ezért azt egyszerű felülvizsgálati vagy semmítő fórumból valódi *fellebbviteli* fórummá tette.¹¹⁸ Ezen a fellebbviteli jellegesen csak erősített, hogy döntési jogköre megváltoztató (*reformatorius*) volt túlnyomó részben, és csak kisebb részben volt megsemmisítő (*cassatorius*).

¹¹⁶ EGYED (1916): *i. m.*, 24.

¹¹⁷ Tv. 91. §-a: „A panasziratban az ügyre vonatkozó olyan ténykörmélynét és bizonyítékokat is fel lehet hozni, mely az előzetes közigazgatási eljárás során fenn nem forgott.” Ebből kitűnik, hogy ez a jog csak a panaszirat benyújtásakor illetve meg a panaszost, később, a panaszjogorvoslati határidőn túl benyújtott más iratában vagy a szóban előterjesztett panaszban nem tehetette ezt meg.

¹¹⁸ WLASSICS (1912): *i. m.*, 37.

3. A bíróság eljárása során az akkori büntető és polgári perrenddel egyező módon a bizonyítékokat **szabadon mérlegelhette**, aminek el-
 lensúlyozására szolgált ugyanakkor az **indokolási kötelezettség**, amely
 az idéző végzésen kívül minden határozatára kiterjedt (Tv. 135. §),
 és természeténél fogva azt szolgálta, hogy a bíróságot az ítéletében
 megnyilvánuló meggyőződésére vezető okok a felek számára is felis-
 merhetők legyenek, és követhető legyen az összes perbeli adat számba-
 vétele.¹¹⁹ Az eljárás egyébként a felek kétoldalú meghallgatásának elvére
 épült. A jogaiban sértett fél által benyújtott panasziratot a határozatot
 hozó hatóságon kívül (amennyiben volt ilyen) közölni kellett a bepana-
 szolt féllel, aki erre (mint fent írtuk) új tényeket is tartalmazó **védíratot**
 nyújthatott be. Ezt kölcsönösen további periratok (előterjesztések)
 követhették, amelyek számát a Tv. nem korlátozta. A tárgyalás meg-
 kezdése után a panasz visszavonásának vagy egyezségkötésnek csak
 a bíróság engedélyével volt helye. Ez alapvetően ellentmondott a polgári
 per természetének, ahol a per urai a felek voltak, akik a per tárgyról
 rendelkezettek (részben vagy egészben lemondhattak). A közjogi per
 tárgya a történeti modellben ilyen rendelkezés tárgya nem lehetett.¹²⁰

A bíróság eljárása bizonyos kivételektől eltekintve *nyilvános és írásbeli* volt. Az előterjesztések benyújtásának a tárgyalásig fennállt
 korlátlan joga azt hivatott ellensúlyozni, hogy a tárgyaláson a feleknek
 nem volt módjuk a panasziratban le nem írt (időközben „eszükbe ju-
 tott”) érveket, kifogásokat élőszóban előadni. Szóbeli és közvetlen tár-
 gyalás tartását a bíróság hivatalból, illetve a panaszosnak, a bepanaszolt
 félnek a kifejezett kérelmére rendelhette el,¹²¹ amire a Közigazgatási
 Osztályban ötvenéves működése során mindössze nyolcszor került
 sor, legutoljára 1912-ben. Más volt a helyzet a bíróság hatáskörébe ké-
 sőbb bekerült országgyűlési *képviselő-választások* feletti ítélkezésnél,

¹¹⁹ VÖRÖS-LENGYEL (1935): *i. m.*, 1233.

¹²⁰ EGYED (1916): *i. m.*, 24.

¹²¹ Lásd Tv. 127. §.

amely a törvény különös szabálya folytán szóbeli és közvetlen eljárásra épült.¹²²

Sajátos magyar jellemzője volt a rendszernek a hatásköri kifogás intézménye (Tv. 101. §).¹²³

4.2. A panasz benyújtása és annak visszautasítása

Az eljárást kezdő panaszirat benyújtásának *határidejét* a Tv. eredeti szabályai és a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. szabályai egyaránt a sérelmes (tegyük hozzá: és a bíróság előtt megtámadható) határozatnak a kézbesítése vagy kihirdetése napját követő 15 napban határozták meg. Ez megfelelt az általános jogorvoslati határidőknek.¹²⁴

1. Az eredeti szabályok szerint a panasziratot annál a **közigazgatási hatóságnál** kellett előterjeszteni, amelynek intézkedése vagy határozata ellen az irányult. A Tv. egyébként hatásköri szabályaiban általában meghatározta, hogy milyen hatóságnak, milyen tárgyban, mely fokon hozott határozata panaszolható be a bíróságnál.¹²⁵ De az eredeti szabályok megengedték, hogy a fél a keresetet (panaszt) magánál a *bíróságnál* nyújtsa be (Tv. 93. §-a). A késve benyújtott panaszt érdemi tárgyalás nélkül hozott indokolt határozattal vissza kellett utasítani, ez a visszautasítási jog megillette az eljárt közigazgatási hatóságot is, azaz a Tv. eredeti rendelkezései is lehetőséget adtak ma-

¹²² PÁKEY Lajos (1947): A Közigazgatási Bíróság előtti eljárásról. In CSORBA János szerk.: *Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 55–56.

¹²³ „Magánpanasz esetében az eljárt közigazgatási hatóság, ha a panaszt a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozónak vélt, vagy az állami (kincstári) közérdekbe ütközőnek találja: köteles a felterjesztésben vagy átiratban (100. §) a bírósági hatáskör ellen kifogást emelni, illetőleg a fenforgó állami (kincstári) közérdeket megjelölni, s erről a középfoku közigazgatási hatóság az illető miniszterhez egyidejűleg jelentést tenni. A miniszter a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek védelmére tárgyalás előtt a bírósághoz írásbeli nyilatkozatot intézhet, illetőleg a szóbeli tárgyalásra megbízottat küldhet.”

¹²⁴ MARTONYI (1932): *i. m.*, 54.

¹²⁵ MARTONYI (1932): *i. m.*, 56.

gának a panaszolt (keresettel perbe hívott) közigazgatási hatóságnak arra, hogy maga döntsön a panasz elkésettsége és így megengedettsége felől, azaz saját döntésén múlhatott adott esetben az, hogy ellene megindul-e a bírósági eljárás, vagy nem. Mindez vonatkozott a vétlen mulasztásra is, tehát arra az esetre, amikor a fél azt hitte, hogy megfelelő helyen terjesztette elő kellő időben a panaszát. Mire azonban a megfelelő szervhez érkezett áttétel útján, a panasz benyújtására nyitva álló határidő elenyészett, a panasz elkésettnek bizonyult. Ezen a visszaszolgáltatáson kívánt a Bíróság javítani az 1900. évben kelt V. számú *döntvényével*, amelyben kimondta, hogy a kellő időben, de rossz helyre benyújtott (és így a bírósághoz érkező már elkésett) panasz csak akkor utasítható vissza érdemi tárgyalás nélkül, ha a benyújtás nem az ügyben valamelyik fokon eljárni hivatott valamelyik szervnél vagy bíróságnál történt.¹²⁶

2. Az 1929. évi XXX. tc. egy új, merev szabályozást léptetett ennek helyébe, s a hozzá csatlakozó belügyminiszteri rendelet (!) tovább **rontotta** a panasz benyújtása körüli szabályok jogvédelmi szerepét. Az 1929 utáni új szabályok szerint a jogorvoslati kérelmeket (és így a panaszt is) az *első fokon eljáró* hatóságnál kellett előterjeszteni, és a jogorvoslat előterjesztése szerint nem illetékes szerv a nála előterjeszteni kívánt jogorvoslatot nem fogadhatta el, azt az illetékes hatósághoz köteles volt továbbítani. Ennek a továbbításnak a késedelme a *fél terhére* esett (a fél veszélyére történt a továbbítás), de ez még a rendszer alapvető jellemvonásaként nem értékelhető. Az ugyanekkortól érvényesülő új szabályozás szöges ellentétben volt a bírósági felülvizsgálatnak mind az objektív, mind a szubjektív jogvédelmi szerepével, a panaszjog gyakorlati érvényesülésével. Ugyanis az 1929. évi XXX. tc. 54. § (1) bekezdése értelmében az elsőfokú *hatóság volt jogosult dönteni* nemcsak a határidőn túl előterjesztett panasz visszautasításáról,

¹²⁶ PÁKEY (1947): i. m., 51.; MARTONYI János (1940): A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. In *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda.

hanem egyáltalán a *jogorvoslat megengedettségéről*. A meg nem engedett jogorvoslatot *végzéssel* vissza kellett utasítania. A tc. ugyanakkor maga nem határozta meg, hogy mi a meg nem engedett jogorvoslat, azt a 41/1930. BM rendelet (!) sorolta fel. E rendelet határozta meg tehát, hogy mi a meg nem engedett jogorvoslat (panasz). Ilyenek voltak: 1. amely nem az érdekelt féltől vagy a jogorvoslat igénybevételére nem jogosított hatóságtól ered; 2. amelynek igénybevételét valamely jogszabály kifejezetten tiltja; 3. amelyet nem véghatározat, hanem közbeeső határozat ellen kívánnak igénybe venni; 4. amelyet jogerős határozat ellen kívánnak igénybe venni, kivéve az újrafelvételi kérelmet.¹²⁷ Önmagában az a körülmény, hogy a bírósági eljárás megengedettsége, a kereset elkésettsége felől a közigazgatási szerv volt jogosult határozni, összeférhetetlen volt a bíróság szerepével, a közigazgatási jogvédelem elvével és eszméjével. Az, hogy a közigazgatás által alkotott jogforrás határozta meg a „meg nem engedettség” eseteit, az alkotmányosság minimális követelményeit még akkor sem elégítette ki, ha e jogukkal a közigazgatási hatóságok a bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben csekély számban éltek.¹²⁸

Hozzájött még ehhez az is, hogy a jogorvoslat meg nem engedettsége tárgyában hozott végzést a korábbi szabályok szerint a bíróság elé lehetett vinni, *felfolyamodás* útján. Az 1929-ben megalkotott szabályok már ezt sem engedték meg (a felfolyamodás tárgyában is a közigazgatási hatóság döntött). Ha az igazolási kérelem intézésének hasonló szabályozását ehhez még ideillesztjük, akkor nyilvánvaló volt, hogy a panaszirat érdemi tárgyalás alá vételének kérdésében nem a bíróság döntött 1930-tól, azt törvényi és rendeleti szabályok korlátozták, és ugyanezen szabályok lehetővé tették, hogy azok a hatóságok, amelyeknek sérelmesnek tartott véghatározatai ellen a félnek panaszjoga volt, megakadályozzák azt, hogy a panaszirat a bíróság elé kerüljön.¹²⁹

¹²⁷ 41/1930. B. M. r. 33. §. In VÖRÖS–LENGYEL (1935): *i. m.*, 1140.

¹²⁸ PÁKEY (1947): *i. m.*, 51–52.

¹²⁹ PÁKEY (1947): *i. m.*, 53.

4.3. Az ítélet hatása (hatálya)

1. Az eljárás lefolytatásának főbb szabályait az általános jellemzők körében érintettük már. Most tekintsük át a bíróság által az *ügy érdekében hozott határozat* főbb jellemzőit vázlatosan!

A Bíróság tehát főszabályként az ügy érdemi és végérvényes elbírálására (kivételes esetben a panaszolt aktus megsemmisítésére) rendelkezett hatáskörrel. Döntése azonban **csak az adott ügyben kötelezte** az eljáró hatóságot! Szigorúan vett *inter partes* hatása miatt a közigazgatási szerv által a későbbiekben lefolytatott ügyekre nem terjedt ki a hatálya, hiszen ott már más ügyfél ügyéről (más felek között kialakult jogvitáról) volt szó. Más oldalról pedig az **ítélet nem** a közigazgatási szervet mint olyat **marasztalta**, hanem csak arra kötelezte, hogy az adott ügyben hozott határozatát „elejtse”.¹³⁰ A Tv. rendelkezései értelmében az eljáró közigazgatási hatóságot még akkor sem lehetett marasztalni („érdemben terhelőleg bevonni a határozat körébe”), ha eljárása nyilván törvényellenes volt. Ekkor a bíróság az illető hatóság felett ellenőrzést vagy felügyeletet gyakorló hatósághoz fordult, figyelmeztetéssel. Ahhoz, hogy a határozat rendelkezései a közigazgatási hatóságra is kiterjedjenek, az kellett, hogy saját köz- és vagyoni ügyében érdekelt legyen (133. §). A Tv. ugyanakkor nem rendelkezett kifejezetten a Bíróságnak a fél kérelméhez kötöttségéről (*ne eat ultra petendum*), abban a bíróság joggyakorlata sem volt egységes, eltérő típusú ügyekben eltérően foglalt állást.¹³¹

2. Mivel a bíróság egy fokon ítélezett, határozata ellen nem volt helye rendes jogorvoslatnak. Rendkívüli jogorvoslatként ismerte a Tv. az **újravételei** panaszt, amely jogkérdésekre egyáltalán nem terjedt ki. Benyújtását csak olyan, a kérdés érdekében döntő jelentőséggel bíró új bizonyíték alapozhatta meg, amelyet a fél az eljárásban önhibáján kívül nem nyújtott be. Ezt a panaszt a Bíróságnál lehetett benyújtani,

¹³⁰ MARTONYI (1932): *i. m.*, 61.

¹³¹ VÖRÖS-LÉNGYEL (1935): *i. m.*, 1230.

kötelező ügyvédi képviselet mellett, a határozat közlése után legfeljebb egy évvel és csak egyszer. A Bíróság ilyenkor az újrafelvételi panasz ügyében előkérdésként döntött először, és ha azt elfogadta, az ügyet újratárgyalta. Ha nem, az újrafelvételt megtagadta. Az újrafelvétel fontos feltétele volt tehát a bizonyíték önhibán kívüli okból való fel nem használása, nem volt tehát elegendő az, hogy a tényállást az alaphatározat meghozatala előtt nem jól állapították meg. Szintén e jogorvoslat szűk körű érvényesüléséhez vezetett az, hogy a hatóság ilyen panaszt nem nyújthatott be. Nem terjeszthetett elő ilyen panaszt a pernyertes fél vagy aki az alapeljárásban nem volt peres fél, még akkor sem, ha az ügyben érdekelt volt is.¹³² Az újrafelvétel rendkívüli jogorvoslati jellegét erősítette az is, hogy benyújtása a meghozott alaphatározat végrehajtását nem gátolta. Sikeres elbírálása esetén azonban az alaphatározat megváltoztatását eredményezhette, feloldotta tehát annak jogerejét, azaz egyfajta „önfelülvizsgálat” jellege is volt.

3. A bíróság **közjogi jellegéhez tartozó** kérdés, hogy mennyiben gyakorolt a végrehajtó hatalom *rendeletei* feletti ellenőrzést. Ilyen típusú, rendeleti normák alkotmányossága vagy alkotmányos megengedettsége feletti hatáskör alkotmánybírósági jelleget kölcsönözhetett a közigazgatási bíróságnak. Mint láttuk, a hatáskörének a garanciális panasz bevezetésekor történt kibővítése nemcsak vegyes jellegűvé tette a hatásköri palettát, hanem kifejezetten oda utalta a végrehajtó hatalom rendeletei feletti bíráskodást, *nem absztrakt normakontroll*, hanem konkrét, egyedi felülvizsgálat formájában. Ez azonban csak ebben a speciális hatáskörében érvényesült, és csak az önkormányzati jogok védelme érdekében, az önkormányzatot érintő rendelet tekintetében. Általános hatáskörében a bíróság a minisztertanácsi vagy miniszteri rendeletet nem vizsgálhatta felül általános érvénnyel. Mindössze arra volt joga, hogy az ügy eldöntése során **előkérdésként** megvizsgálja az alapul fekvő rendelet törvényességét. Tehát korlátozott és indirekt

¹³² VÖRÖS–LENGYEL (1935): i. m., 1238.

volt ez a felülvizsgálati joga, amely egyébként a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. 19. §-án alapult, amely szerint: „A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” Ennek a jogkörnek a kérdésére az alkotmánybírói jelleg elemzésekor még röviden visszatérek.

5. TOVÁBBFEJLESZTÉSI ÉS REFORMJAVASLATOK A TÖRTÉNETI MODELLBEN

Arról, hogy a bíróság egyetlen fokban történt megszerzése (az alsó fok hiánya) nem elvi megfontolás, hanem pillanatnyi helyzet (politikai engedmény) eredménye volt, s arról, hogy a hatáskör-meghatározás módja és annak terjedelme már a kortársak heves ellenkezésére is okot adott, már volt szó. A bíróság ötvenkét éves fennállását **folymatos** változtatási, illetve reformjavaslatok és **tervek** kísérték. E tervek megfogalmazása nem „vet árnyat a közigazgatási bíráskodás eredeti megszerzésének művére, hanem csak azt mutatja, hogy a megváltozott idők, megváltozott körülmények és a megváltozott igények módosításokat – véglegeseket és időlegeseket – tesznek szükségessé” – fogalmazott a hiányosságokkal szemben igen elnézően a bíróság egykori elnöke.¹³³ A reformtervek hatástalanok maradtak, a bíróságot létrehozó Tv. „vezérlő elvei”, a bíróság töredékes szervezete annak megszűntetéséig *változtatlanul fennálltak*. Nem meglepő ez, hiszen a közigazgatási bíráskodás eszméje és intézménye a hivatalos körök előtt nem voltak túl népszerűek, problémái a kormányzatot nem érdekelték.¹³⁴ A bíróság a folyamatos hatáskör-kiterjesztések ellenére taxatív hatáskör-meghatározás alapján, egyetlen fokban, magas szinten (a királyi Kúriával azonosan) megszerelve, a közigazgatástól és az általános hatáskörű bíróságoktól egyaránt elválasztott, felerészben a közigazgatási, felerészben bírói képesítésű bírókból álló szervezettel az eléje utalt jogvitákban végérvényesen döntő (*meritorius*) hatáskörrel látta el feladatát. Az alábbi áttekintést mégis fontosnak tartom azért, mert

¹³³ PUKY Endre (1937): *A negyven éves közigazgatási bíróság múltja és jövője*. Budapest, Pallas. 11.

¹³⁴ MÁRTONFFY (1947): *i. m.*, 7.

meggyőződéseim szerint előkerülhetnek olyan *elvi szempontok* vagy gyakorlati megoldások, amelyek a mai magyar közigazgatási bírászkodás megértésének, kialakításának irányát, módját befolyásolhatják.

5.1. A hiányzó alsófokú bíróságok kérdése

1. Első és legfontosabb kérdésként a közigazgatási **alsóbíróságokra** kell tekintenünk, illetve ezek *hiányára*. A Bíróság torzóban maradt szervezetének kiegészítése és azzal nemcsak egy szervezeti és eljárási (alaki), de egy érdemi előrelépés, a jogvédelem kiterjesztése érdekében számos elgondolás látott napvilágot, és azt több kormány is ismételten kilátásba helyezte. Az alsófokú bíróság létrehozásának szükségességét *egyéb szempontok* mellett leginkább a Bíróság túlzott *leterheltsége* indokolta. Csak emlékeztetőül, a Bíróság hatáskörének kibővítése a hatálybalépést követő években megkezdődött, és azután is szakadatlanul folyt. Így egyetlen közigazgatási bírói fórumunk mindinkább túlterheltté vált, és mivel egyedüli jellege miatt a közigazgatás területén a bírói jogvédelem létesítése a törvényhozó számára csak azt az alternatívát kínálta, hogy vagy ad panaszjogot ezen egyetlen fórum előtt, vagy egyáltalán nem ad panasz- (kereseti) jogot, tömegével kerültek a hatáskörébe **bagatellügyek**. Ennek a nagy tekintéllyel bíró és óriási költséggel dolgozó bíróságnak ítélezésre szabott idejét jelentős részben néhány koronás adó- és illetékviták elbírálása tette ki. A túlterhelést fokozta az eljárás már ismertetett fellebbviteli jellege. Amiatt, hogy az eljárásban (panasziratban, védiratban) új tények is felhozhatók voltak, az ügyek gyakran minden előkészítés nélkül kerültek a Bíróság elé, ahol csak hosszabb (részben hivatalbóli) bizonyítás után váltak döntésre éretté.¹³⁵ Az egyetlen fórum tehermentesítésének indoka mellett az alsóbíróságok létrehozását indokolta még a folyamatos hatáskör-

¹³⁵ EGYED (1916): *i. m.*, 4.

bővítések ellenére a közigazgatási jogvédelmet nélkülöző ügytípusok nagy száma. Ezek folyamatos bírói védelem alá helyezése lehetetlen volt változatlan szervezettel.¹³⁶ Annak a tudósaink által évtizedeken keresztül hangsúlyozott követelménynek az elfogadása pedig, hogy a Bíróság hatáskörét elvi általánosítással kell meghatározni, „*az elsőfokú bírászkodás megszervezésének szükségességét vaskövetkezetességgel*” vonta volna maga után.¹³⁷ A közigazgatási fórumrendszer, pontosabban fellebbviteli rendszer egyszerűsítését is elősegítette volna a kétfokozatú szervezet, hiszen helyes eljárási szabályozással kizárható lett volna az, hogy első fokon az állam legalsó fokú szervei által intézett ügyek különféle jogorvoslatokkal a legfelsőbb fórumokhoz kerüljenek.¹³⁸

2. Az alsóbíróságok felállítását célzó javaslatok fokozatos *elmozdulást* mutattak az eredeti Hieronymi-javaslatban is már ott szereplő **vegyes összetételű, nem független testületi** szervektől a kizárólag szakképzett tagokból álló és a függetlenség valamennyi garanciájával felruházott bírói tanácsok felé. Valószínűleg e javaslatok teljes meddősege miatt a II. világháború előtti évtizedben több olyan javaslat is megfogalmazódott, amely az alsóbíróságok nélkül, a Bíróság szervezetének és eljárásának reformjával igyekezett leküzdeni a túlterheltségből és a hatalmas hátralékból adódó nehézségeket. Az Országgyűlés elé beterjesztett eredeti *Hieronymi-javaslat* külön, érdemben döntő két bírósági fokozatot tartalmazott. Minden vármegye székhelyén és minden törvényhatósági jogú városban, valamint a székesfővárosban egy-egy elsőfokú közigazgatási bíróság szervezésére tett javaslatot. Második és végső fokozatú bíróságként Budapesten országos hatáskörrel rendelkező királyi felső közigazgatási bíróság jött volna létre. Az elsőfokú bíróság nem valódi bírói testületként, azaz nem a függetlenség,

¹³⁶ EGYED (1916): *i. m.*, 5., WLASSIC Gyula (1909): Bírói szervezeti és hatásköri kérdések. *Jogállam*, 8. évf. 1. sz. 1–14. Ismerteti: DICZIG Alajos (1936): *Az elsőfokú közigazgatási bírászkodás kérdése*. (Klny. a Pénzügyi Fogalmazók Lapja 1936/7–8. sz.) Kecskemét, Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda. 5.

¹³⁷ EGYED (1916): *i. m.*, 6. [kiemelés az eredetiben]

¹³⁸ MARTONYI (1940): *i. m.*, 146.

állandóság és szakképzettség kellékeivel felruházott szervként, hanem a közigazgatással a legszorosabb kapcsolatban állóként jött volna létre.¹³⁹ Elnöke a főispán (Budapesten a főpolgármester) lett volna, tagjai az alispán (törvényhatósági jogú városokban és Budapesten a polgármester), a tisztí főügyész, valamint a törvényhatóságok által tagjai közül három évre választott három rendes és három póttag. Az ügyek előadójaként a tisztí főügyész működött volna.¹⁴⁰ A főispánnak mint a kormány tisztviselőjének, helyi képviselőjének az elsőfokú bíróság élére helyezése (amelyet a javaslat készítője egyenesen elengedhetetlennek tartott) váltotta ki a legnagyobb ellenzést. A főispán ugyanis „felelőtlen” volt. A kizárólag a parlamentnek felelős, és így a bíróság előtt nem felelős miniszter felelőtlen képviselője, akinek a közigazgatási tisztviselőkre irányadó felelősségét még mint a bíróság tervezett elnökére sem mondta ki a Hieronymi-javaslat.¹⁴¹

3. Egy 1912-ben közzétett értekezésben *Benedek Sándor* a fent ismertetett törvényjavaslat megoldásához közel álló tervvel állt elő: a **törvényhatóságoként** megszervezendő alsóbíróságok elnökévé a törvényhatóság első tisztviselőjét, helyettesévé a tisztí főügyészt, előadójárá egy közigazgatási tisztviselőt, tagjaivá pedig két bírót és két laikus tagot (a közigazgatási bizottság két tagját) javasolta. A Hieronymi-javaslat elvetését a szervezet iránt táplált bizalom hiányára és a bírói, perrendszerű eljárásban rejlő garanciák meg nem becslésére visszavezető *Wlassics Gyula* (szintén 1912-ben megjelent tanulmányában, a Bíróság akkori elnökeként) részletesen értékelte a diszfunkcionális működés okait.¹⁴² Utalt arra is, hogy a Tv. megalkotásakor és azután is példaként tekintett államok (Franciaország, német államok) közt alig van olyan, amely már első fokon független szakbírói szervezetet

¹³⁹ NÉMETHY (1894b): *i. m.*, 6.

¹⁴⁰ NÉMETHY (1897): *i. m.*, 7.

¹⁴¹ Vesd össze: CONCHA (1894a): *i. m.*, 28.

¹⁴² WLASSICS (1912): *i. m.*, 32–41.: a magas peresítési hajlam, az elsőfokú közigazgatási hatóságoknak még a később bíróság elé vihető ügyekben történő eljárásának szabályozatlansága, a bíróság fellebbezési fórumként történő működése, a hatáskörnek újabb és újabb törvények megalkotásakor történő átgondolás nélküli bővítése.

ismerne. Sőt egyetlen fokú szervezetként csak az osztrák bíróság működik. Igaz, hogy annak hatáskörét általános definícióval határozták meg, de semmítő hatásköre és az összes közigazgatási fokozat perindítás előtti kötelező kimerítése nagyságrenddel alacsonyabb ügyszámot indukált.¹⁴³ Mivel az óriásira duzzadt hátralék a pénzügyi ügyszakban keletkezett, Wlassics a pénzügyi osztályban ellátott ügyekre javasolta alsófokú bíróságok szervezését a közigazgatási osztály bírói létszámának emelése mellett. A teljes szervezeti reformot azért nem is merte felhozni, mert mint írta, „a mi közéletünk megszokta ezt a gyökeres reformot a közigazgatás nagy reformjával összekapcsolni”, amelynek megvalósítására csekély esély mutatkozik. Ez az öncenzúra jellegű visszafogottság jellemezte a szervezeti javaslatát is. Nem mert arra gondolni, hogy az elsőfokú bíróság kizárólag szakelemekből (értsd: bírókból) álljon, mindössze vegyes bíróságok létesítését látta kivitelezhetőnek, amelyeket ítélőtáblai vagy törvényszéki székhelyenként lehetne szervezni, pénzügyi közegekből, önkormányzati „elemekből” független bírói elnöklet alatt. Természetesen a nem bíró tagok közigazgatási bírói működésük során a bírói függetlenség „védpajza alá helyezettnek”, és csak a bírói felelősségi törvény alapján lennének felelősségre vonhatók.¹⁴⁴

4. *Egyed* István értékes és mai helyzetünkre is sok tanulságot adó szempontokkal járult hozzá a témához. Miután a tisztán bürokratikus alapon szervezett (a közigazgatás szervezetéhez csatolt) alsóbíróságok ötletét elvetette, és nem találta megfelelőnek a bíraskodás valamely önkormányzati testületre (nevezetesen a közigazgatási bizottságra) bízását, végül ő is **vegyes rendszerű bíróságok** létrehozása mellett érvelt. Nagyobb létszámú testületet működésénél fogva tartott alkalmatlannak erre a funkcióra, hiányzott volna belőle a bírói működés néhány alapvető vonása, hiszen a bíraskodás az arra hivatott egyének állandó és rendszeres tevékenységét, nagy fokú érdeklődését, odaadását

¹⁴³ WLASSICS (1912): *i. m.*, 37.

¹⁴⁴ WLASSICS (1912): *i. m.*, 40–41.

és szaktudását jelenti. Kizárta ugyanakkor azt is, hogy alsó fokon az ország rendes törvényszékeire bízzák a közigazgatási ítélkezést. Részben a közigazgatási per (már idézett) eltérő természete, a perrend sajátos volta miatt, részben a közigazgatási anyagi jog hatalmas kiterjedése és az ottani életviszonyok bírák számára ismeretlen volta miatt. Modern államban a bírászkodás már túlnőtt az egyszerű jogalkalmazás, a tételes jog sablonszerű alkalmazása keretein. „A közigazgatási jog roppant kiterjedésű terein is csak az lehet jó bíró, aki a közigazgatási jog ágazataiban különleges ismeretekre szert tett, aki a közigazgatási jog sajátos szellemébe betekintést kapott, aki a közigazgatás folyamatos munkájától, a közigazgatás életétől nem idegen.”¹⁴⁵ A sok lehetőség között általa leghelyesebbnek tartott **vegyes bíróságban** azonban a bírói elemnek kiemelt szerepet szánt, viszont szervezetileg (a királyi közigazgatási bírósághoz hasonlóan) teljesen külön javasolta létrehozni. Egyharmad részben bírói képesítésű egyénekből, harmadrészt közigazgatási hivatásos egyénekből, harmadrészt önkormányzati testületek által hosszabb időre választott tagokból ítélőtáblai székhelyeken szervezve. A leendő közigazgatási törvényszékek hatáskörébe az akkori, sokfokozatú fellebbviteli rendről a bírói útra terelt ügyek kerülnének, ideális esetben általános hatásköri szabály alapján, ideértve a mérlegeléses (érdeksérelmet megvalósító) ügyeket is, az egyfokú bírászkodás elve mellett. A felsőbíróság így csak a szűkre szabott, esetleges jogegységi célú jogorvoslatokkal törődhetne.¹⁴⁶ Ezt a szinte minden szempontot elősoroló, több lehetséges változatot felvonultató és azok közül a legkevésbé tökéletesbe is belenyugvó szenvedélyes javaslatát elsodorta az I. világháború.

5. 1923-ban *Rakovszky Iván* belügyminiszter (a Bíróság későbbi elnöke) készített vázlatos tervezetet a királyi **ítélőtáblák székhelyein** felállítandó *háromtagú* közigazgatási alsóbíróságokra, nagyjából az Egyed által vázolt keretek között azzal, hogy a tanács által elbírálandó ügyeket egy, a belügyminiszter által kirendelt aktív közigazgatási

¹⁴⁵ EGYED (1916): i. m., 24–25.

¹⁴⁶ EGYED (1916): i. m., 29–33.

tisztviselő adta volna elő, ami visszatetszést váltott ki a véleményezők között. A miniszter elképzelése szerint az ítélőtáblák székhelyein alakultak volna meg e bíróságok, elnökké és másodelnökké legalább három éven át magasabb közigazgatási tisztséget betöltő egyéneket javasolt. A tanácsnak az elnökön kívül egy táblabírói rangban lévő tagja és – a polgári ülnökrendszerre emlékeztető módon – egy jogi képesítésű, de az érdekelt törvényhatóságok által választott, a bíróság székhelyén lakó tagja lett volna.¹⁴⁷ A javaslat a közigazgatási jogorvoslati rendszerbe igyekezett ezt az új szervet beilleszteni, és korlátozni kívánta a tőle való fellebbezést a felsőbbíróhoz.¹⁴⁸ Talán nem meglepő annak kijelentése, hogy e javaslat is csak javaslat maradt. A magyar közigazgatási bírászkodás történetében pedig az sem meglepő, hogy az *Országgyűlés* országos (mindkét ház által elfogadott) határozattal *utasította a belügyminisztert* (az eljárási részben említett 1929. évi XXX. tc. tárgyalásakor), hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítása tárgyában terjesszen elő törvényjavaslatot. A javaslat elkészülte előtt a közigazgatás racionalizálására folyó munkálatok keretén belül *Magyary Zoltán* tett indítványt a magyar közigazgatás átszervezése keretében egy Budapesten felállítandó közigazgatási alsóbíróság létesítésére, mert a várható ügyforgalmat kicsinynek ítélte. Emellett javasolta a bírói jogvédelem további kiterjesztését is más jogvitás ügyekre.¹⁴⁹

A tervezet a *Belügyminisztériumban* 1932-re készült el. Az ítélőtáblák székhelyein (Budapest, Szeged, Győr, Pécs, Debrecen) óhajtott létrehozni önálló közigazgatási alsóbíróságokat, amelyek felerészben bírói, felerészben közigazgatási képesítésű egyénekből álltak volna, teljes bírói függetlenséget élvezve. Az ítélezést háromtagú tanácsokban végezte volna. A tervezet – szakítva a módosított Tv. szabályozásával, amely szerint mindig a *másodfokú* közigazgatási véghatározat ellen van

¹⁴⁷ MARTONYI (1940): *i. m.*, 158.

¹⁴⁸ MARTONYI (1947b): *i. m.*, 192.; DICZIG (1936): *i. m.*, 6.

¹⁴⁹ MARTONYI (1947b): *i. m.*, 192. Az ott említett mű: MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása (a m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat)*. Budapest, Egyetemi Nyomda.

helye a Bíróság hatáskörébe tartozó ügyben panasznak – megengedte volna a panasz benyújtását az *elsőfokú* közigazgatási határozattal szemben.¹⁵⁰ Ezzel a tervezettel összefüggésben tárgyalta az Országgyűlés a később a közigazgatás további rendezéséről szóló 1933. évi XVI. tc.-ként kihirdetett javaslatot. Ez a közigazgatási eljárást és fórumrendszert kivétel nélkül kétfokozatúvá tette volna, és a fellebbezés alapján hozott másodfokú határozatnak még felülvizsgálati kérelemmel történő megtámadását is kizárta volna abban a hiszemben, hogy azt az alsófokú közigazgatási bírósághoz intézendő panasz pótolni fogja. Kizárta volna, ha *hatályba lépett* volna. A törvény kormány általi hatálybaléptetése, amelyre annak 43. §-a felhatalmazást adott, azonban elmaradt, nem utolsósorban az alsófokú bíróságok megszervezésének elhalasztása miatt, amelyet az akkori belügyminiszter (Keresztes-Fischer Ferenc) kizárólag az anyagiak (államháztartási feltételek) hiányával indokolt.¹⁵¹ Ezek a pénzügyi természetű akadályok főleg személyi jellegű kiadások fedezetét jelentették. Az új törvényszékeken bírákat és segédszemélyzetet kellett volna kinevezni. Ugyanakkor a jogvitás közigazgatási ügyeknek az alsóbíróságok elé terelése és a felülvizsgálati kérelem eltörlése jelentős személyzetcsökkentést indukált volna az aktív közigazgatás több hatóságánál, főként a minisztériumokban. Amennyiben pedig az alsófokú bíróságokat valóban alsó és nem elsőfokú szervként szervezték volna meg (azaz nem lehetett volna tőlük a felsőbbírósághoz fellebbezni), a közigazgatási bíróságtól a hatáskörükbe utalt ügyek éppen a felső szinten, a közigazgatási bíróságnál idézhettek volna elő létszámcsökkenést.¹⁵²

¹⁵⁰ MARTONYI (1940): *i. m.*, 148.

¹⁵¹ A javaslatot és a belügyminiszter beszédét ismerteti: DICZIG (1936): *i. m.*, 7., MARTONYI (1940): *i. m.*, 159.

¹⁵² MARTONYI (1940): *i. m.*, 152. Bár e remélt csökkenéssel kapcsolatban a szerző a bürokrácia nagy önfejlesztő hatalmát és viszolygását minden lefokozástól ismerve maga is kétségeket táplált.

6. Azonban nemcsak az államháztartási feltételek (vélt vagy állított) hiánya, hanem az alsófokú bíróságok létesítésének éppen a közigazgatási **bíróságon belüli ellenzése** is annak elmaradására mutatott. E nézet szerint a bíróság szervezetén és eljárásán is végre lehet hajtani olyan módosításokat, amelyek annak munkateljesítményét növelik, és gyorsítják az ügyek elintézését, valamint elkerülhetővé teszik hatáskörének az alsófokú bíróságok felállítására való átruházását.

Az egyik ilyen elképzelés szerint az ügyeket kategorizálni kellene aszerint, hogy ötös vagy hármas tanácsok elé, vagy a bevezetni javasolt *egyesbírói* elintézésre kerüljenek. Mivel ez is létszámemeléssel járna, a javaslat szerint az új bírákat alacsonyabb (táblabírói) rangban neveznék ki. A bíróságon belül az egyesbírói elintézés esetén maradna valamiféle *nyoma a társasbíráskodásnak*, ugyanis az egyesbíró, ha úgy látná, hogy a hatáskörébe tartozó ügy alaposabb megbeszélést igényel, azt a tanácselnök elé terjesztené, sőt annak beleegyezésével a hármas vagy az ötös tanács elé is vihető lenne. Az egyesbíró által elintéztet ügyeket pedig a tanácselnök felülbírálni joga alá helyezné ez a javaslat. A javaslat kidolgozatlansága mellett komoly kritikát kapott az *egyesbírói* ügyintézés. A kritika szerint e módszer nélkülözné a tanácskozási rendszer előnyét (több szem többet lát), valamint a Bíróság létrehozásakor fontosnak tartott közigazgatási és bírói szak tudás szándékolt együttes közrehatását is értelemszerűen kizárná.¹⁵³ A *másik* idevágó felfogás továbbra is a közigazgatási, illetve igazságszolgáltatási reformtól kívánta függővé tenni a Bíróság szervezetének átalakítását (pontosabban teljes kialakítását). Mondván, hogy az ítélőtáblák és a törvényszékek végleges sorsának rendezéséig a Bíróságon belül kell keresni a tehermentesítés megoldását, elsősorban a létszám

¹⁵³ DÍCZIG (1936): *i. m.*, 13. További egyszerűsítő javaslatok voltak a korlátozott ügyvédkényszer bevezetése, az alaptalan adó- és illetékpanasz esetén az eljárási költség felszámítása, illetve az ilyen panaszos bírságolása. DÍCZIG (1936): *i. m.*, 14. Felvetődött a *reformatio in peius* bevezetése, de végső megoldásként a bíróság hatáskörének csökkentése is a ténykérdések megvizsgálásával, a diszkrecionális jellegű és a bagatellügyek hatásköréből való kivonásával. MARTONYI (1940): *i. m.*, 154.

megemelésével.¹⁵⁴ Az alsóbíróságokat igen, viszont az elsőfokú bíróságokat nem utasította el az a vélemény, amely az eredeti Hieronymi-féle elgondolást támogatta. Azt tehát, hogy az alsóbb fokú közigazgatási bíróság első foka legyen a közigazgatási fellebbviteli bíróságnak. Nem fogadta el ez a nézet az akkori törvénykezési rendszernek a táblai, illetve kúriai felülvizsgálati fórumrendszerére emlékeztető párhuzamos hatáskör intézményesítését.¹⁵⁵

5.2. Hatáskörrendezési reformtervek

1. A Bíróság létrehozására irányuló törvényjavaslat szakmai vitája idején, tehát még a **működésének megkezdése előtt** körvonalazódott hatáskörének két alapvető **fogyatékosága**. Már akkor nyilvánvaló volt, hogy a hatáskör *elvi meghatározása* az, amit elengedhetetlennek tartanak azok, akik a jogvédelem szempontjának feltétlen érvényesülését és az állam jogállami jellegének megteremtését szeretnék elérni a magyar közigazgatási bíráskodás létrehozásával. Nyilvánvaló volt az is, hogy a taxáció nagyon *szűk körű*, és sok olyan ügykör maradt ki belőle, amelyben a bírói jogvédelem, a hatósági működés bírói ellenőrzése és felülvizsgálata az egyének fontos alanyi jogai érvényesülését segítené elő. A hatásköri *taxáció* szűkkörűségére és rendkívüli *mozdulatlanságára* mi sem jellemző jobban, mint az, hogy a törvényjavaslat szerzője (Némethy Károly) már az 1894-es jogászegyleti vitán elfogadhatónak tartotta a felsorolás kibővítését az állampolgársági, a gyám gondnoki, katonai és iparigazgatási ügyekkel. Mondván, hogy e területeken valóban sok komoly alanyi jogsérelem fordulhat elő, több, mint a Concha Győző által a taxációba felvenni javasolt „apró-cseprő rendőrintézkedések” területén [sic!].¹⁵⁶ Nos, tehát ezen ügykörök ké-

¹⁵⁴ MARTONYI (1940): *i. m.*, 160.; DICZIG (1936): *i. m.*, 15.

¹⁵⁵ VÖRÖS-LÉNGYEL (1935): *i. m.*, 2.

¹⁵⁶ NÉMETHY (1894b): *i. m.*, 16–17.

sőbb, ötven év múltán megtalálhatók voltak egy másik felsorolásban, de nem a bíróság hatáskörét megállapító taxációban, hanem *Martonyi* János hatáskörrendezési, hatáskört bővítő javaslatában. Ő, látván azt a kilátástalan küzdelmet, amelyet az általános hatáskör hívei szakadatlanul folytattak, olyan álláspontra helyezkedett ekkor, amely taxációval lehetőleg *minden* „kontenciózus” ügyet a Bíróság hatáskörébe von. (Eltekintve most attól, hogy a kontenciózus ügy kategóriáját nem tartom elfogadhatónak a hatáskör meghatározásakor.) Szóval, *Martonyi* professzor 1944-ben sorra vette a Bíróság hatáskörébe utalandó legfontosabb ügyeket, és az első négy *megegyezik* a *Némethy* által oda bevenni javasolttal.¹⁵⁷ Ötven év alatt száznál több hatáskört módosító törvény nem volt elég e lényeges ügykörök közigazgatási bírósági hatáskörbe utalásához.

2. Melyek voltak a **javasolt új hatáskörök**? Egyrészt az *állampolgársági* ügyek. De ebben a körben *Martonyi* János sem minden határozatot javasolt bírósági hatáskörbe venni. Kihagyni javasolta a széles körű mérlegelésen alapuló döntéseket: honosítás, visszahonosítás, elbocsátás stb. Felvenni elsősorban az állampolgárságot megállapító azon határozatokat szerette volna, amelyek az állampolgárság megszerzésének, elvesztésének mintegy automatikus módjai (leszármazás, törvényesítés, házasság stb.). Természetesen nem ő volt az első, aki javasolta a hatáskör ilyen irányú bővítését, hiszen az 1928-as Jogászgylésen mindkét „vezérszónok”, a már idézett *Egyed István* és *Majzik Viktor* közigazgatási bírósági ítélobíró javaslatai is tartalmazták azt.¹⁵⁸

A *katonai* ügyekkel kapcsolatban a II. világháború árnyékában már igen megfontolt javaslattal élt *Martonyi* is: a korábban a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe vonásra javasolt hadkötelezettséggel összefüggő döntések helyett mindössze a honvédelmi szolgáltatásoknak béke idején való igénybevételeért járó kártérítés kérdésében való ítélezést

¹⁵⁷ MARTONYI János (1944): *Közigazgatási bíráskodásunk továbbfejlesztése*. Budapest, Attila Nyomda. 8–9.

¹⁵⁸ MARTONYI (1944): *i. m.*, 8–9.

gondolta idekapcsolhatóknak. A gyámsági és *gondnoksági* ügyek teljes körét, az *iparüzési* tevékenységgel összefüggésben a diszkrecionális mérlegelést igénylő és zárt számhoz köthető iparendedély kiadását kivéve valamennyi iparrendészeti intézkedést a hatáskörbe felvenni javasolt.

További öt ügykört jelölt még meg a Bíróság hatáskörébe vonandóként. *Egyrészt* az állam vagy más közületek javára történt *kisajátítás* esetén járó *kártalanítási* összeg megállapításának a rendes bíróságoktól a Közigazgatási Bíróság elé utalását. *Másodrészt* a *köztisztviselők* (állami, törvényhatósági, községi alkalmazottak) által külső személyeknek okozott *károk* megtérítését is közigazgatási bíráskodási kérdésnek tekintette, hiszen e károkozás mindig valamely közigazgatási anyagi jogi vagy eljárási szabály megsértésén alapul. A szoros összefüggés okán idetartozna az ilyen károkozások miatt mögöttes felelősségük következtében helytállni köteles állami, törvényhatósági szerveknek a vétkes közegeikkel szembeni *visszkereseteik* elbírálása is. Végül e csoportban javasolta a közigazgatás hallgatása miatt támadt igényeknek a bíróság hatáskörébe utalását is. *Harmadrészt* a hatáskört kiterjeszteni javasolta még a taxációban nem szereplő *egyéb adók* ügyében támadt vitákkal, *negyedrészt* a *községi önkormányzat* védelmében is egyfajta „garanciális panasznak” a községek számára való megnyitásával, végül *ötödrészt* az állami alkalmazottak *illetményvitáival*.

A közigazgatási pertől és a közigazgatási felülvizsgálat funkciójától eltérő jellegük okán *nem javasolta* a köztisztviselők *fegyelmi* ügyeiben való bíráskodás és a rendőri *kihágások* feletti ítélkezés Közigazgatási Bíróság hatáskörébe való felvételét. A fegyelmi ügyekre nézve – bár felemlítette az állami alkalmazottakkal kapcsolatos törvényi szintű fegyelmi jog „legkiáltóbb” hiányát – beváltak és elegendőnek tartotta a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeinek megítélésére az 1929. évi XXX. törvénycikkkel a Belügyminisztériumban szervezett fegyelmi bíróság intézményét. A rendőrség által elbírált kihágásokkal kapcsolatban azt az alapvető különbséget vetette fel, amely a közigaz-

gatási szerv jogellenes aktusainak felülvizsgálatát (megsemmisítését, megváltoztatását) célzó közigazgatási bírászkodás és a közigazgatás-ellenes vagy a rendet zavaró, veszélyeztető magatartások megbüntetését szolgáló, az azoktól való visszatartást célzó kihágási eljárás között fennállt.¹⁵⁹ A fentiekkel ellentétben a fegyelmi ügyeknek a Bíróság hatáskörébe történő felvétele mellett volt annak akkori elnöke, sőt a nem az államot vagy az autonómiákat megillető, de *közadók módjára* behajtandó tartozások feletti vitákban is javasolta a Bíróság hatáskörének megteremtését.¹⁶⁰

Szintén a hatáskör megváltoztatását célozták azok a javaslatok, amelyek a szervezeti reformmal összhangban, főleg a Bíróság eljárásának gyorsítását, illetve ügghátralékának csökkentését célozták. E javaslatok értelemszerűen a hatáskör *csökkentését* kívánták elérni úgy, hogy az egyszer már biztosított bírói jogvédelem ezen ügyekben se szűnjön meg. Kézenfekvő volt tehát az ilyen ügyeknek a rendes bírói szervezet valamelyik fokához való utalása. Ilyenként felmerült az útvámügyek, a közkórházi ápolási ügyek, a házi cselédbér és a házközösségi ügyek (mint tisztán magánjogi kérdések) rendes bíróságokhoz való átadása.¹⁶¹

A Bíróság hatáskörének ilyen elvi alapú és a bírói jogvédelem fenntartását szem előtt tartó csökkentése, illetve a taxáció kibővítése egészen a II. világháború utáni időkig *nem következett* be. 1945 után a bíróság hatáskörében jelentős változások történtek, ezek ismertetése tágabb kontextust igényel, és átvezet bennünket egy újabb fejezetbe.

¹⁵⁹ MARTONYI (1944): *i. m.*, 10–12.

¹⁶⁰ PUKY (1937): *i. m.*, 8.

¹⁶¹ PUKY (1937): *i. m.*, 12.; MARTONYI (1944): *i. m.*, 13.

6. AZ ALKOTMÁNYVÉDELMI HATÁSKÖR KÉRDÉSE ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG ALKONYA, MAJD MEGSZÜNTETÉSE

A bíróság **alkotmányvédelmi** jellege, funkciója a II. világháború utáni években kapott jelentős hangsúlyt. Olyannyira, hogy a háború utáni első (egyben fennállásának utolsó) elnöke, Csorba János elnöki székfoglalójának a címét is ez adta.¹⁶² Az elnöki székfoglalás 1945. június 18-án történt. Az ettől a bíróság megszüntetéséig tartó időt nevezte a Bíróság „alkonyának” Sík Ferenc. Ebben a rövid korszakban egyrészt a közigazgatási bíráskodás előbb fokozatos sorvasztásának, majd végleges megszüntetésének lehettünk tanúi. Más oldalról pedig a Bíróság közjogi jellegének, a jogvédelem szerepének erősítésére és valódi alkotmánybírósággá való fejlesztésére történtek (sikertelen) kísérletek.

6.1. Az alkotmánybírói és az alkotmánybiztosítéki funkció kérdése

A közigazgatási bíráskodás intézményének alkotmányos szerepe **mindig kötődött** az alkotmánybiztosítékok tartalmi összetevőihöz, vagyis az olyan garanciális intézkedések és szabályok kérdéséhez, amelyek a történelmi alkotmány fönmaradását biztosítják, illetve megszegését, törvénytelen megváltoztatását megakadályozzák.¹⁶³ A közigazgatási bíráskodás alkotmánybiztosítéki szerepe talán még

¹⁶² CSORBA János (1945): *A közigazgatási bíróság, mint alkotmányvédő bíróság*. Elnöki székfoglaló. (Elmondta 1945. június hó 18. napján a Közigazgatási Bíróságnak a Képviselőház üléstermében tartott teljes ülésén.) Budapest, Officina Nyomda.

¹⁶³ STIPTA István (2018): *A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíráskodás*. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 8. évf. 1. sz. 305–330., 314.

erősebben vetődött föl a két háború közötti időszakban. A kor vezető közjogásza, Tomcsányi szerint ez az intézmény „döntő szereppel bír korunk alkotmányos államában. A közigazgatási bíráskodás napjaink jogállamának egyik legerősebb bástyája, sőt talán éppen a legnagyobb hatású alkotmánybiztosíték is.”¹⁶⁴

1. A Közigazgatási Bíróság a modern értelemben soha **nem működött alkotmánybírósként**. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult. Alapvetően azt a bíróságot nevezhetjük alkotmánybírósnak, amelyik a jogi „norma érvényességéről annak jogrendszerbeli megengedettsége alapján dönt”, és a „jogrendszer szabályai feljogosítják arra, hogy a meg nem engedett (illegális) normát érvénytelenítse”. Ez a jogrendszerbeli felhatalmazás a „rendes” bíróság szerepétől eltérő szerepet (funkciót) ad az alkotmánybírósnak, hiszen a rendes törvényszékek a norma érvényességéről nem, legfeljebb csak annak alkalmazhatóságáról dönthetnek.¹⁶⁵ Ez a kifejezett döntési jogkör különböző típusú alkotmányoknál különböző helyet foglalhat el a jogrendszerben, amelyhez eltérő funkcionális terminológia tapadhat. A normák érvényességének kérdését alapul véve ezt a funkciót egyaránt gyakorolhatja „állambíróság” és „normabíróság” típusú alkotmánybírósként attól függően, hogy az alkotmány statútum vagy szubsztantív jellegű-e. Ennek jelentősége az, hogy a statútum jellegű alkotmány esetén, ahol az alkotmányos jogokat főképpen állampolgári jogként szabályozzák, és az alkotmány az államszervezet felépítésével, hatásköri kérdésekkel van elfoglalva, az alkotmánybíráskodás főleg hatásköri és eljárási kérdésként jelenik

¹⁶⁴ TOMCSÁNYI MÓRIC (1932): *Magyarország közjoga*. Budapest, a szerző kiadása. 529.

¹⁶⁵ BRAGYOVA ANDRÁS (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 24. Az Európai Alkotmánybíróskodás Konferenciája által kialakított ismérveket ismertette Sólyom László rögzíti, hogy olyan testületről van szó, „amelynek hatásköre van jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatára, és az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére; továbbá, amely a parlamenttől és a kormánytól független”. SÓLYOM LÁSZLÓ (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris. 157.

meg. Azt vizsgálják, hogy az adott normaalkotó szervnek volt-e hatásköre azt a bizonyos normát megalkotni, és a normaalkotási eljárás megfelelő volt-e, azaz *a normaalkotó aktus* nem hibás-e. A jogrendszer legalitása főként formai, eljárási szabályok betartását jelenti, tartalmi szempontok csak közvetve, ezeken keresztül érvényesülhetnek. A másik típusnál (ahol az alkotmányos jogokat alapjogként szabályozzák, amelyek fő célja a jogrendszer tartalmának, a társadalom alapszerkezetének meghatározása) a jogrendszer tartalmi legalitása a közvetlen cél, a norma érvényességéről is annak tartalma alapján döntenek.¹⁶⁶

2. A hatásköri fejezetben láthattuk, hogy a Közigazgatási Bíróság **normák érvényességének** kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogaival összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak kormány- és miniszteri rendeletekre. Ez a hatásköre azonban célját és eredményét tekintve **nem normakontroll** volt, nem normák törvényes megengedettsége felett ítélt (ez az eredménye csak reflexhatásában jelentkezett), hanem a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre.¹⁶⁷ Más hatásköreivel összefüggésben a rendeletek esetén kizárólag *közvetett* normakontrollt gyakorolhatott.

Nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt ugyanakkor a törvények felett sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Lásd SÓLYOM (2001): *i. m.*, 58–64.

¹⁶⁷ Az 1907. évi LX. tc. 1. §-a szerint (mai helyesírással): „A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896:XXVI. tc. második részének II. Fejezetében felsorolt eseteken felül, a mennyiben a kérdés nincs a rendes bíróság hatáskörébe utalva, a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormány), vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány), vagy a miniszternek (kormány) közege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közegeinek törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”

¹⁶⁸ Az 1869. évi IV. tc. 19. § második fordulata alapján a bíró „a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti”.

A normák érvényessége feletti független bírói ítélkezés szempontjából, azaz funkcióját tekintve tehát a Közigazgatási Bíróság nem volt – legfeljebb csak szeretett volna lenni – alkotmánybíróság. *Alkotmányvédő* szerepét, a közigazgatáson túlmutató, *közjogi jellegét* azonban többen hangsúlyozták.¹⁶⁹ Miben állt, és miben állhatott volna ez a szerep?

3. A Bíróság közjogi, alkotmányvédő szerepét egyrészt „klaszikus” közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg. Önmagában alkotmányos szintű jelentősége volt a közigazgatásban a bírói jogvédelemnek. Maga az **intézményesen biztosított bírói jogvédelem** a közigazgatásnak a jog alá rendelésében, a joguralom megteremtésében még töredékes hatáskörével együtt is alapvető szerepet játszott. Miként azt Boér Elek megfogalmazta: „A közigazgatási bíráskodás lehetővé teszi a jog uralmának a közigazgatás egész vonalán való biztosítását [...] ezért képezi a közigazgatás törvényességének legfőbb és alkotmányos államban nem nélkülözhető intézményes garanciáját.”¹⁷⁰

Martonyi János szavaival: „Korunk alkotmányos állama [...] a bírói jogvédelmet az állami szervek cselekményeivel szemben is elismerte. Az ezen princípium előtti meghódolás adja a jogállam fogalmának lényegét.”¹⁷¹

Ennek jelentőségét a **mai alkotmányos** jogállami alapértelmezések mutatják jól. A magyar Alkotmánybíróság által a jogállamfogalomból levezetett és a kezdetektől fogva következetesen alkalmazott értelmezés lényege szerint közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan

¹⁶⁹ PUKY (1937): *i. m.*, 9. Itt a Bíróság nevének megváltoztatását is felveti, magyar hagyományainkhoz igazodóan „*Közjogi Szék*” elnevezés illetné meg. (A felvetésről rögtön asszociálhatunk Kossuth Lajos kúthai alkotástervezetére, melyben volt kormányzó elnökünk az alkotmánybírósági funkciók ellátására „*Alkotmány Ór szék*” elnevezésű bíróságot javasolt felállítani.); PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíráskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnyitó teljes ülésén tartott beszéde) *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 16–20.; CSORBA (1945): *i. m.*, 14.; MÁRTONFFY (1947): *i. m.*, 5.; EGYED István hozzászólása (1947). In A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947. évi 2. sz. 24., MARTONYI előadása (1947a): *i. m.*, 49.; SZABÓ József előadása (1947): *i. m.*, 58.

¹⁷⁰ BOÉR (1907): *i. m.*, 79.

¹⁷¹ MARTONYI (1932): *i. m.*, 10.

a jogállamiság elvéből fakad a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, vagyis az, 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. Az Alkotmánybíróság igen sokszor nyomatékosá tette, hogy **a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek** tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk.¹⁷²

A **maga korában** Puky Endre közigazgatási bírósági elnök a **Szent Korona-tanával**, illetve a *Szent Koronával* mint a hatalom forrásával kötötte össze a közigazgatási bírászkodás szerepét. Jellemzése szerint a Szent Koronától mint a hatalom forrásától a hatalom birtokosai (a nemzet egésze) által átruházott hatalom feltételekhez kötötten gyakorolható, feltételes volt az átruházás. Ezek a feltételek voltaképpen az alkotmány biztosítékainak tekintendők. Ilyen biztosítékok példának okáért a királyi hitlevél, a parlamentáris kormányforma kialakulásával később a miniszteri felelősség és miniszteri ellenjegyzés intézménye is. Felfogásában az *alkotmánybiztosítékok* legmodernebbike a közigazgatási bírászkodás, amely hazánkban a Szent Korona biztosítékrendszerének szerves továbbépítése. Megjelenésével az „állami főhatalom olyan, tőle független, önálló hatalmat »termelt ki« magából, amelyre saját kormányzati tényeinek jogi elbírálását bízta”. Ez az alkotmánybiztosíték folyamatosan tovább bővül, mert „alkotmányos államokban a közigazgatási bírászkodás a közhatalom fejlődésével párhuzamosan mind nagyobb és nagyobb jogterületekhez jut”. Jellegét és szerepét

¹⁷² Az Alkotmány időszakájában kiadott határozatok közül kiemelendő az „eredeti”, a tételt először megfogalmazó 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.; a legfontosabb megerősítő döntések közül az 1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107., 109. és a 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28. Az Alaptörvény hatálybalépése utáni lényegesebb döntésekre lásd: 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]; 14/2018. (IX. 27.) AB határozat [23], [24].

tekintve tehát „a közigazgatási bíráskodás több mint egyszerű igazságszolgáltatás, mert egyben alkotmánybiztosítéki funkció is”.¹⁷³

6.2. Alkotmányjogi hatáskörök

Nem elsősorban emiatt utaltak a kortársak a Bíróságra mint „alkotmányi” (alkotmányos jellegű) bíróságra, hanem olyan alkotmányjogi viták (vagy kérdések) eldöntésének hatáskörébe utalása miatt, amelyek nem kifejezetten egyedi közigazgatási jogviszonyok feletti ítélezést jelentettek.

1. Az egyik ilyen volt az **indirekt normakontroll** korlátozott lehetősége. Indirektnek azért nevezhető, mert önmagában, illetve közvetlenül (direkten) a norma törvényessége (törvényes megengedettsége) sem a Bíróság hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt vizsgálat tárgyává tehető. Korlátozottsága részben a Bíróság hatáskörének töredékes volta miatt állt fenn, hiszen csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét. Másrészt a Bíróság határozatának szigorúan vett *inter partes* hatálya miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem nagyon volt. Az ügyben törvénysértőnek talált rendelet más ügyekben így tovább élt, további törvénysértő jogviszonyoknak vetve meg így az alapját. Ez a norma-felülvizsgálat esetleges volt az ügyfél jogorvoslati kérelméhez kötöttségében, indirekt volt az ügyben szereplő érdemi kérelemhez képest másodlagos jellegében, és korlátozott volt abban az értelemben, ahogyan a Bíróság hatásköre is korlátozott volt, illetve erősen korlátozott volt a jogrendszerre gyakorolt hatásában is. Ebben a **hármás szorításban** is ki tudta használni a Bíróság ezt az alkotmányos funkcióját. Erre pedig nagy szükség volt

¹⁷³ PUKY (1941): *i. m.*, 19–20. [kiemelés az eredetiben]

olyan időben, amikor törvényi felhatalmazás nyomán rendkívüli mértékben megszorodott a rendeleti joganyag, sőt jogviszonyok elsődleges szabályozását is magához vonta a végrehajtó hatalom. A mai viszonyaink között sem ismeretlen méreteket öltött rendeleti joganyag pedig kivételesen gyorsan változott, „a mi ma jogszabály, azt holnap már más jogszabály helyezi hatályon kívül”.¹⁷⁴

2. Ezt a *korlátozott, esetleges és indirekt* felülvizsgálati lehetőséget kívánta a Bíróság valódi alkotmánybíróági hatáskörének megteremtéséhez felhasználni. 1947. február 17-én megtartott teljes ülésén a Bíróság **valóságos alkotmánybíróági hatáskört vindikált** magának. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait¹⁷⁵ biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az emberi jogokat felsoroló törvényi rendelkezések az irányadók.¹⁷⁶ A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, amely az említett jogokkal ellentétben áll, *külön hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítette*, mert egyrészt a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, másrészt a törvényhozás az egész államberendezkedés

¹⁷⁴ MÁRFFY Albin (1947): Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In CSORBA János szerk.: *A Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság. 354. (Wlassics Gyula beszéde)

¹⁷⁵ „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.” „Ezektől a jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

¹⁷⁶ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében (1947). *Pénzügy és Közigazgatás*, 96–97.

céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását.¹⁷⁷ Ilyen tárgyú határozat meghozatalára a Bíróságnak nem volt kifejezetten hatásköre, talán ezért is nevezték el teljesülési megállapodásnak. Nem volt ugyanakkor arra sem kifejezett hatásköre, amit az említett állásfoglalás indokolásában kifejtett. Eszerint minden, *a jövőben* eléje kerülő ügyben az 1869. évi IV. tc. 19. §-ába foglalt felhatalmazás alapján mellőzni fogja az 1946. évi I. tc. preambulumaival ellentétes jogszabályok alkalmazását, és ítélezésében kizárólag az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait fogja érvényre juttatni. Ezt fogja tenni a Bíróság akkor is – írja a megállapodás –, ha a jogszabályok közti ellentét vagy az összhangjuk hiánya a hatáskörébe utalt ügynek közvetlenül nem tárgya, de mint előkérdés, annak eldöntésére kihatással van. Mint láttuk, a Bíróság a norma érvényességéről csak mint *előkérdésről* dönthetett, és a törvénnyel való ellentét esetén annak mellőzésével hozta meg a határozatát. Itt azonban a Bíróság azt is kifejtette, hogy a köztársasági államformáról szóló törvény preambulumaival ellentétes jogszabályt akkor is mellőzi, ha az csak az elé utalt vitás ügy úgynevezett *előkérdésének* eldöntésénél lenne irányadó. A kifejezett alkotmánybírói hatáskör bírói megállapítása, felfedezése nem volt természetesen új keletű. Már a háború előtt felvetette a Bíróság elnöke (Puky Endre), hogy az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítélné a bíróság. Méghozzá mindenkire kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében, hiszen a javaslat szerint a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lennének végrehajthatók.¹⁷⁸

3. Nem sokkal a teljesülési megállapodás után, *még* 1947-ben, a Bíróság fennállásának ötvenedik évfordulóján a Bíróság akkori elnöke szemléletes hasonlatával ekként jellemezte a bíróság működésének fél

¹⁷⁷ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében (1947): *i. m.*, 96.

¹⁷⁸ MÁRFFY (1947): *i. m.*, 357–358. (Puky Endre beszéde az 1935. január hó 7-i teljes ülésen)

évszázadát: „[Ú]gy érzem, mintha egy hegyoldalról nézném mindazt, ami ötven év alatt történt.”¹⁷⁹ Alul, a „horizont legalján” vannak szerény kezdetek, ahonnan a bíróság útja egyre feljebb vezetett, hogy – Csorba János akkori szavai szerint – „mint alkotmányjogi bíróság elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett”.¹⁸⁰ Csorba elnök igen bizakodóan fogalmazott, szerinte a bíróság most már *megkapta* azt a feladatot, az *emberi jogok* feletti őrködés feladatát, amely el fogja vezetni a „magyar alkotmány piramisának csúcsára”, ahol a más hatalmi ágak mellett mint egyenrangú fél foglalja el a helyét, ami egyértelmű hatalmi ambíciót is sejtet.¹⁸¹

4. A Közigazgatási Bíróság alkotmányjogi jellegét azonban nemcsak vindikált, hanem tételezett, önálló, **közvetlen hatáskörök** is megalapozták, elsősorban a törvényhatóságok önkormányzati jogaival és a választásokkal összefüggő jogkörökre kell gondolnunk. A törvényhatósági (önkormányzati) szervek választásával összefüggő bíráskodás jogköre már a Tv. hatásköri szabályai között ott található. Húsz évnek kellett azonban eltelnie ahhoz, hogy 1907-ben a törvényhatóságok feletti (alapvetően diszkrecionális jellegű) állami (államigazgatási) felügyelettel, az állam központi szerveinek a törvényhatóságok jogait korlátozó döntéseivel szemben bírói jogvédelmet kapjanak az önkormányzatok. A történeti modell hatásköri részében már történt utalás arra, hogy Kmety Károly javaslata az egyének alanyi jogaival egy sorban tekintette jogvédelemre érdemesnek az önkormányzatok jogait. A Hieronymi-törvényjavaslat készítői az idevágó miniszteri (kormány-) döntések diszkrecionális természete miatt mellőzték a hatásköri felsorolásba való felvételét. És lám, 1929-ben egy nyilvánvalóan diszkrecionális miniszteri döntés (a törvényhatósági bizottság feloszlatásáról szóló rendelet) felülvizsgálatának és megsemmisítésének jogkörét kapta

¹⁷⁹ CSORBA János (1947): A hegyoldalról. In CSORBA János szerk.: *Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 3.

¹⁸⁰ CSORBA (1947): *i. m.*, 3.

¹⁸¹ CSORBA (1947): *i. m.*, 4.

meg a Közigazgatási Bíróság. E hatáskörök alkotmányvédelmi jellegét az adja, hogy a bírói jogvédelemmel valódi önkormányzati jogok keletkeztek, hiszen jognak (jogosultságnak) csak a bíróság előtt is érvényesíthető, kikövetelhető jogot tekinthetjük, így az önkormányzat, amelynek lényege a központi hatalomtól való legalábbis viszonylagos függetlensége, relatív ellensúlyt képezhetett a központi közigazgatással szemben.

A közjogi bíráskodás további súlyát adta az, hogy 1925-ben a Kúriától a Közigazgatási Bírósághoz utalták a *képviselő-választások* feletti ítélkezés hatáskörét. Ezt a hatáskört a Bíróság bátran, a jogeszmé és a joguralom iránti elkötelezettséggel gyakorolta. A demokráciára veszélyt jelentő törekvések gátjaként minisztereket, államtitkárokat és képviselők egész sorát fosztotta meg ítéleteiben a jogtiprással vagy erőszakkal szerzett mandátumaiktól.¹⁸²

6.3. A Bíróság megszüntetése

Mindezek után szükséges még, hogy a Bíróság megszüntetésének közvetlen előzményeivel és okaival röviden foglalkozzunk. Működésének újrakezdése (1945. június 5.) és az 1949. évi II. törvénnyel való megszüntetése (1949. szeptember 1.) közötti négy évben *két ellentétes* folyamat érintette a Bíróságot.

1. *Egyfelől* megindult **hatásköreinek** fokozatos **csökkentése**,¹⁸³ illetve új szabályozás nyomán jelentkező ügyekre ki nem terjesztése,¹⁸⁴

¹⁸² CSORBA (1947): *i. m.*, 4.

¹⁸³ Még a társulati adóról, a tantiéme adóról és a társulati vagyonadóról szóló 1940. évi VII. tc. 39. §-a megkezdte a hatáskör leszeletelését, bizonyos vitás kérdéseknek külön megalakított Országos Döntőbizottság elé utalásával. Legsúlyosabban azonban a nemzetgyűlési választások feletti bíráskodás hatáskörének az 1945. évi VIII. törvénycikkkel történt elvonása érintette.

¹⁸⁴ Lásd 4800/1945. M. E. rendelet, 9590/1945. M. E. rendelet, 5350/1946. M. E. rendelet. Vessző össze: SÍK Ferenc (1984a): A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. *Jogtudományi Közlemény*, 39. évf. 8. sz. 455–456.

ami mellett durva és igaztalan politikai támadások folyamatosan érték. E hatásköri csonkítások és támadások szükségszerűek (az államszocializmus idejében pozitív megítélésűek) voltak a kiépülőben levő népi demokratikus közigazgatás nagy akcióinak, „forradalmi” intézkedéseinek az adott körülmények között a bírói jogvédelem alóli mentesítése céljából.¹⁸⁵ Ne feledjük, hogy miközben a Bíróság a természetes és elidegeníthetetlen emberi jogként elismert tulajdonhoz való jog védelméről proklamálta véleményét, a földreform végrehajtásával kapcsolatos kárigények érvényesítésére a törvény (1946. évi IX. tc.) kifejezetten kizárta a hatáskörét. Ugyanígy tett az 1947. évi V. tc., amely a földreformmal kapcsolatban a bírói út igénybevételét a kormány későbbi intézkedésétől tette függővé, alávétve ezzel a bírói jogvédelem igényét a földreform zavartalan lebonyolításának.¹⁸⁶ Ehhez jött még a Bíróság működési költségvetésének jelentékeny megnyirbálása, valamint ítélőbíráinak a bírák és államügyészégi tagok áthelyezéséről szóló 1948. évi XXII. tc.-ben való teljes mellőzése. Ez jellemezte tehát az egyik folyamatot.

2. *Másfelől* maga a Bíróság (mint ismertettem) komoly **erőfeszítést** tett az újonnan kodifikált emberi jogok megvédésére, és a tudomány képviselői erőteljesen hangsúlyozták a Bíróság fenntartásának, hatáskörei mind közigazgatási, mind alkotmányjogi továbbfejlesztésének elengedhetetlen szükségességét. Köztörténeti tapasztalataink nyomán természetesen nem kétséges, hogy melyik folyamat bizonyult erősebbnek. A Bíróságot végül egyetlen *köszönő szó nélkül*, ötvenkét évnyi működés után **megszüntette a Nemzetgyűlés**, illetve a **Kormány**. És vele együtt megszűnt a **közigazgatási bíráskodás is**. A megszűnés időpontját a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok

¹⁸⁵ Sík Ferenc (1984b): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó vélemények. In NIGRINY (1984b): *i. m.*, 9.

¹⁸⁶ Sík (1984b): *i. m.*, 9.

megállapítása tárgyában kiadott 4080/1949. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. §-a **1949. szeptember 1-jében** határozta meg. Ez tehát a magyar közigazgatási bírászkodás történeti modelljének végnapja.

A Bírósággal együtt megszűnt maga a közigazgatási bírászkodás is, bár ezt a korabeli elemző igyekezett másként beállítani. Azzal, hogy a pénzügyi tárgyú viták elintézésére a pénzügyminiszter által kinevezett tagokból álló, a minisztériumban szervezett döntőbizottság járt el, **a független bírói jogvédelem** mindenképpen **eltűnt**. Nem változtat ezen az a tény sem, hogy a háromtagú tanácsok nem köztisztviselő tagjainak olyan fogadalmat kellett letenniük, amely nem utal a felsőbbtség iránti engedelmességre, és hogy részrehajlás nélkül, a nép érdekében kell majd eljárni.¹⁸⁷ Ez azonban édeskevés a függetlenséghez, a bírói eljárás garanciákat nyújtó formáinak mellőzéséről már nem is szólva. Azt viszont az említett szerző is elismeri, hogy a közadókkal kapcsolatos ügyeken kívül (amelyekre tehát a döntőbizottság rendelkezik majd hatáskörrel), vagyis a közigazgatási bírászkodás klasszikus területein a Bírósággal együtt *megszűnik a közigazgatási bírászkodás* is. Az ilyen ügyekben hozott közigazgatási véghatározat – nevének megfelelően – végleges és végrehajtható lett.¹⁸⁸ Nyilvánvalóan ez, a minden bírói kontroll nélküli, végleges és végrehajtható intézkedések megtételére feljogosított közigazgatási szervrendszer megalapozása volt a célja a megszüntető törvénynek.

3. A megszüntetés közvetlen körülményei, amelyeket részletesen feltártak Sík Ferenc tanulmányai,¹⁸⁹ kevésbé fontosak. A megszüntetés

¹⁸⁷ ZALÁN Kornél (1949): Búcsú a közigazgatási bíróságtól. *Állam és Közigazgatás*, 1. évf. 3–4. sz. 240.

¹⁸⁸ ZALÁN (1949): *i. m.*, 241–242. Lényeges annak hangsúlyozása, hogy a Korm. rendelet 7. §-a szerint a pénzügyi és az illetményügyi döntőbizottság hatásköre a hozzá utalt ügyek tárgyalására és eldöntésére szorítkozott, és a döntőbizottság elé utalt ügyekben nem volt helye a bíróság előtt eljárásnak. A rendelet további fontos szabálya volt például, hogy a megszüntető törvény hatálybalépése előtt benyújtott, de a közigazgatási bíróság által érdemi határozattal el nem bírált, azaz elintézetlen panaszokra vonatkozó iratokat, amennyiben azok a pénzügyi, illetőleg az illetményügyi döntőbizottságok hatáskörébe tartoznak, nem másik bíróság, hanem a pénzügyminiszter veszi át.

¹⁸⁹ Sík (1984b): *i. m.*, 294.; Sík (1984a): *i. m.*, 453–458.

megokolásában, értékelésében azonban részben igaztalannak bizonyulnak az ott kifejtett gondolatok. A (magyar királyi) Közigazgatási Bíróság működésében részt vállalt, kiváló magyar jogászemberek emlékezetének tartozunk annyival, hogy ezeket az állításokat, ha kell, megcáfoljuk vagy árnyaljuk. *Sík* Ferenc sommás értékelése szerint: „A közigazgatási bíróság a felszabadulást követően rosszul mérte fel lehetőségeit, ezzel maga is hozzájárult hatásköre szűkítéséhez, majd a szervezet későbbi felszámolásához. Érdemei felemásak, ideáljai idejétmúltak voltak, az 1946: I. tc. öröjeként elképzelt alkotmánybíróági aspirációja minden alapot nélkülözött. Megszüntetésével az a bíróság hagyott fel tevékenységével, amely ténylegesen sosem volt képes az állampolgároknak a közigazgatási túlkapások ellen hatékony jogvédelmet biztosítani.”¹⁹⁰ Azt, hogy a Bíróság milyen mértékű jogvédelmet tudott nyújtani, bemutattuk a hatásköri részben. A hatáskört azonban a törvény szabja meg, nem a bíróság. A hatáskör és a hatókör korlátozottsága nem a bíróságnak, hanem a kormányoknak és az Országgyűlésnek róható fel. A kormányoknak, mert működésük során nem vették figyelembe a bíróság ítéleteit, az Országgyűlésnek, mert olyan törvénnyel hozta létre a bíróságot, amely alapján a kormány (közigazgatás) nem volt köteles figyelembe venni más ügyekben még az elvi jellegű döntéseket sem.

4. Hogy érdemei felemásak lettek volna? Így nyilatkozott róluk a bíróságot évtizedeken át közvetlen közelről szemlélő jogtudós, *Ereky István*: „[A] bíróság működése általános elismerésre talált, ami tekintélyének folytonos emelkedését váltotta ki. Ezt mutatja hatáskörének fokozatos kiterjesztése [...] nagy fontosságú közjogi természetű ügyekre is.”¹⁹¹ Vagy álljon itt *Szabó József*nek néhány megállapítása, aki egyébként a szervezeti megoldás területén a rendes törvényszékek általi közigazgatási bíráskodás híve volt: „közigazgatási bíróságunk [...] nagy jogászai még a rendelkezésükre álló szűk hatáskörben is olyan

¹⁹⁰ Lásd *Sík* (1984a): i. m., 458.

¹⁹¹ *EGYED* (1947): i. m., 23.

mérhetetlenül sokat tettek bölcs és gerinces ítélkezésükkel századunk jogrendjének kialakulására.” Illetve: „[A] közjogi bírászkodás ellen logikusan csak egy embertípus emelhet szót: *aki diktatúrát* akar. Nem állítom, hogy ez a típus, éppen ma, kiveszőben lenne.”¹⁹² Hiába nevezte nyíltan néven a közigazgatási (közjogi) bírászkodás ellenzőit Szabó professzor, hiába szögezte le, hogy **független közjogi bírászkodás nélkül** nincsen alkotmányosság és valódi demokrácia, az ellenzők szándékait a néven nevezés nem változtatta meg. Hiába tette világossá *Martonyi* János, hogy „mindenkor fenn kell tartani a közigazgatás cselekményeivel szemben nyújtott független bírói jogvédelmet, mint bármely más módszernél hatékonyabb jogvédő eszközt”. Hiába *figyelmeztetett*, hogy „a közigazgatás működésének nem lehet egyedüli céljává tenni bizonyos politikai követelmények kielégítését és a felette való ellenőrzést kizárólag ebből a szempontból végezni”.¹⁹³ Hiába, hiszen éppen erre, a közigazgatás és rajta keresztül az egész társadalom feletti uralom átvételére, mindkettő gyökeres és fájdalmas átalakítására, az alkotmányosság és a demokrácia felszámolására készült az akkor már nem is lappangó kommunista hatalom.

5. Így tehát nagyjából egybeesett a Bíróság felszámolására irányuló törekvések felerősödése és a továbbfejlesztését szorgalmazó elképzelések kifejtése. A Magyar Jogászegyletben 1946. novemberben megtartott tudományos ülésen kevesen tartották szükségtelennek a Bíróság fenntartását és reformját (Zsedényi Béla és Beér János). A közjogi jogvédelem e fórumának jelentőségét mutatta az is, hogy az a Szabó József is, aki egyébként (mint említettem) a rendes bírói *jurisdictio* híve volt, hangsúlyozottan ellenezte a Bíróság működésével akkora elért jogvédelem szintjének csökkentését. Számára egyébként a közigazgatási jogvédelem független bíróság általi ellátása a legfontosabb, ehhez képest másodlagos az, hogy ezt a védelmet az állam történetileg kialakult rendes bírói szervezete útján vagy külön erre a célra létre-

¹⁹² SZABÓ (1947): *i. m.*, 52–53.

¹⁹³ MARTONYI (1947a): *i. m.*, 47.

hozott bírói szerv biztosítja. Ugyanakkor a közigazgatási (közjogi) bírói jogvédelem általa helyesebbnek tartott megszervezése érdekében javasolta a bírói hatalom újraegyesítését, amelyre külön, szabályosan megszövegezett törvénytervezetet is készített.¹⁹⁴ Az ő nyilatkozatával zárul a Bíróság megszűnésével foglalkozó rövid fejezet: „Én tökéletesen egyetértek azokkal, akik a Közigazgatási Bíróságunk megbecsülhetetlen történelmi érdemeire rámutatnak. Érzem tradíciójának jelentőségét. Tudom, hogy egy közömbös majd ellenséges rendszer kicsinyes törvényhozási és kormányzati akadékoskodása ellenére, félbe maradt szervezettel és szinte hatáskör nélkül alkotmányunk legnagyobb jelentőségű védőbástyájává, a vármegyék szerepének folytatójává nőtte ki magát. Tanácsainak mély jogászai munkája s az alkotmány és a törvények szentsége melletti magyaros kiállása nélkül sötétebb lenne az elmúlt ötven esztendő magyar történelme. *A magyar nép valóban nem olyan gazdag, hogy egy ilyen magas erkölcsi és jogi testület értékeiről a jövőben is lemondhatna.*”¹⁹⁵

¹⁹⁴ A 13 §-ból álló tervezet lényege szerint az ország minden rendes bírósága (kúria, ítélőtáblák, törvényszékek, járásbíróságok) egy magánjogi és egy közjogi osztályból állnának. A közjogi osztályok ítélkezének a közjogi jogvitás ügyekben, amelynek körébe a diszkrecionális hatáskör gyakorlásának ellenőrzése is beletartozik, a hatáskör túllépése, az eljárási szabályok betartása és a törvények és alkotmány céljainak való megfelelés szempontjából. Ideutalna az emberi jogok megsértése feletti és a közigazgatás hallgatása miatti ítélkezést is. Lásd SZABÓ József (1947): *i. m.*, 62–63.

¹⁹⁵ SZABÓ (1947): *i. m.*, 58.

7. A TÖRTÉNETI MODELL ÉRTÉKELÉSE

Természetesen nem *elegendő*, ha régen volt közigazgatási bíróságunk emléke előtt *tisztelgünk*. Éppen a 2019-ben kialakult patthelyzetben (mikor fülünkbe csenghet a hét évtizeddel ezelőtti megállapítás: „csaknem minden közigazgatási törvényünk torzóban maradt”).¹⁹⁶ Most, amikor az Alaptörvény külön közigazgatási bíróságokról és Közigazgatási Felsőbíróságról rendelkezik, és az Országgyűlés 2018-ban már meg is alkotta az ezekről szóló törvényt, de annak hatálybalépését elhalasztották, éppen ebben, a Közigazgatási Bíróság **megszüntetése utáni kerek hetvenedik esztendőben** érdemes áttekintenünk a történeti alkotmány vívmányaként értékelt modell **ma is érvényes tanulságait**.

7.1. Előremutató elemek

1. Mindenképpen előremutató megoldás volt **a függetlenséget garantáló** szabályok megalkotása. Idetartoznak a Közigazgatási Bíróság *teljes szervezeti* függetlenségét, az ítélő bírák teljes személyes és *ítélkezésben* megnyilvánuló függetlenségét garantáló normák. Ez a teljes függetlenség, valamint az, hogy egyetlen közigazgatási legfőbb törvényszékként is *magas szinten*, az akkori legfelsőbb bírósággal azonos ranggal szervezték meg, együttesen járultak hozzá magas erkölcsi tekintélyéhez, továbbá ahhoz, hogy a jogát (és amögött mindig az igazát is) kereső egyszerű honpolgár, az önkormányzati jogaiban sértett törvényhatóság vagy nemzeti jelentőségű köztisztület (Akadémia, Nemzeti

¹⁹⁶ MÁRTONFFY (1947): *i. m.*, 12.

Múzeum) és a választás során megcsalt képviselőjelölt is független, pártatlan és magas jogászai színvonalú döntés reményében fordulhatott hozzá panasszal. Csak egy ilyen magas szinten és erős függetlenséggel megszervezett Bíróság tehetta meg, hogy nyíltan mellőzte a Szálasi-féle bábkormány rendeleteinek alkalmazását¹⁹⁷ amellet, hogy egyetlen főhatóságként (felsőbbíróként) semmibe vette a Bíróság Szombathelyre költözéséről szóló döntését is, és törvényes székhelyén, az ostromlott Budapesten maradt. Budapesten, ahol bírái és segédszemélyzete a légitámadások szüneteiben is megjelentek munkahelyükön, s a légópincékben is megtartották tanácsüléseiket a magyar közjogi bírói szellem és helyállás örök példájaként.¹⁹⁸

2. Magas szintű jogászai munkája nem az általános jogelvek alkalmazását jelentette elsősorban, hanem döntéseiben az **élő közigazgatási jog** jelent meg. Ebben nagy szerepe volt a Tv. szerencsés 5. §-ának, amelynek alapján az ítélobírák egyik felét magasabb bírói szintre képesítettek, másik felét jelentős és vezető állásban szerzett közigazgatási gyakorlattal rendelkező egyénekből neveztek ki. És ez a *vegyes jelleg* a bírósági döntéshozatal során is érvényre jutott, a rendes ítélezést végző öttagú tanácsban a tagoknak legalább a fele bírói képesítésű kellett, hogy legyen.¹⁹⁹ A rendszer idetartozó előnyös vonása volt a *társasbíráskodás* következetes érvényesítése. Bár egyes külön hatáskört megállapító törvények felállítottak olyan esetköröket is, amelyekben a Bíróság nem ötös, hanem háromtagú tanácsban járt

¹⁹⁷ Nem függesztette fel például azokat az eljárásokat, amelyekben félként zsidó szerepelt, holott az 1944. november 1-jén kibocsátott 3840/1944. M. E. rendelet erre kötelezte. Lásd BORSOS Endréné a Közigazgatási Bíróság tanácselnökének és jelenlegi vezetőjének az 1945. évi június hó 5. napján tartott teljes ülésen elmondott beszéde a jogfolytonosság megszakadásáról és az alkotmányos élet helyreállításáról. Budapest, Főv. ny. 1945. 6.

¹⁹⁸ MÁRFFY (1947): *i. m.*, 361.

¹⁹⁹ „12. § Érvényes határozat hozatalára a közigazgatási bíróság teljes ülésében az összes bírói tagok kétharmad részének, az osztályok ülésében az illető osztályba sorozott bírói tagok kétharmad részének, tanácsülésekben pedig az elnökön kívül négy, *legalább fele részben bírói minőségű* (5. § második bekezdés) tagnak jelenléte szükséges.” [kiemelés tőlem]

el, sőt voltak olyan ügyek is, ahol speciális, ülnöki részvétellel működő tanácsok ítékeztek, egyesbíró soha nem járt el.²⁰⁰

3. A Bíróság eljárásának **teljes perrendszerű** volta szintén a szerencsés megoldások közé tartozik. Nemcsak a perbeli szereplők és formák valódi megjelenésére kell gondolni, hanem arra, hogy kialakulhatott a sajátos *közigazgatási perrend*, amely mind a közérdeknek az eljárásban való jelenlétét, mind a megelőző közigazgatási eljárás tényét figyelembe vette. Külön kiemelendő a modell érdemei közül az, hogy végül módot nyújtott a törvényhatóságok önkormányzati jogainak védelmére. Hogy ezek az önkormányzati jogok milyenek és mekkorák voltak, abban a Bíróságot hibáztatni nyilván nem lehet.

Az egyfokozatú elbírálásra és a taxatív hatásköri rendre figyelemmel helyes volt, hogy a Tv. az ügyek *érdemi és végérvényes* elbírálásának jogát biztosította a Bíróságnak, azaz nem pusztán semmítőszékként működött. A hatáskör szabályozásánál megfelelően érvényesült az az elv, hogy a vitássá tett érdeksérelmek felett is ítéltetett a bíró. Szintén előremutatónak értékelhetjük azt, hogy az akkori szabályoknak megfelelően teljes bírói hatalommal ruházta fel a Tv. a Bíróságot, azaz az esetekhez kapcsolódóan jogosult volt a rendeleti szintű jogszabályok törvényessége felől ítéletet mondani, és a törvénysértő rendeleti norma alkalmazását mellőzni. A **törvények elsődlegességének** biztosítása – még írott alkotmány hiányában is – az **alkotmányosság** elvének érvényesüléséhez járult hozzá.

7.2. A modell korlátozott érvényesülése – az előnytelen megoldások

Nem hallgathatók el természetesen azok a hiányosságok vagy egyenesen hibák, amelyek a modell **korlátozott érvényesüléséhez** vezettek.

²⁰⁰ Vesd össze VÖRÖS–LENGYEL (1935): *i. m.*, 26.

1. A Bíróság működésének (pontosabban ítéleteinek) **szigorú *inter partes* hatályával** kell kezdeni ezt a sort, bár azt gondolom, hogy többen a töredékes szervezettel vagy a taxatív hatáskör-meghatározással indítanák azt. Úgy vélem azonban, hogy még hatáskörének felsorolással történt rögzítése és egyetlen fokú szervezete mellett is messze nagyobb hatása lett volna a Bíróságnak mind a jogvédelem, mind a közigazgatási jog fejlesztése területén, ha legalább döntvényei és a rendeletek törvényessége feletti döntései *erga omnes* hatályúak lettek volna, azaz mindenekelőtt a közigazgatási **szerveket** is kötelezték volna. Sőt az lett volna a leginkább megfelelő megoldás, ha az egyedi ügyben hozott döntése magát a szervet általában, **az adott ügyön túl** is kötelezte volna, amely így a később elbírált, azonos típusú ügyekben nem követhette volna el ugyanazt a jogsértést.²⁰¹ A rendeletek alkotmányossága (törvényessége) megítélésében mint közigazgatási bíróságot ugyanakkor *semmilyen külön jogkörök* nem illették meg (most nem értve ide ismét csak a garanciális panasszal érintett ügyeket). Itt az ország rendes bíróságaival azonos szintű és jellegű bírói hatalom – erről az oldalról nézve – éppen hogy nem szerencsés, korlátozott megoldás volt. Mint alkotmányvédő szervet a Tv. arra kárhoztatta, hogy egy rendelet adott ügyben való mellőzésének kimondása mellett végignézze, hogy ugyanazt a rendeletet további jogellenes határozatok meghozatalára használják fel,²⁰² és tétlenül szemlélje – mint közjogi bíróság – azt, hogy a rendeletalkotási felhatalmazást annak kereteit túllépve vagy a felhatalmazó törvénnyel ellentétesen gyakorolja a kormány vagy a miniszter.²⁰³

2. A hatásköri fejezet széleskörűen foglalkozott a hatáskör-meghatározás problematikájával. A **taxatív hatáskör** eleve fogyatékos,

²⁰¹ Ezt a szabályozást egyenesen a jogrendszer súlyos fogyatékoságának tekintette Martonyi János. Lásd MARTONYI (1947b): *i. m.*, 196.

²⁰² Amint Egyed István megjegyzi, a Bírósághoz „benyújtott panaszok jelentékeny részét a bírósági határozatok iránt még a felső közigazgatási hatóságoknál is tapasztalható teljes közöny okozza”. Lásd EGYED (1916): *i. m.*, 11.

²⁰³ Vesd össze: például MÁRFFY (1947): *i. m.*, 357. (Puky Endre évnýtő beszéde 1935-ből)

sosem lehet rendszeres, áttekinthető, nem biztosítja az alanyi jogok védelmének teljességét. Hangsúlyozom, hogy a történeti modell súlyos fogyatékosága volt a *szűkkeblűen* mért taxatív hatáskör, nem mennyiségileg értve, hanem – úgymond – minőségileg. A jogalanyok életviszonyait alapvetően érintő ügyek a Bíróság felszámolásáig nem kerültek a független jogvédelem ernyője alá. Mindeközben az egyetlen fokban szervezett, öttagú tanácsokban eljáró, legfelsőbb bírósági szintű testület alacsony perértékű pénzügyi viták tízezreivel volt elárasztva.²⁰⁴ Szabó József szavaival élve, a Bíróságot a kormányok cseléd- és OTI-MABI (azaz társadalombiztosítási, betegügyi) bírósággá fokozták le, holott feladatköre szerint az ország legfontosabb (az alkotmányt védő) bíróságává kellett volna válnia.²⁰⁵

Ezt az elárasztást még egyszerűvé is tette az, hogy a kormány nemcsak jogosult volt rendeletben panaszjogot biztosítani, hanem erre szabályrendeletnek (magasabb szintű önkormányzati rendeletnek) is felhatalmazást adhatott. Azaz a *kormány* a jelentéktelen ügyek bíróság elé engedésével valósággal *lebéníthatta* azt. Ezzel a lehetőséggel a kormányok éltek is. Az pedig, hogy a bíróság hatáskörének *analogia legis* (törvényhasonlatosság) és *analogia juris* (joghasonlatosság) útján való „kiterjesztését” megtiltotta a Tv., szűk látókörű megoldásnak bizonyult. Az *analógia* ugyanis a jog értelmezésének egyik eszköze. Általa a bíró az eset eldöntéséhez használt jogszabály helyes értelmét állapítja meg. A bírót pedig a jogszabály helyes értelmezésétől eltiltani nem lehet. E szabály mintegy a közigazgatási hatóságokat kívánta védeni a bíróság hatásköri „túlkapásai” (sic!) ellen, s azon az „elvi alapzaton” nyugodott, hogy a közigazgatási bírói hatáskör *kivételt* képez azon általános szabály alól, hogy a közigazgatási ügyek a közigazgatási szervek végérvényes elintézési jogosultsága alá tartoznak. A kivételes jogot pedig *per analogiam legis* kiterjeszteni nem szabad. Ugyanakkor a Bíróság a hatásköri szabályok kivételével alkalmazta az analógiát ítélezése

²⁰⁴ Vesd össze: MARTONYI (1947b): *i. m.*, 194.

²⁰⁵ SZABÓ (1947): *i. m.*, 60.

során az egyébként hatáskörébe tartozó ügyben az anyagi jogi szabály értelmezésekor.²⁰⁶

3. A taxatív hatáskör-meghatározás az ítéletek korlátozott hatása mellett alapvető oka volt annak, hogy a közigazgatási **jog fejlesztésében** a Bíróság **nem tölthette be teljesen** a szerepét.²⁰⁷ Az általános hatásköri definícióval megalapozott garanciális panaszügyek helyzete a jó példa erre. Láttuk, hogy a törvényhatóság az önkormányzati jogaira nézve sérelmes kormányzati aktus ellen fordulhatott a Bírósághoz ilyen panasszal. Az állandóan követett *hatásköri gyakorlat* szerint a „törvényhatóságra sérelmes” kitétel nem jelenti a sérelem tényleges megvalósulását, minthogy annak megállapítása már a Bíróság eljárására tartozik. Azt jelenti csak, hogy a törvényhatóságnak a panasz ügyében „érdekeltnek” kell lennie. Az általános fogalom használata tehát kifejezetten elősegítette az önkormányzati jogok célzott védelmét, mert lehetővé tette, hogy a Bíróság minden olyan ügyet érdemben bíráljon el, ahol az önkormányzati jogokat *érintő* kormány szintű (vagy miniszteri) aktusról a törvényhatóság azt állította, hogy reá nézve sérelmes, és ezt az elbírálást nem akadályozta a miniszter azon véleménye, hogy szerinte intézkedése, rendelete jogszerű volt.²⁰⁸

Ugyancsak részleteiben szó esett már – a reformjavaslatok áttekintésekor – a *csonka szervezet* hátrányairól, amelyeket a megszüntetésig sem sikerült orvosolni. Az eljárás *fellebbviteli* (újrakezdő) jellege, a részletes ténybizonyítás lehetősége meghosszabbította, megnehezítette az alapfeladatnak, a közigazgatási határozat jogszerűsége felülvizsgálatának az ellátását. Az eljárási rendszer további „hátramozdító” szabályának kell tekinteni azt a megoldást, amelyet a *panasz* beadása és *visszautasítása* szabályozására az 1929. évi XXX. törvénnyel bevezettek, amely a közigazgatási hatóságok jogkörébe utalta, hogy a panasz

²⁰⁶ Fentiekre lásd VÖRÖS–LENGYEL (1935): *i. m.*, 55–56.

²⁰⁷ „A közigazgatási bíráskodásnak megbecsülhetetlen jogfejlesztő szerepe van, melyet ezek a bíróságok mind egyszerű ítéleteik, mind pedig megfelelő alakszerűségek mellett hozott döntvényeik útján töltenek be.” MARTONYI (1932): *i. m.*, 17.

²⁰⁸ VÖRÖS–LENGYEL (1935): *i. m.*, 436.

megengedettsége tárgyában végzéssel döntsenek, amely végzés nem volt jogorvoslattal a bíróság elé vihető.

Nem szabad persze arról sem megfeledkezni, hogy történeti modellünk érvényessége alatt a közigazgatási jog alapvető alrendszerei teljesen vagy részben szabályozatlanok voltak. Az 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. tv. (Áe.) vagy éppen a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) vagy majd a legújabb eljárás törvény, a 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályain és általános érvényesülésén felnevelkedett közigazgatási jogásznak szokatlan lenne akkor dolgozni és ügyet elbírálni, mert nem volt szabályozva törvényileg a közigazgatási hatósági eljárás, így annak általános alapfogalmai is legfeljebb tudományosan léteztek. Nem volt egységes közzolgálati jog, sem annak munkajogi, sem fegyelmi része. Nem volt egységes önkormányzati törvény stb. S ami a legfontosabb, nem volt kartális alkotmányunk.

II. A KÖZIGAZGATÁSI (ÁLLAMIGAZGATÁSI) HATÁROZATOK BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLATA A SZOCIALISTA JOG IDŐSZAKÁBAN

Az alábbiakban azokat a főbb tulajdonságokat, jellemzőket tekintjük át, amelyek az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását, illetve későbbi felülvizsgálatát a **szocialista jog időszakában** (1949–1989) jellemezték.

A történeti érdeklődés vagy a kronológiai következetesség mellett e korszak ismertetésének komolyabb oka van. A szocialista jog időszakában kialakított szabályozási és rendszerbeli megoldások **rendkívül hosszú ideig hatottak, és** részben ma is **hatnak** a magyar közigazgatási bíráskodásra.

A rendszer jelentős átalakítása csak az új Alaptörvény nyomán, 2012/13-ban történt meg, de például a közigazgatási perek szabályozása egészen 2018. január 1-ig (igazi szocialista jogi megoldásként) a polgári perrendtartásban volt megtalálható. Az 1989 utáni magyar modell tehát sokáig magán viselte a szocialista rendszer felülvizsgálati rendjének vonásait.

1. PERIÓDUSOK A SZOCIALISTA JOG IDŐSZAKÁBAN

A szocialista jog (vagy ahogyan Herbert Küpper fogalmaz: a népköztársaság) időszakát, amely a közigazgatási bírászkodás elhalását hozta magával,¹ a magyar bírósági felülvizsgálat szempontjából **két alapvető** periódusra oszthatjuk.

Az első a Közigazgatási Bíróság megszüntetése utáni és az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. (Et.) hatálybalépése (1957. október 1.) közötti időszak. Ekkor, a közigazgatási bírászkodás megszüntetése után rendkívül szűk körben, szinte alig volt lehetőség közigazgatási határozatok (jellemzően indirekt) bíróság előtti megtámadására.

A második időszak 1957. október 1-jén kezdődött, és egészen a köztársasági alkotmány hatálybalépéséig (1989. október 23-ig), azaz több mint harminckét évig tartott. Az Et./Áe. intézményesítette az államigazgatási határozat bíróság előtti megtámadását, azonban mint jogorvoslatot az államigazgatási határozatok rendkívül szűk körében tette csak lehetővé. A népköztársasági alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel történt módosítása több olyan rendelkezést is beiktatott, amelyek a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatát megalapozták, méghozzá sokkal szélesebb körben, mint azt az Áe. szabályai az 1981-es módosítás után lehetővé tették. Mindenekelőtt az Alkotmány új 50. § (2) bekezdését kell megemlítenünk, amely általában lehetővé tette, hogy a bíróságok ellenőrizzék a közigazgatási határozatok törvényességét.

¹ KÜPPER, Herbert (2014): *Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása*. MTA Law Working Papers, 2014/59. sz. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia TK JTI. 4. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 05. 30.) Az elhalásnál talán pontosabb a leépítés kifejezés, ahogyan azt Herbert Küpper is nevezi (*Der Abbau*). Lásd KÜPPER (2018): *i. m.*, 742.

Ennek a második nagy korszaknak (1957–1989) lehetséges *további „tagolása”* is. Nem jelentéktelen változás volt az, hogy a Pp. módosításakor, *1973. január 1-gyel* az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a Pp. XX. Fejezetében kodifikálták, beillesztve azokat a polgári eljárás szabályai közé, hatályon kívül helyezve így az Et. akkori VI. Fejezetének megfelelő szabályait (1972. évi 26. tvr.). Ez tehát belső határt jelenthet e korszakban. Majdnem tíz évvel ezután következett az Et. átfogó módosítása, és az immár Áe. néven rövidített novella, az 1981. évi I. tv. hatálybalépése. Ez a törvény módosította a bíróság előtti megtámadás szabályait is, a Pp. említett fejezetének címében is az államigazgatási határozatok „bíróság előtti megtámadása” helyébe *1982. január 1-gyel* azok „bírósági felülvizsgálata” lépett (1981. évi 25. tvr.). A bíróság által felülvizsgálható ügyek körében, a felülvizsgálat módjában és az azt végző bíróság jellegében lényeges változást e szabályok nem hoztak, így ebből a távlatból, az utókoroknak a részletszabályok iránti, olykor igaztalan figyelmetlensége okán is egy korszaknak tekinthető ez a harminckét év.

2. A SZOCIALISTA MODELL ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

1. Az államigazgatási határozatok törvényességének bírósági felülvizsgálata a **szocialista** országokban nagyjában-egészében **hasonló szabályok szerint** történt. Ez a hasonlóság főleg az alapvető elemekre vonatkozott. Ennek a szocialista jog utolsó korszakának vége felé is még mindig „nem kialakult” modellnek az alapjellemzőit vette fel a magyar jog megoldása is, eltérések alkalmazása mellett. Lényeges elemeit a felülvizsgálatot végző *szervezet*, a felülvizsgálatra irányuló *eljárás típusa*, a felülvizsgálati eljárást kezdeményező *alanyok*, az eljárás *tárgya* és a bíróság *döntési jogköre* alapján karakterizálta a polgári eljárásjog tudománya.² Ehhez még hozzá kell vennünk a felülvizsgálat *elvi* alapjának sajátos magyarázatát, valamint azt a tényt, hogy a „szocialista” igazságszolgáltatás fejlődésével, illetve az államigazgatási eljárás *kodifikálásával* viszonylag szorosan összefüggött a téma. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a magyar **népköztársasági alkotmány** mindvégig, tehát a felülvizsgálat megteremtése (intézményesítése) utáni három évtizedben is **hallgatott róla** annak ellenére, hogy a *szocialista jogrendszer* keretein belül is kétségtelenül az alkotmányosság *alapkérdésének* számított, és mint ilyenek az alkotmányban lett volna a helye.³ Természetesen a bírói felülvizsgálat abban az időszakban is tipikusan *interdiszciplináris* kérdéskör volt, amelyben mind a polgári eljárásjogászok, mind a közigazgatási (államigazgatási) jog tudósai véleményt mondtak.

² NÉVAI László (1987): *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Budapest, Akadémiai. 99.

³ SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 185., 211.

2. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát a bírói szervezet és az **igazságszolgáltatás egységének elve** alapján nem az egységes bírói szervezeten *kívüli* közigazgatási bíróságok vagy az egységes szervezeten belüli *különbíróóságok*, hanem az egységes bírói szervezetben elhelyezkedő általános (rendes) bíróságok végezték. A kommunista hatalomátvétel után (alatt) megszüntetett közigazgatási bíróságokat egyik szocialista országban sem élesztették fel, nálunk sem, hanem az egységes *igazságügyi bíráskodás* keretei között valósították meg ezt a jogintézményt, mind szervezeti, mind tevékenységi oldalról *tételes jogilag igazságszolgáltatásnak* minősítve azt.⁴

A szocialista országok többségében a bírói szervezet és az igazságszolgáltatás egységére hivatkozással bízták tehát a közigazgatási ügyekben az ítélkező tevékenységet a **rendes bíróságokra**. A szocialista országokban a bírói szervezet alapját a „különböző fokozatú rendes bíróságok elsősorban fellebbezés révén egymáshoz kapcsolódó egységes rendszere” képezte, amely bíróságok elvileg általános bírói hatáskörrel rendelkeztek. Nem volt ismeretlen e szervezeten belül az ügyek meghatározott csoportjai szerinti szakosodás.⁵ E rendes bíróságok elsődlegessége, a privilegizált és diszkriminációs jellegű bíróságok létesítésének tilalma, illetve a Legfelsőbb Bíróságnak az összes bíróságok feletti elvi irányító jogköre valósította meg elsősorban a bírói és igazságszolgáltatási rendszer egységességét, amelyhez hozzávehető még az, hogy a szocialista jog az összes bíróság „szervezetét és eljárásait alapjaiban egységes alkotmányos alapelvekre” építette.⁶ Ugyanakkor nem volt ismeretlen jelenség a bírói szervezet differenciálódása, sőt a bírói igazságszolgáltatás monopóliumának áttörésével nem bírósági szervek is gyakran intéztek jogvitákat. E differenciálódás az ügyek

⁴ NÉVAI (1987): *i. m.*, 99.; illetve NÉVAI László (1974): Az államigazgatási határozatok bírósági törvényességi felülvizsgálatának szocialista rendszere – különös tekintettel Magyarországra. *Magyar Jog*, 1974/11. sz. 656. E tevékenység döntően igazságszolgáltatási jellegének hangsúlyozása nem tükrözött egyöntetű véleményt, amint erre még visszatérek a későbbiekben.

⁵ RÁ CZ Attila (1972): *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai. 193.

⁶ RÁ CZ (1972): *i. m.*, 194.

speciális jellegén, a megítélésükhöz szükséges *speciális szakértelem* biztosításának igényén alapult, egyes ügycsoportokban ez azzal járt, hogy az adott ügyek elbírálásánál lényegesnek számító körülmények közvetlenebb ismeretét is biztosítani kellett, így a bírák más szervezeti formákhoz való kapcsolódását, ezáltal elszigeteltségük oldását is igényelték. A közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálásával e differenciálódási igény kiegészült annak hangsúlyozásával, hogy e tevékenység során nem kifejezetten igazságszolgáltatásról van szó.⁷

De minthogy e bíróságok a közigazgatás ellenőrzésének funkciójára kevésbé voltak alkalmasak, „az intézmény nem fejlődött”. A rendes bíróság elé vihető ügyeket korlátozták, az ítélkezési hatáskör (mint majd látjuk) pedig általában a jogszabálysértés konstatálására és az ilyen aktus hatályon kívül helyezésére (*cassatio*) konzerválódott. „A szocialista országok többsége a rendes bíróságok alkalmatlansága miatt tartózkodik e bírói út következetes kiépítésétől.”⁸ Ez a szervezeti megoldás is hozzájárult ahhoz, hogy a tipikus, valóságos államigazgatási perek kategóriája viszonylag szűk maradt. A bírói felülvizsgálatnak egységesen igazságszolgáltatásnak minősítését a közigazgatási jogtudomány részben cáfolta. A szocialista jog fogalomrendszerén belül is megengedhetővé téve ezzel a közigazgatási különbíráskodást. „A közigazgatás céljához és szemléletéhez igazodó közigazgatási bíróság nem sérti az igazságszolgáltatás egységét. Ez a bírászkodás ugyanis csak formájára nézve igazságszolgáltatás, tartalma szerint pedig közigazgatás. Úgy is mondhatnám, hogy *sajátos kontradiktórius formában megvalósuló közigazgatás*, amelynek az egyedi, főként autoritatív aktusok felülvizsgálatán kívül egyéb feladatai is lehetnének. (Például az államigazgatási normatív aktusok felülvizsgálata, kodifikációs előkészítő munka stb.)”⁹ Természetesen ezen (a különutas) nézetten és szerzőjének

⁷ RÁCZ (1972): *i. m.*, 191.

⁸ TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai. 141.

⁹ TOLDI (1988): *i. m.*, 148.

a későbbiekben ismertetendő reformjavaslatán nem nehéz felfedezni a francia jogfelfogás hatását: a közigazgatás felett bírászkodni maga is közigazgatást jelent, illetve a közigazgatási bírói hatáskör szükségszerű kiegészítője a közigazgatási cselekvésnek. A bírói szervezet ilyen irányú differenciálása vagy egységének áttörése azonban közvetlen politikai kérdésként merült fel,¹⁰ és emiatt a megoldása sem volt egyszerűen elintézhető tudományos szinten.

3. A szocialista országok általában a **polgári eljárás részeként** (polgári típusú eljárásként) szabályozták a felülvizsgálatot vagy peres, vagy nemperes, vagy a kettő elemeit vegyítő formában.¹¹ A szabályozási módtól függően a legtöbb országban, ahol a polgári perrendtartásban helyezték el az idevonatkozó szabályokat, a perrendtartás egyéb szabályainak *normatív* hatálya volt ezen eljárásokban is, ahol az államigazgatási eljárási kódexben helyezték el a bírói felülvizsgálat szabályait (Bulgária és Lengyelország), a perrendtartás szabályai csak funkcionálisan, mögöttesen érvényesültek.¹² Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata tehát olyan per formájában történt, amelyben az államigazgatási szerv maga is peres fél volt, peres fél módjára védte határozatát, az eljárásban a perre megállapított szabályok szerint vett részt. A szocialista jogtudományban is volt, aki a bírói jogvédelem szubjektív (alanyi jogokat védő) oldalát,¹³ mások a közigazgatás törvényes rendjének fenntartását tekintették elsődleges célnak. Kétségtelen, hogy a perrend csak a jogvita *formájára*, alaki rendjére vonatkozó jellemző. A per tárgya és lényege azonban mind a polgári, mind a büntetőpertől eltért, hiszen az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálata esetén a felülvizsgálat, a per tárgya **az államigazgatási határozat törvényessége** volt. „A polgári perben a per tárgya valamilyen egyedi jogi helyzet, amit a bíróságnak ítéletével vagy létre kell hoznia, vagy meg kell vál-

¹⁰ TOLDI (1988): *i. m.*, 148.

¹¹ NÉVAI (1974): *i. m.*, 656.

¹² NÉVAI (1987): *i. m.*, 103.

¹³ Így a jogorvoslati jelleg mindenekfeletti következetes hangsúlyozásával Szamel Lajos is.

toztatnia, vagy meg kell szüntetnie. Büntetőeljárásban pedig a bíróság a felróható magatartás következményeit rendezi. Ezekben a perekben a bírói *jurisdictio* teljes. Az államigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálata esetén – azaz az államigazgatási perben –, *tekintet nélkül az esetleg keletkezett jogokra*, bekövetkezett kárra és sérelemre, a bíróság a rendelkezés törvényességét vizsgálja. Más jellegű perben a per éppen azért folyik, hogy a bíróság valamilyen magatartás következményeit rendezze.¹⁴

4. Az eljárás kezdeményezésére általában a **kifogásolt határozattal érintett** személyek, valamint az *ügyész* voltak jogosultak. Ennek oka az volt, hogy a szocialista államban a bírói felülvizsgálat lehetővé tétele a „törvényesség megtartásának mindenkire kötelező jogi és politikai követelményén s nem, miként a polgári államokban, az állampolgár és az állam szembenállásán alapszik. E tételből következik, hogy a bírói felülvizsgálat nemcsak az állampolgár, hanem az állam érdekében is igénybe vehető.”¹⁵ Az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálatának kezdeményezése a szocialista jogrendben **feltételelesen devolutív hatályú** volt. Az államigazgatási szerveknek ugyanis módjuk volt határozatukat a bíróság ítéletének meghozatala előtt a keresetnek megfelelően visszavonni vagy módosítani. Ez a megoldás – úgymond – az államigazgatási eljárás hatékonyságát, valamint az eljárás gazdaságosságát szolgálta.¹⁶ A bírói felülvizsgálatnak jelentős további sajátossága és egyben korlátja volt, hogy a bíróság csak végrehajtható államigazgatási határozatot vizsgálhatott felül. Az uralkodó szocialista jogfelfogás az államigazgatási jogorvoslatokat részesítette előnyben, a törvényességet elsősorban a közigazgatáson belül kívánta biztosítani,¹⁷ a bírósági felülvizsgálat adott szabályozásának is nyilván

¹⁴ TOLDI (1988): *i. m.*, 96.

¹⁵ TOLDI (1988): *i. m.*, 83.

¹⁶ TOLDI (1988): *i. m.*, 98. Érdemes ezt összevetni majd a hatályos jog vonatkozó szabályaival.

¹⁷ Vess össze például FONYÓ Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 363–364.

az volt a célja, hogy a jogszabálysértést elsősorban az arra illetékes államigazgatási szerv vizsgálja felül és orvosolja.

Ehhez képest a bírósági felülvizsgálat sajátos formáját valósította meg ugyanakkor a *szovjet* jogban az adó- és illetékügyekben alkalmazott megoldás, amely a passzív és aktív legitimációs rendszert teljesen megfordította: a pénzügyi szervet kötelezte a behajtási eljárás bíróság előtti megindítására. Így a határozat csak akkor volt végrehajtható, ha azt törvényességi szempontból a bíróság már felülbírálta, azaz az államigazgatási szerv által megindított bírói eljárás a határozat végrehajtásának feltétele volt.¹⁸

5. *Hatásköri szempontból* nézve, a bírói felülvizsgálat tárgyát egyedi ügyben hozott államigazgatási döntések direkt (kivételesen indirekt) felülvizsgálata képezte, normatív államigazgatási aktusok törvényességének bírói felülvizsgálatára kivételesen, és akkor is indirekt módon kerülhetett sor.¹⁹ A bíróság ítélezése alá szabályként csak az az ügy volt vonható, amelyben az államigazgatási szervnek az adott döntés meghozatalára jogi felhatalmazása nem volt, vagy pedig a részére biztosított jogkört bármilyen módon megsértette. A bírói beavatkozásra tehát szabályként csak a *contra legem* és a *praeter legem* kiadott határozat adhatott alapot. A bíróság az esetleges jogszabálysértés megállapítása céljából vizsgálta, hogy a megtámadott államigazgatási határozatban mi ellentétes az anyagi joggal; a rendelkezés alapjául szolgáló tényállást az anyagi jognak megfelelően állapították-e meg; a határozatot megelőző eljárást az államigazgatási szerv az ügy érdemére kiható eljárási hiba nélkül folytatta-e le; a határozatot hatáskörrel rendelkező illetékes államigazgatási szerv hozta-e; valamint ha ez érvényességének feltétele, előírt alakban adták-e ki. A szocialista bírói

¹⁸ NÉVAI (1987): *i. m.*, 103.; FONYÓ (1976): *i. m.*, 369. Itt ezt a megoldást a bírói felülvizsgálat egyik alapformájaként mutatják be. E megoldás szokatlansága nem annyira a bírói eljárásnak a közigazgatási aktus végrehajtására gyakorolt halasztó hatályában rejlett, hanem egyrészt abban, amit Névai László a legitimációs rendszer megfordításában hangsúlyozott, illetve abban, hogy az aktus végrehajthatósága nem a szerv döntésétől, illetve az ügyfél jogorvoslati kérelmének elmaradásától, hanem a bírói eljárás lefolytatásától függött.

¹⁹ NÉVAI (1987): *i. m.*, 104.

eljárás így egyértelműen átfogta a *jogkérdésbeli* és *ténykérdésbeli* esetleges hibák és tévedések feltárását. „Az esetek nagy részében ugyanis a ténykérdésben elkövetett tévedés feltárása eredményeként állapítható meg és válik értékelhetővé az ügyben elkövetett jogi kérdésbeli hiba. A ténykérdésbeli hibák feltárása különösen az államigazgatási szerv mérlegelési lehetőségének és e lehetőség keretei túllépésének vizsgálata szempontjából jelentős.”²⁰

A *hatáskör-meghatározás* módjában a szocialista országokon belül nem volt egység. Mind a pozitív taxáció (ügyfelsorolás), mind a negatív taxációval kísért generális klauzula ismert volt. Nem volt egységes a rendszer a közigazgatás hallgatása elleni bírói út jogszabályi rendezése tekintetében sem. A bíróságok hatásköre általában, főszabály szerint csak a törvénysértőnek talált államigazgatási aktus megsemmisítésére terjedt ki, szűk körben, kivételként meghatározott ügýtípusokban volt lehetőségük *reformatorius* döntést hozni,²¹ azaz a bírósági *jurisdictio* differenciált volt annak ismételt hangsúlyozásával, hogy a korlátozott (*cassatorius*) *jurisdictio* volt a főszabály. Mindezek alapján megállapítható, hogy a bíróságok a szocialista országokban az államigazgatási tevékenység felett *sajátos* (jogszabályban rögzített ügyekre kiterjedő) törvényességi *felügyeletet* gyakoroltak, ahol a jogszabálysértés megállapítása esetén is jellemzően csak az aktus annulálására volt lehetőségük.

²⁰ FONYÓ (1976): *i. m.*, 374.

²¹ FONYÓ (1976): *i. m.*, 369., NÉVAI (1987): *i. m.*, 103.

3. A MAGYAR MEGOLDÁS ALAPJAI A SZOCIALISTA JOGBAN

1. A magyar jog is e főbb jellemvonásokhoz igazodva teremtette meg, rendezte az államigazgatási aktusok bíróság előtti felülvizsgálatát. A Nemzetgyűlés megszüntette a különbírósként megszervezett közigazgatási bíróságot és ezzel egy időben a rendes bírói szervezet és a közigazgatási bíróság közötti hatásköri összeütközések eldöntésére hivatott, 1907-ben létesített Hatásköri Bíróságot is. Szó esett már arról, hogy ezzel maga a közigazgatási bírászkodás is lényegében megszüntettnek tekinthető, bár az 1949 és 1957 közötti időszakban is rendkívül szűk körben lehetőség volt bizonyos államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadására, voltak bizonyos jellegű államigazgatási jogviták. A bírói felülvizsgálatot, mint **a szocialista törvényesség garanciáját**, tehát nem az eljárási törvény vezette be, meghatározott tartalmú határozatok tekintetében erre már korábbi jogszabályok is lehetőséget adtak. Az eljárási törvény az említett korábbi jogszabályok hatályát nem érintette, ugyanakkor öt ügykategórián belül bizonyos számú (és nem valamennyi) határozatfajtát illetően megnyitotta a bírói felülvizsgálatot. A korábbi jogszabályok közül a dolgozók társadalombiztosításáról szóló 1954. évi 28. tvr. bizonyos nyugdíjügyi döntések, a dolgozók betegségi biztosításáról szóló 1955. évi 39. tvr. a betegségi biztosítással összefüggő egyes határozatok, az 1954. évi IX. törvény pedig a választói névjegyzékbe való felvétellel kapcsolatos döntések tekintetében már megnyitotta a bírói felülvizsgálat lehetőségét: az eljárási törvény (Et.) csupán e kört „szélesítette” tovább.²²

²² Vessd össze: KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 36. évf. 8. sz. 656., 662.

2. A korszakra jellemző módon megfelelő ideológiai megalapozásra volt szükség. A szokásos hivatkozás szerint a közigazgatás (korabeli kifejezéssel: államigazgatás) bírói kontrolljának *elvi alapjait* a szocialista államban úgymond **Lenin vetette meg** a „kettős” alárendeltségről és a törvényességről szóló „klasszikus” munkájában. Lenin 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 kevésé juthatott. Egészen az ötvenes évekig a bírósági felülvizsgálat valódi helyzete azt az uralkodó nézetet tükrözte, amely szerint a közigazgatási bíráskodás tisztán burzsoá intézmény, így szocialista viszonyok között nincs helye.²³ A bírósági felülvizsgálat elméleti koncepciójának magja ugyanakkor már *Engels* munkásságában (*Levél Bebelhez*) fellelhető, aki szerint „minden szabadság első feltétele, hogy minden hivatalnok minden polgárral szemben a rendes bíróságok előtt és közérvényű jog alapján felelős hivatali ténykedéséért”.²⁴ Éppen ezért „a szocialista állam- és jogtudományban a bírói felülvizsgálat létjogosultságának kérdése nem képezi és nem is képezte vita tárgyát. Vita legfeljebb arról folyt, hogy mikor és milyen mértékben adottak a társadalmi előfeltételek a bírói út bevezetéséhez, illetőleg kiterjesztéséhez; továbbá, hogy a bírósági felülvizsgálatot a rendes bíróságokra kell-e bízni, vagy indokolt ebből a célból speciális közigazgatási bíróságok létrehozása”.²⁵ A Lenintől és Engelstől származó két (egy-egy) mondat, amelyet mindig a szovjet jogtudományra tekintettel ismertettek a magyar szakemberek, nem volt valami magvas, kidolgozott megalapozás. Inkább a **kellő ideo-**

²³ RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai. 172–173.

²⁴ ENGELS, Friedrich (1969): *Levél Bebelhez. Karl Marx és Friedrich Engels összes művei*. 19. kötet. 1875–1883. Budapest, Kossuth. Ismerteti: NÉVAI (1987): *i. m.*, 97. és RÁCZ (1990): *i. m.*, 172.

²⁵ KILÉNYI (1981): *i. m.*, 653.

lógiai alapok miatt kellett a „tudományos szocializmus” nagyjaira hivatkozni, megmutatni, hogy a szocializmustól mégsem idegen ez az intézmény.

Ugyanakkor a bírói felülvizsgálat valamiféle *jogelvi* megalapozottságával sem maradt teljesen adós a magyar jogtudomány. Természetesen olyan, a jogállamisággal összefüggő elvi alapok, mint az *államhatalmak* megosztásának, még inkább egymás által való ellenőrzésüknek, korlátozásuknak az abszolút érvényesülésre számító tana nem merülhetett fel. Herbert *Küpper* megfogalmazásában: „[A]z ezt [1949-et] követően uralkodó szovjet típusú kommunista doktrína szerint az állam nem a hatalommegosztáson alapszik, hanem a hatalom egységén. A jogállamot kifejezetten negatív jelenségnek tekintette a hivatalos ideológia. Ebben a gondolatvilágban az állami szervek bírósági kontrollja rendszerellenes elem volt. Ráadásul politikailag sem volt kívánatos, hogy a polgár a szocializmus történelmileg szükségszerű felépítését végző hatóságokat szubjektív jogaihoz ragaszkodásával 'zaklathassa'.”²⁶ A szocialista államelmélet „sarktétele” volt **az államhatalom egysége**. Ez az egység a legfelsőbb népképviselői szervben (országgyűlés) testesül meg. Az oszthatatlan államhatalmon belül is szükség volt azonban munkamegosztásra, amelynek egyik „értelme” a szervezeti működés feltételeinek megteremtése volt.²⁷ A bíráskodás és a közigazgatás elválasztása tehát egyfajta minőségi munkamegosztás eredménye volt, amellyel együtt járt a közigazgatás (szocialista államban is) fokozódó terebélyesedése és azzal együtt annak differenciált, de szervezetenként egybehangolt szervezeti rendszere. E minőségi munkamegosztást nyilván a kétféle tevékenység eltérő jellege, de nem utolsósorban az ahhoz (az elválasztáshoz) kapcsolódó szervezeti és jogi garanciák is indokolták.²⁸ A munkamegosztás és a benne rejlő

²⁶ KÜPPER (2014): *i. m.*, 4.

²⁷ SZAMEL (1957): *i. m.*, 191–193.

²⁸ SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bíráskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1073.

garanciák egyik szerepe az volt, hogy a legfelsőbb népképviselői és államhatalmi szerv által el nem látható feladatokat, hatásköröket úgy ossza meg, hogy megakadályozza az államigazgatási gépezetnek és az annak csúcsán elhelyezkedő kormánynak a hatalmi túlsúlyba kerülését.²⁹ Hogy ez mennyiben volt játék a szavakkal, mennyiben volt elfedése csak annak, hogy itt bizony a klasszikus államhatalmak megosztásáról van ismét szó,³⁰ utólag talán mindegy is.

A bírói felülvizsgálat megalapozását szolgálta a „törvényesség” követelményének megfogalmazása is: „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.”³¹ A szocialista államban az államigazgatási szervek tevékenységében a törvényesség megtartásának és a jogos érdekek védelmének biztosítékait elsősorban és **alapvetően az államigazgatási szervek rendszerén belül** építették ki és fejlesztették, mert az 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 (legalábbis az akkori felfogás szerint) nem lehet *kielégítően* biztosítani.³² Így a magyar szocialista államban az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele a törvényesség megtartásának csupán egyik eszköze volt. A bírói felülvizsgálatra szabályként az államigazgatási jogorvoslati eszközök kimerítése után, tehát *ex post*, az esetleg fennmaradó jogsérelem

²⁹ SZAMEL (1957): *i. m.*, 191. Mindez feltételezi természetesen azt, hogy az alkotmányosság és a törvényesség legalább olyan szinten van, hogy az államhatalmi és igazságszolgáltatási szervek ne legyenek a kormány és az igazgatási szervek függvényei. SZAMEL (1957): *i. m.*, 193.

³⁰ Vesd össze: SZATMÁRI (1968): *i. m.*

³¹ TOLDI (1988): *i. m.*, 81.

³² Vesd össze: FONYÓ (1976): *i. m.*, 363.

orvoslására kerülhetett sor. Az eljárási törvény hivatalos kommentárja szerint „a rendes bírói felülvizsgálat sem nem pótolja, sem nem helyettesíti az államigazgatási szervek kötelezettségét és feladatát a törvényesség biztosításában”.³³ Ebben a konstrukcióban az államigazgatási szerv határozata bírói felülvizsgálatának lehetősége a törvényesség megtartásában az államigazgatási szervek ilyen irányú tevékenységén felül jelentett további értéket. A bírói felülvizsgálat lehetővé tétele jelentős indokai mellett a *felülvizsgálat korlátai* is hangsúlyt kaptak mint *rendszerképző* tényezők.

3. Annak ellenére, hogy sem a hatalmi ágak megosztása, sem a jogállamiság és azon belül az alanyi jogok kérdése nem szerepelt hangsúlyosan vagy kifejezetten a bírói felülvizsgálat indokolásában, viszonylag erős volt a **funkcionális elv** szerepe. Ebben szerepet kapott annak hangsúlyozása, hogy a *bírói tevékenység* lényegesen különbözik az államigazgatási tevékenységtől, illetve hogy a bíróságok ítélkezésre kialakított és kiképzett különleges testületek, amelyek ítélkező tevékenységükben függetlenek. E tevékenységükben csak a törvényeknek vannak alávetve, amiben a sajátos bírói alárendeltség nyilvánul meg, hiszen a közigazgatás kettős alárendeltségével (jogszabálynak és a fellettes szervek utasításának való alávetettség) szemben a bíró (elvileg) csak a törvénynek van alárendelve.³⁴ Tárgyalásuk főszabályként nyilvános. A jogvitát a felek egyenjogúságának elvét realizálva, kétoldali eljárás alapján, rendszerint tanácsban döntenek el. „Mindezek figyelembevételével megalapozott a nézet, hogy a szocialista jogrendben a törvényesség egyik legalkalmasabb garanciája a bíróság.”³⁵ Illetve: „Viszonyaink között a bíróság nemcsak egyszerűen a jogviták feloldásának fóruma, hanem a néphatalom jogrendje, a törvények és a törvényesség realitásának fontos politikai biztosítéka is. Az államigazgatási határozatok tekintetében is van ilyen feladata. Az ítélkező

³³ FONYÓ (1976): *i. m.*, 364., valamint TOLDI (1988): *i. m.*, 82.

³⁴ SZATMÁRI (1968): *i. m.*, 1073.

³⁵ TOLDI (1988): *i. m.*, 85.

szerep betöltésére a bíróságot szervezeti felépítésének és működésének érintett általános sajátosságai teszik különösen alkalmassá.”³⁶ A közigazgatásra kifejtett hatása pedig kettős. „A felülvizsgálat megengedésének egyik – *közvetlen* – hatása abban állt, hogy a bíróság által felülvizsgálható ügyekben az államigazgatási szervek munkájának színvonala lényegesen magasabb, és hogy ezekben az ügyekben jogszabálysértő határozat aránylag kis számban fordul elő. A bírói felülvizsgálat jelentősége elsősorban az utóbbi, *közvetett* hatásában van. A bírói felülvizsgálat biztosításának ugyanis az az alapvető célja, hogy az államigazgatási szervek határozatai ne sértsék a jogot. Hatásaként bírói eljárásra minél kisebb számban kerüljön sor, és a bíróságnak minél kevesebb esetben legyen alapja az államigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére.”³⁷

A bírói felülvizsgálat helyének és elvi alapjának keresésekor sokkal inkább az alanyi jogok megvédésének, biztosításának követelményével kötötte össze a bírói jogvédelem szerepét és értékét Szamel Lajos. Nem éppen az alanyi jogok vagy akár a törvényesség védelméről ismert időszakban (1957) szállt síkra Szamel nemcsak a bírói felülvizsgálat főszabályként való elismertetéséért, hanem tovább menve azt is leszögezte, hogy az állampolgári jogok bírói jogvédelem nélkül elvesztik (pontosabban: el sem nyerik) alanyi jogi jellegüket.³⁸ A bírói jogvédelem pedig csak akkor lehet teljes abban az ügykörben is, ahol a törvény megadja, ha a bírói függetlenség teljes mértékben érvényesül. E nélkül a bírói ellenőrzésben rejlő további előnyök, azaz a tárgyalási elv, a nyilvánosság és a társasbíráskodás, illetve az egyenlő perjogi pozíciók „semmibe vesznek”.³⁹

³⁶ TOLDI (1988): *i. m.*, 87.

³⁷ TOLDI (1988): *i. m.*, 90.

³⁸ SZAMEL (1957): *i. m.*, 194.

³⁹ SZAMEL (1957): *i. m.*, 195. Szamel bírói jogvédelemről, bírói ellenőrzésről, felülvizsgálatról felváltva beszél, érzékeltetve már szóhasználatában is e tevékenység sokrétű jellegét.

4. Az államigazgatási határozat bíróság előtti megtámadásával kapcsolatos eljárási szabályokat eredetileg az Et. tartalmazta.⁴⁰ Ez is mutatta, hogy a kodifikátor akkor még *speciális közigazgatási eljárásnak* tekintette a bírói felülvizsgálatot. Később, ahogyan utaltam rá, az eljárási szabályok a polgári perrendtartásba kerültek, amelybe az 1972. évi 26. számú tvr. (a III. Pp.-novella) iktatta be az erre vonatkozó XX. Fejezetet. Ekkor alakult ki a bírói felülvizsgálatra vonatkozó szabályozás sajátos **hármas töredékes rendje**, amely a közigazgatási bíráskodás 1991-es „kiterjesztése” után is alapjaiban fennmaradt, csak további elemekkel bővült mennyiségileg. Azaz kialakult, hogy az Et. (1981-től: Áe.) rögzíti az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának főbb szabályait, a jogosultak körét, a felülvizsgálat alapjait (a szabályozás egyik területe). Arra tekintettel, hogy a rendes bíróság jár el (első fokon tipikusan a megyei bíróság székhelyén működő járásbíróság, a járások megszüntetése után helyi bíróság), az eljárási szabályok a polgári perrendben nyernek elhelyezést (második terület). Végül, mivel az Áe. más jogszabályokra utal (törvény, törvényerejű rendelet), illetve másokat felhatalmaz (minisztertanácsi rendelet), amelyek megengedhetik a bírói ellenőrzést, harmadik területként előrevetülnek e különös hatásköri szabályok.

A Pp.-ben elhelyezett eljárási rendelkezések közül kiemelendő, hogy a bíróság hatásköre a szocialista modellben nem függött attól, hogy a megtámadott határozatot **milyen szintű** államigazgatási szerv hozta. Az államigazgatási perekben általában a járásbíróság járt el, tekintet nélkül arra, hogy az ügyben járási szintű szerv vagy a miniszter döntött. (Kivétel volt ez alól az állampolgársági bizonyítvánnyal kapcsolatos per, amelyben a Fővárosi Bíróság járt el.) Az államigazgatási pereket Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz, vidéken pedig – egy-egy megye egész területét illetően – a megyeszékhelyen működő járásbírósághoz centralizálták. E rendelkezés nyilvánvaló

⁴⁰ Vesd össze az eredeti 56., 58. §§-kal.

indoka volt az, hogy valamennyi járásbírósnál a szükséges szakértelem minimumát sem lehetne biztosítani, a centralizáció tehát a szakmai specializációra kívánt – igen szerény – lehetőséget teremteni.⁴¹ Igaz, hogy maga az Et. még korlátozás nélkül használja a „járásbíróság” kifejezést, az Et.-t hatályba léptető 1957. évi 58. tvr. jelölte ki a megyei bíróság székhelyén található bíróságokat. A tvr. 5. §-a „jogszabály további rendelkezéséig” kívánja fenntartani ezt a hatásköri és illetékességi szabályt. Martonyi János ehhez fűzött korabeli megjegyzése szerint e szabály megfelelő is lesz, míg a felülvizsgálható ügyfajták és a keresetek száma ilyen alacsony marad.⁴² Mindehhez képest negyvenkét évig (1999-ig) állt fenn ez a megoldás, amelyben csekélyebb változást hozott a kiterjesztésről szóló törvény, amely az országos illetékességű szervek határozatainak felülvizsgálatára a szerv székhelye szerinti megyei, fővárosi bíróságot jelölte meg.⁴³

⁴¹ KILÉNYI (1981): *i. m.*, 663.

⁴² MARTONYI (1960): *i. m.*, 123.

⁴³ 1991. évi XXVI. tv. 6. §.

4. A FELÜLVIZSGÁLATI FORMÁK VALÓDI JOGVÉDELEM NÉLKÜLI SOKFÉLESÉGE

1. A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának eljárásjogi szempontból azonban **nem egyedüli** formája volt a klasszikus **államigazgatási per**. A perjogi tudomány szerint voltaképpen egy *sajátos négyes tagozódás* volt megfigyelhető, amennyiben az eljárás fő típusát a *normál kereseti* (peres) eljárás adta, amelyen belül előfordult a már említett *államigazgatási per*, és mellette ismert volt szűk körben az államigazgatási határozatot érintő *rendes* polgári per is. Az eljárási rendszer másik csoportját azok az államigazgatási határozatok alkották, amelyeket a bíróságok *nemperes* eljárásban bíráltak felül, amelynek egyik formáját a *normál* (általános szabályok szerinti) kétfokú nemperes eljárás adta, másik formáját egy *sajátos* egyfokú nemperes eljárás képezte.⁴⁴ Noha ezekről sem az Et./Áe., sem a polgári perrendtartás külön nem tett említést, e felülvizsgálati típusok ténylegesen léteztek, s hiba volna létezésüket a bírósági kontroll elemzésénél figyelmen kívül hagyni. A közigazgatási jogtudomány a felülvizsgálati formák elemzésénél más szempontokat is figyelembe vett. Így azt, hogy: 1. Az államigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos bírósági eljárásnak kik az ügyfelei, és az eljárás közvetlenül mire irányul? 2. A bíróság milyen eljárási szabályok szerint bírálja el a jogvitát? Emellett olyan részkérdések vizsgálatára is kitért, hogy például az egyes ügyekben ki jogosult a bíróságtól a sérelmezett államigazgatási határozat felülvizsgálását kérni; a perindításra milyen határidőn belül kerülhet sor; a bírói felülvizsgálatnak csak törvénysértés esetén van-e helye, vagy egyéb okból is; a felülvizsgálat eredményeként a bíróság milyen

⁴⁴ NÉVAI (1987): *i. m.*, 105–106.

intézkedést tehet (például az államigazgatási határozat hatályon kívül helyezése, megváltoztatása stb.).⁴⁵ Így a perjogi kategorizálás mellett más felülvizsgálati formák is felmerültek.

2. A felülvizsgálat *sui generis válfaja* volt, amikor az államigazgatási szerv érdemi döntése után a felek a jogvitát bírói útra terelhetik, s a bíróság a polgári perrendtartás általános szabályai szerint lefolytatott polgári per keretében dönt a keresetről. Ezt a felülvizsgálati fajtát – Kilényi Géza nyomán – az jellemezte, hogy az államigazgatási szerv valamely polgári jogi kérdésben hozott érdemi határozatot, amelyet a bíróság **az ellenérdekű ügyfelek** egymás ellen indított perében – az államigazgatási szerv perben állása nélkül – vizsgált felül, és felülvizsgálati jogköre teljes körű volt, vagyis nem csupán a jogszabálysértés megszüntetését, hanem a felülmérlegelést is magában foglalta, végül a bíróságnak nem kasszációs, hanem revíziós joga volt. Ebbe a típusba tartozott például a kisajátítási kártalanítással, a vadkár megtérítésével, a bányakár megtérítésével, illetőleg a birtokvédelemmel kapcsolatos államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata.⁴⁶ Az eljárásjogi szakirodalom az „államigazgatási szerv határozatának *felülbírálata*” terminus technicust alkalmazta ezen eljárásokra.⁴⁷ *Nem tartoztak* ugyanakkor az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának körébe azok az esetek, amikor az államigazgatási szervnek valamely polgári jogi kérdésben nem volt érdemi döntési joga, hanem csak az egyezség létrehozásának *megkísérlésére* volt köteles (vagy jogosult), s ennek eredménytelensége esetén az ügyfél a bíróság előtt érvényesíthette igényét. Ilyen esetben ugyanis az államigazgatási szerv

⁴⁵ KILÉNYI Géza (1968): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 3. sz. 259.

⁴⁶ KILÉNYI (1981): *i. m.*, 664.

⁴⁷ Vesd össze: SALAMONNÉ SOLYMOSI Ibolya (1983): Az államigazgatási határozatok bírósági felülbírálata. *Magyar Jog*, 30. évf. 8. sz. 701.; NIGRINY Elemér (1984a): A bírósági felülvizsgálat továbbfejlesztésének néhány kérdése. In NIGRINY Elemér szerk.: *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály Kiadványai. 281–282. Nigriny felhívja a figyelmet arra is, hogy a „bírósági felülbírálat” intézménye esetén a Pp. XX. Fejezet – általa egyébként időtállóan tartott szabályozása – nem alkalmazható, elsősorban azért, mert az államigazgatási szerv nem áll perben.

a bíróság elé kerülő jogvitában nem hozott érdemi döntést, tehát fogalmilag kizárt volt annak felülvizsgálata. Ezen ügyek közös jellemvonása volt, hogy az államigazgatási szervnek az államigazgatási ügy érdemében – például a telekalakítás tárgyában – hozott határozatát bíróság előtt nem lehetett megtámadni, a kártalanítás tekintetében pedig az államigazgatási szervnek nem volt döntési jogköre. Ily módon a kártalanítási (kártérítési) per nem az államigazgatási határozat felülvizsgálására irányult. Ez még abban az esetben is így volt, ha az államigazgatási szerv határozata – szigorúan csak tényrögzítő jelleggel – feltüntette az ügyfél által felajánlott kártalanítási összeget. A határozat e része ugyanis nem az államigazgatási szerv döntését tartalmazza, hanem az ügyfél ajánlatát rögzítette.⁴⁸

3. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának a közigazgatási jogi kategorizálás szerinti egyik fő típusa volt tehát a **közvetlen (direkt) felülvizsgálat**. Ennek legfontosabb jellemvonásaként a bíróság az államigazgatási eljárás ügyfele és a döntést hozó államigazgatási szerv közötti *jogvita* keretében vizsgálta felül a sérelmezett államigazgatási határozatot, és a bíróság előtti eljárás kifejezetten e felülvizsgálatra irányul. A direkt felülvizsgálatnak a szocialista jogban *három formája* alakult ki: 1. az államigazgatási per keretében; 2. a sajátos jogorvoslati mód keretében és végül 3. a rendes polgári per keretében történő felülvizsgálat.⁴⁹ Az államigazgatási perrel megtámadható határozatok két csoportra voltak oszthatók, az egyikben a felülvizsgálati eljárás szabályai teljes mértékben érvényesültek, a másik sajátos, eltérő szabályokat is alkalmazott. Az államigazgatási perrel megtámadható határozatoknak ez utóbbi fajtája annyiban különbözött tehát az előzőtől, hogy az ilyen aktusok felülvizsgálatánál az Et. VI. Fejezetében, valamint a Tvr. I–II. Fejezetében meghatározott általános eljárási szabályokat bizonyos eltérésekkel kellett alkalmazni. E csoportba a következő határozatok tartoztak: a betegségi biztosítási

⁴⁸ KILÉNYI (1968): *i. m.*, 258.

⁴⁹ KILÉNYI (1968): *i. m.*, 260.

ügyekben a társadalombiztosítási szervek által hozott egyes határozatok; a nyugdíjügyekben hozott határozatok egy része; a családi pótlékkal kapcsolatban hozott egyes határozatok; a belügyminiszter által kiadott állampolgársági bizonyítvány [1957. évi V. tv. 18. § (2) bekezdés].⁵⁰

A direkt felülvizsgálati rendben a 2. pont alatt említett felülvizsgálati (eljárási) rend az volt, amelyet a perjog a *sajátos nemperes* eljárás kategóriájába sorolt be, nevezetesen a választói névjegyzékből történő kihagyás miatt, kifogás alapján induló egyfokú eljárás. A választók ideiglenes névjegyzékével kapcsolatos kifogások elbírálása – sajátos jellege miatt – nem volt besorolható sem az államigazgatási perek, sem a közvetlen felülvizsgálatra irányuló rendes polgári perek közé. Sajátosságát a következő rendelkezések adták: a) A bírói felülvizsgálat nem keresetlevél, hanem kifogás alapján történik. b) A kifogás előterjesztésére és elbírálására megállapított határidők viszonylag rövidek. A kifogást ugyanis az ideiglenes névjegyzék közszemlére tételétől számított 8 napon belül lehet előterjeszteni, a tanács végrehajtó bizottsága az alaptalannak tartott, illetőleg a törlésre irányuló kifogásokat legkésőbb a beérkezésüket követő napon köteles áttenni a bírósághoz, az utóbbi pedig 3 napon belül dönt a kifogások tárgyában. c) A névjegyzékbe való törvényellenes felvétel miatti kifogás *actio popularis*, amelyet bárki előterjeszthetett. d) A kifogásokat a bíróság nemperes eljárásban, népi ülnökök bevonásával bírálta.⁵¹

Ez a két felülvizsgálati forma szigorú értelemben vett törvényességi felülvizsgálat volt tehát, amelynek eredményeként a határozat hatályon kívül helyezésére – egyes esetekben megváltoztatására – csak jogszabálysértés esetén volt lehetőség. Ezekben az ügyekben tehát a bíróság nem volt jogosult az aktus célszerűségi-méltányossági szempontból történő vizsgálatára, illetőleg a nem törvénysértő határozatot ilyen okból nem semmisíthette meg. További korlátozást jelentett, hogy

⁵⁰ KILÉNYI (1968): i. m., 262.

⁵¹ KILÉNYI (1968): i. m., 263.

egyekben a bíróság a jogszabály értelmében csak bizonyos szempontból volt jogosult az államigazgatási határozat felülvizsgálatára, míg más vonatkozásban a megtámadott határozat felülvizsgálata kizárt (például az adó összege tekintetében).

A direkt felülvizsgálat harmadik formájában egy polgári jogvitának államigazgatási fórumtól bírói fórum elé terjesztéséről volt szó; a per mintegy az államigazgatási fellebbezési eljárást pótolta a jogorvoslati rendszerben, ezért az ilyen ügyekben a bíróság teljes *jurisdictiót* gyakorol.⁵² Ez az eljárás nagyban hasonlított az indirekt felülvizsgálati eljárásokra abban, hogy a döntést hozó szerv itt sem állt perben.

3. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának *második fő típusa* volt az **indirekt felülvizsgálat**, amelyre az volt jellemző, hogy a bíróság az ellenérdekű ügyfelek közötti perben – a sérelmezett határozatot hozó államigazgatási szerv perben állása nélkül – vizsgálta felül az államigazgatási szerv döntését, vagy bár az ügyfél és az államigazgatási szerv közötti perben, de e per közvetlenül nem az említett felülvizsgálatra irányul. Az indirekt felülvizsgálatnak is három – egymástól eltérő – formája alakult ki: 1. az államigazgatási eljárás ellenérdekű ügyfeleinek egymás mellett indított perében; 2. az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben; valamint 3. az egyéb perben történő indirekt felülvizsgálat.

Az indirekt felülvizsgálat *elsőként* említett formájára olyan esetben került sor, amikor a jogszabály az ellenérdekű ügyfelek között valamely polgári jogi kérdésben felmerült jogvita eldöntését az államigazgatási szervre bízta, ugyanakkor azonban feljogosítja az ügyfeleket arra, hogy az államigazgatási szerv döntését követően a jogvitát a Pp. szabályai szerinti per keretében bíróság elé terjesszék.⁵³ Ilyen volt például a már *sui generisként* említett birtokvédelmi eljárás, bányakár, vadkár megítélése iránti eljárás. Ezen ügýtípus közös jellemvonásai voltak:

⁵² KILÉNYI (1968): *i. m.*, 265.

⁵³ KILÉNYI (1968): *i. m.*, 311.

a) Az államigazgatási szerv nem csupán előkészítő jellegű eljárást folytat le a peres eljárás előtt, hanem érdemben elbírálja a polgári jogvitát. A jogerőssé emelkedett államigazgatási határozat végrehajtható; a határozat érvényessége tehát nincs a bírósági felülvizsgálat megtörténtéhez kötve. b) A bíróság nem más ügy eldöntése során vizsgálja felül a sérelmezett államigazgatási határozatot, hanem ugyanazt a kérdést bírálja el, amelyet az államigazgatási szerv határozatában eldöntött. c) A bírósági eljárásban nem az államigazgatási szerv az alperes, hanem a pert az ellenérdekű ügyfelek egymás ellen folytatják. d) A per nem az államigazgatási perekre irányadó speciális eljárási szabályok szerint, hanem a Pp. Általános rendelkezései szerint folyik.⁵⁴

Az indirekt felülvizsgálat *második* kategóriájába az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek tartoztak. Az indirekt felülvizsgálat *harmadik* típusát az jellemezte, hogy az ellenérdekű felek egymás elleni perében a bíróság nem ugyanazt vagy nem teljesen ugyanazt a kérdést bírálja el, mint amelyben az államigazgatási szerv határozatot hozott, hanem más – bár az államigazgatási határozattal bizonyos fokig összefüggő – kérdésben hoz döntést, s ennek során közvetve felmerül az államigazgatási határozat törvényességének vagy helyességének problémája is.⁵⁵

E felülvizsgálati formát a jogi szakirodalomban Szamel Lajos igyekezett megfelelően besorolni. A törvényesség jogi biztosítékairól szóló alapvető munkájában határozottan kettéválasztotta az úgynevezett *praeiudicialis* (előzetes) kérdéseket és az indirekt felülvizsgálat alá kerülő ügyeket. Eszerint „előzetes kérdéstről akkor van szó, amikor a per eldöntéséhez szükséges az adott körben államigazgatási hatóság (vagy más bíróság) jogerős aktusa és ilyen még nincs, bár a bíróság előtt folyó ügy eldöntése szempontjából arra szükség lenne. Az indirekt felülvizsgálat gondolata viszont csak akkor léphet előtérbe, amikor alakilag jogerős aktus létezik, s annak hibátlanságát vonták

⁵⁴ KILÉNYI (1968): *i. m.*, 313.

⁵⁵ KILÉNYI (1968): *i. m.*, 315.

kétségbe a bíróság előtt.” Az általa feloldásra javasolt ellentmondásos jogi helyzetet az Et. 4. §-a [az Áe. 5. § (4) bekezdés] teremtette meg azzal, hogy kimondja: „[H]a a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, vagy az ügy érdemében határoz, ez a döntés a közigazgatási szervre kötelező.” Az általánosan követett felfogás szerint e szabály kizárólag a bíróságok és a közigazgatási szervek közötti hatásköri konfliktusok rendezésére szolgált, hiszen mind a hatáskör (vagy annak hiánya) egyedi ügyben való megállapítása, mind az ügy érdemi elbírálása a hatásköri döntésnek (illetve annak is) volt tekintendő. Így a bíróságnak az ügy érdemében hozott döntése is csak a hatásköre megállapítása tekintetében volt kötelező az államigazgatási szervre.⁵⁶ Ez az értelmezés nem oldotta fel az indirekt felülvizsgálat alapproblémáját, vagyis azt, hogy mi történjen a bíróság által hibásnak, jogszabálysértőnek talált határozattal. A szabály második fordulata (az ügy érdemében határoz) szövege a bíró indirekt felülvizsgálati jogát is megalapozhatta, de rendszertani elhelyezkedése valóban csak hatásköri szabállyá fokozza le. Mindenesetre a szocialista jog időszakában végig fennmaradt az a helyzet, hogy a bíróság az adott ügyet elbírálva jogszabálysértőnek találta (például egy államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben) a szerv határozatát, a keresetnek, amely nem a direkt felülvizsgálatra irányult, helyt adott, ugyanakkor a bíró által jogellenesnek minősített (a kártérítés megítéléséhez szükséges jogellenességet megalapozó) határozat hatályában továbbra is fennmaradt.⁵⁷

⁵⁶ FONYÓ Gyula szerk. (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 59–60.

⁵⁷ Vesd össze: SZAMEL Lajos (1978): Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése II. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 4. sz. 305.

5. A BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT JOGORVOSLATI JELLEGE A SZOCIALISTA KORSZAKBAN

1. Mint láttuk, a szocialista jog **többféle eljárási formában** is lehetővé tette az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát, de ez csak a közigazgatási ügyek **csekély hányadát** tette ki. Ennek indokaira, illetve néhány szabály ismertetésére később még visszatérünk. Most egy, a felülvizsgálat elvi alapjait érintő kérdést világítunk meg vázlatosan: **jogorvoslat volt-e** az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata.

Tény, hogy a bírói felülvizsgálat klasszikus formáját, a normál kereseti eljárást maga után vonó, direkt bírói felülvizsgálatot bevezető Et. eredeti (1957-es) szövege nem ismerte még az egységes „jogorvoslatok” fejezetcímet, a bíróság előtti megtámadás *önálló fejezetként* nyert szabályozást. A törvény miniszteri indokolása is kiemelte, hogy nem harmadfokú jogorvoslatot vezet be ezzel az eljárási törvény.⁵⁸ Az 1981. évi I. törvénnyel megállapított szövegben (az Áe.-ben) került az egységes, *A jogorvoslatok* című fejezetbe. Ráadásul az 1972. évi 26. tvr. a felülvizsgálat peres szabályait ki is vette az államigazgatási eljárási törvényből. Így az 1982 előtti szabályozás alapján a tételes jog alapján is felvethető volt a kérdés, hogy jogorvoslat-e egyáltalán az államigazgatási kereset. E kérdésfelvetést meglepő módon *Toldi Ferenc* a már többször idézett, 1988-ban megjelent összefoglaló munkájában is negatíve válaszolta meg, azaz nem tekintette jogorvoslatnak ezt az eljárást, illetve jogorvoslati kérelemnek az azt megindító kérelmet (keresetet). A tételes jog változásához igazodva az 1986-ban kiadott törvényt magyarázat pedig ugyanakkor már leszögezte: „A bíróság előtti

⁵⁸ NÉVAI László (1958): Az államigazgatási per néhány alapkérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 13. évf. 1–2. sz. 44.

keresetindítás éppúgy az ügyfél rendelkezésére álló jogorvoslati eszköz, mint a fellebbezés vagy a felülvizsgálati kérelem.⁵⁹ Mivel a kérdés később – az Alkotmánybíróság gyakorlatában előkerül még –, érdemes belepillantanunk a két vélemény érveléseibe.

2. **Toldi** Ferenc szerint tehát az államigazgatási aktus bírói felülvizsgálata **elméletileg sem** tartozott az államigazgatási **jogorvoslatok** rendszeréhez. „Az államigazgatási jogorvoslatok ugyanis az államigazgatási eljárás rendjén államigazgatási szerv részéről nyerne elintézését. Az államigazgatási jogorvoslat közvetlenül a helyes érdemi határozat kialakítására irányul.” Az államigazgatási jogorvoslati jelleget kizárja Toldi szerint, hogy „(a) keresetet, illetőleg a kereset alapján az ügyet nem közigazgatási szerv, hanem bíróság vizsgálja felül. Ebben az esetben tehát nem azonos típusú szerveken belüli eljárásról, hanem más típusú szerv eljárásáról van szó. A kereset alapján folyó eljárásban az államigazgatási eljáráshoz képest más az államigazgatási szerv jogi helyzete. Addig, amíg az államigazgatási jogorvoslati eljárásban államigazgatási eljárási jogviszony áll fenn, kereset alapján perjogi viszony jön létre, az államigazgatási jogviszonytól eltérő eljárási jogokkal és kötelezettségekkel. Ami pedig az ügy tartalmi részét illeti, az eljárás tárgya is megváltozik. A bíróság nem a közigazgatási eljárás tárgyában dönt, csak azt vizsgálja, történt-e jogszabálysértés. Ha igen, kereset alapján a bíróság szabályként csak hatályon kívül helyezheti az államigazgatási aktust. Így, ha a törvényesség helyreállításához, illetőleg az ügyfél kérelmének elintézéséhez új határozat kiadása válik szükségessé, erre újfent csak az államigazgatási szerv jogosult, illetőleg kötelezett. Ebben az értelemben a kereset szabályként csak közvetve, áttételesen járul hozzá a megfelelő államigazgatási aktus kiadásához.

A kereset előterjesztésével nem az államigazgatási eljárás folytatódik magasabb fokon és államigazgatási jogorvoslati szakon, hanem új eljárás indul, és minthogy nálunk a bírói eljárás többfokú, első

⁵⁹ FONYÓ (1986): *i. m.*, 308.

fokon. Lényegét tekintve a kereset a törvényt sértő államigazgatási határozattal szemben a bírói jogvédelem igénylésének formája. A kereset az államigazgatási jogorvoslati eszközökkel csupán annyiban mutat hasonlóságot, hogy ez is, az is a jogvédelem eszköze. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata a tárgyalt értelemben különleges per.⁶⁰ Szintén a jogorvoslati jelleg hiányára hívta fel a figyelmet a **szocialista polgári eljárásjog**-tudomány akkor meghatározó képviselője, mondván: „[A]z államigazgatási keresettel olyan megtámadási per indul meg, amely a speciális jurisdikciónak az egyik esetét mutatja. A megtámadott határozatba foglalt sérelem, pontosabban [...] jogszabálysértés, illetőleg az annak megszüntetésére irányuló célzat még nem teszi a keresetet jogorvoslattá és az államigazgatási pert jogorvoslati eljárássá. Az ellentétes álláspont [...] csak a jogorvoslat fogalmának teljes felhígításán alapulhat.”⁶¹

3. Ezzel ellentétes – és szerintem is helyes – nézetet foglalt el **Szamel** Lajos már 1957-ben kiadott munkájában. Leszögezte: „[A]z államigazgatási aktus bírósághoz való megtámadása államigazgatási jogorvoslat tekintet nélkül elnevezésére, valamint a tárgyban folyó eljárás peres vagy nemperes voltára.”⁶² Hiszen annak ellenére, hogy az államigazgatási hatóság határozata ellen benyújtott kereset csak feltételesen devolutív hatályú, mégiscsak átszármaztathatja az elbírálás jogát egy, a közigazgatáson kívüli szervre; a cél mindenesetre az, hogy a bíróság ítéletével pótolja a hibás aktust. A *jogorvoslathoz való jog* alatt ugyanis az érdekeltnek azt az igényét értjük, hogy a hatóság az aktus hibás voltát vizsgálja meg és afelől döntsön, azaz jogot arra, hogy az általa „hibásnak tartott aktus semmisségének megállapítását, kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog- vagy érdeksérelem elhárítása végett” kérje. A jogorvoslathoz való jog tehát a jogorvoslati kérelem benyújtásához való jogot öleli fel, a kérelem rendeltetése

⁶⁰ TOLDI (1988): *i. m.*, 135.

⁶¹ NÉVAI (1958): *i. m.*, 44.

⁶² SZAMEL (1957): *i. m.*, 200.

pedig az, hogy általa az érintett az őt ért valós vagy vélt sérelem felől újabb döntést provokálhasson.⁶³ E jellemvonásokat nem változtatja meg az a körülmény, hogy a határozatot hozó szerv a bírói eljárásban maga is féllé válik, és hogy a bírói felülvizsgálat klasszikus formája esetén az eljárás megindítására szolgáló eszköz a kereset. Ez esetben tehát a fent értelmezett jogorvoslati jog azzal a joggal párosul, hogy azt az érintett a bírósághoz intézett kereset formájában érvényesítheti, amely az államigazgatási szervhez viszonyítva jogorvoslati kérelem, annak valamennyi következményével, a bírósághoz viszonyítva pedig kereset.⁶⁴ A keresetnek a rendes polgári perrendtartásba illesztett volta természetesen magával hozta azt, hogy más jogorvoslati kérelmekhez képest specifikumok is felmerültek. Így a jogorvoslati kérelemnek ki kell terjednie a sérelmesnek tartott jogszabálysértés megjelölésére, illetve hogy a kérelemben foglalt jogszabálysértéshez a bíróság, a *iudex ne eat ultra petitum* elve alapján kötve volt.

⁶³ SZAMEL (1957): *i. m.*, 199.; SZAMEL (1978): *i. m.*, I. 219.

⁶⁴ SZAMEL (1957): *i. m.*, 200.; SZAMEL (1978): *i. m.*, I. 219.

6. A BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLAT KORLÁTOZOTTSÁGA

1. Láttuk, hogy mind a polgári eljárásjog, mind az államigazgatási jog tudománya milyen **aprólékosan osztályozta** az egyes bírói felülvizsgálati formákat. Jelentőségüket, mint láttuk, fokozta, hogy bár felülvizsgálat-típusokban bővelkedett a magyar jog, a bíróság elé (direkt) felülvizsgálatra vihető ügyek száma és jelentősége csekély volt. Szamel Lajos szerint a bírói utat egyes adó- és lakásügyek mellett csak olyan ügyekben engedték meg az 1957 utáni jogszabályok, amelyekben „a dolog természeténél fogva államigazgatási ügyforgalom nincsen vagy pedig a hatóság jogsértő döntése ritkaságszámba megy”.⁶⁵ Nem sokat változott a helyzet az *Áe.-novella* után sem. A törvény új szabálya igen hangzatos volt: „Jogszabálysértés miatt az ügyfél a bíróságtól – a Minisztertanács rendeletében meghatározott körben – az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérheti, ha a határozat az ügyfélnek az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, illetőleg az ügyfélre ilyen köteletséget állapít meg” [Áe. 72. § (1) bekezdés]. A törvény felhatalmazásán nyugvó MT rendelet – amely önmagában véve megdöbbsentette a szakembereket azzal, hogy a törvény államigazgatási szerv kezébe tette le a bíróság előtt megtámadható államigazgatási ügyek felsorolásának jogát⁶⁶ – néhány vonatkozásban bővítette a bíróság előtti felülvizsgálat lehetőségét. A hatáskörbővítés szinte *észlelhetetlen ügyszaporulatot* idézett elő a bíróságokon: az 1982–83-as bírósági statisztika szerint országosan (!) 105-tel több

⁶⁵ SZAMEL (1978): *i. m.*, II. 305.

⁶⁶ KILÉNYI Géza egyenesen „Waterloo-hangulatról” beszélt az *Áe.-novella* és az MT rendelet hatálybalépése közötti időben. Lásd KILÉNYI (1981): *i. m.*, 667.

volt a bírósági felülvizsgálati ügy.⁶⁷ Egyébként az államigazgatási perek száma évek alatt sem haladta meg az éves permennyiség 2%-át, általában 1–2% között mozgott.⁶⁸ Nehéz megérteni, miként mondhatta azt az előbb említett szerző, hogy a magyar taxatív rendszer viszonylag jelentős körben teszi lehetővé a bírói felülvizsgálatot. Nyilván ennek igazolására idézte, hogy az érintettek a perrel támadható államigazgatási ügyek 9/10 részét nem perelik be. Ebben én inkább a Szamel által tett megállapítás alátámasztását látom.

2. Hogy miért tartotta a magyar jogrendszer ilyen **alacsony** a bírói ellenőrzés lehetőségét, annak indokait *Kilényi Géza* viszonylagos teljességgel összefoglalta, később mások is ezt az összefoglalást tekintették mérvadónak. Ezen összefoglalásában hangsúlyozta a bírói felülvizsgálat mellett szóló érveket.

Kilényi Géza érvei a bírói felülvizsgálat mellett:

- a) A bírói felülvizsgálat az érdemi döntést kiveszi a közigazgatás kezéből, és végső soron pártatlan, független, csak a törvénynek alávetett szervre bízza. (Szemben például az ügyészi óvással, amelyet az érintett közigazgatási szervek bírálnak el.)
- b) A közigazgatás jellegénél fogva eredményorientált tevékenység, így mindig fennáll annak a veszélye, hogy az eredmény elérésére való koncentráció háttérbe szorítja a törvényességet.
- c) A közigazgatási szerv nem lehet pártatlan, vagy pártatlansága legalábbis aggályos. Ez a helyzet különösen akkor, ha a közigazgatási szerv önmaga vagy társszerve, intézménye számára állapít meg jogot vagy kötelezettséget.
- d) A közigazgatásban érvényesülő hierarchikus viszonyok miatt a felettes szervtől származó helytelen jogszabály-értelmezés (minisztériumi irányelv, elvi állásfoglalás, körlevél) gyakorlatilag az egész jogalkalmazó szervezetet meghatározott irányba

⁶⁷ NIGRINY Elemér (1985): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közöny*, 40. évf. 2. sz. 52.

⁶⁸ NÉVAI (1987): *i. m.*, 106.

tereli, amelytől sem az ügyészi óvás révén, sem az államigazgatási jogorvoslatok révén nem lehet eltérni. Ezeknek „rejtett” törvénysértéseknek e jellegét csak a bírósági kontroll tárja fel. Hogy ez mennyire volt valós veszély, azt az Alkotmánybíróságnak bőven a rendszerváltozás utáni határozata is mutatta.⁶⁹

- e) A szükségképpen gyors és egyszerűbb közigazgatási eljáráshoz képest a kontradiktórius eljárási formák, a tárgyalás, a nyilvánosság és a társasbíráskodás az ügyfél számára több garanciát jelent, és gyakorlatilag kizárja az illetéktelen befolyásolást.
- f) A közigazgatási jogorvoslatok esetében az ügyfél szociológiai értelemben ki van szolgáltatva a közigazgatási hatóságnak, hiszen azt illeti meg a döntési jogkör, ő rendelkezik kényszereszközökkel, addig a bíróság előtt az ügyfél és a hatóság egyaránt peres féllé válik, tehát mellérendeltségi pozícióba kerül.

A bírói *felülvizsgálattal kapcsolatos* – inkább csak gyakorlati megfontolásokon alapuló – *ellenérveket* Kilényi így csoportosította.

- a) Az államigazgatási per lassú, és indokolatlanul elnyújtja az eljárást.
- b) Nem biztosított az elvi irányítás operativitása, a Legfelsőbb Bíróság nemegyszer több év múlva reagált a vitás jogszabályértelmezési kérdésekre.
- c) A legklasszikusabb ellenérv szerint a bírák nem rendelkeznek a szükséges államigazgatási jogi szakismeretekkel.
- d) A bíróság nem képes rá, hogy elviselje a megnövekvő munkaterhet.

⁶⁹ Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata megállapította, hogy „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott miniszteriumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes”. (ABH 1992, 275.) Az Alkotmánybíróság meg is határozta az alkalmazható jogkövetkezményt: „[A]z informális jogértelmezés kiadása alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik, annak semmiféle jogi kötelező ereje nincs.”

- e) Az államigazgatási ügyintézés törvényességi színvonala kielégítő, a belső törvényességi garanciák hatékonyak, a törvényt sértések száma nem emelkedik, nincs tehát indok és szükség a bírósági felülvizsgálat mint külső törvényességi garancia szerepének erősítésére.
- f) Emellett – így Kilényi – vannak, akik szerint mivel a tanács-törvény értelmében a tanácsok és szerveik a nép hatalmát megvalósító szocialista állam szervei, politikailag megengedhetetlen bizalmatlanság volna e szervekkel szemben a bírói kontroll szélesítése, mivel olyan látszatot keltene, mintha kizárólag a bíróságoktól lehetne törvényes döntést elvárni.⁷⁰

3. A szocialista modellt is számos **továbbfejlesztésre** irányuló elképzelés, **reformjavaslat** érintette, ezek azonban nem valósultak meg. Érdekesebb ebből a szempontból az, hogy a rendszerváltozás előkészítésekor, de még a szocialista jog időszakában megalkotott *alkotmánykoncepciók* vajon mit mondtak a közigazgatási bíráskodásról. Mielőtt ennek rövid ismertetésére sor kerül, hadd szemléltessem a változások iránti igényt a szocialista modellen belül született megállapításokkal: „A szocialista viszonylatban [...] kettősség érzékelhető. Keresik a bírói értékű jogvédelmet és egyben a hatékony közigazgatás optimális megoldását. Magyarországon az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele jelentős előremutató lépés volt. De az nem volt és jelenleg sem problémamentes. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetősége bár bővült, a folyamat azonban nem tekinthető lezártnak. *Nem tekinthető kialakultnak az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának ez idő szerinti szervezeti rendje, fórumrendszere és az eljárás szabályozása sem.* Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata nem polgári per. Az államigazgatási határozatok felülvizsgálatához egyszerűbb, gyorsabb, hatékonyabb szervezeti

⁷⁰ KILÉNYI (1981): *i. m.*, 654.

rendre és eljárásra lenne szükség. A bírói út jelenlegi jelentős fékező hatása csak ily módon küszöbölhető ki.⁷¹

E megállapítások abban az évben jelentek meg, amikor elkészült a közigazgatási bírászkodás szélesebb körű kiterjesztésére vonatkozó törvénytervezet. Később ez a törvénytervezet vált a rendszerváltás utáni évtizedek bírói felülvizsgálati rendszerét alapjaiban meghatározó jogszabállyá, ebből lett az 1991. évi XXVI. törvény.⁷² A tervezet fenntartotta a bírói felülvizsgálat terén a rendes bíróságok hatáskörét. Ebben a rendkívül fontos, elvi jelentőségű kérdésben *semmilyen* (nemhogy a történeti modell megalkotása előtti vitához hasonlítható jellegű) nyilvános vagy szakirodalmi vita nem zajlott le a közigazgatási bírászkodás kiterjesztése *előtt*, a szakirodalom a törvény megszületése után vitatta meg (*post festa*) e kérdéskört. A „szocialista” jogtudomány ugyanakkor készen állt már, mondhatni évtizedek óta a bírói felülvizsgálat magyar népköztársaságbeli módozatának megváltoztatására irányuló megalapozott javaslataival. Nemcsak a felülvizsgálat alá vonható ügyek körének kibővítését sürgették, hanem az elvi problémákat is érzékenyen felvetették.

4. A bírói felülvizsgálattal kapcsolatos problémakör kulcskérdése a szocialista jog időszakában is a közigazgatási bírászkodás **szervezeti rendszerében** rejlett. A rendszer azon a feltevésen alapult, hogy a „közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának a rendes bíróságok rendszerében kell megvalósulnia, továbbá hogy a legteljesebben e rendszerben realizálhatók az igazságszolgáltatáshoz nélkülözhetetlen általános feltételek. (Függetlenség, tárgyalási elv stb.)”⁷³ Ennek a feltevésnek a téves voltát erre az időszakra már az is cáfolta, hogy a közigazgatással tudományos szinten foglalkozó kutatások eredményeként az Áe. 1981-es reformja során megfogalmazódott az a javaslat, amely

⁷¹ TOLDI (1988): *i. m.*, 136. [kiemelések tőlem]

⁷² Vesd össze PETRIK Ferenc (1993): A közigazgatási bírászkodás aktuális kérdései. *Bírák Lapja*, 3. évf. 2. sz. 81.

⁷³ TOLDI (1988): *i. m.*, 137.

külön közigazgatási bíróságok létrehozását tartalmazta, regionális jelleggel.⁷⁴ Ugyanez az elképzelés jelent meg a közigazgatás törvényességének vizsgálata tárgykerében *A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata című országos szintű kutatási főirány* programirodájának összefoglaló jelentésében.⁷⁵ Az MTA Államtudományi Kutatások programirodája által végzett teljes körű elemzés szintén a külön közigazgatási bírászkodás megszervezése mellett érvelt.⁷⁶

Ismételten rá kell mutatni, hogy a közigazgatási bírászkodás szervezeti problematikája sem a hatásköri kérdéstől, sem pedig a közigazgatás mint tevékenység, a közigazgatási jogalkalmazás (és annak különböző formái), illetve a bírói tevékenység közötti különbségektől, azok hatásaitól nem választható el. A szocialista rendszert illetően is ebben a kérdésben volt felismerhető „a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát illetően a **problémák gyökere**. Nevezetesen a rendes bíróság és a közigazgatás között célbeli, szervezeti és működési – eljárási – különbségek vannak. Ezek közül a célbeli és működési különbség a jelentős. [...] A közigazgatási tevékenység szabályként a köz érdekében jövőbeni célok megvalósítására irányul. [...] Tevékenységüket elvileg mindig a közérdek determinálja. Az államigazgatás tehát egészében aktív, előrelátó, jövőbeható, életviszonyt formáló tevékenység. Az államigazgatási tevékenységnek ez a sajátossága szükségképpen következik abból, hogy az, tudniillik a közigazgatás, a népképviselői testület működéséhez, elsődleges céljaik és feladataik megvalósításához közvetlenül kapcsolódik. Ezzel szemben a bíróságok tevékenysége szabályként múltbeli felrható magatartás vagy bekövetkezett vitás jogi helyzet megállapítására és következményei rendezésére irányul. Ez a jogrend védelmére meghatározott formában végzett speciális tevékenység. [...] A közigazgatás céljait az állampolgárok egyedi ügyei

⁷⁴ KILÉNYI (1981): *i. m.*, 665.

⁷⁵ *A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata című országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január – 1985. december)* (1986). Budapest, A Főirány Programirodája. 100.

⁷⁶ BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988): *i. m.*, 77–81.

jelentős részében sem lehet kategorikus normákkal megvalósítani. E viszonylatban is jelentős szerepe van a közigazgatási szervek mérlegelési jogosultságának. Ez a jogosultság mind az eljárás tárgyát képező ügy alap-, mind pedig a járulékos kérdéseiben vagy mind a kettőben is megnyilvánulhat. (Qualitatív és kvantitatív mérlegelés.) [...] A bíróságok ítélkező tevékenységének tartalma jogilag meghatározottabb. A politikai célszerűségi elem jelentősége lényegesen kisebb, de ott is jelen van. [...] Ha a rendes bíróság és a közigazgatás jelenkori célbeli, szervezeti, működési sajátosságait egybevetjük, nyilvánvaló a két szervezetrendszer közötti minőségi különbség. Ugyancsak nyilvánvaló, hogy a rendes bíróság felhatalmazása közigazgatási határozatok felülvizsgálatára problémákkal terhelt.”⁷⁷

5. A **szocialista államban** tehát az államigazgatási szervek tevékenységében a törvényesség megtartásának és a jogos érdekek védelmének biztosítékait elsősorban és alapvetően az államigazgatási **szervek rendszerén belül** építették ki és fejlesztették, mert az **akkori felfogás** szerint az államigazgatási tevékenységben a szükséges hatékonyságot, a törvényességet, különösen pedig a jogos érdek védelmét az államigazgatási szervek rendszerén kívül működő rendes bíróság révén a tevékenység arányai, sokrétűsége és sajátosságai folytán nem lehet kielégítően biztosítani. Így a magyar szocialista államban az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele a törvényesség megtartásának **csupán egyik eszköze volt**.⁷⁸

Egyértelmű kimunkálást nyert az akkori szocialista jogtudományban, hogy a bírósági felülvizsgálat alapvetően **a szubjektív jogvédelmet**, vagyis a döntéssel érintett személy jogainak a védelmét kell, hogy biztosítsa. Mivel a szocialista alkotmány és alkotmányjog (államjog) az **államhatalmak megosztását elvette** (hiszen

⁷⁷ TOLDI (1988): *i. m.*, 137.

⁷⁸ RÁCZ Attila szerint a közigazgatásban előforduló törvénytértések kiküszöbölésének garanciáit mindenekelőtt a közigazgatásban kell megteremteni, egyrészt azért, mert a törvényesség követelménye magában foglalja a törvénytértés kijavításának kötelezettségét, másrészt azért is, mert olcsóbb és gyorsabb. RÁCZ (1990): *i. m.*, 169.

az ellenkezőjén, az államhatalom egységének elvén nyugodott), sem ez, sem pedig a jogállamiság nem szolgálhatott az intézmény tudományos megalapozásául. A bírósági felülvizsgálat elméleti és ideológiai alapját és indokoltságát a **törvényesség** elve, illetve annak a közigazgatási eljárásban való érvényesülése jelentette. 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. A szocialista időszak végéig, sőt azt meghaladóan (szinte egészen az Alaptörvény hetedik módosításáig) megmaradt a ragaszkodás az **egységes és nem osztható** igazságszolgáltatás iránt. A különbírósággal a **szocialista jog elvi alapokon állt** szemben:

„A közigazgatási bírászkodás meghatározója azonban nem a tárgy, hanem **a sajátos szervezet**, a rendes bíróságokétól elkülönítve létrehozott közigazgatási bíróság. [...] A közigazgatási bírászkodás 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.**”⁷⁹

⁷⁹ SZAMEL (1957): *i. m.*, 201–202.

7. A RENDSZERVÁLTOZÁS ELŐTTI ALKOTMÁNYKONCEPCIÓK NYOMOKBAN KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOKAT TARTALMAZTAK

Az alábbiakban olyan alkotmánykoncepciókat tekintünk át, amelyek időben még a jogállamba történő **békés átmenet előtt**, azaz a szocialista (népköztársasági) alkotmány alatt születtek, de már a leendő új államberendezkedés alapjait teremthették volna meg. Igen tanulságos az, hogy mennyire nem „érdekelte” ezeket a tervezeteket (a készítőiket) a közigazgatási bírászkodás. Mint már említettem, az alkotmányban való szabályozást meglehetősen korán, az Et. megalkotásával egy időben felvetette Szamel Lajos,⁸⁰ sajnos 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, amely lehetővé tette, hogy az állampolgár bírói védelemmel élhessen a törvénysértő, hatáskört túllépő, jogot sértő közigazgatási cselekménnyel szemben.⁸¹ A bírói felülvizsgálatot szabályozó külön törvényt 1987-ben alkották meg.⁸²

⁸⁰ SZAMEL (1957): *i. m.*, 185., 211.

⁸¹ A szovjet alkotmány szövegéből egyértelmű, hogy az a közhatalmat gyakorló tisztségviselők és nem a szervek elleni keresetindítás jogáról rendelkezett: „A tisztségviselők a törvénysértő, hatáskörüket túllépő, s az állampolgárok jogait csorbító cselekedeteik miatt a törvény által előírt módon beperelhetők a bíróságnál” – 58. cikkely második mondata. Ehhez járult még a tisztségviselők kárfelelősségét rögzítő 58. cikkely harmadik mondata: „A SZSZKSZ állampolgárainak joguk van megtéríttetni azt a kárt, melyet állami, társadalmi szervezetek, valamint szolgálati teendőiket végző tisztségviselők okoztak törvénytelen cselekedeteikkel.” *A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye)* (1977). Budapest, Szikra Lapnyomda. 22–23.

⁸² TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bírászkodás?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 32.; RÁCZ (1990): *i. m.*, 176.

Az európai alkotmányokban a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésére vonatkozó szabályozás gazdag tárháza kínálkozott. Az 1989-es alkotmánymódosítás előtti két szabályozási koncepció [A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30., a továbbiakban: Koncepció I.,⁸³ Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30.,⁸⁴ a továbbiakban: Koncepció II.] a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzése kérdésével az említés – jóindulattal azt is mondhatjuk, hogy az evidencia – szintjén foglalkozott. A Koncepció I. a 8.3. pont alatt (Az Alkotmánybíróság eljárása) említette, az alkotmányjogi panasz lehetséges megoldásai, feltételei között, „hogy az állampolgár [...] csak a közigazgatási bíróság által már jogerősen lezárt ügyben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mert a döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányellenesnek minősíthető.”

A Koncepció I. Ügyészségről szóló 11. alfejezete is evidenciaként kezelte a közigazgatási bíráskodás bevezetését, amikor rögzítette, hogy „[a]z államigazgatási jogalkalmazás törvényessége feletti kontroll (legyen az akár ügyészi, akár bírói kontroll) elsősorban a jogorvoslati szerepben jelentkezik. A közigazgatási bíráskodás bevezetésével felvillannak azok az előnyök, amelyek a bírói felülvizsgálat mellett szólnak: az érdemi döntés törvényességi értékelésének kiemelése a közigazgatásból; a kontradiktórius eljárás, a bírói függetlenség garanciái az objektív elbírálásra stb.”⁸⁵ A Koncepció I. **az ügyészi felügyelet** megtartásának lehetséges változatai elemzése során említette „a köz-

⁸³ *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója.* (1988. november 30.) Budapest, Igazságügyi Minisztérium; továbbá: KILÉNYI Géza szerk. (1991c): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai* (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990). Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.

⁸⁴ *Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei* (1989. január 30.) Budapest, Igazságügyi Minisztérium. Géppel írt tiszttázt fénymásolata. Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. kötet 409–439. In KILÉNYI (1991c): *i. m.*

⁸⁵ *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának...* (1988. november 30.). *i. m.*, 66.

igazgatási bíraskodás szélesítését”, illetve „a közigazgatási bíraskodás és az ügyészi aktusfelügyelet sajátos kombinációját”. Az ügyészi felügyelet megszüntetését jelentő másik változat már „a közigazgatási bíróság működéséről” tesz említést (mint amely a jogalkotás felett örökdő Alkotmánybíróság tevékenysége mellett elegendőnek látszik a közigazgatás törvényességének biztosítására). A Konceptió I. részletesen rendelkezett az önkormányzati jogok védelméről (a 12.6. pont alatt), amelyek között rögzítette, hogy „a jelentősen bővülő bírósági út lehetőségeit az Alkotmány nyissa meg az önkormányzati jogok védelme terén is”, méghozzá azért, hogy „[a]z önkormányzat a bírósághoz (közigazgatási bírósághoz) fordulhasson a felügyeleti hatóságok jogszerűtlen intézkedései ellen”. A Konceptió I. emellett a tanácsi választások alapelvei (13.3. pont) között említette még a közigazgatási bíróságot, a tanácstagi választások során lehetséges mandátumvizsgálati szabályok között, mint az egyik lehetséges megoldást.⁸⁶

A Konceptió II. hasonló témakörök (ügyészi felügyelet, önkormányzati jogok védelme, tanácsi választások) között utalt a közigazgatási bíróságra (vagy bíraskodásra), de emellett az egyik lényeges kérdéskört, a bírósági szervezeten belüli viszonyát is tisztázza. A közigazgatási bíraskodásnak **a bírósági szervezetre gyakorolt** alapvető hatását elismerve a 11.1. pontban rögzítette, hogy „[a] bírósági szervezet kialakítása *attól függ*, hogy a közigazgatási bíraskodás, a munkaügyi és a katonai bíraskodás hogyan épül be az igazságszolgáltatás rendszerébe, illetve hogy a büntető eljárásjog és a polgári eljárásjog milyen jogorvoslati rendszert állapít meg”.⁸⁷ A Konceptió II. az **igazságszolgáltatás egységességének** elvéből indult ki, ezért főszabályként különbíróságok létesítését nem irányozta elő, „a sajátos közjogi

⁸⁶ „b) a mandátum érvényességéről a tanácstestület dönt, de jogorvoslatnak lenne helye az Alkotmánybírósághoz, esetleg a közigazgatási bírósághoz.” *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának...* (1988. november 30.). i. m., 82.

⁸⁷ *Magyarország Alkotmányának...* (1989. január 30.). i. m., 52. [kiemelés tőlem]

funkcióval rendelkező Alkotmánybíróság kivételével”.⁸⁸ Ennek megfelelően a Konceptió II. szerint „a közigazgatási bíráskodást a „rendes” bírósági szervezeten belül kell létrehozni”.⁸⁹

A leglényegesebb kérdéskörrel, a **közigazgatási bíróságok hatásköréről**, vagyis hogy milyen közigazgatási döntések ellen vehető igénybe, és a bíróságok milyen döntési jogkörrel lesznek felruházva, ez a koncepció sem tartalmazott szisztematikus elképzeléseket. A tanácsi választásokra vonatkozó elképzelések között (13.1. pont) a Konceptió II. is rögzítette, hogy a mandátumvizsgálat szabályozása kétféle módon lehetséges, és ennek egyik módja, amikor „a mandátum érvényességéről a tanácstestület dönt, de jogorvoslatnak lenne helye az Alkotmánybírósághoz, esetleg a közigazgatási bírósághoz”.⁹⁰ (A Konceptió készítői a második változatot javasolták, a közigazgatási bírósághoz fordulás jogának biztosításával.) Az önkormányzati jogok bírósági védelméről rendelkező 13.6. pont tartalmazta az önkormányzat bírósághoz (közigazgatási bírósághoz) fordulási jogát a felügyeleti hatóságok jogszerűtlen intézkedései ellen. A Konceptió II.-höz csatolt **Függelékek** között, az ügyészi szervezet önállóságáról szóló pontban említi a „közigazgatási bíróságot”, mint ami elé „oda kell vinni az ügyeket”, mert hivatalból nem járhat el, illetve a törvényhozási tárgyak felsorolásában (3. függelék) szerepel a büntető-, a polgári és közigazgatási bírósági eljárás, továbbá a szabálysértési eljárás. Kérdéses, hogy ebben a külön felsorolásban mennyi tudatosság fedezhető fel, mindenestre leszögezhető, hogy a Konceptió II. készítői a **közigazgatási bírósági eljárást** mind a polgári bírósági eljárástól, mind a (következő pontban szereplő) államigazgatási eljárástól különállónak tartották.

⁸⁸ *Magyarország Alkotmányának...* (1989. január 30.). i. m., 52. Hozzátevé, hogy amennyiben „létesítésük mégis szükséges, tevékenységük a lehető legszűkebb körben érvényesüljön”.

⁸⁹ *Magyarország Alkotmányának...* (1989. január 30.). i. m., 53.

⁹⁰ *Magyarország Alkotmányának...* (1989. január 30.). i. m., 65.

A közigazgatási bírászkodás kérdése a Konceptiókban való egyértelmű említése mellett azonban **nem került bele** az alkotmánymódosító törvény első (a minisztertanács által készített) **tervezetébe**⁹¹ és a háromoldalú politikai tárgyalások ideje alatt született további tervezetekbe vagy javaslatokba, így az igazságügyi miniszter által előterjesztett alkotmánymódosító törvényjavaslatba⁹² sem. Az előterjesztett javaslat szerinti új 50. § (2) bekezdés a bírák függetlenségét rögzítő, későbbi (3) bekezdés volt. A közigazgatási bírászkodásnak az **alkotmánytervezetek szintjén történő hanyagolása** amiatt érdekes, mert az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiszélesítése érdekében számos szakmai tervezet és javaslat készült el még a nyolcvanas években.⁹³

A fentiek alapján a következőket állapíthatjuk meg.

- Az 1980-as és 90-es évek fordulóján az új alkotmány előkészítése során a közigazgatási határozatok feletti bírászkodás az alkotmánybírászkodáshoz képest jóval **szerényebb** súlyt kapott.
- Az új alkotmányhoz készített koncepciók a közigazgatási (államigazgatási) jogalkalmazás törvényessége feletti, alapvetően **jogorvoslati** jellegű garanciaként tekintettek rá,
 - az alkotmányozás során **nem** számoltak a **külön** közigazgatási bíróság fel- (vagy vissza-) állításával,
 - a közigazgatási bírászkodás hatáskörét olyan, a „hagyományos” közigazgatási jogalkalmazáson túli közjogi területekre is megállapíthatónak tartották, mint a helyi **választások** feletti bírászkodás,

⁹¹ Törvénytervezet az alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. *Magyar Hírlap*, 1989. május 10., valamint Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

⁹² *Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról (1989. szeptember 22.)*. Igazságügyi Minisztérium. MOL P. 2117. 11. doboz, 281. i. sz.; Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 251–300. jelzetű kötet.

⁹³ Lásd például NIGRINY (1984b): *i. m.*, 8.; BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988): *i. m.*; *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei, i. m.*; *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése* (1988), *i. m.*, 78–136.

- egyértelműen „közigazgatási” bírósági feladatnak tekintették a helyi önkormányzatok bírósági jogvédelmének biztosítását.

Az, hogy a Koncepciók nem foglalkoztak a kérdéskörrel megfelelő szinten, nem csak utólag tűnik fel. A **korabeli** értékelés szerint mindenképpen tisztázni kellett volna, hogy melyik bírósági fokozathoz utalná a közigazgatási bíráskodást az új alkotmány, és mindenképpen át kell térni a bírósági felülvizsgálat alá tartozó közigazgatási ügyfajták általános definícióval történő meghatározására, amelyet az alkotmány nem bízhat „alkotmányos megalapozás nélkül közönséges törvényre”.⁹⁴ Szintén magában az alkotmányi szabályban kellene rögzíteni azt, hogy a bíróságot alapesetben megillető megsemmisítő hatáskör mellett mikor és milyen feltételekkel lehetne jogosult a bíró a törvénysértő közigazgatási határozat megváltoztatására is.⁹⁵

⁹⁴ TAKÁCS Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny*, 44. évf. 9. sz. 443–455., 454.

⁹⁵ Például ha a közigazgatási szerv döntését ismételten megtámadják a bíróság előtt. Lásd TAKÁCS (1989): *i. m.*, 455., valamint BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988): *i. m.*, 85.

**III.
A BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLAT
MAGYARORSZÁGON AZ ALAPTÖRVÉNY
ELŐTT (1989–2012); A KÖZIGAZGATÁSI
BÍRÁSKODÁS POSZTSZOCIALISTA
KORSZAKA**

1. BEVEZETÉS

Amikor a közjogi rendszerváltoztatás és az új alkotmány, Magyarország Alaptörvényének hatálybalépése közötti időszak magyar közigazgatási bíráskodását vizsgáljuk, jellemzőinek, jelentősebb változásainak elemzését végezzük, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy **ez sem egy homogén korszak**. Mivel ez a kötet nem elsősorban krónikát ír, hanem rendszerelemzést, szabályozás- és értelmezéstörténetet, a következő fejezetekben sem feltétlenül követik majd egymást kronologikus sorrendben az események, értékelések. A Harmadik rész címe nem véletlenül nem közigazgatási bíráskodásról, hanem **bírói felülvizsgálatról** szól. Az 1989-es alkotmánymódosító törvény a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megteremtése érdekében iktatta be az Alkotmányba az 50. § (2) bekezdést. Az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozata nyomán megalkotott, a közigazgatási bíráskodás kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény lényegében az új alkotmányos szabályok végrehajtását szolgálta, de saját rendelkezést alig, szinte csak módosító szabályokat tartalmazott, miközben a **szabályozás filozófiáját, rendszerét érintetlenül** hagyta. Ebben a részben tehát az alkotmánymódosítással és az 1991. évi törvénnyel (a Kbt.-vel) bevezetett bíráskodási rendszert vizsgáljuk meg alaposan.

2. FOGALMI KÉRDÉSEK ÉS FŐBB KIHÍVÁSOK

1. A magyar közigazgatási bírászkodás 1897 és 1949 között megvalósult rendje és a szocialista jog időszakában bevezetett „államigazgatási határozat bírósági megtámadása”, majd „bírósági felülvizsgálata” között – mint láthatuk – **lényeges különbségek** mutatkoztak, bár a közigazgatási bírászkodás kifejezés a szocialista időszak szakirodalmában is megjelent már.¹ Kérdés, hogy a fogalmi megközelítés szintjén is fennáll-e az eltérés, más állami funkciót vagy szervezeti megoldást takar-e a két fogalom. A különböző történeti korszakokból az alábbiakban néhány meghatározás a közigazgatási bírászkodásról:

- „A közigazgatási bírászkodás a közigazgatási hatóságok eljárásának bírói eljárás útján való ellenőrzése.” (1903)²
- „A közigazgatási bírászkodás az államnak azon funkciója, melynek hivatása a közigazgatási intézkedések jogszerűségét a bírói módszer segítségével biztosítani, illetve a közigazgatási hatóságok jogellenes tényei által okozható sérelmeket közjogi per útján orvosolni.” (1908)³
- „[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 nyilvánjogi [közjogi] alanyi jogoknak a közigazgatási intézkedések által okozott sérelmeit független bíróság peres eljárás útján orvosolja.” (1926)⁴

¹ NIGRINY (1984a): *i. m.*, 266.

² Királyi közigazgatási bíróság. *Magyar Jogi Lexikon* (1903). Budapest, Pallas. 823. A szócikk szerzője: REICHARD Zsigmond.

³ BoÉR Elek (1908): *Magyar közigazgatási jog*. Általános rész. Kolozsvár, Stief Jenő és Társa. 124.

⁴ TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, szerzői kiadás. 190.

- „A közigazgatási bíráskodás a *jogállam követelménye*. [...] [A]zt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt *független*, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok.”⁵
- „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)⁶
- „A közigazgatás bírói felülvizsgálata [...] materiális értelemben a közigazgatási bíráskodást jelenti [...]. A szó valódi értelmében vett közigazgatási bíráskodásról csak akkor beszélhetünk, ha elvileg a közigazgatás *egészére* kiterjed a bírói felülvizsgálat joga.” (1989)⁷

Az idézett meghatározások a közigazgatási bíráskodást **funkcionális kérdésként**⁸ kezelik, illetve annak tartalmi, materiális oldalával foglalkoznak. Miközben tény, hogy az európai államok döntő többsége a bírósági szervezet valamelyik fokán a rendes bíróságoktól különálló

⁵ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda. 624–625.

⁶ SZAMEL (1957): *i. m.*, 201–202.

⁷ TAKÁCS (1989): *i. m.*, 453. [kiemelés az eredetiben]

⁸ A közigazgatási bíráskodás „egy olyan funkció, melyet független végrehajtó szervek, ezek a bíróságok, közigazgatási ügyekkel összefüggésben, pontosabban közigazgatási aktusok felülvizsgálata céljából gyakorolnak”. MERKL, Adolf: *Verwaltungsrecht*. 375. Idézi: KOJA, Friedrich (1996): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. Wien, Manzsche. 832., hozzátéve, hogy a közigazgatási bíráskodás ugyanúgy, mint a bíráskodás, tulajdonképpen a törvényeknek független állami szervek útján történő végrehajtását jelenti, és ebben az értelemben az igazságszolgáltatás és nem a közigazgatás részét képezi. A kortárs jogállami magyar közigazgatási bíráskodás részletes német nyelvű elemzésére lásd: KÜPPER (2018): *i. m.*, 750–825.

„közigazgatási” bíróságokat szervezett,⁹ 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 bírósági felülvizsgálata, a közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjainak megteremtése mint cél valóban igazolható az 50. § (2) bekezdésének általános jellegű megfogalmazásával.

2. A vizsgált bő két évtized ugyanakkor **alapjaiban megőrizte a szocialista jogból** ismert rendszerjellemzőket. Több alkotmánybírósági határozat kellett ahhoz, hogy a korszak végére már inkább közigazgatási bírászkodásról beszélhessünk, mint még mindig „csak” bírósági felülvizgálatról. Az 1990-es évtized magyar közigazgatási bírászkodási rendszere sajnos sokban még az 1938-as szovjet össz-szövetségi törvénnyel bevezetett bírósági felügyelet („szugyébnij nadzor”)¹⁰ kései, sok-sok javára váló módosítást megélt változata. Azt kell megállapítani, hogy nem a szerves magyar történeti fejlődés vagy annak kissé félreértett eredménye az egységes bírósági rendszer és annak közigazgatási döntések feletti felülvizsgálati joga, hanem „a szocialista állam funkciói helyes felfogásának végső soron egyedül” megfelelő, „valamennyi fokozaton egységes igazságszolgáltatási szervezet” elvének a nem szocialista államban is túlélte érvényesülésének következménye.

Azaz, a korszak elejére jellemző magyar közigazgatási bírászkodás „szervezeti rendjét” és az azt vezérlő elveket illetően sokban hasonlított az 1957. évi IV. törvénnyel és az 1957. évi 58. tvr.-rel bevezetett bírói felülvizgálat (a határozat bíróság előtti megtámadása) rendszerére, az alapvető működési rendszerjellemzők a szocialista jogból megismert

⁹ Darák szerint tendenciaként figyelhető meg Európában a közigazgatási bíróságok önállósulása, és egyértelműen kisebbségben vannak azok az országok, ahol egyetlen szinten sem található önálló közigazgatási bíróság. DARÁK Péter (2007): *A magyar közigazgatási bírászkodás európai integrációja*. (PhD-értekezés) Kézirat, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája. 174–175.

¹⁰ Vesd össze ARADI Béla (1980): Az államigazgatási aktusok bírói revíziója az állami törvényességi ellenőrzés tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 35. évf. 4. sz. 211.

szabályokkal rokonították közigazgatási bíráskodásunkat az itt tárgyalt korszak első felében.

3. Az 1980-as évek végére, miközben az egyre terebélyesedő hatáskörű közigazgatás (a „gondviselő állam”) „mindinkább behatol az állampolgárok életviszonyaiba, a szubjektív jogvédelem rendszere megoldhatatlan feladatok elé állítja a közigazgatási bíróságokat, ezért a felülvizsgálati rendszerek el kell, hogy mozduljanak objektív irányban, mert az ennek kapcsán és ilyen alapon meghozott bírósági döntések – általános jellegüknél fogva – egyéni perek sokaságát iktathatják ki”.¹¹

A közigazgatási állam kifejlődésével párhuzamosan a fejlett államokban fokozatosan **csökkentették** a bírói ellenőrzés alól **kivett ügyek számát**, illetve körét, így a közigazgatási bíróságok ma már sok olyan ügyben rendelkeznek hatáskörrel, amelyek korábban ki voltak abból zárva. Ebbe a körbe vonhatók a szabályozó (normatív) aktusok, amelyek alól nem kivételek a belső aktusok sem (körlevelek, belső szabályzatok, felhívások), amelyeket olykor olyannak tekintenek, mint amik ténylegesen jogokat és kötelezettségeket hoznak létre.¹² A bírói ellenőrzés intenzívvé válását mutatja a diszkrecionális jogkörben meghozott döntések növekvő ellenőrzése, illetve a „jog általános elveinek” fokozott figyelembevétele a bírósági jogalkalmazó tevékenység során. A közigazgatás összetetté válása hatással van a bíróságok hatáskörére is, amely egyre több esetben terjed ki az ellenőrzött aktus megsemmisítésén túl annak megváltoztatására, módosítására, amihez hozzá-

¹¹ BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988): *i. m.*, 46.

¹² TRÓCSÁNYI (1992): *i. m.*, 18. Magyarországon a körlevelekkel, belső szabályozó aktusokkal kapcsolatban párhuzamos alkotmánybírói és közigazgatási bíráskodási gyakorlat alakult ki. A közigazgatási ügyekben ítélező bíróságok tartalmuk szerint ítélik meg ezen iratokat, és ha valóban kötelezettséget tartalmazó iratról van szó, még „átirat” elnevezés mellett is bírói felülvizsgálat alá engedték. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor határozottan lépett fel az egyébként hatáskörébe nem tartozó belső iratok, körlevelek útján történő igazgatás gyakorlata ellen. [Vesd össze 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275.]

járul még, hogy a bíróságok határozatainak végrehajtása nyomán nem tekintik lehetetlennek a közigazgatás kötelezését, bírságot sem.¹³

4. Komoly kihívássá vált szinte minden országban az **ügyhát-
ralék** növekedése, és ez várható volt a közigazgatási bíráskodás hazai kiterjesztésekor is. A bírói felülvizsgálat rendszere ugyanis, bármely alaptípusát vagy azok módosulását figyeljük, nem választható el bizonyos, a bírói eljárást jellemző jegyeiktől az ezek által nyújtott garanciák feladása nélkül. Ezek a bírói jogvédelem szempontjából mellőzhetetlen garanciális jellemzők pedig lehetlenné teszik azt, hogy az eljárás gyorsítása lépést tudjon tartani az ügyek számának növekedése által felfokozott követelményekkel.¹⁴ A közigazgatási aktusok egyre növekvő száma és köre, valamint a bírói felülvizsgálat növekvő értéke miatt egyre *többen veszik igénybe* ugyanis a közigazgatási peres utat, amely így magával hozza az ügyek *elhúzódását*. A lassúság pedig illuzórikussá teszi a bírói jogorvoslat lehetőségét olyan ügyekben, amelyek jellegüknél fogva sürgős döntést igényelnek.¹⁵ A jogállamiság megteremtésének évszázadában, a 19. században kialakult bírói eljárási formák és szervezeti megoldások egy része előregedett a 20. század vége felé. A közigazgatás új igazgatási és szervezeti eszközei, módszerei bevezetésével állandóan fejleszti szervezetét és munkamódszereit, folyamatosan átalakul, míg a bírói felülvizsgálat eszközrendszere, munkamódszere és szemlélete gyakran változatlan marad. Kérdéses volt a rendszerváltozás hajnalán, hogy a hagyományos törvényességi ellenőrzési funkció mennyiben képes lépést tartani az új szemléletű, gyakran a polgári jog eszközeit is szívesen alkalmazó közigazgatással szemben.

Előre látható volt, hogy a problémák nem oldhatók fel az ítélkezési tevékenységet végző bírák számának növelésével sem, az ugyanis csak egy bizonyos határig alkalmazható. A túlzott növekedés a bírói kar inf-

¹³ TRÓCSÁNYI (1992): *i. m.*, 18.

¹⁴ BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988): *i. m.*

¹⁵ TRÓCSÁNYI (1992): *i. m.*, 19.

lálódásával jár annak összes negatív következményével együtt. „Nem véletlen az, hogy a legtöbb bírát alkalmazó NSZK rendszerét jogász közigazgatásnak ezen belül a bírák kormányzatának jellemzik. A legtöbb európai polgári rendszert jellemzik az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának a mechanizmusát javító, azt célzó reformok és törekvések.”¹⁶

5. A fent leírt gyorsan változó közigazgatás ellenőrzése a Magyarország számára *mintát jelentő nyugat-európai országokban* felvetette annak kérdését, hogy a bírói függetlenség sérelme nélkül miképpen biztosítható a bírák **közigazgatási szakértelme**. Az ügyek elbírálásához ugyanis a jogszabályok ismeretén kívül a közigazgatás gyakorlatának ismerete is szükséges, amely azonban csak a közigazgatással meglévő közvetlen kapcsolatból szerezhető meg. Ugyanakkor ez a közvetlen kapcsolat mindig azzal a veszéllyel jár, hogy a bírói függetlenség ezáltal megsérül. A francia típusú közigazgatási bírósági rendszerrel kapcsolatos fenntartásoknak ez volt sokáig az egyik központi eleme. A magyar *történeti* modellben, mint láttuk, a társasbíráskodás következetes alkalmazása lehetővé tette, hogy valamennyi eljáró bírói tanácsban legyenek közigazgatási végzettségű és tapasztalattal rendelkező közigazgatási bírák. Igaz, történeti modellünkben csak egyetlen és a legmagasabb fokon szervezett Közigazgatási Bíróságunk volt, az évtizedeken át csak reformtervekben létező alsóbb fokú bíráskodás szintjén ugyanez a részvétel már nehezebben megoldhatónak tűnt. A 20. század vége felé haladva szintén gondot jelentett az, hogy a közigazgatási perekben minél könnyebbé tegyék az állampolgárok részvételét. Tapasztalatok szerint a közigazgatási perekben azok bonyolultsága miatt egyre inkább szükséges jogi szakértő igénybevétele az ügyfél oldaláról, sőt néhány rendszerben ez kötelező is lett. Ez a tény azonban a társadalom egyébként leginkább rászoruló rétegeit anyagi helyzetüknél fogva a bírósági felülvizsgálat rendszeréből *de facto* kiszorítja. Szintén idevonhatók azok

¹⁶ BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988): *i. m.*, 47.

a törekvések is, amelyek arra irányulnak, hogy a magyar megoldáshoz hasonlóan felépített rendszerben (például Spanyolország, Hollandia, de idevonható Nagy-Britannia is) szüntessék meg annak a kötelezettségét, hogy a bírói út igénybevételének feltétele a hierarchikus jogorvoslati eszközök kimerítése. Ez ugyanis terhet jelent az ügyfél számára. Általánosan tapasztalt gondot okoz a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatában a *specializáció* igénye. Ennek több formája alakult ki; így a szaktörvényszékek vagy az egységes bírósági rendszeren belüli szaktanácsok kialakítása.

6. Általános tapasztalattá vált, hogy a bírósági felülvizsgálati rendszer önmagában nem oldja meg **sem az objektív, sem a szubjektív** jogvédelmet, ezért az a közigazgatás törvényes működése biztosításában **nem abszolutizálható**. A közigazgatási bírák által gyakorolt (minden körülmények között is lényegében jogi) ellenőrzés a politikai és technikai kontrollt nem váltja ki, nem teszi feleslegessé.¹⁷ Emellett fenntartani és tökéletesíteni szükséges azokat az eszközöket, amelyek a jogvédelemnek nem bírósági eszközeiként a bírósági eszközöket kiegészítik. A bírósági felülvizsgálat akármilyen tökéletesített formájában sem tud a közigazgatási működésére jellemző dinamizmushoz teljes mértékben alkalmazkodni. Az „alapkérdés – azaz, hogy miért van szükség a közigazgatási aktusok felülvizsgálatára – megválaszolása nélkül rendszert kiépíteni nem lehet, másrészt pedig nem lehet a törvényes és társadalmi valóságtól elrugaszkodva tökéletes rendszert egy csapásra kiépíteni”.¹⁸

7. A közigazgatás mint szervezetnek, működésnek és szabályozottságnak (normativitásnak)¹⁹ összefüggő rendszerszerű jelenségegyüttese elemeiben és azok összefüggéseiben (összekapcsolódásában) is sokat változott a vizsgált korszakban, újabb és újabb kihívások elé állítva

¹⁷ MARTONYI János (1939): *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Pécs, Dunántúli Egyetemi Kiadó. 113.

¹⁸ BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988): *i. m.*, 49.

¹⁹ TAMÁS András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.

a közigazgatási működés törvényessége fölötti őröködés feladatát el-
látó bíróságokat és a jogalkotót is. A közigazgatási autonómiák száma
és a feladatellátásban betöltött bővülő szerepe növelte az ilyen típusú
jogviták számát, amelyek nehezen illeszthetők az egyedi ügyfelek ha-
tósági jogalkalmazási vitáira szabott eljárési és hatásköri szabályokba.
A közigazgatási jogviszonyokban fokozódó, szerződéses jellegű jogal-
kalmazás (a közigazgatás kontraktualizálódása)²⁰ pályázati vagy éppen
más alapú támogatások, szerződések, közterület-használati megállá-
podások vagy éppen jelentős összegű és jelentős időtartamú fejlesztési
szerződések formájában éppúgy fejlesztésre sarkallta a jogalkalmazót
és jogalkotót, mint az európai egyezményi jogra épülő emberi jogi bíró-
sági gyakorlat és az európai uniós bíróságok alkotta esetjog tanulságai.
Mindezek az állami szerepfelfogás jelentős változásával párhuzamosan
vagy talán éppen annak jeleként mutatkoztak, újfajta közigazgatási
jogfelfogást igényelve minden jogalkalmazói szinten.²¹

A folyamatos továbbfejlesztés igénye a közigazgatási bíráskodás
minden modelljét egyaránt jellemezte a kérdéses időszakban.

²⁰ ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* című (Budapest, Osiris) átfogó művében foglalkozik a posztmodernitás jelenségeivel és annak az államra gyakorolt hatásaival. A szerződési jogviszonyok erőteljesebb jelenlétét írja le a közigazgatás kontraktualizálódásaként. 18.

²¹ Lásd részletesebben: ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-
ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 21–60.

3. A KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK BÍRÓI ELLENŐRZÉSÉNEK ALKOTMÁNYOS HÁTTERE A POSZTSZOCIALISTA IDŐSZAKBAN

Jogállamban a közigazgatási működés bíróság általi kontrollja alkotmányos kérdés. Többszörösen is; *egyrészt* azért, mert a bírói működés alkotmányra tartozó ügy, *másrészt* azért, mert a közigazgatás feletti kontroll is, *harmadrészt*, mert a közigazgatási tevékenységek által érintettek (a külső jogalanyok) alapvető jogait érinti mindkét (mind a közigazgatási, mind a bírói) tevékenység. Az 1989–2012 között hatályban volt – többször és jelentősen módosított – magyar Alkotmány külön rendelkezést tartalmazott erről a kontrollról: **az 50. § (2) bekezdés** szerint a „közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi”. Ennek a szabálynak kiemelt jelentősége és hatása volt, vagy alapesetben kellett hogy legyen a közigazgatási jogra (és főként a közigazgatás számára való jogra) nézve. A következő fejezetben megvizsgáljuk, hogy valóban így van-e, az alábbiakban tehát egy, a közigazgatási bíráskodás számára kiemelkedően fontos **alkotmánymondattal részletes analízise** következik. Az elemzésbe bevont alkotmányos szabályok egy része az új Alaptörvényben is megjelenik, így az elemzésnek nemcsak korszakjellemző vagy jogtörténeti értelme van, hanem segíthet a hatályos alaptörvényi rendszer megértésében is.

3.1. A közigazgatási bíráskodás létrehozásának szándéka?

1. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének 2012-ig hatályos szövege az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 30. §-ával megállapított szöveg volt. Ez a szöveg 1989. október 23-a után változat-

lanul volt hatályban az Alkotmány hatályon kívül kerüléséig. Ez előtt az Alkotmány ezt vagy egy ehhez hasonló rendelkezést nem tartalmazott. Az Alkotmánynak korábban (az 1989. évi alkotmányreform előtt) is volt 50. § (2) bekezdése, ez a módosítás folytán a (3) bekezdés első mondata lett [„A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve.”]. Az 50. § (2) bekezdése tehát egy teljesen új, az Alkotmányba a jogállami alkotmány megteremtésére irányuló módosításkor beiktatott rendelkezés volt.

Az Alkotmánynak a bíróságokról szóló fejezetében elhelyezkedő rendelkezés nyelvi minimumra szorító, lakonikus kijelentése egyáltalán nem részletezi, hogy milyen jellegű vagy melyik bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult (köteles) elvégezni. Ez az egymondatos rendelkezés azt sem árulja el önmagában, hogy a bíróság általi „ellenőrzésnek” milyen hatása van a közigazgatási határozatra és a határozatban érintettek jogaira nézve. Az AB megfogalmazása szerint: „A tömör fogalmazás valóban nem részletez. Nem szól külön sem az anyagi vagy alaki, illetőleg az érdemi vagy eljárási jogszabálysértéseket tartalmazó közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a lehetőségéről.”²²

2. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény szintén szűkszavú **indokolásának** az 50. § (2) bekezdését beiktató 30. §-hoz fűzött magyarázata szerint: „Az új (2) bekezdés a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait teremti meg, a (3) bekezdés pedig az igazságszolgáltatás függetlenségének és pártatlanságának biztosítása érdekében kiegészül azzal a szabállyal, hogy a bírák – az alkotmánybírákhoz hasonlóan – nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.” Az Indokolás szerint tehát ez a rendelkezés „a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak” megteremtése céljával került a módosított szövegbe. Ez az alkotmányos

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

célkitűzés – a közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjainak megteremtése – azonban más rendelkezésekben nem öltött testet.²³

Így sem a bírósági szervezetről szóló rendelkezések, sem más önálló rendelkezések nem tesznek említést a közigazgatási bírászkodásról vagy a közigazgatási ügyekben történő ítélezésről. Mindez mutatja, hogy az alkotmányozás során ennek a témakörnek jóval kisebb súlyt vagy jelentőséget tulajdonítottak, mint a hatáskörileg és intézményi szempontból önálló fejezetben szabályozott Alkotmánybíróságnak vagy a szintén önálló fejezetben tételezett országgyűlési biztosi intézménynek. Ez annak ellenére történt így, hogy a közigazgatási bírászkodás esetén kézzelfogható és működőképes saját modell állt rendelkezésre, amelyet éppen a szocialista államrend bevezetésének folyamatában szüntettek meg 1949-ben. Az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa előzmény nélküli intézmények voltak a magyar alkotmányos berendezkedésben.

3.2. A közigazgatás bírói ellenőrzése más alkotmányokban

1. A közigazgatási döntések bírói ellenőrzésével összefüggő alkotmányos rendelkezések csak az Európai Unió tagállamaiban is meglehetősen nagy változatosságot mutatnak. Ehhez hozzá kell azt venni, hogy az 50. § (2) bekezdése az Alkotmánynak csak a közigazgatási bírászkodásra vonatkozó egyik szabálya, vagyis nem feltétlenül vethető össze más alkotmányok eltérő természetű szabályaival. A közigazgatási bírászkodással kifejezetten foglalkozó alkotmányos rendelkezések nagyjából négy típusba sorolhatók.²⁴

²³ Az alkotmányi szintű szabályozás elégtelenségére hívta fel a figyelmet TRÓCSÁNYI (1992): *i. m.*, 34.; TRÓCSÁNYI László (1993): A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40. évf. 9. sz. 547. Trócsányi az Alkotmány 50. § (2) bekezdését lényegében kiindulópontnak tekinti, és a későbbi alkotmányozás során szükségesnek látja a részletesebb szabályozást. Ugyanígy vélekedett TAKÁCS (1989): *i. m.*, 443–455., 454.

²⁴ TRÓCSÁNYI (1992): *i. m.*, 35.

Az **első szabályozási** módban alapvetően az alapjogok között (vagy külön alapjogként) rendelkeznek a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadásáról. Az ilyen jellegű szabály értelemszerűen elsősorban a szubjektív jogvédelemre koncentrál. A **német GG** 19. cikk (4) bekezdése e szabályozásnak a „mintapéldája”, 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.”²⁵

Hasonló megoldást tartalmaz a *Cseh Köztársaság alkotmánya* is, amely ugyan a bíróságok között megemlíti a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot (*Nejvyšší Správní Soud*), további részletező rendelkezések nélkül, a 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 Chartája* 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 Chartában meghatározott alapvető jogok és szabadságok tekintetében a közigazgatási bírói út nem zárható ki.²⁶

A **második** megoldásban a közigazgatás bírósági 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 kérdésről. A 212. cikk a közigazgatási bíróságok közigazgatási vitával kapcsolatos keresetek, illetve fellebbezések elbírálására vonatkozó hatáskörét rögzíti.²⁷ A *spanyol* alkotmány a 24. cikkében a hatékony bírósági (bírói) védelemhez való jogot rögzíti,

²⁵ BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv. 732.

²⁶ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 243.

²⁷ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 889.

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 „[b]íróságok ellenőrzik a rendelkezési jogkör gyakorlását, az államigazgatási cselekmények törvényességét és azt, hogy az utóbbiak összhangban legyenek azokkal a célokkal, amelyek érdekében sor kerül rájuk”.²⁸ Mint látható, a spanyol alkotmány egy a magyaréhoz hasonló természetű, de *szélesebb* hatókörű *hatásköri szabályt* rögzít, kimondva valamennyi közigazgatási cselekmény törvényességének és törvényes célhoz kötöttségének bírói ellenőrzését. 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 felosztása. E területen az ellenőrzés a parlament kezében van.²⁹ Kiemelendő a közigazgatási mérlegelés és a közigazgatási cselekvés célhoz kötöttségének (célszerűségének) alkotmányban rögzített bírói felülvizsgálata. E rendelkezésekhez szorosan kapcsolódik, hogy a 103. cikk (1) bekezdése értelmében a közigazgatás szervei teljes mértékben „a törvénynek és a jognak” (*a la ley y al Derecho*) vannak alávetve, akár szabályozó, akár egyedi természetű cselekvésekről legyen szó.³⁰

A **harmadik** megoldásban a **bíróági szervezetről** szóló szabályok között helyezik el. Erre példa az *Olasz Köztársaság alkotmánya*, amelynek (a bíróági szervezetről szóló szabályok közötti) 103. cikke kimondja, hogy az Államtanácsnak és az igazgatási ügyekben eljárni jogosult egyéb szervezeteknek a 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

²⁸ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 925., 941.

²⁹ Lásd a spanyol alkotmánybíróság előtti STC 45/90. sz. ügyet (*Administración de Justicia de Euskadi*) és az STC 196/90. sz. ügyet (*Denegación de Información*). In MERINO-BLANCO, Elena (2006): *Spanish Law and Legal System*. London, Sweet and Maxwell. 218–219.

³⁰ MERINO-BLANCO (2006): *i. m.*, 194–195.

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.³¹ Ez a szabályozás tehát csak rendszertani elhelyezkedését tekintve hatásköri szabály, lényegét nézve a közigazgatási aktusokkal szembeni bírói jogvédelem jogának **garanciális** szabályait tartalmazza.³²

Hasonló szabályozási megoldást követ a *lengyel alkotmány*, amely (miután a 7. cikkében rögzíti, hogy a közhatalmi szervek törvény alapján és annak keretei között működnek³³) 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.”³⁴ 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.”³⁵

³¹ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 800., 802.

³² TRÓCSÁNYI (1992): *i. m.*, 28.

³³ A *törvényesség alapelveinek* ez a megfogalmazása azt jelenti, hogy a közhatalmi szervezetnek kifejezett törvényi felhatalmazással kell rendelkezniük és (normatív és egyedi, valamint szerződéses) aktusaiknak a törvényből kell eredniük. JAGIELSKY, Jacek (2006): *Administrative Law*. In FRANKOWSKI, Stanislaw: *Introduction to Polish Law*. Kluwer International.

³⁴ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 524., 550. A lengyel alkotmány 184. cikke nagyban hasonlít a magyar Alkotmányelőkészítő Bizottság által készített alkotmányszöveg-tervezetre.

³⁵ A kormányzás szerkezetéről szóló 1975. évi törvény 11. Fejezet 1. cikk, lásd BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *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 dönteni egy adott kérdésben, vagy miként kell alkalmaznia (egy) törvényt valamilyen meghatározott esetben.” BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *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 bíróságok (például szabadalmi bíróságok) szolgálnak. RAGNEMALM, Hans (1991): *Administrative Justice in Sweden*. Stockholm, Juristförlaget. 51–52. A közigazgatási bíróságok hatáskörei nem zárják ki, hogy a rendes

A *Dán Királyság alkotmánya* is a bíróságokról rendelkező részben (a 63. cikkben) rendelkezik a bíróságokat a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó ügyekben megillető döntési jogkörrel és (implicite) a polgároknak a bírósághoz fordulási jogáról.³⁶ Hasonló megoldást tartalmaz a *Finn Köztársaság alkotmánya*, amely 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.³⁷ Ehhez a megoldáshoz vehető a *Görög Köztársaság 1975-ös alkotmánya* is, amely a [a bírói jogvédelemhez való jognak a 20. cikk (1) bekezdésében való rögzítésén 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.³⁸ Ez a szabályozási megoldás lényegében átvezet a következő típushoz.

A **negyedik megoldásra** az *osztrák szövetségi alkotmány* (B-VG) szolgál példával, amelyben **külön fejezet** rendelkezik a Közigazgatási Bíróságról, illetve rendelkezett a **tárgyalt időszakban** az „alkotmány és a közigazgatás biztosítékai” között a független közigazgatási tanácsokról (*Unabhängige Verwaltungssenate* – az osztrák alkotmány időközben, 2012 után módosított)³⁹ mind hatáskörük, mind összetételük, mind eljárásuk alapvető szabályait meghatározva. A vizsgált korszakban a független közigazgatási tanácsok közé tartoztak a Tartományi Közigazgatási Tanácsok (129/A – 129/B cikk), a Független Szövetségi Me-

bíróságok polgári és büntető ítélezésük során ne gyakoroljanak indirekt törvényességi ellenőrzést a közigazgatási aktusok (ideértve akár normatív aktusokat is) törvényessége felett. RAGNEMALM (1991): *i. m.*, 48.

³⁶ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 256–257.

³⁷ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 354., 369.

³⁸ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 440–444.

³⁹ A 129. cikk szerint: „A közigazgatás egésze törvényességének biztosítására a független közigazgatási tanácsok és a bécsi közigazgatási bíróság hivatott.” BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 90.

nedékügyi 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 (*gerichtähnlicher Stellung*) rendelkező, független, kollegiális közigazgatási szervek voltak,⁴⁰ amelyek a B-VG 133. cikk (4) bekezdésében említett, úgynevezett bírósági jelleggel bíró testületi hatóságokkal⁴¹ együtt az EEJE 6. cikke alkalmazásában „bíróságnak” (*tribunal*) minősültek.⁴²

2. 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 „[b]íróság vagy peres ügyekben eljáró igazságszolgáltatási szerv csak törvény értelmében állítható fel”. Az Államtanács felállítására is e cikk alapján került sor 1946-ban.⁴³ Az *Államtanácsról* az alkotmány 160. cikk kimondja, hogy az „köz- igazgatási jogszolgáltató szerv”, míg a 161. cikk szerint más köz-

⁴⁰ ADAMOVIČ, Ludwig K. – FUNK, Bernd Christian – HOLZINGER, Gerhard (1998): *Österreichisches Staatsrecht*. Band 2. Wien, Springer. 271., 273.

⁴¹ 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] volt található, eszerint ezek olyan szervek voltak, melyek szervezetét a tartományi vagy a szövetségi törvény úgy állapította meg, hogy tagjai között legalább egy bíró található, és a 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. ADAMOVIČ – FUNK – HOLZINGER (1998): *i. m.*, 181., 202., 271. Ilyen jellegű testület volt például az Adatvédelmi Bizottság (*Datenschutzkommission*), az Ingatlanáruházi Hatóságok (*Grundverkehrsbehörden*), a *Telecom-Control-Kommission*. In HAUSMANINGER, Herbert (2000): *The Austrian Legal System*. Wien, Manzsche. 127.

⁴² Ezzel összefüggésben lásd a *Sramek*-ügyet, amelyben az EEB egyértelműen bíróságnak (*tribunal*) minősítette az ügyben eljáró *Grundverkehrsbehörden*t, egyben elmarasztalta Ausztriát, mert a hatóság nem teljesítette a függetlenség követelményét. *Sramek v. Austria* judgment of 22 October 1984, Series A No. 84, lásd GRÁD András (2005): *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, Strasbourg Bt. 216., 243. Az ügyet és a nyomában kialakult alkotmányértelmezési helyzetet értékeli továbbá HAUSMANINGER (2000): *i. m.*, 176–177. Az EEJE 6. cikkelyének hatályára HAUSMANINGER (2000): *i. m.*, 128., valamint ADAMOVIČ–FUNK–HOLZINGER (1998): *i. m.*, 272., továbbá FROWEIN, Jochen Abraham (2005): *Österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus europarechtlichem Blickwinkel*. *Juristische Blätter*, Oktober 2005, 614–619, 615.

⁴³ BADÓ–TRÓCSÁNYI (2005): *i. m.*, 138., illetve TRÓCSÁNYI (1992): *i. m.*, 26.

igazgatási jogszolgáltató szervezetet csak törvénnyel lehet felállítani. Még a belga szabályozáshoz képest is kevesebb kifejezett rendelkezést tartalmaz a *Francia Köztársaság* 1958. évi alkotmánya, amelynek leginkább az Államtanáccsal foglalkozó rendelkezések mellett a kormány és a parlament viszonyát szabályozó V. Fejezetében a 34. cikk harmadik bekezdését jelöli meg, amely szerint a „jogszolgáltatás újabb rendjének kialakítását” törvény szabályozza.⁴⁴

A közigazgatási döntések (aktusok) bíróság általi ellenőrzése vagyis megsemmisítése lényeges közösségi jogi (uniós jogi) alapelv része vagy folyománya. A közigazgatási jellegű döntések elleni hatékony jogvédelem elvéből fakad. Ezt az elvet az EUB először a *Johnston*-ügyben fejtette ki, rögzítve, hogy a bírósági felülvizsgálat követelménye olyan alapelvet tükröz, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományának alapja. Ez az alapelv jelenik meg az Európai Emberi Jogi Egyezmény (EEJE) 6. és 13. cikkében is. Alig egy évvel később az EUB a *Heylens*-ügyben megerősítette és kiterjesztette ezt az érvelést.⁴⁵

A közösségi jog tehát az EEJE-ben megfogalmazott egyes jogok alapján tekinti alapelvi jellegűnek a közigazgatás bírói ellenőrzését és az ezáltal nyújtott jogvédelmet. Mivel hazánk a most vizsgált

⁴⁴ A francia alkotmánytanács ugyanakkor döntéseinek meghozatalakor 1971-es, mérföldkőnek számító döntése óta nemcsak az 1958. évi alkotmányt veszi alapul, hanem az Ember és polgár jogairól szóló 1789. évi deklarációját és az azt megerősítő és kiegészítő 1946. évi alkotmány preambulumát is. (1971. július 16-iki döntés, lásd TRÓCSÁNYI [1992]: *i. m.*, 29., valamint ARDANT, Philippe [2005]: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 17e edition, Paris, LGDJ. 123., 130., továbbá BROWN, L. Neville – BELL, John S. [1998]: *French Administrative Law*. Oxford University Press. 17.) Trócsányi szerint a Deklaráció 15. pontja (mely szerint „a társadalomnak joga van minden közhivatalnokot beszámoltatni a hatáskörében hozott hivatalos döntésekről”) magában rejti a működés során hozott aktusok felülvizsgálatát és így alkotmányos alapul szolgálhat a közigazgatás bírói ellenőrzéséhez. BROWN–BELL (1998): *i. m.*, 17. 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 (2006): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina. 215.

⁴⁵ *Case 222/84 Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] E.C.R. 1663, és *Case 222/86 Unectef v. Heylens* [1987] E.C.R. 4097. Ismerteti: SCHWARZE, Jürgen (2006): *European Administrative Law*. London, Sweet and Maxwell, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities. clviii.

korszakban csatlakozott az egyezményhez, érdemes egy pillantást vetni a vonatkozó követelményekre.

Az EEJE 6. cikk (1) bekezdés első mondata a következőket mondja ki: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” A 6. cikk közigazgatási jogvitákra való alkalmazhatóságát az EJEB a *König* kontra Németország⁴⁶ ügyben mondta ki 1978-ban, addig ez az elv a közigazgatási bírászkodásra nem vonatkozott. Az ügyben egy német orvos működési engedélyét vonták vissza az illetékes német tartományi hatóságok az orvosi szakmai szabályok megsértése miatt. Az orvos a közigazgatási perek elhúzódása miatt a 6. cikk (1) bekezdésében biztosított jogának sérelmére hivatkozva fordult 1978-ban az EJEB-hez. Az ügyben annak tisztázására volt szükség, hogy a közigazgatási bíróságok eljárására vonatkozik-e a 6. cikk (1) bekezdése. A Bíróság visszaulva korábbi gyakorlatára, azon belül is elsősorban a *Ringeisen*-ügyre⁴⁷ rámutatott arra, hogy az egyezmény fogalmai autonómak, és ezért a nemzeti jog „polgári jog” fogalmának meghatározásához a bíróság nincsen kötve. Ugyan megosztott volt az ügyben a bíróság, de erre hivatkozva végül is azt mondta ki, hogy az orvosi hivatás gyakorlása és a klinika működtetése iránti igénye a kérelmezőnek polgári jogi jellegű, függetlenül attól, hogy a jogvitában részt vevő felek nem mindketten magánszemélyek,

⁴⁶ 28 June 1978, Series A no. 13., p. 39., par. 94. “all proceedings the result of which is decisive for private rights and obligations”, even if the proceedings concern a dispute between an individual and a public authority acting in its sovereign capacity; the character “of the legislation which governs how the matter is to be determined” and of the “authority” which is invested with jurisdiction in the matter are of little consequence.

⁴⁷ 16 July 1971, Series A no. 13., p. 42. (88. bek.) The very notion of “civil rights and obligations” lay at the heart of the *König* case. The rights at issue included the right “to continue his professional activities” as a medical practitioner „for which he had obtained the necessary authorisations”. In the light of the circumstances of that case, the Court classified this right as private, and hence as civil for the purposes of Article 6. par. 1. (art. 6-1) 29–32., par. 88–91. and 93–95.

a hatóságok az engedélyeket közigazgatási döntések révén vonták vissza, és a jogviták a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoztak. A „polgári jogi” és a „magánjogi” fogalmak nem azonosak ebből a szempontból, az előbbi tágabb. A 6. cikk (1) bekezdése tehát az olyan bírósági eljárásokra is vonatkozik, amelyek ugyan közjogi jellegűek, de polgári jogokat vagy kötelezettségeket közvetlenül érintenek, pontosabban azok képezik a jogvita tárgyát. Ilyen lehet például az orvosi kamarának a foglalkozástól való ideiglenes eltiltást kimondó fegyelmi határozata ellen igénybe vett jogorvoslat.

A közigazgatás által alkalmazható büntető jellegű szankciók szempontjából pedig az *Öztürk* kontra Németország ügy tette világossá, hogy az EEJE 6. cikk 1. bekezdésének rendelkezései a szabálysértési és egyéb közigazgatási büntetőjogi ügyekre is vonatkoznak.⁴⁸

Az EEJE két legfontosabb rendelkezése (a 6. cikk és a 13. cikk) mellett az Európa Tanács (ET) *Ajánlásokat* is elfogadott, amelyek a közigazgatási határozatok (aktusok) felülvizsgálatát közelebbről vagy távolabbról érintik. A legfontosabb ajánlások:

- R (2007) 7. számú Ajánlás a jó közigazgatásról;
- R (2004) 20. számú Ajánlás a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatáról;
- R (2003) 16. számú Ajánlás a közigazgatási és bírósági döntéseknek a közigazgatási jog területén való végrehajtásáról.

3.3. A rendszerváltozás utáni alkotmánykonceptiók értelmezése

1. Az 1989. évi XXXI. törvény vállaltan átmeneti jelleggel rögzítette a jogállamba való átmenet alkotmányos szabályait. Így nem meglepő, hogy a többszörösen módosított, eredetileg 1949. évi XX. törvényként

⁴⁸ *Öztürk v. Germany* judgment of 21 February 1984, Series A no. 73. In GRÁD (2005): *i. m.*, 293.

megalkotott átmeneti alkotmány helyett végleges és egységes alaptörvény megalkotására törekedett az Országgyűlés.

A közjogi rendszerváltozás után, az **1994–98-as országgyűlési ciklus** idején folyt alkotmány-előkészítő munkálatok során sem kapott kiemelt jelentőséget a közigazgatási bíráskodás kérdésköre. Természetesen ebben az időszakban már ismert volt és kifejtette hatását az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozata (ABH 1990, 145.), amely a hatósági államigazgatási ügyekben a bírósági felülvizsgálatot egy szűk körű felsorolásra korlátozó törvényi és minisztertanácsi rendeleti rendelkezéseket – éppen az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével való ellentétük miatt – megsemmisítette, és hatályban voltak már a közigazgatási bíráskodás kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény rendelkezései is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata törvényi szinten alapvetően szabályozott, rendezett kérdés volt. Az említett parlamenti ciklusban kidolgozott és OGY határozat formájában elfogadott új alkotmánykoncepció⁴⁹ a Negyedik Rész (Az Állam) V. Fejezetében nem szól erről a hatásköréről.

Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága által, a szabályozási elvek alapján készített **alkotmányszöveg-tervezetek** ugyanazzal a szöveggel rendelkeztek a közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról. A tervezetek **három lényeges vonatkozásban** tértek el az akkor hatályos Alkotmány szövegétől: „A bíróság [...] – ha törvény másként nem rendelkezik – felülvizsgálja a közigazgatási határozatokat.”⁵⁰ Az első

⁴⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat.

⁵⁰ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete 1997. január 7., 125. § (2) bekezdés. In SOMOGYVÁRI István szerk. (1998): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998.* 2. kötet. Budapest. 1033. Valamint: A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete, 1998. március 10. 121. § (2) bekezdés. In SOMOGYVÁRI (1998): *i. m.*, 1096. A szövegtervezet az Országgyűléshez nem lett benyújtva annak ellenére, hogy azt az alkotmány-előkészítő bizottság **egyhangúlag** fogadta el, és az OGY határozatban meghatározott szabályozási elvektől csak akkor tért el, ha abban a bizottságban részt vevő valamennyi képviselőcsoport egyetértett. SOMOGYVÁRI (1998): *i. m.*, 1057.

eltérés, hogy ebben a szövegben a bíróság hatáskörére nem az ellenőrzés, hanem a **felülvizsgálat kifejezést** alkalmazták; a második, hogy a bírósági felülvizsgálati hatáskör nem korlátlan, azt a **törvény kizárhatja**,⁵¹ a harmadik, hogy nem („csak”) a közigazgatási határozatok törvényességét, hanem **„a közigazgatási határozatokat” vizsgálhatta volna felül** a bíróság, ami a bírósági hatáskörök jelentős szélesítési szándékára mutatott.

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

⁵¹ Mindez azokat a véleményeket támaszthatja alá, hogy a közigazgatási határozatok ellenőrzésére (felülvizsgálatára) vonatkozó általános bírósági hatáskört biztosító alkotmányos szabály esetén a felülvizsgálat törvénnyel történő korlátozására az Alkotmányból fakadó felhatalmazás szükséges, illetve az 50. § (2) bekezdéshez képest a bírósági felülvizsgálatot kizáró törvényi szabályok alkotmányossága megkérdőjelezhető. TRÓCSÁNYI László (1991): Milyen közigazgatási bírósághoz fordulhatunk? *Társadalmi Szemle*, 1991/7. sz. 63. Az Alkotmánybíróság végül nem ilyen irányba alakította a gyakorlatot.

„a részleteket külön törvény szabályozza”,⁵² ami megítélésünk szerint a felülvizsgálat (ellenőrzés) körének korlátozására is vonatkozhatott volna.

3. Az 1989-es alkotmánymódosítás előtti korszakok az 50. § (2) bekezdésének közvetlen értelmezését csak áttételekkel segíthetik. A külön közigazgatási bíróság fennállásának idején az ország még nem rendelkezett írott alkotmánnyal, így a közigazgatási bíráskodás alkotmányon belüli helyzete értelmezéstől és az értelmező felfogásától függött. Maga a Közigazgatási Bíróság mind közvetlen, mind közvetett eszközeivel egyfajta alkotmánybiztosíték, korlátozott hatásköre teljes kihasználásával a végrehajtó hatalom hatékony ellensúlya volt. A szocialista államjogi berendezkedés a mind a szervezeti, mind a tartalmi értelemben vett (tulajdonképpeni) közigazgatási bíráskodás teljes tagadására épült, de az intézmény bevezetésének alkotmányos alapjai szintén hiányoztak: jogállamiság, bírói jogvédelemhez való alkotmányos jog, államhatalmak elválasztása. Az 50. § (2) bekezdés megértéséhez elengedhetetlenül fontos annak hangsúlyozása, hogy a rendelkezés 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. Arról sem szabad másrészt megfeledkezni, hogy az alkotmányos alapjellemezők tartalma és az érvényesülésük nem közömbös a közigazgatási bíráskodás szempontjából. „Az államigazgatási [közigazgatási] határozatok bírói felülvizsgálatának mikénti megvalósulása és hatásosságának mértéke az állam jogrendszerében érvényre jutó általános elvek függvénye.”⁵³ A rendszerváltozás utáni alkotmánykoncepciók (tervezetek) pedig a tömör megfogalmazású 50. § (2) bekezdés bizonyos fokú kiegészítésére törekedtek.

⁵² BRAGYOVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 180.

⁵³ MARTONYI (1960): *i. m.*, 7.

3.4. A bírósági ellenőrzés mint közvetlenül alkalmazott alkotmányjogi norma

Az AB amellett, hogy konstataulta az 50. § (2) bekezdés tömörségét, előre is vetítette a részletező, tartalomkitöltő értelmezés szükségességét. „Szükséges tehát, hogy az Alkotmány ezen rendelkezésének a tartalmát egyrészt törvények bontsák ki, illetőleg konkretizálják, másrészt pedig a közigazgatási szervek és a bíróságok alakítsák.”⁵⁴ Miközben tehát a törvényhozóra tartozik a rendelkezés tartalmának meghatározása, az AB egyértelműen olyan rendelkezésnek tekintette, amelyet a bíróságok közvetlenül is alkalmazásba vehetnek.⁵⁵ A közvetlen alkalmazást kifejezetten alátámasztotta a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat is a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási hatósági ügyfajták felsorolását tartalmazó MT rendelet megsemmisítésekor: „Az új jogszabály [a felülvizsgálható ügyek meghatározását tartalmazó törvény] esetleges késedelmes megalkotásáig az Alkotmány rendelkezései szerint kell az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében eljárni. Ez azt jelenti, hogy egyelőre nem lesz a bírói felülvizsgálatnak azon ügyekben sem törvényes korlátja, ahol a korlátozásnak az Alkotmány 70/K. §-a szerint nincs akadálya.”⁵⁶ Az AB idézett határozata szerint tehát (ha a benne foglaltakat komolyan vagy legalábbis szó szerint vesszük) az 50. § (2) bekezdés mindenfajta közigazgatási határozatra kiterjed, még azokra is, amelyek nem keletkeztetnek alapvető jog megsértése miatti igényt, vagy nem alapvető kötelezettségek teljesítésével összefüggésben születtek (hiszen ezek azok, amelyek esetében a 70/K. § alapján nincs akadálya a korlátozásnak – vagyis amelyek

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

⁵⁵ A rendelkezést ez alapján közvetlenül alkalmazott alkotmányjogi szabálynak tekinthetjük. Az alkotmányjogi normák megkülönböztetésére lásd Kovács István (1990): *Magyar alkotmányjog I.* Szeged, JATE Kiadó. 197–198. Az AB valójában közvetlenül is alkalmazott normának tekinti, 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.

⁵⁶ ABH 1990, 145, 147.

tekintetében a bírósági felülvizsgálat korlátozható).⁵⁷ Sólyom szerint ugyanakkor az AB egyértelművé tette, hogy az 50. § (2) bekezdés csak addig szolgálhatott a közigazgatási határozat megtámadásának közvetlen jogalapjaként, „míg meg nem hozzák a megfelelő törvényeket”.⁵⁸

3.5. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdés és az alapvető jogokkal összefüggő igények iránti bírói út (70/K. §)

1. Azt, hogy az 50. § (2) bekezdés a 70/K. §-sal ilyen szoros összefüggésben áll, a Legfelsőbb Bíróság is hangsúlyozta a 3/1998. KJE számú jogegységi határozatában. A jogegységi eljárásban azt a kérdést kellett eldönteni, hogy az államigazgatási hatósági ügy érdemében hozott határozatnak minősül-e az olyan határozat, amelyben a hatóság hatáskörének hiányát a „közigazgatási jogviszony” hiányára alapítva állapítja meg, vagyis lényegében amiatt, mert az ügy nem hatósági államigazgatási ügy. A jogegységi határozat kiadásakor hatályos Áe. 72. § (1) bekezdés csak az ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatát engedte meg. Az LB szerint az ilyen döntés érdemi határozatnak tekintendő, és (ha az egyéb feltételek is fennállnak) a bíróság által is felülvizsgálható. Az LB szerint az Alkotmány 50. § (2) bekezdése „általánossá teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát”. Az **általánossá tett hatáskör azonban korlátozható**, ilyen korlátozás a felülvizsgálatnak az érdemi határozatokra szűkítése. A felülvizsgálatot korlátozó vagy

⁵⁷ Az 50. § (2) bekezdéséről mint közvetlen perindítási alapról lásd PETRIK (1993): *i. m.*, 81–92., 81.

⁵⁸ SÓLYOM (2001): *i. m.*, 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.

kizáró [azaz az Alkotmány 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 volt. A 3/1998. KJE szerint a közigazgatási jogviszony fennállása kérdésben hozott döntés azért érdemi és anyagi jellegű határozat, mert adott esetben ez teszi lehetővé vagy lehetetlenné, hogy az ügyfél alapvető joga felől közigazgatási döntés születhessen. Ha az 50. § (2) bekezdésben foglalt bírósági ellenőrzés joga az ilyen jellegű ügyekre nem terjedne ki, az a 70/K. § sérelmére vezethető. 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.

2. A két rendelkezés hasonló jellegű szoros kapcsolatára utal a 953/B/1993. AB határozat 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].”⁵⁹ 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].”⁶⁰

Szintén a két rendelkezés közötti **több** [70/K. §] – **kevesebb** [50. § (2) bekezdés] **viszonyra** utal az 1044/B/1997. AB határozat is. Ebben

⁵⁹ ABH 1996, 432, 434.

⁶⁰ 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 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.

az ügyben az AB elutasította azt az indítványt, amely szerint alkotmányellenes helyzet állt elő annak következtében, hogy a hatályos jogszabályok új község alakítása esetén a községalakításról hozott köztársasági elnöki döntéssel szemben nem biztosítanak jogorvoslati lehetőséget az új község kiválásával érintett települési önkormányzat számára. Az AB szerint ennek a fajta jogorvoslatnak a hiánya nem sérti az 50. § (2) bekezdését. Mivel az Alkotmány 42. §-ában szabályozott önkormányzathoz való jog – bár az Alkotmány azt nem az alapvető jogok között szabályozza – tartalmát tekintve a választópolgárok közösségét megillető alapvető jognak minősül, és az alapvető jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül,⁶¹ az alkotmányellenesség megítélése során az AB-nek az 50. § (2) bekezdésén túl vizsgálnia kellett azt is, hogy „nem következik-e bírói felülvizsgálat biztosításának kötelezettsége az Alkotmány 70/K. §-ából”.⁶² Vagyis egy állami döntés bíróság általi ellenőrzésének kizártsága esetén **az alkotmányellenesség hiányának** megállapításához **nem volt elegendő** belátni, hogy az 50. § (2) bekezdés sérelme nem állt fenn, igazolni kellett a 70/K. § megsértésének hiányát is.

3.6. A bírósági ellenőrzés és a jogorvoslathoz való jog

1. Megállapítható, hogy a két alkotmányos rendelkezés egyfajta sajátos „**se veled, se nélkülöd**” viszonyban állt egymással, illetve az AB ebben a sajátos viszonyban értelmezi/értelmezte őket. Korai AB határozatok az 50. § (2) bekezdését még az 57. § (5) bekezdéssel együtt (egymásra tekintettel) vizsgálták.⁶³ Ehhez képest a már említett 15/1993. (III. 12.) AB határozat szerint: „Az államigazgatási határozatok bíróság előtti

⁶¹ Lásd először a 18/1993. (III. 19.) AB határozat, ABH 1993, 161, 167.

⁶² ABH 2004, 1160, 1170.

⁶³ 1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.; 1789/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 524, 526.

megtámadhatósága nem a jogorvoslathoz való jogból fakad.” Ezt megerősíti az 1254/B/1993. AB határozat. Ez utóbbi határozat 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 feladatmeghatározás a bíróságok számára; (2) nem alapvető jogot tartalmaz; (3) ilyen alapvető jog létezésére vonatkozó következtetést nem lehet levonni Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeiből sem;⁶⁴ (4) „[m]ás 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 valósítja 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.⁶⁵

A jogorvoslathoz való joggal fennálló értelmezési összefüggés a „közigazgatási határozat” és a „közigazgatási vagy más hatósági **döntés**” fogalma és jelentése közötti kapcsolat vagy elhatárolás miatt lényeges, ezért arra a közigazgatási aktusfogalom elemzése során még vissza kell térnünk.

2. A korábbi Alkotmány 57. § (5) bekezdése tartalmazta, hogy a Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.

⁶⁴ Az AB akkori álláspontja szerint „Sem »Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt 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 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 EEJE viszonylatában már akkor sem állta meg a helyét teljes mértékben.

⁶⁵ ABH 1996, 471, 472. A határozat kritikus elemzésére lásd PATYI (2002): *i. m.*, 143–144.

[Kisebbségi módosulással a rendelkezés ma így szól: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti” – Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.] Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése **ennél tágabb kört érintve** mondta ki azt, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmánybíróság szerint az adott „jogszabálynak az a mondata, amely szerint a miniszter személyes hatáskörben hozott döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye, nemcsak jogorvoslatként zárja ki a bírói felülvizsgálatot, hanem – kormányrendeleti szinten – kizárja egyúttal a nyugellátást megállapító közigazgatási határozat törvényességének bírósági ellenőrzését is”.⁶⁶

3. A két alkotmányos rendelkezés (a bíróság törvényességi ellenőrzését rögzítő hatásköri szabály és a jogorvoslatához való alapjog) viszonyának tisztázásában alapvető fontosságú kérdés volt, hogy egy közigazgatási határozat *bírói felülvizsgálatának* biztosítása közigazgatási jogorvoslat hiányában *kielégíti-e a jogorvoslatához való jogot*. Ezzel kapcsolatban megkerülhetetlen a 66/1991. (XII. 21.) AB határozat említése, amely alapvetően tartalmi kérdésként kezelte a jogorvoslatához való jogot. Ez a határozat *alkotmányellenesnek találta* a régi Be.-nek a kártalanításra vonatkozó szabályát. A kártalanítási eljárás tárgyában ugyanis nem a bíróság döntött érdemben, hanem az előfeltételek megvizsgálását követő állásfoglalása után az ügyet eldöntés végett az igazságügy-miniszterhez terjesztette fel. Ez a szabály lehetővé tette azt, hogy az igazságügy-miniszter a bíróságnak a jogalap tekintetében való vizsgálódása során kialakított állásfoglalását is felülvizsgálja. Az AB szerint ennek a jogi helyzetnek az alkotmányellenességét az sem oldotta fel, hogy a miniszteri (államigazgatási) döntés a Pp. XX. Fejezetében írt feltételek szerint bírósági úton felülvizsgálható. Lényeges körülménynek tekintette az AB, hogy a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján

⁶⁶ 62/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992, 413, 415.

a bírósági határozat a jogszabálysértő (miniszteri) közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére és szükség esetén új eljárásra való kötelezésre szorítkozhatott. Az AB szerint: „A szóban lévő bírósági kártalanítási eljárásokban beékelődő államigazgatási (közigazgatási) határozatnak újabb bírósági eljárásban való felülvizsgálata a jogorvoslathoz fűződő alapjog alkotmányosságú követelményének [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] eleget tesz ugyan, az igény érdemi elbírálása tekintetében azonban a bíróság döntési hatáskörét alkotmányellenesen csorbítja.”

A határozat rendelkező része tehát megsemmisítette a Be.-nek az igazságügy-miniszter hatáskörére vonatkozó részét, vagyis alkotmányelleneséget állapított meg. Az indokolásból idézett mondatban szerepel az „ugyan” szó, ami azt jelenti, hogy a bírói felülvizsgálat látványosan eleget tehet az 57. § (5) bekezdéséből fakadó követelményeknek, de ha a jogorvoslat nem érdemi jellegű, akkor az 50. § (2) bekezdése szerinti törvényességi felülvizsgálat nem elegendő. Ezt a határozatot az Alkotmánybíróság tartós jelleggel, **folyamatosan az ellenkező tartalommal** (szövegében az „ugyan” szó nélkül) idézte, és **hivatkozott rá**. Például: „Ehhez kapcsolódóan a 66/1991. (XII. 21.) AB határozat utalt arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági eljárásban való felülvizsgálata a jogorvoslathoz fűződő alapjogból fakadó alkotmányossági követelményt kielégíti. (ABH 1991, 342, 350.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729.)”⁶⁷ Itt valószínűleg **két követelmény keveredéséről** van szó. Az egyik, hogy az 50. § (2) bekezdésből fakadó követelményeket kielégíti az az egyfokú bírói jogorvoslat, ahol a bíró a törvénytől közigazgatási határozat hatályosulását megakadályozhatja. A másik, hogy a valódi és tartalmi értelemben vett jogorvoslathoz való jogot viszont ez nem feltétlenül elégíti ki. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez is szükséges a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem

⁶⁷ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464, 496. Megerősíti később: 1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABH 2008, 51, 86.

orvosolhatóságát.⁶⁸ A két alkotmányos rendelkezés viszonyának és a közigazgatási szervek döntéseivel kapcsolatos jogorvoslati alkotmányos helyzetének megértéséhez lényeges annak hangsúlyozása is, hogy a közigazgatási szerv előtti eljárás és a bírósági eljárás „egymással szoros viszonyban állnak, egymást kiegészítő és egymást ellensúlyozó szerepük van. A kettő összefüggésében kell tehát vizsgálni azt, hogy a jogorvoslathoz való jog ténylegesen érvényesül-e. A jogorvoslás lehetőségét vagy a közigazgatási szerv előtti eljárás, vagy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás során kell biztosítani. Mindkét esetben követelmény a jogsérelem orvosolhatósága szempontjából a jogorvoslati hatékonysága: a jogorvoslatot általában a határozat végrehajtását megelőzően kell biztosítani. Ez utóbbi követelmény azonban nem abszolút jellegű, a jogrendszerben számos eltérés található. A felek különösen fontos érdekei vagy más okok egyaránt indokolhatják, hogy a jogorvoslati eszközhöz ne kapcsolódjék halasztó hatály, illetőleg a jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajtásra kerüljön egy adott jogalkalmazói döntés.”⁶⁹

3.7. A közigazgatás bírósági ellenőrzése mint nem visszamenőleges hatalommegosztási szabály

Az 1989-es alkotmányreform után alapvető volt annak eldöntése, hogy az általánossá tett bírósági felülvizsgálat kiterjed(het)-e a már teljességbe ment közigazgatási határozatokra és az általuk létrehozott jogi helyzetekre is. Maga az alkotmányszöveg nem tartalmazott erre (sem) rendelkezést. Sem megszorító, sem kiterjesztő jelleggel nem volt kiolvasható belőle semmi. Az AB a kérdést mégis úgy dön-

⁶⁸ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 156.; 2868/1995. AB határozat, ABH 2001, 795, 797., 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464, 497.

⁶⁹ 71/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417, 426–427.

tötte el, hogy: „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.”⁷⁰

A visszamenőlegesség kizártsága jelentős és fontos értelmezés volt. Emellett alapvető jellemzőnek kell tekintenünk az 50. § (2) bekezdés „*rendszerintani besorolását*”. Pontosabban a rendelkezés rendszerintani elhelyezkedésének megerősítését. A bíróságokról szóló fejezetben elhelyezkedő szabályról az AB megállapította: „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében.”⁷¹ Más megfogalmazásban: „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyával kapcsolatos feladat-meghatározás a bíróságok számára.”⁷² A hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezését nehéz másként értékelni, minthogy az AB szerint ez az alkotmányos rendelkezés **teremtette meg** annak **az alapját**, hogy a bírói hatalmi ág a végrehajtó hatalomhoz tartozó közigazgatás döntéseinek törvényességét ellenőrizze (és a törvénysértést megállapítsa). Egy későbbi határozat szerint a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának **rendeltesét határozza meg**.⁷³ Ez alatt (a rendeltetés alatt) megítélésem szerint azt érthetjük, hogy az ellenőrzés *törvényességi*.

⁷⁰ 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 119. Megerősítette a 2218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 580, 583.

⁷¹ 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 434. Megerősíti: 829/E/1993. AB határozat, ABH 1996, 427, 431.; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 464, 496. Megerősíti: 1/2008. (I. 11.) AB határozat, ABK 2008. január 4, 20.

⁷² 1254/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 471, 472. Ez a határozat az előzőekben idézett 953-as és 829-es határozat között született időben, érdekes, hogy ez nem az előzőt erősíti meg, és az ezt követő nem ezt, hanem a korábbi.

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

A hatalommegosztás Alkotmányban érvényesülő elvét az AB alapvetően a jogállamiságról rendelkező 2. § (1) bekezdéséhez kötötte.⁷⁴ Így a hatalmi ágak elválasztásán túl nem meglepő, hogy az AB az Alkotmány 50. § (2) bekezdését a 2. § (1) bekezdéséből következő másik lényeges alapelv, a *közigazgatás törvény alá rendeltségéhez* is hozzákapcsolta: „Az 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.” A bíróságoknak a közigazgatási határozatok feletti kontrollhatáskörét megteremtő szabályról az AB azt is megállapította, hogy az nemcsak *megteremti*, de egyszerre *korlátozza is* a közigazgatással szembeni bírósági hatáskört. („[A] bíróságok számára biztosított törvényességi ellenőrzési hatáskör egyben be is határolja a bíróságok hatáskörét közigazgatási ügyekben.”⁷⁵)

A § általános jellemzői között kell még említést tenni a bírói ellenőrzés/felülvizsgálat törvény általi korlátozhatóságáról. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdésén alapuló bírósági hatáskörre értelemszerűen nem volt alkalmazható az alapjogok korlátozására kialakított szükségesség/arányosság tesztje. Mivel a § rendkívül általános megfogalmazású, igen nehéz volt általános mércét adni. Mivel a közigazgatási ügyekben való bíráskodásnak a Pp. XX. Fejezete a „központi” vagy általános jelentőségű szabálya, elsősorban az a kérdés, hogy a Pp. 324. §-ában bírósági ellenőrzés alá eső „közigazgatási határozatként” megjelölt döntések nem takarnak-e szűkebb kört, mint amire az Alkotmány utal. A későbbiekben még kitérünk a „határozat” lehetséges jelentésére, ezért a kérdést itt nyitva hagyjuk. Csak jelezzük, hogy a korlátozás alapvetően a rendelkezés „tárgyi hatálya” felől érkezhét: törvények

⁷⁴ „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.

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

kizárhatják (vagy nem teremtik meg) egyes közigazgatási határozatok esetén a bírói utat. Az ilyen korlátozások *Trócsányi* szerint ellentétesek voltak az 50. § (2) bekezdésével.⁷⁶

3.8. Értelmezési keretek az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséhez

1. Az 50. § (2) bekezdés alkotmányos tartalma mindig is nehezen volt megítélhető a bírói úthoz való joghoz [Alkotmány 57. § (1) bek.] való viszonya nélkül.

A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat egy lényeges és az Alaptörvény hatálya alatt is megerősített,⁷⁷ így ma is érvényes **alkotmányos követelményt** állapított meg a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásával (vagyis elsősorban a felülvizsgálható határozatokra és az eljárásra nézve megalkotott törvények esetén). Eszerint „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.) Ez a követelmény az 57. § (1) bekezdéséről szól, de a határozat indokolása világossá teszi,

⁷⁶ TRÓCSÁNYI (1991): *i. m.*, 59–64., 63.

⁷⁷ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítását követően is fenntartotta az ebben az ügyben tett megállapításait [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[33]], és meg is határozta annak jelentését az Alaptörvény rendelkezései tükrében. A közigazgatási bíráskodást a történelmi alkotmány egyik vívmányának tekintve a testület megállapította, hogy a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglalt értelmezés hivatkozható a negyedik alaptörvény-módosítás után is. 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [87] A határozat meg is ismételi a 39/1997-ben használt formulát: „a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja – sőt, felül kell bíráltnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is” (Indokolás [88]). Ismételten megerősíti a 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [42].

hogy az 50. § (2) bekezdésének értelmezését is tartalmazza a döntés. Ezt a rendelkezést kell ugyanis az 57. § (1) bekezdésére tekintettel úgy értelmezni, hogy „a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és köteleességeket az ott írt módon valóban »elbírálja«”.⁷⁸ Másként megfogalmazva: a „*bíróság ellenőrzi*” kifejezés jelentése valójában az, hogy a közigazgatási határozattal érintett jogokat és kötelezettségeket, vagyis a határozat jogi hatásait a „*bíróság elbírálja*”. Ugyanerre utal az AB, amikor az indokolásban „véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntés” meghozataláról tesz említést.

Ebből már okszerűen következik, hogy

- (1) a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára;
- (2) a közigazgatási perben a bíróság nincs (nem volt) a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve;
- (3) és a bíróság jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.

Az AB további követelményeket is állított e határozatban, rögzítve hogy: „Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva, a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.” Éppen ezért – hangsúlyozta az AB – „nemcsak az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten **kizárja a jogkérdésen túlmenő** bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem lehet beszélni, hanem az olyan jogszabály is alkotmányellenes, amely a közigazgatásnak **korlátlan mérlegelési** jogot adván **semmilyen** jogszerűségi **mércét** nem tartalmaz a bírói döntés számára sem”.⁷⁹

⁷⁸ ABH 1997, 272.

⁷⁹ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.

Az AB nem hagyott kétséget afelől, hogy ezek a követelmények nem az 50. § (2) bekezdésből, hanem az e bekezdéshez értelmezési keretként szolgáló 57. § (1) bekezdésből (a bírói úthoz való jogból) fakadnak. Nem véletlen, hogy a határozat „perről” beszél, hiszen az 57. § (1) bekezdés „valamely perben jogait” fordulatot tartalmazza, míg az 50. § (2) bekezdésben nincsen szó a felülvizsgálati eljárás peres formájáról. Az 57. § (1) bekezdéshez való kötődés fejezi ki azt, hogy az AB a jogvédelem alapvető forrásának a bírói úthoz való jogot tartotta.⁸⁰ A jogvédelmi (értelemszerűen a szubjektív jogvédelmi) szerep hangsúlyozása kihatással lett 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.⁸¹

2. 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 közigazgatási jogvédelemnek a részeként fogta fel a testület. *Sólyom* László megfogalmazásában: kialakult az AB gyakorlatában a „jogorvoslatok hierarchiája”, amelynek legalacsonyabb fokán, mint legszűkebb hatókörű jog, a jogorvoslathoz való jog áll, és „innen tágul a kör” az 50. § (2) bekezdésen keresztül, a 70/K. §-on át a bírói úthoz való jogig.⁸² Látható, hogy az AB, legalábbis a szövegben, igen „távoli” rendelkezésekhez kötötte az „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét” hatásköri szabály értelmezését. Az AB tehát – az alkotmányozói szándéknak megfelelően – a *közigazgatási bíráskodás* tágabb értelmezési keretébe helyezte folyamatosan az 50. § (2) bekezdést.

Ehhez képest – megítélésem szerint – éppen a hozzá legközelebb álló rendelkezésből, az előtte szereplő (1) bekezdésből lehetett

⁸⁰ SÓLYOM (2001): i. m., 602.

⁸¹ SÓLYOM (2001): i. m., 603.

⁸² SÓLYOM (2001): i. m., 602.

volna a legjobban megérteni. Mint a későbbiekben szó lesz még róla [és az 57. § (1) bekezdéssel való kapcsolatnál is utaltam rá], a „*bíróság ellenőrzi*” fordulatnak az AB lényegében a „*bíróság (legalább) megsemmisíti*” tartalmat tulajdonított. Ennek az értelmezésnek a kibontásához legalább ennyire alkalmas volt az 50. § (1) bekezdése, hiszen az is hatásköri szabály volt. Úgy vélem,⁸³ hogy a **két rendelkezés** a következőképpen lehetett volna **együtt olvasható**: „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.”

3.9. Milyen bíróság volt hivatott „ellenőrizni” a közigazgatási határozatok törvényességét az Alkotmány értelmében?

1. Az Alkotmány szervezeti értelemben nem állította vissza a rendes bíróságtól elkülönült Közigazgatási Bíróságot. Ezt azonban törvényi szinten nem is zárta ki, hiszen a 45. § (2) bekezdése értelmében: „A törvény az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesítését is elrendelheti.” A közigazgatási bíráskodásnak a bíróság típusa képezi az egyik alapvető kérdését, de tényleges és valódi bíráskodás akkor is létrejöhethet, ha *maga a tevékenység* (az érdemi hatáskörökben megnyilvánuló hatékony jogvédelem) a rendes bírói szervezeten belül valósul meg. Az Alkotmány szintjén felmerülő alapvető kérdés nem a bíróság típusában merült fel, hanem abban, hogy **vajon megköveteli-e** az Alkotmány a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzésének **egyazon bíróság(i fokozat)** általi ellátását, vagy nem. Másként meg-

⁸³ E véleményemnek számos írásomban hangot adtam már, így például PATYI András (2011d): Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. 33–55., 47.

fogalmazva: az 50. § (2) bekezdésben említett „bíróság” mindig ugyanazon bíróságot jelenti, vagy lehet az többfajta (azaz más) bíróság is?

2. Ez a kérdés azért nem volt légből kapott, mert egyes közigazgatási döntésfajták esetében (társadalombiztosítási szerv határozata, munkaügyi ellenőrzés során hozott határozat) 1999 után a munkaügyi bíróságok jártak el, tehát különbíróság ítélezik; a szabálysértési ügyben hozott közigazgatási határozat ellen a helyi bírósághoz lehetett fordulni, egyes, az önkormányzati rendszeren belüli közigazgatási jellegű ügyet pedig a megyei/fővárosi bíróságok bíráltak el, ráadásul úgy, mintha ezek polgári jogi jogvitát képeztek volna.⁸⁴ Mindemellett a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára alapvetően a megyei/fővárosi bíróságok közigazgatási kollégiumai rendelkeztek alapvetően hatáskörrel. Megítélésem szerint az egyes közigazgatási döntésfajtákkal összefüggő bírósági ellenőrzésnek az eltérő fokú bírósághoz való utalása tekinthető diszfunkcionális lépésnek vagy célszerűtlen jogalkotói döntésnek,⁸⁵ de nem volt ellentétes az 50. § (2) bekezdésével. Ugyanez a véleményem az azonos eljárásrend kérdésében, vagyis megítélésem szerint a közigazgatási pereket szabályozó Pp. XX. Fejezete alkalmazásának nem volt közvetlen alkotmányos relevanciája, azaz nem lehetett

⁸⁴ Az EBH 2006. 1482. sz. alatt közzétett eseti döntés szerint az önkormányzati társulásból eredő, a társult önkormányzatok közötti pénzfizetési igény polgári perben érvényesíthető, hiszen az önkormányzati társulások működése során felmerülő vitás kérdésekben, s a települési önkormányzatok által intézmények közös fenntartására kötött megállapodásokat a polgári jogi szerződésekre irányadó általános szabályok szerint kell megítélni. Az LB szerint ilyen vita esetén nincsen olyan önkormányzati döntés, amely a Pp. 324. § (2) bekezdés b) pontja szerint közigazgatási határozatnak minősülne, és amelynek a jogszerűsége felől a bíróságnak a Pp. XX. Fejezetének szabályai szerint kellene döntenie. Az ilyen ügyek elbírálására a Pp. 22. §-ának (1) bekezdése alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező városi bíróságot jelölte ki az LB. A BH1997. 446. szerint az önkormányzatoknak közös intézmények közös fenntartására vonatkozó megállapodása a polgári jogi szerződésekre vonatkozó általános szabályok szerint ítélandó meg. A közös fenntartást megszüntetni kívánó önkormányzat a rendes bírósághoz fordulhat. Hasonlóan minősült az önkormányzatok közötti, a területrez (határvonal) feletti vita, az LB szerint a perben a bíróság döntése az érdekelt képviselő-testületek hiányzó megállapodását pótolja, azaz a jogvitát a polgári jogviszonyok területére tartozónak ítélték. Harmadrészt az Ötv. 33/C. § (1) bekezdés alapján a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége miatt a képviselő-testület által benyújtható keresetet az önkormányzat székhelye szerint illetékes megyei/fővárosi bíróság bírálta el a (2) bekezdés szerint a Pp. általános rendelkezései alapján.

⁸⁵ A megoldás kritikájára lásd PATYI (2002): *i. m.*, 166–167.

alkotmányellenesnek tekinteni, hogy egyes közigazgatási döntések e fejezet alapján, mások más perjogi vagy nemperes eljárási rendelkezések alapján kerültek bírói felülvizsgálat alá.

3.10. Segítették-e a „bíróság ellenőrzi” fordulat értelmezését az Alkotmány más rendelkezései?

1. Mint többször hangsúlyoztam, az 50. § (2) bekezdése és a benne foglalt „ellenőrzési” jogkör elsődleges értelme szerint egy, a bírósági szervezetről szóló X. Fejezetben elhelyezkedő **hatásköri szabály volt**. Az ezt körülvevő szabályozási környezetből *szövegszerűen nem kapcsolódik hozzá* semmilyen további rendelkezés. Az Alkotmány 45. § (1) bekezdésének szövegéből [„A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok gyakorolják.”] az volt megállapítható, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését az Alkotmány igazságszolgáltatásnak tekinti, és elsődleges értelmezési keretként az 50. § (1) bekezdése kínálkozik.

Az „ellenőrzi” kifejezésből **önmagában nem** vezethető le, hogy az a bíróság részéről **önálló beavatkozási**, döntési jogot jelentene. Az ellenőrzésről mint közigazgatási cselekvési formáról általános jelleggel az állapítható meg, hogy az olyan „tevékenység, melynek célja ténymegállapítás, információk szerzése s azokból következtetések levonása mind az okokra, mind a jövőben végzendő cselekményekre nézve”.⁸⁶ Ennek során tehát ellenőrzés esetén egy tevékenységet és a meghozott döntést vetik össze az alapul fekvő követelménnyel. Ezek lehetnek célszerűségi, gazdaságossági és természetesen törvényességi követelmények. Az ellenőrzés általános értelemben az ellen-

⁸⁶ SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, Franklin. 162.

örzés tárgyát képező tények feltárása, megfigyelése és a – már említett összevetésen alapuló – megállapítás. Az ellenőrzéshez általában nem kapcsolódik önálló döntési jogkör.

2. Ez azonban a közigazgatási szervezeten vagy tevékenységen belüli megközelítés, kérdéses, hogy értelmezhető-e az **Alkotmány szabályain belül** is. Az Alkotmány más rendelkezései is utaltak tevékenység, folyamat vagy döntés ellenőrzésére vagy felülvizsgálatára, vagyis az Alkotmány is ismerte a tevékenység- és döntésellenőrzési hatásköröket. Az 50. § (2) bekezdéshez hasonlóan az Alkotmány az **Állami Számvevőszék (ÁSZ)** ellenőrzési jogköreiről rendelkezett [„ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, [...] az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást, [...] az állami vagyon kezelését” stb.]. Az ÁSZ ellenőrzése törvényességi, célszerűségi, eredményességi lehetett. A 35. § (1) bekezdés d) pontja szerint a **Kormány** „biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését”, vagyis a Kormány valamely szerve útján törvényességi ellenőrzést végzett az önkormányzatok (működése és döntései) felett. Ugyancsak ellenőrzésről szólt az **Országgyűlés**, valamint a **bizottságai** ellenőrzési jogkörét említő 35/A. § (1) bekezdés (az európai integrációs ügyekkel összefüggő ellenőrzési jogkörök részletes szabályainak kétharmados törvényhez kötöttségéről). Az **Alkotmány emellett** ismerte az ellenőrzésen túlmutató, az adott szervnek biztosított önálló (esetleg más szerv által felül nem is vizsgálható) döntési jogköröket, ezeket az Alkotmány a „**felügyeli**” kifejezéssel jelölte: a **Kormány** az államigazgatás bármely ágát felügyelete (és nem ellenőrzése!) alá vonhatta. Az **ügyész** „felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett”. A 61. § (4) bekezdés a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről szólt. Más esetekben az Alkotmány a „**felülvizsgálja**” kifejezést alkalmazta: A 19/A. § (4) bekezdés szerint az **Országgyűlés** az akadályoztatása megszűnését követő első ülésén felülvizsgálja a hadiállapot, rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetésének indokoltságát, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről.

E szóhasználatból egyértelmű volt, hogy az Országgyűlés egy már meghozott döntést megvizsgál, egybeveti az annak alapjául szolgáló tényekkel és rendelkezésekkel, majd dönt róla.

3. A „bíróság ellenőrzi” fordulat Alkotmányon belüli, más hatásköri szabályokhoz mért helyzetét legjobban az **Alkotmánybíróság** alapvető hatásköri szabálya, a 32/A. §-a fejezte ki. Az (1) bekezdés szerint az „Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát”. Az Alkotmány lényegében ugyanazt a bírósági/alkotmánybírósági tevékenységet szabályozza másképpen, más kifejezésekkel. Mindkét (a bírósági és az alkotmánybírósági) hatáskör esetén arról van szó, hogy egy már létező aktust (normatív, illetve egyedi aktust) megvizsgál, összeveti a vizsgálat alapjául szolgáló mércével (az Alkotmánnyal, illetve a törvényekkel), és megállapítja annak eredményét [erre utalt a 32/A. § (2) bekezdés szövege is, hiszen az az „alkotmányellenesség megállapítása esetén” hozandó döntésről szólt]. Ebben az értelemben a két kifejezés, a két hatásköri jogtétel ugyanazt (megvizsgálást és megállapítást) jelentette. Mégis eltérő szóval jelölte őket az Alkotmány, ami arra utalhatott, hogy a „**felülvizsgálja**” többet (vagy mást) jelentett, mint az „ellenőrzi”. Ez a többlet vagy eltérés csak az lehet, hogy a bírósági „ellenőrzéssel” szemben az alkotmánybírósági „felülvizsgálat” magában foglalt önálló döntési, cselekvési lehetőséget is. Ekkor azonban a 32/A. § (2) *bekezdése felesleges rendelkezés lenne*, hiszen ha a felülvizsgálja önmagában többet jelent az alkotmányossági ellenőrzésnél és az alkotmányellenesség esetleges megállapításánál, akkor szükségtelen lenne annak kimondása, hogy az „az alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat”. Eszerint tehát az alkotmánybírósági „felülvizsgálat” nem önmagában lehetett több vagy más a bírósági „ellenőrzésnél”, hanem azért, mert ahhoz az Alkotmány külön hozzárendelte és -kapcsolta a megsemmisítés hatáskörét.

4. Megállapítható, hogy az 50. § (2) bekezdésében szereplő „**ellenőrzi**” fordulat az Alkotmány más szabályaival összevetve csak

a közigazgatási határozat *megvizsgálását és törvénysértésének a megállapítását* (konstatálását) hordozza magában. A „felülvizsgálja” hasonló tartalmú jelentésére utal egyébként az ÁSZ hatáskörei között az állami költségvetés felhasználásának előzetes törvényességi felülvizsgálatára utaló fordulat. Ha a „felülvizsgálja” több lehetne (lenne), mint az „ellenőrzi”, akkor ez alapján a hatásköri fordulat alapján az ÁSZ jogosult lenne a nem törvényes költségvetési felhasználás megakadályozására.

Kérdéses ezek után, hogy éppen az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése tükrében miként ítélte meg az Alkotmánybíróság az 50. § (2) bekezdés szabályát, amelyet nem egészít ki hasonló rendelkezés, azaz jól láthatóan **hiányzott** az Alkotmányból az az AB esetén benne szereplő szabály, hogy: „[A] bíróság törvénysértés megállapítása esetén megsemmisíti a közigazgatási határozatot.” Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályokban egyértelműen tételezett **hármaz mozzanat**: 1. a(z alkotmányosság) **megvizsgálás(a)** – 2. a(z alkotmányellenesség) **megállapítás(a)** – 3. a (jogszabály) **megsemmisítés(e)** a közigazgatási határozatokkal kapcsolatban **nem szerepelt** az Alkotmányban.

Az 50. § (2) bekezdés magyarázatánál az tehát alapkérdés volt, hogy **a hiányzó harmadik mozzanatot** az AB más rendelkezések segítségével – elsősorban az 57. § (1) bekezdésre hivatkozással – tudta-e „pótolni”, vagy más rendelkezések közbejötté nélkül „kibontható-e” a bírósági ellenőrzés tartalma.

3.11. A bírósági ellenőrzés (csaknem) teljes hiánya alkotmányellenes lehetett

1. Mivel a későbbiekben vizsgáljuk, hogy az 50. § (2) bekezdése alapján a bírósági ellenőrzés szempontjából mi (és mi nem) volt minősíthető közigazgatási határozatnak, egyelőre annyit szögezhetünk le, hogy ebbe a körbe alapvetően a közigazgatás **hatósági természetű**, vagyis jogot vagy kötelezettséget megállapító (megadó, módosító,

megszüntető), a közigazgatási szerven kívülre ható, egyedi döntései tartoztak. Az Alkotmány 1990-ben megalkotott 43. § (2) bekezdése a helyi önkormányzatok jogszerű hatáskörgyakorlásának bírósági védelmét biztosította, vagyis az ellenőrizhető „közigazgatási határozatok” közé kellett számítanunk az önkormányzatokkal összefüggésben hozott és hatásköreik gyakorlását érintő közigazgatási (államigazgatási) döntéseket is.

2. Az 50. § (2) bekezdés 1989. október 23-án történt hatálybalépésekor a hatósági jellegű közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatára nézve az alkotmányreform előtti, vagyis a szocialista jogra jellemző szabályok voltak hatályban. Mindez azt jelentette, hogy a Pp. XX. Fejezete szerinti peres eljárásban azokat a határozatokat lehetett megtámadni bíróság előtt, amelyeket az Áe. 72. § (1) bekezdése felhatalmazása alapján kiadott 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet felsorolt. A *szűk körű felsorolás és az arra lehetőséget adó törvényi szabály* alkotmányellenességét az AB 1990-ben megállapította, és azokat 1991. március 31-ei hatállyal **megsemmisítette**. Emellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása miatt. Mindezekre tekintettel felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza.⁸⁷ A korai alkotmánybíráskodásra jellemző rövid határozat szerint az MT rendelet egyes, a felülvizsgálatot lehetővé tevő rendelkezései **tartalmukban nem alkotmányellenesek** ugyan (hiszen az ott felsorolt ügykörökben éppen hogy lehetővé teszik a bírósági felülvizsgálatot), de az alkotmányellenes, hogy a felülvizsgálatot csak e jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok esetében teszik lehetővé. „Ezt az alkotmányellenességet az 1987. évi XI. törvény [a régi Jat. – P. A.] 3. §-ának

⁸⁷ 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990, 145.

g) pontjára tekintettel csak olyan új törvény megalkotásával lehet megszüntetni, amely a bírósági felülvizsgálat lehetőségét alkotmányossá [általánossá?] teszi.”⁸⁸ E határozat tartalmazta az 50. § (2) bekezdés **közvetlen alkalmazhatóságát** kimondó, igen lényeges fordulatot is: „Az új jogszabály esetleges késedelmes megalkotásáig az Alkotmány rendelkezései szerint kell az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében eljárni. Ez azt jelenti, hogy egyelőre nem lesz a bírói felülvizsgálatnak azon ügyekben sem törvényes korlátja, ahol a korlátozásnak az Alkotmány 70/K. §-a szerint nincs akadálya.”⁸⁹

3. Az Áe. hatálya alá tartozó hatósági közigazgatási határozatok (amelyek esetében a törvényt legalább háttér-, szekunder szabályként alkalmazni kell) egy lényeges területet nem fednek le. A hatósági eljárás kodifikációja óta az Áe. (korábban az Et.) hatálya alól kivett eljárásnak (ügyfajtanak) számított a szabálysértési jog egésze.⁹⁰ Az Áe.-re kimondott mulasztást így a jogalkotó „méltán” foghatta fel úgy, hogy a szabálysértési ügyekben hozott közigazgatási határozatokra nem terjed ki. Az Alkotmány azonban (mint azt az AB megállapította) „általánossá tette” a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényessége ellenőrzésére vonatkozó jogát. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozat alapján az Országgyűlés végül is megalkotta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt. Ez azonban a lényegi kérdésben bírói utat nem biztosító szabálysértési eljárásrendet „érintetlenül hagyta”. Az AB-nek ezért később azt is meg kellett állapítania, hogy „az Országgyűlés elmulasztotta a szabálysér-

⁸⁸ ABH 1990, 147.

⁸⁹ A határozat érdekessége, hogy az MT rendelet megalkotására felhatalmazó Áe.-rendelet az alkotmányellenességét szó szerint a Jat.-ba ütközés miatt mondta ki: „Ez utóbbi [Jat. 3. § g) pontja] törvényi rendelkezésre tekintettel alkotmányellenes az 1957. évi IV. tv. módosításáról és egységes szövegről rendelkező 1981. évi I. tv. 72. §-ának (1) bekezdése is, mert a büntető, a polgári és az államigazgatási eljárást törvénynek kell szabályoznia, tehát kizárt annak a lehetősége, hogy törvényi felhatalmazás alapján e tárgykörben alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezzen.” ABH 1990, 146.

⁹⁰ BARACZKA Róbertné – GYURITA Erzsébet Rita – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ Láng Erzsébet – PATYI András – VARGA Zs. András (2007): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. PATYI András szerk., Budapest–Pécs, Dialog Campus. 61.

tési jognak az Alkotmány 50. § (2) bekezdése, illetőleg az Alkotmány 57. § (1) bekezdése követelményeinek megfelelő újraszabályozására vonatkozó jogalkotói feladatát”.⁹¹ A határozat meghozatala idején hatályos szabályozás egyetlen esetcsoporttól eltekintve nem tette lehetővé a jogerős szabálysértési határozatok bíróság előtti megtámadását, hiszen csak a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozat tekintetében nyitotta meg az Sztv. a bírói utat. Az AB szerint azonban „[a] szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak minősülnek. Amennyiben a szabálysértési hatóság döntésének tartalma, illetve a törvényi tényállás jellege szerint közigazgatás-ellenes magatartást rendel büntetni, a határozat törvényességének ellenőrzésére a közigazgatási bíráskodás szabályai szerint kell lehetőséget biztosítani.”⁹²

3.12. Kiértelmezett új jelentések: a hatályosulás megakadályozása – a határozat megsemmisítése

1. A **közigazgatási bíráskodás** jellegét tekintve alapvetően **egyfajta visszamenőleges kontroll**, vagyis alapesetben egy **már meghozott** közigazgatási döntésről szól,⁹³ bár kivételes megnyilvánulási formáiban elképzelhető az előzetes bírósági ellenőrzés is.⁹⁴ A bíróság döntési hatásköre ehhez képest határozható meg. Mivel az Alkotmány 50. § (2) bekezdése hatásköri szabály volt, kérdéses, hogy milyen terjedelmű bírói döntésre terjedt ki a hatáskör az AB értelmezésében. A hagyó-

⁹¹ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365.

⁹² ABH 1997, 368.

⁹³ JOWELL QC, Sir Jeffrey – LE SUEUR, Andrew – TRIDIMAS, Takis (1999): *De Smith, Woolf, and Jowell's Principles of Judicial Review*. London, Sweet and Maxwell. 4.

⁹⁴ KOJA (1996): *i. m.*, 835. A szocialista jogban fennálló kivételes (előzetes) ellenőrzésre példa volt a szovjet jogban az adó- és illetékügyekben alkalmazott megoldás, amely a passzív és aktív perbeli legitimációs rendszert megfordította, és a pénzügyi szervet kötelezte a behajtási eljárás bíróság előtti megindítására, a határozat csak akkor volt végrehajtható, ha azt törvényességi szempontból a bíróság már felülbírálta. NÉVAI (1987): *i. m.*, 103.; FONYÓ (1976): *i. m.*, 369.

mányos hatáskörfelfogás három, egyre erősödő fokozatot jelöl: a jogi állapot (törvénsértés) megállapítása (*konstatació*), a törvénsértő határozat megsemmisítése (*kasszáció*), a közigazgatási ügy érdemben (*meritorius*) való eldöntése (*reformáció*). Abban az esetben, ha a bíróság számára mindhárom döntési lehetőséget egyaránt biztosítja a (törvényi vagy alkotmányi) szabályozás, úgynevezett *teljes jurisdictió*ról beszélünk, ha ennél kevesebbet, *korlátozott jurisdictio* áll fenn.⁹⁵

Már előrevetítettem, hogy a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat az 57. § (1) bekezdésre tekintettel az érdemi felülvizsgálatot lehetővé tevő értelmezést fogadott el. Az AB viszont már korábban eldöntötte, hogy a bíróság általi *ellenőrzés* valójában (legalább) megsemmisítést jelent. „Abból viszont, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatás jogszabály-értelmezését helyezi a semleges bírói hatalom alá, követelményként csupán annak lehetősége következik, hogy a közigazgatás törvénsértő határozatainak hatályosulását a bírói hatalom – akár még az ügy érdemi vizsgálata előtt is – megakadályozhassa.”⁹⁶

2. A **hatályosulás megakadályozása** azonban a megerősítő 54/1996. (XI. 30.) AB határozat szerint mindenképpen érdemi, tartalmi kérdés: „a végrehajthatóságot előzetesen biztosító, vagyis a halasztó joghatás mellőzését kimondó törvényi rendelkezés nem alkotmányellenes, minthogy ez a követelmény az alkotmányosan szükséges (egyfokú) jogorvoslat kimerítése során már teljesül; a végrehajtás bírói felfüggesztésének lehetőségét pedig a törvény ilyen esetekben is biztosítja. A bíróság törvényességi felülvizsgálata pedig semmiképpen sem formális, hanem tartalmi, mert az a törvénsértő határozat hatályosulását akadályozza meg.” Az idézett határozatban **két** nehezen megkülönböztethető (vagy kibontható) **gondolat** kapcsolódik össze. Az *egyik* szerint az AB azért nem találta alkotmányellenesnek a közigazgatási határozat ellen benyújtott keresetnek a határozat végrehajtására gyakorolt halasztó hatá-

⁹⁵ TOLDI (1988): *i. m.*, 64–65.

⁹⁶ 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 435. Megerősíti: 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 197.; 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 583–584.

lyának kizárását, mert a bíróság a végrehajtás felfüggesztését bármikor elrendelheti, vagyis megakadályozhatja a hatályosulást. A *másik* gondolat, hogy a bíróság törvényességi felülvizsgálata semmiképpen nem lehet formális, hiszen egy még teljesezésbe nem ment (nem hatályosult) határozatot vizsgál felül. Ebben az értelemben a „tartalmi” nem azt jelenti, hogy a határozat tartalmával is foglalkozhat, és a „formális” sem azt jelenti, hogy a határozat tartalmával nem, csak a meghozatalához vezető eljárási kérdésekkel és a határozat megjelenésével foglalkozhat. A „tartalmi” ez esetben azt jelenti, hogy érdemi és valódi. A formai pedig annyit jelenthet, hogy *post festa*, tét nélküli.

3. Az AB lényegében az Áe. és a Pp. akkori szabályai, valamint az Alkotmány közé egyenlőségjelet téve megállapította, hogy azok a szabályok, amelyek szerint a bíróság a felülvizsgált határozatot jogszabálysértés megállapítása esetén hatályon kívül helyezi, és (szükség esetén) az eljáró szervet új eljárásra kötelezi, lényegében ugyanúgy rendelkeznek, mint az Alkotmány 50. § (2) bekezdése. „A törvényességi ellenőrzés eredménye ugyanis csak az lehet, hogy jogszabálysértés esetén a bíróság a határozatot hatályon kívül helyezi, s – szükség esetén – a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi. Mindkét törvény megengedi mind az érdemi, mind az eljárási jogszabálysértés bírósági felülvizsgálatának a lehetőségét. Sem az Áe., sem a Pp. kifogásolt szakasza tehát önmagában nem ellentétes az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével.”⁹⁷

A *korlátozott jurisdictio* talaján maradván az AB azonban a kaszáción túlra már nem terjesztette ki a „bíróság ellenőrző” jelentését, és rögzítette, hogy **nem következik az Alkotmányból a megváltoztatás** (reformáció) jogköre, de nem is ellentétes azzal, ha azt törvény biztosítja. „Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az ellenőrzés mikéntjére az Alkotmány e szabálya további rendelkezést szövegszerűen nem tar-

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

talmaz.”⁹⁸ „Az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből nem következik olyan szabályozás szükségessége, amely lehetővé tenné azt is, hogy a bíróság az ilyen ügyekben minden esetben érdemi döntést hozzon.”⁹⁹ Az AB sem a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban, sem a szabálysértési határozatában [63/1997. (XII. 12.) AB határozat] „*nem ment el odáig*”, hogy az 50. § (2) bekezdéséből a közigazgatási határozatban érintett jogok és kötelezettségek érdemi elbírálásán túl a határozat megváltoztatásának jogköre is megilletné a bíróságokat.

4. Az ellenőrzés/felülvizsgálat során azonban a bíróság „véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító” döntést hoz. Ennek érdekében „a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára”. A formális jogszerűség alatt az eljárási előírások betartását értette az AB, mert leszögezte, hogy a **bíróság nincs** (vagyis alkotmányosan nem is lehet) a közigazgatási határozatban megállapított **tényálláshoz kötve**, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv **mérlegelését** is. Az „érdemi elbírálást” tehát ebben az értelemben kell venni, és ezzel nem áll ellentétben a *korlátozott jurisdictio*, vagyis az, hogy „a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja”.¹⁰⁰

Az AB gyakorlata nemcsak az „ellenőrzi” jelentésének bővítése irányába, hanem ellenkező irányba mutató döntéseket is hozott: alkotmányosnak talált olyan törvényi szabályokat, amelyek hatósági jogalkalmazó döntések esetén nem biztosították a határozat végrehajtásának megakadályozását. Igaz, hogy ezekben a határozatokban a nem alkotmányellenességet kifejezetten a jogorvoslathoz való jogra és a bírói úthoz való jogra nézve mondta ki az AB, de e döntésekben a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat *ratio decidendi*jének figyelmen kívül hagyását láthattuk. A hatályosulás megakadályozásának hiánya és az említett

⁹⁸ 953/B/1993. AB határozat, ABK 1996. június, 230, 231.

⁹⁹ 829/E/1993. AB határozat, ABH 1996, 427, 434.

¹⁰⁰ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.

határozat mellőzése határozottan vetődött fel az 1133/B/1998. AB határozat esetében. Ez a határozat a régi Art. (az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény) és az új Art. (2003. évi XCII. törvény) egyes jogkorlátozó rendelkezéseinek vizsgálatáról szólt. Több indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakat sértette az, hogy az új Art. egyik rendelkezése értelmében **a kiszabott bírságról és helyiséglezárásról** az adóhatóság fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható határozatot hozhat. Az AB azonban bevonta az alkotmányossági vizsgálatba az Alkotmány 50. § (2) bekezdését is, rögzítve, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata e rendelkezésen alapul, és ennek értelmében a közigazgatási határozatok feletti bírósági kontroll kizárólag azok törvényességi vizsgálatára terjedhet ki.¹⁰¹

Az AB megállapította, hogy „[a]rra kétségtelenül nincsen mód, hogy a helyiség utóbb jogellenesnek bizonyuló bezárását a bíróság megakadályozza, vagyis az azonnali végrehajtást felfüggeszse”. Ennek ellenére nem állapított meg alkotmányellenességet, mert „a bírói ítélet ilyen esetben kártérítésre kötelezi a közigazgatási szervet, a bírósághoz fordulás alkotmányos joga tehát nem sérül”. Tény, hogy az AB csak azt állapította meg, hogy az új „Art. 174. §-ának az azonnali végrehajthatóságra vonatkozó (3) bekezdése nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakat”,¹⁰² de a vizsgálatba éppen az AB által bevont 50. § (2) bekezdés miatt e megállapítás arra is kiterjed. Ellenkező esetben azt kell gondolnunk, hogy az AB „meggondolatlanul”, mintegy véletlenül idéz meg egy alkotmányi rendelkezést. Ha viszont kiterjed az 50. § (2) bekezdésre is, vagyis a bíró által később (megjegyezzük, külön perben) megítélhető kártérítés lehetősége miatt nem alkotmányellenes, hogy a jogkorlátozó határozat végrehajtását a bíróság nem függesztheti fel, akkor egyértelmű, hogy ebben a döntésében az AB „**leszállította**” a bírósági ellenőrzés korábban erősen kibővített vé-

¹⁰¹ 1133/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 844, 863.

¹⁰² ABH 2005, 865.

delmi, illetve a bírósági hatáskör döntési szintjét, ismétlem a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat mellőzésével.¹⁰³

3.13. A határozat-központú közigazgatási bírászkodás kulcsfogalma – „a közigazgatási határozatok” alkotmányi szintű jelentése

1. Az Alkotmány hatásköri szabályként definiált, de számos értelmezéssel tovább bővített 50. § (2) bekezdése képezte az 1989 és 2012 közötti korszak **központi jelentőségű** szabályát. A közigazgatás működésével kapcsolatban az Alkotmány által használt, ezért az AB gyakorlatában szükségképpen értelmezett fogalom a „közigazgatási határozat” volt. A közigazgatási jog és a közigazgatás működése szempontjából kiemelkedően fontossá vált, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése értelmezésekor „közigazgatási határozat” alatt mit kellett értenünk, hiszen a közigazgatási határozat feletti bírósági ellenőrzés léte vagy nemléte (pontosabban: az Alkotmányból kötelező vagy éppen nem kötelező volta) ezen múlt. Mivel alkotmányi szabályról volt szó, értelmezése alkotmánybírói monopóliumot képezett. Felvetődött, hogy a „közigazgatási” határozat alatt „közigazgatási hatósági” határozatot kell-e értenünk (vagy értett alatta az AB), azaz kérdéses volt, hogy egybeesik-e a két fogalom. Illetve amennyiben a „határozat” fogalom tágabb az „egyedi hatósági határozat”-nál, akkor vajon mi lehetett a kapcsolata a közigazgatási jogtudományban évtizedek óta

¹⁰³ Az 1133/B/1998. AB határozat adott érvelésének fő alapja a 957/B/1994. AB határozat volt. Ez utóbbi az Áe. 63. § (2) bekezdés *a)* pontját vizsgálta, mely megengedte a határozat azonnali végrehajtásának elrendelését „a közbiztonság érdekében”. Az Alkotmánybíróóság megállapította, hogy „[a]zokban az esetekben, ahol a végrehajtás egymozzanatú, és már nincsen mód felfüggesztésre, ez a lehetőség nyilván nem érvényesül, de a fentiek alapján ez a korlátozás nem tekinthető alkotmányellenesnek”. (ABH 1999, 483.) Az AB azonban az alkotmányellenesség hiányát csak a jogorvoslatához való jog tekintetében mondta ki, a 957/B/1994. AB határozatnak a bírói úthoz való joggal és a vizsgálatba bevont 50. § (2) bekezdéssel való összekapcsolása minden indokot (és sajnos indokolást is) nélkülözött.

használatos „aktus”-sal? A két fogalom (a „közigazgatási” és a „határozat”) szerepe közötti hasonlóság abban is áll, hogy mindkettő **hatáskör-kijelölő** fogalomként (is) funkcionált: mivel az Alkotmány szerint „a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi”, ezért ha valamiről bebizonyosodott, hogy az közigazgatási határozat, akkor annak törvényességi ellenőrzésére a bíróság hatáskörrel rendelkezett. Ha valamely állami cselekvésről, aktusról igazolható volt, hogy az az Alkotmány értelmében „közigazgatási határozat”-nak minősült, akkor vele kapcsolatban a bíróság törvényességi ellenőrzési hatásköre fenn kellett, hogy álljon.

Az Alkotmány azonban láthatóan nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy a közigazgatási határozat meghozatalához viszonyítva az előzetes, illetve az utólagos (*a posteriori*) bírósági felülvizsgálatot követeli-e meg, hiszen nem szerepel benne az „utólag” vagy a „meghozatala után”, esetleg éppen az „előzetesen” fordulat. Abból azonban, hogy az Alkotmány **a határozat ellenőrzéséről** beszél, számunkra következik, hogy az ellenőrzés előfeltétele a határozat megléte.¹⁰⁴ A Konceptió I. és a Konceptió II. ismertetett részletei alapján is egyértelmű, hogy azok a bírósági felülvizsgálatot az (egyébként is általánosan elterjedt) *a posteriori* megoldásban képzelték el. Ezt az értelmezést támasztja alá az Alkotmánybíróság szinte valamennyi döntése, nagyobb-részt implicit módon.¹⁰⁵

2. Az *a priori* – *a posteriori* felülvizsgálat a könnyebben megválaszolható kérdés, míg az, hogy az Alkotmány mit ért **„közigazgatási”** határozaton, már nem volt ilyen egyszerű. Az Alkotmányba kerülésekor ugyanis ez volt az egyetlen rendelkezés, amelyben az alap-

¹⁰⁴ Az *a posteriori* felülvizsgálatot hangsúlyozta Magyary is („a közigazgatásnak előbb határoznia kell”), MAGYARY (1942): *i. m.*, 625.

¹⁰⁵ Ennek persze egyik oka az, hogy az AB az utólagos normakontroll iránti hatásköreiben *indítvány alapján jár el*. Az AB tehát azokkal a közigazgatási döntésfajtákkal összefüggésben értelmezhetette az 50. § (2) bekezdésébe foglalt közigazgatási határozat fogalmat, amely döntésfajtákat szabályozó jogszabályokkal szemben indítványt terjesztettek elő.

törvény a „közigazgatás” szót használta, minden más rendelkezésben az „államigazgatás” kifejezés szerepelt.¹⁰⁶

A közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzése alkotmányos kereteinek bemutatása során arra kell törekednünk, hogy megállapítsuk, hogy az Alkotmány alapján a törvényeknek mely közigazgatási döntések esetére **kellett mindenképpen biztosítani** a bírósági ellenőrzést (felülvizsgálatot). Az AB-nak a bírósági ellenőrzést érintő három legjelentősebb határozata *hatósági jellegű* határozatok felülvizsgálatával volt összefüggésben. Mind a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, mind a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat és a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat is olyan közigazgatási döntések ellenőrzése, felülvizsgálata körül forogtak, amelyek **hatósági** jellegűek. Mint a korábbi alcímek alatt láthattuk, a bírói ellenőrzés kizárása vagy (lényeges korlátozása) ezekben az ügyekben alkotmányellenességhez vezetett, ezért megkockáztatható, hogy az AB az 50. § (2) bekezdése szerinti közigazgatási határozat alatt elsősorban **az egyedi hatósági ügy érdemében hozott határozatot** értette.

¹⁰⁶ **37. § (2) bekezdés:** „A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Minisztertanács határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket.”; **40. § (2) bekezdés:** „A Minisztertanács az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy valamely tagja által intézkedhet.” **40. § (3) bekezdés:** „A Minisztertanács jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szervezet létesíteni.” **57. § (5) bekezdés:** „A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.” A 37. § (2) bekezdés szövege szinte változatlan, a Minisztertanács helyett Kormány szerepel. A 40. § (2) bekezdése hatályon kívül került, a (3) bekezdés ma is államigazgatási ágakról szól. Az 57. § (5) bekezdésében az államigazgatási döntés helyett később már közigazgatási döntés szerepelt. Az országgyűlési képviselők összeférhetlenségét szabályozó **20. §-nak** az országgyűlési képviselők 1990-es általános választása után összeülő új Országgyűlés alakuló ülésének a napján hatályba lépett **(5) bekezdése** is államigazgatási szerv dolgozójáról tett említést. A korszak későbbi éveiben hatályos, közigazgatási szerv alkalmazottja kifejezést a 2004. évi CIV. törvény 2. §-a állapította meg.

3.14. Közigazgatási „aktus” vagy „határozat”?

(A „közigazgatási határozatok” fogalom értelmezése az AB gyakorlatában)

1. A posztszocialista korszakban irányadó és állandóan követett **bírói gyakorlat** általában akkor tekintett egy ügyfajtát *hatósági közigazgatási ügynek*, ha felfedezhető volt benne a *közhatalmi* jelleg. Ez alatt a bíróságok azt értették, hogy a) a közigazgatási szerv *egyoldalúan* hozza meg a döntését, azaz a másik „fél” (ügyfél) akarata nem akadályozza meg a döntés meghozatalát, az aktus kibocsátását; b) a jogosultság vagy a kötelezettség tekintetében hozott döntés *közérdekű magatartás* tanúsítására (szolgáltatás nyújtására) vagy közérdeket szolgáló intézkedésre (vagy éppen korlátozásra) irányul, azaz szorosan összefügg valamely állami feladat megoldásával vagy végrehajtásával; c) a szerv a döntésének *közhatalmi* úton – leginkább a maga aktusával – szerez érvényt.¹⁰⁷

A közigazgatási jogtudományban régóta elfogadott meghatározás szerint a hatósági ügy fogalmához négy lényeges elem egyidejű és folyamatos jelenléte volt szükséges, vagyis a) az ügynek *egyedinek* (individuálisnak, konkrétnek) kell lennie, b) meghatározott *konkrét jogalany*, ügyfél van benne jelen, c) a közigazgatási szerv működése *autoritatív* (hatósági) jellegű és d) *közvetlen jogi* hatás előidézése céljából folyik az eljárás.¹⁰⁸

Alapvetően – de értelemszerűen nem kizárólag – ezeknek az ismérveknek megfelelő ügyekben vagy eljárásokban született határozatok voltak, amelyekre az Alkotmány 50. § (2) bekezdése vonatkozott. Az Alkotmány szerinti közigazgatási (hatósági) határozatoknak így a jog vagy kötelezettség megállapítására (jogviszony létrehozására)

¹⁰⁷ PETRIK Ferenc szerk. (2005): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára.* (11. pótlás). Budapest, HVG-ORAC. 76.

¹⁰⁸ TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 88–89.

irányuló eljárásokban, vagy jogvitát elbíráló eljárásokban, vagy felelősségre vonási (szankcionáló) eljárásokban (bírságolási eljárások, szabálysértési közigazgatási eljárásokban)¹⁰⁹ hozott határozatokat (pontosabban azokat mindenképpen) tekinthettük. Ezt az általános jellegű megközelítést alátámasztják az AB-nek az 50. § (2) bekezdése alkalmazásával hozott, a már említett határozatai is.

2. A „**közigazgatási**” kifejezés a bekezdésben további megszorítás nélkül jelzőként szerepel, nem pedig úgy, hogy a „**közigazgatási szervek**” határozatai. Ennek jelentősége abban volt, hogy nemcsak a közigazgatási szervek, hanem az elsődlegesen nem közigazgatási feladatra létrehozott más szervek (intézmények) közigazgatási határozatait is a bíróság ellenőrzése alá helyezte az Alkotmány. A „határozat” szó jelentését elsősorban a jogorvoslathoz való jogban szereplő „közigazgatási és más hatósági döntés”-hez képest érdemes megközelíteni, vagyis elsősorban azt kell tisztázni, hogy a két fogalomnak mi lehetett a kapcsolata egymással, illetve egybeestek-e, vagy nem. Tetszetős lehet az a magyarázat, hogy ha az Alkotmány ugyanazt akarta volna megfogalmazni a két rendelkezésben, akkor ugyanazt a fogalmat használta volna. Ez azonban nehezen fogadható el, már csak amiatt is, mert az előző fejezetben tisztáztuk, hogy az Alkotmány különböző helyein használt „ellenőrzi” fogalom sem ugyanazt jelenti mindenhol, a „bíróság ellenőrzi” kifejezés jelentése tágabb, mint például az „ÁSZ ellenőrzi” kifejezése.

A legvalószínűbb, hogy a két kifejezés (közigazgatási *döntés* és közigazgatási *határozat*) nagyjából ugyanarra a körre vonatkozik: a közigazgatási szervek és a közigazgatási ügy intézésére feljogosított más szervek által egyedi jelleggel meghozott olyan döntésekre, amelyek másoknak (a határozatot meghozón kívüli alanyoknak) jogait vagy jogos érdekeit érintik, arról rendelkeznek. Az **egyedi** jelleg alatt

¹⁰⁹ Lásd Szűcs István (1976): Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 60–68.; továbbá: BARACZKA – GYURITA – LAPSÁNSZKY – MUDRÁNÉ – PATYI – VARGA Zs. (2007): *i. m.*, 26–27. és 33.

lényegében azt értjük, hogy a címzettek száma zárt, vagyis magának a határozatnak a módosítása szükséges a címzetti kör megváltoztatásához.¹¹⁰

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, a jogorvoslati jog alá tartozó **döntés** és a bírói ellenőrzés alá vonható **határozat** lényegében azonos fogalmak voltak. Mindkettő alatt egyedi, jogalkalmazó jellegű és tágabb értelemben vett közigazgatási akaratnyilvánítást érthettünk, azaz mind az Áe. (majd a Ket.) hatálya alá tartozó, mind a szabálysértési törvény alapján hozott, mind pedig a választási eljárás során született, jogokat vagy jogos érdekeket érintő döntések lehetnek ezek, külön hangsúlyozva a tartalomhoz igazodó megfelelő egyedi forma alkotmányos jelentőségét is.¹¹¹

A Ket. hatálybalépése után (és a ma hatályos Ákr.-ben is) a közigazgatási hatósági **döntések** két név alatt jelennek meg immár, a hatóság hozhat **határozatot és végzést** egyaránt. A Ket. (és az Ákr.) számos végzés ellen önálló fellebbezést engedett, és ezek ellen a bírói felülvizsgálatot is igénybe lehetett venni. Ezek a végzések nem egyszerűen a hatósági eljárás vezetésével, hanem az érintett alanyai jogaival vagy jogos érdekeivel álltak összefüggésben (bírság kiszabása, kérelem érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása stb.), tehát annak ellenére „közigazgatási határozatnak” minősültek az Alkotmány 50. § (2) bek. értelmében, hogy „végzésnek” hívták őket.

3. Az egyedi ügyekben hozott **határozatokat** ugyanakkor az AB jogi **aktusnak is** tekintette, lényegében működése kezdetétől fogva magától értetődő, hasznos és nagy definíciós erejű fogalomként tekintett az aktus fogalmára. Az Alkotmánybíróságnak több határozatban is kimondott elvi álláspontja szerint önmagában véve az, hogy *valamilyen aktust olyan elnevezés alatt* bocsátottak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei (ma: közjogi

¹¹⁰ JAKAB András (2005): *A magyar jogrendszer szerkezete*. PhD-értekezés. Miskolc. 41–42.

¹¹¹ VARGA István (2009): „57. § (5) [A jogorvoslatihoz való jog]” In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 2114–2118.

szervezetszabályozó eszköz) megjelölésére használ, a **normatív forma önmagában nem** szükségképpen alapozta meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. Az Alkotmánybíróság a hatásköre vizsgálatánál alapvetően nem az aktus elnevezését, hanem a benne foglalt *rendelkezések* jogi jellegét tekintette mindig irányadónak.¹¹² Amennyiben tehát megállapítható, hogy a *vizsgált aktus tartalmát* tekintve *nem normatív*, hanem *egyedi* államigazgatási (közigazgatási) aktus, az Alkotmánybíróság az indítványt hatáskör hiányában visszautasította.

Meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a „közigazgatási aktus” elnevezést ugyanakkor csak elvétve használta, a gyakorlatban inkább az „állami szerv aktusa” kifejezés került elő. A korszak első felének alkotmánybírósági gyakorlatából az alábbi tételek vonhatók le:

- elnevezését tekintve többféle közigazgatási jogi aktus lehet,
- az aktusnak van formája és tartalma, ez utóbbi legalább egy benne foglalt rendelkezést jelent,
- az aktusok jogi megítélésénél elsősorban az aktusban foglalt rendelkezés jogi jellege a döntő,
- vannak normatív és egyedi aktusok,
- a jogszabályok aktusok, méghozzá normatív aktusok,
- az állami irányítás egyéb jogi eszközei is aktusok, ezen belül normatív aktusok,
- az egyedi aktusok között található a hatósági aktusok és a jogalkalmazói aktusok is,
- az aktusokba rendelkezéseket foglalnak,
- vannak közhatalmi aktusok, a jogszabályok ezek közé tartoznak,
- a közigazgatás (helyi önkormányzat) szervein kívüli jogalanyokra nézve magartatási szabályt alkotni csak közhatalmi aktusban szabad.¹¹³

¹¹² 52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408.

¹¹³ Lásd például az alábbi határozatokat: 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 73, 77.; 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.; 52/1993. (X. 7.) AB végzés,

4. A *határozat* tehát közigazgatási cselekmény, méghozzá jogi hatás céljából végzett cselekmény, vagyis aktus. A határozatban egyoldalú **akaratnyilvánítás** történik a döntéshozó, kibocsátó részéről, ami nem zárja ki azt, hogy az érintett (a határozat címzettje) is tesz/tehet jognyilatkozatot. A *határozat* így tulajdonképpen fogalma alá vonhatta a közigazgatási **szerződést** is, hiszen az a közigazgatási szerv oldaláról határozatként értelmezhető. Az Alkotmány nem formai, hanem **tartalmi kérdésként** kezelte ezt, vagyis nem az volt csak a határozat csupán, amit ilyen néven adnak ki, hanem az, ami tartalma szerint az: jogokról és kötelezettségekről rendelkezik a végleges eldöntés szándékával.

A **tartalom elsődlegessége** a fentiek szerint tehát vonatkozott a **jogszabályi formában kiadott egyedi döntésekre** is. Az AB számos alkalommal szembesült olyan indítványokkal, amelyekben jogszabályi (rendeleti) formában kiadott, de valójában jól körülhatárolható, egyedileg meghatározott címzettnek szóló, tehát valójában egyedi döntések alkotmányellenességét állították. Ha a formai kérdésen túlmenő alkotmányossági problémák is felmerültek, az indítványokat végül is nem az Alkotmány 50. § (2) bekezdése alapján bírálta el, hanem alapvetően az 57. § (5) bekezdése, illetve a helyi önkormányzatok vonatkozásában a 43. § (2) bekezdése (önkormányzatok bírói jogvédelemhez való joga) alapján, bár az egyik „alapügyben” az AB utalt a bírósági felülvizsgálat lehetőségének a jogszabályi forma által történő kizárására.¹¹⁴ Az AB sokkal inkább hajlamos volt egyedi határozatként (egyedi ügyként) kezelni a közigazgatási jellegű akaratnyilvánításokat, ha annak **meghatározott jogalanyi kör** kifejezetten a **címzettje**. A normatív formában kiadott egyedi döntések (azaz a jogszabályba foglalt határozatok) felülvizsgálata mellett [lásd például az egyes közműtámogatások jog-

ABH 1993, 407, 408.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, 25, 36.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 511. 299/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1475, 1478–1479.

¹¹⁴ 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65., amelyben Gyula város önkormányzatának rendezési tervét azért találták alkotmányellenesnek, mert két ingatlanra rendelettel vezetett be építési tilalmat, és így elzárta a tulajdonosokat a jogorvoslati jog gyakorlásától.

szabályban elrendelt visszafizetéséről hozott 42/2008. (IV. 17.) AB határozatot] az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó előírások megsértésével kiadott „szabálytalan” **jogértelmező közigazgatási aktusok** felülvizsgálata egyfajta sajátos **alkotmánybírósági közigazgatási bíráskodást** valósított meg. Ez utóbbi ráadásul az AB által saját magának kifejlesztett hatásköre volt,¹¹⁵ amely nem egy ellentmondást hordozott magában, amit a hozott döntések rendelkező része is jelzett. Az AB nem semmisítette meg ezeket az aktusokat („tartózkodik a megsemmisítéstől”), csak megállapította, hogy az adott aktus kiadása alkotmányellenes volt, ahhoz joghatás nem fűződik, a jogalanyokra nézve semmilyen kötelező ereje nincsen. Általában e döntés együtt járt az adott aktus alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány visszautasításával is. A megsemmisítés mellőzésének oka alapvetően az volt, hogy jogszabályi tartalom és jogi, kötelező erő hiányában az Alkotmánybíróságnak ezeknek az aktusoknak az esetében nincsen mit megsemmisítenie.¹¹⁶ Az ilyen döntések problematikus jellege mellett a kifejezett közigazgatási bírósági hatásköri jellegre is felhívta a figyelmet az egyik határozathoz fűzött különvélemény, amely szerint ezen aktusok elbírálásával az AB egyenesen elvonja a közigazgatási szervek jogalkalmazó, jogértelmező tevékenységét az Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az 57. § (1) és (5) bekezdése értelmében ellenőrző bíróságok hatáskörét. Az adott ügyben vizsgált

¹¹⁵ Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek megítélésénél nem a forma és az elnevezés a meghatározó, hanem az a tartalom, amely alkalmassá teszi arra, hogy az például jogi iránymutatásként érvényesüljön [először: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278.]. Az AB érdemben bírálta el az olyan állami aktusok alkotmányosságát, amelyek ugyan túlléptek a kibocsátó szerv jogalkotói hatáskörén (mert esetleg nem is volt nekik), azaz érvénytelenek voltak, de a kibocsátó szándéka szerint normakénti követésre tartottak igényt, illetve a gyakorlatban úgy is hatályosultak. Megerősíti: 31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 158, 161, majd később 42/2005. (XI. 24.) AB határozat.

¹¹⁶ 16/2001. (V. 25.) AB határozat, ABH 2001, 207; 36/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 668; 37/2001. (X. 11.) AB határozat, ABH 2001, 302; 45/2001. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2001, 727; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525; 6/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 94; 2/2005. (II. 10.) AB határozat, ABH 2005, 64; 18/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 197.

aktus (egy APEH-tájékoztató) alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt a különvéleményt megfogalmazók szerint teljes egészében, hatáskör hiánya miatt vissza kellett volna utasítani. A különvélemény szerint ugyanis az alapul fekvő 60/1992-es határozat óta helyreállt és kiteljesedett a közigazgatás bírói kontrollja, és ennek feladata, hogy a végrehajtó hatalom jogalkalmazó tevékenységét törvényes keretek között tartsa. Konkrét ügyben a téves jogértelmezés miatt törvénysértőnek tartott határozatot a fél rendes bíróság előtt támadhatta meg, így végső soron a jogszabály helyes értelméről jogerős határozatában maga a bíróság dönthetne.¹¹⁷

Az AB gyakorlata alapján így megállapítható volt egy olyan **döntési kör**, a közigazgatás működése során keletkező egyedi akaratnyilvánításoknak az a köre, amely minden bizonnyal a „közigazgatási határozat” fogalma alá tartozik. Ezek: a tág értelemben vett hatósági (államigazgatási) ügyben (vagyis korábban az Áe., majd a Ket. tárgyi hatálya alá tartozó, valamint az ott kivételként felsorolt¹¹⁸ ügyben) hozott határozatok; a szabálysértési ügyben hozott közigazgatási határozatok;¹¹⁹ a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos államigazgatási döntések [Alkotmány 43. § (2) bekezdés]; a helyi önkormányzatok által a helyi közügyek intézése során hozott egyedi döntései [önkormányzati ügyben önállóan szabályoz és igazgat – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése]; a közttestületek határozatai;¹²⁰ a felsőoktatási intézmények határozatai.¹²¹

¹¹⁷ Dr. Trócsányi László és Dr. Paczolay Péter alkotmánybíróknak a 23/2007. (IV. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleménye.

¹¹⁸ A tény, hogy a Ket. kiveszi a saját hatálya alól ezeket az ügyeket, azt jelenti, hogy az általános ügydefiníció szerint a hatálya alá tartoznak.

¹¹⁹ „A szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak minősülnek” 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365, 368.

¹²⁰ A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat éppen egy közttestületi etikai döntési jogkör vizsgálatá kapcsán született.

¹²¹ Az 1310/D/1990. AB határozat (ABH 1995, 579, 558.) még egy téves feltételezésre épített: „ha a felvételi bizottságnak a felsőoktatási intézmény nevében hozott határozata nem közigazgatási határozat, akkor nem alkotmányellenes, hogy kibocsátójával szemben nem indítható közigazgatási per. Azóta a Ftv. rendelkezései (73. §) egyértelművé tették, hogy

Az AB szerint „[a]lkotmányossági kérdést az vetne fel, ha az Alkotmány valamely rendelkezéséből háramlanék a jogalkotóra olyan kötelezettség, hogy meghatározott ügyekben bírói utat biztosítson, és a jogszabályok ennek nem felelnének meg.”¹²² Az AB gyakorlatában ennek alapján kialakult **a közigazgatási döntéseknek egy olyan köre**, amelyre nem volt alkalmazható, vagy az AB szerint *nem terjedt* ki az 50. § (2) „tárgyi hatálya”, azaz nem voltak közigazgatási határozatok. Vagy azért, mert nem közigazgatásiak, vagy azért, mert nem határozatok. Ettől elkülönült kérdést képezhet, hogy ezek a „nem határozatok” ugyanakkor gyakran „aktusnak” tekinthetők-e.

3.15. Az alkotmányértelmezés szintjén közigazgatási határozatnak nem minősített döntések

A jövőbeni jogalkotás számára meghatározó jelleggel bírt az, hogy az AB több ügyben amiatt nem állapította meg az 50. § (2) bekezdés megsértését, mert a kérdéses szabályozás nem hatósági természetű ügyben zárta ki (vagy nem tette lehetővé) a bírói felülvizsgálatot.

1. Két ügyben az *agrártámogatások igénybevételének* általános feltételeiről szóló kormányrendeletek egyes rendelkezéseit támadták. Mindkét ügyben¹²³ azt kellett eldönteni, hogy az agrár- (és később vidékfejlesztési) támogatások iránti igények elbírálása során alkotmányosan zárta-e ki az Áe. alkalmazását a kormányrendelet, főleg amiatt, hogy ezzel kizárta az Áe. alapján igénybe vehető bírósági felülvizsgálatot is. Az AB ebben az ügyben törvényértelmezésre kényszerült, és abból indult ki, hogy bár az (akkor hatályos) Áe. 3. § (3) bekezdése a közigazgatási szerv ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet megállapító

az intézmény döntése ellen bírósághoz lehet fordulni, és a felülvizsgálatra a közigazgatási perek szabályai szerint kerül sor.

¹²² 2218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 580, 583.

¹²³ 719/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1552.; 794/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1496.

eljárását minősíti államigazgatási ügynek, „[a] közigazgatási szerv *nem minden jogot vagy kötelességet megállapító eljárása*, aktusa keletkeztet az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási ügyet, *hanem csak a hatósági ügyben való eljárása és döntése*. A közigazgatási szerv hatósági ügyben jár el, ha intézkedése államigazgatási jogviszonyt hoz létre, s ha az ügyben hozott döntése közhatalmi jellegű, és annak közhatalmi úton szerez érvényt. Nem minősül az Áe. hatálya alá tartozó államigazgatási ügynek – egyebek mellett – ha a közigazgatási szerv polgári jogviszony alanyaként jár el, munkaviszony vagy szolgálati viszony keretében állapít meg jogot és kötelezettséget.”¹²⁴ Mivel az AB úgy látta, hogy annak ellenére, hogy a támogatási **kérelmet** a miniszter által rendeletben meghatározott **közigazgatási szerv bírálja el**, az adott pályázati eljárás nem minősül az Áe. hatálya alá tartozó hatósági államigazgatási eljárásnak, államigazgatási ügynek, mert „a pályázatok elbírálása ugyanis a közigazgatási szerv és a pályázó között nem hoz létre államigazgatási jogviszonyt. A közigazgatási szerv és a pályázók között polgári jogi jellegű szerződéses jogviszony jön létre, amelyben a felek mellérendelt viszonyban vannak egymással és az R. által szabályozott szerződés teljesítése során – kölcsönösen – jogok és kötelezettségek illetik és terhelik őket”. Az AB ebben az ügyben **lényegében egyenlőségjelet tett** az Áe. szerinti „hatósági államigazgatási határozat” és az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerinti „közigazgatási határozat” fogalma közé, és azért nem találta az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe ütközőnek a vizsgált szabályokat, mert „[a]z R.-ben szabályozott pályázati kérelem és kifogás elbírálásáról szóló értesítés az Áe. és a Pp. alkalmazása szempontjából a fentiek szerint nem minősül közigazgatási határozatnak”.¹²⁵ Ugyanezt az álláspontot erősítette meg a 794/D/2004. AB határozat is azzal a kiegészítéssel, hogy a költségvetési támogatáshoz fűződő alanyi jogosultság hiánya miatt nem találta az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével sem ellentétesnek

¹²⁴ 719/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1552, 1557. [utólagos kiemelések]

¹²⁵ 719/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1552, 1557.

a szabályokat, hiszen az Alkotmány említett bekezdése „az alanyi jogok érvényesítésére biztosítja a bírói utat”.¹²⁶

Véleményem szerint a két határozat annak ellenére **vetett fel több kérdést**, hogy az államigazgatási (közigazgatási) hatósági viszonyok közül indokoltan és helyesen zárja ki a polgári jogi szerződéses jogviszonyokat. Az *egyik*, hogy az ügyekben az alkotmányossági probléma nem az Áe. tárgyi hatályának értelmezésére, hanem az Alkotmány 50. § (2) bekezdése tartalmának megállapítására irányult. A *másik*, hogy az Áe. tárgyi hatályát is értelmezhetette volna a két határozat másként, hiszen maga a támogatási pályázatok *elbírálása* polgári jogi jogviszonyt nem hoz létre a miniszter által kijelölt közigazgatási szerv és a kérelmező között. Ráadásul a polgári jogi mellérendeltséggel nem fér össze a jogszabályban az adott ügyre nézve a „kérelem”, „elbírálás”, a „kijelölt közigazgatási szerv” kifejezések használata, azok éppen a közhatalmi jelleget erősítik. A polgári jogi **szerződéses kapcsolat** csak **a közigazgatási határozat** (akaratnyilvánítás, döntés) – az aktus, vagyis a támogatási pályázat elfogadása **után** jöhet létre, az abban foglalt tartalommal. A *harmadik*, hogy a közigazgatási döntések nem mindig érintenek alanyi természetű jogot vagy kötelezettséget, de ettől még határozatok maradnak. A *negyedik*, hogy az AB nem vette figyelembe a támogatási pályázatok elbírálásakor a konkrét támogatás megítélésében (mint döntési mozzanatban) éppen hogy benne rejlő hatalmi jelleget, valamint a kérdéses jogszabályban a közigazgatási szervnek biztosított (egyértelmű felsőbbbségi helyzetet garantáló) többletjogokat.¹²⁷

¹²⁶ ABH 2005, 1496, 1501.

¹²⁷ Hasonlóképpen értékeli a döntéseket Rozsnyai Krisztina is, aki szerint: „[I]gen érdekes az 50. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmánybírói jogalkalmazói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság az itt szereplő „közigazgatási határozatok” fogalmat nem az Alkotmány és az elmélet, hanem az alacsonyabb szintű jogszabályok fogalmai alapján határozza meg. Vagyis némiképpen „megfordul” a jogértelmezés folyamata.” In ROZSNYAI Krisztina (2008): A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés fejlesztésének lehetséges irányai (A közigazgatási bíráskodás terjedelmét meghatározó főbb tényezőkről). PhD-értekezés. ROZSNYAI (2010): *i. m.*, 129.

2. Szintén nem tekintette az AB-gyakorlat „közigazgatási határozatnak” az állami **tulajdonnal** kapcsolatos döntéseket, azaz a tulajdonosi aktusokat. Az 1990-es évek elején az állami tulajdonnal kapcsolatban az alapvető tulajdonosi jogokat gyakorló **Állami Vagyonügynökség** (ÁVÜ) mint a Kormány irányítása alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező közzszolgálati feladatokat ellátó költségvetési szerv döntéseinek megítélése volt kérdéses. Az AB szerint az ÁVÜ állami vállalattal szemben kizárólag *az állam tulajdonosi jogait* gyakorolja, szervezeti felépítése sem hatósági jogkör gyakorlását, hanem vagyongazdálkodási feladatok ellátását szolgálja. „Határozatai, döntései gazdasági és nem államigazgatási természetűek, ezért az Állami Számvevőszék ellenőrzése alá tartoznak. Mindebből következik, hogy az Állami Vagyonügynökség állami vagyongazdálkodásra vonatkozó döntései nem tartoznak azon határozatok körébe, amelyek törvényességének ellenőrzését az Alkotmány 50. § (2) és 57. § (5) bekezdése bírói hatáskörbe utalja.”¹²⁸ Ebből az érvelésből is jól kivehető, hogy az AB az 50. § (2) bekezdését nem úgy értelmezi, hogy a „közigazgatási szervek minden határozata”, hanem „közigazgatási” határozatok, ahol is ez a szó leginkább a „hatósági” fogalomnak felel meg.¹²⁹

3. Nem közigazgatási, hanem **kormányzati** aktusoknak minősített az AB egyes döntéseket. Ezek az ügyek a helyi **önkormányzati önállóság védelme** oldaláról merültek fel. Kérdéses volt, hogy alkotmányos-e, ha a **községalkítási ügyben** hozott határozatok ellen nincs bírósági felülvizsgálat. Ezekben az ügyekben jogot keletkeztető egyedi

¹²⁸ 1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603.

¹²⁹ Hasonló értelmezést követ az az AB határozat, amelyben az ÁVÜ-nek egyes szerződések megtiltásával összefüggő hatáskörével szembeni bírósági felülvizsgálat hiányát kellett megítélni. Az AB szerint „A Vtm.-nek a bírói jogorvoslatot megszüntető kifogásolt előírása tehát nem sérti az Alkotmánynak a jogorvoslatához való alapjogot megállapító 57. § (5) bekezdését, mert az ÁVÜ-nek az előbbiekből megjelölt intézkedése nem minősül államigazgatási vagy más hatósági döntésnek. A Tv. érintett előírásával kapcsolatban a jogorvoslatához való alapjog hiánya miatt annak az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti alkotmányellenes korlátozása sem állhat fenn. Mivel az ÁVÜ-nek a szerződés megtiltásával kapcsolatos ez a döntése közigazgatási határozatnak sem minősül, ezért a Vtm. sérelmezett előírása az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe sem ütközik.” (1789/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 524, 526.)

döntés születik, amelyet nem közigazgatási szerv, hanem a köztársasági elnök hoz meg. (Az AB által követett elv alapján viszont a döntéshozó jogállása nem feltétlenül zárja ki a határozat közigazgatási jellegét.) Az AB azonban bővebb elvi indokolás nélkül megállapította, hogy „[a] köztársasági elnök által az Ötv. 94. § b) pontja, valamint 52. § (3) bekezdése alapján községalakítási ügyben hozott határozat az állam területi beosztásával kapcsolatos döntés, amelyben a köztársasági elnök az állami területi beosztás alakításáról, a községi jogállás megállapításáról rendelkezik, s mint ilyen a köztársasági elnök államfői jogkörében hozott kormányzati döntésnek minősül. Így az nem tekinthető sem közigazgatási határozatnak, sem olyan hatósági döntésnek, amely az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének, illetőleg 57. § (5) bekezdésének hatálya alá tartozik.¹³⁰ Az 50. § (2) bekezdés alkalmazását tehát az zárja ki, hogy **államfői** jogkörben hozott **kormányzati döntésről** van szó. Ebből az „érvelésből” nem derül ki, hogy a községalakítás ügyében hozott döntés azért nem közigazgatási határozat, mert az államfő hozza meg, vagy azért, mert kormányzati döntés. Kétségtelen, hogy e döntés során a döntéshozó nem kerül közvetlen kapcsolatba a jogalanyokkal („magánosokkal”), de legalább ilyen súllyal esik latba, hogy a döntést az államfő hozza meg. Tanulságos volt ebből a szempontból a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, amelyben az egészségügyi ellátórendszeren belüli szakellátási kapacitások felosztásáról hozott **miniszteri döntést** egyértelműen és kifejezetten nem kormányzati, hanem közigazgatási hatósági ügyben hozott döntésnek minősítette.¹³¹

Ez utóbbi ügyben a végrehajtó hatalmi funkcion belül a **kormányzati és közigazgatási** tevékenységnek a *Szontagh* Vilmosra

¹³⁰ 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1169.

¹³¹ „(M)ivel a miniszter mint hatóság az államigazgatási, illetve államszervezeten kívüli jogalanyok (egészségügyi szolgáltatók és fenntartók) jogát és kötelezettségét érintő egyoldalú döntést hoz azzal, hogy a konkrét egészségügyi szolgáltatókat megillető kapacitásokat (ágyszámokat) és a hozzájuk fűződő ellátási területeket meghatározza. Ezek a határozatok képezik alapját az egészségügyi szolgáltatók és az egészségbiztosító közötti finanszírozási szerződésnek, és [...] ez jelöli ki a helyi önkormányzatok egészségügyi szakellátási kötelezettségének terjedelmét.” ABH 2008, 886, 912.

visszavezethető felfogása figyelhető meg: eszerint közigazgatás alatt a végrehajtó hatalom szerveinek a szervezeten kívül álló harmadik személyekkel szemben, állami közhatalommal való, konkrét jogviszonyt megállapító tevékenységét értjük, az ahhoz kapcsolódó segédtevékenységekkel együtt.¹³² A kormányzati tevékenység során tehát *nem jönnek létre konkrét jogi viszonyok*, amely így a jogi viszonyokat keletkeztető közigazgatástól elválasztható.

4. Az AB álláspontja szerint szintén nem volt alkotmányellenes, ha a **fegyveres szolgálati jogviszonyban** állók szolgálati viszonyával összefüggő egyes döntésekkel (az adott ügyben például az előjárók szolgálati utasítása, vezénylési, áthelyezési intézkedései, fegyelmi, kártérítési, leszerelési stb. döntései) szemben korlátozott, s rendszerint csak a testületen belül érvényesíthető valamilyen jogorvoslati lehetőség. E döntések az AB szerint nem voltak *hatósági határozatnak* tekinthetők, ezért az 50. § (2) bekezdést nem sérti a bírói út hiánya. „Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése csak a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését engedi meg, fegyveres erők és testületek hivatásos tagjait érintő és a szolgálati viszonyukkal összefüggő döntések pedig nem ilyen határozatok.”¹³³ Egyértelmű, hogy az AB ebben a határozatban is az Alkotmány szerinti „közigazgatási határozat” alatt **hatósági** határozatot (döntést) értett. Érdekes, hogy a „közigazgatási” (valójában hatósági) jelleget nem a munkavégzésre irányuló tartós jogviszony jelleggel zárta ki az AB, hanem a szolgálati jogviszony tartalmának egyéb sajátosságaival. Az AB álláspontjának *következetességére* mutat rá egy másik határozat, amelyben a fegyveres erők és a fegyveres testületek *hivatásos szolgálati jogviszonyban* álló tagjaira vonatkozó *nyugdíj-megállapítási szabályok* egyikét semmisítette meg. A megsemmisített rendelkezés szerint a miniszternek (a nyugdíj-megállapítás tárgyában hozott határozat elleni fellebbezést követően) személyes hatáskörében hozott döntése ellen további jog-

¹³² SZONTAGH (1928): *i. m.*, 41.

¹³³ 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591.

orvoslatnak nincs helye. Az AB szerint azonban a szolgálati viszony a nyugállományba helyezéssel megszűnik. A nyugellátást az illetékes miniszter által kijelölt szerv állapítja meg, amely a nyugellátás megállapításakor már nem a vele szolgálati viszonyban lévő személlyel – mint ilyennel – kapcsolatban tesz intézkedést, hanem egy nyugellátásra jogosulttal szemben. „Döntése jellegét tekintve semmiben nem különbözik attól, amikor a nyugdíj megállapítására egyébként hivatott szervek hoznak döntést, és ez a felek között államigazgatási hatósági jogviszonyt hoz létre.”¹³⁴ Az ilyen közigazgatási (társadalombiztosítási) határozat pedig a bíróság által felülvizsgálható, ezért a minden további jogorvoslatot – ezzel a bírói felülvizsgálatot is – kormányrendeletben kizáró rendelkezés az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével ellentétesnek bizonyult, vagyis az Alkotmány szerinti közigazgatási határozat (amelyet ezúttal is hatósági határozatként értelmezett az AB) esetében zárta ki a bírósági felülvizsgálatot.

3.16. A törvényesség ellenőrzésének közelebbi jelentése

1. A közigazgatási **határozatok** egyedi döntések, amelyek a döntéshozón kívül álló jogalany jogait, jog által elismert érdekeit vagy kötelezettségeit érintik, abba (azokba) avatkoznak bele. Erre a **beavatkozásra** a határozatot meghozónak felhatalmazással kell rendelkeznie, és ez a **felhatalmazás** törvényből kell, hogy származzon. A **törvény** a közigazgatási döntés (határozat) számára **elsődleges**, ahhoz képest *a priori*. Az elsődlegesség nemcsak időbeli, hanem lényegi, szubsztanciális elsődlegesség is, a határozat nem tartalmazhat mást, mint ami a törvényből következik. A törvény alatt nemcsak „egy” törvényt értünk, azt, amelyik a konkrét (vagy közvetlen) felhatalmazást adta, hanem minden olyan törvényt és a törvény alapján kiadott jogszabályt,

¹³⁴ 62/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992, 413, 416.

amely az adott (a bíróság által ellenőrzött) határozat alapjául szolgál. Ezek a követelmények a jogállamiságból következnek, és nem korlátozódhatnak pusztán a határozatban érintett jogalany egyéni (törvényes) jogainak megsértésére. „[A] közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jobbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az 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 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. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107., 109.]”¹³⁵

2. A közigazgatás jogalkalmazó (hatósági) tevékenysége azonban nemcsak az alanyi jogok és jog által védett érdekek, hanem a jog által védett közérdek vagy valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme és olyan általánosan védett jogi tárgyak, mint a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését is szolgálja. Ezért ha egy határozat törvénysértő, akkor nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult érintett fél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérülnek a tárgyi jog által védett közösségi érdekek és jogok is. Végső soron **a törvénysértő határozat** magát az **Alkotmányt is sérti**, hiszen az Alkotmány alapján nem adható felhatalmazás a törvénnyel ellentétes döntések meghozatalára, hiszen a nem törvényes határozat azt jelenti, hogy a közigazgatás abban a határozatban nem a törvénynek alárendelten járt el.

¹³⁵ 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28.

3. A két szempont, a közösségi érdek és az egyéni érdekek egymással szembe is kerülhetnek, születhetnek az egyénnek kedvező, de a törvénnyel ellentétes határozatok is. „Az ügyfél számára kedvező, ám törvénytörtő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (például a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak)”¹³⁶

Ez, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére épített kiindulópont széles hatáskörű bírósági ellenőrzést sugallhatott. Ehhez képest az AB inkább az ellenőrzés **korlátozott** voltára utaló megfogalmazásokat tett. „A törvényesség ellenőrzésének joga azt jelenti, hogy a bíróságok hatásköre közigazgatási ügyekben annak vizsgálatára terjed ki, hogy a közigazgatási szervek a döntéseikre irányadó jogszabályok keretei között gyakorolták-e hatáskörüket, jogalkalmazó tevékenységük során betartották-e a hatályos jog rendelkezéseit.”¹³⁷ „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata az Alkotmány 50. § (2) bekezdésén alapul, amely szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmány e rendelkezése értelmében tehát a közigazgatási határozatok feletti bírósági kontroll kizárólag azok törvényességi vizsgálatára terjedhet ki.”¹³⁸

4. Megítélésem szerint a közigazgatási határozat (döntés) **törvényessége** egy fokozati **skálán** volt bemutatható.

- (1) Alapvető kérdés, hogy a határozat meghozatalára hivatott szerv érvényesen létrejöttön.
- (2) Az érvényesen létrehozott szerv az adott határozat meghozatalára joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkezék.

¹³⁶ 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28.

¹³⁷ 272/B/2006. AB határozat, ABK 2007. április, 361–362.

¹³⁸ 1133/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 844, 863.

- (3) A határozat meghozatala során az alapvető jogokat tartsa tiszteletben, mert az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján ez minden állami hatalomgyakorlás során kötelező.
- (4) Minden határozat egy konkrét felhatalmazáson nyugszik, alapvető követelmény, hogy e felhatalmazás keretein belül maradjon.
- (5) A határozatnak megfelelő eljárásrendben kell megszületnie, vagyis az eljárási törvénysértés is törvénysértés.

A fentiek szerint határozatok törvényességének ellenőrzése egyrészt a határozatban foglalt döntés törvényes **megengedettsége**, másrészt a határozat keletkezésének **törvényes módja** feletti ellenőrzést jelentette. Törvény alatt ennek során nemcsak törvényt, hanem minden törvény alapján kiadott más jogszabályt is értenünk kell. Törvény alatt értenünk kell az Alkotmányt is, az Alkotmány is „törvény” volt, az ország alaptörvénye a saját 77. § (1) bekezdése szerint.

5. Az Alkotmánybíróság egyik határozatából az tűnik ki, hogy közigazgatási határozat törvényességi felülvizsgálatán belül a „**törvényességnek**” van egy **alsó mértéke**. Az adott ügyben az indítványozók azt sérelmezték, hogy a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.) 94. § (2) bekezdése az abban meghatározott ügyekben¹³⁹ kizárja az Ltv. hatálybalépése előtt indult és folyamatban lévő bírósági jogorvoslati eljárásban az elsőfokú eljárás megindításakor hatályos anyagi jogszabályok alkalmazását, ezáltal (a bírói úthoz való jog és a jogorvoslati jog sérelme mellett) ellentétes a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzését általánosságban is lehetővé tevő 50. § (2) bekezdéssel is. Az anyagi jogszabályok alkalmazásának vizsgálatára vonatkozó kizárás – írja maga az AB is – „pedig azzal a következménnyel jár, hogy a bíróság a keresettel támadott közigazgatási határozat eredeti anyagi

¹³⁹ Ha az ügy lakás, helyiség igénybevételével vagy olyan eljárással kapcsolatos, amelyben a bérlet felhívható, hogy költözzenek a tulajdonában álló lakásba, vagy azt idegenítse el, illetőleg lakásbérleti jogviszonyáról mondjon le.

jogi megalapozottságát nem vizsgálhatja, ezért annak ilyen jogszerűsége tekintetében érdemi döntést sem hozhat”.¹⁴⁰ Az Ltv. hatálybalépése előtt a tanácsi bérlakásokra és helyiségekre vonatkozó szerződést a lakásügyi közigazgatási hatóság határozatában megjelölt személlyel lehetett megkötni. Az AB ezért utal közigazgatási határozatra.¹⁴¹

Ennek ellenére nem állapított meg alkotmányellenességet az AB, mondván: „A bíróság azonban jogosult arra, hogy elbírálja az egyéb törvényességi feltételeket, így például a hatáskör és illetékesség meglétét és az Áe.-ben meghatározott más eljárási szabályok követését stb. E szabályok sérelme esetén jogosult, illetve köteles a törvénysértés megállapítására és a megfelelő döntés meghozatalára. A bíróság a vizsgált rendelkezésben megjelölt ügyekben a közigazgatási határozatot anyagi jogi vonatkozásban az Ltv. újszerű rendelkezései alapján bírálhatja el.”¹⁴² Mindez nem jelentett mást, mint hogy kielégíti a közigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálatának alkotmányos követelményét az a törvényi megoldás, ha a bíróság az **eljárási** szabályok betartását ellenőrizheti csak, hiszen, amint az AB megjegyzi, ez a megoldás sem zárja ki a bírósági felülvizsgálatot. Bár később az AB nemhogy megerősítette ezt az álláspontját, hanem a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban kifejezetten meg is haladta, az az Ltv. konkrét rendelkezésének alkotmányellenességét már nem érintette. Emellett a 930/B/1994. határozatban kifejezésre juttatott elv ellentétben áll az ET ajánlásának [Rec(2004)20] 5. a) pontjával, amely a felülvizsgálat hatékonyságát rögzíti: a közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróságnak megfelelő hatáskörrel kell rendelkeznie ahhoz, hogy a jogszerű helyzetet helyreállíthassa. Amennyiben kizárt a közigazgatási döntés alapjául szolgáló anyagi jogi szabályok alkalmazásának vizsgálata, a bíróság egyszerűen nem lehet képes erre.

¹⁴⁰ 930/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 502, 506.

¹⁴¹ Lásd RAKVÁCS József (2002): *Kézikönyv az új lakástörvény, a helyiségbérelti jogviszony magyarázatához*. Budapest, HVG-ORAC. 20.

¹⁴² ABH 1996, 502, 506.

4. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSÁNAK LÉNYEGES ELEMEI A POSZTSZOCIALISTA KORSZAKBAN

4.1. A bírósági szervezeti törvény szerepe

A tárgyalt korszakban nem volt (illetve a 2018-as Kbtv. hatálybalépésének elhalasztása okán a mai napig nincs) a magyar közigazgatási bírászkodásnak, a közigazgatás bírói ellenőrzésének **általános jogszabálya**, azaz ez a kiemelten fontos alkotmányos **témakör nem tárgya** valamely egységes és hatályos törvénynek. A következő, az Alaptörvény hatálybalépése utáni korszakban megszületett közigazgatási perrendtartás a bírósági hatásköri és eljárási szabályok nagy részét egybefoglalta ugyan, de szervezeti, működési értelemben a kérdés a mai napig nem szabályozott egységesen.

Az 1989–2012 közötti időszak első éveiben alkotott, a magyar közigazgatási bírói felülvizsgálat sebtében született „alaptörvénye” a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény (1991-es Kbt.), amelyet az Országgyűlés az Alkotmány 50. §-a (2) bekezdésének végrehajtására „a közigazgatási bírászkodás teljes körű megteremtéséig” alkotott meg, nem volt önálló jogszabály, hanem módosító, úgynevezett salátatörvény. A közigazgatási bírászkodás tehát, mint olyan, mint *sui generis* állami tevékenység nem volt a korszak idején tárgya külön törvénynek. A közigazgatás bírói ellenőrzésére vonatkozó Alkotmányon kívüli joganyagot több különböző tárgyú jogszabályból kell összegyűjteni. A következőkben ezt a szabályozást tekintjük át röviden.

1. A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a régi Bszi.) nem rendelkezett kifejezetten a bíróságoknak

a közigazgatási határozatok feletti ellenőrzési jogáról, azaz nem ismételte meg az alkotmánybeli rendelkezéseket. Nem foglalkozott e törvény sem azzal a kérdéssel kifejezetten, hogy a bíróságoknak ez a közigazgatást ellenőrző tevékenysége **miként viszonyult az állami funkciók elválasztásához**, illetve hogy ez a bírói tevékenység sajátos keretek között zajló közigazgatásnak vagy normál igazságszolgáltatásnak minősült-e. Ezzel implicit módon igazságszolgáltatási tevékenységként kezelte. A törvény alapelvei és rendelkezései egyértelműen az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának megfogalmazását jelentették, amiből következett, hogy „a bírászkodást mint állami funkciót sem a végrehajtó hatalom, sem a törvényhozó hatalom nem láthatja el, arra kizárólag a politikailag semleges bírói hatalom jogosult”.¹⁴³ Ez a közigazgatási bírászkodásra nézve annyit jelentett, hogy a közigazgatási szervek francia típusú „önbírászkodása” nem kaphatott teret az Alkotmány és e törvény szabályai szerint. A régi Bszt. a még korábbi, de a korszak elején még hatályos bírói szervezeti törvény rendelkezésétől¹⁴⁴ eltérően nem rendelkezett arról, hogy a bírói útra tartozó ügyekben törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetben más szerv is eljárhat, és nem határozta meg a bíróságok és az úgynevezett *quasi* igazságszolgáltatási szervek egymáshoz való viszonyát sem. Az indokolás szerint ennek oka az, „hogy a kialakult álláspont szerint az ilyen eljárásokat külön törvények szabályozzák és rendelkeznek a bírói út igénybevehetőségéről (lásd a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvényt)”. E törvény (és a korszakban más törvény sem) tisztázta, hogy a közigazgatási bírászkodás mint tevékenység milyen állami funkciót teljesít, teljes egészében igazságszolgáltatás, vagy részben közigazgatás-e. Mint láttuk, az alkotmánybírói gyakorlat hosszas ingadozás után és mérsekelt kétségek között foglalt állást az igazságszolgáltatási jelleg mellett.

¹⁴³ A bíróságok szervezeteről és igazgatásáról szóló T/4216. sz. törvényjavaslathoz fűzött indoklás 5.

¹⁴⁴ 1972. évi IV. tv. 3. §.

2. A régi Bszi. szerint a bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – véglegesen döntenek, és a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését. A bíró által hozott egyedi döntés végleges, az érintettekre kötelező és végrehajtható, így tehát a régi Bszi. a bírói döntés *jogerősségének* alapkérdéseit is rögzíti az alapelvekben, hiszen a jogvita végleges és végrehajtható döntéssel történő elbírálása kifejezi az anyagi jogerőhatást és a végrehajthatóságot mint a jogerő két fontos alkotóelemét. A bírósági útra tartozó ügyeket külön törvény állapította meg, a régi Bszi. szakított a bírói útra tartozó ügyek – szükségszerűen nem teljes körű – felsorolásával, és általánosságban, elvi jelleggel fogalmazta meg, hogy a bírósági útra tartozó ügyeket csak törvény állapíthat meg. Ezáltal kizárta azt, hogy alacsonyabb szintű jogszabállyal lehessen bírósági útra tartozó ügyekben más szerv eljárását kimondani.¹⁴⁵ A törvény szerint a jogszabályoknak megfelelő döntés végleges, mindenkre – az ügyben érintett természetes és jogi személyekre, illetve az **állam szervezeteire** – egyaránt kötelező, a határozat kötelező ereje abban a vonatkozásban is érvényesül, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy annak hiányát állapítja meg. A közigazgatási szerv és a bíróság közötti hatásköri vita, illetve hatásköri összeütközés esetén a bíróság döntése a kötelező. A közigazgatási ügyekben történő ítélezésre a Bszi. egyéb rendelkezései ezen túl csak mint szervezeti kérdésre utaltak.¹⁴⁶ A jogalkalmazó munka egységét szolgáló jogegységi tanácsokról rendelkező 30. § (1) bekezdés is említette a közigazgatási ügyszakot, amennyiben előírta, hogy „a Legfelsőbb Bíróságon büntető,

¹⁴⁵ T/4216. törvényjavaslat indokolása 7.

¹⁴⁶ Így a megyei bíróságokról rendelkező 20. § (4) bekezdése szerint: „A megyei bíróságon tanácsok, csoportok és büntető, polgári és gazdasági, valamint közigazgatási kollégiumok működnek. A kollégiumok összevontan is működhetnek.” Ugyancsak a közigazgatási kollégiumok felállításáról rendelkezik az ítélőtábláról szóló 23. § (1) bekezdése is („Az ítélőtáblán tanácsok, valamint büntető, polgári és közigazgatási kollégiumok működnek.”) A Legfelsőbb Bíróság szervezetét megállapító 26. § is utal a közigazgatási ügyszak külön szervezeti egységére („A Legfelsőbb Bíróságon ítélező és jogegységi tanácsok, valamint büntető, polgári és közigazgatási kollégiumok működnek.”)

polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási szakágú jogegységi tanács működik”.

A bírósági szervezetről szóló törvénynek a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatával összefüggő rendelkezései alapján a törvény tehát **egyáltalán nem volt** a közigazgatás és az igazságszolgáltatás mint funkciók (működés) kapcsolatrendjét szabályozó törvénynek tekinthető. Amivel a közigazgatás szempontjából a törvény törődött, az a közigazgatásnak a bírói szervezetre, bíróságokra és az ítélkező tevékenységre vonatkozó bármilyen (lehető legkisebb) befolyásának teljes kizárása.

4.2. Az Áe. szerepe

1. A bírói felülvizsgálat szabályozása szempontjából a korszak nagy részében, 1989-től 2005-ös hatályon kívül helyezéséig *az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény (az Áe.)* játszott kiemelt szerepet. Nemcsak azért, mert eredeti, 1957-es megalkotásával e törvény intézményesítette újra a bírói felülvizsgálatot, hanem mert e törvény általános szabályai vonatkoztak minden olyan közigazgatási döntésre, amely hatósági jellegű hatáskör gyakorlása során természetes és jogi személyek jogaira, kötelezettségeire hatással volt, azokat érintette. E törvény volt az, amelynek a bírósági felülvizsgálatot szabályozó (korlátozó) rendelkezéseit az Alkotmánybíróság 1990-ben megsemmisítette.¹⁴⁷ És e törvény volt az, amelynek 1991-ben megállapított szabályai valóban széles körben lehetővé tették az eljárása során hozott határozatok bírói felülvizsgálatát. E törvény a **bírói felülvizsgálatot jogorvoslatként** szabályozta, szabályozási célja azon törvényes rendelkezéseknek a megállapítása volt, amelyek alapján az adott közfeladat ellátásához és közigazgatási hatáskör gya-

¹⁴⁷ 32/1990. (X. 22.) AB határozat.

korlásához szükséges közigazgatási döntés megszületik. E döntés meghozatala során mind eljárási jogok, mind a döntéssel magával alanyi jogok és törvényes érdekek sérülhetnek, ezért a törvény e sérelmek orvoslására több jogintézményt tartalmaz.¹⁴⁸ Ezeknek csak egyike volt a bírói felülvizsgálat, tehát az Áe. (és a 2005-ben a helyébe lépő Ket.) szabályai ebből a szempontból viszonyultak a kérdéskörhöz, és így a kereset mint jogorvoslati kérelem benyújtására jogosultakat, annak határidejét és hatását a határozat jogerejére, a felülvizsgálat alá tartozó és az alóla kivett ügyek körét, a bírói döntés terjedelmét határozzák meg elsősorban.

2. E garanciális jellegű szabályok érvényesülése az Áe. hatályának egy idő után már döbbenetes méreteket öltött **szubszidiaritása** miatt korlátozottá vált, és nem volt egységes. A 2000-es évek elején már közel húsz komplett igazgatási területet vett ki maga az Áe. a saját hatálya alól, miközben a kivett ügyek speciális eljárási szabályait megvizsgálva látszott, hogy maguk az ágazati jogszabályok az adó-, a társadalombiztosítási és a vámügyek kivételével egyáltalán nem vagy csak csekély mértékben tartalmaztak az Áe.-től ténylegesen eltérő eljárási rendelkezéseket, az eltérések nagyrészt az Áe. felhatalmazásán alapultak, vagy kiegészítették a törvényt.¹⁴⁹ Egy idő után már a kivett ügytípusokon kívül sem alkottak olyan államigazgatási tárgyú jogszabályt, amelybe azt a fordulatot ne iktatták volna bele: „[A]z államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt (sic!) az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.” Mindez akkor is benne volt az adott törvényben, ha egyetlen valódi eltérést nem tartalmazott.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Összefoglaló jelleggel vesd össze: Rácz Attila (1994): A jogorvoslás rendszere egyedi hatósági igazgatási ügyekben és az alapvető jogok védelme. *Acta Humana*, 5. évf. 15–16. sz. 32–47.

¹⁴⁹ Vesd össze: PAULOVICS Anita (1998): Elsődlegesség és másodlagosság az államigazgatási eljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 53. évf. 1. sz. 29.

¹⁵⁰ Ilyen például a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. tv. (Bt.) 44. § (2) bekezdése, melynek értelmében „a bányafelügyelet eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezései – a (3) bekezdésben foglalt eltéréssel – az irányadók”. A (3) bekezdésbe foglaltak, valamint a szintén eljárási jellegű rendelkezést tartalmazó (4) bekezdés ugyanakkor nem teszik indokolttá a (2) bekezdésbe foglalt szabályt.

E törvényhozási gyakorlat eredményeként az eljárási jog alapkérdésévé vált a speciális és normál (általános) eljárási szabályok viszonyának rendezése. Az eljárásjog reformja alkalmával felül kellett vizsgálni azt, hogy vajon fenntartható-e az eljárási kódex elsődlegessége.¹⁵¹ Másrészt gyakorlati szempontból kérdésessé vált az egyébként is érvényességének „hanyagolt szakaszába került, kredibilitásából veszített” Áe. tényleges érvényesülése.¹⁵² Részben ezt a helyzetet is orvosolni kívánta az új eljárási törvény, a Ket., amely nagyon hamar az ágazati jogszabályok prédájává vált, és maga is egy toldozott-foldozott, szinte havonta módosított háttérjogszabállyá silányult a 2010-es évek közepére.

A fentiek miatt időbeli hatályának vége felé (2003–2004) az Áe. már nemhogy a bírói felülvizsgálat általános érvényű alapjogszabályának nem volt tekinthető, de **nemigen volt már** az államigazgatási hatósági eljárás általános érvényű **kódexe** sem. Természetesen eredetileg az államigazgatási hatósági ügynek az Áe.-ben szereplő általános definíciója,¹⁵³ és az Áe. hatálya alá tartozó ügyek érdemében a bírói

Hiszen a (3) bekezdés szerint a „bányatelek megállapítására és a műszaki üzemi terv jóváhagyására indított eljárás elintézési határideje legfeljebb 90 nap”. Az Áe. 15. § (1) bekezdés szerint az érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől, illetőleg az eljárás hivatalból történt megindításától számított harminc napon belül kell meghozni. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig csak törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet állapíthat meg. Tehát a Bt. 44. § (3) bekezdés ezen – különös szabályozást engedő – rendelkezésén alapul. A Bt. 44. § (4) bekezdése is olyan tárgykörbe tartozóan állapít meg az Áe.-től eltérő szabályokat, amelyekre nézve maga az Áe. enged eltérést, de ugyanilyen kitévél tartalmaz például a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 123. §-a: „az ellátásra jogosultság, a jogosultak jogainak és kötelezettségeinek megállapítására, a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit – az e törvényben meghatározott eltérésekkel – kell alkalmazni.” És itt vegyessen találunk az Áe.-től ténylegesen eltérő és annak felhatalmazásán nyugvó (például részletes illetékességi) szabályokat.

¹⁵¹ FICZERE Lajos – SZALAI Éva (1998): Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 7. sz. 388.

¹⁵² Vesd össze: TAMÁS András (1998): Az államigazgatási eljárási jog megújításáról. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 8. sz. 450.

¹⁵³ 3. § (1) bekezdés: „A közigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.” 3. § (3) bekezdés: „E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.”

felülvizsgálathoz való jognak szintén általános hatásköri klauzulával történt meghatározása¹⁵⁴ alapvetően alkalmas volt a bírói felülvizsgálatnak a jogrendszerben (közigazgatási jogban) való elhelyezésére. Tehát az Áe. sem volt általános szabálya a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának, csak egy aspektusát, a bírósági felülvizsgálatot mint a hatósági államigazgatási határozatok elleni jogorvoslatok egy fajtáját szabályozta.

4.3. A polgári perjog szabályai mint majdnem általános hatásköri szabályok és az önkormányzati jog szerepe

1. A bírói felülvizsgálat (későbbi elnevezéssel: a közigazgatási per) eljárási szabályait a polgári perrendtartásról szóló – többször módosított 1952. évi III. törvény (Pp.) tartalmazta. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályait a Pp. XX. Fejezetében helyezték el, így az államigazgatási (közigazgatási) per *de lege lata különös fajta polgári pernek minősült*¹⁵⁵ – a korszakon túlmutató módon, egészen 2018. január 1-ig, a Kp. hatálybalépéséig a Pp. volt az, amely a közigazgatási határozatok bíróság általi ellenőrzése szempontjából a legtöbb (féle) szabályt tartalmazta. A Pp. ugyanis meghatározta a közigazgatási per tárgyát, ezzel alapvető **hatásköri** rendelkezéseket, illetve a külön törvényben foglalt hatásköri rendelkezéseket összefoglalva tartalmazott. Ugyancsak a Pp. jelölte meg a közigazgatási perben eljáró **bíróságokat**, azok összetételét, illetékességük szabályait. Természeténél fogva szabályozta az eljárás megindításával és lefolytatásával összefüggő kérdéseket, és a felülvizsgálható határozatok megjelölésén kívül a hatásköri kérdések másik terrénumát, az **ítélkező hatalom terjedelmét** is meghatározta,

¹⁵⁴ 72. § (1) bekezdés: „Az ügyfél, illetőleg a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél jogszabálysértésre hivatkozva – ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik –, az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított harminc napon belül keresettel kérheti a bíróságtól.”

¹⁵⁵ KENGYEL Miklós (2000): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris. 35.

amely szerint általában a közigazgatási határozat **megsemmisítésére** (és szükség esetén a határozatot hozó szerv új eljárásra kötelezésére), törvény külön rendelkezése esetén annak megváltoztatására rendelkeztek a bíróságok hatáskörrel. A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának *legátfogóbb szabályait* a polgári eljárásjogi kódex tartalmazta.

E törvény bár kódexként alkották meg, és kódexként is érvényesült a polgári peres és részben nemperes eljárások szabályozása terén, semmiképpen nem volt kódexnek mondható a közigazgatási határozatok felülvizsgálata területén. A bírósági felülvizsgálathoz több mint 100, azaz száz külön törvényt kellett figyelembe venni. Ennek egyik oka az Áe. kódexjellegének fent felvázolt hanyatlása, vagyis az, hogy a bírói felülvizsgálatot is érintően rendkívüli mértékben felszaporodtak a külön eljárási szabályok. Másik oka, hogy a felülvizsgálható közigazgatási határozatok között a Pp. [324. § (1) bekezdés c) pontja alatt] szintén külön törvényekre utalt, amelyek megengedhették az általuk szabályozott ügyekben hozott, és se nem államigazgatási hatósági, se nem önkormányzati határozatok bírói felülvizsgálatát.

2. Továbbra is ismerte jogrendszerünk a szocialista modellben részletesen kimunkált indirekt felülvizsgálati formákat, azaz nem volt ismeretlen a közigazgatási határozat bírósági felülbírlata, illetve a választási szervek döntései elleni nemperes eljárásban alkalmazott jogorvoslati forma sem.¹⁵⁶ A bírói felülvizsgálat jogi **szabályozásának középpontjában** a Pp. állt, azonban olyan tekintélyes joganyag kapcsolódott mögöttes szabályként e törvényhez, amely alapján kódex jellegű szabályozásról szó nem lehetett. De még arról sem beszélhettünk, hogy a magyar jogrendszerben a közigazgatási bíráskodást illetően egységes volt a szabályozás. Szót kell még ejteni a helyi önkormányzati rendszer

¹⁵⁶ Vésd össze: a korábbi választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 78. § (4) bekezdésével: „A bíróság a kifogásról nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz.” Illetve a 79. § (2) bekezdésével: „A választási bizottság és a bíróság határozatát – annak meghozatala napján – az érintettekkel és az illetékes választási bizottsággal közölni kell. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

alapvető szabályairól, mint amelyek szintén tartalmaztak a bírósági felülvizsgálat területére eső szabályokat. Egyrészt az önkormányzatok és hatósági ügy intézésére feljogosított szerveik által önkormányzati hatósági ügyben hozott határozataik bírósági felülvizsgálatát mint jogorvoslatot biztosítja a régi Ötv. 11. §-a, illetve az önkormányzatok állami törvényességi ellenőrzése területén írta elő, hogy az ellenőrzést végző szerv (közigazgatási hivatal) az általa törvénytörtőnek tartott határozatnak a bíróság előtti megtámadása útján kérheti annak hatályon kívül helyezését (megsemmisítését). (Ötv. 98. §) E négy fontos törvény (Bszí., Áe., Pp., Ötv.) rendelkezett valamilyen aspektusból a bírósági felülvizsgálatról, de a magyar jogrendszer jellemzője, hogy a bírói felülvizsgálatot, mint olyat és csak azt, törvény nem szabályozta. Ez volt tehát a szabályozás *alapszerkezete*.

4.4. Az eljáró bíróság és a bírák kérdése – a kvázi közigazgatási különbíróság megjelenése

1. A vizsgált korszakban tehát a **rendes bírói szervezet** látta el a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével összefüggő feladatokat, e szervek gyakorolták a bírói felülvizsgálat jogköreit. Az AB lépéskényszert teremtett az 1990 év végén hozott határozatával, muszáj volt törvényt alkotni a közigazgatási bíráskodás kiterjesztéséről. Adva volt a bírói felülvizsgálat szocialista modellje, amely a rendes bíróságokhoz az ismertetett okokból és módon kapcsolta e feladatot, és adva volt az Alkotmánybíróság mulasztást megállapító és a felülvizsgálat alá vonható ügyek körét alkotmányellenesen szűkre szabó jogszabályt megsemmisítő határozata, és az abban szabott nagyon rövid határidő. A legegyszerűbb megoldásnak tűnt a szervezeti szabályozás változtatlanul hagyása, amelyhez csak az eljárási és hatásköri szabályokat kellett újraalkotni (módosítani). Minderre még az alkotmányreform előtt készen volt egy 1988 őszén készült törvénytervezet, amely akkor

természetesen még a bírói szervezet egységének szocialista államban érvényesülő alapelveire épült. Ezt a javaslatot terjesztette elő a rendszerváltozás utáni kormány 1991-ben. Tudni kell, hogy ez egy olyan javaslat volt, amelyet 1991-ben már az azt 1988-ban készítő szakember sem terjesztett volna elő.¹⁵⁷

Annak ellenére, hogy a szocialista államjog sok, korábban szent és sérthetetlen alapelve 1991-ben már nemigen „volt hatályban” (ahogy Kilényi Géza fogalmazott: „eltűnt a történelem süllyesztőjében”), a rendes bíróságok felülvizsgálati jogkörét alapvetően meghatározó elv, a bírósági szervezet egysége nem jutott erre a sorsra, az egyetlen bírósági vertikumhoz való ragaszkodás erőteljes maradt.¹⁵⁸ Ez a ragaszkodás később kapott némi magyarázatot, az viszont nem, hogy a rendszerváltozás előtt jóval korábban kidolgozott, mondhatni kiérlelt közigazgatási bírósági reformjavaslatok miért szenvedtek 1991-ben teljes mellőzést, és miért volt ez a sorsuk 2018-ig.

2. A törvényjavaslat készítőjének (Petrik Ferencnek) nyíltan vállalt felfogása volt, hogy a közigazgatási ügyeket (akkor, 1990-ben) tárgyaló bírák előtt nemigen vannak speciálisan közigazgatási ügyek. Az általuk elbírált határozatok inkább hasonlítanak a hagyományos *civiljogi* ügyekre. Igaz, hogy a pénzügyi bíráskodásra ez egyáltalán nem volt elmondható, és az újonnan megállapított hatáskörökre sem. Így az államigazgatási határozatot hozó szerv szintjére tekintet nélkül első fokon egy az egész megyére (fővárosra) kiterjedő illetékességű, csak némi túlzással „közigazgatási”-nak nevezendő bíróság járt el, másodfokon pedig a megyei, fővárosi bíróság.¹⁵⁹ Ez tulajdonképpen a szocialista modell szervezeti megoldásának fenntartását jelentette. Emlékeztetni szeretnék arra, hogy e szervezeti modellt Martonyi

¹⁵⁷ PETRIK (1993): *i. m.*, 81.

¹⁵⁸ KILÉNYI Géza (1991b): Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás. In ÁDÁM Antal – KISS László szerk.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, magánkiadás. 134.

¹⁵⁹ PETRIK Ferenc (1990): Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből. *Magyar Jog*, 37. évf. 1. sz. 21–22.

János csak a szűk hatáskör miatt rendkívül alacsony éves ügyszám tükrében tartotta fenntartásra érdemesnek.¹⁶⁰ Már két évvel későbből, a rendes bírósági szervezet közigazgatási bíróságkénti működése idejéből (1993-ból) származó magyarázat szerint egyáltalán nem számít az, hogy valamely megoldás (itt a közigazgatási különbíróságokról van szó) bevált már egy jogállamban, nem szabad azt a saját környezetétől függetlenül átvenni, alkalmazni, önmagában tehát nem elegendő érv, hogy más viszonyok között már bevált.¹⁶¹ Másrészt Magyarországon a különbíróságok (népbíróságok, uzsoratanácsok) mindig is ki voltak téve a „politika széljárásának”, az egységes bírói szervezet mindig is ellent tud állni a politika aktuális kívánalmainak, mint a védtelenebb különbíróság.¹⁶² Az említett különbíróságokat (népbíróságok, uzsoratanácsok) nagyon nagy jóindulattal (vagy még azzal sem) lehet csak egy lapon említeni a Közigazgatási Bírósággal, annak e könyv lapjain is részletesen elemzett és bemutatott alkotmányos helyzetével, gyakorlatával, bíráinak függetlenségével stb. Mint a fenti megállapítások szerzője is elismerte, az általa említett szerveket éppen a politikai befolyásolhatóság miatt szervezték meg úgy, ahogyan. További érv volt a rendes bírósági szervezetbe integrált közigazgatási ítélkezés mellett az ügyek (keresetek) alacsony száma és azzal összefüggésben a különbíróság megszervezésének és fenntartásának *relatív drágasága* (gazdaságossági érv). Olyan helyzet ez tehát – fejtette ki Petrik Ferenc – mint a munkaügyi bíróságoké, ahol gyakran egy bíró kevés az ügyforgalomhoz, kettő már viszont sok.¹⁶³ (Valószínű, hogy éppen ezt elemezve, előre látva tettek már az 1981-es eljárási reform során a szakemberek arra javaslatot, hogy a munkaügyi bíróságokhoz képest ne megyénként, hanem regionális alapokon, az akkori öt megyei

¹⁶⁰ MARTONYI (1960): *i. m.*, 123.

¹⁶¹ PETRIK (1993): *i. m.*, 83.

¹⁶² PETRIK (1993): *i. m.*, 83.

¹⁶³ PETRIK (1993): *i. m.*, 83.

városban és Budapesten, azaz csak hat székhelyen állítsák fel a közigazgatási bíróságokat.)

Mindezek voltak az „érvek” az igazságszolgáltatás egységének és a rendes bíróságok bírói felülvizsgálati jogkörének fenntartása mellett.¹⁶⁴ A szervezet kérdését az 1991-es Kbt. indokolása lenyűgöző nagyvonalúsággal kezelte: „A közigazgatási döntések törvényessége feletti bírói kontrollt a törvényjavaslat a rendes bíróság szervezeti keretein belül valósítja meg, nagyrészt a jelenlegi társadalmi realitásokból kiindulva.” Sem a miniszteri, sem az idézett szakmai indokolás nem adott arra választ, hogy „a bírósági szervezet egysége valamiféle önmagában való és tűzzel-vassal megvédendő érték? [...] Vajon mi járunk-e az egyedül helyes úton, s azok az országok a *szánandó tévelygők* (Nyugat- és Kelet-Európában), amelyek kiépítették az önálló közigazgatási bíróságok teljes vertikumát?”¹⁶⁵

3. Sem akkor, sem azóta nem adott ez a szervezeti megoldás sok alapvető kérdésre választ. A hatásköröknek, azaz azoknak az állami funkcióknak és feladatoknak (céloknak), amelyek ellátására, szolgáltatára, elérésére létrehozzák a közigazgatási bíráskodást, *a priori* jellege van a szervezethez képest. Tény az, hogy a közjogi rendszerváltozás egyáltalán nem kezelte közjogi súlyának és *sui generis* jellegének megfelelően a közigazgatási bíráskodás kérdését. A közigazgatási bíráskodás e jellemzői abban az időben is önmagukban indokolták volna a külön bírósági szervezet és struktúra kialakítását.¹⁶⁶ Egyébként a fent írt úgynevezett gazdaságossági érveket sem akkor, sem azóta nem támasztották alá valódi számítások. Mindenesetre a rendes bíróságokon sem volt csekély a közigazgatási bíráskodásra fordított összeg, a folyamatos hatáskörbővítések mellett pedig azt egyáltalán nem tekintették gazdaságosnak.¹⁶⁷ Az igazságszolgáltatás egységének elve pedig nem

¹⁶⁴ PETRIK (1993): *i. m.*, 84.

¹⁶⁵ KILÉNYI Géza (1991a): A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 302. [kiemelés tőlem]

¹⁶⁶ TRÓCSÁNYI (1991): *i. m.*, 62.

¹⁶⁷ TRÓCSÁNYI (1993): *i. m.*, 546.

hordozott önmagában semmilyen előnyt vagy alkotmányos értéket. A különbírószági rendszer egyáltalán nem összeférhetetlen az igazságszolgáltatás alapvető szervezeti és működési értékeivel. Az NSZK például öt igazságszolgáltatási rendszert ismer, Franciaországban és Ausztriában két rendszer él egymás mellett anélkül, hogy az ítékezésben vagy a bírósági szervezetrendszer felépítésében bármilyen zavart okozna.¹⁶⁸ A magyar történeti modell fennállása alatt pedig (különösen a Hatásköri Bíróság 1907-ben történt megszervezése után) semmilyen gondot nem okozott a közigazgatási különbírószág az igazságszolgáltatásban.

4. Tíz év elteltével **megváltoztak a hatásköri szabályok**, és 1999. január 1-től a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát (a társadalombiztosítási és egyes munkaügyi igazgatás alá eső ügyek kivételével) a rendes bírói szervezet két szintje látta el: a megyei (ezen belül kiemelten a fővárosi) bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság. Első fokon a *megyei* bíróságok jártak el, amelyeknek határozatai ellen *fellebbezésnek* a kivételek szűk körétől eltekintve *nem volt helye*. Az 1998. december 31-ig érvényesülő szabályok szerint viszont a megyei bíróság hatáskörébe kizárólag a különösen fontos ügyek tartoztak, azok a közigazgatási perek, amelyekben a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatot hozó elsőfokú közigazgatási szerv illetékesége az egész országra kiterjedt [Pp. 23. § (1) bek.], tehát ha az alperes miniszter, minisztérium, az Országos Műemlékvédelmi Hivatal, a Gazdasági Versenyhivatal, a Szerencsejáték Felügyelet, a Közlekedési Főfelügyelet, az Országos Borminősítő Intézet, az Országos Ügyvédi Kamara, a Magyar Orvosi Kamara stb. volt. Megyei bírósági hatáskört rögzített – ezenkívül – több külön törvény.¹⁶⁹

¹⁶⁸ TRÓCSÁNYI (1993): *i. m.*, 546.

¹⁶⁹ Miniszternek az ingatlanok egyházi tulajdonba adásával kapcsolatos határozatának [a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény 13. § (1) bek.]; Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzésével kapcsolatos döntés [az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 19. § (1) bek.]; A nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatójának a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjának kényszerintézkedésével kap-

A megyei, fővárosi bíróságok hatáskörének 1999. január 1-gyel történt megállapítása után is e bíróságok helyett kivételesen a *helyi bíróság járt el* első fokon 2000. március 1-ig a társadalombiztosítási határozat [Pp. 341. § *d*] felülvizsgálata ügyében, valamint 2000. január 1-ig a megyei földhivatal határozatának [az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 60. § (1) bekezdése] bírósági felülvizsgálata során.

Ezenkívül *továbbra is helyi bíróság járt el első fokon* a megyei földkiadó bizottság határozatának felülvizsgálatára irányuló perekben¹⁷⁰ és a közigazgatási szerv versenyjogot sértő határozatának felülvizsgálata tárgyában. Ezt a különleges pert a Gazdasági Versenyhivatal indíthatja meg, ha működése során észleli, hogy valamely közigazgatási határozat a verseny szabadságát sérti, és a közigazgatási szervet a határozat módosítására vagy visszavonására felszólította, de a közigazgatási szerv a felszólításnak harminc napon belül nem tett eleget. Erre a perre egyébként a megyei bíróság székhelyén működő helyi bíróság illetékes, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság; megtartva ezzel a korábbi hatásköri és illetékességi szabályt.¹⁷¹

5. A **közigazgatási különbíráskodás** igen furcsa módon jelent meg a korszak közepén, 2000-ben, hiszen rendkívül „érdekes” módon közigazgatási perben munkaügyi bíróság is eljárhatott. Ugyanis a 2000. március 1-től hatályos Pp. 349. § (5) bekezdése értelmében **a munkaügyi bíróság** hatáskörébe tartozott „a munkaügyi ellen-

csoletos határozatának [a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvény 37. § (6) bek.]; A Szabadalmi Ügyvivői Kamarának a szabadalmi ügyvivő tagfelvételt megtagadó, a szabadalmi ügyvivőjelöltek névjegyzékébe bejegyzés iránti kérelmet elutasító, valamint a szabadalmi ügyvivői iroda, a szabadalmi ügyvivői társaság nyilvántartásba vételét megtagadó határozatának, továbbá a kamarai tagság megszűnését, illetve a névjegyzékből törlést kimondó határozatának (a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény 30. §) bírósági felülvizsgálata esetén.

¹⁷⁰ Lásd: a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 11. § (5) bekezdése.

¹⁷¹ További feltétele volt az eljárásnak, hogy törvény ne zárja ki az adott határozat bírósági felülvizsgálatát, és a határozat meghozatala óta kevesebb, mint hat hónap teljék el. Vesd össze: a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 85. §-ában foglalt rendelkezésekkel.

őrzés, a munkavédelem keretében hozott közigazgatási határozat, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény alapján a megyei (fővárosi) munkaügyi központ által hozott közigazgatási határozat, valamint a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata.” Ezekben a perekben a munkaügyi bíróság a Pp. XX. Fejezetének szabályai szerint járt el, azaz szabályos közigazgatási pert folytatott le. Ezzel tehát „négyféle” bíróság eljárása volt lehetséges közigazgatási perekben, első fokon: helyi bíróságé, a megyei bíróság székhelye szerinti helyi bíróságé, a megyei (fővárosi) bíróságé és a munkaügyi bíróságé. Ez utóbbi bíróságnak a közigazgatási perek elbírálásába történő bevonását a törvényhozó szerint az indokolta, hogy e perek „elbírálása során a munkajogot kell alkalmazni”.¹⁷² Az indoklás készítője és betervezője nem volt figyelemmel arra a jelentős különbségre, amely szerint itt nem csak a munkajogot, hanem inkább a munkaügyi igazgatás közigazgatási jogát kellett alkalmazni. További érveként merült fel, hogy „ezekben az ügyekben akkor is célszerű a munkaügyi bíróság eljárását előírni, ha a bíróságnak a közigazgatási perekre előírt szabályok szerint kell eljárnia. Az **anyagi jogi gyakorlat egységessége előbbre való** az eljárási rend egységességénél.”¹⁷³ Ennél az érvelésnél nem találhattunk volna jobbat a **külön közigazgatási bíróságok** létrehozása mellett. Mindössze annyit kellett volna elérni, hogy ezt ne csak a valamiért privilegizált munkaügyi igazgatásra, hanem valamennyi igazgatási ágazatra együttesen alkalmazzuk. Azt azonban e rövid értékelés végén látni kell: a kilencvenes évek végén a közigazgatási perek hatáskör-telepítési szabályai nélkülözték a rendszerszéméletet. Ha emögött szándékosság húzódott meg, akkor azért volt veszélyes; ha nem volt mögötte szándékosság, akkor meg azért.

6. A bíróság első fokon meghozott határozata ellen *korábban* (1999 előtt) *fellebbezésnek volt helye*, a fellebbezés folytán hozott másodfokú jogerős határozat ellen törvényességi óvás volt emelhető,

¹⁷² Vesd össze: a törvényhelyhez fűzött miniszteri indokolással.

¹⁷³ A törvényhelyhez fűzött miniszteri indokolás.

annak alkotmánybíróági megsemmisítése után pedig **felülvizsgálati eljárás** volt kezdeményezhető. A korszak közepén bekövetkezett és elég hosszú időre alapjellezővé vált megoldás szerint a (megyei, fővárosi) bíróság ítélete ellen fellebbezésnek csak akkor van helye, „ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyet olyan szerv hozott egyfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és e határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja”.¹⁷⁴ A felülvizsgálat mint a jogerő utáni rendkívüli jogorvoslat az általános szabályok szerint volt igénybe vehető, amennyiben a Pp. a felülvizsgálat általános szabályai között rögzítette, hogy első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen van helye felülvizsgálatnak, ha azt törvény külön lehetővé teszi.¹⁷⁵ A szocialista modellből az 1991-es Kbt. megalkotása idején változtatás nélkül átvett kétfokú (a felülvizsgálattal háromfokú) eljárás a normál peres eljárás szabályaival egyező megoldást jelentett. Mivel ezen eljárások így jelentős mértékben elhúzódtak, a joggyakorlat oldaláról égető szükségként vetődött fel valamilyen megoldás igénye. Ugyanakkor a bírói felülvizsgálat vitatott és bizonytalan dogmatikai és alkotmányjogi besorolása miatt folyamatos dilemmának volt kitéve. Ennek lényege abban foglalható össze, hogy vajon nem csorbítja-e a közigazgatási per egyfokúvá tétele a jogorvoslathoz való jogot, illetve hogy éppen a jogorvoslathoz való jog érvényesítése érdekében meddig szabad egy közigazgatási pert és – a kereset végrehajtást felfüggesztő hatályára tekintettel – a végleges közigazgatási döntés meghozatalát elhúzni.

A korszak jellegadó megoldását megalkotó törvény készítője a kétfokú közigazgatási peres eljárás híve volt. Emellett érveinek lényege, hogy álláspontja szerint a közigazgatási pert megelőző közigazgatási eljárás kétfokúsága egyáltalán nem pótolja a per kétfokúságát. A közigazgatási bírósági eljárásban ugyanis már két fél áll egymással szemben, tekintve, hogy a közigazgatási szerv is ügyfélle válik

¹⁷⁴ Pp. 340. § (2) bekezdés.

¹⁷⁵ Pp. 271. § (1) bekezdés a) pont.

(a normál államigazgatási eljárást követő pert véve alapul). Ha a fellé vált államigazgatási szervet törvénytárgyalásban „elmarasztalja” a bíróság, akkor ő egyfokú eljárás esetén esik a jogorvoslatihoz való jogától. Ugyanez igaz lehet a pert indító ügyfélre is abban az esetben, ha a bíróság olyan döntést hoz, amely számára indokolja a fellebbezést.¹⁷⁶ Ilyen döntés hozatala elméletileg nem kizárt, hiszen a bíróságok maguk is lefolytathattak teljes ténybizonyítást, és a közigazgatási eljárásban felvett tényektől eltérő tényállás alapján eltérő döntést hozhattak. Azaz mindenképpen fenn lett volna tartandó a kétfokú közigazgatási per. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az 1989 (1991) utáni közigazgatási per sosem volt marasztalási keresetre induló per, a törvénytárgyalás megállapítása esetén nem a közigazgatási szervet mint jogi személyt (jogalanyt) marasztalta a bíróság, hanem a törvénytárgyaló határozatot semmisítette meg, és hozott helyette újat, vagy rendelte el új meghozatalát. Tehát a szervet alakilag mint peres felet megilleti a jogorvoslati joga, de joga nem sérülhet a döntés során, mert őt **nem marasztalták**. Más oldalról a közigazgatási per egyfokúsága önmagában el nem dönthető kérdés, mindig figyelembe kell venni, hogy milyen bíróság hozta meg egyfokú eljárásában a kérdéses ítéletet.

7. A közigazgatási per első (és az esetek döntő részében egyetlen) fokú elbírálását 1999. január 1. után **egyesbíró** végezte. Az Alkotmány 1997. október 1. után hatályos 46. §-a a társasbíráskodást (mely elsőfokú eljárásban egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló tanács formájában valósult meg) arra az esetre írta elő, ha törvény másként nem rendelkezik. Az Alkotmány korábbi szövegezése szerint a társasbíráskodás követelménye alól a „törvény kivételt engedhet”. Ezáltal a korábbi kivételes egyesbíráskodás a polgári peres eljárásokban főszabályként érvényesült.¹⁷⁷ Így lett ez a közigazgatási perekben is.

A Pp.-be az egyesbírói rendszer hatálybalépése után alig egy évvel beiktatott és jó pár évig, a **2005. évi közigazgatási peres no-**

¹⁷⁶ PETRIK (1990): *i. m.*, 30.

¹⁷⁷ NÉMETH (1999): *i. m.*, 96.

velláig hatályos rendelkezése szerint első fokon akkor járt csak el *három hivatásos* bíró, ha a perben vitatott pénzbeli követelés összege a **harmincmillió** forintot meghaladta. A törvényben szereplő „perben vitatott pénzbeli követelés” alatt valamennyi, a jogerős közigazgatási határozatban megállapított összeget – jogcímüktől függetlenül – össze kellett számítani, hiszen ez a fogalom lényegesen tágabb volt, mint a pertárgyérték fogalma, ahol a követelés mellett számított járulékokat, szankciókat a pertárgyérték vagy illetékalap megállapításakor figyelmen kívül kellett hagyni.¹⁷⁸ Talán megfeledkezett a törvényhozó arról, hogy a közigazgatási perben a per tárgya a közigazgatási határozat *törvényességének* vizsgálata, amelynek súlya nem függ a perbe vitt határozatban foglalt *követelés nagyságától*. A közigazgatási per nem vagyoni jogi vagy kötelmi, kártérítési per. Rengeteg olyan ügy volt és van, ahol a per tárgyává tett jog pénzben ki sem fejezhető, a törvényességet nem lehetett akkor sem és most sem forintban mérni. A szabályt pár év után hatályon kívül helyezték (a későbbiekben még röviden érintett 2005-ös novella idején), de beiktatása rendkívül jól szemlélteti azt az útkeresést, azt a módosítási kényszerhelyzetet, amelyben a Pp.-be és a rendes bírósági szervezetbe szorított közigazgatási ítékezés volt a posztszocialista korszakban.

A vizsgált korszak nagyobb részében tehát **egyesbírói rendszer érvényesült** a közigazgatási perekben. Ennek az egy bírónak a személyében kellett megjelennie mindannak, aminek egy közigazgatási határozat megalapozott bírói felülvizsgálatához szükség volt: a nagy mennyiségű joganyagnak az ismerete, amelyet a közigazgatási anyagi jogszabályok jelentenek (csak anyagi jogi ágazati kódex is több mint száz volt hatályban), az általános és különös eljárási szabályok ismerete, a közigazgatási szerv mérlegelésének felülbírálatára tekintettel pedig valamelyes közigazgatási szakismeret. A közigazgatási perben megváltozik **az eljárás célja**. A hatásköri rendelkezésekből következően

¹⁷⁸ Vesd össze: A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának véleménye. Közigazgatási és Gazdasági Döntvénytár. 2000/9. sz. 134.

nem az úgynevezett anyagi vagy objektív igazság kiderítése a bíróság elsődleges feladata, hanem a közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálata. Sajátos felügyeleti-felülvizsgálati szemléletet követelt ez meg, amely az átlag polgári bíróban természetesen önmagától nem volt meg.¹⁷⁹ Mindennek úgy kellene a bíróknak megfelelni, hogy a közigazgatási ügyekben ítélkező bírák számára ebben az időszakban semmilyen törvény semmilyen külön jog- vagy szakismeret megszerzését nem követelte meg. Így természetes, hogy még a kilencvenes évek közepén is esetleges volt a közigazgatási szakembereknek a bírói karba történő felvétele (beáramlása), és a közigazgatási ügyszakban ítélkező bírák becslések szerint egyötödének volt csak valamilyen közigazgatási gyakorlata.¹⁸⁰ A helyzet annak nyomán sem változott sokat, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. tv. 14. § (3) bekezdése értelmében a közigazgatási perekben csak az OIT által kijelölt bírák járhatnak el. Általános tapasztalat szerint e perekre szinte valamennyi közigazgatási, gazdasági és polgári bírót kijelölik, hiszen semmilyen kritérium nem létezik, és semmilyen ki- vagy továbbképzés nem kötelező e kijelöléshez.¹⁸¹

¹⁷⁹ Vesd össze LOMNICI Zoltán (1996): *Gondolatok a közigazgatási bíróvá válás feltételeiről. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között.* 5. füzet. A közigazgatás személyi állománya. Budapest, Unió. 153.

¹⁸⁰ LOMNICI (1996): *i. m.*, 153.

¹⁸¹ LOMNICI Zoltán (2000): A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 4. sz. 197. Az említett törvény 14. § (3) bekezdése szerint: „A közigazgatási perekben eljárásra jogosult bírákat, valamint a fiatalkorúak büntetőügyében eljáró bírákat a bíróság elnökének javaslatára az OIT jelöli ki.”

5. A HATÁSKÖRI SZABÁLYOZÁS FŐBB ELEMEI A POSZTSZOCIALISTA MODELL ELSŐ IDŐSZAKÁBAN

A közigazgatási ügyekben ítélkező bíróságok hatáskörének kérdése rendkívül *összetett*, és egyben az egész kérdéskör *középpontjában* helyezkedik el. Jelentőségét és a hatásköri szabályozás főbb csomópontjait a kötet első részében már érintettük. A közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok számára a *hatáskör-meghatározás módja* tekintetében a magyar tételes jog a tudományos osztályozásban addig ismeretlen megoldást „fejlesztett” ki a vizsgált korszak elején: az *általános* hatásköri klauzula pozitív *taxációval* kiegészítve. Ennek középpontjában a Pp. említett szabálya (a 324. §) állt, amely három kategóriába sorolta azokat a közigazgatási határozatokat, amelyek tekintetében a közigazgatási perekre vonatkozó, a XX. Fejezetben foglalt speciális szabályokat kell alkalmazni, azaz amelyeket a bíróság **közigazgatási perben** vizsgált felül. A törvényi sorrend szerint 1. államigazgatási hatósági ügyekben hozott határozatok, 2. a helyi önkormányzatok egyes döntései, 3. végül a külön törvényben meghatározott határozatok kerülhettek a normál kereseti eljárás szerinti bírósági felülvizsgálat alá.

5.1. Bírósági hatáskör hatósági államigazgatási ügyekben

1. Elsőként a Pp. „az államigazgatási szervnek vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szervnek hatósági államigazgatási ügyben (1957. évi IV. törvény 3. §) hozott határozatát” nevezte meg, azaz kiutalt az egyre több sebből vérző Áe.-re, pontosabban annak régebbi számát viselő, akkor már ilyenként nem feltétlenül hatályos

Et.-re.¹⁸² Ezen ügycsoporton belül a hatáskör általános meghatározása párosult szűk körű negatív taxációval.¹⁸³ A negatív taxáció szűk körű, de *nyílt végű volt*, amelyet törvény tovább bővíthetett [lásd *a*] pont]. Az államigazgatási határozat az államigazgatási szervnek vagy államigazgatási ügyintézésre feljogosított más szervnek hatósági ügyben hozott határozata volt. Az Áe. alkalmazása és így a *bírósági felülvizsgálat szempontjából államigazgatási ügy* volt minden olyan ügy, amelyben a szerv az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. Az Áe. 3. § (3) bekezdése és a Pp. 324. § (2) bekezdésének *a*) pontja értelmében az államigazgatási ügyek intézése hatósági jogkörben történik. A hatósági jogkör pedig a hatósági (külső) eljárásban az ügyféllel szemben kikényszeríthető döntés hozatalát teszi lehetővé. Mint jogérvényesítő jogi műveletnek fő jellemzője, hogy ennek során a közigazgatási „szerv konkrét jogalany (címezett) számára a jogszabály általános rendelkezései alapján konkrét (egyedi) aktusában jogot vagy kötelezettséget állapít, vagy szüntet meg, illetőleg módosít”.¹⁸⁴

Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának törvényi feltételeit tehát az Áe. már ismertetett 72. §-a tartalmazta. Eszerint az ügyfél, illetve a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél jogszabálysértésre hivatkozva – ha törvény ettől eltérően nem rendel-

¹⁸² Pp. 324. § (1) bekezdés *a*) pont.

¹⁸³ 72. § (4) bekezdés: „Nincs helye az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának, *a*) ha azt törvény kizárja, *b*) ha a határozat jogerős bírósági határozat végrehajtását szolgálja, *c*) ha a határozat ideiglenes jellegű és jogszabályban meghatározott határidőn belül végleges határozatot kell hozni, *d*) az áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok külkereskedelmi forgalma engedélyezésének körében hozott, *e*) a lőfegyver, lőszer, robbanóanyag, sugárzóanyag, illetve kábítószer gyártásáról és forgalmazásáról rendelkező, *f*) a hadkötelesnek a sorozáson, orvosi vizsgálaton, valamint fegyver nélküli katonai és polgári szolgálat teljesítése iránti kérelem elbírálása céljából vagy más okból való megjelenését elrendelő, *g*) a polgári szolgálat esetén a foglalkoztató kijelöléséről, a polgári szolgálat megkezdésére való felhívásról, a katonai szolgálatban való visszatartásról, továbbá mozgósításkor polgári munkakörben való meghagyásról rendelkező, *h*) a polgári védelmi szolgálat ellátására kötelező, illetve *i*) az államhatár rendjének védelmével összefüggésben hozott államigazgatási határozat esetében.”

¹⁸⁴ MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 264.

kezik –, az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított harminc napon belül kérhette a bíróságtól. Bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhetett sor, ha az államigazgatási eljárásban az ügyfél a fellebbezés jogát kimerítette, vagy a fellebbezés kizárt volt. Az ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti [Áe. 3. § (4) bek.]. Azt, hogy a törvény nem mindenféle közigazgatási határozat, hanem – államigazgatási hatósági ügyben – csak az ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatát engedi meg, nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, amint erre a könyv korábbi fejezeteiben utalás történt.

2. Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára *jogszabálysértés* esetén kerülhetett sor. Ennek fogalmi körét eredetileg a **bírói gyakorlat** alakította ki, majd e fogalmak, meghatározások fokozatosan beépültek a Pp. XX. Fejezetének szabályai közé. A jogszabálysértés mind az anyagi, mind az eljárási szabály megsértését jelenthette. Jogszabálysértő volt a határozat, ha érdemben nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, meghozatalakor nem a megfelelő jogszabály alkalmazására került sor, vagy a helyesen kiválasztott jogszabályt tévesen értelmezték.¹⁸⁵ Eljárási jogszabálysértés esetén a bírósági felülvizsgálatra akkor kerülhet sor, ha az eljárási szabálysértés jelentős, és a döntés érdemére is kihat. Ilyen lényeges eljárási szabálysértés például lehetett, ha az elsőfokú hatóság a jogszabályoknak mindenben megfelelő határozatát vonta vissza saját hatáskörében, és hozott egy másik tartalmú határozatot.¹⁸⁶ Jogszabálysértésre lehetett hivatkozni akkor is, ha a közigazgatási szerv a határozatot mérlegeléssel hozta meg, amennyiben a mérlegelés szempontjai jogszabályban rögzítettek, így megtartásuk a bíróság által ellenőrizhető volt. Ha a jogszabályok nem határozták meg pontosan a mérlegelés szempontjait, illetve a jogszabály

¹⁸⁵ Vesd össze: Legfelsőbb Bíróság KK 31. Sz. állásfoglalás.

¹⁸⁶ Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 27341/1996. In *Közigazgatási és Gazdasági Döntvénytár* (KGD), 1997. évi 4. sz./107. eset. 67.

alkalmazásakor a mindenkori tényleges helyzetet kellett figyelembe venni, nem jöhetett szóba a bírósági felülvizsgálat lehetősége.¹⁸⁷

3. Csak a 2005-ben hatályba lépett Ket. vezette be az ügy érdemében hozott **határozat** és az eljárás során eldöntendő kérdésekben kiadott **végzés** megkülönböztetését. Az Áe. azonban még minden döntésre a „**határozat**” elnevezést alkalmazta. Tekintettel arra, hogy a törvény csak a hatósági ügy érdemében hozott határozat bírói felülvizsgálatát nyitotta meg, a bírói felülvizsgálat alól mentesek voltak a hatósági *eljárás folyamán* hozott (tehát nem érdemi) határozatok, még akkor is, ha az ügyfél számára valamely intézkedés megtételére való kötelezettséget írtak elő, hiszen ezeket annak érdekében bocsátják ki, hogy lehetővé váljék az ügy érdemi elintézése, a keresettel támadható határozat meghozatala.¹⁸⁸ Nem volt felülvizsgálható (mint nem érdemi határozat) a közigazgatási eljárást felfüggesztő határozat sem. Az *érdemi – nem érdemi* határozatok közötti különbségtétel kimunkálását az 1991-es Kbt. teljes egészében a bíróságok gyakorlatára bízta, amely feladatot a Legfelsőbb Bíróság egyedi döntéseiben és kollégiumi állásfoglalásaiban következetesen el is végzett. A bírói gyakorlatban általánosan elfogadott álláspont szerint az érdemi határozat az a konkrét (egyedi) államigazgatási határozat, amellyel az arra jogosult államigazgatási szerv az ügy tárgyát képező vitát eldönti, illetőleg a jogviszonyt elbírálja. Így *nem minősült érdemi* határozatnak, és ezért keresettel sem volt támadható a bíróság előtt például a másodfokú szervnek az elsőfokú határozatot megsemmisítő és új eljárásra utasító határozata, a jogerős határozat végrehajtása tárgyában hozott újabb döntés, az áttételt elrendelő határozat.

Szintén nem volt érdemi (azaz keresettel támadható) határozat a közigazgatási határozat visszavonására irányuló kérelmet, a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet elbíráló (rendszerint az ügyfélre nézve

¹⁸⁷ Vesd össze: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény miniszteri indoklásában írtakkal.

¹⁸⁸ KGD 1998. évi 1/29. sz.

sérelmes, azaz elutasító) döntés,¹⁸⁹ a már valamely jogerős határozat végrehajtása ügyében hozott határozat.¹⁹⁰ Ugyanígy a fellebbezést el-
készettség miatt elutasító határozat¹⁹¹ és az igazolási kérelmet elbíráló
(elutasító) másodfokú határozat sem volt támadható.¹⁹² A bírói felül-
vizsgálat alóli kizártságot az érdemi határozati jelleg hiánya mellett
a fellebbezési jog kimerítetlensége is megalapozta,¹⁹³ de ez az álláspont
megfosztotta az ügyfelet attól, hogy ügyének bírói útra tartozása kér-
désében a bíróság maga döntsön. Ez az értelmezés a szocialista modell
időszakából maradt ránk, azt fennállása alatt végigkísérte.¹⁹⁴ Kiváló
tudósunk már 1960-ban felhívta a figyelmet ezen álláspont tarthatat-
lanságára,¹⁹⁵ de változást ez a szocialista jog időszakában nem hozott.
Lényeges változást csak a Ket.-tel egy időben bevezetett, az önállóan
fellebbezhető végzések nemperekes eljárásban történő bírósági felül-
vizsgálatát biztosító 2005. évi XVII. törvény hozott. Ez a felülvizsgálat
tehát nem a kereseti eljárás rendje szerint zajlott, csak a végzés jogerőre
emelkedése (a fellebbezés kimerítése) után volt rá lehetőség.

Az elsőfokú végzés kivételesen közvetlenül a bíróság előtt volt meg-
támadható, ha azt olyan hatóság hozta, amelynek nem volt felügyeleti

¹⁸⁹ KGD 1996/8–9. 115., illetve KGD 2000/6. 165. sz.

¹⁹⁰ Vesd össze KGD 1995/1. 27. sz.

¹⁹¹ Például KGD 1997/3. 85. sz.

¹⁹² KK 32. sz. II. alatti (KGD 1997/1. 68.).

¹⁹³ „Ha a közigazgatási eljárásban az elsőfokú közigazgatási szerv határozata ellen az ügyfél
elkésztetten nyújtott be fellebbezést, és a késedelem orvoslására benyújtott igazolási kérelmet
az elsőfokú közigazgatási szerv elutasította, illetve ezen határozat ellen benyújtott felleb-
bezést a másodfokú közigazgatási szerv alyptalannak találta, a bíróságnak a keresetlevelet
a Pp. 130. §-a (1) bekezdésének c) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül kell elutasítania,
ugyanis a közigazgatási eljárásban a jogorvoslati jogosultságot nem merítették ki.” [KK
32. I. c)] „A másodfokú közigazgatási szervnek – az igazolási kérelmet elutasító határozat
ellen benyújtott fellebbezést elbíráló – határozata nem minősül az ügyben hozott érdemi
határozatnak, így az keresettel a bíróság előtt nem támadható.” [KK 32. II.]

¹⁹⁴ Vesd össze: *A polgári perrendtartás magyarázata* (1975), II. kötet. Budapest, Közgazdasági
és Jogi Könyvkiadó. 1504.

¹⁹⁵ MARTONYI (1960): *i. m.*, 264. Egészen jellemző módon a bírói út ezen ügyekben történő
kizártságot a szakirodalom azzal indokolta, hogy ilyen esetekben az ügyfélnek államigaz-
gatási úton, de legfőlegbb ügyészi óvás útján kellene orvoslást keresnie, mivel az ellentétes
álláspont áttörné az Ae.-ben érvényesülő azon elvet, hogy e „kérdéssel az államigazgatási
szerveknek kell minden fórumon foglalkoznia”. BACSÓ Jenő (1957): Az államigazgatási
határozatok bíróság előtti megtámadásának egyes kérdései. *Magyar Jog*, 1957/11. sz. 294.

szerve (a Kormányt kivéve), továbbá akkor is, ha törvény az ügyben az elsőfokú határozattal szemben is kizárta a fellebbezést, és a határozat bírósági felülvizsgálatát tette lehetővé. A kérelem tárgyában a megyei bíróság – illetve ha az ügyben hozott határozat felülvizsgálata a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozott, a munkaügyi bíróság – nemperes eljárásban végzéssel határozott. Az alapvetően okirati bizonyításra épülő eljárásban a bíróság a feleket a szükségeshez képest meghallgathatta. A felülvizsgálati hatáskört illetően lényeges, hogy a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási végzést – szükség esetén a végzést hozó közigazgatási hatóság új eljárásra vagy az eljárás folytatására kötelezése mellett – hatályon kívül helyezte, vagy – ha törvény azt megengedte – megváltoztatta. A bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak nem volt helye.¹⁹⁶

4. A fokozatosan fejlődő bírósági gyakorlat később a *bírói felülvizsgálatra* irányuló jogorvoslati kérelmet elkésettség miatt elutasító határozatot érdeminek és ezáltal felülvizsgálhatónak tekintette. A Legfelsőbb Bíróság egyfokú eljárásban eljáró államigazgatási szerv döntése ellen elkésetten benyújtott és így a szerv által elutasított jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntést érdemi határozatnak tekintette, mondván, „érdeminek kell tekinteni a közigazgatási szerv olyan, az eljárást befejező határozatát is, mellyel lényegében elhárítja magától a döntést”, mivel ez tartalmilag elutasító határozatnak minősül.¹⁹⁷ A Legfelsőbb Bíróság egyébként következetesen érdemi és így a bíróság által felülvizsgálható határozatnak tekintette a másodfokon hozott olyan határozatot, amely az elsőfokú döntést megsemmisítette, de új eljárást nem rendelt el arra tekintettel, hogy a közigazgatási jogviszony hiányában hatáskör hiányát állapította meg. Az erről szóló jogegységi döntésében abban a kérdésben, hogy a hatáskör hiányát megállapító közigazgatási határozat érdemi döntésnek tekinthető-e, az Áe. 72. §

¹⁹⁶ Ket. 2006. január 1-től hatályos 109. § (2) bekezdése, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény.

¹⁹⁷ KGD 1999/5. 155. sz.

(1) bekezdése szempontjából úgy foglalt állást, hogy ha „a közigazgatási szerv úgy dönt, hogy az adott kérdésben nincs közigazgatási jogviszony, és emiatt nem tartozik egyetlen közigazgatási szerv hatáskörébe sem, a kérelem elbírálása ebben az esetben – bár hatáskörének hiányát megállapító döntést hoz – határozata érdemi”. A Legfelsőbb Bíróság felfogásában „a közigazgatási jogviszony ugyanis olyan kapcsolatot jelent a jogalanyok (így a közigazgatási szerv és az ügyfél között), amelyre a hatályos jog alapján jogosultságok és kötelezettségek épülnek. A jogviszony tagadása kizárja a jogok és kötelezettségek fennállásának vizsgálatát is. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsának értelmezése szerint a jogviszony elbírálása nem csupán azt jelenti, hogy a közigazgatási szervnek a jogviszonyban résztvevők jogai vagy kötelezettségei felől kell döntést hoznia. Ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, tehát a jogviszony fennállásáról dönt, ez a határozat a kérdést érdemben dönti el, hiszen azért hárítja el a jogok, illetőleg kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a jogviszony fennállására nemleges választ adott. Ebben az esetben a hatáskör hiányát megállapító határozat a kérelmező alapvető jogának (például tulajdoni igényének) elbírálását is kizárja, hiszen a hatáskör elhárítása miatt ügye nem is kerülhet soha olyan szakaszba, amelyben érdemi határozatot lehetne hozni, a kérelmező vélt vagy valós igénye tárgyában soha nem születhet olyan érdemi határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatára sor kerülhetne, így az Alkotmány 70/K. §-ában biztosított alapvető jog is sérül. [...] Ez a határozat anyagi jogi és nem eljárásjogi jellegű, hiszen az ügy egyrészt annak megállapítására irányul, hogy az adott ügyben fennáll-e közigazgatási jogviszony, másrészt arra, hogy e jogviszony alapján az ügyfelet milyen jogok illetik, illetőleg kötelezettségek terhelik. (A gyakorlatban természetesen nem válik el élesen a jogviszony fennállása és a tartalma tárgyában való döntés.)”¹⁹⁸

¹⁹⁸ 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozat, Bírósági Határozatok, 1998/8. 583–584.

5. A per tárgya, amint az a fentiekből nyilvánvaló is, a *másodfokú* államigazgatási hatósági határozat volt. Az elsőfokú határozat a bíróság által csak akkor volt felülvizsgálható, ha a fellebbezést törvény zárja ki. Ha az ügyfél a fellebbezés jogáról az Áe. 62. § (4) bekezdése értelmében lemond, másodfokú határozat nem a törvény rendelkezése értelmében, hanem az ügyfél akarata szerint nem keletkezett. Ilyenkor bírósági felülvizsgálatnak sem volt helye. Önmagában az a körülmény, hogy a közigazgatási szerv és az ügyfél között létrejött közigazgatási eljárási jogviszony, nem zárta ki azt, hogy az ügyfél (mint jogosult, tulajdonos stb.) egyéb jogcímen érvényesítse bíróság előtt a hatósággal szemben fennálló igényét. Így például visszatartott vámáru kiadását a tulajdonos – mindaddig, amíg az ügyben közigazgatási határozat nem keletkezik – kérheti a hatóságtól mint birtokostól. Az ilyen igény polgári jogviszonyból származó igényt érintő pernek minősül.¹⁹⁹

6. Az általános közigazgatási bírósági hatásköri klauzula szempontjából rendkívül előremutató döntés született a rendészeti intézkedésekkel és kényszerítő eszközökkel szembeni panaszok elbírálása kapcsán.²⁰⁰ Az alapul fekvő probléma lényege az volt, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV tv. (Rtv.) akkori szabályai a rendészeti *intézkedésekkel* szembeni jogorvoslat tekintetében kissé nehézkesek voltak. Az Rtv.-ben szabályozott rendőri intézkedések (mint például az igazoltatás, a fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, elfogás és előállítás, elővezetés, bűnmegeelőzési ellenőrzés, személy- és tárgykörozés elrendelése, közlekedésrendészeti intézkedések), illetve a *kényszerítő eszközök* (például testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása és a lőfegyverhasználat alkalmazása) miatti jogorvoslatra a büntetőeljárás, az államigazgatási eljárás és a szabály-

¹⁹⁹ Legfelsőbb Bíróság Pf. V. 23791/1997. BH 1998. 284. sz.

²⁰⁰ A felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában hozott határozata bíróság általi felülvizsgálatáról hozott 1/1999. Közigazgatási jogegységi határozat.

sértési eljárás szabályai voltak az irányadók.²⁰¹ Amennyiben a teljesített intézkedés a rendőrség által lefolytatott államigazgatási vagy szabálysértési eljáráshoz kapcsolódott, akkor az ahhoz kapcsolódó rendőri intézkedés elleni panaszt az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást megszüntető határozat elleni jogorvoslati kérelemben kellett előterjeszteni. Ekkor azt abban az eljárási rendben bírálták el. Ha azonban a rendőri intézkedést követően a rendőrség hatáskörébe tartozó, általa lefolytatott államigazgatási, szabálysértési vagy büntetőeljárás nem indult (mert az más szerv hatáskörébe tartozott, vagy nem volt indok annak megindítására), vagy ha a rendőrség által folytatott eljárást befejező érdemi határozat ellen jogorvoslati kérelem előterjesztésére nem került sor, az eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedéssel szemben egy külön *panasznak* volt helye. Ezt a külön jogorvoslati eszközként intézményesített panaszt a sérelem bekövetkezésének napjától számított 8 napon belül az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjéhez kellett benyújtani, aki a panasz tárgyában indokolt határozattal dönt. E határozat ellen a panaszos a közléstől számított 8 napon belül a felettes szerv vezetőjénél *fellebbezéssel* élhet. A felettes szerv a fellebbezés beérkezésétől számított 8 napon belül indokolt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. Ezek voltak tehát a Rtv.-nek a jogegységi határozat meghozatalakor fennálló szabályai.

A törvény hallgatott arról, hogy ez, a felettes szerv vezetője által hozott határozat bíróság által felülvizsgálható-e, de ugyanígy hallgatott az intézkedéseknek, a kényszerítő eszközöknek és ennek az egész panaszjogorvoslati eljárásnak az államigazgatási eljáráshoz való viszonyáról is. Mindez visszavezethető volt arra az alapvető ellentmondásra, amely a *rendészet* és a *rendőrség* helyének tudományos és legális meghatározása között fennáll. Arra a kérdésre, hogy a közigazgatás részét képezi-e a rendőrség és a rendészet, a magyar jogtudomány – a kontinentális

²⁰¹ Rtv. 92. § (1) bekezdés.

hatalomgyakorlási felfogást követve – következetesen pozitív választ adott. A Rtv. koncepciója ezzel teljesen ellentétes volt, amennyiben határozottan tagadta a rendészet államigazgatási vagy bármely más jogági meghatározottságát, és „jogérvényesítési módozatként” jelöli azt meg.²⁰²

A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási jogegységi tanácsa azonban megállapította: „A felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 93. §-ának (3) bekezdése alapján, másodfokon hozott határozata a Pp. 324. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerinti – a bíróság által felülvizsgálható – hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.”²⁰³ A rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és a panaszos között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva az LB megállapította, hogy „a rendőrség részéről az Rtv.-ben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység *közigazgatási jellegű tevékenység*, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, amelynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt. A rendőrség tehát – az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárás, valamint szabálysértési eljárás feladatai mellett – ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [Áe. 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre.”²⁰⁴ A jogegységi határozat ezzel a közigazgatási jogtudományban ismert kategóriák segítségével egyértelműen a közigazgatási szuprematív jogviszonytípusba²⁰⁵ sorolta be a kérdéses határozatot megelőző rendőri eljárást is. A felettes rendőri szerv vezetője által hozott, a panaszt elbíráló határozat egyértelműen

²⁰² SZIKINGER István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík. 93., 97.

²⁰³ Bírósági Határozatok, 1999/7. 490.

²⁰⁴ Bírósági Határozatok, 1999/7. 492.

²⁰⁵ Jellemzőire vesd össze: MADARÁSZ (1989 [1995]): *i. m.*, 374–376.

államigazgatási hatósági ügyben hozott érdemi határozatnak minősült, és így bíróság által felülvizsgálhatóvá vált.²⁰⁶

Összefoglalva: a rendőri intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása elleni panasz folytán indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre, ha a büntető-, államigazgatási vagy szabálysértési eljárás körén kívül érvényesítik azt, vagy egyéb jogszabályi felhatalmazás alapján nyújtják be. Ennek következtében a panasz elbírálása tárgyában másodfokon a rendőri szerv vezetője által hozott határozat a bíróság által felülvizsgálható hatósági államigazgatási ügyben hozott határozatnak minősül. E hatáskörök klasszikus államigazgatási (közigazgatási) pert eredményeznek. A jogegységi döntés hatására, továbbá az eredeti szövegezésben fennálló egyéb hiányosságok²⁰⁷ kiküszöbölése céljából az Országgyűlés végül módosította a Rtv.-t.²⁰⁸

²⁰⁶ „Annak elbírálása során, hogy az Rtv. 93. §-ának (3) bekezdése szerinti határozat államigazgatási határozatnak minősül-e, figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendőri szerv vezetője az intézkedés alanya által tett panasz elbírálásakor abban a kérdésben határoz, hogy történt-e jogsérelem, a panaszosnak joga van-e a jogsértés orvoslására, a rendőri szervet terheli-e kötelezettség a sérelem orvoslása tekintetében. Az általa hozott határozat az ügy tárgyat képező vitát dönti el, a közigazgatási jogviszonyt rendezi, melynek során intézkedik a további jogsértő magatartás megtiltásáról, a jogsértések megelőzéséről, a jogszerű állapot helyreállításáról vagy a panasz elutasításáról. Amikor a határozatot hozó vezető a panasz elbírálása során azt vizsgálja, hogy a rendőrséggel szolgálati viszonyban álló személy a reá irányadó jogszabályi rendelkezéseket betartva járt-e el az intézkedés során, nem az intézkedést végrehajtó és a rendőrség közötti szolgálati viszony keretében állapít meg jogokat és kötelezettségeket, hanem az intézkedés alanya és a rendőrség között létrejött közigazgatási jogviszony körébe tartozó jogok és kötelezettségek felől dönt, közigazgatási határozatot hoz.”

²⁰⁷ Például az Rtv. 92. § (2) bekezdésének korábbi szövege szerint az államigazgatási és a szabálysértési eljáráshoz kapcsolódó rendőri *intézkedések* elleni panaszt az ügy érdemében hozott vagy az eljárást megszüntető határozat elleni jogorvoslati kérelemben kell előterjeszteni, hallgatott ugyanakkor – a vonatkozó fejezet címevel ellentétben – a kényszerítő eszközök alkalmazása elleni jogorvoslatról. A büntetőeljárásra nézve a törvény kimondta, hogy ha a panaszolt intézkedéssel kapcsolatban büntetőeljárás indul, a panaszt soron kívül kell elbírálni, de nem jelölte meg, hogy a rendőri intézkedést fogantató vagy a büntetőeljárást folytató – az intézkedést végzővel nem feltétlenül azonos – rendőri szervhez kell benyújtani a panaszt.

²⁰⁸ A személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény 51. §-ával.

5.2. Hatáskör helyi önkormányzati ügyekben

A Pp. 324. § (1) bekezdés *b*) pontja értelmében a „helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata, belső szabályzata, illetve egyéb döntése” is felülvizsgálható volt. Ez a megfogalmazás jól láthatóan bővítette a hatósági ügyekben meglévő és az Alkotmányból is alapvetően következő „határozat-központú” megközelítést. Az említett külön törvény a helyi önkormányzati törvény elsősorban, valamint az önkormányzati rendszer más szabályairól szóló törvények. A helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatta, illetve egyedi ügyekben szabadon igazgathatta a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.²⁰⁹ Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illették meg.²¹⁰ A képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatta, a törvényben külön felsorolt hatásköreit azonban nem. A képviselő-testület döntése két eltérő esetben kerülhetett bírói felülvizsgálat alá. *Egyrészt*, ha a képviselő-testület *önkormányzati hatósági* ügyben hozott határozatának a felülvizsgálatát az ügyfél kérte [Ötv. 11. § (3) bekezdés], *másrészt*, ha a képviselő-testület döntéseinek (határozat, belső szabályzat, egyéb döntés) bírósági felülvizsgálatát a közigazgatási hivatal vezetője az Ötv. 99. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján kezdeményezte.

²⁰⁹ Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés, Ötv. 1. § (3) bekezdés.

²¹⁰ Ötv. 9. § (1) bekezdés első mondat.

6. A KÖZIGAZGATÁSI PER ALAPKÉRDÉSEI

1. A magyar közigazgatási bíraskodás posztszocialista korszakának egyik legfőbb jellemzője volt, hogy a felülvizsgálat eljárási szabályozása alapvetően a **szocialista modellre** emlékeztetett, főként a **korszak első másfél évtizedében**. Lényeges, hogy a bírósági felülvizsgálatnak eljárási keretet nyújtó közigazgatási pert²¹¹ a *polgári igazságszolgáltatás* részének tekintették, amennyiben a polgári igazságszolgáltatás mint „tevékenység a hagyományos értelemben vett polgári jogviták eldöntésén túl kiterjed a családi, munkaügyi, társadalombiztosítási jogvitákra, sőt a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára is”.²¹² Ennek az összetartozásnak kizárólag az az alapja, hogy a felsorolt ügyekben a bíróságok a polgári eljárásjog szabályait alkalmazzák. A közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálata polgári útra tartozó bírósági ügy, röviden *polgári ügy*²¹³ volt a korszak végéig. Ez nyilván csak annak feltételezése esetén volt igaz, ha az igazságszolgáltatást vagy a bíraskodást két féltékére osztjuk, büntető- és polgári bíraskodásra. Hiszen ez esetben semmi kivetnivaló nem volt abban, ha a közigazgatási bíraskodást a polgári igazságszolgáltatás területén helyezük el, mivel semmiképpen nem tartozhat a büntetőbíraskodás területére. Csakhogy ennek a két „féltékére” osztásnak semmilyen dogmatikai vagy elvi alapja nincsen, és akkor sem volt. Azt ugyanis nem tekintjük „elvi” megokolásnak, hogy „büntetőbíraskodásról akkor beszélünk, ha a bíróságok büntetőügyekben járnak el. Minden *más ügy* a polgári bíróságok elé tartozik.”²¹⁴ A közigazgatási jogviták nyilvánvalóan nem

²¹¹ Ezt a kifejezést az 1991-es Kbt. vezette be, módosítva „az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perek” kifejezést.

²¹² KENGYEL (2000): *i. m.*, 35.

²¹³ KENGYEL (2000): *i. m.*, 36.

²¹⁴ KENGYEL (2000): *i. m.*, 35.

tartoztak a büntetőbíráskodás körébe, de ettől nem kerültek automatikusan a polgári bíráskodás területére, amint azt a történeti modell ismertetése során már láthattuk, a különálló közigazgatási perrend kialakítása indokolt. E perrend létrehozása csak a vizsgált korszakot követően valósult meg, holott azt a szakirodalomban erőteljesen szorgalmazták, szorgalmaztuk,²¹⁵ egyben ki is dolgozva a megfelelő elvi és elméleti alapokat.

2. Jelentősen eltért ugyanakkor a normál polgári perekétől a közigazgatási per **jogviszonyszerkezete**. A polgári perben a processzuális értelemben vett felperes (aki perel) és az alperes (akit perelnek) egymással és a bírósággal az eljárás során szabályozott viszonyba kerül. Ez az eljárási jogviszony (amennyiben fennáll) nem azonos értelemszerűen azzal az anyagi jogviszonnal, amelynek eldöntése a per tárgyát képezi. A perre vonatkozó jogviszonyelméletek eltérően ítélték meg a per jogviszonysémáját. A *kettősjogviszony-elmélet* szerint a per a *felek között nem* létesít eljárási jogviszonyt, a felek kizárólag az állammal állnak közjogi (perjogi) viszonyban. A *másik álláspont* szerint a *felek között is* keletkezzenek eljárási jogviszonyok, aminek következtében a felek egymással szemben válnak közvetlen közjogi jogosultakká, így ennek alapján a per egy *egységes háromoldalú jogviszony*. A polgári per jogviszonystruktúráját a tankönyvirodalom az előbbi elmélet szerint vázolja fel. Eszerint a felek a bírósággal eljárási (közjogi) viszonyban állnak, ilyen jogviszony viszont közöttük nem áll fenn. Egymással magánjogi természetű anyagi jogviszonyban állnak (ez az alapja a polgári pernek).²¹⁶ Ezzel szemben a bírósági felülvizsgálat szocialista

²¹⁵ ROZSNYAI (2010): *i. m.*, 267–269., PATYI András (2010b): *Az Alkotmány és a közigazgatási jog alapintézményei*. (Habilitációs tézisek a *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás* című dolgozathoz) Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Kari Habilitációs Bizottság. 27.; PATYI András (2011b): A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 183–197., 196.; PATYI András (2011a): A bírói kontroll kihívásai. *Jog – Állam – Politika*, 3. évf. különszám. 53–62., 61.

²¹⁶ KENGYEL (2000): *i. m.*, 42.

modelljében teljesen eltérően ítélte meg a polgári eljárásjog tudománya és a közigazgatási jogtudomány a közigazgatási per célját és rendeltetését (igazságszolgáltatásnak, illetve sajátos keretek között zajló közigazgatásnak tekintve azt), amely mögött *más jogviszony szerkezetek* húzódtak meg már akkor is.²¹⁷

3. Ez az eltérés a posztszocialista korszak nagy részében is fennállt, és mintegy *belülről feszítette szét* a bírósági eljárás adott modelljét. A közigazgatási bíraskodás *alapproblémája nem a különbíróság* kérdésében húzódott meg elsősorban, hanem abban, hogy olyan eljárási szabályokat próbált a modell alkalmazni, amelyeket teljesen eltérő anyagi jogviszonyokra szabtak, amennyiben a közigazgatási anyagi jogviszony mindig egyenlőtlen (és az is marad) a közigazgatási **szerv oldalán meglévő közhatalmi többlet** miatt.²¹⁸ Ha a *közigazgatási per alaptípusát*, a hatósági államigazgatási ügyben indult bírósági felülvizsgálati eljárást vesszük, látnunk kell, hogy az államigazgatási (közigazgatási) *hatósági* eljárásra épülő perben a hatóság és az ügyfél között hatósági eljárási jogviszony létrejött és kifejlődése előzi meg a pert. Ez az eljárási jogviszony a perindítással lényegében megszűnik, hiszen a per végleges elbírálásáig a hatóság nem gyakorolhatja (lényegében szuprematív) eljárási jogait. Ez alól a modell teljes időszakában kivételt képezett, ha felügyeleti intézkedés vagy ügyészi óvás nyomán az alperessé vált szerv teljesíti a felperes keresetében foglaltakat. A posztszocialista modell a szocialista felülvizsgálati modell igen fontos tulajdonságát őrizte meg ezzel: a közigazgatási keresetindítás lényegében *feltételesen devolutív* hatályát.²¹⁹ Tehát a peres felek közötti eljárási jogviszony előzi

²¹⁷ NÉVAI (1987): *i. m.*, 99.; illetve NÉVAI (1974): *i. m.*, 656., valamint TOLDI (1988): *i. m.*, 148.

²¹⁸ ZSUFFA István (1997): A közigazgatás törvényességének biztosítékai. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 1. sz. 43.

²¹⁹ Az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálatának kezdeményezése ugyanis a szocialista jogrendben ilyen feltételesen devolutív hatályú volt. Az államigazgatási szerveknek módjuk volt határozatukat a bíróság ítéletének meghozatala előtt a keresetnek megfelelően visszavonni vagy módosítani. Ez a megoldás – úgymond – az államigazgatási eljárás hatékonyságát, valamint az eljárás gazdaságosságát szolgálta. Vessd össze: TOLDI Ferenc (1975): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az európai szocialista államokban. *Állam és Igazgatás*, 25. évf. 8. sz. 705.

meg az ilyen típusú közigazgatási pert, amely lényegében *újra feléled*, amikor a bíróság a közigazgatási határozat megsemmisítése mellett új eljárás lefolytatását rendeli el. Külön eljárásjogi érdekesség volt, hogy törvény ez irányú rendelkezése nélkül a bíróság a perben nem állt elsőfokú szervet is kötelezhette új eljárás lefolytatására, így egy olyan szervvel indulhatott újra a hatósági eljárási jogviszony, amellyel az ügyfél akaratából – fellebbezése eredményeként – már megszűnt ez a viszony. Ez a jogviszonyséma egészében eltér attól, amit a polgári pernél megállapítottunk. Az eltérés fokozza, hogy a hatósági jogviszonyokban *atipikus az anyagi jellegű* jogviszony létrejötte. Az eljárást lezáró hatósági aktus ritkán hoz létre anyagi jogi jogviszonyt (tartós, anyagi jogszabály által szabályozott kapcsolatot) is a hatóság és az ügyfele között.²²⁰ Amikor pedig a per megindul, a kivételesen létrejöheto anyagi jogviszony sem perfektuálódik még, hiszen a határozat végrehajthatóságát a közigazgatási per meggátolja. Azaz ténylegesen létrejött anyagi jogviszony ilyen esetekben sem előzi meg a közigazgatási peres viszonyt. Anyagi jogviszony létrehozására irányuló közigazgatási perben (az alapul fekvő ügy szabályozásától függően) a bíró ítélete (ha olyan tartalmú) hozhatta létre a szerv és az ügyfél közötti anyagi jogviszonyt, amely tehát a polgári perrel ellentétben ilyen esetekben *nem megelőzte, hanem követte* az eljárást.

4. A Pp. XX. Fejezete kezdetben nem határozta meg közvetlenül **a közigazgatási per célját**. A fejezet eltérő rendelkezései hiányában a Pp. általános szabályait kellett alkalmazni ebben a pertípusban is, így a per célját meghatározó rendelkezések is alkalmazandók voltak elvben. A (régi) Pp. a megalkotásától (1952) számított majdnem ötven évig (csekély módosítással) abban látta a polgári per célját, hogy „a bíróságok előtti eljárásban a polgárok személyi és vagyoni jogaival, továbbá az állam és a jogi személyek vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült jogviták eldöntését az igazság alapján biztosítsa”. A jog-

²²⁰ MADARÁSZ (1995): *i. m.*, 379.

irodalom a törvényben eredetileg szerepelt „anyagi” jelzővel ellátott igazság kifejezés helyett az objektív igazság kifejezés használatára tért át. A törvény ezen célkitűzésével összhangban (figyelemmel a Pp. 3. §-ára is) a bíróságnak a tárgyi valóságot tükröző objektív igazságot akkor is meg kellett állapítania, ha a fél nem tett eleget a bizonyítási kötelezettségének.²²¹ Ez a *nyomozati* elvnek (amikor a bíróság hivatalból saját maga, a felek akarata nélkül – esetleg éppen annak ellenére – gondoskodik a tények és a bizonyítékok beszerzéséről) a *tárgyalási* elvvel (amikor a felek feladatát képezi a peranyag szolgáltatása, bíróság elé terjesztése) való közös érvényesülését jelentette,²²² amely értelmezés egyébként nem volt ellentétes a sajátos polgári perként szabályozott államigazgatási per jellegével, főleg ha hozzávesszük, hogy a jogtudomány is hangsúlyozta az alanyi jogok védelmének szükségességét azzal, hogy a per célja a megsértett vagy veszélyeztetett jog vagy jogviszony tekintetében jogvédelem nyújtása, amelynek legelső és legfontosabb feltétele az igazság kiderítése.²²³ Ez természetesen semmi közelebbit nem mond a közigazgatási per céljáról. A szocialista jogtudományban – mint említettem – eltérő felfogások érvényesültek.

A polgári per céljának törvényi meghatározása a vizsgált korszak közepén, 1999-ben jelentős átalakuláson ment keresztül. Az újrafogalmazott 1. § szerint: „Ennek a törvénynek az 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 3. § (1) bekezdésének megváltoztatásával egyúttal a törvény mentesítette a bíróságokat attól, hogy a polgári perben az objektív (anyagi) igazság kiderítésére törekedjenek.²²⁴

²²¹ KENGYEL (2000): *i. m.*, 38.

²²² NÉMETH János szerk. (1999): *A polgári perrendtartás magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 50–51.

²²³ KENGYEL (2000): *i. m.*, 38.

²²⁴ Vessd össze: A T/1472. sz. (Az országos ítélőtábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló) törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás 6.

5. A korszak első felében még az Áe.-re épülő bírói felülvizsgálat során végső soron az volt a cél, hogy a jogszabályoknak, az ügyfél jogai összességének és a tényeknek megfelelő határozat megszülessék, a bíróság feladata ezáltal nem tisztán az igazságszolgáltatás volt, azon belül az úgynevezett *eljárási igazságosság* biztosítása,²²⁵ hanem ennél több, összetettebb. Miközben a bírói felülvizsgálat közvetlen bírói (igazságszolgáltatási) tevékenység, másodlagosan tulajdonképpen a közigazgatási ügyet is „elintézte”. Azzal, hogy a teljes jogerőhatást a szabályozás bírói ítélethez kötötte, az Alkotmánybíróság szerint is közigazgatási szerepet, hatást kölcsönzött. A közigazgatási határozatok megváltoztathatatlanságát, a határozatok alapján létrejött jogviszonyok stabilitását biztosító **anyagi jogerő** a közigazgatási határozatok tekintetében ugyanis akkor állt be, ha az ügyfél a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket – beleértve a bírói felülvizsgálat lehetőségét is – kimerítette, és a bíróság a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálata során az ügy érdemében döntött, azaz helyben hagyta, vagy új eljárás elrendelése nélkül megsemmisítette a közigazgatási határozatot, illetőleg ha erre hatáskörrel rendelkezik, megváltoztatta azt. A törvény szerint ebben az esetben ugyanabban az ügyben azonos tényállás esetén közigazgatási szerv előtt nincs helye új eljárásnak.

Azokban az ügyekben, amelyekben bírói felülvizsgálatnak nem volt helye, vagy volt, de a jogorvoslati lehetőségeket nem merítették ki, illetőleg a bíróság a törvénytörő határozat megsemmisítése mellett új eljárást rendelt el, a törvényesség követelményének érvényesítése érdekében a közigazgatási eljárásjogi szabályozás olyan, a törvényesség biztosítását szolgáló jogintézményeket is tartalmazott, amelyek lehetővé tették, hogy a jogsértő közigazgatási határozat akkor is orvoslást nyerjen, ha az ügyfél nem élt jogorvoslathoz való jogával. Az Áe. jogorvoslati rendszerében ilyen jogintézmények voltak az Áe. 61. §-ában

²²⁵ KENGYEL (2000): i. m., 39.

szabályozott visszavonás, módosítás, illetőleg a 71. §-ban szabályozott felügyeleti intézkedés.²²⁶

6.1. Változtatási kényszerek a közigazgatási per kapcsán

1. Az átfogó Pp.-reform idejére, 1999-re számos ponton szükségessé vált a közigazgatási perekre vonatkozó szabályozás átalakítása és továbbfejlesztése is. Ezeket a pontokat és a szabályozás irányait elsősorban a bírói (legfelsőbb bírósági gyakorlat) jelölte ki, de azokat a szakirodalom is hangsúlyozta. Lényegessé vált a közigazgatási **per céljának** közelebbi meghatározása. Ezzel összefüggésben fontossá vált az eljárást megindító kérelem helyzetének rendezése is. A polgári per keresettel indul, a bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát csak arra irányuló kérelme esetén bírálja el.²²⁷ A legfontosabb kérdés ezzel összefüggésben a bíróság **kereseti kérelemhez kötöttségének** pontosabb szabályozása volt, hiszen ahogy a közigazgatási perekkel oly sok mindennel kapcsolatban, a törvény erről is hallgatott. Ezért a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának KK 34. szám alatt kibocsátott állásfoglalása rendezte ezt a kérdést.²²⁸ Eszerint „a kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is érvényesül. Ha a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapíthatja meg, más – a megjelölttől érdemben eltérő – jogszabálysértésre a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja.” A jogértelmezés indokai szerint a közigazgatási perekben az általános szabályokat (a Pp. I–XIV. Fejezet rendelkezéseit) alkalmazni kell, amennyiben a Pp. XX. Fejezetének speciális szabályai eltérően nem rendelkeznek. A Pp. 4. §-a szerint a bíróság alapvetően a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve

²²⁶ Részletesebben lásd: 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28, 29.

²²⁷ NÉMETH (1999): *i. m.*, 487.

²²⁸ 1996. XI. 13.; Bírósági Határozatok 1997. évi 1. sz.

van. A kérelemhez kötöttség alaptételének a bíróság érdemi döntését érintő közelebbi meghatározását tartalmazza a Pp. 215. §-a, amely szerint a döntés nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, illetőleg az ellenkérelmen. A Pp. XX. Fejezetének eltérő rendelkezése hiányában *a kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is* érvényesülő jogelv. A bíróság – így a Legfelsőbb Bíróság –, ha a vizsgált határozatot más vonatkozásban találja jogszabálysértőnek, erre nem alapíthatta döntését. Ebből következik, hogy a bíróság megsértette a kérelemhez kötöttség követelményét a közigazgatási határozat felülvizsgálata során, ha az ítéletében a kereseti kérelmen, ellenkérelmen vagy fellebbezésen túlterjeszkedő okra vagy jogszabályra alapította döntését. Rendkívül lényeges megállapítása volt ugyanakkor az LB-nek, hogy bár a felperes a jogszabálysértés körében konkrét jogszabályi rendelkezés megsértését is megjelölheti, ez azonban nem jelentette azt, hogy ehhez a megjelöléshez (a paragrafus pontos megjelöléséhez) kötve van a bíróság. Különösen akkor nincs kötve a bíróság a fél nyilatkozatához, ha az tévedésen alapul, illetőleg nem fedti a fél valóságos akaratát. Nem volt akadálya a felülvizsgálatnak az, ha a fél a keresetlevélben nem jelöli meg azt a konkrét jogszabályhelyet, amelyre a keresetet alapítja, mert a közigazgatási perekben is érvényesült a Pp. 3. §-ának (2) bekezdése, amely szerint a kérelmeket, nyilatkozatokat tartalmuk szerint kell elbírálni.

2. Szintén fontos kérdéssé vált **a peres felek meghatározása**, ezzel összefüggésben főként az, hogy a kétfokú államigazgatási eljárást követő perben a **perben nem álló elsőfokú** közigazgatási szervet kötelezheti-e új eljárásra, illetve hogy az elsőfokú szervnek a perben nem támadott (mert nem is támadható) határozatát és eljárását megsemmisítheti-e a bíróság. A Legfelsőbb Bíróság folyamatosan érvényesített gyakorlata szerint egyáltalán nem volt kizárt a másodfokú szerv elleni perindítás esetén a határozatnak az elsőfokú határozatra és eljárásra kiterjedő hatályú megsemmisítése és az első fokon eljárást

szervnek új eljárás lefolytatására kötelezése.²²⁹ Ennek alapját a bíróság abban látta, hogy az Áe. 66. § (3) bekezdése értelmében²³⁰ a perben alperes másodfokú szerv azért hozott jogszabálysértő határozatot, mert nem észlelte, hogy az első fokon eljáró szerv jogszabályt sértett, és nem látott okot a tényállás további tisztázására és az elsőfokú határozat megsemmisítésére. Ezt a mulasztást a bírósági eljárás során hozott ítélet az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezésével orvosolhatja.²³¹ Ezzel azonban akadtak értelmezési problémák, hiszen egyrészt a bíróság nem vehette át a felettes szerv szerepét, és nem gyakorolhatta annak hatáskörét. Másodszor, amennyiben rendes polgári perként folyt a közigazgatási per is, miként volt lehetséges perben nem álló, sem perbeli nyilatkozatot, sem bizonyítási indítványt tenni nem tudó, sokszor a másodfokú szervvel semmilyen szervezeti kapcsolatban nem álló elsőfokú hatóságot marasztalni. Emellett jelentős kérdés volt a perindítási és a kereshetőségi jog (azaz a formális eljáráskezdeményezési és anyagi jogi jogérvényesítési jog) mikénti elhatárolása és ezzel összefüggésben a közigazgatási eljárásban való ügyféli részvétel vagy éppen az ügyféli jogok nem megfelelő biztosítása.

A közigazgatási perek újraszabályozása összekapcsolódott a közigazgatási hatósági eljárás reformjával, hiszen az Áe. helyetti új eljárásjogi kódex szakmai, kodifikációs előkészítési munkálatai már 1999-től folyamatban voltak.

²²⁹ A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiumának állásfoglalásai jogalkalmazási kérdésekben. KGD 1993/7. 58.

²³⁰ „A felettes szerv, ha az érdemi határozat hozatalához nincs elég adat, vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a határozat megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervet új eljárásra utasíthatja, vagy a tényállás kiegészítése iránt maga intézkedik.”

²³¹ KGD 1993/7. 59.

7. A 2004–2005-ös ELJÁRÁSJOGI REFORM, A KÖZIGAZGATÁSI PERJOGI SZABÁLYOZÁS NOVELLÁRIS ÁTALAKÍTÁSA

7.1. A Ket. előkészítése és megalkotása

1. A közigazgatási per és a bírósági fórumrend kisebb mértékű átalakítása évében megérett a jogalkotói akarat a hatósági eljárásjogi kódex kapcsán a változtatásra, a Kormány új közigazgatási eljárási kódex megalkotását irányozta elő **1999**-ben, kimondva: „Felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Az előkészítő munkákra kodifikációs bizottságot kell alakítani. Javaslatot kell tenni a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre.”²³² Hosszas előkészítő munka nyomán az e célból létesített Kodifikációs Bizottság elkészítette a törvény Szabályozási Koncepcióját, amelyet szakmai vitára is bocsátottak, majd 2003-ban az elkészült törvénytervezetből törvényjavaslat lett, amelyet az Országgyűlés **2004. december 20-iki ülésnapján** törvényerőre emelt.

A Szabályozási Koncepció elfogadása mellett a Kormány **elsődleges célkitűzéseket** fogalmazott meg az új kódexszel kapcsolatban, ezek között szerepelt az ügyféli jogok garanciális szabályainak fejlesztése, valamint a jogorvoslati rendszer és a végrehajtási eljárás hatékonyságának jelentős fokozása.²³³ A Szabályozási Koncepció megállapította, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi

²³² A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999–2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat 5. pontja.

²³³ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat 2. pont, c) és e) alpontjai.

IV. törvény (Et.) 1981. évi I. törvénnyel megreformált változata (Áe.) „nem minden ízében elavult. Épp ellenkezőleg: szép számmal vannak olyan rendelkezései, amelyek az évtizedek során mélyen beivódtak a közigazgatási jogalkalmazás gyakorlatába. Ezért az új törvény megalkotását nem a minden áron való változtatás szándéka, hanem a »megőrizve meghaladás« elve hatja át.” Az Áe. egyes rendelkezéseinek módosítását külön-külön indokoló szempont – a Szabályozási Koncepció szerint – **a maguk összességében** már megalapozták a Ket. megalkotását. A koncepció hangsúlyozta, hogy az **Európai Unióhoz** való csatlakozási szándék is – kifejezett jogharmonizációs kötelezettség nélkül is – indokoltta teszi a magyar szabályozás közelítését a nyugat-európai eljárási törvényekhez, amelyek több vonatkozásban korszerűbb, a jogállami követelményeket jobban kielégítő szabályozási megoldásokat alkalmaznak. A szabályozás korszerűsítésekor tekintettel kellett lenni a nemzetközi kötelezettségvállalások és a közösségi jog elvárásaira is.²³⁴

2. A Szabályozási Koncepció nyomán megalkotott törvény lett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv., a Ket. A törvény tervezett **2005. november 1-jei** hatálybalépéséig kellett (volna) megszületni az alkalmazásához szükséges jogszabály-módosításoknak és új jogszabályoknak, amelyek közül sok éppen a hatálybalépés előtti hetekben, napokban jelent meg.²³⁵ Ennél nagyobb probléma volt, hogy kisebb részben az eredeti szövegben szereplő **hibák** vagy pontatlanságok, nagyobb részben az országgyűlési vita során a törvény szövegébe **erőltetett**, szakmailag nem egyeztetett módosítások miatt a Ket. több rendelkezése **hiányos** vagy éppen **alkalmazhatatlan** lett. Például a Ket. eredeti 109. §-a,

²³⁴ A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I. 30.) Korm. határozat 2. melléklete.

²³⁵ Ennek a késelemnek a hátterére mutat rá KILÉNYI Géza (2006): A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 1. sz. 1.

amely éppen a végzések bírósági felülvizsgálatáról rendelkezett, volt az egyik, amely mindenképpen módosításra szorult. Időközben a kérdés (a végzések bírói kontrollja) szabályozására az Országgyűlés külön törvényt alkotott, a 2005. évi XVII. tv. azonban nem volt összhangban a Ket. Pp.-t módosító saját rendelkezéseivel, így újabb Pp.-módosításra is szükség volt.²³⁶

7.2. A közigazgatási nemperes eljárás szabályozása és az átfogó közigazgatási perjogi reform

1. A már többször említett 2005. évi XVII. törvény (Knp.) címében is kettős feladatot vállalt, **egyrészt a Pp. módosításáról, másrészt az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról** rendelkezett. Mivel a Ket.-nek önálló, a Pp.-t is módosító rendelkezései is voltak, mind jogalkotási szempontból, mind a jogalkalmazók helyzetének megkönnyítése végett indokoltta vált, hogy a Pp.-t egy időpontban egyszerre csak egy törvény módosítsa, ezért a Ket.-nek a Pp.-t módosító rendelkezései végül is nem léptek hatályba, hanem figyelemmel arra, hogy a Ket. – néhány kivételtől eltekintve – 2005. november 1. napjával lépett hatályba, a Knp. hatálybalépésének időpontja is ez lett. A Ket. közigazgatási végzések elleni bírósági felülvizsgálatot lehetővé tevő rendelkezése viszont csak 2006. január 1-jén lépett hatályba, ezért a Knp.-nek a végzések felülvizsgálatára vonatkozó 3. §-a is ekkor lépett hatályba. Az 1991-es Kbt. után eltelt több mint tíz évben a bírósági gyakorlatnak kellett pótolni a hiányzó eljárási törvényi

²³⁶ Lásd KILÉNYI Géza (2007): A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Láttelek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA JTI. 22. A végzések elleni jogorvoslat mellett módosították még az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamokat, a hatósági közvetítő adatai nyilvánosságáról szóló rendelkezéseket, bekerült a 95. § (2) bekezdésébe a jogorvoslati eljárásokat a törvény egyéb rendelkezéseivel összekapcsoló szabály („az e fejezetben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni”), megváltozott az egyik semmisségi ok, újraszabályozták a végrehajtás felfüggesztését.

rendelkezéseket. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma nagyszámú kollégiumi állásfoglalásában, több elvi véleményben adott iránymutatást a vitás eljárási kérdésekben. Ezzel alapvetően átfordult a jogszabályi rendelkezések és azok magyarázatainak helyes aránya, a jogértelmező legfelsőbb bírósági aktusok tartalma 2004–2005-re mindenképpen megérett a törvényi erőre emelésre. A Knp. lényegében elvégezte a bírói gyakorlat kialakította szabályok törvényerőre emelését. A módosítások nyilván egyfajta modernizációs célt is szolgáltak. Miközben az alkotmányos szabályok változatlansága folytán nyilvánvaló volt, hogy a közigazgatási per célja a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése, az állami és közigazgatási szervekkel szemben a személyek alapvető emberi és alkotmányos jogainak védelme, a módosítások fenntartották azt a szocialista jogból fennmaradt helyzetet, hogy a közigazgatási per valójában a polgári per sajátos altípusa, és ezért alapvetően érvényesek rá a polgári eljárásjog általános alapelvei. Ennek megfelelően a közigazgatási perekre vonatkozó sajátos szabályok továbbra is a Pp. XX. Fejezetében maradtak, a XX. Fejezet által nem szabályozott kérdésekben a Pp. általános szabályai továbbra is irányadók.

2. A törvény (kettős szabályozási célja folytán) egyrészt a Ket.-ben már megalapozott **közigazgatási nemperes** eljárások, vagyis a közigazgatási szerv kötelezése eljárás lefolytatására jogellenes hallgatása esetén, valamint a közigazgatási végzések bírósági felülvizsgálata különös eljárási szabályait iktatta törvénybe. A közigazgatási nemperes eljárásokban a Pp. XX. Fejezete alkalmazási elsődlegességet élvezett az általános szabályokhoz képest, azokat csak a XX. Fejezetben foglalt eltérésekkel lehetett alkalmazni, ha speciális jogszabály vagy a nemperes eljárás sajátosságaiból adódó szabályok másképp nem rendelkeztek. A közigazgatás hallgatása elleni jogorvoslat mellett a Ket. szerinti, önállóan fellebbezhető végzések nemperes eljárásban történő felülvizsgálatát, így különösen az eljárást felfüggesztő, az eljárást megszüntető és a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító közigazgatási

végzés, de több, speciális ágazati eljárásban alkalmazott döntés felülvizsgálatát szabályozási körébe vonta a törvény. Vagyis az összes közigazgatási nemperes eljárásra, így a Gazdasági Versenyhivatal eljárása során hozott határozataira, a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználása előfeltételeinek megvizsgálása tárgyában hozott határozatra, a technikai szám kiadásának megtagadását tartalmazó határozatra és a személyi védelem tárgyában hozott határozatra, illetve ezek felülvizsgálatára vonatkozó, addig jogszabályokban nem rögzített (de a jogtudomány által kidolgozott és a gyakorlat által követett) általános szabályát is megalkották.

3. A Knp. által a Pp.-ben végrehajtott módosítások közül ki kell emelni, hogy az fenntartotta a **„határozat-központú” szabályozást**, azaz a Pp.-ben megfogalmazott „közigazgatási határozat” fogalom hatálya alá tartozó döntések esetén volt lehetőség a közigazgatási perben történő megtámadásra. A módosítás ekkor a közigazgatási határozat fogalmát a Ket. szerinti hatósági határozat fogalmához kötötte, de továbbra is lehetőséget adott arra, hogy egyes törvények nem közigazgatási szerv (szervezet, személy), kifejezetten nem a Ket. hatálya alá tartozó határozatának felülvizsgálatára a Pp. XX. Fejezetének alkalmazását rendelje el. A Ket.-ben új elemként megjelent hatósági szerződésekből eredő jogviták elbírálását a Knp. nem utalta a Pp. XX. Fejezetének hatálya alá. A **hatósági szerződés miatt keletkezett** jogviták ugyanis az akkori felfogás szerint **nem voltak beilleszthetők** a változatlanul a közigazgatási hatósági eljárásra épülő közigazgatási per konstrukciójába, amelyben alperes csak közigazgatási szerv lehet (a jogorvoslati jogot ki kell meríteni stb.). A Ket. 76–77. §-ában nevesített hatósági szerződésre nézve, éppen a Ket. 77. § (4) bekezdése szerint, a Ket.-ben nem szabályozott kérdések tekintetében a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésekre vonatkozó általános szabályait kellett megfelelően alkalmazni. A hatósági szerződés tehát (a közigazgatási hatósági eljárási törvényben való szabályozása ellenére) alapvetően egy polgári jogi jogviszony, amely nyilván közigazgatási jogi elemeket is

tartalmazott, hiszen a határozat meghozatalát helyettesítheti, másrészt bizonyos esetben hatósági határozatnak minősült, harmadrészt pedig az egyik szerződő fél közigazgatási hatóság. Ha azonban az ügyfél szerződésszegése folytán a szerződés jogerős és végrehajtható hatósági határozatnak minősül, mint hatósági határozat lehetett a per tárgya. Ebben az esetben a végrehajtást elrendelő végzés kézhezvétele volt a keresetindítási határidő kezdő napja. Ha viszont valamelyik fél a szerződés módosítását kezdeményezte, vagy ha a szerződéses kötelezettségének a hatóság nem tett eleget, továbbra is a szerződéses (a polgári jogi) elem dominált, ilyenkor nem volt olyan határozat, amely bírósági felülvizsgálat tárgyává tehető lett volna. Ebben az esetben az általános szabályok szerint kellett a megyei bíróságnak eljárnia (néhány speciális, a XX. Fejezetből kifejezetten megjelölt rendelkezés alkalmazása mellett).

4. A jogalkotó korrigálta az értékhatárhoz kötött egyesbíró helyetti tanácsban történő ítélezés vitatható szabályát, elismerve, hogy az ügy **bonnyolultsága** nem függ a pertárgy értékétől, így indokolatlan volt pár évvel ezelőtt ehhez a paraméterhez kötni a tanácsban történő elbírálást. Ezen túlmenően lehetővé vált, hogy az egyesbíró az ügy bonnyolultságától függően elrendelje a tanácsban történő elbírálást. A Knp. által végrehajtott módosítás során megerősítették, hogy főszabályként közigazgatási perekben első fokon a **megyei bíróság** (Fővárosi Bíróság) jár el, és az eljáró bíróság illetékességét továbbra is az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye alapította meg, de az országos illetékességű szervek ügyeiben kimondták a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességét. Ekkor rögzült az a szabály is, hogy ha a közigazgatási szerv székhelye a működési területén kívül található (tipikusan a Pest megyei szervekre vonatkozott ez), a bíróság illetékességét az elsőfokú közigazgatási szerv működési területe alapítja meg. Ha volt helye a bíróság döntése ellen fellebbezésnek, másodfokon kizárólagos illetékességgel továbbra is a Fővárosi Ítéltábla járt el mind az ítéletek, mind a végzések tekintetében. Ugyancsak a Fővárosi Ítéltábla lett

a bíróságok között felmerült hatásköri vagy illetékességi összeütközés esetén az eljáró bíróság.

5. A közigazgatási perben megtámadható döntésfajták („közigazgatási határozatok”) körének rögzítése mellett a perrendi szabályozás állandó, nagy horderejű kérdése az eljárás **megindítására jogosultak körének** meghatározása. A Pp. hagyományosan az Áe. általános ügyfélfogalmával azonosan határozta meg az eljárás megindítására általánosan jogosultak körét, de az Áe. bizonyos esetekben az **ügyfél** fogalmát kiterjesztően alkalmazta, hiszen annak 3. § (4) bekezdése szerint az ügyfél jogai megillették azt a szervezetet is, amelynek feladat körét az ügy érintette. Viszont a Ket. az ügyfél fogalmát az Áe. szabályaihoz képest is tovább bővítette, a jogában, jogos érdekében érintett természetes és jogi személyen, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeten túlmenően a Ket. szerint ügyfél lehetett az is, akinek a jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatokat tartalmaz. Mindezek mellett (ha jogszabály másként nem rendelkezett) a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél lehetett a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója is. A Ket. megteremtette annak lehetőségét is, hogy az ügyfél jogai megillessék az ügy elbírálásában hatóságként (szakhatóságként) részt nem vevő hatóságot is, amelynek feladat körét az ügy érinti. Emiatt indokoltá vált a perindításra jogosultak körére vonatkozó rendelkezések szélesebb körű meghatározása, a Pp. kimondta, hogy azok, akik a Ket. szerint ügyféli jogokkal rendelkeznek, jogosultak lettek a perindításra, hiszen egy személy jogait a közigazgatási határozat úgy is érinthette közvetlenül, hogy az illető a közigazgatási eljárásban nem rendelkező ügyféli jogosultságokkal. Módosították a szabályozást az olyan, a közigazgatási eljárásban ügyféli jogállású szervezetekre nézve, amelyek a polgári jog szerint nem voltak jogképesek, de a közigazgatási

jog szerint igen (jogok illethetik, kötelezettségek terhelhették), viszont a polgári jogképesség hiányában nem volt perbeli jogképességük, annak hiányában azonban értelemszerűen nem rendelkezhetek perbeli legitimációval sem.

A módosítás a **keresetlevél** kötelező tartalmi elemeinek újraszabályozása során tekintettel volt a közigazgatási per sajátosságaira, ezért az új szabályok szerint meg kellett immár jelölni a határozat számát, a **tudomásszerzés** körülményeit és idejét. A keresetlevél benyújtása kapcsán az addig meglévő kettősséget megszüntette a törvény úgy, hogy a fél a keresetlevelet kizárólag az elsőfokú eljárást lefolytató közigazgatási szervnél nyújthatta már csak be. Ezáltal az alperest nem kellett külön az idézésben felhívni a **nyilatkozattételre**, illetve az iratok **felterjesztésére**, a közigazgatási szerv ugyanis ezeket a keresetlevéllel együtt megküldhette a bíróságnak. Ezzel a csak 2005-ben (!) bevezetett rendkívül logikus szabályozással biztosítható lett egyrészt az, hogy a bírósághoz a teljes iratanyag megérkezzen még jóval az első tárgyalás előtt, és a másodfokú közigazgatási szervnek lehetősége nyíljon arra is, hogy saját hatáskörében módosítsa vagy visszavonja a támadott határozatát a Ket. 114. §-a alapján, és ezzel a pert mintegy okafogyottá tegye.

6. A Ket. újraszabályozta a keresettel megtámadott **közigazgatási határozat végrehajtása felfüggesztését**, bevezetve a ma is érvényesülő megoldás alapjait, vagyis „a keresetlevél benyújtásának a döntés végrehajtására nincs halasztó hatálya, az ügyfél azonban a keresetlevélben a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérheti. A végrehajtás a kérelemnek a végrehajtást fogantató szerv tudomására jutásától annak elbírálásáig nem fogantatószítható” [Ket. 110. § (1) bekezdés]. Rendezni kellett a keresettel támadott közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése tárgyában hozandó döntés kérdését. Erről az új szabályok szerint a bíróság a közigazgatási iratok beérkezésétől számított nyolc napon belül határozhatott. Tanulságos, hogy a törvénynek külön ki kellett mondania, hogy a végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzés azonnal végrehajtható, de ellene fellebbezés nyújtható be.

A módosítás fenntartotta, hogy **a keresetet az ellen** a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amelyik a felülvizsgálni kért **határozatot hozta**. A közigazgatási per alperese így általában a másodfokú hatóság maradt, kivételesen azonban az első fokon eljáró szerv volt az, például a társadalombiztosítási perekben, vagy ha az elsőfokú határozat támadható meg a bíróság előtt. Az új szabályozás érintette azt az esetet, amikor a felperes abban a vonatkozásban sérelmezte az alperesi határozatot, amely a szakhatóság állásfoglalásával kapcsolatos. Ekkor a szakhatóságot az alperes perbe hívhatta, amely – a perbehívás elfogadása esetén – a perben beavatkozóként vett részt.

A kétfokú közigazgatási eljárásban született közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának a Ket. 109. §-ában meghatározott legfőbb feltétele volt, hogy az ügyfél vagy az ügyfelek valamelyike a **fellebbezési jogát kimerítette**. Lényeges változás volt, hogy a perindítási jogosultságot bármelyik fél fellebbezése, és nemcsak a perben érintett fél fellebbezése is megteremthette.

7. Szintén a ma hatályos Kp. szabályozását vetítette előre a **perindítás hatályának** akkor bevezetett szabályozása. A polgári perben ugyanis a keresetlevél elutasítására a perindítás hatályainak beállta, azaz a keresetnek a bíróság által az alperessel való közlése előtt van általában lehetőség, és a kereset közlésével beállnak a perindítás joghatályai, ami után már csak permegszüntetésnek lehet helye. Mivel a 2005-ben megalkotott új szabályok szerint a keresetlevelet minden esetben a bíróságot megelőzve kapja meg az alperes közigazgatási szerv, amely a keresetlevéllel együtt továbbítja a bírósághoz az arra tett nyilatkozatát, így az általános szabályok szerint a perindítás hatályainak beállta nem volt meghatározható, és az elutasítás, illetve a permegszüntetés alkalmazandóságának elhatárolása is nehezzé vált. A Knp.-vel módosított Pp. **átvette a bírói gyakorlat által** kialakított elméleti álláspontot, amely szerint a perindítás hatályai közigazgatási perben eltérően állnak be. A keresetlevélnek közvetlenül a közigazgatási szervnél történő benyújtása nem jelentette a keresetnek az ellenféllel

való közlését, a perindítás hatályainak beállításához nem volt immár elegendő az a körülmény, hogy az ellenfél tudomást szerzett a keresetlevél benyújtásáról. A közigazgatási perben a perindítás hatályai innentől fogva akkor álltak be, ha az elnök a keresetlevél megvizsgálása után intézkedést tesz, és erről a bíróság értesíti az alperest, illetve a kitűzött tárgyalási határnapra a feleket a keresetlevél egyidejű kézbesítése mellett megidézi. A **keresetváltoztatás** kapcsán szintén a bírói gyakorlattal összhangban megtiltotta a kereset olyan jellegű kiterjesztését, amellyel a perindítási határidőn túl a közigazgatási határozat keresettel nem támadott, önálló – a határozat egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető – rendelkezését akarta volna a felperes megtámadni, másrészt a keresetet legkésőbb az első tárgyalási napon (a tárgyalás elhalasztásáig) lehetett ettől kezdve megváltoztatni.

8. Átalakította még a szabályozás a feleket megillető **rendelkezési jog** és a **hivatalbóli** bizonyítás kapcsolatát (két körben engedélyezve a hivatalbóli bizonyítást), bevezette a per tárgyaúl szolgáló hatósági határozat tényállása valóságának alperes általi bizonyítását (újfajta bizonyítási kötelezettség a hivatalból indult eljárásokban, vagy ha az alperes tényállás-megállapítási kötelezettségének nem tett eleget), újr szabályozták a tárgyaláson kívüli elbírálás lehetőségét (amikor a felperes erre irányuló kérelméhez az alperes hozzájárul).

A **hatáskör-szabályozást** érintően a módosítás nem változtatott azon a rendszeren, hogy a bíróság általános szabály szerint csak kasszációs jogkörrel bírt, és a Pp. taxatív módon sorolja fel azon ügyeket, ahol a határozat megváltoztatására is lehetősége lehetett. Annak megakadályozása végett azonban, hogy olyan – alapvetően más – határozat születhessen, amely ellen főszabály szerint már nincs helye további rendes jogorvoslatnak, a törvény kimondja, hogy ha a bíróság a **megváltoztatható ügyekben** a megtámadott közigazgatási határozat helyett **más jogalapon álló határozat** meghozatalát látja indokoltnak, a határozatot hatályon kívül kell helyeznie, és a szervet új eljárásra kell utasítania. Ha ugyanis a bíróság a – még jogalapja tekintetében

is – hibás közigazgatási határozatot megváltoztatva más jogi alapokon álló ítéletet hozhatna, olyan alapvetően új határozat keletkezhetne, amely ellen nem lehetne rendes jogorvoslattal élni.

9. Lényeges újítása volt az eljárásjogi reformnak, hogy a törvény kimondta, a közigazgatási határozatot a közigazgatási **eljárás megindításakor fennálló tények** és a közigazgatási határozat **meghozatalakor hatályos jogszabályok** alapján kell megítélni, hacsak a módosító jogszabály nem rendelkezik a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazásról. Ennél is nagyobb horderejű változás volt, hogy (mivel addig mérlegelési jogkörben hozott határozatok felülvizsgálatához a Pp. nem nyújtott a bíróságok számára támpontot) a módosítás törvényerőre emelte azt a gyakorlatban kialakult szabályt, amely szerint a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor jogszerű, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatók, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.

A módosítás számos előremutató eleme mellett azonban **nem vezetett**, nem vezethetett a közigazgatási perrend **általános jellegű és átfogó** szabályozásához. Ráadásul a Pp. XX. Fejezetébe is bekerültek másféle eljárásokat szabályozó rendelkezések: ilyenek tekinthetők a Pp. 324/A. § (hatósági határozatnak nem minősülő hatósági szerződés), majd később a Pp. 341/A. § (az önkormányzat határozathozatali és feladatellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti per). A többszörösére duzzadt Pp. XX. Fejezetén kívül is rendkívül sok speciális eljárási szabály volt hatályban. Ezek közül általános jellegűnek csupán a Knp. volt tekinthető, amely – számos eljárási kérdést nyitva hagyva – nem szabályozta ezt a területet kellő mélységben. Emellett több ágazati törvény is állapított meg a bírósági eljárásra vonatkozó szabályokat. Így külön eljárásrendet teremtett például az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény, a pénzügyi

közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény, a Bszi. a normakontroll-eljárások terén, a Mötv. a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos perekkel kapcsolatban, vagy a köztestületi törvények a köztestületi döntések bírósági kontrolljára nézve.

**IV.
KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS
AZ ALAPTÖRVÉNY RENDSZERÉBEN**

1. AZ ALAPTÖRVÉNY FELÉ – A 2010-ES SZAKÉRTŐI VÁLTOZAT ÉS A KÖZIGAZGATÁSI FELSŐBÍRÓSÁG „FELBUKKANÁSA”

1. A magyar közigazgatási bírászkodás elegendő szabályozási mélységgel rendelkező, **alkotmányi szintű** szabályozásának előkészítésére, majd megszövegezésére a **2010-ben, az új alkotmány** előkészítésén munkálkodó eseti Országgyűlési Bizottság tevékenysége idején újabb komoly lehetőség nyílt. Az eseti bizottság elnöke a nagyszámú szövegjavaslat kezelésére és egy egységes koncepció elkészítésére háromtagú, úgynevezett **szakértői szövegező bizottságot** kért fel. A szakértők munkájukat elvégezték, a rengeteg javaslat, ötlet, eseti bizottsági döntés alapján a koncepciót megszövegezték, és a Bizottság elnöke számára átadták. A határozati javaslat szövegének kidolgozásában tehát a Bizottság elnökének felkérésére a szakértők szerzőként közreműködhettek. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága elkészítette és H/2057 számon az Országgyűlés elé terjesztette határozati javaslatát Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről.¹ Az Országgyűlés 9/2011. (III. 7.) OGY számon határozatot hozott az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről, amely a szabályozási elveken alapul, ezért a **szakértőknek** lehetőségük volt arra, hogy a vita befolyásolása nélkül nyilvánosságra hozzák az **eredeti**, a Bizottság elnökének átadott tervezetük szövegét. A szakértői javaslatot – amely a Bizottság munkacsoportjai anyagának figyelembevételével készült – annak eredeti formájában (pontatlanságaival együtt) közölte a Pázmány Law Working Papers oldal, ebben azokat a szabályozási változatokat is, amelyekről a későbbiekben a Bizottság döntést hozott, s amelyek

¹ Elérhető: www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 05. 30.)

szövege másként alakult (így például a szövegben szerepelnek a két-kamarás országgyűlésre vonatkozó vagy a két-kamarás rendszerből következő javaslatok).² A szakértői változat az eseti bizottság munkacsoportjai által készített anyagok alapján, a bírói hatalomról szóló részben egyértelművé tette, hogy a leendő „Alkotmány a bírói hatalom részeként (gyakorlójaként) szabályozza és az alkotmányvédelem intézményeként hozza létre az Alkotmánybíróságot, az igazságszolgáltatást végző és jogvédelmet biztosító bíróságokat, az igazságszolgáltatásban közreműködő ügyészséget.” A szabályozásnak a koncepció szerint utalnia kellene a közjegyzőkre és az ügyvédségre is. A koncepció határozottan rögzítette, hogy az „Alkotmány nem a bírósági szervezet vagy az Alkotmánybíróság szervezeti és működési szabályzata, ezért az alapvető és el nem vonható hatáskörök rögzítése, a bírói függetlenség garanciái, a sarkalatos törvények szabályozási tárgyköreinek megjelölése mellett az alkotmánybírósági és bírósági szervezettel részletesen nem foglalkozik”.

2. A közigazgatási bíráskodás alkotmányos jelentőségéhez mért szabályozása alapvető fontosságú célként jelent meg, rögzítve, hogy „[ú]j hatásköri elemként, immár kiemelten megjelenik a közhatalom ellenőrzése és a közjogi jogviták elbírálása, ezért az Alkotmány rendelkezik a Közigazgatási Bíróság felállításáról. A bírói szintek elnevezésében visszatér a hagyományos (történeti) nevekhez.”³ Ezen szabályozási célkitűzések után a javasolt **normaszöveg** az alábbiakat rögzítette: „A közigazgatási bíróságok a közigazgatás törvény alá rendelésének fenntartása érdekében felülvizsgálják a közigazgatás működésének és a közigazgatási cselekmények törvényességét és azt, hogy az utóbbiak összhangban legyenek azokkal a célokkal, amelyek érdekében sor kerül rájuk, biztosítják a helyi önkormányzatok jogainak

² PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat*. Pázmány Law Working Papers, 2011/31. sz. Elérhető: www.plwp.jak.ppk.hu/ (A letöltés dátuma: 2019. 05. 30.)

³ PATYI – SZALAY – VARGA Zs. (2011): *i. m.*, 20.

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.”⁴

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

A közigazgatási bíráskodás szervezeti megoldása kérdésében – minthogy a Bizottságban erre nem alakult ki egyértelmű konszenzus – szabályozási alternatíváról volt szó a központi szintet illetően. A koncepció ugyan rögzítette, hogy „a közigazgatás törvény alá rendelésének intézményes biztosítékeként az Alkotmány megnevezi a közigazgatási törvényszékeket és a közigazgatási felsőbíróságot”, de ez utóbbira nézve azt tartalmazta, hogy az „a Kúria szintjén (vagy annak önálló részeként) jön létre és működik”.⁵ Az alternatív megoldásra vonatkozó vezetési és egyben a hierarchikus viszonyokat is rendező felvetés szerint: „A Kúriát az Alkotmány a bírósági szervezet

⁴ A kérdéses szöveget a jelen kötet szerzője fogalmazta meg, a közigazgatási bíráskodás alkotmányos szabályozásának mikéntjére vonatkozó javaslatokra lásd még: PATYI András (2011e): Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat. 234–247., valamint PATYI (2011d): *i. m.*, 33–55.

⁵ PATYI (2011d): *i. m.*, 21.

legfőbb bírósági szerveként nevezi meg, és rendelkezik arról, hogy elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja. Másodelnökét az elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A különálló szervként létrehozandó Közigazgatási Felsőbíróság elnökét és másodelnökét hasonló módon választja az Országgyűlés. Ha a Kúria részeként megszervezett közigazgatási felsőbíróság jön létre, rendelkezni kell arról, hogy annak vezetője egyben a Kúria másodelnöke legyen. Ez esetben a külön választásról nem kell rendelkezni.”⁶ Jól látható, hogy a szövegben **megjelenik** (illetve itt jelenik meg először) a hetedik alaptörvény-módosítással hét évvel később intézményesített **Közigazgatási Felsőbíróság** elnevezés. A szövegjavaslat azért alkalmazta ezt és nem a „Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság” nevet, hogy az az egyik alternatívaként javasolt, a Kúria részét képező megoldásba is illeszkedjék.

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

⁶ PATYI (2011d): i. m., 21.

2. AZ ALAPTÖRVÉNYI RENDELKEZÉSEK HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSRA

1. A modern társadalmak szerveződésének nélkülözhetetlen szereplője az állam, amely az európai demokráciák közös alkotmányos hagyományait követve a jog kiszámítható és előrelátható szabályrendszere szerint épül fel és működik. Az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében** megfogalmazott **jogállamiság** elve az államhatalom minden résztvevőjét, így a végrehajtó hatalmat is, annak központi irányításától egészen a cselekvő „kezekig” (a közigazgatási végpontokig) a jog uralma alá helyezi.

2. A közhatalom birtokában eljáró közigazgatási és más szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között kell, hogy meghozzák döntéseiket.⁷ Különösen akkor, ha ezek az aktusok a szervezeten kívülre irányulnak, de akkor is, ha a szervezeten belüli címzettek alapvető jogait érintik, szükséges a törvények betartásának a kormányzó hatalomtól elkülönült, semleges szervezet, vagyis a bíróságok általi ellenőrzése. A közigazgatási bíráskodás ezért a jogállamiság intézményi garanciája.⁸

3. Az **Alaptörvény C) cikke** kimondja: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” Ez az elv egyszerre jelenti a **korlátlan hatalom kizártságát**, a hatalmi ágak elválasztását, egyensúlyát és együttműködését.⁹ Korlátlan és korlátozhatatlan

⁷ 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [37], korábban: 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁸ KÜPPER (2014): *i. m.*, 9. Az Alaptörvény hatálybalépését követő magyar közigazgatási bíráskodási rendszer teljes körű, német nyelvű bemutatására és elemzésére, beleértve a Kp. szabályainak vázlatos ismertetését is, lásd: KÜPPER (2018): *i. m.*, 762–825.

⁹ 9/2014. (III. 21.) AB határozat, Indokolás [52].

hatalom jogállamban nincs, bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.¹⁰

4. Az egyensúly megteremtésének egyik eszközét fogalmazza meg az **Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja**, amely a független és pártatlan bíróságok igazságszolgáltatási feladatai közé építi be a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést. Ez az alaptörvényi rendelkezés – szembeállítva ugyanezen bekezdés a) pontjával – egyértelművé teszi, hogy az alkotmányozó a büntetőügyben, illetve a magánjogi jogvitában való döntéstől elkülönülő hatáskört, különleges állami tevékenységet telepített a bíróságokhoz. A magánjogi és a büntető ügyekben való bíráskodás ugyan átfedést mutathat a közigazgatási bíráskodással (például szabálysértési ügyekben¹¹), amennyiben a polgári jogokról és kötelezettségekről, illetve büntetőjogi vádról előbb közigazgatási szervek döntenek, ám nem fedik le azok teljes spektrumát. A bíróságok közjogi bíráskodási tevékenysége magában foglalja továbbá az állam részeként működő helyi önkormányzatok rendeleteinek jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról való döntést, vagyis a pozitív és negatív önkormányzati normakontrollt [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pont].

5. A közigazgatási bíráskodásnak a tárgyi jogvédelmen kívül van egy lényeges **szubjektív** oldala is: az egyének hatékony jogvédelme az állam indokolatlan beavatkozásaival, jogsértő aktsaival szemben. A bírósági felülvizsgálat ezáltal **alapjogi vonatkozásokkal** is bír. Az **Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése** – összhangban a **Nemzeti Hitvallás** azon tételével, amely szerint: „Valljuk, hogy

¹⁰ 24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [54]; korábban: 28/1995. (V. 19.) AB határozat.

¹¹ 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, illetve 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, lásd ezzel kapcsolatban: „Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. A szabálysértés a Szabs. tv.-nyel lényegében a trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált.” {Indokolás [27]}

népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” – alapjoként deklarálja a **jó közigazgatáshoz való jogot**, vagyis hogy az ügyeket a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, törvényben meghatározottak szerint döntéseiket megindokolják. Ezen jog tartalmának kibontása a hatósági eljárási szabályok értelmezése útján végső soron a közigazgatási perekben eljáró bíróságok és az Alkotmánybíróság feladata. Magának a bírósági eljárásnak is meg kell felelnie ugyanakkor a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó követelményeknek.

6. A hatalommegosztási rendszerben a bírói feladatokat meghatározó 25. cikk (2) bekezdése *b*) pontjának összekapcsolása a **XXVIII. cikk (1) bekezdésben** foglalt **tisztességes eljáráshoz való joggal** azt eredményezi, hogy a bírósági felülvizsgálatra irányuló eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezéseket valóban érdemben elbírálja. Méghozzá olyan eljárásban, amely eleget tesz a tisztességes eljáráshoz való jog alaptörvényi feltételeinek: nevezetesen, hogy a bíróság törvény által felállított, független és pártatlan legyen, tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű időn belül döntsön a jogvitáról. Hatékony bírói jogvédelem csak ott biztosítható, ahol a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése nem korlátozódik a formális jogszerűség vizsgálatára.

7. A közigazgatási perben a bíróság a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve nem lehet, a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.¹² Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének tehát közigazgatási ügyekben **kettős tartalma van: egyrészt eljárási, másrészt anyagi jogi**. Az eljárási tartalom a bírósághoz fordulást foglalja magában, amely az alapjogok korlátozásának alaptörvényi feltételeinek betartásával [I. cikk (3) bekezdés, szükségesség és arányosság] korlátozható. Az anyagi

¹² 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [48]–[49], 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24], korábban: 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

jogi tartalom arra utal, hogy az anyagi jogi szabályozás, mint olyan nem zárhatja ki az érdemi felülvizsgálatot úgy, hogy nem ad lehetőséget a támadott döntés tartalmának felülvizsgálatára.¹³ A tisztességes eljáráshoz való jog közigazgatási perekben való érvényesülése ezáltal kihatással van magára az anyagi jogi szabályozásra is: a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.

8. A közigazgatási per **jogorvoslat**, amely összefüggésbe hozható az **Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében** foglalt jogorvoslathoz való **alapjoggal** is. Ugyan a jogorvoslathoz való jogot már kielégíti az is, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül biztosított a rendes jogorvoslás (fellebbezés) lehetősége, ennek hiányában (különösen, ha a szervezeten belül nem megoldható a jogorvoslati lehetőség) a közigazgatási per képes lehet az ezen alapjogból fakadó követelményeknek eleget tenni. Ennek feltétele, hogy fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát, vagyis a jogorvoslat hatékony legyen: lehetőség szerint a végrehajtást megelőzően biztosítsa az orvoslást.¹⁴ Amennyiben a közigazgatási per maga is kielégíti a jogorvoslathoz való alapjogból eredő követelményeket (avagy az már teljesült a szervezetrendszeren belül), további jogorvoslatot az államnak a bírói döntéssel szemben nem kell, de lehet biztosítania.

9. E szabályok alapján **elvi síkon akár** lehet olyan eset, amikor a jogvédelem az alaptörvényi szabályok szerint is modellezhető: A hatóság nem hoz indokolt döntést az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint, így sérül az Alaptörvény szintjén megfogalmazott tisztességes ügyintézéshez való jog, amely sérelem orvoslására az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján az érintett végső soron bírósághoz fordulhat. Ha ebből – a hatóság jogellenes magatartása által – kára keletkezik, úgy az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése

¹³ 5/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [52].

¹⁴ 39/2007. (VI. 20.) AB határozat.

alapján jogosult az okozott kár megtérítésére. Olyan fokú „alaptörvényi koncentrációról” van szó, amelynek további eljárási szabályai önállóságot kívánnak.

Összefoglalva:

- A jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] és annak részeként minden közhatalom-gyakorlás, így a közigazgatás jog alá rendeltsége és ennek fenntartása állandó és megkerülhetetlen alkotmányi előírás (parancs), a jog uralmát a közigazgatási működés törvényessége feletti hatékony bírósági kontroll biztosíthatja csak.
- A hatalommegosztás Alaptörvényben történő szövegszerű rögzítése a közigazgatás feletti bírói kontroll eljárási szabályainak külön súlyt ad [lásd C] cikk (1) bekezdés].
- Az objektív jogrend védelme a polgári eljárásjog keretében szinte lehetetlen [az objektív jogrend védelme következik az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontjából].
- A normakontroll-eljárás szabályozása „rendszeridegen” a szervezeti és igazgatási kérdések között, de a polgári eljárás keretében is, az Alaptörvényből levezethetően önálló szabályozást kíván [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *c*) és *d*) pontok]. Az önkormányzati rendeletek (jogszabály) törvényellenességének megállapítása esetén a Kúria ugyanúgy megsemmisíti a normát, mint az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság megsemmisítési jogát az Alaptörvény szabályozza [24. cikk (3) bekezdés *a*) pont], a bíróság e jogát nem.
- Magában az Alaptörvényben is szaporodott a közigazgatás működésével kapcsolatos szabályozás [lásd XXIV. cikk].

3. SZERVEZETI ÉS HATÁSKÖRI MEGOLDÁSOK (AZ „ÁLVEGYES” RENDSZER KIALAKÍTÁSA)

A közigazgatási bírászkodás szervezeti feltételeinek módosítása után, de még a Kp. kidolgozásának megkezdése előtt átfogó és teljes képet adó elemzés született a magyar közigazgatási bírászkodás 2012 utáni helyzetéről egy avatott szerző tollából.¹⁵ Herbert Küpper professzor értékelése kiterjedt a szervezeti-hatásköri és eljárási kérdésekre is, hangsúlyozva, hogy a polgári perrendtartás újrakodifikálása komoly esélyt adna egy önálló közigazgatási perrendtartás előkészítésére. Ezzel – véli Küpper – a magyar közigazgatási bírászkodás legégetőbb, legsürgetőbb problémájára, az alkalmatlan perjogra megoldás születhet.¹⁶ Mint látni fogjuk, végül született is.

Küpper professzortól származik a 2012/13-ban kialakított rendszer elnevezése is: **„álvegyes” rendszer**. Amint írja: „Ez a különös magyar megoldás ’álvegyes rendszernek’ nevezhető, szemben a ’valódi vegyes rendszerekkel’, ahol az egyik fokon rendes bíróság, a másik fokon pedig önálló közigazgatási bíróság jár el, azaz ahol a fórumrendszer két különálló bírósági ágba tartozó bíróságokból tevődik össze. Alsó szinten önálló közigazgatási bíróságokból és felső szinten rendes bíróságból (legfelső bíróságból) álló vegyes rendszer például Horvátországban és Szlovéniában található; fordítva Csehországban, ahol a közigazgatási bírászkodást alsó fokon a rendes (kerületi) bíróságok és felső fokon a Legfelső Közigazgatási Bíróság látja el. Ezzel szemben Magyarországon az alsó fok csak látszólag, azaz elnevezése alapján

¹⁵ KÜPPER (2014): *i. m.*

¹⁶ KÜPPER (2014): *i. m.*, 29.

önálló (bíróági ág), valójában azonban a rendes bíróságokhoz tartozó kihelyezett egység. Ezért a magyar rendszer ’álvegyes’.¹⁷

Maga az Alaptörvény – a Kúria mint legfőbb bírói szerv megjelenésén kívül – nem alakította ki a **bíróági szervezetrendszert**, csupán annyit rögzít, hogy az **többszintű**. Egyúttal azt is világossá teszi, hogy az ügyek meghatározott csoportjaira különbíróóságok létesíthetők. Az Alaptörvény negyedik módosítását (2013. március 25.) követően már **az sem alkotmányos szabály**, hogy különösen milyen ügyekre (munkaügyi és közigazgatási jogvitákra) hozható létre különbíróóság. A **korábbi** alaptörvényi hivatkozást megvalósító bíróági szervezeti törvény alapján álltak fel a **közigazgatási és munkaügyi** bíróságok.

Küpper joggal szögezi le, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság mint a törvényszék kihelyezett egysége működik, és ezzel a rendes bíróági rendszerhez tartozik. Nem képez különálló bíróági ágat. Mivel a közigazgatási és munkaügyi bíróságok jogállása lényegében megegyezik a korábbi munkaügyi bíróságokéval, amely a helyi bíróságokéhoz, a 2011-ben hatályba lépett rendszer szerint: járásbíróóságokéhoz igazodik, helytálló Rozsnyai Krisztina kifejezése, amellyel még a munkaügyi bíróságokra nézve ezt a helyzetet „pseudo-önállóságnak” nevezte, hangsúlyozva, hogy sem térben, sem igazgatásilag, sem a jogértelmezés tekintetében nem váltak ezek önállókká.¹⁸ Így megállapítható, hogy a közigazgatási bíráskodást végző szervek (az önálló jogi személyiséggel nem is rendelkező közigazgatási és munkaügyi bíróságok) a reform után is a rendes bíróságok rendszerén belül helyezkednek el.¹⁹

¹⁷ KÜPPER (2014): *i. m.*, 11.

¹⁸ ROZSNYAI Krisztina (2011): A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA-FRÖHLICH (2011): *i. m.*, 95. Valamint: ROZSNYAI Krisztina (2013): A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 3. sz. 147–153., 147.

¹⁹ KÜPPER (2014): *i. m.*, 10. Kiemelendő még, hogy egyebekben is a közigazgatási és munkaügyi bíróság a törvényszék kihelyezett egységeként, a törvényszéki elnök igazgatási és pénzügyi felügyelete alatt működik, bár jogállása nem teljesen azonos a járásbíróóságokéval, hiszen illetékességük a törvényszékével azonos: egy megye, illetve a főváros egész területére

E két, egymástól eltérő jellemzőkkel bíró jogterület egy (típusú) különbíróóság elé való csatornázása bizonyos szintig az igazgatási és szakmai igények kielégítésére alkalmas lehet ugyan, különösen a regionális kollégiumok felállításával, hosszú távon azonban diszfunkciókat is produkálhat. Ez ahhoz is vezethet, hogy a bíróságok fent már érintett, a közigazgatás működésére közvetlenül visszaható jogfejlesztő tevékenysége közigazgatási ügyekben **nem tart lépést** sem a hatékony állami fellépés, sem a jó közigazgatás garanciális kihívásaival. Történelmi hagyományok, külföldi példák abba az irányba mutatnak, hogy megfontolandó különbíróóságként megszervezni a közigazgatási bíróságokat. Mindez megrajzolná a közigazgatási bírói életpályát is, így tervezhető előmeneteli rendszerben komoly közigazgatási jogi tapasztalattal felvértezett bírák elvi tételekké formálható, koherens és időszerű közigazgatási joggyakorlatot tudnának kialakítani.²⁰

terjed ki. A közigazgatási és munkaügyi bíróság bár a járásbíróóság a törvényszék kihelyezett egysége, mégis a járásbíróóságnál egy szinttel magasabban áll a hierarchiában.

²⁰ KÜPPER (2014): *i. m.*, 11–12.

4. A Kp. ELŐZMÉNYEI, ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS MEGALKOTÁSA

4.1. A Kp. kidolgozása előtti helyzet

1. Nem lehet talán elégszer megismételni azt, hogy az önálló (különálló) közigazgatási perrendtartás megalkotása és hatálybaléptetése előtt a közigazgatási tevékenységgel összefüggő bírászkodás alapvonalai, mindenekelőtt a több különböző törvényben történő, „töredékes” szabályozás az 1989 előtti, azaz **a szocialista jogrendből maradtak fenn**. Hangsúlyozandó mindenekelőtt a közigazgatási perek általános szabályainak a polgári perrendtartásban eredetileg **szovjet mintára** történt (már többször említett, elemzett) elhelyezése. Ha nem a nagy nyugat-európai modell országokat nézzük, akkor is feltűnő, hogy a volt szocialista országok közül 2015-re már **csak Magyarországon és Szlovákiában** rendelkezett a Pp. (ráadásul mindkét országban a szocializmus, sőt szomszédunk esetében még a csehszlovák közös állam fennállása alatt megalkotott, majd többször módosított kódex) a közigazgatási perekről.²¹ Szintén a szocialista államfelfogás eredményeként azonosítható a **kitartó ragaszkodás az egységes** bírósági szervezethez, amely érdekes módon mindig csak a közigazgatási ítélkezés reformja esetén erősödött fel. Az Egyesült Királyságban működő bírósági felülvizsgálati rendszer (*judicial review*) teljes félreértelmezése vezethetett oda, hogy állandóan az angol példa került elő az egységes

²¹ A szlovák közigazgatási bírászkodáshoz és közigazgatási perekhez lásd: PATYI András (2007): A „visegrádi” országok eljárásjoga (Csehország, Szlovákia, Lengyelország). In BARACZKA – GYURITA – LAPSÁNSZKY – MUDRÁNÉ – PATYI – VARGA Zs.: *i. m.*, 705–707. HALÁSZ Iván (2011): Szlovákia közigazgatása. In BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula – SZAMEL Katalin szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 775–776.

bírósági szervezet által végzett közigazgatási bíráskodás esetén. Arról gyakran elfeledkezünk, hogy az angol közigazgatási bíráskodásnak²² alapvetően eltérő eredete és hatályos szabályozása van, amely a magyar viszonyokra soha, semmilyen befolyást nem gyakorolt,²³ a **szovjet minta** követése viszont elvárt volt, és végre is hajtották.

2. A kötet megelőző részei és fejezetei – megítélésem szerint – meggyőzően alátámasztották, hogy **miért** (milyen **okokból** és milyen **célok** érdekében) vált szükségessé Magyarországon is **külön közigazgatási bírósági eljárási kódex** (perrendtartás) megalkotása és hatálybaléptetése. Mindezeket érdemes röviden összegeznünk ezúttal, amely összegzés az **Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseiből** és a közigazgatás bírósági ellenőrzésének **társadalmi, gazdasági hatásaiból** indul ki.²⁴ Hagyományos vagy klasszikus megközelítés szerint egy állam alkotmánya és közigazgatásának cselekvőképessége igen szorosan összefüggnek, Concha Győző szerint **minden állam alkotmánya csak annyit ér**, amennyit abból a közigazgatás megvalósítani bír.²⁵ Alkotmányos jogállamban alapvető követelmény, tulajdonképpen a **jogállamiság lényege**, hogy a közigazgatási cselekvés bírósági kontroll alatt álljon, így kijelenthető, hogy az **alkotmány** rendelkezései (az államcéloktól kezdve az alapvető jogokon át az alkotmányi értékig) tényleges **érvényesülése** a közigazgatás törvényessége felett **örökdő bírósági tevékenység** minőségén és milyenségén múlik. A közigazgatási bíráskodás **nem egyszerűsíthető le** a számára sérelmes határozat ügyfél

²² PATYI (2002): i. m., 73–98.

²³ A hazai közigazgatás-tudomány (közigazgatási jog és közigazgatástan) horizontján a kezdetektől 1945-ig terjedő korszakban az angol közigazgatási bíráskodás vizsgálata csak elhanyagolható mértékben jelent meg: Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 202–203., 288., 320.

²⁴ Teljes formájában lásd: PATYI András (2015): *Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíráskodás körében*. In HACK Péter – KIRPLY Eszter – KORINEK László – PATYI András szerk.: *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 307–316.

²⁵ CONCHA Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.

általi megtámadásának biztosítására, mert a közigazgatás tevékenysége sem merül ki az egy (legfeljebb két) ügyfeles hatósági eljárások lefolytatásában. Egyrészt a közigazgatás felügyeleti, ellenőrző, engedélyező, szervező tevékenysége, ha csak az évi közel húszmillió hatósági ügyet tekintjük, a társadalom és a gazdaság minden szereplőjét, alanyát érinti és érintheti, másrészt a **közigazgatás jog alá rendelt-ségének** fenntartása (folyamatos biztosítása) nemcsak az ügyfél vagy ügyfelek, hanem az állami, társadalmi és gazdasági szereplők számára is fontos. A közigazgatás jog alá rendeltsége nemcsak azt az alapvető alkotmányos célt valósítja meg, amely a jogállamiság egyik alapeleme, hanem azt is jelenti, hogy a közigazgatás a választott népképviselői szerv (Országgyűlés) politikai (jogalkotó) többsége és a Kormány vagy tagjai által alkotott jogszabályokat betartja-e, érvényre juttatja-e. Más szóval a közigazgatási bírászkodás **nemcsak egyéni jogvédelmet** biztosít, hanem egyben annak bírói eszközökkel és eljárásban történő ellenőrzése és igazolása is, hogy a **közigazgatás „engedelmeskedik-e”** a demokratikus legitimációval rendelkező politikai döntéshozók akaratának. Ez utóbbi a tárgyi jog védelménél, az objektív jogvédelemnél is messzebbre mutat, jelezve, hogy a közigazgatási bírászkodásnak a demokratikus államműködés fenntartásában is komoly szerepe van.

3. Vitán felül a **szocialista jog továbbélését** jelentette a közigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálatának szabályozási rendje, főleg a perek Pp.-ben történő szabályozása, de az eljárási szabályokon túlmenően a kérdés **komplex**, alkotmányi szintű és adott esetben a **különbíróság** kérdését is magában foglaló kezelése is **idegen** volt a szocializmustól. Tehát, miközben a **szocializmusban** az államhatalom egysége (hatalommegosztás tagadása), az igazságszolgáltatás egységessége, a polgári peres szabályok közé illesztett határozat megtámadása iránti per kiegészült a megtámadható határozatok körének szűk körben tartásával, e négy alapjellemező közül 1990 után valójában **csak** a megtámadható határozatok **körének kibővítése** történt meg az elmúlt évtizedekben. Mint láttuk, a közigazgatási bírászkodás

kérdése **1991**-ben ideiglenesen rendeződött, amely helyett **végleges megoldás sajnos azóta sem** született. Eközben azonban a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezetrendszer hatalmas változásokon ment keresztül. Ezeket a változásokat a jogalkotó általános jelleggel nem követte, hanem **számtalan eseti módosítást** hajtott végre, és többször egyedi szabályozást alakított ki egyes ügyfajták bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban. Mint láttuk, megjelent a jogi szabályozásban számos olyan bírósági eljárás, amelynek tárgya nem egy közigazgatási döntés felülvizsgálata. A jogorvoslati lehetőségek bővülése **egyes esetekben speciális eljárási rendet** igényelt. Ez a közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozó szabályozás **nagy fokú** és a jogbiztonságra veszélyes **töredezettségét** eredményezte. A **bíróság** közigazgatási ügyben fennálló **döntési jogkörére nézve is több tucat jogszabály** tartalmaz rendelkezéseket. Ez a széttöredezettség a közigazgatási bírósági eljárás szabályait áttekinthetetlenné és sok esetben nehezen alkalmazhatóvá teszi.

A felsőbbírószabályok gyakorlatban az eljárási szabályok értelmezésére a közigazgatási perekben való alkalmazhatóságuk érdekében igen sok állásfoglalást adtak ki, számos vélemény és több jogegységi határozat is született. Ez mind annak a jele lett, hogy a Kp. előtti szabályozás **nem biztosított megfelelő kereteket** a közigazgatási bírósági eljárások számára.

4. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény és vele együtt az **ügyész-ségről** szóló sarkalatos törvények alapvető változást hoztak az ügyészség **büntetőjogon kívüli** feladatkörét tekintve. A korábbi felügyeleti típusú jogkör helyett immár az ügyész – a jogállami keretekhez igazodva – a **bíróság előtt tudja a közérdeket** érvényesíteni. A Pp. általános szabályai az ügyész külön törvényi felhatalmazásokon alapuló magánjogi jogviszonyokat érintő kivételes hatásköreinek gyakorlására megfelelő keretet adnak. A **közigazgatási ügyekben viszont** az ügyész közérdekvédelmi tevékenysége jóval frekvenciáltabb, ezért segítheti a jogszabályok érvényesülését olyan esetekben is, amikor a feleknek

(különösen az ügyfélnek) a törvényes döntés nem érdeke. Az **ügyész** perjogi szerepének jelenleginél részletesebb szabályozása elősegíthetné, hogy azzal a **keresethez kötöttséget áttörve** a bíró orvosolni tudja a törvénytértést. Az ügyész új peres jogkörei a Pp. kereteit **szétfeszíthették**, az ügyészi szerep sajátosságai csak új eljárási környezetben, a közigazgatási bírászkodás egészének megújításával voltak rendezhetők.

5. A közigazgatási bírászkodás szerves kapcsolata a jogállamisággal, valamint a hatalommegosztás elvével azt is jelenti, hogy a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntés során **a bíróság objektív jogvédelmi**, azaz a tárgyi jogrend érvényesülését biztosító feladatokat is ellát. Amint már számos alkalommal szóba került, a közigazgatási szervek 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. Működése (a tevékenységengedélyezés és felügyelet útján) emellett **közvetlen hatással** van a **nemzeti jóvedelmet** előállító, munkahelyeket teremtő és fenntartó **gazdasági** szereplőkre is. A törvénytértő határozat révén, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az érintett számára kedvező, ám törvénytértő határozat pedig a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti. A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata során a közérdeket megjelenítő és érvényre juttató mechanizmusokat kell ezért kialakítani és fenntartani. Az ügyet érdemben **lezáró bírósági ítéletek** révén a közigazgatási döntés véglegessé válik, vagyis **anyagi jogerőt kap**, amely a jogbiztonságot szolgálja. A bíróság ítélkezési függetlensége abban rejlik, hogy a bíróságok a politikai törvényeket és az igazgatási normákat is önállóan értelmezik. A jogot végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg, adott esetben továbbfejlesztik. Mindez visszahat a közigazgatási jogértelmezésre és jogalkalmazásra is, ami a közigazgatás kiszámíthatóbb működését vonja

maga után, és a hatóságokba vetett társadalmi bizalom erősödéséhez vezet.²⁶ Megállapítható, hogy az Alaptörvényből **önmagában nem** következik kényszerítő jelleggel sem külön büntetőeljárás, sem külön polgári eljárási szabályozás, így a közigazgatási perjog önálló szabályozása sem. A közigazgatás **törvényessége feletti órködés** ugyanakkor **sajátképi** (önálló) **bírói tevékenységként** jelenik meg mind a korábbi, mind a jelenlegi alkotmányban, az Alaptörvényben, ráadásul (az előző fejezetekben bemutatottnál) sokkal hangsúlyosabban.

A közigazgatás által eldöntött ügyek száma, azok fajtái tendenciájukban növekszenek. Így növekszik a közigazgatási bíráskodás jelentősége is, amely tendencia az önálló perjog szükségessége felé mutat. Az Alaptörvény által a közigazgatás törvényességével és szakszerű működésével szemben támasztott követelmények csak úgy tudnak érvényesülni, ha a közigazgatási ügyszak önállóságát eljárási téren is garantálni tudjuk.

Európában nemcsak „integrálódó alkotmányjogról”, hanem „integrálódó közigazgatási jogról” is beszélhetünk: a tagállami közigazgatási bírósági rendszerek és a tagállami perjogok között is közeledés figyelhető meg; készülőben az európai közigazgatási eljárásjog az Európai Unió intézményei és joga alkalmazását tekintve; Európában a közigazgatási pereket szinte mindenütt külön törvény szabályozza.

4.2. A Közigazgatási Bíráskodás Fejlesztéséért felelős IM munkacsoport

1. A fenti, vázlatosan bemutatott problémák és szabályozási szükségességek jelezték a közigazgatási perrend általános jellegű, önálló szabályozásának időszerű feladatát. Időközben befejezéséhez közeledtek az új polgári perrendtartás kodifikációs munkálatai, amelyek

²⁶ ROZSNYAI (2010): *i. m.*, 16.

a Pp. XX. Fejezetének mintájára azzal számoltak, hogy a közigazgatási pereket változatlanul a polgári perrend részeként, a közigazgatási peres ügyeket pedig a polgári ügyek alfajtajaként szabályozzák továbbra is, vagyis az új Pp. koncepciója rendelkezett a közigazgatási perekéről.

E kötet szerzője 2014. június 9-én javaslatot tett az igazságügyi miniszternek a közigazgatási bírászkodás helyzete és továbbfejlesztési lehetőségei áttekintésére, javasolva, hogy „a már működő Pp. kodifikációs bizottság feladatköréből ki kell vonni a téma kidolgozását, jelezve ezzel a polgári eljárásjogi szakmának, hogy a szovjet mintára, az 1972. évi 26. törvényerejű rendelet 60. §-ával beiktatott Pp. XX. Fejezet önálló törvény tárgya lesz, helyreállítva ezzel a közigazgatási bírászkodás 1949 előtti eljárásjogi helyzetét”. Második lépésként javasoltuk „egy külön kodifikációs bizottság megalakítását a közigazgatási bírászkodás témakörébe tartozó jogszabályok és jogszabály-módosítások, első helyen egy új közigazgatási perrendtartás előkészítésére”.

A javaslatot a miniszter megfogadta, és így még **2014 nyarán, július 17-én megalakulhatott** az Igazságügyi Minisztérium **Közigazgatási Bírászkodás Fejlesztéséért felelős munkacsoportja**. Ettől a dátumtól számíthatjuk a közigazgatási perrendtartás előkészítésének munkálatait. A munkacsoport a tagok (részben a közigazgatási jogtudomány művelői, részben aktív közigazgatási bírák, ügyészek) egyéni elképzeléseinek, javaslatainak feldolgozásával kezdte a feladatot, majd összegzést készített a miniszter számára, végül 10 pontban (úgynevezett „tézisekben”) foglalta össze az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozásának fő irányait és feladatait.

2. A közigazgatási bírászkodás törvényekben rögzített szervezeti és eljárási kereteinek elemzése mellett a munkacsoport áttekintette, elemezte az alanyi jogok és a tárgyi jogrend védelmének szükségességét, feltételeit, az alkotmányos alapokat, a jó közigazgatási bírászkodás gazdaságra és a nemzeti jövedelem előállítására gyakorolt hatását, a főbb európai szintű követelményeket, a meglévő bírósági felülvizsgálati

rendszer hatékonyságát (ezen belül kiemelten a meghozott bírósági döntések végrehajtásának szabályozását). A munka érintette a közigazgatási bíráskodásnak a **versenyképességre** gyakorolt hatását, összefoglaló jelleggel kiemelve, hogy egy átfogó jellegű, egységes közigazgatási perrendtartás az ügyfelek, a versenyképesség és a közigazgatás működése, hatékonysága szempontjából is jelentős előnyöket hordozna. Az ügyfelek, a piaci szereplők, a „társadalom” tekintetében reprezentatív és garanciális jelentősége, míg a közigazgatás működése vonatkozásában annak hatékonyságát erősítő komoly haszna lenne a közjó érdekében.

A munkacsoport is hangsúlyozta, hogy a közigazgatási per **jogorvoslat**, amely ezért összefüggésbe hozható az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjoggal is. Ugyan a jogorvoslathoz való jogot már kielégíti az is, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül biztosított a rendes jogorvoslás (fellebbezés) lehetősége, ennek hiányában (különösen, ha a szervezeten belül nem megoldható a jogorvoslati lehetőség) a közigazgatási per képes lehet az ezen alapjogból fakadó követelményeknek eleget tenni. Ennek feltétele, hogy fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát, vagyis a jogorvoslat hatékony legyen: lehetőség szerint a végrehajtást megelőzően biztosítsa az orvoslást. Amennyiben a közigazgatási per maga is kielégíti a jogorvoslathoz való alapjogból eredő követelményeket (avagy az már teljesült a szervezetrendszeren belül), további jogorvoslatot az államnak a bírói döntéssel szemben nem kell, de lehet biztosítania. Az Alaptörvény több rendelkezése is érinti, szabályozza a közigazgatási bíráskodást, ezért akár el is képzelhető olyan eset, amikor a jogvédelem az alaptörvényi szabályok szerint zajlik: a hatóság nem hoz indokolt döntést az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint, így sérül az Alaptörvény szintjén megfogalmazott tisztességes ügyintézéshez való jog, amely sérelem orvoslására az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az érintett végső soron bírósághoz fordulhat. Ha ebből – a hatóság jogellenes magatartása

által – kára keletkezik, úgy az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése alapján jogosult az okozott kár megtérítésére. Olyan fokú „**alaptörvényi koncentrációról**” van szó, amelynek további eljárási szabályai önállóságot kívánnak – hangsúlyozta a munkacsoport.

4.3. A Kodifikációs Bizottság

1. A munka a leendő új perrend koncepcionális elemeinek, elvi kérdéseinek számbavételével folytatódott, de közben két újabb fejlemény erősítette az önálló közigazgatási perrend kidolgozásának ügyét. Egyrészt a Kormány tanácsadó és véleményező testületként 2014. november elején megalakult az **Államreform Bizottság**, amelynek vezetésére a Kormány a **Nemzeti Közszolgálati Egyetem akkori rektorát** (e kötet szerzőjét) kérte fel, másrészt a Kormány elindította egy új közigazgatási eljárási törvény (akkor még csak munkacímén: általános közigazgatási rendtartás) kidolgozását. Az IM munkacsoport anyagai, az elkészült összegzés és a tézisek megfelelő alapot nyújtottak a Kp. koncepciójának kidolgozásához, amelyet a Kormány 2015. január folyamán, a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló **1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatával** rendelt el. Vagyis, amikor a Kormány elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló munkálatok megkezdését, és felhívta az igazságügyért felelős minisztert a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására (1. pont), a közigazgatási perjog felülvizsgálata már részben le is zajlott, és a perrend kidolgozására irányuló munkálatok már megkezdődtek. A Kormány a továbbiakban úgy rendelkezett, hogy alakuljon meg a koncepcionális súlyú kérdésekben való álláspont kialakítása, valamint szakmai anyagok előkészítésében, véleményezésében való részvétel céljából az Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként a **Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság**, amely tehát a Kormány testületként

jött létre. A Kormány rendelkezése szerint a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság elnöke az Államreform Bizottság elnöke (e kötet szerzője) lett, a Bizottság a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatás, valamint az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium képviselőinek részvételével alakult meg. A Korm. határozat 3. pontja is megerősítette, hogy a Bizottság az IM működési körén túlmutató jelleggel jön létre, hiszen úgy rendelkezett, hogy az igazságügyért felelős miniszter és az Államreform Bizottság elnöke „együttesen kérjék fel a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság tagjait”.²⁷ Az igazságügyi miniszter a munka segítése érdekében miniszteri biztost nevezett ki.

2. Mivel a Kodifikációs Bizottság az Államreform Bizottság munkacsoportja²⁸ volt egyben, először az **Államreform Bizottság** foglalkozott a kész tervvel, **2015. április 21-i ülésén** megtárgyalta és támogatta közigazgatási perrendtartás (és emellett az általános közigazgatási rendtartás) koncepcióját. A **Kormány 2015. május 13-i ülésén** megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási perrendtartás (és ugyancsak az általános közigazgatási rendtartás koncepcióját) és az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítsen előterjesztést a két törvény tervezetéről. A határozat arról is rendelkezett, hogy a közigazgatási perrendtartást az annak kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat alapján az Államreform Bizottság elnökének vezetésével, az ÁRB albizottságaként létrehozott Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével készítse elő. Az addigi koncepciókészítő feladat tehát átalakult, és valódi kodifikációs munka vette kezdetét. A közigazgatási perrendtartás kodifikációjának gyorsítása, valamint szakmai megalapozása érdekében a munka

²⁷ Rozsnyai Krisztina 2018-as könyvében vázlatosan ismerteti a Kp. előkészítésének folyamatát, jelzi a munkacsoport és a kodifikációs bizottság megalakulását és munkáját, azonban azok jellegét és vezetését már nem említi. 33–35. A Korm. határozat szövege szerint egyértelmű, hogy annak nemcsak a koncepció véleményezése képezte feladatát, hanem annak „előkészítésében” is részt vett.

²⁸ Az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat 8. pontja szerint: „A Bizottság elnöke a Bizottságon belül munkacsoportot hozhat létre.”

„két szalon” folyt, egyrészt magában a Kodifikációs Bizottságban („főbizottság”), másrészt egy szűkebb körű bizottságban („kisbizottság”). A kisbizottságban zajló részletező, elemző munkát, illetve annak üléseit mindig főbizottsági ülések követték, ahol az addigi eredményeket megtárgyalták, elfogadták. Az előterjesztéseket a miniszteri biztos készítette, illetve szervezte azok készítését. A szűkebb körű kisbizottság²⁹ 2015. július 13. és 2016. január 29. között 11 alkalommal ülésezett, míg a főbizottság 2015. szeptember 7. és 2016. február 19. között négy alkalommal ült össze. Közben az **Államreform Bizottság 2015. szeptember 22-én** tartott ülésén megtárgyalta a közigazgatási rendtartásról, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kodifikációjának állásáról szóló jelentéseket, és támogatta a Kodifikációs Bizottságok további munkáját.

Az elkészült előterjesztéseket a (Kp. és az Ákr.) Kodifikációs Bizottságok 2016. február 19-i üléseiken, az Államreform Bizottság pedig 2016. március 22-i ülésén megtárgyalta, és azokat támogatta. A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet 2016. május 31-i ülésén, a Kormány pedig 2016. június 3-i és 2016. június 10-i ülésein tárgyalta meg a két közigazgatási eljárásjogi törvényt. A Kormány mindkét törvényjavaslatot 2016. szeptember 23. napján nyújtotta be az Országgyűléshez. Annak érdekében, hogy a közigazgatási perjogi szabályok érvényesülését leginkább biztosító bírósági szervezet jöhesse létre, a javaslatok ütemezése a közigazgatási szervezetrendszerhez és a közigazgatási bírósági szervezeti szabályozás kialakítását célzó egyeztetésekhez is igazodott.

Az Országgyűlés 2016. december 6-án elfogadta az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.), amely a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános

²⁹ Érdemes a „kisbizottsági” tagokat név szerint is említeni: Patyi András egyetemi tanár, NKE rektor, elnök, Rozsnyai Krisztina IM miniszteri biztos, néhai Kengyel Miklós NKE egyetemi tanár, Salgó László IM helyettes államtitkár, Molnár Zoltán IM közigazgatási államtitkár, Köblös Adél AB főtanácsadó, Lapsánszky András egyetemi docens (SZE, Győr), az NMHH jogi igazgatója.

szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) helyébe lépve tölti be a hatósági eljárásokra vonatkozó általános eljárásjogi kódex szerepét. A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény az Országgyűlés – a köztársasági elnöknek a 2016. december 6-án elfogadott törvény alkotmányossági vétóját követően született 1/2017. (I. 17.) AB határozatnak megfelelő, az abban jelzett kodifikációs hibát kiküszöbölő módosításokkal – február 21-én fogadta el, a törvényt március 1-jén, 2017. évi I. törvényként hirdették ki.

4.4. Az új Kp. jellemzői, kísérlet a közigazgatási bírósági szervezetre átalakítására

1. Az új közigazgatási perrend szabályai között jól láthatóan megjelentek a 2010-es szakértői alkotmánykonceptió meghatározó elemei. A Kp. **preambuluma** rögzíti, hogy annak megalkotására a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott **jogvédelem** és **jogorvoslat** biztosítása céljából, továbbá annak érdekében került sor, hogy a közigazgatási szervek **hatásköreiket a törvényben előírtaknak** megfelelően gyakorolják, és tevékenységük **összhangban legyen azokkal a célokkal**, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították.

A Kp. 4. §-a **közigazgatási per** középpontjába a **közigazgatási jogvitát** állítja, amelynek tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező **cselekményének** vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) **jogszerűsége**. Ennek az általános törvényi szintű definíciónak már kidolgozásakor alkotmányos jelentősége volt, így nem is az az elsődleges vívmány, hogy a Kp. határozottan leszögezi, hogy közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is, hiszen ezt alapvető jelentőségű

döntésében már az Alkotmánybíróság leszögezte,³⁰ hanem az, hogy az alkotmányi (alaptörvényi) szintű szabályozás is átvette a közigazgatási jogvita központi jellegű fogalmát.

2. A Kp. mint önálló kódex tartalmazza a közigazgatási perekre vonatkozó főbb szabályokat. Ezzel egyrésztől megszünteti azon jogértelmezési nehézségeket, amelyek abból fakadtak, hogy az eltérő logikájú polgári peres szabályokat kellett alkalmazni a közigazgatási perekben. A Kp. és a közigazgatási perrendi szabályok közé azonban nem tehető egyenlőségjel, az új Pp.-nek rendkívüli mennyiségű szabályát kell alkalmazni a közigazgatási perek elbírálása során is. Mintegy 245 §-nyi Pp.-szabály áll szemben a Kp. összesen alig 160 §-ával. A Pp.-ből alapvetően az **ügynevezett eljárássemleges** jogintézményeit kell alkalmazni a közigazgatási perekben, amelyek megisméltése a Kp.-ban szükségtelen lenne. A kódexjelleg másik előnye, hogy az ágazati törvények eddig áttekinthetetlen mértékben tartalmaztak közigazgatási perjogi rendelkezéseket, a Kp. hatálybalépésétől e kiemelt fontosságú terület joganyaga könnyebben áttekinthető lett mind a jogalkalmazók, mind az állampolgárok számára.

Az egyik legfontosabb változás a **bírói út kiszélesítése**. A közigazgatási **jogvitát** a középpontba állító, **tevékenység-központú** generálklauzula rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes jogvédelem megvalósításához. A közigazgatási cselekmények nagyrészt a Kp. előtt is megtámadhatók voltak bíróság előtt, a generálklauzula megteremtette annak lehetőségét, hogy a közigazgatási perjogi szabályokat egy kódexben, egységesítve szabályozzák. Mindez egy olyan perjogi rendszer kialakítását tette szükségessé, amelyben többféle pertípust intézményesítettek. A polgári perrendtartás által 2018-ig szabályozott, az egyedi határozatok vizsgálatára irányuló megtámadási perek mellett a perrendtartás tartalmaz külön fejezetekbe rendezetten perjogi szabályokat a mulasztási perekre, köztestületi felügyeleti perekre vagy

³⁰ 8/2011. (II. 11.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79–81.

a marasztalási perekre. Utóbbiakhoz kapcsolódóan szükség volt olyan perjogi szabályokra is, amelyek a közigazgatási jogviszonnyal kapcsolatos olyan perek kezelését teszik lehetővé, amelyekben a **közigazgatási szerv nem alperesként**, hanem felperesként lép fel, ami elsősorban a **szerződéses** és a **közszolgálati** jogviszonyokban jellemző. A teljes körű perjogi szabályozás és egyben a dereguláció okán a közigazgatási nemperes eljárások kategóriáját a perrendtartásban az egyszerűsített perek, illetve egyéb különös bírósági eljárások szabályai váltották ki. Ugyanezen indokok miatt az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos **normakontroll-eljárások** szabályait is a perrendtartásban helyezték el, ami számos eljárást lassító eljárásjogi hiányosságot megszüntet.

3. Fontos újítás volt a Kp.-ben a büntető és polgári ítélezésben már bevett **differenciált hatáskör-telepítés** bevezetése. Az ügyek súlya, bonyolultsága és gyakorisága szerint szükséges az elsőfokú hatáskörök a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok közötti megosztása. A kiemelt jelentőségű ügyek első fokon a Fővárosi Törvényszék előtt indulnak. E körbe sorolja a Kp. az országos illetékességgel eljáró, a Kormány irányítása alatt nem álló közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatos közigazgatási pereket vagy a köztestületekkel kapcsolatos pereket. A speciális szakértelmet igénylő ügyek egy magasabb bírói fórumhoz telepítése lehetőséget teremt a specializációra, ezáltal az ítélezési tevékenység szakmai színvonalának emelésére és gyorsítására. A Fővárosi Törvényszék hatáskörei mellett fellebbviteli fórumként határozták meg a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozataival kapcsolatos fellebbezések elintézését. A szakmaiság emelése érdekében a Kp. **visszaállította a tanácsban** való eljárás elsődlegességét, de figyelembe vette az ügyek eltérő súlyát is. A Kp. ezért az eredeti egyesbírói hatáskörök szabályozásával lehetővé tette, hogy differenciáltan, a kisebb nehézségű ügyek meghatározott csoportjainál eleve egyesbíró járjon el a perben, egyúttal lehetőséget biztosít arra, hogy – megfelelő feltételek fennállása esetén – a tanács is elrendelhesse az ügy egyesbíró elé utalását.

4. A **bírósági jogvédelem** talán legfontosabb része az állampolgárok számára, hogy milyen **gyorsan** kapja meg azt a bíróságtól, ennek előmozdítására a Kp. több új elemet is bevezetett. Az **időbeli hatékonyság** javítását szolgálja egyrészt az **azonnali** jogvédelmi eszközök differenciált rendszerének kialakítása a jelenlegi bírói gyakorlat alapulvételével, másrészt az új tényekre és bizonyítékokra való hivatkozás korlátozása annak érdekében, hogy a tényállás megállapításának elsődleges helye a közigazgatási szerv pert megelőző eljárása legyen. Másrészt, ha az ügy természete azt lehetővé teszi és a tényállás tisztázott, a szabályozás lehetőséget ad a bíró számára arra, hogy megváltoztassa a jogszabálysértő közigazgatási döntést, elősegítve ezzel a jogvita mielőbbi – végleges – rendezését. A törvény harmadrészt hatékony eszközöket teremt a jogerős **bírói határozatok tényleges érvényesülése** érdekében. A bíró az ítéletével szembeni engedetlenséget szankcionálhatja, és az ítélet érvényesülése érdekében, ahol az ügy természete és körülményei lehetővé teszik, a más úton való teljesítés iránt is intézkedhet. Az eljárások gyorsítása céljából a Kp. a **koncentrált pervitelre** helyezte a hangsúlyt, amelynek keretében a bíróságnak széles körű jogosítványai lettek a perelőkészítő szakaszban, hogy a szükséges bizonyítási eszközök **már az első tárgyalásra** rendelkezésre álljanak, így lehetővé téve az egy tárgyaláson való elbírálást is. A perbeli **egyezség** sajátos szabályainak kialakítása szintén az időbeli hatékonyságot szolgálja a közigazgatási perben. Az egyezségkötés során a felek **nem** a közigazgatási tevékenység **törvényességéről**, hanem az okozott jog- és elsősorban érdeksérelmek orvoslásának lehetséges megoldásairól egyezkedhetnek. Az egyezség elérése érdekében a **bírósági közvetítés** is bekerült a közigazgatási perjogi eszköztárba.

5. A perrendtartás **új jogorvoslati rendet** alakított ki: a közigazgatási és munkaügyi bíróság által hozott ítéletekkel szemben főszabályként nincs, míg a Fővárosi Törvényszék által hozott ítéletekkel szemben van helye **fellebbezésnek**. A perrendtartás a rendes perorvoslat mellett (fellebbezés) tartalmazza, megtartotta a rendkívüli perorvoslati

eljárásokat is: a felülvizsgálatot és a perújítást, továbbá az alkotmányjogi panaszt. A **felülvizsgálat** igénybevehetősége az Alkotmánybíróság gyakorlata szerinti szükséges minimumra szűkül: a Kúria csak azon esetekben **fogadja be** a felülvizsgálati kérelmet, amelyekben a Kúria közzétett gyakorlatától vagy jogegységi határozatától való eltérés, illetve az előzetes döntéshozatali eljárás szükségessége azt megalapozza. A Kúria nemcsak felülvizsgálati fórum lett, hiszen a Fővárosi Törvényszék által hozott határozatokkal szembeni fellebbezések elbírálása is a hatáskörébe tartozik. A jogalkalmazás egységességének biztosítását ezek a perorvoslati eljárások is előmozdítják. Ugyancsak a jogegységesítő szerepet szolgálja az úgynevezett ugró fellebbezés jogintézménye is. A Kp. a nemperes eljárások helyett az **egyszerűsített** pert intézményesíti, amely a kisebb súlyú ügyek gyors és hatékony bíróság általi elbírálásához szolgáltatja az eljárási keretet. Az egyszerűsített perben való eljárás, mivel nem bírósági titkár, hanem bíró jár el, a jogorvoslati jog és a tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából is kielégítőbb.

6. Nyilvánvaló, hogy az új perjogi szabályok kialakítása mellett az új rendszer hatékonyságának maximális kihasználásához szükséges lett volna a **közigazgatási bíráskodás szervezeti** kereteinek átalakítása is. Az ezekre vonatkozó javaslatot az Igazságügyi Minisztérium kidolgozta, majd az OBH általi véleményezést követően sor került a Kormány Stratégiai Kabinetjének ülésére, amely egyrészt jóváhagyást adott arra, hogy a tervezettel kapcsolatban megkezdődjenek az ötpárti egyeztetés, másrészt kérte, hogy az Igazságügyi Minisztérium és az Országos Bírósági Hivatal folytasson egyeztetéseket a javaslatról. Az első ötpárti egyeztetésre 2016. szeptember 2-án került sor. Párhuzamosan folytak az egyeztetések az OBH-val is, és e szakmai-politikai egyeztetések nyomán a közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek alábbi főbb irányai kezdtek kirajzolódni:

- speciális összeférhetlenségi szabályokra van szükség a közigazgatási bírókra nézve;
- az igazságszolgáltatáson kívülről bekerülő bírókra nézve éves arányszámok meghatározása szükséges,

- felmentés a közigazgatási ügyszakban működő titkárok részére a közigazgatási gyakorlat alól;
- a Közigazgatási Felsőbíróság székhelye Budapesten legyen;
- a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét speciális összetételű jelölőbizottság jelölje;
- a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke csak bíró lehessen.

Később, 2016 novemberében a tárgyalások megrekedtek, így a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslat részletes vitája során a törvényjavaslatot a fennálló szervezeti keretekhez igazította az Országgyűlés, és így fogadták el december 6-án a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt. A különbírószági jelleghez kapcsolódó hiányosságok közül a szakértelem megfelelő szintű koncentrációját igyekezett e körben biztosítani: a közigazgatási perek kevesebb, regionális illetékességgel eljáró bíróság illetékességébe utalása ezt a célt szolgálta [Kp. 13. § (3) bekezdés]. Ezen túl annak a problémának az orvoslására, hogy a közigazgatási ügyeket csak egy fokon intézi különbírószág, a Kp. egy új hatáskörelosztási rendszert alakított ki: egyrészt újra egy fórumra koncentrált a másodfokú ügyekben való döntést, másrészt ugyanezen fórumhoz telepített bizonyos Kp.-ban meghatározott közigazgatási ügyekben való elsőfokú eljárást, ezt a fórumot „közigazgatási felsőbíróság” köznévi elnevezéssel látta el, és a Fővárosi Törvényszéket jelölte ki e feladatokra.

A köztársasági elnök indítványára az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban alkotmányellenesnek ítélte a 2016. december 6-án elfogadott törvény „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” fogalmát, úgy vélve, hogy e rendelkezéssel a Kp. különbírószágot hozott létre, és e rendelkezést nem a megfelelő szavazati aránnyal fogadta el az Országgyűlés. Az Országgyűlés ezt követően valamennyi, az alkotmánybírósági határozatban kifogásolt fogalmat tartalmazó rendelkezést módosította törvényszékre (kivéve a kizárás miatti kijelölés és a kifogás elintézésére irányuló hatásköröket, amelyek kifejezetten

a Fővárosi Törvényszékhez kerültek). Emellett kizárólagos illetékeséggel ruházta fel a Fővárosi Törvényszéket a törvényszéki hatáskörbe tartozó eljárásokra nézve. A közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt az Országgyűlés végül február 21-én fogadta el, és március 1-jén hirdették ki a 2017. évi I. törvényként. Végül tehát a szakmai önállóságnak ezt a vetületét sikerül megteremteni, s 2018-tól kezdődően egy fórumon összpontosul valamennyi másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

5. A HETEDIK ALAPTÖRVÉNY-MÓDOSÍTÁS

Az alkotmányi szintű szabályozási áttörést az Alaptörvény hetedik módosítása hozta el. A közigazgatási bíraskodás, akár a közigazgatás jog alá rendelésének jogállami követelménye, akár a bírói hatalom terjedelme, vagy akár a jogalanyok védelme (a jogvédelmi funkció) felől közelítjük meg, mindenképpen az alkotmányba való, az alkotmányra tartozó szabályozási kérdés, amint erre nemcsak a jogtudomány, hanem a Velencei Bizottság is rámutatott.³¹ A ma hatályos, de még „alkalmazásba nem vett”, azaz lényegében a jövőre nézve megalkotott alaptörvényi szabályok „A bíróság” fejezetben a 25. cikk szabályai közt rögzítik, hogy Magyarországon kétféle bíróság van (lesz), a rendes és a közigazgatási bíróság. Mindkét típusú bíróság igazságszolgáltatási tevékenységet lát (majd) el. [(1) bekezdés]. Miközben a rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben, és a rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(2) bekezdés], a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság (lesz majd), amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(3) bekezdés]. A már kihirdetett és általános időbeli hatállyal rendelkező új alaptörvényi szabályokhoz kapcsolt jövő idő használatát

³¹ „[A] közigazgatási bíróságok létrehozatala vagy az ettől való tartózkodás annyira jelentős kérdés, amelyet az alkotmányok szintjén kell megválaszolni” [CDL-INF(2001)017, 59]. Idézi az Alkotmánybíróság, a II/242/2019. sz. határozatában, Indokolás [100]. Lásd például: PATYI András (2011d): *i. m.*, 21–32., Továbbá: PATYI András (2009): 50. §, 32–111. margószám. In JAKAB (2009): *i. m.*, 2. kötet.

az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezéseinek 27. pontja³² indokolja, amely a hetedik módosítás előtti szöveg átmeneti hatályban tartásával rögzíti, hogy a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény **hatálybalépésig** a bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben, a közigazgatási határozatok törvényességéről és az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

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

Az átmeneti szabályok (28. pont)³³ rendelkeznek továbbá a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépésig a bíróságok igazgatásának központi feladatairól, azok felügyeletéről és az ezt végző szervekről.

A hetedik módosítással az Alaptörvény **zárttá és következetessé tette** a közigazgatási bírászkodás szabályozását, egyrészt mert előrevetítette, alkotmányi szinten tételezte a szervezetileg teljesen önálló közigazgatási bíróságokat, köztük a Felsőbíróságot is, másrészt mert egyszerre nyitotta meg a jövő közigazgatási bírászkodása előtt az utat, és fejezte volna be a múlt befejezetlen munkáját, ha a bevezetésben említett módon el nem halasztják az önálló közigazgatási bírósági szervezeti törvény hatálybaléptetését.

³² A 27. pontot az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

³³ A 28. pontot szintén az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január 1. – 1985. december 31.)* (1986). Budapest, A Főirány Programirodája.
- A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében (1947). *Pénzügy és Közigazgatás*, 1947.
- A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója* (1988). Budapest, Igazságügyi Minisztérium. 1988. november 30.
- A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye)* (1977). Budapest, Szikra Lapnyomda.
- ÁDÁM Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris.
- ÁDÁM Péter (2006): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina.
- ADAMOVICH, Ludwig K. – FUNK, Bernd Christian – HOLZINGER, Gerhard (1998): *Österreichisches Staatsrecht*. Band 2. Wien, Springer.
- ARADI Béla (1980): Az államigazgatási aktusok bírói revíziója az állami törvényességi ellenőrzés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 35. évf. 4. sz. 208–218.
- ARDANT, Philippe (2005): *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 17e edition. Paris, LGDJ.
- Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése (1988). In PALKOVICS Éva szerk.: *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről*. Budapest, IM. 78–136.
- Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. kötet. 409–439. In KILÉNYI Géza szerk. (1991c): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.

- BACSO Jenő (1957): Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának egyes kérdései. *Magyar Jog*, 1957/11. sz.
- BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir (1988): *A közigazgatási bíráskodás (magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások programirodája.
- BARACZKA Róbertné – GYURITA Erzsébet Rita – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ Láng Erzsébet – PATYI András (szerk.) – VARGA Zs. András (2007): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- BOÉR Elek (1908): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és Társa.
- BOÉR Elek (2017) [1907]: A közigazgatási bíráskodás (Tanulmányok a közigazgatási jog köréből). Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata. In PATYI András – TRÓCSÁNYI László szerkesztők: *Államtudományi klasszikusok*. Budapest, Dialóg Campus.
- BRAGYOVA András (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- BRAGYOVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- BROWN, L. Neville – BELL, John S. (1998): *French Administrative Law*. Oxford, Clarendon Press.
- CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athaenaeum Nyomda.
- CONCHA Győző (1894a): A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 94. X. kötet, 8. füzet. Budapest, Franklin.
- CONCHA Győző (1894b): A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. *Könyvtudományi Közönyből*. Budapest.
- CONCHA Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata.

- CONCHA Győző (1928) [1881]: A közigazgatási bírászkodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? In *Hatvan év tudományos mozgalmái között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai*. Budapest, MTA. 318–400.
- CONCHA Győző (2019): Politika. I. kötet. In PATYI András – TRÓCSÁNYI László szerkesztők: *Államtudományi klasszikusok*. Budapest, Dialóg Campus.
- CSILLAGH Gyula (1891): A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 68. VII. kötet 7. füzet.
- CSORBA János (1945): *A közigazgatási bíróság, mint alkotmányvédő bíróság. Elnöki székfoglaló*. (Elmondta 1945. június hó 18. napján a Közigazgatási Bíróságnak a Képviselőház üléstermében tartott teljes ülésén.) Budapest, Officina Nyomda.
- CSORBA János (1947): A hegyoldalról. In CSORBA János szerk.: *Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság.
- DARÁK Péter (2007): *A magyar közigazgatási bírászkodás európai integrációja*. PhD-értekezés kézirat. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája.
- DICZIG Alajos (1936): Az alsófokú közigazgatási bírászkodás kérdése. (Klny. a *Pénzügyi Fogalmazók Lapja*, 1936. évi 7–8. sz.) Kecskemét, Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda.
- EGYED István (1916): *Az alsó fokú közigazgatási bírászkodás*. Budapest, Székesfőváros Házinyomdája.
- EGYED István hozzászólása (1947). In A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947. évi 2. sz.
- FALCSIK Dezső (1897): *Közigazgatási bírászkodás. A m. kir. Közigazgatási Bíróságról szóló törvény magyarázata*. Eger.
- FICZERE Lajos – SZALAI Éva (1998): Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 7. sz. 385–402.
- FONYÓ Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- FONYÓ Gyula szerk. (1986): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- FROWEIN, Jochen Abraham (2005): Österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus europarechlichem Blickwinkel. *Juristische Blätter*, Oktober 2005. 614–619.
- GRÁD András (2005): *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Budapest, Strasbourg Bt.
- GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bírászkodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athaeneum Nyomda.
- HALÁSZ Iván (2011): Szlovákia közigazgatása. In BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula – SZAMEL Katalin szerk.: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer. 787–805.
- Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai* (1928). Budapest, MTA.
- HAUSMANINGER, Herbert (2000): *The Austrian Legal System*. Wien, Manzsche.
- JAGIELSKY, Jacek (2006): Administrative Law. In FRANKOWSKI, Stanislaw: *Introduction to Polish Law*. The Hague, Kluwer International.
- JAKAB András (2005): *A magyar jogrendszer szerkezete*. PhD-értekezés. Miskolc.
- JAKAB András szerk. (2009): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég.
- JOWELL QC, Sir Jeffrey – LE SUEUR, Andrew – TRIDIMAS, Takis (1999): *De Smith, Woolf, and Jowell's Principles of Judicial Review*. London, Sweet and Maxwell.
- KENGYEL Miklós (2000): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris.
- KILÉNYI Géza (1968): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 3. sz. 255–266.
- KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a socialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 36. évf. 8. sz. 653–667.
- KILÉNYI Géza (1991a): A közigazgatási bírászkodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 296–303.
- KILÉNYI Géza (1991b): Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás. In ÁDÁM Antal – KISS László szerk.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest. 3–21.
- KILÉNYI Géza (2006): A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 1. sz. 1–16.

- KILÉNYI Géza (2007): A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Láttelek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA JTI. 9–62.
- KILÉNYI Géza szerk. (1991c): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.
- KMETY Károly (1891): *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 62. VII. kötet, 1. füzet. Budapest, Franklin.
- KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer.
- KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.
- KOJA, Friedrich (1996): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Aufl. 3. Wien, Manzsche.
- KOVÁCS István (1990): *Magyar alkotmányjog I*. Szeged, JATE Kiadó.
- KÜPPER, Herbert (2014): *Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása*. MTA Law Working Papers, 2014/59, Magyar Tudományos Akadémia TK JTI, Budapest. 4. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 05. 31.)
- KÜPPER, Herbert (2018): *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*. In von BOGDANDY, Armin – HUBER, Peter M. – MARCUSON, Lena Hrsg.: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band VIII, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren. Heidelberg, C. F. Müller. 717–826.
- LÁNCZY Gyula (1883): *A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon*. Klny. a Magyar Igazságügy 1883. januári füzetéből, Budapest, Zilahy.
- LÁNCZY Gyula (1894a): *A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 15-én tartott előadás anyaga. Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 95. X. kötet, 6. füzet. Budapest, Franklin.
- LÁNCZY Gyula (1894b): *A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 97. X. kötet, 8. füzet. Budapest, Franklin.
- LOMNICI Zoltán (1996): *Gondolatok a közigazgatási bíróvá válás feltételeiről*. In FOGARASI József szerk.: *A közigazgatás személyi állománya. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között* sorozat, 5. füzet. Budapest, Magyar Közigazgatási Kamara.

- LOMNICI Zoltán (2000): A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 4. sz. 193–200.
- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Magyar Jogi Lexikon* (1903). Budapest, Pallas.
- Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei* (1989). Budapest, Igazságügyi Minisztérium. 1989. január 30. Géppel írt tisztázat fénymásolata. Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. Országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.
- MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása (a m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat)*. Budapest, Egyetemi Nyomda.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda.
- MÁRFFY Albin (1947): Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In CSORBA János szerk.: *A Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság.
- MÁRTONFFY Károly előadása (1947). In A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947. évi 2. sz.
- MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Egyetemi Nyomda.
- MARTONYI János (1939): *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Pécs, Dunántúl Egyetemi Kiadó.
- MARTONYI János (1940): A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. In *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda.
- MARTONYI János (1944): *Közigazgatási bíráskodásunk továbbfejlesztése*. Budapest, Attila Nyomda.
- MARTONYI János előadása (1947a). In A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947. évi 2. sz.
- MARTONYI János (1947b): Az ötvenéves közigazgatási bíróság. *Városi Szemle*, 33. évf. 3–4. sz. 187–201.

- MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MERINO-BLANCO, Elena (2006): *Spanish Law and Legal System*. London, Sweet and Maxwell.
- MOCSÁRY Lajos (1890): *Az állami közigazgatás*. Budapest, Singer és Wolfner.
- NÉMETH János szerk. (1999): *A polgári perrendtartás magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- NÉMETHY Károly (1894a): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Budapest, Pesti Nyomda.
- NÉMETHY Károly (1894b): *A közigazgatási bíróság szóló törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 21-én tartott előadás anyaga. Magyar Jogászegyleti Értekezések, 96. X. kötet, 7. füzet*, Budapest, Franklin.
- NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt.
- NÉVAI László (1958): *Az államigazgatási per néhány alapkérdése. Jogtudományi Közlöny, 13. évf. 1–2. sz. 37–46.*
- NÉVAI László (1974): *Az államigazgatási határozatok bírósági törvényességi felülvizsgálatának szocialista rendszere – különös tekintettel Magyarországra. Magyar Jog, 1974/11. sz.*
- NÉVAI László (1987): *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Budapest, Akadémiai.
- NIGRINY Elemér (1984a): *A bírósági felülvizsgálat továbbfejlesztésének néhány kérdése*. In NIGRINY Elemér szerk.: *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály Kiadványai. 265–294.
- NIGRINY Elemér szerk. (1984b): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály Kiadványai.
- NIGRINY Elemér (1985): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. Jogtudományi Közlöny, 40. évf. 2. sz. 49–57.*
- Nyolcadik magyar jogászyűlés VII. A közigazgatási bíráskodás (1882). *Jogtudományi Közlöny, 17. évf. 44. sz. 350–353.*

- PÁKEY Lajos (1947): A Közigazgatási Bíróság előtti eljárásról. In CSORBA János szerk.: *A Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság.
- PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat*. Pázmány Law Working Papers, 2011/31. Elérhető: www.plwp.jak.ppke.hu/ (A letöltés dátuma: 2019. 05. 30.)
- PATYI András – VARGA Zs. András (2009): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.
- PATYI András (2007): A „visegrádi” országok eljárásjoga (Csehország, Szlovákia, Lengyelország). In BARACZKA Róbertné – GYURITA Erzsébet Rita – LAPÁNSZKY András – MUDRÁNÉ Láng Erzsébet – PATYI András – VARGA Zs. András: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. PATYI András szerk., Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PATYI András (2009): A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kötet. Budapest, Századvég. 32–111. margószám, 1756–1787.
- PATYI András (2010a): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE ÁJK, Szeged. 653–670.
- PATYI András (2010b): *Az Alkotmány és a közigazgatási jog alapintézményei*. (Habilitációs tézisek a Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás című dolgozathoz) Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Kari Habilitációs Bizottság.
- PATYI András (2011a): A bírói kontroll kihívásai. *Jog – Állam – Politika*, 3. évf. különszám. 53–62.
- PATYI András (2011b): A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 183–197.

- PATYI András (2011c): *Közigazgatás – Alkotmány – Bírászkodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- PATYI András (2011d): Közigazgatási bírászkodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem: A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. 33–55.
- PATYI András (2011e): Közigazgatási bírászkodás de constitutione ferenda. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat. 234–247.
- PATYI András (2015): Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bírászkodás körében. In HACK Péter – KIRPLY Eszter – KORINEK László – PATYI András szerk.: *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 307–316.
- PAULOVICS Anita (1998): Elsődlegesség és másodlagosság az államigazgatási eljárásban. *Jogtudományi Közlöny*, 53. évf. 1. sz. 20–29.
- PETRIK Ferenc (1990): Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből. *Magyar Jog*, 37. évf. 1. sz. 11–30.
- PETRIK Ferenc (1993): A közigazgatási bírászkodás aktuális kérdései. *Bírák Lapja*, 3. évf. 2. sz. 81–92.
- PETRIK Ferenc szerk. (2005): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. 11. pótlás. Budapest, HVG-ORAC.
- PUKY Endre (1937): *A negyven éves közigazgatási bíróság multja és jövője*. Budapest, Pallas.
- PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bírászkodás (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnyitó teljes ülésén tartott beszéde). *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 16–20.
- RÁ CZ Attila (1972): *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai.
- RÁ CZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai.

- RÁCZ Attila (1994): A jogorvoslás rendszere egyedi hatósági igazgatási ügyekben és az alapvető jogok védelme. *Acta Humana*, 5. évf. 15–16. sz. 32–47.
- RAGNEMALM, Hans (1991): *Administrative Justice in Sweden*. Stockholm, Juristförlaget.
- RAKVÁCS József (2002): *Kézikönyv az új lakástörvény, a helyiségbérleti jogviszony magyarázatához*. Budapest, HVG-ORAC.
- REICHARD Zsigmond (1891): A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 69. VII. kötet. 8. füzet. Budapest, Franklin.
- REICHARD Zsigmond (1894): A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 8-án tartott előadás anyaga. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 94. X. kötet, 5. füzet. Budapest, Franklin.
- ROZSNYAI Krisztina (2008): *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés fejlesztésének lehetséges irányai (A közigazgatási bíráskodás terjedelmét meghatározó főbb tényezőkről)*. PhD-értekezés. ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- ROZSNYAI Krisztina (2011): A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. 73–95.
- ROZSNYAI Krisztina (2013): A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 3. sz. 147–153.
- SALAMONNÉ SOLYMOSSI Ibolya (1983): Az államigazgatási határozatok bírósági felülbírlata. *Magyar Jog*, 30. évf. 8. sz. 701–710.
- SCHWARZE, Jürgen (2006): *European Administrative Law*. London, Sweet and Maxwell; Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- SCHWEITZER Gábor (1998): Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 38. évf. (1996–1997. évi), 1–2. sz. 21–35.
- SÍK Ferenc (1984a): A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. *Jogtudományi Közlöny*, 39. évf. 8. sz. 453–458.

- SÍK Ferenc (1984b): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó vélemények. In NIGRINY Elemér szerk.: *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály Kiadványai. 3–28.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris.
- SOMOGYVÁRI István szerk. (1998): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda.
- STIPTA István (1997a): A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.
- STIPTA István (1997b): A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. *Acta Juridica et Politica*, tom. LII. Fasc. 9. Szeged, JATE ÁJK Tudományos Bizottsága.
- STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. évf. 3. sz. 40–47.
- STIPTA István (2016a): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 10–15.
- STIPTA István (2016b): Tudományos viták a hazai pénzügyi közigazgatási bíráskodásról 1870 és 1883 között. In GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta szerk.: *Lege et Fide: Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, Iurisperitus Bt. 555–561.
- STIPTA István (2017): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 7. évf. 1. sz. 99–135.
- STIPTA István (2018): A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíráskodás. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 8. évf. 1. sz. 305–330.
- STIPTA István (2019): *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*. Budapest, Dialóg Campus.
- SZABÓ József előadása (1947). In A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947. évi 2. sz.
- SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, Franklin.
- SZAMEL Lajos (1978): Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése II. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 4. sz. 299–305.
- SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bírászkodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1067–1080.
- SZIKINGER István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Budapest, Sík.
- SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása (Diszkrecionalis közigazgatás)*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomda.
- SZÜCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TAKÁCS Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny*, 44. évf. 9. sz. 443–455.
- TAMÁS András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (1998): Az államigazgatási eljárási jog megújításáról. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 8. sz. 449–463.
- TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TOLDI Ferenc (1975): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az európai szocialista államokban. *Állam és Igazgatás*, 25. évf. 8. sz. 696–705.
- TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai.
- TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin.
- TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, szerzői kiadás.
- TOMCSÁNYI Móric (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Pápa.
- TOMCSÁNYI Móric (1932): *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról (1989. szeptember 22.)*. Igazságügyi Minisztérium. MOL P. 2117. 11. doboz, 281. i. sz.; Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 251–300. jelzetű kötet.

- Törvénytervezet az alkotmány módosításáról (1989). Igazságügyi Minisztérium.
Magyar Hírlap, 1989. május 10.; Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.
- TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bírászkodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- TRÓCSÁNYI László (1993): A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40. évf. 9. sz. 543–548.
- VARGA István (2009): „57. § (5) [A jogorvoslathoz való jog]”. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 2114–2118.
- VÖRÖS Ernő – LENGYEL József (1935): *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata, a Közigazgatási Bíróság újabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó és illetékügyekben*. 1–2. kötet. Budapest, szerzői kiadás.
- WLASSICS Gyula (1909): Bírói szervezeti és hatásköri kérdések. *Jogállam*, 8. évf. 1. sz. 1–14.
- WLASSICS Gyula (1912): Reformjavaslat a közigazgatási bírászkodásról. *Jogállam*, 11. évf. 1–2. sz. 32–43.
- ZABULIK László (1897): *A közigazgatási bíróságról szóló törvény*. Jegyzetekkel és útmutatóval ellátta: ZABULIK László. Budapest, Athaeneum.
- ZALÁN Kornél (1949): Búcsú a Közigazgatási Bíróságtól. *Állam és Közigazgatás*, 1. évf. 3–4. sz. 236–242.
- ZSUFFA István (1997): A közigazgatás törvényességének biztosítékai. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 1. sz. 39–44.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Bíró Csilla
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-92-5 (nyomtatott)
ISBN 978-615-6020-93-2 (elektronikus – PDF)
ISBN 978-615-6020-94-9 (elektronikus – EPUB)

A könyv célja, hogy a XXI. századi kortárs közigazgatási bíráskodás, ezen belül főleg a közigazgatási perjog megértését támogassa az elvi-történeti háttér bemutatásával. A közigazgatási perjog tudományos feldolgozása nem szűkíthető le az eljárásjogi kérdések kezelésére, noha azok is fontosak. Minden perrendtartásnak intenzív részét képezik a hatásköri szabályok, ez különösen igaz a közigazgatási bíráskodás eljárási rendjére, amelynek ez központi kérdésköre. A közigazgatási döntések, cselekmények, határozatok (vagy ezek hiánya) törvényes megengedettségének a megítélése és a szükséges jogkövetkezmények megállapítása közvetlen alkotmányos funkciót jelenít meg: a közigazgatás törvény alá rendeltségének biztosítását. Ez a jogállam alapvető jellemzője. Olyannyira alapvető, hogy e funkció tényleges létezése nélkül jogállamról nem is igazán beszélhetünk. Amikor tehát a közigazgatási perrendtartásról vagy a közigazgatási perjogról beszélünk, mindenkor az egész közigazgatási bíráskodást is értjük rajta, ha nem is mondjuk ezt mindig ki.

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgáltatás-fejlesztés” című projekt
keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE