

## BENCSIK ANDRÁS

### A közigazgatási bírászkodás helyzete és jövője – az új Alaptörvény tükrében

Alapvetés – a közigazgatási bírászkodás helye a jogállamban

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény átfogó revíziójára éppen húsz esztendővel ezelőtt került sor a rendszerváltozás folyamatának egyik legjelentősebb jogi lépéseként. Az 1989-ben ideiglenesnek gondolt alkotmány két évtizeden keresztül határozta meg a Magyar Köztársaság államszervezetének és működésének legalapvetőbb kérdéseit. 2010 tavaszán a magyar Országgyűlés úgy döntött, hogy – alkotmányozó hatalmával élve – új alaptörvényt alkot, új alapokra helyezi Magyarország közjogi felépítését, működésének alapvető elveit. Az Alaptörvény számos ponton hoz változást a fennálló közjogi berendezkedés tekintetében, amelyek közül e tanulmányban a közigazgatási bírászkodás kiépülő rendszeréről kívánunk értekezni, amelynek értékeléséhez azonban szükséges szót ejteni egyes hazai előzményekről és – nemzetközi összehasonlítást alkalmazva – utalni az egyes államokban érvényesülő szervezeti modellekre.

Mindenek előtt arra a kérdésre indokolt választ adni, hogy mi alapozza meg egy jogállamban a közigazgatás feletti bírósági kontroll kiépítésének szükségességét. A vizsgálódást alapvetően két tényező indokolja: egyrészt az a tendencia, hogy korunk nemzetállamainak többsége jogállamként definiálja önmagát, másrészt pedig az a tény, hogy a január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”.<sup>1</sup> A modern értelemben felfogott jogállam a politikai-társadalmi változások folyamatában alakult ki, az államot a jog által korlátozó eszmeként a 18. század végén jelentkezett.<sup>2</sup>

A szakirodalomban uralkodó álláspont szerint a jogállam értéktartalmú alapelemei között a hatalommegosztás, a törvények primátusa, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság követelménye, a jogvédelem biztosítása és az alapjogok alkotmányi garantálása említhető meg.<sup>3</sup> A téma szempontjából négy olyan elem emelhető ki, amelyek megalapozzák a jogállamban a közigazgatási bírászkodás működtetését.

A hatalommegosztás elve abból az aspektusból kívánkozik ide, hogy az egyik hatalmi ág – jelesül a nagyrészt a közigazgatás által megvalósított végrehajtás – tevékenységét egy másik hatalmi ág – az igazságszolgáltatási szervezet – egészíti ki és kontrollálja.<sup>4</sup> A törvények

---

<sup>1</sup> Alaptörvény (B) cikk (1) bek.

<sup>2</sup> Vö. PETRÉTEI József: *Jogállam és hatalommegosztás*. In: Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. PTE ÁJK, Pécs, 1996. 7.

<sup>3</sup> Uo. 11-21.

<sup>4</sup> Ez az elv hatásköri és szervezeti oldalról alapozza meg a közigazgatási bírászkodás kialakítását.

primátusaként megfogalmazott jogállami alkotóelem funkcionális szempontból indokolja ennek a garanciának a kiépítését, hiszen a közigazgatás működése feletti törvényességi ellenőrzés manifesztálódik a jelzett tevékenységben.<sup>5</sup> A jogvédelem biztosítása is kiemelendő a közigazgatási bíráskodás szempontjából, mivel a törvénytől közigazgatási határozat miatt sérelmet szenvedett ügyfelek független, pártatlan bíróság előtt, tisztességes eljárásban kapnak jogorvoslatot. A fentebb írtak alapján megállapítható, hogy egy önmagát jogállamként definiáló nemzetállam nem nélkülözheti a közigazgatás közhatalmi tevékenysége feletti bírói kontrollt realizáló közigazgatási bíráskodás – valamely szervezeti rend szerinti – kiépítését, így az Alaptörvény indokoltan szabályozza a témakört.

#### Alaptörvényi szabályozás és az előzmények

A korabeli – a szakirodalom jeles képviselői által (is) kifogásoltan – szűkszavú szabályozással ellentétben, amely csupán (túlottan) általánosan megfogalmazott hatásköri szabály által érintette a vizsgált jogintézményt, az Alaptörvény megfogalmazása szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.<sup>6</sup> Ezen túlmenően rögzíti az elfogadott normaszöveg, miszerint „az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők”.<sup>7</sup>

A kissé ugyancsak nagyvonalúan megfogalmazott alaptörvényi reguláció alapvetően két vonatkozásban tartalmaz rendelkezést a közigazgatási bíróságok tekintetében. Az idézett szakasz (2) bekezdése a hatáskör körülírására vállalkozik, amely alapján három megközelítésben jutnak szerepkörhöz a felállítandó (?) közigazgatási bíróságok: egyrészt a közigazgatási határozatok törvényességi szempontú felülvizsgálata, másrészt az önkormányzati rendeletek jogszabályba ütközésének vizsgálata, harmadrészt pedig a helyi önkormányzatok jogszabályon alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén. Ezek elemzésére a törvényi szintű szabályozással összefüggésben később kitérek.

A vizsgált normaszöveg (4) bekezdése pedig szervezeti szempontból kívánja kijelölni – e sorok szerzőjének álláspontja szerint kevés sikerrel – a közigazgatási bíróságok helyét a bírósági szervezetben. Az Alaptörvény szóhasználata a közigazgatási és a munkaügyi jogviták elbírálása tekintetében utal a különbíróságok létesítésének lehetőségére. Ezt részletezendő kiemelésre érdemes azonban a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény indokolása, amely szerint a jogalkotó – a járási szinten létrehozandó „közigazgatási és munkaügyi bíróságok” által – a bírósági szervezetrendszeren belül különbíróságként kívánja létrehozni a közigazgatási bíróságokat a rendes bírósági szervezetbe tagozódva. Ezzel összefüggésben csupán utalni kívánunk arra, hogy a „különbírósági” jogállás fogalmi eleme éppen az a sajátosság, hogy az érintett bírói fórum nem épül be a rendes bírói szervezetbe, hanem attól elkülönült keretek között működik, így ebben a tekintetben a jogalkotói indokolás első fordulatával ellentétben nem épül ki „valódi” különbírósági rendszer.<sup>8</sup>

Magyarországon a kiegyezés után kezdett kialakulni a közigazgatási bíráskodás, szervezeti elhelyezkedése az államszervezetben azonban permanens változásban van napjainkban is. Először a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk fogalmazta meg

<sup>5</sup> Ehhez szorosan kapcsolódik a – korábban külön említett – jogalkalmazás törvényessége, amely a közigazgatás hatósági jogalkalmazása során hivatott a törvényességet biztosítani.

<sup>6</sup> Alaptörvény 25. cikk (2) bek.

<sup>7</sup> Alaptörvény 25. cikk (4) bek.

<sup>8</sup> A szabályozás részletes kritikájára a későbbiekben még kitérek.

alapelvi szinten az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztásának szükségszerűségét, az alapelvek által biztosított garanciarendszeren kívül rekedt azonban a közigazgatási jogviták sokasága, amelyekre nem vonatkoztak az igazságszolgáltatás területén érvényesülő princípiumok. A közigazgatási bíráskodás szervezeti keretei után kezdtek kiépülni Magyarországon.<sup>9</sup> Az 1883. évi XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságot hozta létre, amely azokat a közigazgatási határozatok ellen benyújtott fellebbezéseket bírálta el, amelyek bizonyos adó- és illetékügyeket érintettek. A folyamat befejezéséért 1896-ban jött létre a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, amely végérvényesen döntött a jogszabályban felsorolt közigazgatási jogviták felett.<sup>10</sup> Ezzel a közigazgatási határozatok törvényességének utólagos kontrollja kikerült a közigazgatás szervezetrendszeréből és azt pártatlan, független bíróság hatáskörébe utalta a jogalkotó.<sup>11</sup>

Az első világháború után fennmaradt a kiegyezés után kialakított önálló közigazgatási bírósági struktúra, amelynek a köztársasági alkotmány nagyobb szerepet szánt, ez azonban nem vált valóra, hiszen az 1949. évi II. törvény véglegesen megszüntette a Közigazgatási Bíróságot.

Az 1957. évi IV. törvény visszaállította a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát<sup>12</sup> öt ügycsoport esetében és szervezetenként a rendes bírósági szervezetben helyezte el a közigazgatási ügyekben (is) eljáró bíróságokat.<sup>13</sup> A nyolcvanas évekre erősödött az igény a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiszélesítésére, amelynek eredményeként az 1981. évi I. törvény által lehetővé vált az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintő határozatok felülvizsgálata is, azt viszont, hogy mi minősül ilyen döntésnek, egy minisztertanácsi (MT) rendelet határozta meg.<sup>14</sup>

A nyolcvanas évek végén végbement a rendszerváltozás, ami mindenekelőtt az Alkotmány módosításával járt. Az Alkotmány alapelveinek – a jogállamiság, a szuverenitás, a demokrácia és a piacgazdaság elvének<sup>15</sup> – az alaptörvény szelleméből és ezáltal az egész jogrendszerből kiérvezhetőnek és kiolvashatónak kell lennie. Ezen belül a jogállamiság magában foglalja az államszervezet működésének a jogszabályoknak történő alávetését. Ebből adódik, hogy a jogállami forradalom egyik legfontosabb eredménye – ami a módosított alkotmányba is bekerült<sup>16</sup> – a közigazgatás működése feletti törvényességi kontroll intézményesítése.<sup>17</sup> A szabályozás megkövetelte tehát a jogalkotótól az akkor (már) hatályos Alkotmány-szövegnek megfelelő törvényi szabályozás megalkotását, amelyet az Országgyűlés – ideiglenes jelleggel – az 1991. évi XXVI. törvénnyel teljesített, tartós és részletes szabályozás

<sup>9</sup> Vö. STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közöny* 3 (1997) 119-121.

<sup>10</sup> Ide tartoztak többek között a községi, törvényhatósági, vasúti, valamint az adó- és illetékügyekben hozott közigazgatási határozatok.

<sup>11</sup> Miután a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartoztak a törvényhatósági és a képviselőházi ügyek is, gyakran aposztrofálta a jogirodalom „alkotmánybíróságnak” a grémiumot.

<sup>12</sup> Ennek az időszaknak a szabályozásával összefüggésben lásd bővebben MARTONYI János: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1960. és TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988.

<sup>13</sup> Az Et. mellett egyéb jogszabályok más ügyekben is lehetővé teheték a bírósági felülvizsgálatot, kivételt képeztek azonban azok az esetek, ahol a határozatok az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintették.

<sup>14</sup> Az Alkotmánybíróság első közigazgatási bíráskodást érintő határozata is ezzel foglalkozott.

<sup>15</sup> Lásd. bővebben: PETRÉTEI József: *Magyar Alkotmányjog I.*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002. 83-112.

<sup>16</sup> Alk. 50. § (2) bek.

<sup>17</sup> Az 1989. évi XXI. törvény tette korlátozás nélkülivé a felülvizsgálatot annak kimondásával, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

azonban, amelyet az Alkotmánybíróság elvárt a jogalkotótól, nem született meg a következő két évtizedben sem.<sup>18</sup>

Megjegyzendő, hogy a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat hatályos eljárásjogunkban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) tartalmazza, amely az önálló közigazgatási bírászkodás kialakítása szempontjából kifogásolható.<sup>19</sup> A fenti történeti áttekintés összefoglalásaként elmondható, hogy hosszú utat járt be a közigazgatási bírászkodás hazánkban a kiegyezéstől napjainkig, de – az elmúlt húsz évben – csupán az út feléig jutott el. A kiegyezés utáni önálló, szervezetileg is elkülönült teljes hatáskörű Közigazgatási Bíróságtól – a korlátozott hatáskörű, majd elsorvasztott grémiumon keresztül – e hatáskörében teljes körű, de szervezetileg a rendes bírósági rendszerbe integrált közigazgatási bírászkodásig jutott el a magyar közjogi berendezkedés. A vázolt előzmények után kiemelendő, hogy a közigazgatási bírászkodás (új) rendszerének kiépítésével összefüggésben három kérdéskör vetődik (vetődhet) fel, nevezetesen a szervezet, a hatáskör és az eljárás szabályozásának alapkérdései. Tekintettel arra, hogy a vázolt témakör teljes körű tárgyalása meghaladná e tanulmány kereteit, a továbbiakban csupán a hatásköri és szervezeti kérdésekre koncentrálunk.

A közigazgatási bírászkodás szervezeti alapkérdései

A közigazgatási bírászkodás szervezeti kiépítése tekintetében négy modell alakult ki az egyes európai államokban.<sup>20</sup> A közigazgatástól és a rendes bírósági szervezettől egyaránt különálló fórumot jelentő francia modell mellett, Németországban és Ausztriában kialakult a közigazgatási különbírósági struktúra, valamint az ún. angolszász szervezeti megoldás is, amelynek keretében a rendes bíróságok hatáskörét képezi a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata. Szükséges már itt megjegyezni, hogy léteznek olyan államok is, amelyek az említett három szervezeti megoldás egyes alkotóelemeit vegyítve alkalmazzák. Eme államok az ún. vegyes szervezeti modellt építették ki, amelyekben a közigazgatási bírászkodást ellátó szervként közigazgatási különbíróságok, a rendes bíróságok és egyéb szervek egyaránt eljárnak.<sup>21</sup> A közigazgatási bírászkodással foglalkozó szakirodalmi képviselők az elmúlt húsz évben több szervezeti modell mellett is állást foglaltak, többségük azonban – a történelmi sajátosságok és a kontinentális államokban alkalmazott akceptálható megoldások alapján – a közigazgatási különbíróság kiépítése mellett „tört lándzsát”.<sup>22</sup>

Megállapítható, hogy a jogalkotónak két kérdést kell eldöntenie, amikor a közigazgatási bírászkodás szervezeti rendszerét kívánja kiépíteni: egyrészt állást kell foglalni a szervezeti elhelyezkedésről, másrészt pedig a bírói fórum egy- vagy többfokú jellegéről.

A szervezeti elhelyezkedéssel összefüggésben igazából két megoldás közül választhat a jogalkotó. A rendes bírósági szervezetbe integrált felülvizsgálat mellett alapvető érveként fogalmazható meg a jogegyenlőség eszméje, miszerint az igazságszolgáltatás minden polgár vonatkozásában ugyanazon bírói fórumtól származzon. Ezzel a megoldással összefüggés-

<sup>18</sup> A fenti törvény értelmében általánossá vált az államigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálata. A törvény részletes kritikájával összefüggésben lásd egyebek mellett TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog* 9 (1993) 543.

<sup>19</sup> Kívánatos az volna, ha a közigazgatási eljárási törvény tartalmazná a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó teljes joganyagot.

<sup>20</sup> A szervezeti modellek részletes ismertetéséről lásd: TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bírászkodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás* 5 (1991) 408-425.

<sup>21</sup> Egyebek mellett Belgiumban és Olaszországban érvényesül ez a megoldás.

<sup>22</sup> A teljesség igénye nélkül LOMNICI Zoltán, PATYI András, TRÓCSÁNYI László és KILÉNYI Géza a különbírósági szervezetet, míg – mások mellett – GÁTOS György és PETRIK Ferenc a rendes bírói szervezetbe integrált rendszert tartotta kívánatos fejlődési iránynak.

ben azonban ellenérv lehet az a tény, hogy a közigazgatási bírói lét a rendes bírakétól eltérő szakképzettséget igényel, így – ahogy Csiky Kálmán fogalmaz – „a törvényhozások túlnyomó többsége a külön közigazgatási bíróságok szervezését valósította meg”.<sup>23</sup>

A másik kardinális kérdés, hogy csak egyfokú – központi szinten szervezett – fórum kerüljön kiépítésre avagy többfokú struktúrában nyilvánuljon meg a közigazgatási bíraskodás. A többfokú rendszer mellett felhozható, hogy ebben az esetben már közép (vagy alap) szinten orvosolhatók az esetleges közigazgatási jogsértések, kevésbé leterhelt továbbá a magasabb szinten kiépített – jogorvoslati jellegű – közigazgatási bírói fórum.

A dicső múlt: Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság

A fentebb érintett elméleti alapkérdések után érdemes megvizsgálni a kiegyezés után kiépült struktúráját, alapvető jellegzetességeit annak nem titkolt szándékával, hogy a múltban már prosperált modell alapján muníciót kapjanak napjaink törvényhozói.

A 1896. évi XXVI. törvénycikk által „életre hívott” Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság abban a tekintetben követte a korabeli európai megoldást, hogy különbírói szervezeti felépítésben építette ki a közigazgatás feletti bírói kontroll rendszerét. Hiányosságaként fogalmazható meg azonban, hogy – mivel viszonylag kevés idő állt rendelkezésre – csupán egyfokú fórumként épült ki a bíróság.<sup>24</sup> Ez azt jelentette, hogy a Kúriával egy szinten került felállításra a közigazgatási „legfelsőbb bíróság”, amely ebből fakadóan „első és végső” döntést hozott az érintett közigazgatási jogvitákban.<sup>25</sup>

Sajátos volt a bíróság összetétele, hiszen – a korabeli rendszerben – a bíróság elnöke azonos jogállást élvezett a Kúria elnökével, a bírák tekintetében pedig az az elv érvényesült, miszerint a bírák fele a felsőbírói bírák közül, míg másik fele közigazgatási szakemberek közül került ki.<sup>26</sup> Már itt indokolt utalni arra a sajátosságra, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bírói kar – összetétele nyomán – egyesítette a felsőbírói munkához szükséges bírói gyakorlatot, valamint az elbírálendő összetett közigazgatási jogviták megoldásához szintén elengedhetetlen közigazgatási szakmai ismereteket. Kiemelendő továbbá az is, hogy valódi különbíróisággént működött a vizsgált testület, hiszen saját „legfelső” bírói fórum végezte a közigazgatási bíraskodást, az nem tagozódott be a rendes bírósági struktúrába.

A kiépülő bírósági szervezet értékelése

Korábban utaltunk rá, hogy az Alaptörvény csupán alapvető szervezeti és hatásköri vonatkozásban érinti a bírósági szervezetet, a részletszabályokat sarkalatos törvényre bízta az alkotmányozó. Ennek érdekében fogadta el az Országgyűlés a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (a továbbiakban: Bszi.). A tételes jogi szabályozás négy szintű bírói struktúráját épít ki: alapszinten járásbíróiságok, valamint – „különbíróisággént” – közigazgatási és munkaügyi bíróságok szerveződnek, a rendszer második szintjén törvényszékek jönnek létre, majd az ítélőtáblák képezik a bírósági szervezet következő szintjét, amelynek élén a Kúria áll. Az alábbiakban a struktúra releváns pontjait érintjük.

A Bszi. a közigazgatási és munkaügyi bíróságokkal összefüggésben rögzíti, hogy ezek a bírói fórumok ellátják a közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálatát, elbírálják a munkavégzésre irányuló jogviszonyokból eredő jogvitákat, valamint a jogszabály által

<sup>23</sup> Vö. CSIKY Kálmán: *Magyar közigazgatási jog*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1899. 75.

<sup>24</sup> Uo. 76.

<sup>25</sup> Arra tekintettel, hogy nem jöttek létre alsó szinten bírói fórumok, nem volt lehetőség a meghozott döntések megtámadására.

<sup>26</sup> Olyanok kerülhettek be ebben a tekintetben a bírói karba, akik legalább öt évet töltöttek el a közigazgatásban és ebből legalább három évig vezető beosztásban tevékenykedtek.

a hatáskörébe utalt egyéb ügyeket.<sup>27</sup> A törvény indokolása abban kívánja a közös szervezeti rendben kiépítendő bírói fórum létjogosultságát alátámasztani, hogy a munkaügyi bíróságokon eddig is sor került közigazgatási per lefolytatására (nevezetesen a társadalombiztosítási határozatok bírói felülvizsgálatakor). Ezzel összefüggésben csak utalunk arra, hogy a társadalombiztosítás által kibocsátott döntések éppúgy közigazgatási határozatnak minősülnek, mint például a jegyző építéshatósági engedélyei, így azok kiemelése inkább volt átgondolatlan szabályozásnak minősíthető, mint a munkaügyi ítélezés és a közigazgatási bírászkodás szervezeti integrációjának „vegytiszta” kikristályosodása. Lehetett azonban más oka is annak, hogy a jogalkotó a jelzett szervezeti megoldás mellett döntött. A szakirodalom 1991 óta többször is állást foglalt amellett, hogy szervezetiileg önálló közigazgatási különbíró-ságok jöjjenek létre. Az elgondolás ellenzői legtöbbször a bírói hatalom egységének princípiumát hozták fel ellenérvként, amellyel összefüggésben már többször megfogalmazódott, hogy miközben „korábban szentnek és sérthetetlennek vélt elvek egész sora tűnt el a történelem süllyesztőjében, miért kivétel ez alól a bírósági szervezet egységének elve?”<sup>28</sup> Kétségtelen tény, hogy a vázolt alapelv sérelme nem zárta ki a munkaügyi bíróságok kiépítését, amelyek azonban szintén különálló szervezeti rendben működtek a korábbi szabályozás szerint is, csupán magasabb szinten integrálódtak be a rendes bírósági szervezetbe. Eme kissé hosszúra nyúlt „mellékvágányra” azért volt szükség, hogy világos legyen: az önálló közigazgatási bíróságok kiépítése tekintetében a munkaügyi bíróságokkal párhuzamos vonó szerzők csupán arra kívántak rámutatni, hogy a bírósági szervezet egységének elve nem feltétlenül kell, hogy gátja legyen a közigazgatási különbíró-ságok kiépítésének, véletlenül sem a közös szervezeti rendben történő kiépítést törekedtek elméletileg megalapozni.

A szabályozás szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon hozott elsőfokú határozatokat a törvényszékek előtt lehet megtámadni. Ezen a ponton a „különbíró-sági” struktúra megszűnik és a bírói fórum betagozódik a rendes bíróságok rendszerébe. A közigazgatási bírászkodás szervezeti önállóságát kívánja a jogalkotó biztosítani a közigazgatási és munkaügyi kollégiumok megalakításával. Ez a grémium alkalmas lehetne arra, hogy – a szakirodalom által korábban felvetett álláspontnak megfelelően – szakmai keretet adjon a csak közigazgatási ügyszakban foglalkoztatott bírácoknak annak érdekében, hogy a közigazgatási ítélezésre hivatott bírácoktól elvárható (közigazgatási) tapasztalat kialakulásának garanciái „kifejlődhessenek”.<sup>29</sup> A világos elgondolással azonban némileg ellentétben áll a Bszi. indokolása, amely lehetővé teszi, hogy a törvényszékeken működő közigazgatási és munkaügyi kollégiumok összevontan működjenek, a Kúrián működő testületek tekintetében pedig – általános érvennyel – jelenik meg a szabályozásban, hogy azok összevontan működnek. Csupán az ítéletábrla területén működő közigazgatási bírácokat tömörítő szakmai fórum, a regionális kollégium esetén szól önálló szervezetről a törvény, megjegyzendő azonban, hogy ezen a szinten nem működik olyan bírói fórum, amely eljárna közigazgatási perekben. Mindezek összegzéseként tehát megállapítható, hogy nem valósul meg szervezeti különállás a közigazgatási bíróságok tekintetében, az a tény pedig, hogy a munkaügyi és közigazgatási kollégiumok a polgári (gazdasági) kollégiumokkal összevonva is működtethetők (kiemelések a Bszi. indokolásából), a korábban kinyilatkoztatott szervezeti és működési különállást relatívvá teszi.

Csupán a Kúria szintjén jelenik meg – önálló „szervezeti egységként” – az önkormányzati tanács, amely azonban csupán az Alaptörvény által a közigazgatási bíróságok hatáskör-

<sup>27</sup> Bszi. 19. § (1) bek.

<sup>28</sup> Vö. KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás. *Jogtudományi Közlemény* 5-6 (1991) 115.

<sup>29</sup> Ezzel összefüggésben lásd egyebek mellett LOMNÍCI Zoltán: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében. *Magyar Közigazgatás* 4 (2000) 197.

rébe utalt két eljárástípus (közelebről a jogszabálysértő önkormányzati rendelet megsemmisítése és a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása) esetén folytat le eljárást, így a különbíróági jelleg erősítésére a vázoltak alapján kevésbé alkalmas.

A közigazgatási bíráskodás hatásköri alapkérdései

A közigazgatási bíróságok hatáskörével összefüggésben három kérdés vetődik fel, ezek határozzák meg, hogy valamely államban milyen széles körben érvényesül a közigazgatási bíráskodás. Tisztázandó ennek keretében a hatáskör szabályozásának a módszere, a közigazgatási döntések feletti bírói kontrollt gyakorló szervek hatáskörének terjedelme, valamint a bírósági felülvizsgálati jogkör.

A közigazgatási bíróságok hatáskörének meghatározása tekintetében alapvetően három megoldás közül választhat a jogalkotó. Lehetséges a generális clausula deklarálása, a pozitív taxációval történő meghatározás, valamint a generális clausula és a negatív enumeráció egyidejű alkalmazása. A generális clausulát alkalmazó államokban valamennyi hatósági aktus tekintetében lehetővé válik a bírói felülvizsgálat, ezek az államok lényegében teljes körűen biztosítják a közigazgatási bíráskodást.<sup>30</sup> Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy eme szabályozási mód nyújtja a legteljesebb védelmet, hiszen valamennyi, a közigazgatás közhatalmi tevékenységével összefüggésben felmerülő jogsértő aktus vonatkozásában lehetővé válik a bírói kontroll. Nem véletlen tehát, hogy a tekintélyuralmi rendszert demokratikus, pluralista berendezkedésre „váltó” államok – így többek között Görögország és Spanyolország – ezt a módszert építette ki.<sup>31</sup>

Egyes államok szintén lehetővé teszik az általános deklaráció szintjén a közigazgatás feletti bírói kontrollt, egyes ügycsoportok tekintetében azonban a bírói út igénybevételét kizárják.<sup>32</sup> Megjegyzendő, hogy – a történeti részben érintett kevésbé „dicső” előzményeket követően – a rendszerváltás után ez a módszer került alkalmazásra hazánkban is, így az elmúlt két évtizedben, ugyan a tervezettekhez képest lényegesen szűkebb körben, ez a korlátozást kifejezésre juttató rendszer érvényesült az egyes bírósági határozatok bírói kontrolljával összefüggésben.<sup>33</sup>

Számos állam jogrendszere pedig azt a megoldást választotta, hogy pozitív taxációt alkalmazva lényegében felsorolja azokat a közigazgatási döntéseket, amelyekkel szemben lehetővé teszi a felülvizsgálatot. Ez különösen a volt szocialista államok szabályozásában volt megfigyelhető. Ennek a módszernek az alkalmazásával összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt kiemelendő, hogy eme koncepciót megvalósító államok esetében is lehetőség (és szükség) van arra, hogy a pozitív felsorolást a jogalkotó folyamatosan bővítse. Ez már csak azért is elengedhetetlen, mert a közigazgatás nem maradhat változatlan az őt körül vevő körülmények változása mellett.<sup>34</sup> Mivel a közigazgatás által ellátandó feladatok mennyisége, minősége és ellátásának módja folyamatosan változik, a közigazgatás feletti bírói kontrollnak is követnie kell a permanens módon szaporodó közhatalmi fellépéseket.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Egyebek mellett Franciaországban, Belgiumban és Olaszországban érvényesül ez a rendszer.

<sup>31</sup> Vö. TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 118.

<sup>32</sup> Ilyen megoldás érvényesül például Bulgáriában.

<sup>33</sup> Egyebek mellett a lőfegyver gyártásáról és alkalmazásáról rendelkező, az államhatár rendjének védelmével összefüggésben hozott, valamint a polgári védelmi szolgálat ellátására kötelező határozatok esetében nem nyílt lehetőség a bírói felülvizsgálatra.

<sup>34</sup> Vö. ÁDÁM Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás* 12 (1996) 710.

<sup>35</sup> Fontos megjegyezni, hogy Lengyelországban már 1980-ban igen széles körben került sor pozitív felsorolást alkalmazva a közigazgatási bíróságok hatáskörének körlírására, amelynek eredményeképpen a közigazgatási határo-

Másrészt rögzíteni érdemes, hogy a jogalkalmazók és különösen az ügyfelek számára nehezen követhető és így a jobbiztonság elvét nem teljes mértékben tükrözni képes az olyan reguláció, amelyben nem kiszámítható, hogy éppen mely közigazgatási aktusokkal szemben van helye bírói kontrollnak. Kívánatosnak tehát a lehető legszélesebb körben biztosított, törvényi szinten megfogalmazott taxációval realizált hatásköri szabályozás tekinthető.

A másik tisztázandó kérdés, hogy milyen típusú közigazgatási döntések vonatkozásában adja meg a jogalkotó a bíróság előtti megtámadás lehetőségét? Ennek a témakörnek és a hozzá kapcsolódó jogirodalmi álláspontoknak az összegzése önmagában érdemes lenne egy hasonló terjedelmű tanulmányra, így csupán jelezzük, hogy egyes szerzők arra az álláspontra helyezkednek, miszerint csupán a (közigazgatási) hatósági határozatok felülvizsgálatára nyílik lehetőség a közigazgatási bíróságok által, míg mások a szélesebb körű kontrollt lehetővé tevő „közjogi bíraskodás” kiépítése mellett érvelnek, ezáltal minél több, a közigazgatás által kibocsátott aktusra kiterjesztenék a jogintézményt.<sup>36</sup>

Eldöntendő végezetül az is, hogy a felülvizsgálatot végző bírói fórum milyen eszközökkel rendelkezzen, mit tegyen a jogsértőnek ítélt közigazgatási határozattal. Ezzel összefüggésben két alapvető érdek között kell a jogi szabályozásnak az egyensúlyt megteremteni. Alapvető jogállami követelmény, hogy a közigazgatási bíróságok ne vegyék át a közigazgatási szervek hatáskörét, így a közigazgatási bíróságok általában csupán a jogsértő közigazgatási határozat megsemmisítésére legyenek hivatottak, annak megváltoztatása ne képezze hatáskörüket. Az ügyfeleknek ezzel szemben ahhoz fűződik méltányolható érdekük, hogy az adott ügyben minél előbb szülessen jogi szempontból hibátlan döntés, így abban érdekeltek, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok az ügy érdekében (is) dönthessenek. Ebből a szempontból célszerűbb, ha a bíróságok nem csupán kasszatórikus, hanem reformatórius jogkörrel (is) rendelkeznek.<sup>37</sup>

Megállapítható, hogy ez egyes európai államokban elsődlegesen a kasszatórikus jogkör a domináns és a reformáció csupán meghatározott esetköröknél engedélyezett, viszonylag vegyes képet mutatnak azonban a különböző nemzetállamok abban a vonatkozásban, hogy milyen döntési jogkört telepít a jogalkotó a közigazgatási bíróságokhoz. Belgiumban például okáért a rendes bíróságok hatásköre csupán az aktus semmisségének konstatálására terjed ki, magát a határozatot azonban nem semmisíthetik meg, hatályon kívül helyezési jogköre csupán az Államtanácsnak van.<sup>38</sup> Ezzel szemben Németországban és Ausztriában reformatórius és kasszatórius jogkörrel is rendelkeznek a közigazgatási bíróságok, az osztrák szabályozás szerint lehetőség van még arra is, hogy a „közigazgatás hallgatása” esetén érdemben döntsenek a hatóságok helyett. Kiemelendő, hogy az angolszász államokra az a megoldás jellemző, hogy a bíróságok hatásköre általában nem terjed ki a határozatok megsemmisítésére, csupán a jogsértő jelleg deklarálására, a kelet-közép-európai országokban pedig csupán az aktusok megsemmisítése tartozik a hatáskörükbe.<sup>39</sup>

---

zatok közel kilencven százaléká megtámadható volt. Ezzel összefüggésben lásd Klaus-Jürgen KUSS: Die Rechtsprechung des polischen Hauptverwaltungsgerichtes. *Osteuroparecht* 3 (1987) 202-213.

<sup>36</sup> Ezzel összefüggésben lásd egyebek mellett ÁDÁM Antal: A közjogi bíraskodás és az alkotmányreform. *Jogtudományi Közlemény* 10 (1996) 395-397., valamint KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíraskodás. *Jogtudományi Közlemény* 9 (1991) 116. című tanulmányokban írtakat.

<sup>37</sup> Vö. MARTONYI, 1960. 45-50., valamint TOLDI, 1988. 64-68.

<sup>38</sup> Vö. Maurice-André FLAMMER: Pour un contrôle juridictionnel plus efficace de l'administration. *Journal des Tribunaux* (1972) 420-423.

<sup>39</sup> Szükséges kiemelni, hogy egyes volt szocialista államok rugalmasabb szabályozást alakítottak ki, így Bulgáriában lehetőség nyílt a hatályon kívül helyezés mellett az érdemi döntéshozatalra is. Erről lásd bővebben KÍNO LAZAROV: Notice sur la procédure administrative. *Druid bulgare* 7 (1984) 41-51.

A vázoltak alapján látható, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok felülvizsgálatai jogköre változatos képet mutat nemzetközi összehasonlításban, alapvető jellemzője a kasszációs jogkör általános érvényű biztosítása a reformatórius jogkör kivételes alkalmazása mellett, a részletszabályok tekintetében azonban már kimutathatók eltérések.

Múlt és jövő: A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság és a Bszi. hatásköri szabályai  
Az 1896-ban kiépült szabályozás a bíróság hatáskörébe tartozó ügytípusok taxatív felsorolásával írta körül az intézmény hatáskörét. Ezzel összefüggésben két megjegyzést teszünk: egyrészt fontos rögzíteni, hogy viszonylag széles körben tette lehetővé<sup>40</sup> a különböző közigazgatási határozatokkal szemben a bírói felülvizsgálatot, másrészt pedig a jogalkotó lehetőséget biztosított arra, hogy miniszteri rendelet bővítse a felülbíráható közigazgatási határozatok körét. Összességében tehát a közigazgatási „jogviták” elbírálása tartozott a bíróság hatáskörébe, ami lényegében minden olyan aktus bírói kontrollját jelentette, amelyek vonatkozásában közigazgatási jog alkalmazásával összefüggésben „vita” merült fel az ügyfél és a közigazgatási szerv között. A szóhasználatból következően nem csupán a közigazgatási hatósági ügyekben keletkezett döntések, hanem valamennyi, közigazgatási eljárás során kibocsátott határozat bírói kontroll alá volt vonható.

A Bszi. által meghatározott regulációval összefüggésben – a korábban kifejtettekre tekintettel – alapvetően három aspektus vizsgálandó: a szabályozás módszere, a hatáskör terjedelme, valamint a felülvizsgálatai jogkör terjedelme.<sup>41</sup> A hatáskör szabályozásának módszerét general clausula alkalmazásával oldja meg a jogalkotó, hiszen a törvény rögzíti, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el a közigazgatási határozatok felülvizsgálata iránti ügyekben.<sup>42</sup> Ebből két következtetés vonható le: egyrészt kiolvasható, hogy nem szab a jogalkotó korlátot a közigazgatási bíráskodás elé, elvileg minden ügyben született határozat felülvizsgálat alá hajtható, másrészt pedig nem csupán a közigazgatási hatósági eljárás során született döntésekre terjed ki a kontroll, elvileg – jogalkotói akarat birtokában – valamennyi közigazgatási eljárásban kibocsátott határozat felülvizsgálata ehhez a bírói fórumhoz lenne telepíthető, ami elmozdulást jelenthetne a közjogi bíráskodás irányába.<sup>43</sup>

A bíróság „általános” hatásköre a közigazgatási határozatokra, míg a Kúrián felállításra kerülő önkormányzati tanács által lefolytatott eljárás megalkotott (jogszabálysértő) önkormányzati rendeletekre, illetve a (törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség megszegésével) meg nem alkotott rendeletekre terjed ki. Itt csupán visszautalunk a korábban mondottakra, közelebbről arra, hogy a Bszi. „közigazgatási határozatokról” szól, ami nem csupán a hatósági döntések felülvizsgálatát foglal(hat)ja magába. Az önkormányzati tanács hatásköri szabályaival összefüggésben – tekintettel a témakör szerteágazó jellegére – felmerülhetnek viszont az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti hatáskörmegosztással kapcsolatosan aggályok, amelyek a nem minden tekintetben következetes és precíz szabályozásból fakadhatnak.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Vö. az 1896. évi XXVI. tc. 22-83. §-aival.

<sup>41</sup> Itt kívánom megjegyezni, hogy a továbbiakban külön teszem vizsgálat tárgyává a Kúrián kialakítandó önkormányzati tanács eljárását, valamint az ún. „általános” közigazgatási bíróság hatásköri szabályait.

<sup>42</sup> Bszi. 19. § (1) bek. a) pont.

<sup>43</sup> Ezt támasztja alá a Bszi 19. § (1) bekezdésének c) pontjában megjelenő felhatalmazás, ami lehetővé teszi, hogy törvény más (közigazgatási) ügyeket is a bíróság hatáskörébe utaljon.

<sup>44</sup> A szabályozás értelmében a helyi rendelet felülvizsgálatát végző bíró az Alkotmánybírósághoz terjeszti az ügyet, ha álláspontja szerint az nem csupán jog-, hanem alkotmányértő. Felvetődik azonban a kérdés, hogy „kiszervezhető-e” az alkotmányossági probléma felismerésének monopóliuma az alkotmánybírák hatásköréből a rendes bírák irányába? Ez esetben előfordulhat, hogy alkotmányértő rendeletet az önkormányzati tanács ítél meg, ha az eljáró bíró nem „érezte” alkotmányellenességet a rendelettel összefüggésben. A problémakör vizsgálatával összefüggés-

Kiemelhető végül, hogy a közigazgatási határozatok felülvizsgálata tekintetében – az ismertett európai megoldásokhoz hasonlóan – a közigazgatási bíróság főszabály szerint a jogsértő döntés megsemmisítésére jogosult, a reformatórius jogkör csak kivételesen alkalmazható. Jelleméből és funkciójából adódóan az önkormányzati tanács jogosult a jogszabálysértő önkormányzati rendelet megsemmisítésére, valamint – amennyiben jogalkotói kötelezettségét mulasztotta el valamely helyi önkormányzat – annak elrendelésére, hogy a képviselő-testület alkossa meg a kifogásolt normát, ennek elmaradása esetén pedig jogosult a bíróság elrendelni, hogy a megyei (fővárosi) kormányhivatal alkossa meg a hiányolt helyi rendeletet az önkormányzat nevében.

#### Következtetések, javaslatok

A fentiekben felvázoltuk a közigazgatási bíráskodás hazai rendszerének átalakításával összefüggésben felmerülő kérdéseket, az alábbiakban pedig néhány következtetés és olyan továbbfejlesztési javaslat megfogalmazására szorítkozunk, amelyek az új struktúrával kapcsolatos „jogalkotói finomhangoláshoz” adhatnak támpontokat.

1. A szervezeti kérdések vonatkozásában utaltunk a szabályozás ama elemének veszélyére, amely lehetővé teszi a közigazgatási és munkaügyi kollégiumok összevonását a gazdasági és polgári ügyekben ítélkező bírákat tömörítő testületekkel. Érintettük, hogy a közigazgatási bíróságokon csak közigazgatási ügyszakban foglalkoztatott bírák alkalmazása lenne kívánatos. Ez megkövetelné a közigazgatási bírakra irányadó speciális kinevezési feltételek meghatározását és ezt követően már lenne létjogosultsága a szervezeti önállósággal (is) rendelkező közigazgatási kollégiumok felállításának.

2. A szervezeti megoldás tekintetében fontos (újra) rámutatni, hogy korszerű megoldás lenne, ha külön közigazgatási és külön munkaügyi bíróságok működnének. Fentebb utaltunk rá, hogy a munkaügyi és a közigazgatási „jogviták” egy szervezetbe „terelése” nem külön alátámasztott, így indokolt lenne a külön szervezeti rend kiépítése ebben a tekintetben (is).

3. A szervezetet érintő javaslatok zárásaként megfontolandó egy önálló Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság (Kúria) kialakítása, amivel valódi különbíróság épülhetne ki. Ahogy a történeti előzményeknél is volt erről szó, ez a megoldás érvényesült egészen 1949-ig és ez képes volt biztosítani a közigazgatási ítélkezés egységességét, lehetőséget teremtett továbbá a közigazgatási bírákkal szemben speciális kinevezési feltételek támasztására.

4. A szervezeti kérdésekhez legalább annyira kapcsolódik, mint az eljáráshoz az a felvétel, hogy szülessen – törvényi szinten – önálló közigazgatási perrendtartás. Ezt a jogalkotói lépést természetesen meg kell előznie a teljesen önálló szervezet kialakításának. Ez két szempontból volna kiemelkedő: egyrészt nem az angolszász modellt – közelebbről a rendes bírósági szervezetbe integrált közigazgatási bíráskodást – sugallná az eljárás Pp. általi szabályozása, másrészt ez a koncepció lehetőséget teremtene arra, hogy speciális eljárási szabályok szülessenek, amelyek a mostanihoz képest jobban idomulnak ennek a processzusnak a specifikumaihoz.

5. A következetes struktúra kialakításának igénye felveti a közjogi jellegű hatáskörök közigazgatási bíróságokhoz koncentrációját. Ahogy korábban már tettem rá utalást az a vélemény folyamatosan „felszínre tör” a szakirodalomban, ennek fényében indokolt lenne – egyebek mellett – a közigazgatás hallgatása miatti, a közigazgatási (közjogi) szerződésekből fakadó jogviták eldöntésére irányuló, a közszolgálatban dolgozók fegyelmi felelősségét érintő, a választási eljárással összefüggő, valamint a szabálysértések miatti eljárásokat a „köz-

---

ben lásd egyebek mellett PATYI András – DARÁK Péter: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. *Alkotmánybírósági Szemle* 2 (2010) 82-89.

igazgatási” bíróságok hatáskörébe utalni, hiszen valamennyi felsorolt ügyben közigazgatási jog alkalmazásával összefüggő jogvitákról van szó.

6. Közelebbi részletezés nélkül jelezni kívánom végül, hogy újragondolandó és pontosításra szorul a közigazgatási bíróságok és az Alkotmánybíróság hatásköreinek egymáshoz való viszonya annak érdekében, hogy ne sérüljön az alkotmányellenesség megítélésének a monopóliuma, a törvénynél alacsonyabb jogforrási szintű normák utólagos kontrolljának közigazgatási bíróságok által történő gyakorlása pedig csökkenthetné az Alkotmánybíróság ügyterhét.

Vitán felüli, hogy a jogalkotó több évtizedes hiányt próbált orvosolni, amikor – a bírósági struktúra újraszervezésének apropóján – rendezte a közigazgatási bírászkodás hazai rendszerét. A tanulmányban kifejtettek meglátásom szerint alátámasztják azt, hogy sok tekintetben előrelépést jelent az új reguláció, vannak azonban olyan tárgykörök, amelyek terén még komoly feladat vár a jogalkotóra. Kérdéses, hogy mikor lesz újra készség és képesség a törvényhozó hatalom oldalán a hiányosságok pótlására, ugyanis a következetes, hézagmentes és korszerű közigazgatási bírászkodás kialakítása – az elfogadott szabályozás alapján – egyelőre még várat magára.

## ANDRÁS BENCSIK

### The Administrative Jurisdiction according to the New Hungarian Constitution

#### (Summary)

The principle of the rule of law includes, among others, the legality of exercising public power. One of the instruments of the legal control over the administration is the court review of the decisions of the administration. Therefore, the author places the administrative jurisdiction in the ideology of the rule of law, and points out the relationship between them.

As a background, the author draws up the history of administrative jurisdiction, including the Hungarian Royal Administrative Court that was established in 1896, and eliminated in 1949, furthermore, the regime introduced by the Et. (Act IV of 1957) and Ae. (Act I of 1981). Then he refers to the constitutional amendment of 1989 and the jurisprudence of the Constitutional Court.

The regulations in force are detailed, and the provisions of the new basic law are analyzed by the paper, and also the division of powers between the Constitutional Court and the Administrative Court, as well as the basic questions regarding the organization and the competence of the administrative courts are examined.

Finally, proposals are made regarding the possible future development, in order to improve the system of administrative jurisdiction.