

PATYI ANDRÁS\*

## Rövid áttekintés a magyar közigazgatási bírászkodás aktuális helyzetéről

### *I. A hetedik alaptörvény-módosítás és különálló közigazgatási bíróságok létrehozására irányuló sikertelen kísérlet*

A közigazgatási bírászkodás a magyar igazságszolgáltatás és a magyar igazságszolgáltatás reformjainak mostohagyereke. Ez a kiemelkedő jelentőségű, alapvető szereppel bíró jogállami alapintézmény volt id. *Martonyi János* tudományos érdeklődésének szeretett középpontja – mondhatni szellemi édesgyermek. Igen, szeretett érdeklődési területe volt, mert nemcsak kutatta, nemcsak elemezte, nemcsak írt róla, hanem nagyon szerette is vagy más szavakkal, szenvedéllyel viseltetett iránta. Ezt nem lehet nem észrevenni, elég csak néhány oldalt elolvasni ide vonatkozó alapmunkáiból. Annak ellenére, hogy jelentős részben olyan időben gondozta ezt a témát (1949 után), amikor a közigazgatás, államigazgatás fölötti bírói kontroll, a maga igazi jogállami valójában és erejében nem volt megvalósítható. Egy látszatintézmény volt, egy szinte lényegtelen államigazgatási eljárásjogi jogorvoslati eszköz, viszont sajnálatos módon az eljárásjogi alapjellemezői is ebben a korban rögzültek, hosszú időre meghatározva a karakterét, hiszen ekkor került a Polgári Perrendtartás speciális perekről szóló fejezetei közé és ekkor alakultak ki polgári eljárásjogi alapjai. *Martonyi János* legfőbb tanításának – röviden összefoglalható – lényege a közigazgatási bírászkodást illetően az, hogy az mindig a szervezet, a (három értelemben is felfogható) hatáskör és az eljárás (a per) komplex és egymásra mutató elemzése útján vizsgálható csak. Mindezt kiegészíti az alkotmányos háttér, az alkotmányos alapok vizsgálata. A magyar közigazgatási bírászkodás múltjának és változásainak átfogó bemutatását egy 2019-ben megjelent művemben próbáltam meg elvégezni. Az a munka a különálló (részben önálló) közigazgatási perrendtartás (2017. évi I. törvény, a Kp.) megalkotásáig, illetve a közigazgatási különbírói rendszer kialakítása lehetőségének megjelenéséig jutott időben.<sup>1</sup> Ebben

\* Alkotmánybíró, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem.

<sup>1</sup> A közigazgatási bírászkodás magyarországi helyzetéről, alkotmányos háttéréről és kihívásairól a szerző alábbi műveiben igyekezett képet adni: PATYI ANDRÁS: *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története*. Dialóg Campus. Budapest, 2019.; PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei*. Logod Bt. Budapest, 2002.; PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási bírászkodás alkotmányos háttérének eredete és jelentése*. In: Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*.

a rövid tanulmányban a hetedik alaptörvény-módosítás és a különálló közigazgatási bírósági rendszerről szóló törvények és ezzel a rendszer egésze végre nem hajtásának néhány mozzanatát és a mai közigazgatási bíraskodásra gyakorolt hatását tekintem át.

A Kp. 2018. január 1-jei hatálybalépését követően néhány hónappal *alkotmányi szintű szabályozási áttörés* következett be a közigazgatási bíraskodást illetően, az Alaptörvény hetedik módosításával.<sup>2</sup> A közigazgatási bíraskodás, akár a közigazgatás jog alá rendelkezésnek jogállami követelménye, akár a bírói hatalom terjedelme, vagy akár a jogalanyok védelme (a jogvédelmi funkció) felől közelítjük meg, fő elemeit illetően mindenképpen az alkotmányba való, az alkotmányra tartozó szabályozási kérdés, amint erre nemcsak a jogtudomány, hanem a Velencei Bizottság is rámutatott.<sup>3</sup> A 2018. június 28-i módosítás 7. cikkébe foglalt, a külön közigazgatási bírósági szervezetről szóló törvény hatálybalépésétől függő hatállyal elfogadott alaptörvényi szabályok „A bíróság” fejezetben a 25. cikkben rögzítették, hogy Magyarországon kétféle bíróság van (lesz), a rendes és a közigazgatási bíróság. Mindkét típusú bíróság igazságszolgáltatási tevékenységet lát (majd) el [(1) bekezdés]. Miközben majd 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 (tulajdonnévként nagy kezdőbetűkkel írt) Közigazgatási Felsőbíróság (lesz majd), amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(3) bekezdés].

A 2018-ban kihirdetett és általános időbeli hatállyal rendelkező *új alaptörvényi szabályok* alkalmazása azonban nem történt, nem történhetett meg rögtön. Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseinek ugyanekkor beiktatott 27. pontja<sup>4</sup> sajátos módon a hetedik módosítás előtti alkotmányszöveget átmeneti szabályozásként hatályban tartotta. A közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény *hatálybalépéséig* a bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben, a közigazgatási határozatok törvényességéről és az önkormányzati rendelet más

Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2010. 653-670. pp.; PATYI ANDRÁS: *Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíraskodás körében*. In: Hack Péter et al. (szerk.): Gályapadból laboratóriumot: tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 307-316. pp.

<sup>2</sup> Az, hogy a közigazgatási bíraskodás rendszerének alapelemeit az alkotmányos szabályok között kell rögzíteni, régi alaptétele a magyar közigazgatási jogtudománynak, ahogyan az is, hogy önmagukban a közigazgatási bíraskodás rendszerlemei nem feltétlenül adnak minden kérdésre választ, hiszen „az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának mikénti megvalósulása és hatásosságának mértéke az állam jogrendszerében érvényre jutó általános elvek függvénye.” MARTONYI JÁNOS: *Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1960. 7. p.

<sup>3</sup> „[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 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban, ABK 2019/21. 1168. p. [100]. L. pl. PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda*. In: Varga Zs. András – Fröhlich Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem: a közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. Budapest, 2011. 33-55. pp.; PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási bíraskodás – a (2) bekezdés magyarázata*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kötet. Századvég. Budapest, 2009. 50. §, 32-111. margószám, 1756-1787. pp.

<sup>4</sup> A 27. pontot az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Az átmeneti szabályok (28. pont)<sup>5</sup> rendelkeztek továbbá a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróságok igazgatásának központi feladatairól, azok felügyeletéről és az ezt végző szervekről. A hetedik módosítással az Alaptörvény zártta és következetessé tette volna a közigazgatási bírászkodás szabályozását. Egyrészt mert előre vetítette, alkotmányi szinten tételezte a szervezeten teljesen önálló közigazgatási bíróságokat, köztük a Felsőbíróságot is, másrészt mert egyszerre nyitotta volna meg a jövő közigazgatási bírászkodása előtt az utat, és fejezhetne volna be a múlt, lassan 140 esztendeje befejezetlen munkáját, hiszen a Pénzügyi közigazgatási bíróság 1883. évi XLIII. törvénnyel történt létesítése óta nem fejeződött be a különbírósági rendszer felépítése, az alsó fokú bíróságokkal való kiegészítése.<sup>6</sup> Mindez csak akkor történhetett volna meg, ha a már említett módon el nem halasztják az önálló közigazgatási bírósági szervezeti törvény hatályba léptetését.

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt (Kbt.) ugyan az Országgyűlés megalkotta, kihirdették, de a hatályba lépéséről külön törvénynek kellett rendelkezni. Az Országgyűlés azt is megalkotta,<sup>7</sup> ki is hirdették, a várható hatályba lépése, a különbírósági rendszer elindulása, 2020. január 1. lett volna. Az új bírósági szervezet létrehozására megindult a felkészülés. A közigazgatási ügyek intézésére kijelölt bírák közül azok, akik szolgálati viszonyukat a külön bíróságok valamelyikén szerették volna folytatni, megtették az egyoldalú átjelentkezési nyilatkozataikat. Közben az átmeneti szabályokat jelentős, illetve magát a Kbt.-t kisebb mértékben tovább módosították.<sup>8</sup> Ám alig néhány héttel az átmeneti szabályok módosítása és az új bírósági szervezetben létrehozandó bírói tanácsok hatáskörének erősítése után a Kormány bejelentette, hogy a külön közigazgatási bírósági rendszer felállítását elhalasztják, majd az Országgyűlés meg is alkotta a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvényt. Ez utóbbi törvény szerint hatályát veszítette az Átmtv. és hatályukat veszítették az Átmtv. alapján megtett bírói nyilatkozatok is. Az Átmtv. hatályon kívül helyezésével a benne foglalt, a Kbt.-t hatályba léptető rendelkezés is hatályát veszítette, így az Alaptörvény hetedik módosításának szabályai sem léptek hatályba. A már említett átmeneti alaptörvényi szabályok alapján tovább működött a rendes bíróságok keretein belüli közigazgatási bírászkodás, azaz az immár hatályba lépett Kp. (és a korábban indult perekben a régi Pp. XX. Fejezete) alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, a Fővárosi Törvényszék és a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának tanácsai tovább folytatták ítélező tevékenységüket.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> A 28. pontot szintén az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

<sup>6</sup> Az alsó fokú közigazgatási bíróságok megszervezésének, kialakításának, az egyetlen fokú királyi Közigazgatási Bíróság melletti (alatti) megszervezése elmaradásának, az egész témakör kálváriájának értő és átfogó elemzését adja MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940.

<sup>7</sup> A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény, az Átmtv.

<sup>8</sup> L. a 2019. április 8-án kihirdetett, a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvény szabályait.

<sup>9</sup> Ezzel lényegében tovább élt az a Herbert Küpper által „álvegyes” rendszernek nevezett szervezeti megoldás, melyben a közigazgatási és a munkaügyi ítélezés egy sajátos bíróságtípusba szervezve, kvázi különbírósággént látta el egyáltalán nem egynemű feladatait. KÜPPER, HERBERT: *Magyarország átalakuló közigazgatási bírásko-*

A Kbt. ugyan nem lépett hatályba, de *kihirdetett* és mind a mai napig érvényes törvényként a *corpus juris* része, rendszerének rövid jellemzése indokoltnak mutatkozik. A be nem vezetett különbírósi rendszer alapvető alkotmányjogi elemeinek értékelését az Alkotmánybíróság is elvégezte, bár az Átmt.-ről és a Kbt.-ről szóló határozata csak a rendszer bevezetésének elhalasztása után született meg.<sup>10</sup> A közigazgatási bíróságok tervezett rendszere *kilenc bíróságot* foglalt volna magába, azaz *kétszintű* bírói szervezetet kívánt létrehozni az Országgyűlés, szemben az akkor is és ma is *négyszintű* rendes bírósági szervezettel. A kétszintű szervezethez kétfokú eljárásrend kapcsolódott volna, pontosabban a közigazgatási bírósági jogvitákban a kétfokú eljárásrend megszilárdítása érdekében kétfokúvá tették a szervezetet is. Ez a megoldás azt eredményezte, hogy a nyolc közigazgatási törvényszék kizárólag első fokon ítélkező bíróság lett volna, míg a Közigazgatási Felsőbíróság sajátos vegyes bíróságként négy nagy ítélkezési területen is szerepet (hatáskört) kapott volna. 1. kivételesen elsőfokon járhatott volna el (normakontroll ügyekben, gyülekezési jogvitákban, választási jogvitákban például). 2. Elbírálta volna a törvényszékek döntései elleni fellebbezéseket (ez alatt a fellebbezhető végzések elleni perorvoslatokat és azt érdemi döntések elleni, törvényben megengedett fellebbezéseket is érteni kell). 3. Ez a bíróság járt volna el felülvizsgálati bíróságként (a főszabály szerint első fokon jogerőre emelkedő érdemi döntések ellen a Kp. felülvizsgálatot engedett). 4. Végül a Felsőbíróság feladata lett volna a jogegység biztosítása, ennek érdekében jogegységi határozatokat hozhatott volna.

Ez a *hatásköri koncentráció* sem korábban, sem jelenleg nem illeszkedik a legfelsőbb bírósági szerepkörhöz, ezért is volt „pontos” a Felsőbíróság elnevezés. Az az elképzelés, hogy szükség van egy, a törvényszékek és a Felsőbíróság közötti bírósági szintre (egy „*közigazgatási ítélőtáblára*”), nem kapott támogatást, holott éppen a négyszintű rendes bírósági szervezet mutatja, hogy az eljárási fokozatok és a bírósági szintek száma nem kell, hogy egybe essen, a négyszintű szervezetben is vannak egyfokú, kétfokú és háromfokú eljárások.

A Kbt. legfontosabb változtatása azonban nem a külön közigazgatási bírósági szervezet létrehozatala lett volna, hanem az igazságügyi miniszteri igazgatás ismételt bevezetése egy – még ha nem is túl nagy méretű – igazságszolgáltatási ágazatban. Az új bíróságok külső igazgatását nem az Országos Bírósági Hivatal elnöke látta volna el. Az Alaptörvény (a Hetedik módosítás után) ugyanis nem tartalmazott külön rendelkezést a közigazgatási bíróságok igazgatására nézve, arra, hogy mely szerv és hogyan látja el ezeket a feladatokat. Az Alaptörvény módosított 25. cikk (5) és (6) bekezdése csak a rendes bíróságok vonatkozásában rögzítették az igazgatás modelljét (az igazgatásukat az OBH elnöke végzi, amiben bírói testületek is közreműködnek). A közigazgatási bíróságokra nézve az Alaptörvényben nem szabályozott igazgatási kérdések rendezését sarkalatos törvényre bízta. Mivel az igazgatás kifejezetten végrehajtói jellegű tevékenység, ezért a bíróságok igazgatása a végrehajtó hatalomra tartozó közigazgatási feladat, melyet az Alaptörvény a Kormányra – pontosabban annak tagjára – kívánt bízni, ezért azt, az általános szabályok miatt nem volt

---

dása. MTA Law Working Papers 2014/59. 11. p. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (letöltve: 2023. 05. 30.).

<sup>10</sup> 15/2019. (IV. 17.) AB hat., ABK 2019/13. 725. p. (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 hat., ABK 2019/21. 1168. p. (A megalkotott törvények egyes rendelkezései elleni utólagos normakontroll).

szükséges külön megismételni.<sup>11</sup> A Kbt.-nek a miniszteri igazgatás bevezetésére vonatkozó rendelkezései önmagukban nem vezettek alaptörvény-ellenességre, hiszen „*nagyfokú jogalkotói szabadság érvényesül azzal kapcsolatban, hogy mely modellt alkalmazza, és abban mely szerveket milyen feladatok ellátására jogosítja fel a jogalkotó. Önmagában a miniszteri igazgatás nem sérti sem a hatalommegosztás elvét, sem a bírói függetlenséget. Sem a hatalommegosztás elvéből, sem a bírók függetlenségének követelményéből nem vezethető le ugyanis valamely igazgatási modell kötelező alkalmazása, sem pedig az, hogy szükségképpen a bírói hatalomnak kell minden igazgatási feladatot ellátnia. Mindaddig, amíg a miniszter igazgatási tevékenysége a szakmai működésre, vagyis az ítélkező tevékenységre nem gyakorol közvetlen befolyást, alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg* {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [117], 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [40]-[50], 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [23], 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [89]-[95]}”.<sup>12</sup>

A fentiek alapján ezt a törvényt sokkal inkább tekinthetjük a *miniszteri külső igazgatás* bevezetésére tett kísérletnek, mely végül sikertelennek bizonyult. A miniszteri igazgatás rendszerét, benne a miniszter személyi jellegű és szervezeti igazgatási döntéseit (például kinevezési, beosztási, vezetői megbízási, kiténtetési, illetve költségvetési jogkörök) az Országos Közigazgatási Bírói Tanács, illetve annak Személyi Tanácsa, a bíróságok elnökeinek döntéseit pedig az adott bíróság közigazgatási bírói tanácsa érdemi hatáskörökkel ellensúlyozta. Az egyoldalú, bírósági szervezeten kívüli, külső befolyás kizárását a törvény a döntési jogkör megosztásának különféle változataival érte el, vagyis több személy és testület vett volna részt a bírói kinevezésre vezető döntési láncolatban. Amint az Alkotmánybíróság kiemelte: „*Nem szükségszerű, hogy a bírók kiválasztásának folyamatába ne szólhasson bele más hatalmi ág, akár valamely, a nép által választott testület vagy a miniszter; ez ugyanis segíti a nepotizmus elkerülését, erősíti a tisztség demokratikus legitimitációját, továbbá miniszteri igazgatás esetén politikai felelősséget is keletkeztet*”.<sup>13</sup>

Azokat a követelményeket, melyek az Alkotmánybíróság a bírósági álláshelyekre vonatkozó pályázatok kiírásával, lebonyolításával és a döntéshozattal kapcsolatban garanciális jellegűnek tekintett, azaz, hogy az eljárás és a rangsor kialakításánál figyelembe vehető szempontokat törvény szabályozza, a döntéshozatal ne tolódjon el egyoldalúan a végrehajtó hatalom irányába, ezt a bírói szervek részvétele hatékonyan tudja ellensúlyozni, továbbá a szubjektív elemek legyenek minimálisra szorítva, a Kbt. és a módosított Átmt. szabályai teljesítették.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> L. a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatot, ABK 2019/21. 1168. p. [109] és [110]. Amint az Alkotmánybíróság levezette: „Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerint „[a] Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”. A (2) bekezdés szerint pedig „[a] Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre”. Következésképpen az Alaptörvény azért nem sorolja fel a Kormány konkrét feladat- és hatásköreit, mivel arra nincs is szükség. Azokat a hatásköröket kell megjelölni, amelyek kivételek a Kormány 15. cikk szerint fő szabályként „mindenre” kiterjedő hatásköre alól. Ezért a 25. cikk (4) bekezdése szükséges, mivel kivételt jelent a 15. cikk (1) bekezdése alól. A kivétel alól lehetséges lenne további kivétel, ha az alkotmányozó Országgyűlés a közigazgatási bíróságok igazgatását nem az OBH elnökére és nem is a Kormányra, hanem más szervere kívánta volna bízni.”

<sup>12</sup> 22/2019. (VII. 5.) AB hat., ABK 2019/21. 1168. p. [111].

<sup>13</sup> 22/2019. (VII. 5.) AB hat., ABK 2019/21. 1168. p. [119].

<sup>14</sup> 22/2019. (VII. 5.) AB hat., ABK 2019/21. 1168. p. [120].

Az alaptörvényi követelményeknek és a Velencei Bizottság elvárásainak megfelelő, többszörösen módosított törvényi szabályozás nem képezhetette tehát akadályát a különbíró-sági és miniszteri igazgatási rendszer 2020. január 1-i bevezetésének. Ezért az elhalasztás okát máshol és nem a jog világában érdemes keresni. Egy bírósági szervezet létesítése ugyanis nem állhat meg a szervezeti és jogállási törvények megalkotásánál, ráadásul ezek egy részét meg sem kellett alkotni, hiszen nagy részük rendelkezésre állt, mert mind a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.), mind a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) háttér jogszabályként alkalmazandó lett volna a külön bírósági szervezet esetében.<sup>15</sup>

Nem történt meg, legalábbis nem volt érzékelhető és látható nyoma annak, hogy megtörtént volna a szervezeti működés alapvető feltételeinek kialakítása. Hiszen az ítélező munka zökkenőmentes megkezdéséhez és folytatásához szükség van (lett volna) megfelelően kialakított és berendezett épületekre, különálló és a megfelelő biztonsági szintet teljesítő informatikai rendszerekre és azok adatokkal való teljes feltöltésére, az önálló költségvetési gazdálkodás alapvető feltételeire és végül mind ezek személyi hátterére, azaz nemcsak a 2020. január 1-jétől az ítélező munkát végző bírókra, hanem mindazokra, akik ebben segítségükre vannak, azaz az igazgatási és technikai személyzetre. A miniszteri külső igazgatás szintén zökkenőmentes megkezdéséhez pedig az Igazságügyi Minisztériumban lett volna szükséges az erre képes és felhatalmazott szervezeti egységek felállítása, eszközökkel való ellátása. A Kbt. szerint a Felsőbíró-ság székhelye Esztergomban lett volna, ami rendkívül jelentős fejlesztéseket és szervező, építő munka elvégzését igényelte volna, hiszen a városban nem volt kész felsőbíró-sági épület. A rendszer hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvény megalkotásakor, azaz fél évvel az esztergomi felsőbíró-sági munka megindulása előtt az új székhely-épület átalakítására vonatkozó lépések nem történtek meg.

## II. *A közigazgatási perjog és közigazgatási bíráskodás jellemzői a Nyolcadik alaptörvény-módosítás után*

A Kbt. rendszerének 2019-ben való be nem vezetése *rendkívül jelentős hatást gyakorolt* a rendes bírósági szervezetre, ugyanis az a kétszintű és kétfokú eljárás-szervezeti rendszer, melyet a Kbt. jelentett volna, a változás a maga egészében 2020 első negyedében a Kúrián és a regionális illetékességgel rendelkező törvényszékeken jelent meg. Mindenekelőtt a *Nyolcadik alaptörvény-módosítást* kell megemlíteni, mely – a közigazgatási bíróságok vonatkozásában – lényegében a Hetedik módosítás előtti helyzet helyreállítását jelentette, egy *nem csekély* jelentőségű eltéréssel. A módosítás a közigazgatási – és nemcsak a közigazgatási – különbíráskodás minden alaptörvényi feltételét és hátterét megszüntette, az újonnan beiktatott („visszaiktatott”) szabályozás szerint Magyarországon a külön jelző nélküli bíróságok látják el az igazságszolgáltatási tevékenységet, a legfőbb bírósági szerv a Kúria, a bírósági szervezet többszintű. Szintén a külön jelző nélküli, azaz általános hatáskörű (a „rendes”) bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkor-

<sup>15</sup> A Kbt. 84. § (1) bekezdése értelmében az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Bszi. és a Bjt. rendelkezéseit e törvény céljával és az ebben szabályozott szervezeti, igazgatási jogintézmények jellegével összhangban álló módon, megfelelően alkalmazni kell.

mányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, azaz a közigazgatási bírászkodás alapvető hatásköreiben, természetesen a büntető ügyekben, a magánjogi jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyekben. A bíróságok igazgatásának központi feladatait változatlanul az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi, az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását, illetve az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. A Nyolcadik módosítás *jelentős eltérése* a korábbi szabályozástól az, hogy a 25. cikk (4) bekezdése immár nem tartalmazza „(a)z ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők” fordulatot. Az alaptörvény-módosítás indokolása szerint mindez nem véletlen, hiszen nemcsak az volt a cél, hogy visszaálljon az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző szöveg, hanem „(e)l hagyásra kerül a különbíróságok létrehozásának lehetőségére utaló, továbbá – a rendes és közigazgatási bíróságok az Alaptörvény szövegében történő megkülönböztetésének megszüntére tekintettel – a rendes bíróságokra utaló alaptörvényi rendelkezés.” Ennek a módosításnak máig tartó és nem a közigazgatási bírászkodásra vonatkozó hatása az, hogy a ma létező három különbíróság<sup>16</sup> 2019. december 13-a óta alaptörvényi felhatalmazás nélkül működik.

Az alaptörvényi változásokból közvetlenül tehát *nem következett, de azzal nem is volt ellentétes* a bírósági szervezeten belüli „kvázi” különbíróságként működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok és ezzel együtt az álvégyes rendszer valamennyi szervezeti megnyilvánulásának, így a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumoknak a megszüntetése. Ezzel egyidejűleg kapta vissza eredeti elnevezését a Kúria 1989-ben létrehozott Közigazgatási Kollégiuma, melyet 2013-ban Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiummá szervezett át a törvény.<sup>17</sup> A bíróságok illetékességi területéről szóló törvénnyel még szintén 2013-ban létrehozott regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok, melyekhez a Főváros kivételével több közigazgatási és munkaügyi bíróság (KMB) tartozott,<sup>18</sup> önálló ítélkezési feladatokat értelemszerűen nem láttak el, de később igen jelentős eljárásjogi hatással bírtak. Tulajdonképpen kijelölték a mai közigazgatási bírászkodás elsőfokú illetékességi területeit, illetve azt, hogy (szemben a mind a 19 vármegyében és a fővárosban működő törvényszékekkel) nyolc területi egység („régio”) lesz az alsó fokú közigazgatási bírászkodás alapja. A Kp. hatályba lépésével ugyanis ezt a beosztást vették alapul és teljes közigazgatási bírósági hatáskörrel nem minden KMB, csak a regionális kollégiumi székhelyen működők rendelkeztek, mert a Kp. eredeti, 2018-ban hatályba lépett szabályai szerint a közigazgatási per lefolytatására, két szűk körű kivétellel ezek a „székhelyi” KMB-k rendelkeztek illetékességgel.<sup>19</sup> A két kivétel egyike azok a perek voltak, melyek első fokon a Fővárosi Törvényszéken indultak, a másik az néhány pertípus volt, melyekben a nem „székhelyi” KMB-k voltak illetékesek.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Szolgálati bíróság, bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság és a közjegyzői fegyelmi bíróság, megítélésükre I. 21/2014. (VII. 15.) AB hat., ABK 2014/21. 1052. p. [38]; 28/2019. (XI. 4.) AB hat., ABK 2019/30. 1933. p. [33]; 32/2002. (VII. 4.) AB hat., ABH 2002, 153., 159. pp.

<sup>17</sup> Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (Ejftv.) 61-63. §.

<sup>18</sup> A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény 4. melléklete sorolta fel a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumokat és állapította meg az illetékességi területüket.

<sup>19</sup> Vö.: Kp. eredeti 13. § (3) bekezdés szabályaival.

<sup>20</sup> A társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos perre, illetve a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perre az a közigazgatási és munkaügyi bíróság volt illetékes, amelynek területén a felperes belföldi lakóhelye –

Ezt, az eljárási törvényben foglalt lényegében bírósági szervezeti jogi szabályozást bírói indítványra az Alkotmánybíróság is vizsgálta, hiszen felmerült, hogy a Kp. lényegében sarkalatos szabályozási tárgykört érintett, mivel tartalmilag a Bszi.-t módosította, érdemi megkülönböztetést téve a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között. Ezen túlmenően az is felmerült, hogy megnehezíti a polgárok bírósághoz fordulását. Ez a megoldás kétségtelenül hátrányosan érintette a nem kiemelt (nem „székhelyi”) közigazgatási és munkaügyi bíróságokon a közigazgatási ügyszakos bírókat. Az Alkotmánybíróság – miközben megerősítette azt a korábban lefektetett elvi tételt, hogy az igazságszolgáltatás szervezetrendszerére vonatkozóan nem pusztán a bíróság elnevezésének, vagy annak van jelentősége, hogy egy már meglévő bíróságra vonatkozik-e a szabályozás, hanem minden esetben tartalmilag, funkciójukat tekintve is meg kell vizsgálni az adott bíróság(ok) szervezetrendszerbeli elhelyezkedését – nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. A Kp. szabályozási megoldása sem formálisan, sem tartalmilag nem változtatta meg a Bszi. szerinti igazságszolgáltatási szervezeti rendszert. Kétségtelen, hogy a kiemelt KMB-kre vonatkozó Kp.-beli szabályozás „nem az eljárási törvényekben megszokott, meghatározott okokon alapuló illetékességet vezet be, hanem az ügyek transzferálásával, a kijelöléses illetékesség és a területi illetékesség kibővítésének sajátos, egyes megoldását alkalmazza”, de ez sajátos szabályozás az általános illetékesség mellett érvényesül. Egy ilyen sajátos megoldások bevezetésének elvi akadályja nincsen, a bíróságok területi illetékessége eleve ügyenként változó, így végül nem állapította meg annak alaptörvényellenességét.<sup>21</sup>

A KMB-k megszüntetését követően immár nem a Kp., hanem a Bszi. jelöli ki a közigazgatási perre első fokon illetékességgel rendelkező bíróságokat, rögzítve, hogy a Fővárosi Törvényszéken, a Budapest Környéki Törvényszéken, a Debreceni Törvényszéken, a Győri Törvényszéken, a Miskolci Törvényszéken, a Pécsi Törvényszéken, a Szegedi Törvényszéken és a Veszprémi Törvényszéken működik közigazgatási kollégium. Az illetékességi területeket, a bíróságok illetékességéről rendelkező külön törvény határozza meg.

A közigazgatási különbíróági rendszer bevezetésének elhalasztása és az *álvegyes rendszer* (vagyis a KMB-k) *megszüntetése* a jogalkotó által deklaráltan egy kétszintű közigazgatási bíráskodási rendszer bevezetésével járt együtt.<sup>22</sup> Röviden összefoglalva: a Kúria hatásköri szempontból a fel nem állított Közigazgatási Felsőbírósághoz tervezett feladatokat vette át. Ez magával hozta azt, hogy a Kúria közigazgatási jogvitákban általános másodfokú bírósággá vált, a fellebbezhető érdemi döntések és a fellebbezhető végzések elleni fellebbezéseket a Kúria közigazgatási ügyekben ítélező tanácsainak kellett elbírálnia, miközben a végzések elleni fellebbezés általános elbírálási határideje 30 nap volt, az azonnali jogvédelem tárgyában első fokon hozott végzések esetén ez – a Kp. 2021-ben történt módosításáig – mindössze nyolc nap volt. A Kúria változatlanul elbírált, elbírálja

---

jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében a szervezet székhelye –, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye volt található. [Kp. 13. § (4) és (5) bekezdése].

<sup>21</sup> 3243/2018. (VII. 11.) AB hat., ABK 2018/22. 1270. p. [41]-[43].

<sup>22</sup> Az Ejftv. végső előterjesztői indokolása szerint: „A közigazgatási bíráskodás kétszintű rendszerének kialakításával összefüggésben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnnek. A közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban eddig eljáró nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű nyolc törvényszék, másodfokon és felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúria jár el. Erre figyelemmel a Javaslat kimondja azt is, hogy a meghatározott törvényszékeken és a Kúrián önálló közigazgatási kollégiumok működnek.” 61-63. §-okhoz fűzött indokolás.



a rendkívüli perorvoslatként szabályozott, de a perek jelentős részében egyetlen igazán igénybe vehető, ezért a rendes jogorvoslat jellemzői felé törekvő felülvizsgálati kérelmeket is. Az első és egyfokú eljárásban gyakorolt helyi önkormányzati normakontroll hatáskörök mellett a Kúria elsőfokú, a népszavazási kérdések hitelesítésre és a választási jogvitákra kiterjedő hatásköre is megmaradt, de ez utóbbiak köre jelentősen kibővült, mert nemcsak a Nemzeti Választási Bizottság határozatai, hanem a területi választási bizottságok határozatai is a Kúrián támadhatók meg, ezzel párhuzamosan az ítéletátlak választási bírászkodásban játszott szerepe, választási jogvitákra kiterjedő hatásköre megszűnt.<sup>23</sup> Mindehhez társult további elsőfokú hatáskörként a gyülekezési törvényből fakadó jogviták elbírálása, melyekben – a választási jogvitákhoz hasonlóan – szintén rendkívül rövid határidővel kell eljárni és döntést hozni. Ez a hatáskör-telepítési megoldás nehezen értékelhető. A Kúria – minden más bíróságtól megkülönböztető alaptörvényi feladata ugyanis a joggyakorlat egységének biztosítása, természetesen a közigazgatási jogvitákat illetően is, vagyis a felsorolt, jellemzően nem legfelsőbb bírósági hatáskörök ellátása mellett kellett, kell a Kúriának a jogegységesítő tevékenységét ellátnia. Ezen, a 2020. április 1-től bevezetett fórumrendszeren mindenképpen változtatni kellett, a változást az ítéletátlak szint, nevezetesen a Fővárosi Ítéletátlak közigazgatási bírászkodásba való ismételt bevonása jelentette. 2022. április 1-től, felmenő rendszerben ez a bíróság bírálja el a fellebbezéseket, akár az érdemi döntés, akár fellebbezhető végzés ellen terjesztették azt elő.

### *III. Zárszó*

Azt lehet tehát rövid zárszó gyanánt mondani, hogy – ez idő szerint – a közigazgatási bírászkodásban tíz bíróság vesz részt Magyarországon, nyolc törvényszék, a Fővárosi Ítéletátlak és a Kúria. Az „ez idő szerint” kitétel nem a cinizmus, hanem a történeti tapasztalat mondatja. Alig öt esztendő alatt több változást ért meg a magyar közigazgatási bírászkodás (azaz a magyar polgári igazságszolgáltatás „közigazgatási ügyszak”-nak nevezett területe), mint bármely más bírósági terület, pedig a különbírósági rendszer bevezetését még el is halasztották.

---

<sup>23</sup> L. a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt e tekintetben módosító Ejftv. 172. § a) pontját.

## ANDRÁS PATYI

A BRIEF OVERVIEW ON THE CURRENT STATE OF  
HUNGARIAN ADMINISTRATIVE ADJUDICATION

## (Summary)

In this brief paper, I review some of the aspects of the non-implementation of the Seventh Amendment to the Basic Law of Hungary and the laws on the separate administrative court system, and their impact on administrative adjudication today.

I also briefly discuss how the Constitutional Court has assessed the fundamental constitutional elements of the unintroduced special court system.

The planned system of administrative courts would have comprised nine courts, i.e. the Parliament intended to create a two-level judicial organisation, as opposed to the four-tier ordinary court organisation that existed then and still exists today.

The most important change, however, would not have been the creation of a separate administrative court, but the reintroduction of a ministerial administration of justice.

The legislation, which has been amended several times in line with the requirements of the Basic Law and the Venice Commission, could not be an obstacle to the introduction of the special court and ministerial administration system on 1 January 2020. The reason for the postponement should therefore be sought elsewhere and not in the legal sphere.

However, the failure to introduce the Administrative Courts Act regime in 2019 has had a very significant impact on the organisation of the ordinary courts.

In just five years, the Hungarian administrative judiciary has undergone more changes than any other area of the judiciary, even though the introduction of the special court system has been postponed.