



**MTA Law Working Papers
2014/59**

**Magyarország átalakuló
közigazgatási bírászkodása**

Herbert Küpper

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper
MTA TK JTI vendégkutatója

Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása*

I. BEVEZETÉS

Magyarországon a közigazgatási bírászkodás átalakulóban van. 2013. január 1-jén az eddigi „munkaügyi bíróságok“ helyett az ún. „közigazgatási és munkaügyi bíróságok“ kezdtek meg működni. Ez az ítéletábrák felállítása¹ óta a bírósági szerkezet legnagyobb változását jelenti. Ezen kívül a közigazgatási perek alapján, a polgári perrendtartásnak az újrakodifikálási folyamata is elindult.²

Átfogó reformok előtt és alatt a meglévő helyzetet illik felmérni, és a reformra szoruló problémákat azonosítani (diagnózis). Ebből a diagnózisból lehet azután a lehetséges megoldásokat (terápiákat) levezetni. E tanulmány célja elsősorban a diagnózis, azzal együtt, hogy a terápiá(k)ra nézve egyes helyeken kézenfekvő következtetéseket is levon. Mindazonáltal az itt problematikusnak vélt tárgykörök mindegyike átfogó reformvitára szorul, így a megalapozott terápia kidolgozása egy ilyen tanulmány keretein messzire túlmutatna.

A mai helyzet felmérése egy rövid visszatekintéssel kezdődik a magyar közigazgatási bírászkodás múltjára. Ezt követően az alkotmányjogi keretet elemezzük. Végül azt a három kérdéskört vesszük szemügyre, amely a már elindult reformlépések alapján a legproblematikusabbnak tűnik: a bírósági szerkezetet, az elkülönülő közigazgatási bírói életpályát, valamint a közigazgatási per eljárásjogának a hiányát.

A továbbiakban a „közigazgatási bírászkodás“ a közigazgatás tevékenységének, mulasztásának a bírósági ellenőrzését jelenti, függetlenül az adott bíróság szervezeti helyzetétől (érdemi, avagy anyagi értelemben vett közigazgatási bírászkodás). A „közigazgatási bíróság“ (kis kezdőbetűvel) a rendes bíróságoktól elkülönülő, önálló bírósági ág keretében működő

* E tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében végzett, „Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása“ c. kutatási projekt keretében valósult meg. Köszönöm az MTA-nak a három hónapos budapesti tartózkodásomat lehetővé tevő támogatását, valamint mindazon kollégák segítségét, akik értékes idejüket rám szánva, mindig türelmesen és nagy szaktudással válaszoltak kérdéseimre, megvitatták tudományos álláspontomat. Segítségük nélkül e tanulmány nem jöhetett volna létre.

Ezen témakör német nyelvű feldolgozása 2016-ban fog megjelenni: *Küpper, Herbert: Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, in: *Bogdandy, Armin von / Pauzaitė-Kulvinskienė, Jurgita / Huber, Peter* (szerk.): *Ius Publicum Europaeum VIII: Verwaltungsgerichtsbarkeit*, C.F. Müller: Heidelberg 2016.

¹ Alk. 45. § (1997. évi LIX. tv. alapján), 1997. évi LXVI. (Bisz.) és LXIX. tv. valamint további törvényhozás. Erről ld. *Küpper, Herbert / Tildi Balázs*: Ungarn: Die Eröffnung der ersten Tafelgerichte, in: *Jahrbuch für Ostrecht* 45 (2004), 269-279. o.

² 1267/2013. (V. 17.) Korm. hat. a polgári perjogi kodifikációról.

bíróságot értjük, mint intézményt,³ mialatt a „Közigazgatási Bíróság“ (nagy kezdőbetűvel) konkrét bíróságra, pl. a „Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságra“ utal.

II. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MÚLTJA

A meglévő helyzet felméréséhez tartozik a múlt bevonása is. Csak akkor leszünk képesek megérteni a mai állapot valódi mibenlétét, ha tudjuk, hogyan jött létre. Emellett nincs kizárva, hogy a múltból a mai reformokra nézve is értékes inspirációt meríthetünk. Nem szabad azonban a múltat abszolutizálni: a múlt ismerete csak egyike azon számos segítőeszköznek, amelyek a jelen fejlesztését (és esetleg a jövő alakítását) szolgálhatják.

A magyar közigazgatási bírászkodásnak volt fénykora is és hanyatlása is. Már a középkori jogban találunk néhány olyan szabályt, amely a nemesek jogait volt hivatott védeni a király és a központi hatalom „túlkapásai“ ellen.⁴ Ezek a szabályok eseti jellegűek voltak, nem alkottak rendszert, és csak a nemeseket – vagy a nemesség egy részét, pl. a főnemeseket vagy az egyházi nagyságokat – védték, a teljes lakosságot azonban nem. Ezek a feudális szabályok jobbra már a török megszállás és a Habsburg uralom alatt feledésbe merültek. Így a későbbi polgári közigazgatási bírászkodásnak nem szolgálhattak és nem is szolgáltak kiindulópontjául.

1. A közigazgatási bírászkodás „fénykora“: a polgári állam⁵

A modern közigazgatási bírászkodás kezdetei a kiegyezést követő idősakra vezethetők vissza. Elsőként az 1867. évi osztrák alkotmányban kilátásba helyezett, 1876 óta ténylegesen működő bécsi Verwaltungsgerichthof említendő. Illetékessége ugyan a Monarchia cisleithaniai (ciszlajtániai) részeire korlátozódott, de ami a Monarchia osztrák felében történt, nem maradhatott hatás nélkül a magyar felére sem.

A kiegyezést követő átfogó igazságszolgáltatási reform (1868-1875) a feudális bírászkodásból polgári igazságszolgáltatási rendszert hozott létre. Ennek részeként egy nagyobb törvénycsomag a különböző rendi, úrbéri, egyházi, városi, megyei és más fenntartású bíróságokat államosította, és az így létrejött állami bíróságokat egy egységes, racionális, négy szintű fórumrendszerre (járásbíróság, törvényszék, ítéletábla és a Curia) alakította. Ezenkívül a bírói szolgálatot elkülönítette a közigazgatástól, bírói életpályát teremtett, és azt a bírói függetlenség garanciáival látta el.⁶

Emellett a rendes (polgári és büntető) bírósági rendszer mellett a közigazgatási bírászkodás kezdete az 1883. évre tehető, amikor az 1883. évi XLIII. tvc. létrehozta a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot. Osztrák mintára a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság önálló ágat

³ A „közigazgatási bírászkodás“ – „közigazgatási bíróság“ szóhasználatát már régóta megtalálhatók: *Falcsik Dezső: Közigazgatási bírászkodás. A magyar kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk magyarázata*, Eger, Az Érséki Lycium Könyvnyomdája, 1897, 9. old.

⁴ Itt elég az Aranybullára (1222. évi II. tvc. és 1222. évi VIII. tvc.), valamint a Hármaskönyv II. rész 39. címére utalni.

⁵ A kiegyezést követően létrehozott és egészen 1949-ig fennálló közigazgatási bírászkodás mind a korabeli, mind a mai felfogás szerint számos hiányossággal küzdött. Ezért a „fénykort“ itt idézőjelben írjuk.

⁶ A fontosabb törvények közé pl. az 1868. évi LIV tvc., 1869. évi IV. tvc., 1870. évi XV. tvc., 1871. évi XXXI. tvc., 1871. évi XXXII. tvc., valamint az 1875. évi XXXVI. tvc. tartozik.

képező, egyszintű, országos illetékességű⁷ és hatáskörű közjogi bíróság volt. A Curiaival majdnem egy szinten állt, hiszen elnöke a Curia tanácselnökével egyenlő rangú volt. A törvény egy terjedelmes és igen részletezett taxációval megnyitotta a bírói utat egyéni adó- és illetékügyi hatósági döntések ellen. Az 1883. évi XLIII. tvc. részben szabályozta a pénzügyi közigazgatási bírósági eljárást is; a nem szabályozott kérdésekben pedig a polgári eljárásjogot⁸ kellett alkalmazni. Így ugyan még nem jött létre egy átfogó pénzügyi közigazgatási perjog, de az eljárásjog legalább részben tekintettel volt a közigazgatási pereket jellemző sajátosságokra. A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság igazgatását nem az igazságügy-minisztérium látta el, hanem a pénzügyminisztérium.⁹ Bírái a bírótörvény teljeskörű garanciáit élvezték.

Ezt a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot az 1896-ban létesített Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság¹⁰ bekebelezte. Ezen bíróság szervezeti struktúrájában is nyilvánvaló az osztrák példa befolyása: egyszintű,¹¹ országos illetékességű¹² közjogi különbíráskodást intézményesített. Bírái az általános bírótörvényben rögzített teljeskörű függetlenséget élvezték. A Közigazgatási Bíróság elnöke a Curia elnökével azonos rangban állt; többek között hivatala alapján a mindenkor elnök a főrendiház tagja volt. A Közigazgatási Bíróság pénzügyi osztálya a Pénzügyi Bíróság munkáját folytatta, az újdonságot az ún. „általános osztály“ képezte. A Közigazgatási Bíróság hatásköre nem generálklauzulán, hanem egy nagyon részletezett, körülményes taxáción nyugodott. Ezt a taxációt későbbi törvények bővítették, pl. kiépítették az önkormányzatok védelmét az államigazgatási döntésekkel szemben, ami korabeli felfogás szerint „alkotmánybírói” funkciókkal ruházta fel a Közigazgatási Bíróságot. A közigazgatási perjogot az 1896. évi XXVI. tvc. szabályozta, a Pp. befolyása viszonylag gyenge volt. A Közigazgatási Bíróság gyakorlata a közigazgatási perjog önállóságát még tovább fejlesztette.¹³ Az osztrák modelltől eltérően, magyar különlegességként a Közigazgatási Bíróság döntése nemcsak kasszatórius, hanem bizonyos esetekben meritórius is volt, azaz a jogellenes hatósági döntést nemcsak megsemmisíthette, hanem helyette saját döntést is hozhatott. A korabeli irodalom az objektív jogvédelmi feladatát hangsúlyozta, ezzel szemben a szubjektív jogvédelmet kevésbé tartották fontosnak.¹⁴

⁷ Illetékessége Horvát-Szlavónországra is kiterjedt (1883. évi XLIII. tvc. 28. §). Fiumét a tvc. nem említi külön, de feltehető, hogy e törvény hatályát erre a külön jogállású, magyar felfogás szerint a Monarchia magyar feléhez tartozó területére is ki akarta terjeszteni.

⁸ 1868. évi LIV. tvc.

⁹ Németországban is a különböző legfelső szövetségi bíróságok egy része a megfelelő szövetségi szakminisztérium igazgatása alatt áll: a Bundesgerichtshof (legfelső rendes bíróság), a Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság), a Bundespatentgericht (szövetségi szabadalmi bíróság), a Bundesfinanzhof (szövetségi pénzügyi bíróság) és a Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybírói) igazgatása a szövetségi igazságügy-minisztériumhoz tartozik, a Bundesarbeitsgericht (szövetségi munkaügyi bíróság) és a Bundessozialgericht (szövetségi szociális bíróság) azonban a szövetségi munkaügyi és szociális minisztériumhoz.

¹⁰ 1896. évi XXVI. tvc. Erről ld. *Patyi András*: Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás, Universitas – Győr, 2011, 91-99. o.

¹¹ Eredetileg megyei szinten egy első fokot terveztek, de ez több okból elmaradt: *Kozma György / Petrik Ferenc*: Közigazgatási perek a gyakorlatban, Deák Ferenc Továbbképző Akadémia, 1994, 10-12. o.

¹² A Pénzügyi Közigazgatási Bírósággal szemben a Közigazgatási Bíróság hatásköre Horvát-Szlavónországra csak részben és Fiumére csak külön intézkedés alapján terjedt ki: 1896. évi XXVI. tvc. 158. §-a.

¹³ *Vörös Ernő / Lengyel József*: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata, 2 kötet, 1935, két kiegészítő kötet, 1940, további két kiegészítő kötet, 1943.

¹⁴ *Kozma/Petrik* (11. lj.), 10-11. o.

1907-ben az aszimmetrikus kétpólusú bírósági rendszer (négyszintű rendes bírászkodás – egyszintű közigazgatási bírászkodás) keretében felmerülő konfliktusok megszüntetése érdekében Hatásköri Bíróság létesült.¹⁵ A Curia és a Közigazgatási Bíróság elnökéből és 8-8 bírójából álló Hatásköri Bíróság a bíróságok és a közigazgatási szervek között, valamint a rendes bíróságok és a Közigazgatási Bíróság között felmerülő hatásköri vitákat bírálta el.

Az 1907-ben létrehozott társadalombiztosítás egyre jobban elterjedt. Az ennek keretében felmerülő jogviták eldöntésére 1921-ben kétszintű ún. munkásbiztosítási bírászkodás (mai nyelven: társadalombiztosítási bírászkodás) jött létre.¹⁶ Erre a külön jogterületre a Közigazgatási Bíróságot nem tartották alkalmasnak, többek között azért, mert az kizárólag Budapesten működött, miközben a szociális jellegű bírászkodásnak térben is közel kellett lennie az emberekhez. A rendes bíróságokra sem telepítették ezt a hatáskört, mert a munkásbiztosítás nem magánjellegű biztosítás, hanem számos sajátos, pl. a szolidaritás elvét megvalósító vonással rendelkező társadalombiztosítás, amelynek jogvitái a magánjog eszköztárával nem igazán kezelhetők. A korabeli felfogás szerint azonban a társadalombiztosítási jog inkább magánjog volt, mint közjog, amiért is a társadalombiztosítási bíróságok a rendes bíróságokhoz kötődtek, így alsó szinten a járásbíróságokhoz. Ezt a kötődést tovább erősítette a társadalombiztosítási bírászkodást kiépítő 1932. évi IV. tvc.

2. A közigazgatási bírászkodás elhalása: a Népköztársaság

1949-ben a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot megszüntették.¹⁷ Ugyanebben az évben az MDP hatalomátvételét a népköztársasági alkotmány hatálybalépése koronázta meg.¹⁸

Az ezt 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”: „... a magyar közigazgatási bírászkodást a maga jogszabályhoz kötöttségében a jogalkalmazás terén bizonyos merevség jellemezte, ami sok esetben nem felelt meg a nálunk végbement és ma is folyamatban lévő rohamos fejlődésnek, sőt a népi demokráciának bizonyos államcélok megvalósítására irányuló törekvését nem egy esetben keresztezte is“¹⁹.

Ennek megfelelően az 1952-ben elfogadott szocialista Pp.²⁰ a közigazgatás (a korabeli koncepció szerint: államigazgatás) döntéseinek a felülvizsgálata tárgyában semmilyen rendelkezést nem tartalmazott.

Az államhatalom bírósági ellenőrzésének teljes tagadása azonban rövid életű volt. 1957-ben megszületett az első magyar közigazgatási eljárási törvény.²¹ Az Áe. 55-59. §-ai bizonyos,

¹⁵ 1907. évi LXI. tvc.

¹⁶ 1921. évi XXXI. tvc.

¹⁷ 1949. évi II. tvc.

¹⁸ 1949. évi XX. tv.

¹⁹ Az 1949. évi II. tvc. kormányjavaslatához fűzött indokolás.

²⁰ 1952. évi III. tv.

taxatívén felsorolt államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát tették lehetővé, pl. anyakönyvi döntések vagy lakásügyek esetében. A Pp. párhuzamos módosítása²² értelmében ezek a megtámadási perek a járásbíróságok hatáskörébe tartoztak. A járásbíróságok a Pp. általános szabályai alapján jártak el, ami azért sem okozott különösebb gondot, mert az akkori szocialista Pp. az officialitás talaján állt.

Az 1972. évi átfogó Pp.-reform a polgári eljárásjog „polgári” elemeit, pl. a felek rendelkezési jogát erősítette, ami a megtámadási perekre nézve az officialitás jegyében külön szabályokat tett szükségessé.²³ A Pp. „Az államigazgatási határozatok megtámadása iránti perek” címet viselő XX. fejezettel egészült ki (324-341. §), amely néhány kivételt fogalmazott meg a Pp. általános szabályai alól, de nem alakított ki átfogó, elkülönülő közigazgatási perjogot. A közigazgatási bírászkodás alapján véve polgári perként folyt a továbbra is szocialista, „paternalista” Pp. alapján, a hatáskör pedig a megyei bíróságokhoz került.

Az idők folyamán a közigazgatási bírósági hatáskör eleinte meglehetősen rövid felsorolása (taxációja) kibővült, jelentősebb mértékben 1981-ben.²⁴ A kommunista országok között Magyarország az államigazgatás bírósági kontrollja terén köztes pozíciót foglalt el. A helyzet jobb volt Bulgáriában és Romániában (legalábbis a normaszövegek alapján), a magyarországihoz hasonló helyzet állt fenn Lengyelországban és – némileg szigorúbb – a Szovjetunióban, mialatt Csehszlovákia és az NDK sokkal restriktívabb volt. A felsorolás végén Albánia állt, amely a bírósági kontrollt gyakorlatilag teljes mértékben elutasította, mialatt a szomszédos Jugoszlávia az egyetlen valódi közigazgatási bírászkodással rendelkező szocialista ország volt.²⁵

3. A közigazgatási bírászkodás feltámadása: a rendszerváltás

A mai közigazgatási bírászkodás alapjait az 1989. évi átfogó alkotmánynovella²⁶ fektette le. Az Alk. 50. § (2) bek. hatáskört adott a bíróságoknak a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára, mialatt az Alk. 57. § (5) bek. értelmében az egyén szubjektív jogot kapott a bírói útra, azaz a (még állam-) igazgatási határozatok bírósági kontrolljára.²⁷

A közigazgatási bírászkodás ígéretének alkotmánybeli rögzítésénél sokkal igényesebb feladatnak bizonyult ezen ígéret megvalósítása.

²¹ 1957. évi IV. tv. (Áe.). Ezzel szemben az 1929. évi XXX. tv. a közigazgatási eljárásnak csak néhány részét szabályozta [erről ld. *Patyi* (10. lj.), 216-218. o.], amiért az 1957. évi Áe. „Magyarország első teljeskörű közigazgatási eljárási törvénye” címét igényelheti.

²² 1957. évi VIII. tv.

²³ 1972/26. tvr.

²⁴ Áe. 72-73. §§, 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet. Erről ld. *Patyi* (10. lj.), 100-103. o.

A bírósági felülvizsgálat általánossá tételét először *Szamel Lajos*: Az államigazgatási jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése, *Állam és Igazgatás* 1978/3-4, 305-308. o., követelte: *Imre Miklós* (szerk.): *Közigazgatási bírászkodás*, hvg orac, Budapest 2007, 27. o.

²⁵ A szocialista országok közigazgatási bírászkodásának átfogó összehasonlító elemzését végzi *Kuss, Klaus-Jürgen*: *Gerichtliche Verwaltungskontrolle in Osteuropa*, Nomos: Baden-Baden, Berlin, 1990.

²⁶ 1989. évi XXXI. tv.

²⁷ Ezen két alkotmánybeli rendelkezésről ld. *Ádám Antal*: A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás alkotmányjogi összefüggéseiről, *Magyar Közigazgatás* 2006/12, 705-712. o.; *Patyi András*: 50. §, 32-111. margószám, in: *Jakab András* (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég: Budapest 2009, 2. kötet, *Varga István*: 57. §, 392-486. margószám, uo.; *Patyi* (10. lj.), 113-141. o.

Közigazgatási perjog csak a Pp. XX. fejezetének formájában létezett. Ez a XX. fejezet a Pp. modern polgári eljárásjoggá történő átalakításával egyre alkalmatlanabbá vált a közigazgatási perek szakszerű lebonyolítására.²⁸ A legégetőbb eljárási probléma azonban a taxáció volt, amely számos ügyben kizárta a bírósági kontrollt.

Gyakorlati problémák az infrastruktúrában is felmerültek. Közigazgatási bíróságok nem léteztek, hiszen addig a rendes bíróságok bírálták el a megtámadási pereket. Még súlyosabb gondot okozott, hogy közigazgatási bírák – azaz közigazgatási joghoz értő bírák – sem voltak, mert 1989 előtt a polgári bírák ítékeztek a közigazgatási jellegű perekben is, így specializálódás alig volt.

Az 1989-ben lendületet kapott szakmai és jogpolitikai vita²⁹ főleg a bírósági szerkezetre koncentrált. Az egyik vélemény szerint különálló közigazgatási bíróságot vagy bíróságokat kell létesíteni, azaz külön bírósági ágat a rendes bírósági ág mellett. Ennek előnyét abban látták, hogy a rendes bíróságoktól elkülönülő közigazgatási bíráskodás jobban érzékelhető a külvilág számára. Ezen kívül a szerkezeti különállás a közigazgatási bírói életpálya, és ezzel a közigazgatási bírói specializálódás és ethosz kialakulását is lehetővé teszi. A külön közigazgatási bíráskodás ráadásul a magyar hagyományoknak is jobban megfelel.³⁰

Az ellenvélemény szerint a létező rendes bírósági rendszeren belül kellett az érdemben vett közigazgatási bíráskodás lehetőségét megteremteni. A fő érvük gyakorlati jellegű volt, hiszen a rendes bírósági rendszerben a közigazgatási bíráskodás kapacitásait olcsóbban, gyorsabban lehet létrehozni. Ezen kívül az egységes bírói szervezet a jogrendszer egységét jobban kifejezésre juttathatja.³¹

Ezen vita gyakorlati jelentősége a 32/1990. (XII. 22.) AB határozattal lezárult. Az Alkotmánybíróság szerint a hiányzó felülvizsgálati lehetőség alkotmányellenes. A testület az alkotmányellenesség orvoslására nagyon szűk határidőt szabott, ami az opciókat egy megoldásra szűkítette le:³² a meglévő bírósági szervezeten belül, a meglévő bírói személyzetre támaszkodva kellett felépíteni a közigazgatási bíráskodást. Ennek jegyében az alkotmánybírósági határozatnak eleget tenni hivatott törvény³³ a közigazgatási bíráskodást a rendes bírósági szervezetre telepítette, amely keretében az idő folyamán külön közigazgatási tanácsokat hoztak létre. A hatáskör kettévált, az országos illetékességű szervek határozatainak megtámadása, valamint az állam elleni kártérítési ügyek a megyei bíróságok hatáskörébe

²⁸ Erről a VI. pont szól bővebben.

²⁹ Ezen vita összefoglalásáért ld. *Patyi András*: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, 2002; *Kozma György*: Közigazgatási bíróság, vagy közigazgatási különbíróság, in: *Varga Zs. András / Fröhlich Johanna* (szerk.), *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, PPKE JÁK-KIM, Budapest 2011, 21-32. o., *Stipta István*: Történeti évek az önálló közigazgatási bíráskodás és a körültekintő igazság-szolgáltatási reformok mellett, *uo.*, 57-66. o.

³⁰ *Csiba Tibor*: A közigazgatási bíráskodás néhány neuralgikus pontja, *Magyar Közigazgatás* 2002/10, 582-592. o. (583-584. o.); *Stipta István*: A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság, *Magyar Jog* 2010, 334-338. o.

³¹ Az egységes igazságszolgáltatásnak a szocializmusból származó elve a mai alkotmányjogban semmilyen támponttal nem rendelkezik, ezért kérdéses, mennyire tekinthető ma még érvényes jogelvnek; a közigazgatási bíráskodás önállósulását nem lehetetleníti el: *Petrik Ferenc*: Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony, *hvg orac*, Budapest 2011, 209-211. o.

³² *Szabó István*: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője, in: *Varga/Fröhlich* (29. l.), 123-136. o. (126. o.).

³³ 1991. évi XXVI. tv.; ez a törvény nem alkotmányellenes: 2218/B/1991. AB határozat.

tartoztak, míg a többi közigazgatási ügy a helyi bíróságokhoz került. Ezt követően az 1998. évi reform³⁴ az összes közigazgatási ügyet a megyei bíróságoknál koncentráltta azzal, hogy a közigazgatási perek második (fellebbezési) fokát érdemben megszüntette.

Az eljárásjogban egyetlen lényeges változás történt: A taxációt generálklauzula³⁵ váltotta fel; ezt egészen az Áe. hatályon kívül helyezéséig negatív taxáció egészítette ki.³⁶ Kapacitások híján a szabálysértések felülvizsgálata egyelőre ki volt zárva; ezekben az ügyekben a bírói utat a 1999. évi szabálysértési törvény biztosította.³⁷ Bizonyos hézagokat pedig a 2005-ben szabályozott nemperes eljárás lehetősége töltött ki.³⁸

Ezen kívül 1991-ben a Pp. XX. fejezete új címet kapott: „A közigazgatási perek“ (Pp. 324-341/A. §). Ezt a fejezetet több novella valamelyest finomította, de struktúrája változatlan maradt.

III. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MAI HELYZETE: AZ ALKOTMÁNYJOGI KERET

A közigazgatási bíráskodással kapcsolatban az Alaptörvény alig okozott változást. A bíróságoknak a közigazgatási döntések felülbírlására vonatkozó hatásköre az Alaptv. 25. cikk (2) bek. b) pontján alapul. A bírói út egyéni alapjogi garanciája az Alaptv. XXVIII. cikk (7) bek.-ben található. Megjegyzendő, hogy e két egymást kiegészítő előírás között fogalmi eltérés tapasztalható: a 25. cikk (2) bek. b) pontjában szabályozott bírósági ellenőrzési

³⁴ 1998. évi LXXI. tv.

³⁵ *Rozsnyai Krisztina* in: *Fazekas Marianna* (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*, ELTE kiadó, 2014, 49. o., *Rozsnyai Krisztina*: Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozásával kapcsolatban, *Jogtudományi Közlöny* 2006, 292-299. o. (292-294. o.), valamint *Rozsnyai Krisztina*: A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei, in: *Varga/Fröhlich* (29. lj.), 73-95. o. (76-83. o.), a mai szabályozás generálklauzula jellegét kétségbe vonja: A középpontban még az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatra korlátozódó szocialista jogállapot alapját képző, hagyományos hatósági cselekvési formák (határozat) állnak, mialatt a informális közigazgatási cselekvés esetén vagy a „modernebb“ cselekvési formák mint pl. a tervezés, a mellérendeltségen alapuló cselekvések (pl. szerződések) esetén a közigazgatási bírói út nincs megfelelően biztosítva. Erről ld. Kúria, Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport: Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, 2012.El.II.F.1./9/1-2., 2013. február 21., 3. melléklet: A közigazgatási perek hatásköri és illetékességi szabályainak áttekintése, 6-12. o., elérhetőség: <http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/3.melleklet.pdf>; *Patyi* (29. lj.), 210-214. o.; *Petrik* (31. lj.), 218-241. o.; *Petrik Ferenc*: Közigazgatási bírói út. Hatásköri szabályok, *Magyar Jog* 2013/12, 705-713. o. (707-713. o.); *Rozsnyai Krisztina*: Közigazgatási bíráskodás prokrusztész-ágyban, Budapest: ELTE Kiadó, 2010, 32-42. o., 60. o., 74-158. o.; *Váczi Péter*: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői, *Dialóg Campus*: Budapest-Pécs, 2013, 98-100. o. is. A generálklauzula megléte mellett érvel *Trócsányi László*: Milyen közigazgatási bíráskodást? Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó: Budapest, 1992, 12. o.

³⁶ Áe. 72. § (4) bek. Ezen negatív taxáció alkotmányosságát kétségbe vonta *Trócsányi László*: Milyen közigazgatási bíráskodás felé?, *Társadalmi Szemle* 1991/7, 59-64. o. (63. o.).

³⁷ 1999. évi LXIX. tv., ami törvényhozói reakció volt a 63/1997. (XII. 11.) AB határozatra. Ezzel Magyarország az EJEE aláírásakor a szabálysértésekkel kapcsolatban tett fenntartását (1993. évi XXXI. tv. 4. §) is visszavonta. Ma a Szabstv. (2012. évi II. tv.) 106, 42 §-ai értelmében a szabálysértési ügyekben hozott hatósági döntés elleni bírósági védelmet a járásbíróság nyújtja, azaz a rendes bíráskodás és nem a közigazgatási bíráskodás.

³⁸ 2005. évi XVII. tv. (Knptv.). Ezen törvény hézagpótló jellege főleg új közigazgatási bírósági hatáskörök megteremtésében áll [hatósági mulasztás, ezt addig az Áe. 4. § (4)-(5) bek. szabályozta; végzések]. A nemperes eljárás szabályozása azonban továbbra is hézagos. A Knptv. 4. § szerint a nemperes eljárást a Pp. rendelkezései alapján kell lefolytatni; a Pp.-ben azonban alig vannak vonatkozó szabályok. Ezért a nemperes közigazgatási eljárásjog főleg a Kúria KK véleményeiben található. Erről ld. *Timár Kinga*: A közigazgatási nemperes eljárások, in: *Varga István* (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga*, 2. kiad., ELTE Eötvös Kiadó: Budapest 2013, 971-990. o.

hatáskör a „közigazgatási határozatokra“ korlátozódik, mialatt a XXVIII. cikk (7) bek. minden „közigazgatási döntés“³⁹ ellen garantálja a bírói utat.⁴⁰

Az Alaptv. 25. cikk (2) bek. b) pontja „a közigazgatási határozatok törvényességéről“ való döntést szembeállítja a (2) bek. a) pontjában felsorolt büntetőügyekkel és magánjogi vitákkal, valamint a (2) bek. c) és d) pontjában említett negatív és pozitív önkormányzati normakontrollal. Kérdéses azonban, hogy mit lehet levezetni ebből a szembeállításból. Az Alaptv. 25. cikk (2) bek. b) pontja mindenesetre hatáskört ad az igazságszolgáltatási hatalomnak, hogy a végrehajtó hatalom aktusait ellenőrizhesse, és jogsértés esetén megsemmisíthesse. Ilyen értelemben a hatalmi ágak elhatárolását szolgálja. A magánjogi viták és a közigazgatási határozatok felülvizsgálata közötti alkotmánybeli különbségtétel mutatja, hogy ez a két ügyfajta nem azonos. Alkotmányértelmezés kérdése, hogy ezt a különbségtételt a hatáskörökre korlátozzuk-e, vagy további következtetéseket vonunk-e le belőle, pl. azt, hogy a magánjogi per és a közigazgatási per közötti különbségtétel külön polgári perjogot és közigazgatási perjogot követel. Ha az utóbbi következtetést fogadjuk el, a Pp. XX. fejezete valószínűleg alkotmányellenes, mert a közigazgatási pert nem különíti el megfelelő mértékben a polgári pertől.⁴¹

Az Alaptv. XXVIII. cikk (1) bek.-ben rögzített általános eljárási garanciáknak a közigazgatási perben is meg kell valósulniuk. Ugyanígy a közigazgatási bíráskodást végző bírót köti az Alaptv. jogértelmezést szabályozó 28. cikke. Az N) cikk (3) bek.-ével kapcsolatban azt kell megjegyeznünk, hogy a „kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének“ bíróságok általi tiszteletben tartását csak úgy lehet értelmezni, hogy a bíróságok a saját eszközeikkel kiegyensúlyozottan, átláthatóan és fenntarthatóan kötelesek gazdálkodni.⁴² A jogállammal és az egész „A bíróságok“ című fejezettel ellentétes lenne az az értelmezés, amely szerint a bíróságok a közhatalom ellen hozott ítéleteikben kötelesek lennének nemcsak a jogot alkalmazni, hanem emellett / ehelyett az állami költségvetés pénzügyi érdekeit is megvalósítani. Ez az értelmezés főleg az Alaptv. 25. cikk (2) bek. b) pontjában, valamint a XXVIII. cikk (7) bek.-ben kifejezetten említett közigazgatási bíráskodást és így a jogállamot korlátozná nagymértékben. Ha egy alkotmánybeli rendelkezést kétféleképpen lehet értelmezni, és az egyik értelmezés összhangban áll az alkotmány többi rendelkezésével, mialatt a másik értelmezés más rendelkezések súlyos

³⁹ A Ket. IV. fejezetének szóhasználata értelmében a „döntés“ a tágabb fogalom; ennek egyik válfaja a „határozat“. Meg kell jegyezni azonban, hogy egy alkotmánybeli fogalom értelmezésének „autonóm“ módon kell történnie; az alkotmánybeli fogalom tartalmát az egyszerű jog nem határozhatja meg, legfeljebb a tartalom autonóm értelmezésére adhat némi útbaigazítást: *Csirik Lóránt / Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről, Gondolat: Budapest 2012, 69-71. o.*

⁴⁰ Ezt az alkotmánybeli nyelvhasználatot kritikusan elemzi *Patyi (29. lj.)*, 132-135. o.; *Patyi (10. lj.)*, 142-187. o.; *Patyi András / Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében), Dialóg Campus: Budapest-Pécs 2013, 208-216. o.*; *Rozsnyai in: Varga/Fröhlich (35. lj.)*, 75-76. o.

⁴¹ Hasonló érveléssel a cseh alkotmánybíróság a régi csehszlovák Pp.-nek a közigazgatási perekre vonatkozó 5. Részét (ami hasonló szerepet játszott, mint a magyar Pp. XX. fejezete; erről ld. a 112. lj.) alkotmányellenessé nyilvánította: a cseh alkotmánybíróság 2001. VI. 27-n kelt 276/2001 Sb. döntése; erről ld. *Šimíček, Vojtěch: Verwaltungsverfahren in der Tschechischen Republik, Jahrbuch für Ostrecht 50 (2009), 347-371. o. (352. o.)*.

⁴² *Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, hvg orac: Budapest 2011, 196. o.*; *Küpper, Herbert: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien, Studien des Instituts für Ostrecht München 70. kötet, Peter Lang: Frankfurt 2012, 89. o.*; *Patyi András: „Szokatlan idők, szokatlan megoldásokat szülnek“, in Molnár Benedek, Németh Márton, Tóth Péter (szerk.): Mérlegen az Alaptörvény, hvc orac, Stádium Intézet: Budapest 2013, 129-148. o. (135-136. o.)*.

korlátozásához vezet, akkor módszertanilag csak az első elfogadható, mert az alkotmányszöveg egésze csak így érvényesül.⁴³ Ezért csak az első, az Alaptv. 25. cikk (2) bek. b) pontját, valamint a XXVIII. cikk (7) bek.-t érintetlenül hagyó értelmezés lehet helyes.

Általánosabb keretet a jogállamiság⁴⁴ [Alaptv. B) cikk (1) bek.] és a jó közigazgatáshoz való alapjog (Alaptv. XXIV. cikk)⁴⁵ nyújt. E két alkotmányos intézmény a közigazgatási bírászkodás nélkül aligha képzelhető el. Mindenekelőtt a jogállam garanciája az anyagi értelemben vett közigazgatási bírászkodás létét feltételezi. Ezért a jogállamiságot a közigazgatási bírászkodás intézményi garanciájának lehet felfogni.⁴⁶

Az Alaptörvény eredeti változatában a bírósági szervezetről némileg konkrétan rendelkezett. Az Alaptv. 25. cikk (4) bek. 2. mondata a „közigazgatási és munkaügyi jogvitákat“ külön is megnevezte olyan ügycsoportoknak, amelyekre külön bíróságok létesíthetők. Ez a külön említés a törvényhozót nem kötelezte arra, hogy ezekre az ügycsoportokra – legyen külön-külön vagy együtt – külön bíróságokat hozzon létre, és nem akadályozta meg abban, hogy helyettük vagy mellettük más ügycsoportokat külön bíróság(ok)ra bízson. A bírósági rendszer (kétharmados⁴⁷) törvényi szabályozása körében a jogalkotó szabadságát az a körülmény növelte meg, hogy az Alaptv. 4. módosítása az Alaptv. 25. cikk (4) bek.-ből a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra való utalást törölte.

IV. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MAI HELYZETE: A BÍRÓSÁGI SZERKEZET

A 2011. évi igazságügyi reform nemcsak a bíróságok régi elnevezéseire tért vissza, hanem új bírósági szervezeti törvényt és új bírótörvényt is hozott.⁴⁸

A közigazgatási bírászkodás szerkezetében szembetűnő változást okozott a reform. A szocialista idők óta önálló bíróságként⁴⁹ működő munkaügyi bíróságokra telepítették az első fokú közigazgatási bírászkodást is. 2013. január 1-jétől⁵⁰ minden megyében és a fővárosban egy-egy ún. „közigazgatási és munkaügyi bíróság“ létezik.

1. Önálló közigazgatási bírósági ág felé?

A fent vázoltak alapján felvetődik a kérdés, hogy ezek a „közigazgatási és munkaügyi bíróságok“ jelentenek-e egy első lépést az önálló közigazgatási bírászkodáshoz vezető úton?

⁴³ *Jakab András*: Az Alkotmány kommentárjának feladata, 19. margószám, in *Jakab*, Alkotmány kommentárja (27. l.j.), 1. kötet.

⁴⁴ *Zlinszky János*: A hatalomgyakorlás ellensúlya: közigazgatási bíróság – alkotmánybíróság, Pázmány Law Working Papers 2011/1, <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/201101.pdf>.

⁴⁵ Ennek kiegészítéseként említhető még a racionális közigazgatás elve (Alaptv. XXVI. cikk): *Küpper* (42. l.j.), 75. o.

⁴⁶ *Győrfi Tamás / Jakab András*: 2. §, 102. margószám, in *Jakab*, Alkotmány kommentárja (27. l.j.), 1. kötet; *Petrétei József*: Magyarország alkotmányjoga I., Kodifikátor Alapítvány: Pécs 2013, 92. o.

⁴⁷ Alaptv. 25. cikk (7) bek.

⁴⁸ 2011. évi CLXI. tv. (Bsz.); 2011. évi CLXII. tv. (Bjt.).

⁴⁹ Először az 1972. évi IV. tv. (Bsz.) 15. § (1) bek., 22-25. §-ai rendelkeztek különálló munkaügyi bíróságokról. Az azt megelőző 1954. évi Bsz. (1954. évi II. tv.) csak katonai bíróságokat említett különbíróság címen (31-37. §-ai), munkaügyi bíróságokat nem ismert.

⁵⁰ Bsz. 191. §.

A „közigazgatási és munkaügyi bíróságok“ jogállása megegyezik a korábbi munkaügyi bíróságokéval, amely a helyi bíróságokéhoz / járásbíróságokéhoz igazodik. A közigazgatási és munkaügyi bíróság nem rendelkezik jogi személyiséggel, hanem a törvényszék jogi személyiségéhez tartozik. Egyebekben is a közigazgatási és munkaügyi bíróság a törvényszék kihelyezett egységeként, a törvényszéki elnök igazgatási és pénzügyi felügyelete alatt működik, és a törvényszék elnöke bizonyos kérdésekben közvetlenül beleszólhat a közigazgatási és munkaügyi bíróság igazgatásába.⁵¹

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok jogállása azonban nem teljesen azonos a járásbíróságokéval. Illetékességük azonos a törvényszékével: egy megye, ill. a főváros egész területére terjed ki. A járásbírósági bíró beosztási pótléka a bírói illetményalap 10 százaléka, míg a közigazgatási és munkaügyi bírósági bíró 15 százalékos pótléka, ami kevesebb, mint a törvényszéki bírók 20 százalékos pótléka.⁵² Így a közigazgatási és munkaügyi bíróság ugyanúgy, mint a járásbíróság a törvényszék kihelyezett egysége, de mégis a járásbíróságnál kicsivel magasabban áll a hierarchiában – ami szimbolikus okokból nem lényegtelen. Az első- és másodfokú közigazgatási bíráskodás egy szinttel történt lecsúsztatásával⁵³ járó problémákra még visszatérünk.⁵⁴

A közigazgatási és munkaügyi bíróság, mint a törvényszék kihelyezett egysége, a rendes bírósági rendszerhez tartozik. Nem képez különálló bírósági ágat.⁵⁵ Így a közigazgatási bíráskodás a reform után is a rendes bíróságok rendszerén belül helyezkedik el.

Ez még inkább igaz, ha a közigazgatási bíráskodás fórumrendszerét tekintjük. Az első fokon eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság⁵⁶ felett a fellebbezési szintet a törvényszék képezi; 2012 végéig ezt a funkciót a Fővárosi Ítéltábla látta el országos illetékességgel.⁵⁷ A második (fellebbezési) fok problémás, mert csak kevés kérdésben van helye a fellebbezésnek, pl. bizonyos végzések esetén,⁵⁸ vagy ha az elsőfokú bíróság a megtámadott határozatot megváltoztathatja.⁵⁹ Ennek megfelelően másodfokon kevés a közigazgatási ügy, amiért is a Fővárosi Törvényszék kivételével a törvényszékeken nem működik külön közigazgatási ügyszak, csupán a polgári ügyszak közigazgatási szakága; kollégiumi szinten pedig összevont polgári-közigazgatási-munkaügyi kollégium működik.⁶⁰ A közigazgatási fellebbezéseket a

⁵¹ Pl. Bszi. 19. §, 120. §, 122. §, 128. § (5) bek., 168. §.

⁵² Bjt. 173. §.

⁵³ Elsőfokon már nem a törvényszékek, hanem a járásbíróságokkal majdnem egy szinten álló közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el, másodfokon azonban már nem a Fővárosi Ítéltábla, hanem a törvényszékek.

⁵⁴ Ld. IV. 2. pont a végén.

⁵⁵ *Rozsnyai* in: *Varga/Fröhlich* (35. l.), 95. o.: „pszeudo-önállóság“; *Rozsnyai Krisztina*: A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára, *Jogtudományi Közlöny* 2013, 147-153. o. (147. o.).

⁵⁶ Pp. 10. § (1) bek. b) pontja, 22. § (2) bek.

⁵⁷ Pp. 10. § (2) a) pontja.

⁵⁸ Pp. 233. (3) bek. b) pontja. A leggyakoribb esetcsoporthoz a végrehajtás felfüggesztését (Pp. 332. §) megtagadó végzés, emellett az idézéssel, az igazolási kérelemmel és a perújítás visszautasításával kapcsolatos végzések képezik sok fellebbezés tárgyát.

⁵⁹ Pp. 340. § (2). bek.

⁶⁰ A törvényszékeken közigazgatási ügyeket is tárgyaló bírák részt vesznek a regionális közigazgatási (és munkaügyi) kollégiumokban, így a közigazgatási bírói kar intézményesített hálózatában jelen vannak: ld. lent e pont alatt és az V. pontot.

közigazgatási szakágban tevékenykedő polgári bírák bírálják el,⁶¹ ami azért fölöttébb problémás, mert ezek a bírák elsősorban polgári bírák, akik a polgári joghoz értenek, de a közigazgatási bíráskodásban megkívánt külön ethosz általában idegen nekik.⁶² Csak Budapesten nagyobb az ügyek száma. Néhány közigazgatási törvény a Fővárosi Törvényszékre különös közigazgatási bíráskodási hatáskört telepít, bár a törvényhozó egyre jobban leépíti a fővárosi bíróságok kizárólagos illetékességét, pl. közbeszerzési ügyekben.⁶³ Mindazonáltal csak Budapesten jelentős a közigazgatási keresetek száma, így a törvényszékek közül egyedül Budapesten van külön közigazgatási jogi ügyszak,⁶⁴ 2-3 külön közigazgatási tanáccsal.⁶⁵ Harmadfokon a Kúria jár el.⁶⁶ A Kúrián közigazgatási ügyszak⁶⁷ és közigazgatási és munkaügyi kollégium működik.

Ezek szerint a közigazgatási pereket első fokon a rendes bírósági rendszerhez tartozó kihelyezett egység, másod- és harmadfokon azonban rendes bíróságok bírálják el. 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.⁶⁸ Alsó szinten önálló közigazgatási bíróságokból és felső szinten rendes bíróságból (legfelső bíróságból) álló vegyes rendszer pl. Horvátországban és Szlovéniában található⁶⁹; fordítva Csehországban, ahol a közigazgatási bíráskodást alsó fokon a rendes (kerületi) bíróságok⁷⁰ és felső fokon a Legfelső Közigazgatási Bíróság⁷¹ látja el.⁷² Ezzel szemben Magyarországon az alsó fok csak látszólag, azaz elnevezése alapján önálló (bírósági ág), valójában azonban a rendes bíróságokhoz tartozó kihelyezett egység. Ezért a magyar rendszer „álvegyes“.

⁶¹ Nemegyszer a törvényszéken megmaradt egy vagy több közigazgatási bíró, aki nem ment el az új közigazgatási és munkaügyi bíróságra, és aki a törvényszéken a kevés közigazgatási ügy mellett polgári ügyeket is elbírál.

⁶² Varga Zs. András: Közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell, in: Varga/Fröhlich (29. l.), 109-124. o. (115-117. o.).

⁶³ 2011. évi CVIII. tv. 160. § (3), (5) bek., Pp. 340. § (1) bek. 1. mondata szerint az elsőfokú eljárásra és a fellebbezési eljárásra az általános illetékességi szabályok alkalmazandók: Pp. 326. § (1) bek., (12) bek. r) pontja. A közbeszerzési ügyekben a törvényhozó az utóbbi években folyamatosan szűkítette a fellebbezés lehetőségét.

⁶⁴ Közigazgatási jogi kollégium még a Fővárosi Törvényszéken sem működik, hiszen a fővárosi regionális közigazgatási (és munkaügyi) kollégium illetékessége a fővárosra korlátozódik, amiért ez a regionális kollégium a törvényszéki kollégium szerepét is ellátja.

⁶⁵ Ezen közigazgatási tanácsok bírói személyzete a Fővárosi Ítéltáblán 2012 végéig tárgyaló közigazgatási bírákból áll, azaz a Fővárosi Ítéltáblán működött fellebbezési közigazgatási tanácsok egészében átkerültek (lekerültek) a Fővárosi Törvényszékre.

⁶⁶ Pp. 10. § (3) bek.

⁶⁷ Az önkormányzati normakontroll részére közigazgatási ügyszak, emellett a „normális“ esetekre összevont közigazgatási és munkaügyi ügyszak két különböző szakággal létezik. Ez a némileg szétaprózódott struktúra a közigazgatási jog, mint külön jogterület létét nem kérdőjelezi meg.

⁶⁸ A kelet-közép-európai rendszereket hasonlítja össze Küpper, Herbert: Der Stand des allgemeinen Verwaltungsrechts in Ostmitteleuropa, Jahrbuch für Ostrecht 52 (2011), 281-312. o. (298-300. o.).

⁶⁹ Hasonló szerkezeti megoldásokat javasol Magyarország de lege ferenda bíráskodására Varga in Varga/Fröhlich (62. l.), 115-121. o.

⁷⁰ Krajský soud. A négyesintű cseh bírósági rendszerben a krajský soud a második szintet képezi; mint ilyen, a magyar törvényszékekkel egy szinten áll.

⁷¹ Nejvyšší správní soud.

⁷² További példákat mutat be Rozsnyai Krisztina: Európai hatások a közigazgatási eljárásjogban, in: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész III., ELTE kiadó: Budapest 2013, 259-276. o. (270-272. o.).

Ez az „álvegyes” rendszer furcsa benyomást kelt, a közigazgatási bíráskodás intézményi szerkezete felemás megoldásnak tűnik. Diszfunkcionálisnak mindazonáltal nem mondható, mert a bírósági szerkezet kezelhető, igazgatható, amit többek között az a körülmény is bizonyít, hogy a munkaügyi bíróságok már régóta (1972 óta⁷³) a másodszintű rendes bíróság (megyei bíróság, törvényszék) kihelyezett egységeként működnek. A fórumrendszer szempontjából sem okoz különösebb nehézséget az, hogy első fokon kihelyezett, a felső két fokon azonban integrált bíróság ítélkezik. Ilyen szempontból a közigazgatási bíráskodás szerkezete, azaz az „álvegyes rendes bírósági szerkezet” nem problémás. A legnagyobb problémát a második fok okozza, ezen a szinten ugyanis – a Fővárosi Törvényszéket leszámítva – polgári bírák ítélkeznek. Ezt a problémát viszonylag könnyen lehet azzal orvosolni, hogy a fellebbezési hatáskört egy bíróságnál koncentrálják (ahogyan ez volt 2012 végéig), vagy néhány regionális bíróságra telepítik (ezen elképzelés csírái a későbbiekben tárgyalt regionális közigazgatási kollégiumok lehetnek).⁷⁴ Így a második szinten is lenne lehetőség a specializálódásra.⁷⁵ Mivel másodfokon az ügyek legtöbbször az iratok alapján elbírálhatóak,⁷⁶ a felek jelenléte nem fontos érv; így a polgárbarát közigazgatási bíráskodás szempontja sem követel a polgárhoz fizikailag közeli fellebbezési bíróságot.⁷⁷ A második szint problematikáját a jelenlegi tendencia⁷⁸ következetes végigvitele is megoldhatná: ha a törvényhozó a közigazgatási perbeli fellebbezés utolsó maradványait is megszüntetné, és a közigazgatási bírósági jogvédelmet (a Kúrián történő felülvizsgálattól eltekintve) következetesen egyszintűvé alakítaná,⁷⁹ akkor a második bírósági szint kérdése magától megszűnne.⁸⁰

Visszatérve e szakasz bevezető kérdéséhez („Önálló közigazgatási bírósági ág felé?”), a válasz nem egyértelmű. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása után is a közigazgatási bíráskodás teljes mértékben a rendes bíróságokon belül marad. Önálló bírósági

⁷³ Ld. 49. lj.

⁷⁴ Más elképzelések szerint az első fokot kellene regionális illetékességgel ellátni, mert a fővároson kívül egy-egy megyében nem elegendő az ügyszám egy kiépült közigazgatási bírósági ügyszakhoz. Nógrád megyében pl. egyetlenegy közigazgatási bíró bírálja el az ott felmerülő közigazgatási eseteket; de a közigazgatási bírák száma a nagyobb megyékben is csak legtöbbször 4-6 főt teszi ki. Ha az első fokú bíróság regionális illetékességű, akkor másodfokon szükségszerűen országos illetékesség kell, hogy legyen. Ezt a konstrukciót természetesen arra is lehetne felhasználni, hogy a közigazgatási per második foka (fellebbezési foka) teljes mértékben kerül megszüntetésre (ld. 80. lj.). Erről ld. *Petrik* (35. lj.), 706. o.; *Rozsnyai*, Közig. bír. prokrusztész-ágyban (35. lj.), 225-229. o.

⁷⁵ *Rozsnyai* in: *Varga/Fröhlich* (35. lj.), 89-92. o.

⁷⁶ A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság az 52 éves működése alatt összesen nyolc ügyben tartott tárgyalást: *Wopera Zsuzsa* (szerk.), *Polgári eljárásjog II.: Perorvoslatok, Különleges eljárások, Egyes nemperes eljárások*, hvg orac: Budapest 2013, 149. o.

⁷⁷ Németországban pl. a másodfokú közigazgatási bíróságok egy-egy tartomány területére kiterjedő illetékességgel járnak el. Ez a nagyobb tartományok esetében azt jelenti, hogy a másodfokú közigazgatási bíróság majdnem Magyarország nagyságú területen látja el fellebbezési funkcióját.

⁷⁸ A közigazgatási per második szintjének 1999-ben bekövezett erős korlátozását kritikus szemmel nézi *Csiba* (30. lj.), 585-587. o.

⁷⁹ Ennek a megoldásnak nincs alkotmányjogi akadálya: *Kovács András György / Rozsnyai Krisztina / Varga István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában*, Magyar Jog 2012, 705-716. o. (707. o.).

⁸⁰ Ráadásul a regionális első szint és másodszinten egy országos illetékességű felsőbíróság megfelelné a kiegyezés és 1949 között kidolgozott reformjavaslatoknak, azaz a magyar jogtörténeti hagyományoknak. Ebben az esetben valószínűleg az Alaptv. XXVIII. cikk (7) bek. azt követelné meg, hogy a közigazgatáson belül mindenképpen legalább egy jogvédelmi szint (közigazgatáson belüli fellebbezés) létezzon.

ágot még az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bíróság sem alkot. Ezért formális önállósulásról nem lehet szó.

Másfelől viszont első fokon a közigazgatási bíráskodás most sokkal jobban látható, mint a reform előtt. A „közigazgatási bíróság“ elnevezést viselő bíróságok léteznek, és ez az elnevezés a közigazgatási bíráskodás létét sokkal jobban tudatosítja a nagyközönség előtt, a jogi szakmában és a bírói karon belül is, mint a pusztán közigazgatási tanácsok. Ilyen értelemben az elsőfokú közigazgatási bíráskodás kihelyezése a valódi önállósulásához vezető út első lépését jelentheti.⁸¹

Az önállósulás másik – másodfokú⁸² – csíráját a hat regionális közigazgatási és munkaügyi kollégium képezheti. A néhány megye területét átfogó, az ítéletábrák illetékességéhez nem igazodó regionális kollégiumokban⁸³ az adott régió közigazgatási és munkaügyi bírái közösen vagy külön-külön összeülnek, szakmai kérdéseket megbeszélnek, pl. az egységes jogalkalmazás érdekében.⁸⁴ A Kúrián is a közigazgatási és munkaügyi kollégiumon belül közigazgatási osztály működik, ebben az osztályban egy-egy bíró kapcsolatot tart a különböző regionális kollégiumokkal, és a kollégiumok közötti kapcsolattartást is elősegíti.⁸⁵ Ily módon Magyarország kb. 120-150 közigazgatási bírójának között intézményesített szakmai hálózat jött létre, ami nemcsak a külön közigazgatási bírói ethosszal kapcsolatban hivatott fontos funkciót betölteni,⁸⁶ hanem a közigazgatási bíráskodás szerkezeti önállósulásának is – amennyiben van rá politikai akarat – kiindulópontjául szolgálhat.

A közigazgatási bíráskodás szerkezeti fejlődését jobban fel tudjuk mérni, ha elemezzük, hogy miért jött létre ez a felemás, „álvegyes” konstrukció.

2. Miért vonták össze a munkaügyi és a közigazgatási bíráskodást?

A fentiek alapján felvetődik az a kérdés, hogy az elsőfokú közigazgatási bíráskodást miért telepítették a munkaügyi bíróságokra?

A kiindulópont a kormányjavaslatához fűzött hivatalos indokolás.⁸⁷ Ezen indokolás 19-20.§-ai szerint az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bíráskodás összevonásának az az oka, hogy a munkaügyi bíróságok már eddig is bíráltak el közigazgatási típusú ügyeket, mégpedig társadalombiztosítási ügyeket. Az indokolás szerint ezért vonható össze a két ügycsoport egy bíróságon belül.

⁸¹ Az első lépés mellett foglal állást *Lichtenstein József* in: *Trócsányi László / Schanda Balázs* (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, 2. kiad., hvg orac: Budapest 2013, 355-356. o. (355. o. 34. lj.).

⁸² Az elsőfokú közigazgatási bíráskodás csíráját is képezhetik a kollégiumok: ld. 74. lj.

⁸³ A regionális közigazgatási és munkaügyi kollégium illetékessége általában 4-5 megyére terjed ki. A kivételek Közép-Magyarország, ahol csak két megye (Pest, Bács-Kiskun) alkot egy kollégiumi illetékességi területet, és Budapest, amelynek kollégiuma csak a főváros területén illetékes: 2010. évi CLXXXIV. tv. 3/A. §, 4. melléklete.

⁸⁴ Pozitív értékelést ad *Bencze Máttyás*: *A bírósági rendszer átalakításának értékelése*, MTA Law Working Papers 2014/41, 4. o.

⁸⁵ Bsz. 28. §.

⁸⁶ Erről ld. e tanulmány V. pontját.

⁸⁷ A Bsz. javaslatához fűzött indokolás; erről ld. *Osztoivits András* (szerk.), *Polgári eljárásjog I.: A polgári per általános szabályai*, hvg orac: Budapest 2013, 52-53. o. is.

Ez az érv nem feltétlenül meggyőző. Mind a magyar jogtörténet, mind a jogösszehasonlítás azt mutatja, hogy a közigazgatási és a társadalombiztosítási ügyek két különböző ügycsoportot alkotnak, amelyek elbírálása eltérő anyagi jogon alapul, és legalább részben eltérő eljárási rend alapján történik. A szocializmus előtti Magyarországon a közigazgatási bíráskodást a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság végezte, mialatt a társadalombiztosítási ügyekben a munkásbiztosítási bíróságok ítéleztek.⁸⁸ Németországban külön háromszintű közigazgatási bírósági ág és háromszintű szociális bírósági ág létezik; az utóbbi a társadalombiztosítási ügyekkel foglalkozik. Már e két példa mutatja, hogy a közigazgatási és a társadalombiztosítási jogvitáknak egy bírósági „tető” alatt történő egyesítése korántsem magától értetődő dolog. Ráadásul a mai szerkezetben a munkaügyi bíróságok nemcsak a közigazgatási jogvitákhoz esetleg némileg közel álló társadalombiztosítási vitákat tárgyalják, hanem többségükben egyedi munkaügyi vitákat, amelyek természetüknél fogva inkább a polgári joghoz állnak közel, mintsem a közigazgatási joghoz.⁸⁹

Ennek megfelelően a közigazgatási és a munkaügyi bíráskodás csak látszólag alkot egységet a mai bírósági rendszerben. A regionális és kúriai szinten létező közigazgatási és munkaügyi kollégiumokban közigazgatási és munkaügyi osztályok működnek; ott a szakmai munka és a hálózatépítés külön-külön folyik.

A társadalombiztosítási ügyek 2000-ben a munkaügyi bíróságokhoz kerültek;⁹⁰ azelőtt a rendes bíróságok (közigazgatási tanácsai) foglalkoztak ezzel az ügycsoporttal. Ez az intézkedés már annak idején is egyfajta kényszermegoldás volt. Budapesten kívül egyre kevesebb ügy érkezett a szocialista idők óta jól ellátott munkaügyi bíróságokhoz, amiért külön bíróságként való fenntartásuk középtávon veszélyeztetettnek látszott. Munkaügyekben a felek személyes jelenléte gyakran szükséges, ezért a meglévő munkaügyi bírósági hálózatot meg akarták tartani. Ennek érdekében a munkaügyi bíróságok ügyszámát a társadalombiztosítási ügyek átruházásával olyan szintre emelték, amelyről remélték, hogy a külön munkaügyi bíróságok fenntartását indokolja.

A munkaügyi bíróságok ezen „mentési programja” mégsem volt elegendő. A munkaügyi bíróságok, mint külön bíróságok csak akkor fenntarthatóak, ha ügyforgalmukat sikerül növelni. A közigazgatási bíráskodás pedig a jobb láthatóság és saját identitása kialakítása érdekében ki akart válni a rendes bíróságokból. Mivel mind a közigazgatási, mind a munkaügyi bíráskodás bizonyos mértékben hasonló helyzetben volt⁹¹ – a polgári bíráskodáshoz szervezetenként kapcsolódik, de polgári jogot nem alkalmaz –, a közigazgatási

⁸⁸ Erről ld. fent e tanulmány II. 1. pontját.

⁸⁹ Itt is tanulságos lehet a jogösszehasonlítás. A francia legfelső rendes bíróságon, a Cour de Cassation-on öt polgári tanács működik, melyek közül egy kifejezetten és kizárólag egyedi és kollektív munkaügyi ügyekkel foglalkozik (az ún. chambre sociale; az elnevezése félrevezethet, hiszen nem a szociális igazgatás elleni perekkel foglalkozik, hanem a munkaadó és munkavállaló között egyedi vagy kollektív szinten létrejött jogvitákkal).

Elgondolkodtató azonban, hogy a munkaügyi bíróságok által tárgyalt közigazgatási jellegű ügycsoportok (társadalombiztosítás, munkaadókat érintő hatóságok egyedi döntései, esetleg közzolgálati jogviszonyból származó viták) nem tartoznak-e a közigazgatási bíróság elé: *Trócsányi* (35. lj.); *Patyi* (29. lj.), 239-240.

⁹⁰ A Pp. vonatkozó rendelkezését, a Pp. 349. § (5) bek.-t, 2000. március 1-jei hatállyal az 1999. évi CX. tv. iktatta be, *Imre* (24. lj.), 31. o., szerint „anélkül, hogy azt a jogalkotó racionális érvekkel indokolta volna”.

⁹¹ *Kozma György*: Merre tovább közigazgatási bíráskodás?, *Új Magyar Közigazgatás* 2009/2, 51-55. o.; *Osztovitcs András*: A bíróságok az új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers* 2011/7, <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-07.pdf>, 3. o.; *Rozsnyai Krisztina*: Änderungen im System des Verwaltungsrechtsschutzes in Ungarn, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2013/9, 335-343. o. (336. o.).

bíráskodásnak a már meglévő, de megerősítésre szoruló külön munkaügyi bíróságokra történő kihelyezése kézenfekvő és költségkímélő megoldásnak látszódhatott. Ehhez a döntéshez az is hozzájárulhatott, hogy az Országos Bírósági Hivatal (kijelölt) elnöke, a budapesti munkaügyi bíróság (volt) elnöke a munkaügyi bíróságok túlélését szívügyének tekintette.

Ez a 2011-ben pragmatikusnak tűnő megoldás az említett furcsa, felemás, „álvegyes” rendszert hozta létre. Középtávon azonban a munkaügyi és a közigazgatási bíráskodás sorsának összekötése szakszerűtlen és önkényes. Mindkét területnek saját igényei, fejlődési perspektívái vannak. Már a 2011. évi reform mutatja, hogy a munkaügyi és a közigazgatási bíráskodás összekötése legalább az utóbbit⁹² szerencsétlen helyzetbe hozza: Az elsőfokú közigazgatási bíráskodásnak a járásbírói szinten álló munkaügyi bíróságokra kihelyezésével az első- és másodfokú közigazgatási bíráskodás egy szinttel lejjebb csúszott. A reform előtt első fokon a megyei bíróság / törvényszék járt el, míg 2013. óta a járásbírói szinten (vagy némileg fölötte, de mindenképpen a törvényszéki szint alatt) álló közigazgatási és munkaügyi bíróság képezi ezt a szintet. A második fok lekerült a Fővárosi Ítéltábláról a törvényszékekre. A még mindig nagyon hierarchikus és „tekintélyelvű” magyar bírósági rendszerben, bírói karban ez a „lefokozás” nemcsak (erős személyi és szakmai frusztrációval járó) presztízsvesztést jelent, hanem a közigazgatási bíráskodás szerepét is gyengíti, főleg a szocialista idők óta töretlenül domináns polgári bíráskodással szemben, így megnehezítve a közigazgatási bíráskodás saját belső „törvények” szerinti működésének kialakítását is. Ezért az elsőfokú közigazgatási és munkaügyi bíráskodás összevonása – a jelenlegi formában – csak ideiglenes megoldást nyújthat, viszont adott esetben a közigazgatási bíráskodás önállósulásának első lépése lehet.

Végeredményben a szerkezet kérdése másodlagos.⁹³ A lényeg az, hogy működőképes legyen a közigazgatási bíráskodás. A „közigazgatási bíróság” külön elnevezéssel járó előnyök, pl. a jobb láthatóság, szintén fontos érvet alkotnak, de ez a problematika még a rendes bírósági rendszeren belül is megoldható.⁹⁴ A különböző érveket, amelyek között pl. a finanszírozhatóság, az ügyszámmal arányos szerkezeti struktúrák, a jogterületeken átívelő egységes joggyakorlat biztosítása szerepel, a törvényhozó a közjó jegyében hivatott mérlegelni. A lényeg az, hogy a törvényhozó az általa választott szerkezetet végiggondolja, ezt következetesen és belső ellentmondásoktól mentesen kialakítsa. A mai felemás, „álvegyes” struktúra ennek a kívánalomnak csak részben felel meg.

⁹² Középtávon az összekötés a munkaügyi bíróságokat is gátolhatja szakszerű fejlődésükben, ezért nem áll sem a közigazgatási bíráskodás, sem a munkaügyi bíráskodás érdekében.

⁹³ *Patyi András*: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda, in: *Varga/Fröhlich* (29. l.j.), 33-55. o. (52-55. o.) szerint „a szervezet ugyanis eszköz, a cél és a tartalom a jogvédelem mértéke és mikéntje, és ezzel a bírói hatalom konkrét terjedelme” (kiemelések az eredetiben). Hasonló *Imre* (24. l.j.), 29-30. o.; *Ivancsics Imre / Fábrián Adrián*: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban, Dialóg Campus: Budapest-Pécs 2013, 178-180. o.; *Rozsnyai*, Közig. bír. prokrusztész-ágyban (35. l.j.), 211-265. o.

⁹⁴ *Rozsnyai* in: *Varga/Fröhlich* (35. l.j.), 94-95. o., amellel érvel, hogy a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos kérdések jobban megoldhatóak önálló közigazgatási szervezetben, és a közigazgatási bíráskodás így hatékonyabban működhet. A különböző szerkezeti modelleket *Varga* in *Varga/Fröhlich* (62. l.j.), 115-121. o., dolgozza ki.

V. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MAI HELYZETE: A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓI ÉLETPÁLYA

A bírósági szerkezetnél fontosabb kérdéskör a közigazgatási bírói szerepfelfogás (mondhatni: közigazgatási bírói identitás). A közigazgatási per levezetése a polgári perekkel eltérő bírói (ön)tudatot és tudást igényel,⁹⁵ amiért a közigazgatási bíráskodás szakszerű működése szempontjából a külön közigazgatási bírói ethosz létfontosságú.

Ezen ethosz alapját a szakszerű jogászképzés fektetheti le, már a generalista jogászképzés keretében is.⁹⁶ Az utánpótlásról való gondoskodás szempontjából szintén fontos, hogy a bírói fogalmazói és titkári képzésben a közigazgatási jog, mint a későbbi bírói karrier egyik opciója, kellő súlyt kapjon; ez pedig a fogalmazói és titkári képzés generalista jellegének felbontása nélkül is megvalósítható.

A legfontosabb elem azonban az, hogy a közigazgatási bíráskodást olyan bírák lássák el, akik tudatos döntésük alapján, csak közigazgatási perekben ítéleznek.⁹⁷ Ha polgári bírák döntenek közigazgatási perekben eseti jelleggel, mintegy „mellékfoglalkozásként“, akkor közigazgatási jogi szaktudás és közigazgatási bírói ethosz híján szakszerű döntések nem várhatóak el. Csak specializálódás útján érhető el mind a közigazgatási jogi szaktudás, mind a közigazgatási bírói ethosz. E célból a közigazgatási bíráskodást végző bírói állásokat külön ki kell jelölni, így a jelentkezők az említett pályadöntést a tények tudatában hozhatják meg. Ideális esetben az így kinevezett közigazgatási bírák előtt olyan karrier lehetősége nyílik, hogy előmenetelük során a közigazgatási bíráskodásban maradhatnak (közigazgatási bírói életpálya).

Ez a közigazgatási bírói életpálya alapján véve független a bírósági szerkezettől. Ha van önálló közigazgatási bírósági ág, akkor a külön életpálya léte magától értetődik. De akkor is, ha a közigazgatási bíráskodást a rendes bíróságok külön tanácsai végzik, az érintett bírói állásokat az életpálya szempontjából el lehet különíteni úgy, ahogyan a polgári jogot alkalmazó állások a büntetőjogot alkalmazóktól elkülönítésre kerülnek.⁹⁸

A mai bírói szolgálati jog kiindulópontja az egységes bírói kar, egységes bírói állásrendszer, egységes bírói életpálya.⁹⁹ Ezen belül azonban bizonyos szabályok tekintettel vannak a közigazgatási bíráskodást végző bírákkal szemben támasztott külön követelményekre.

⁹⁵ A két perfajta alapjául szolgáló alapelvekről ld. bővebben e tanulmány VI. pontja.

⁹⁶ Kérdéses, hogy mennyire szükséges a közigazgatási szakjogi képzés. Ennek szükségességét állítja *Navratil Szonja*: Jogalkotási helyzet – mert megtehetjük?, in: *Varga/Fröhlich* (29. lj.), 97-108. o. (105. o.). A német közigazgatási bírói kar a generalista jogászképzést sikeresen befejezők közül meríti utánpótlását; a közigazgatási bírói pályaalakmassági vizsga keretében előnyt jelenthet az, hogy a pályázó a generalista jogászképzésen belüli specializálódási lehetőségeket a közigazgatási jog javára használta ki, de maga a közigazgatási bírói életpálya önállósága már elegendő garanciája annak, hogy csak a közigazgatási jog iránt érdeklődő jogászok jelentkeznek erre a pályára.

⁹⁷ *Rozsnyai* in: *Varga/Fröhlich* (35. lj.), 87-94.; *Szente Zoltán*: Ungarn, § 85, in: *Bogdandy, Armin von / Cassese, Sabino / Huber, Peter* (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum Bd. V: Verwaltungsrecht in Europa*: Grundzüge, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, 121. margószám, 854. o.

⁹⁸ Példaként említhető, hogy a büntetőbírói karon belül a fiatalokúak büntető ügyeivel foglalkozó bírói állások is elkülönülnek: Bjt. 30. § (2) bek., Be. 448. § (2) bek.

⁹⁹ A bírói jogállási jog ezen alapelve azonban nem akadályozza a közigazgatási bírói jogállás sajátosságaihoz igazodó külön szabályok beiktatását: *Kozma* in: *Varga/Fröhlich* (29. lj.), 29. o.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságra szóló pályázatokat kifejezetten ilyennek kell kiírni.¹⁰⁰ Így a pályázó tudja, hogy közigazgatási vagy munkaügyi bírói állásra pályázik. Közigazgatási bírói állás betöltése során a közigazgatási jogi szaktudást figyelembe kell venni.¹⁰¹ A kijelölés további biztosítéka lehet annak, hogy csak a közigazgatási jog iránt érdeklődő, a közigazgatási jogot ismerő bírák kerülnek közigazgatási bírói állásokra. A kijelölés mind a törvényszék szintjén, mind a Kúria szintjén a közigazgatási bírakat közigazgatási ügyek elbírálására jogosítja fel; kijelölés hiányában a bíró közigazgatási ügyeket nem tárgyalhat.¹⁰² A kijelölés feltétele az érintett bíró hozzájárulása.¹⁰³ A szakmai fejlődés elősegítése érdekében kirendelésnek kizárólag a rendes bírósági rendszeren belül van helye, azaz polgári vagy büntetőbíró „továbbképzés” címén nem kerülhet közigazgatási és munkaügyi bíróságra,¹⁰⁴ ami szintén megóvjá a közigazgatási bírói kar szakmai színvonalát.

A közigazgatási bírói életpálya szempontjából is problémás a másodfok. Budapesten kívül nem közigazgatási bírák ítéleznek a közigazgatási fellebbezésekben, hanem polgári bírák. Ők ugyan a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok tagjai, de elsősorban mégis polgári bírák. Munkaidejük csak egyik – legtöbbször kisebb – részét töltik közigazgatási ügyekkel. Így egyrészt hézag keletkezik a lehetséges közigazgatási bírói életpályában az első és a harmadfok között, másrészt a közigazgatási fellebbeviteli bíráskodást nem a közigazgatási bírói karhoz tartozó bírák látják el. Ezeket a kis ügyszámra visszavezethető visszasságokat is a már javasolt intézkedés képes megoldani: ha a fellebbezési ügyeket egy bíróságnál országos illetékességgel egyesítik vagy néhány, a regionális közigazgatási kollégiumhoz igazodó bíróságra telepítik, akkor ott elegendő ügy merül fel ahhoz, hogy az eljáró bírák specializálódhassanak, és másodfokú közigazgatási bírói szintet alkossanak. A másodfok szakmiasodása lépést jelentene egy kiépült közigazgatási bírói életpálya felé. Az első szinten kezdő közigazgatási bíró, ha „beválik”, a második szintre (lehet ez egy országos illetékességű vagy néhány regionális illetékességű bíróság) kerülhet;¹⁰⁵ és a legjobbak a Kúria közigazgatási jogi tanácsaiba kerülhetnek. Ha párhuzamosan az első fok a törvényszékek szintjére – vagy egy regionális szintre – kerülne, akkor az életpálya, mint előmeneteli lehetőség, már nem lenne olyan fontos: A legtöbb polgári vagy büntetőbíró sem jut a törvényszéki szintnél tovább, így a közigazgatási bírók többségétől is elvárható lenne, hogy ott töltsék szakmai életüket.

A külön közigazgatási bírói kar kialakulását, külön közigazgatási bírói ethosz létrejöttét és ápolását számottevően elősegítik a már említett regionális közigazgatási (és munkaügyi)¹⁰⁶ kollégiumok, valamint a Kúrián működő közigazgatási (és munkaügyi) kollégium. A kollégiumok fórumot alkotnak többek között a szakmai kérdések megvitatására, hálózatok fel- és kiépítésére, közigazgatási bírói identitás kialakítására. A regionális kollégiumok szakmai értékelési és felügyeleti szerepe kifejezett törvényi rendelkezés folytán kiterjed a

¹⁰⁰ Bjt. 11. § (1) bek. b) pontja.

¹⁰¹ Bjt. 14. § (4) bek. g), h), l) pontja.

¹⁰² Pp. 252. § (1) bek., 11/2010. (XI. 8.) KK vélemény a közigazgatási perben a nem kijelölt bíró eljárásáról.

¹⁰³ Bjt. 30. § (1), (4), (6), (7) bek.; Bsz. 10. § (2) bek., 76. § (5) bek. e) pontja.

¹⁰⁴ Bjt. 31. §.

¹⁰⁵ A másodfoknak (fellebbezés) a 80. lj.-ben említett megszüntetése a közigazgatási bírói életpálya-modell szempontjából hátrányos lehet: az első fok és a Kúria között hézag keletkezik.

¹⁰⁶ A munkaügyet zárójelben lehet feltüntetni, mert a kollégiumokban a közigazgatási ügy és a munkaügy rendszerint külön-külön működik. Csak akkor tart közös ülést a két szakág, ha közös problémák merülnek fel, pl. a Pp. alkalmazásával kapcsolatban. Emellett a határozatok elfogadása csak közös ülésen történhet.

törvényszéken közigazgatási (és munkaügyi) ügyeket tárgyaló bírákra is;¹⁰⁷ így a törvény ezeket a bírakat is bevonja a közigazgatási bírák hálózatába. Az első tapasztalatok szerint a másodfokú közigazgatási ügyekkel is foglalkozó polgári bírák bevonása problémákat okoz. Egyrészt a kollégiumvezetők (akik kollégiumonként egy közigazgatási és egy munkaügyi bíró, azaz többé-kevésbé járásbírói szinten álló bírák) szakmai tanácsai és felügyelete csak nehezen elfogadhatóak egy törvényszéki bíró számára, másrészt ezek a bírák a polgári kollégiumhoz is tartoznak, ennél fogva hatásköri konfliktusok adódnak a megyei polgári kollégiumvezetők és a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumvezetők között.

Emellett 1993 óta működik magánjogi alapon, önkéntes tagsággal a Magyar Közigazgatási Bírók Egyesülete.¹⁰⁸ Ez az egyesület is fontos szerepet játszik a közigazgatási bírói „identitás” kialakulásában.

A már említett jelölés és a regionális kollégiumok intézményei az elkülönülő közigazgatási életpálya egyes tartalmi elemeit szabályozzák. Ebből azonban még nem lesz közigazgatási bírói életpálya-rendszer. Erről csak akkor lehetne szó, ha a törvényhozó rendszeresen ezeket az elemeket, és kiépítené őket megfelelő garanciákkal körülbástyázott, kiszámítható pályafutási rendszerre.¹⁰⁹ A mai helyzet ismét felemás, a megkezdett utat csak félig bejáró, a továbbfejlesztés csíráját magában hordozó megoldásnak látszik.¹¹⁰

Ilyen kiépített rendszer híján is a mai szolgálati jog a közigazgatási bíráskodást végző bírának elég szilárd keretet nyújt ahhoz, hogy a közigazgatási bíráskodás sajátosságainak megfelelő közigazgatási bírói identitást alakíthassanak ki. Munkájuk színvonalának továbbfejlesztését azonban elősegítené a közigazgatási bírói ethosz kialakulásának kedvező közigazgatási bírói életpálya.

VI. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MAI HELYZETE: AZ ELJÁRÁSJOG

A szocialista jog maradványaként¹¹¹ a közigazgatási perek eljárási alapja a polgári perjog. Magyarország mellett csak Szlovákiában található hasonló helyzet.¹¹² A térség többi államában, a balti országoktól egészen a Balkánig mindenütt létezik külön közigazgatási perrendtartás, még akkor is, ha a közigazgatási bíráskodást a rendes bírósági rendszeren belül végzik.¹¹³

¹⁰⁷ Bjt. 76. § (2) bek., 79. §, 84. § (2) bek., Bszi, 156. §.

¹⁰⁸ Honlapja: <http://www.kmbiro.org>. Erről ld. *Lomnici Zoltán*: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében, Magyar Közigazgatás 2000/4, 193-200. o. (196. o.).

¹⁰⁹ Egy ilyen külön közigazgatási bírói életpálya magában foglalhatna pl. a polgári és büntetőbíráktól részben eltérő, a közigazgatási bírótól megkövetelt képességeket jobban felderítő pályaalakalmassági vizsgát is.

¹¹⁰ *Rozsnyai*, Közig. bír. prokrusztész-ágyban (35. l.), 229-235.

¹¹¹ Ezen joghelyzet szovjet eredetéről ld. *Kuss*, (25. l.), 178-185. old. A sztálini eljárási ortodoxia álláspontját összefoglalja *Abramov, Sz. N.*: В советском праве не может быть административного иска (A szovjet jogban nem lehet közigazgatási kereset), Szocialiszticeszkaja zakonnosty 1947, 3. sz., 8-10. old.

¹¹² Szlovákiában az 1963. évi csehszlovák Pp. van érvényben. A közigazgatási perekre nézve az 1991-ben beiktatott 5. Rész bizonyos külön előírásokat tartalmaz, de ez – a magyar Pp. XX. fejezetéhez hasonlóan – nem alkot átfogó közigazgatási perrendtartást, hanem csak néhány ponton eltér a polgári per eljárásjogától. Kelet-közép-európai jogösszehasonlító szempontból ld. *Küpper* (68. l.), 300-302.

¹¹³ Erről ld. többek között *Rozsnyai Krisztina*: Hatásköri szabályok a közigazgatási perben, Jogtudományi Közöny 2012, 384-397. o.

A magyar Pp. XX. fejezete a közigazgatási per néhány külön szabályát tartalmazza. Ezek a szabályok nem alkotnak közigazgatási perrendtartást, hanem csak néhány ponton kivételt tesznek a Pp. általános szabályai alól. Egyebekben – nem utolsósorban a per jellegét meghatározó alapvető elvekben – a polgári perjog a közigazgatási perben is érvényesül. A perjog területén is ismétlődik a szokásos minta: a törvényhozó felemás megoldást hoz. A közigazgatási perben érvényesül az alapján véve alkalmatlan polgári perjog, csupán kiegészítve azt néhány speciális közigazgatási perjogi szabállyal.

A mai, jogállami Pp.¹¹⁴ alkalmatlan a közigazgatási perek ésszerű lebonyolítására, többek között, mert a polgári per és a közigazgatási per eltérő, néha ellentétes alapelveken nyugszik. Ezt a helyzetet a polgári és a közigazgatási per néhány lényeges alapelveinek példáján elemezzük.¹¹⁵

1. A per célja

A polgári pernek egyértelműen és vitathatatlanul egy célja van: az egyéni jogok érvényesítése (szubjektív jogvédelem).¹¹⁶ Akit az anyagi jog szubjektív joggal ruház fel, az ezt a jogát a polgári perben érvényesítheti mindazokkal szemben, akiket az adott jog kötelez.

A közigazgatási per célja nem írható le ilyen egyértelműen. Egyrészt a felperes (azaz: a magánfél) szubjektív jogainak az érvényesítésére szolgál: a szubjektív jogvédelem a közigazgatási perben is cél [Alaptv. XXVIII. cikk (7) bek.]. Emellett a közigazgatási per alperese (a hatóság) az objektív jog betartására is köteles [Alaptv. 25. cikk (2) bek. b) pontja]. Az objektív jog két magánfél között lezajló polgári perben nem (vagy csak kivételesen¹¹⁷) játszik szerepet. A közigazgatási perben azonban a jogállamiság követelményeinek alávett hatóság (objektív) joghoz kötöttségét nem lehet és nem szabad figyelmen kívül hagyni.¹¹⁸ Ilyen értelemben a közigazgatási perben a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége, a hatalommegosztási hatalom-ellenőrzés aktualizálódik (objektív jogvédelem).

A kettős cél (szubjektív jogvédelem ⇔ objektív jogvédelem)¹¹⁹ konkrét jogvitában való összehangolása absztrakt szinten a közigazgatási perjog, konkrét szinten a közigazgatási bíró

¹¹⁴ A szocialista polgári perjog az officialitás elvén alapult, amiért közigazgatási perekre való alkalmazása kevesebb problémát okozott: ld. fent II. 2. pontot. A jogállami polgári perben azonban a felek (alkotmányjogilag is biztosított) szabadsága érvényesül, amiért ez csak a felek szabad rendelkezésén alapulhat.

¹¹⁵ Részletesebb elemzésért ld. *Kozma György*: A közigazgatási bíraskodás jövője Magyarországon, *Magyar Jog* 2010, 328-333. o.; *Patyi* (29. lj.), 160-263. o.; *Patyi András* (szerk.): Hatósági eljárásjog a közigazgatásban, Dialóg Campus: Budapest-Pécs 2012, 485-493. o.; *Rozsnyai* in: *Varga/Fröhlich* (35. lj.), 83-87. o.

¹¹⁶ Pp. 1. §, Ptk. 1:6. §; erről ld. *Kengyel Miklós*, *Magyar polgári eljárásjog*, 11. kiad., Osiris: Budapest 2012, 32-34. o.; *Rozsnyai Krisztina*: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíraskodásban, *Acta Humana* 2013/1, 117-130. o. (121-123. o.).

¹¹⁷ A legfontosabb kivétel a családjog, ahol a gyengébb fél – mindenekelőtt a gyermek és a cselekvőképtelen személy – védelme áll előtérben. Ennek megfelelően ezek a perek nem az általános polgári perjog alapján kerülnek tárgyalásra, hanem a Pp. néhány külön családjogi peres fejezete (Pp. XV.-XVIII. fejezetei) szerint, amelyek tekintettel vannak a sajátosságokra.

¹¹⁸ A közhatalommal rendelkező szereplők joghoz kötöttségét elvi éllel az 56/1991. (XI. 8.) AB hat. mondja ki.

¹¹⁹ Erről a kettősségről ld. 15/1993. (III. 12.) AB hat.; 39/1997. (VII. 1.) AB hat.; *Boros Anita*: A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve, Menedzser Praxis Szakkönyv: Budapest 2013, 204-205. o.; *Concha Győző*: A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában, Athenaeum: Budapest 1877; *Imre* (24. lj.), 9-14. o.; *Kozma* in: *Varga/Fröhlich* (29. lj.), 22. o.; *Rozsnyai*, *uo.*, 71-74. o.; *Patyi*, *uo.* (93. lj.), 43-47. o., 54. o.; *Patyi* (29. lj.), 215-234. o.; *Patyi* (10. lj.), 138-141. o.; *Patyi*, *Hatósági eljárásjog* (115. lj.), 474. o.;

feladata. A polgári perben ez a feladat sem a perjog, sem a bíró részére nem merül fel, hiszen ott csak a szubjektív jogvédelem a cél.¹²⁰

2. A felek egyenjogúsága, egyenrangúsága

Az igazságosság – és következésképpen a materiális értelemben vett jogállam – megköveteli, hogy a perbeli felek között „fegyveregyenlőség” legyen. Ez a manapság ún. „tisztességes eljárás” lényege.¹²¹ Ezt a fegyveregyenlőséget a modern perjog többek között azzal igyekszik elérni, hogy a felperes és az alperes egyenrangú perbeli felek. Ez a formális perbeli egyenlőség a két performában eltérő alapon nyugszik, amit a perjog nem hagyhat figyelmen kívül.

A polgári per felei: magánfelek. Mint ilyenek, nem állnak alá-fölérendeltségi viszonyban, hanem a mellérendeltség talaján érintkeznek.¹²² Ez akkor is igaz, ha az egyik fél az állam. Az állam magánjogi viszonyokban nem hivatkozhat fenségjogaira.¹²³ Így a polgári per tárgyát képező jogviszony a felek mellérendeltségén, formális egyenjogúságán alapszik. Mivel a felek az anyagi jogi jogviszonyukban egyenrangúak, egyenjogúak, a perbeli jogviszonyukban a fegyveregyenlőség úgyszólván magától beáll. Ténybeli fegyveregyenlőtlenséget bizonyos jogterületek külön – a gyengébb fél védelmét szolgáló – szabályai hivatottak ellensúlyozni, pl. a fogyasztóvédelmi jog,¹²⁴ a családjog, a munkajog vagy az adott szerződéstípust meghatározó különös kötelmi jog területén. Egyéni ténybeli egyenlőtlenségeket a bírói felvilágosítás¹²⁵ és a jogi képviselet – rászorultság esetén az állam költségére¹²⁶ – hivatott kiküszöbölni.

A közigazgatási perben annyiban más a helyzet, hogy az egyik fél magánfél (rendszerint a felperes), és a másik fél hatóság (rendszerint az alperes). A közigazgatási per alapját képező jogviszonyukban e két fél nem érintkezik azonos szinten. Közigazgatási jogviszonyukat az alá-fölérendeltség jellemzi.¹²⁷ Ennél fogva a hatóság a magánfél jogait és kötelezettségeit egyoldalúan megállapíthatja, módosíthatja, megszüntetheti, végrehajthatja. Az anyagi jogi jogviszonyukban fegyveregyenlőtlenség uralkodik.

Petrik (31. lj.), 219-223. o.; *Petrik* (35. lj.), 706. o.; *Rozsnyai in Fazekas* (35. lj.), 50. o.; *Rozsnyai*, Közig. bír. prokurisztész-ágyban (35. lj.), 13-20. o. et passim; *Rozsnyai Krisztina*: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem, *Jogtudományi Közlöny* 2004, 213-214. o.; *Rozsnyai* (116. j.); *Wopera* (76. lj.), 145-146. o.

¹²⁰ Ezért a mai magyar perjogban a közigazgatási per objektív jogvédelmi funkciója nem tud érvényesülni: *Rozsnyai*, Közig. bír. prokurisztész-ágyban (35. lj.), 18-20. o.

¹²¹ Alaptv. XXVIII. cikk (1) bek.; *Árva Zsuzsanna*: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, Wolters Kluwer: Budapest 2013, XXVIII. cikk 2. margószám; *Osztoivits* (87. lj.), 23-24., 27. o.

¹²² Ptk. 1:1. §; *Rozsnyai*, Közig. bír. prokurisztész-ágyban (35. lj.), 18. o.

¹²³ Ezen elv egyik következménye a Ptk. 3:406. §-ban található szabály.

¹²⁴ Erről ld. *Nemessányi Zoltán* előadása: „Schutz der schwächeren Partei: Europäisches Privatrecht oder Europäische Grundprinzipien des Zivilprozessrechts“, elhangzott a Német-Magyar Jogászegylet évi találkozásánál, Budapest, Pázmány Péter egyetem, 2014. május 17-én.

¹²⁵ Pp. 7. §.

¹²⁶ 2003. évi LXXX. tv.; erről ld. *Gogolin, Marco*: Zugang zum Recht – aktuelle Entwicklungen in der ungarischen Prozesskostenhilfe, *Jahrbuch für Ostrecht* 53 (2012), S. 261-274.

¹²⁷ *Patyi / Varga* (40. lj.), 165-171., 243-254. o.; *Petrik* (31. lj.), 15-49. o.; *Szalai Éva in: Fazekas* (72. lj.), 62-63. o. A két közjogi fél közötti mellérendeltség, pl. önkormányzatok közötti megállapodásokban, itt mellőzhető jelenség; erről ld. *Patyi* (10. lj.), 85-86. o.; *Szalai*, im., 64. o.

Ebből következőleg a megkívánt perbeli fegyveregyenlőség nem jön létre magától, a perjognak reagálnia kell. Főleg a magánfelet, mint az alárendelt felet kell védenie az anyagi jogviszonyból a perbe „besugárzó“ egyenlőtlenségtől annak érdekében, hogy a magánfél perbeli jogosítványait szabadon gyakorolhassa.¹²⁸ Ezért a közigazgatási perjogban olyan külön védelmi intézkedésekre van szükség, amelyek a polgári perjogban fölöslegesek.

Egy példa a közigazgatási kereset halasztó hatálya. Ez az intézmény a per ideje alatt a hatóság fölérendeltségét legalább részben felfüggeszti annak érdekében, hogy a perben fegyveregyenlőség alapján tárgyalhassanak a felek: szünetel a hatóságnak az a jogosítványa, hogy az általa megállapított kötelezettségeket egyoldalúan végrehajthatja.¹²⁹ A magyar jog főszabályként a megtámadott közigazgatási határozat végrehajtásának folytatását, és csak kérelemre történő kivételként a halasztó hatályt szabályozza.¹³⁰ Bár a halasztó hatály kérdésében a főszabály-kivétel viszony a gyakorlatban nagyon fontos, elvi szempontból kevésbé jelentős, hogy melyik változat a főszabály és melyik a kivétel. Elvi szempontból az a lényeg, hogy a közigazgatási perjog egyáltalán tartalmazza ezt az intézkedést; különben fegyveregyenlőségről nemigen lehet beszélni.

3. A polgári rendelkezési elv kontra közjogi officialitási elv

A polgári perben a felek, mindenekelőtt a felperes, határozza meg a per tárgyát.¹³¹ Ezen kívül mindkét magánfél rendszerint szabadon rendelkezhet a per tárgyát képező jogairól. Ennek következményeképpen a polgári perben a felek nagyon nagy szabadságot élveznek, rendelkezéseik a bíróságot is kötik.¹³²

A közigazgatási perben azonban az egyik fél, azaz az alperes (a hatóság), nem annyira a saját jogairól és kötelességeiről folytat jogvitát, hanem inkább hatósági jogosítványairól (hatásköreiről), ill. annak terjedelméről.¹³³ A hatóság a szubjektív és objektív joghoz és a jogszabályban meghatározott közjóhoz kötve van,¹³⁴ amiért rendszerint jogosítványairól, annak gyakorlásáról nem rendelkezhet, nem mondhat le. A jogállamban a közigazgatás cselekvését vagy annak hiányát a jog írja elő. A hatóság mozgástere legfeljebb mérlegelési jogkörében nyilvánul meg, és még ott se nagyon, mert a mérlegelés gyakorlását az egyenlő bánásmód és további jogi elvek is körülhatárolják. A felperes (magánfél) az objektív jog betartásáról sem mondhat le, mert az objektív jogot nem – legalábbis nem kizárólag – az ő érdekeinek védelmére hozták. Az objektív jogot akkor is be kell tartani, ha a magánfél és a közigazgatási szerv annak alkalmazását az adott esetben mellőzné (pl. korrupciós cselekvés

¹²⁸ *Kozma/Petrik* (11. lj.), 21-24. o.; *Patyi* (29. lj.), 228-236. o.; *Patyi András: Administrative justice in Hungary*, in: *Smuk Péter* (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013*, Wolters Kluwer: Budapest 2013, 145-154. o. (148. o.).

¹²⁹ A fegyveregyenlőség mellett a halasztó hatálynak más okai is vannak, pl. helyrehozhatatlan károkat hivatott megakadályozni.

¹³⁰ Pp. 332. § (2a)-(4) bek.; a kérelem szükségességét a 2/2006. KJE. hangsúlyozza.

¹³¹ Pp. 3. § (2) bek., 148. §.

¹³² A felek alapjogai megkövetelik ezt a perbeli szabadságot: 1/1994. (I. 7.) AB hat.

¹³³ Mivel alperesi oldalon általában nem jogok, hanem közjogi jogosítványok képezik a vita tárgyát, alperesi oldalon (azaz a közigazgatás oldalán) felbomlik a polgári perre jellemző, jogképesség és perképesség közötti egység. Közigazgatási perben részt vehet egy olyan közigazgatási szerv is, amely nem rendelkezik külön jogalánysággal: a ma hatályos jog szerint [Pp. 327. § (2)-(4) bek]. Ez a szabályozás eléggé kezdetleges, mert nem sikerül kitörnie a polgári perjogi gondolkodásmódból. Erről ld. *Petrik* (31. lj.), 242-248, 254-260. o.

¹³⁴ Ket. 1. §.

elősegítése érdekében). Az, hogy mennyire mondhat le a felperes magánfél szubjektív jogairól, a szóban forgó jog természetétől függ, azaz a jogvita alapjául szolgáló szubjektív közjogi jogtól,¹³⁵ a perjogtól azonban nem.

Az objektív jog és a lemondást nem tűró szubjektív jogok egyébként a (közigazgatási) bíróságot is kötik. A közigazgatási perben a bíróság is erősebb jogállami kereteken belül mozog, mint a polgári perben, és pedig azért, mert a közigazgatás joghoz kötöttségét érvényesítenie kell. Közigazgatási perben a bíróság a hatalommegosztásból adódó ellenőrzést gyakorolja. Ebből adódik, hogy a jogállami kötelezettségek közigazgatási perben csak az officialitás elve alapján kényszeríthetők ki, a rendelkezési elvvel azonban nem.

Ezért pl. a bíróságnak a felek indítványaihoz kötöttsége a közigazgatási perben másképpen érvényesül, mint a polgári perben.¹³⁶ Közigazgatási perben a kereseti kérelemhez kötöttség csak abban a mértékben valósulhat meg, amennyiben ez még összeegyeztethető a jogállamisággal. A közigazgatási bíróság sem adhat olyasvalamit a felperesnek, amit az nem kér; az irányadó szubjektív és objektív jog alkalmazásától azonban a közigazgatási bíróság nem tekinthet el. Téves pl. az az álláspont, amely szerint közigazgatási határozat csak olyan jogsértés alapján helyezhető hatályon kívül, amelyre a felperes hivatkozik, olyan jogsértés miatt azonban nem, amelyet a felperes nem idézett.¹³⁷ Ez a felfogás a polgári jogi rendelkezési elven nyugszik, amelynek egyik következménye a „ne ultra petita“ elv. Ezen polgári perjogi elv alkalmazása a közigazgatási perben azonban ahhoz a jogállammal és a közigazgatási per objektív jogvédelmi funkciójával össze nem egyeztethető eredményhez vezet, hogy a felperes (magánfél) hiába támad meg egy jogellenes, jogait sértő határozatot, a bíróság mégsem helyezi azt hatályon kívül. A közigazgatási perben a kereseti kérelemhez kötöttség helyes, életszerű értelmezése az lenne, hogy a felperesi kérelem a jogsértő határozat hatályon kívül helyezésében áll. Ha a szubjektív és objektív jog erre lehetőséget ad, mert a határozat valóban jogsértő, akkor a bíróság nem jár el „ultra petita“, ha helyt ad ennek a keresetnek akár abban az esetben is, ha a felperes nem hivatkozott arra a paragrafusra, amely alapján a határozat jogsértőnek minősül (azaz: amely alapján a határozatot az eljáró bíróság jogsértőnek minősíti).¹³⁸ Amennyiben uniós jog (is) felmerül a vitatott közigazgatási jogviszonyban, akkor ezt a közigazgatási bíróság köteles hivatalból alkalmazni. Az uniós jog alkalmazásától nem tekinthet el a tagállami bíróság, különben az Európai Unióról szóló szerződést sértene.¹³⁹ Ennek eredményeként magyar jogszabályt a közigazgatási bíróság csak

¹³⁵ A választójog személyes jellegéből pl. az következik, hogy a választó sem a jogáról, sem annak gyakorlásáról nem mondhat le más személy vagy hatóság javára; ld. pl. 2011. évi CCIII. tv. 2. § (1) bek., 2013. évi XXXVI. tv. (Ve.) 13/A. § (3) bek.

¹³⁶ *Petrik* (31. lj.), 303-306. o.

¹³⁷ 2/2011. (V. 9.) KK vélemény; Legf. Bír. BH 2001. 406. *Rozsnyai* in: *Varga/Fröhlich* (35. lj.), 84-85. o., szerint ez a jogi helyzet felmutat némi „hiányosságot“; ld. *Lugosi József*: Gondolatok a kereseti kérelemhez kötöttségről, *Magyar Jog* 2010/11., 674-683. o. (680-683. o.); *Rozsnyai*, Közig. bír. prokrusztész-ágyban (35. lj.), 19-20. o.; *Rozsnyai Krisztina*: A közigazgatási perben hozható érdemi döntések és a keresettípusok, *Jogtudományi Közlöny* 2014, 105-110. o. (105. o.), is.

¹³⁸ Más a helyzet azonban, ha a felperes kifejezetten kéri, hogy a megtámadott határozatot csak a megnevezett jogalap szempontjából vizsgálja meg a bíróság, más jogalaptól azonban ne; ez a helyzet azonban csak nagyon ritkán következik be. Életszerűbb az a felfogás, hogy a felperes a jogsértőnek vélt határozat ellen fordul a bírósághoz, és ha valóban jogsértő a határozat, akkor azt hatályon kívül kell helyezni, vagy adott esetben megváltoztatni.

¹³⁹ EB, C-290/05, Nadasdi kontra Vám- és Pénzügyőrség Észak-Alföldi Regionális Parancsnoksága, 2006. október 5; Kúria, Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 64-65. o., elérhetősége: http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf.

akkor vizsgál, ha a felperes annak megsértését állítja (vagy ha az aktus semmisségét eredményezi), az uniós jogszabályok alkalmazását azonban bármilyen felperesi „felhatalmazás” nélkül is vizsgálni kell. Ez a kettévált bíraskodási mérce jól mutatja, milyen jogállamellenes, ellentmondásos és abszurd eredményekhez vezetnek a polgári per elvei a közigazgatási perben.

Ezzel kapcsolatban a közigazgatási perjogban azt a helyzetet is szabályozni kell, ha a megtámadott határozat jogsértő, de csak objektív jogot sért, a felperes szubjektív jogait azonban érintetlenül hagyja, ill. jogosan korlátozza. Itt a közigazgatási per szubjektív és objektív jogvédelmi funkciói nyilvánvalóan eltérnek egymástól. Több megoldás is elképzelhető, a törvényhozón múlik, hogy melyiket választja.

A polgári pernek a magánfelek autonómiáját visszatükröző rendelkezési elv megfelel. A közigazgatási perben azonban annak jogállami jelentése miatt az officialitás elvének kell érvényesülnie. E két elv nem egyeztethető össze egymással, és a rendelkezési elv alkalmazása a közigazgatási perben diszfunkcionális és jogállamellenes eredményeket szül.

4. A bizonyítás

A polgári perben a tények előterjesztése és bizonyítása a felek feladata.¹⁴⁰ Akinek előnyös egy bizonyos tény, azt terheli annak a bizonyítása. A felek a tényekről is rendelkezhetnek. Ha a tényekről születik megegyezés, ez a megegyezés a bíróságot is köti, és az adott tényállást köteles döntése alapjául venni. Ha pl. a magánfelek egybehangzóan megállapítják, hogy a jogviszonyuk szempontjából zöld az ég, akkor a polgári bíróság ettől nem térhet el, az ítéletében abból köteles kiindulni, hogy a felek közötti jogviszonyban zöld az ég.¹⁴¹

A közigazgatási perben azonban más a helyzet. Már a közigazgatási eljárásban is köteles a hatóság a tényállást feltárni.¹⁴² Ettől függetlenül – főleg indítványra induló eljárásokban – a magánfél is köteles a tények rendelkezésre állásáról/bocsátásáról gondoskodni. A tényállás megállapítása azonban hivatalból történik, azaz a hatóság feladata.¹⁴³ Ezért a perbeli tényállást főleg a közigazgatási eljárás iratai képzik.¹⁴⁴ Ha a per folyamán további tények feltárásának a szükségessége merül fel, jogállami okokból ezeket hivatalból kell feltárni. Ez alapján véve a bíróságot és közvetetten a közigazgatási szervet terheli, a magánfelet csak abban a mértékben, amennyiben perelősegítési köteleesség terheli (pl. indítványára indult eljárásban). Ezért a tényfeltárás, bizonyítás terén is csak az officialitás elve felelhet meg a jogállam kívánalmainak: a bíróság és közvetetten a hatóság köteles a releváns tényállást hivatalból megállapítani. A Legfelsőbb Bíróság a hivatalbóli bizonyítás követelményét a Pp. rendelkezésein túl (praeter legem) a közigazgatási perekre nézve már megfogalmazta.¹⁴⁵ Jogállami szempontból jobb megoldás azonban olyan eljárásjog lenne, amely ezt az elvet kimondaná a közigazgatási bíraskodás részére.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Pp. 3. § (3)-(5) bek.; *Osztovíts* (87. lj.), 338. o.

¹⁴¹ Ennek határát legfeljebb a jóhiszemű joggyakorlás elve képezheti.

¹⁴² Ket. 3. § (2) bek. b) pontja.

¹⁴³ *Ivancsics/Fábián* (93. lj.), 45. o.; *Patyi*, Hatósági eljárásjog (115. lj.), 297-341. o.

¹⁴⁴ A hatóság ténymegállapításai a közigazgatási bíróságot nem kötik: 39/1997. (VII. 1.) AB; *Patyi in Smuk* (128. lj.), 149. o.

¹⁴⁵ Legf. Bír. BH 2007. 391.

¹⁴⁶ *Patyi* (29. lj.), 220-222. o.

Ezen kívül a közigazgatási perben egyáltalán nem szabad a tényekről rendelkezni. A közigazgatási jogviszonyban a közigazgatási szervet mind a jog, mind a közjő köti, és mindkét tényező csak valódi tényállás alapján érvényesülhet. A jogállamban sem a jog, sem a közjő nem alapulhat a felek „fantáziáján“, alkuján, legrosszabb esetben hazugságán.¹⁴⁷ Ezért a tényekről szóló peregyezésnek csak akkor lehet helye, ha ezek bizonytalanok és ésszerű eszközökkel, ráfordítással kideríthetetlenek.

A szakértők kirendelése azért okoz gondot a közigazgatási perben, mert azt gyakran már a hatóság a közigazgatási eljárásban kirendelte. A Pp. abból indul ki, hogy csak az lehet szakértő, akit a bíróság rendelt ki.¹⁴⁸ Ez a polgári perben életszerű feltevés a közigazgatási perben azonban megakadályozza, hogy a közigazgatási perben a már a közigazgatási eljárás keretében szakértőként eljáró személy szakértő legyen.¹⁴⁹

5. Közös alapelvek

A polgári perben és a közigazgatási perben nemcsak eltérő alapelvek érvényesülnek. Vannak e két perfajtának közös alapvető elvei és rendelkezései is.¹⁵⁰ A közös vonásokhoz tartozik pl. a nyilvánosság elve, a nyelvek használata és a tolmácsolás. Csak csekély eltérések adódnak az idézések, a perköltségek¹⁵¹ vagy a jogi képviselő területén. A határidők számítása azonos a polgári perben és a közigazgatási perben; a határidő mulasztásának a jogkövetkezményei azonban eltérhetnek egymástól a két csak saját jogairól vitatkozó magánfél között zajló polgári perben és a közjőt és az objektív jogot is figyelembe vevő közigazgatási perben.

Kérdéses, hogy ezek a közös alapelvek és perjogi intézmények igazolják-e a közös kodifikációt? Az alapvető struktúrákban a modern („jogállami“) polgári perben és a közigazgatási perben erősen eltérő elvek nyilvánulnak meg. A polgári perben a magánfelek szabadsága és mellérendeltsége tükröződik vissza, amiért a polgári per a rendelkezési elv talaján működik. A közigazgatási perben pedig a szubjektív és az objektív jogvédelmet összhangba kell hozni, a felek közötti anyagi alá-fölérendeltséget perbeli fegyveregyenlőséggé kell átalakítani, és az egyik fél (a közigazgatási szerv) jogállami kötelezeteit érvényre kell juttatni. Mindez csak az officialitás alapján lezajló perekben lehetséges.

¹⁴⁷ Ilyen értelemben a Legf. Bír. BH 2007. 391. nem megy elég messzire, mert csak „vitatott tényállás“ esetében alkalmazza a hivatalbéli bizonyítást. Olyan esetben, ahol mindkét fél egybehangzóan (szándékosan vagy tévedésből) hamis tényállásból indul ki, a közigazgatási bíróság köteles a valódi tényállást felderíteni.

¹⁴⁸ Pp. 177. § (1) bek.

¹⁴⁹ Pp. 336/B § (2) bek.

¹⁵⁰ Csiba (30. l.), 589-592. o. Csiba téved azonban, amikor azt állítja, hogy nem kell külön közigazgatási perrendtartás, mert „minden bizonnyal jóval több lenne a Pp.-vel azonos, mint az attól különböző, sajátos eljárási szabály“ (589. o.). Már azt is kétségbe lehet vonni, hogy valóban több az azonos, mint az eltérő szabály. De akkor is, ha így van: Csiba szempontja kizárólag mennyiségi jellegű. A közigazgatási perrendtartás szükségessége azonban nem mennyiségi okokból adódik, hanem minőségi okokból: A közigazgatási per és a polgári per alapelvei eltérnek egymástól, amiért kell két különböző, az eltérő alapelveken nyugvó perrendtartás.

¹⁵¹ A közigazgatási bírósághoz való alapjogot sértene. Az EJEK szerint a magyar perköltség szintje nem visszariasztó hatású, ezért nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot: Harrison McKee kontra Magyarország, 22840/07, 2014. június 3.

Végeredményben azt állapíthatjuk meg, hogy a két per fajta lényeges alapelvei összeegyeztethetetlenek egymással, ezért tanácsos a polgári pert és a közigazgatási pert külön-külön szabályozni.

6. A közigazgatási per jog de lege ferenda

A jogállami közigazgatási bírászkodásnak megfelelő, az officialitás talaján álló perjoggal kell rendelkeznie. Ez a követelmény attól függetlenül fennáll, hogy a közigazgatási bírászkodás a bírósági szerkezeten belül hol helyezkedik el. Minden közigazgatási perekben eljáró bíróságnak – legyen ez önálló közigazgatási bíróság, legyen ez a rendes bírósági rendszeren belül működő bíróság – szüksége van megfelelő perjogra. Az egységes bírósági rendszer elve – amennyiben ezt a szocialista elképzelést ma még követendőnek lehet tekinteni – nem szól az elkülönülő eljárásjog ellen. Az eljárásjog a per fajtához igazodik, nem a bírósági szerkezethez: ahol büntetőpert folytat le a bíróság, ott a büntető perrendtartás alapján járjon el, ahol polgári pert, ott a polgári perrendtartás alapján, és ahol közigazgatási pert, ott pedig a közigazgatási perrendtartás alapján.

Ahogy látjuk, a közigazgatási per a jogállamban és a hatalommegosztási rendszerben játszott szerepének megfelelően az officialitás elvén nyugszik. Ez az elv képezi a közigazgatási per jog kiindulópontját. Fent már említettünk néhány pontot, ahol ez az elv konkrét per jogi intézkedést követel:

- meg kell teremtenie a felek fegyveregyenlőségét,
- érvényesítenie kell a közigazgatás joghoz kötöttségét,
- biztosítania kell, hogy a tények tisztázása és a bizonyítás a bíróság irányítása alatt történjék.

Emellett a közigazgatási perjognak még számos más olyan szempontot is szabályoznia kell, amely a polgári perben nem vagy más formában jelenik meg.¹⁵² A következő lista nem kimerítő jellegű, hanem csak néhány fontos kérdéskört sorol fel.

- Az első ilyen szempont a bírósági kontroll terjedelme, azaz a közigazgatási bírászkodás hatásköre. Az Alkotmánybíróság ezt – eltekintve az Alkotmány konkrét szövegezésétől – meglehetősen tágan értelmezte: közigazgatási bírói út ott kell hogy létezzen, ahol a magánfél saját jogainak a megsértését állítja.¹⁵³ Ha a magánfél jogainak a sérelme felől kerül meghatározásra a közigazgatási bíróság hatásköre (a közigazgatási bírói útra tartozó ügyek és így a közigazgatási bírói út),¹⁵⁴ akkor a közigazgatás konkrét cselekvési formája (hatósági ↔ nem hatósági hatáskör; közigazgatási határozat/döntés, szerződés, informális cselekvés, mulasztás, akár jogszabályalkotás is) és a közigazgatási szereplő mibenléte (államigazgatás, önkormányzat, autonóm vagy más köztestület, közhatalmi jogosítványokkal rendelkező magánszemély¹⁵⁵) elveszíti elvi jelentőségét.¹⁵⁶ Természetesen ezektől a cselekvési formáktól a bírósági eljárás bizonyos szempontjai függővé tehetők (pl. eljárási és döntési fajták:

¹⁵² Erről ld. bővebben Kúria, Közigazgatási- Munkaügyi Kollégium, Joggyakorlat-elemző Csoport: A közigazgatási per jog – összefoglaló vélemény, 2014. február 17., elérhetőség: http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf.

¹⁵³ 63/1997. (XII. 12.) AB hat; 9/2007. (III. 7.) AB hat.

¹⁵⁴ Így fogalmazza meg a bírói útra való alapvető jogot az Alaptv. XXVIII. cikk (7) bek.

¹⁵⁵ *Ivancsics/Fábián* (93. lj.), 182. o., javasolja, hogy a de lege ferenda generalklauzula kiindulópontja a Ket. értelmében vett „hatóság” legyen. Erről ld. *Rozsnyai* (113. lj.), 386-389. o., is.

¹⁵⁶ A ma hatályos, bizonyos mértékben a cselekvési formához igazodó kvázi-generalklauzula okozta problémákról ld. 35. lj.

megtámadási/tiltó/valamilyen cselekvés foganatosítására kötelező/jogszabály feletti kontrollt gyakorló eljárások, és az eljárásfajtának megfelelő bírósági döntések¹⁵⁷), de a közigazgatási bírói út ettől függetlenül mindig biztosítva van, ha jogsértést állít a magánfél.

- Ilyen generálklauzula mellett valószínűleg bizonyos, természetüknél vagy hagyománynál fogva potenciálisan több bírósági ágba is tartozó jogterületek kérdésében szükséges kifejezett törvényhozói döntés,¹⁵⁸ pl.

- az állami/közigazgatási kárfelelősség (polgári vagy közigazgatási bírói út?),¹⁵⁹
- a polgári és gazdasági jog szempontjából fontos közhiteles (és esetleg más) nyilvántartásokat végző hatóságok (és esetleg bíróságok) döntései (polgári vagy közigazgatási bírói út?),
- a családi jogot alkalmazó hatósági döntések (családügyekben eljáró polgári bírói vagy közigazgatási bírói út?),
- a szabálysértések (büntető vagy közigazgatási bírói út?),¹⁶⁰
- a közszférában dolgozók ügyei (munkaügyi vagy közigazgatási bírói út?),¹⁶¹
- a munkaügyi hatósági határozatok (munkaügyi vagy közigazgatási bírói út?),¹⁶²
- a közbeszerzési jog (polgári vagy közigazgatási bírói út?) vagy
- az önkormányzatokon túli végrehajtó hatalom által kiadott jogszabályok¹⁶³ feletti törvényességi kontroll (alkotmánybírósági út vagy közigazgatási bírói út?).¹⁶⁴

Így adott esetben vegyes vagy kombinált bírói útról is rendelkezhet a törvényhozó, ha ily módon vihetőek az adott jogterület sajátosságai legjobban, leggyorsabban, leghatékonyabban vagy a legpolgárbarátabb formában bírói döntésre.¹⁶⁵

- A közigazgatási bírósági hatáskörrel összefügg a bírói ellenőrzés és a közigazgatáson belüli fellebbezés közötti viszony tisztázása.¹⁶⁶ Ezen kérdéskör kodifikálása a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog határán áll, összekapcsolja e két szabályozást.¹⁶⁷ A közigazgatási eljárás és a közigazgatási per terminológiáját is összhangba kell hozni, pl. „közigazgatási határozat“, „közigazgatási döntés“ stb. következetes és egységes törvényi használata számottevően megkönnyítené a közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás működését.

¹⁵⁷ *Rozsnyai* (137. lj.).

¹⁵⁸ Erről ld. *Petrik* (35. lj.), 707-713. o., is.

¹⁵⁹ Erről ld. *Küpper, Herbert*: § 25: Ungarn, in: *Dörr, Oliver* (szerk.): *Staatshaftungsrecht in Europa*, De Gruyter: Berlin 2014, 781-816 o.; *Polgár Miklós*: Gondolatok a közjogi jogviszonyon alapuló polgári jogi igény elbírálásának eljárásjogi problémáiról, különös tekintettel az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára, *Magyar Jog* 2010/9, 552-560. o.

¹⁶⁰ *Rozsnyai* (113. lj.), 393. o.

¹⁶¹ *Rozsnyai* (113. lj.), 393. o.

¹⁶² *Rozsnyai*, *Közig. bír. prokrusztész-ágyban* (35. lj.), 81-84. o.

¹⁶³ Így pl. kormány- és miniszteri rendeletek, önálló szabályozó szervek jogszabályai, köztisztviselők rendeletei és más jogszabályai.

¹⁶⁴ Erről ld. *Darák Péter / Patyi András*: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között, *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2, 82-89. o. Az önkormányzati normakontrollnak az Alkotmánybíróságtól a közigazgatási bíráskodásra történő átruházását már 1996-ban *Ádám Antal* alkotmánybíró (27. lj., 710. o.) javasolta.

¹⁶⁵ Ennek egy már ma létező fajtája az „egységes per“: *Rozsnyai* (137. lj.), 109-110. o.

¹⁶⁶ Egy szempontot a 80. lj. megnevez: a lehetséges jogvédelmi fórumok száma. Ha a bírósági fórumok száma csökken, a közigazgatáson belül kell fórumokat teremteni.

¹⁶⁷ *Rozsnyai*, *Közig. bír. prokrusztész-ágyban* (35. lj.), 188-197. o.

- Az officialitás elve a felek rendelkezéseinek, azaz többek között perbeli egyezségének szab határt. Ezt a határvonalat a perjognak (is) kell meghúznia.¹⁶⁸
- Másik eldöntendő szempont a közigazgatási perben a szereplők [felperes, alperes,¹⁶⁹ a közérdek képviselői] meghatározása. A közérdek képviselője általános jellegű lehet vagy csak egy bizonyos érdekre, helyzetre (pl. a környezet érdeke) szólhat. Ezt pl. az ombudsszemélyi stáb, az ügyészség,¹⁷⁰ érdekképviselők, közttestületek, egyesületek stb. képviselhetik.
- A közigazgatási perjognak arra is ügyelnie kell, hogy az objektív jogvédelem körébe tartozó közérdek-képviselőt ne kerekedjék felül a magánfél (felperes) szubjektív jogain, azok védelmében.
- Ha az alapvető közigazgatási jogviszonyban ellenérdekű fél van, annak közigazgatási perbeli jogállását tisztázni kell. A beavatkozó polgári perjogi intézménye erre alkalmatlan.
- A perjognak a különböző perfajtákat meg kell határoznia. Az absztrakt-általános jogszabályok feletti kontroll (normakontroll) adott esetben más eljárási keretet igényel, mint a konkrét-speciális egyedi aktusok feletti kontroll. A peres és nemperes eljárások közötti különbségtétel szükségessége és, ha hasznosnak tekintik, kialakítása is mérlegelendő szempont.
- A közigazgatási perjognak mérlegelnie kell, hol van helye kasszációs döntésnek, hol változtathatja meg a bíróság a közigazgatás döntéseit, és hogy dönthet-e a bíróság, amikor a közigazgatás mulasztását állapítja meg.¹⁷¹ Alkotmányjogi és szakmai okok inkább a reformáció ellen, a közigazgatási bíróságnak a kasszációra való korlátozása mellett szólnak, de ahol indokoltnak látszik reformatórius jogkör, ott a perjognak az ebből adódó sajátosságokat is szabályoznia kell.
- Azt is meg kell határozni, hogy az ítélet milyen esetekben csak inter partes hatályú, és mikor érvényes mindenkivel szemben.
- A közigazgatási pernek a vonatkozó európai jogi keretnek meg kell felelnie. Ehhez tartozik pl. az, hogy ez az eljárás alkalmas az európai jogból eredő szubjektív jogok és az objektív európai jog érvényesítésére. A közigazgatási pernek az ún. transznacionális közigazgatási aktusok bírósági ellenőrzésére lehetőséget kell teremtenie. Ezen kívül lehetővé kell tennie a magyar bíróságok számára az Európai Bírósággal, valamint a többi tagállam bíróságaival való együttműködést (ún. vertikális és horizontális együttműködést).¹⁷²
- A nemzetközi jog nem befolyásolja a közigazgatási perjogot olyan mértékben, mint az európai jog. De itt is bizonyos elvárásoknak kell megfelelnie az állami perjognak, pl. a EJEE betartása és az EJEB döntéseinek a tiszteletben tartása területén.

¹⁶⁸ Ezért nem elegendő a Pp. 148. §-ra hivatkozni: *Petrik* (31. l.), 312-313. A Pp. 148. § csak az eljárási keretet szabályozza; amennyiben helye van egyezségnek (ami anyagi jogilag szerződés a közigazgatás és a magánfél között), az többek között az érintett anyagi közigazgatási jogtól, és a Ket. 76-77. §-tól is függ. Erről ld. *Darák Péter*: Egyezség a közigazgatási perben, *Magyar Közigazgatás* 1995/11, 625-629. o.; *Imre* (24. l.), 112. o.; *Patyi in Smuk* (128. l.), 150. o.

¹⁶⁹ Az alperes hatóság esetében a hatóság jogképessége ill. ennek hiánya és a hatóság perképessége közötti viszonyt is tisztázni kell a közigazgatási perjognak.

¹⁷⁰ Erről pl. ld. *Patyi*, Hatósági eljárásjog (115. l.), 521-535. o.; *Varga Zs. András* in: *Trócsányi / Balázs* (81. l.), 326-329. o.; *Varga Zs. András*: Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon, Pázmány Press: Budapest 2012, 115-207. o.

¹⁷¹ Ezt a kérdést tágabban tárgyalja *Rozsnyai* (137. l.).

¹⁷² A közigazgatási per európaizálódásáról ld. pl. *Boros Anita*: A közigazgatási jog és a közigazgatási eljárásjog európaizálódása, *Jogtudományi Közlöny* 2011, 175-185. o.; *Rozsnyai Krisztina*: A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója, *Jogtudományi Közlöny* 2007, 383-394. o.; *Rozsnyai in Fazekas* (72. l.), 259-276. o.

Mind a polgári per, mind a közigazgatási per számára nagy kihívás az ún. „tömeges perek“, azaz az olyan perek, amelyekben a felperesi oldalon sok, azonos vagy párhuzamos jogokkal rendelkező jogalany igényli jogai érvényesítését.¹⁷³ Erre a kihívásra a magyar perjog egyelőre nemigen reagál.¹⁷⁴ Alaposan mérlegelni kell, hogy a „tömeges perek“ által okozott problémákat ugyanazokkal az eszközökkel lehet-e / kell-e megoldani a polgári perben és a közigazgatási perben. A közigazgatási perben alkalmazásra kerülő intézkedéseket mindenképpen a közigazgatási eljárásban a tömeges eljárás kezelésére kialakított eszközökkel összhangba kell hozni.¹⁷⁵

A közigazgatás elleni jogvédelem kétfokozatúsága (közigazgatáson belül => bíróság előtt) a közigazgatási eljárásjog és az esetleges közigazgatási perjog között szoros összhangot tesz szükségessé. Ebből következik, hogy a közigazgatási perjoggal párhuzamosan a közigazgatási eljárásjogot (a Ket.-et és a külön törvényekben lefektetett eljárásjogot) is tovább kell fejleszteni.¹⁷⁶ A Ket. hiányosságai miatt ez a szükségesség a közigazgatási perjogra tekintet nélkül is fennáll. Ugyanez áll az önkormányzatokkal kapcsolatos perek és az önkormányzatokat szabályozó törvény közötti viszonyra: Az önkormányzatok jogait, kötelességeinek kikényszerítését, az állami felügyelet jogosítványait a perjoggal összehangoltan kell szabályozni.¹⁷⁷

Megfelelő közigazgatási perjog kialakítására ad esélyt a Pp. elkezdődött újrakodifikálása. Az azt elhatározó kormányhatározat¹⁷⁸ csak a bizottságok tagjait nevezi meg, de a jövőbeni kodifikáció tartalmára nem tér ki. A kodifikációs bizottság tagsága főleg polgári perjogászokból áll. Ők eleinte a közigazgatási pereket az új Pp.-ben tartották volna, de az utóbbi időben változni látszik a bizottság véleménye. A bizottságban elhangzott az a vélemény is, hogy külön eljárásjog csak abban az esetben szükséges, ha létrejön a különálló közigazgatási bírósági ág. Ez az álláspont azonban szakmailag tarthatatlan. Az eljárásjog az eldöntendő per sajátosságaihoz igazodik, nem pedig a bírósági rendszer szerkezetéhez. A rendes bíróságok is két különböző perrendtartás alapján ítélik meg attól függően, hogy polgári ügyet vagy büntetőesetet tárgyalnak. Ezen kívül nem kevés országban a közigazgatási bírászkodást a rendes bírósági rendszerbe ágyazott tanácsok látják el, amelyek ennek során külön közigazgatási perrendtartást alkalmaznak.¹⁷⁹ A jelenlegi magyar joghelyzet a szocializmusból megmaradt anomália, amit mára – Szlovákia kivételével – mindenütt megszüntettek.

¹⁷³ Polgári perben pl. egy adott gyógyszer által 100.000 károsult igényel kártérítést a gyógyszer forgalmazójától; közigazgatási perben pl. egy adott repülőtér zaja által közvetlenül érintett 100.000 szomszéd kér zajvédelmi intézkedéseket.

¹⁷⁴ A közigazgatási eljárásban is problémát jelent a bővített ügyfél-fogalom és a civil szervezetek eljárási jogállása: *Parti*, Hatósági eljárásjog (115. l.), 92-100.

¹⁷⁵ Itt csak utalunk arra, hogy a tömeges eljárás nemcsak a (közigazgatási és polgári) perben de lege lata kezelhetetlen, hanem a közigazgatási eljárásból is hiányoznak az eszközök. Ideális esetben a közigazgatási perrendtartás kodifikálásával párhuzamosan a törvényhozó a Ket. vonatkozó részeit is továbbfejleszti.

¹⁷⁶ Összehasonlító perspektívával *Zgolak-Nafalska Monika*: A közigazgatási per és az államigazgatási eljárás koncepciója, következményei a közigazgatási anyagi jogra, Nemzetközi Közlöny – Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat 2007/1, 84-86. o.

¹⁷⁷ Erről ld. pl. *Hoffman István*: Az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatai felülvizsgálata – egykor és most, *Jegyző és Közigazgatás* 2012/3, 15-17. o.

¹⁷⁸ 1267/2013. (V. 17.) Korm. hat.

¹⁷⁹ Pl. Horvátország és Szlovénia legfelső bírósága, valamint Csehország kerületi bíróságai.

Nincs kizárva, hogy a Pp. újrakodifikálása során majd a szakmai érvek a bizottsági konzervativizmuson és a részérdekeken felülkerekednek. A törvényhozó már jelezte, hogy üdvözlé, ha a bírói karból, a Kúriától konkrét javaslatok érkezének a közigazgatási perrendtartással kapcsolatban, akár kész szövegezesek formájában is. A Kormány részéről az igazságügyi miniszter kifejezetten támogatja a külön közigazgatási perrendtartás létrehozását.¹⁸⁰ A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja támogatja az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotását;¹⁸¹ a részletkérdésekkel újabb joggyakorlat-elemző csoport foglalkozik. Van tehát kilátás arra, hogy a magyar közigazgatási bírászkodás legsúlyosabb és legsürgősebb problémájára, az alkalmatlan perjogra a Pp. újrakodifikálása során megoldás születik.

¹⁸⁰ Már a rendszerváltás után emellett foglalt állást tudományos műben: *Trócsányi* (35. l.).

¹⁸¹ Kúria, Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport: Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről (35. l.), elérhetőség: http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf, és 4. melléklet: A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag), elérhetőség: <http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf>.

© Herbert Küpper, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515