

## Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bírászkodás

1. A Magyar Köztársaság az alkotmány meghatározása szerint jogállam. Az önmagában tartalom (következmény) nélküli deklaráció az alkotmány számos tételének eredményeképpen válik értelmezhetővé, telik meg a jogalkotó és a jogalkalmazó, sőt az állam minden polgára számára is használható szubsztanciával.

A jogállamiságnak a közigazgatás számára legfontosabb "üzenete" annak joghoz kötöttsége, vagyis az a tény, hogy a közigazgatás csak a pozitív jog felhatalmazására és csak annak keretei között jogosult és köteles cselekedni. A törvényes közigazgatásnak két külső feltétele van:

a) a törvényhozás és b) a bírászkodás (igazságszolgáltatás).

Előbbi a törvényes működés előfeltétele, mely nélkül a közigazgatás elvileg téltenségre kárhozottatott, miután hiánya esetén hiányzik a cselekvés normatív alapja, utóbbi pedig szervezeti garancia arra, hogy előbbi valóban megvalósul.

Az alkotmányjogi elméleti modell tehát egyszerű. A jogállamban a hatalomgyakorás akkor legális és legitim, ha az a törvényhozó (parlament) akaratával összhangban történik. Ez a legtisztább, klasszikus formában az angolszász rendszerben valósult meg mind törvényhozási (supremacy of parliament, rule of law), mind bírói oldalról (bírászkodás egysége, a közigazgatás különleges státusának hiánya).

Ettől némileg eltérően az ún. kontinentális rendszerekben (a klasszikus modell itt a francia, illetve a német eset) a hatalmi ágak elválasztása több mint rendező elv (munkamegosztás), nevezetesen a törvényhozás, a végrehajtás (közigazgatás) és a bírászkodás *önállóságát* hangsúlyozó doktrína. A közigazgatás joghoz kötöttsége kezdetben nem egész tevékenységre volt irányadó, csak a polgár személyes szabadságát és tulajdonát érintő korlátozás (Eingriffsverwaltung) kívánt törvényi felhatalmazást és vált fokozatosan bírói kontroll tárgyává.

Ez a tény adott alapot a közigazgatási diszkréciónak, az ún. szabad belátásnak, mint az önálló közigazgatási hatalomgyakorlást legitimizálni igyekvő tételnek.

A fent röviden vázolt alaphelyzet mára jelentősen megváltozott. A liberális demokrácia közigazgatása alig emlékeztet a XX. század végi rokonára.

Miközben a közigazgatás egyre újabb igazgatási területeket "hódít meg", egyre bonyolultabbá válik és ezzel arányosan a jog számára egyre kevésbé

hozzáférhető, a törvényhozás és a bíraskodás egyre kétségbeesettebb kísérletet tesz a közigazgatás kontrollálhatóságának fenntartására.

E versenyfutásban — úgy tűnik — a törvényhozás (legalábbis a klasszikus értelemben) vereségre kárhoztatott. E vereség "elismerésének" jelei; a tömegpártok nemcsak társadalmi, de jogi karrierje, azok, de maga a parlament fokozódó bürokratizálódása, a törvényhozás ellenőrző funkciójának visszaszorulása, illetve "alberletbe" adása (ombudsmann, vizsgáló bizottság) a politikai érdekeltség-közvetítés és akaratképzés nem konvencionális formáinak felértékelődése (sajtó, tömegkommunikáció).

A hatalomkoncentráció (és centralizáció) veszélyének elhárítása, a bürokrácia "mohóságának" megfékezése új utakon történt és történik. Egyrészt a közigazgatási hatalom belső (horizontális és vertikális) megosztásával, melyet az önkormányzatiság (helyi-területi, ágazati, hivatási, szociális stb.) térhódítása fémjelez, másrészt a harmadik hatalmi ág hihetetlen felértékelődésével. Fejtegetéseim tárgyához ez utóbbi áll közel, ezért a továbbiakban erre koncentrálok.

2. A történet azzal kezdődött, hogy a hatalmi ágak megosztásának teóriája fokozatosan átment a gyakorlatba. Előbb az idea őshazájában Franciaországban, majd elindult kelet felé és a XIX. század második felére megérkezett Kelet-Európába is. A bíraskodás tehát elvált a közigazgatástól, hogy később utóbbinak legfőbb kontrollálójává váljék. Jellemző, hogy Montesquieu-nél abírótság elkülönítése ennek éppen az ellenkezőjét célozta. "Franciaország ugyanis.....a forradalom során minden eszközzel véget akart vetni annak az "ancien regime"-beli állapotnak, mely szerint a bírói "parlamentek" a közigazgatási aktusokat is felülbírálvá (kiemelés tőlem), a végrehajtó hatalom tevékenységét akadályozták és a reformtörekvésnek útját állták".<sup>1</sup> Ezzel szokás magyarázni Montesquieu sokat idézett megállapítását is (des trois puissances...celle de juger est en quelque facon nulle), mely szerint a bíró feladata mindössze a törvény szövegének szó szerinti alkalmazása.<sup>2</sup>

A XIX. század a maga liberalizmusával és az ennek megfelelő joguralmi eszme (rule of law, Rechtsstaat), azonban a bíraskodás eredetileg jelentéktelennek tűnő szerepét erőteljesen átalakította, miután a jogállami közigazgatási működés legfontosabb szervezeti biztosítékává tette.

Ez a folyamat nem tört meg a II. világháború után sem. Ellenkezőleg. Az autoriter diktatúrák pünkösdi királysága után a formális (liberális) jogállam, melyben az emberi szabadság (az állami beavatkozás korlátozása) volt a fő érték, fokozatosan szociális jogállammá alakult át (welfare state, sozialer Rechtsstaat), ami a közigazgatási működési terület további kiterjedését hozta magával. Ezzel párhuzamosan azonban megnövekedett a bírói ellenőrzéshez fűződő igény is. A növekedés egyben minőségi átrendeződéssel is együtt járt. A bírói ellenőrzés behatolt ugyanis egy eddig számára hozzáférhetetlen területre is és ez a közigazgatási diszkréció.

---

<sup>1</sup> *Appleton: Traite élémentaire du contentieux administratif* (1927) 17–18. p. Idézi Martonyi János: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Bp., 1939. 11. p.

<sup>2</sup> *Martonyi János: i.m. 10. p.*

3. A liberális jogállami koncepció szerint a közigazgatási működés alapja és egyben határa a törvény(jogszabály). A valóságban ezt az elvet sohasem sikerült teljesen érvényesíteni. Ennek van egy praktikus és egy történeti oka.

A tökéletes jogállam tökéletes jogalkotót és még tökéletesebb jogalkalmazót feltételez, mely már eleve is nehezen képzelhető el, de nemcsak arról van szó. Azokban az államokban, — így Németországban — amelyekben különösen az I. világháborúig a végrehajtó hatalom távolról sem állt a törvényhozás teljes kontrollja alatt, egy megosztott hatalom valósult meg, amely a közigazgatás számára is biztosította az önálló mozgásteret.<sup>3</sup>

A szabad belátás eredetileg nem a jogtól való "szabadságot", hanem a törvényi normák által "átengedett" területen való "szabad" közigazgatási mozgást takart.<sup>4</sup> Mellékesen jegyezzük meg, hogy a bíróság szabad belátása, mint probléma fel sem merült, hiszen a bíró a joghoz, (tulajdonképpen a jog által megfogalmazott közérdekhez) mindig teljesen kötve van, a bírói mérlegelés egészen mást jelent, mint a közigazgatás szabad belátása. A bírói "mérlegelés" a jogalkalmazás első két eleméhez a tényállás tisztázásához és a jogértelmezéshez kötődik. A közigazgatási mérlegelés viszont — ahogy ezt Kiss László nevezi — *érdemi mérlegelés*.<sup>5</sup> Vagyis a közigazgatási "mérlegelés" ott kezdődik, ahol a jogszabályértelmezés véget ér".<sup>6</sup>

Igen tanulságosak és ezzel egybevágóak Otto Mayer gondolatai, aki a bírói ítélet és a közigazgatás jogi aktus megkülönböztetéséről a következőket írja: "A bírói ítélet mindig a törvény alapján születik. A közigazgatási aktus szintén, a törvénynek fenntartott területen, vagy ha a törvény egy adott területet birtokába vett. Ez utóbbi azonban távolról sem történt meg a közigazgatás minden életviszonyát illetően (szándékosan nem); a törvénynek fenntartott terület szintén nem hézagmentes. Az ilyen hézagokban a közigazgatási aktus önállósul. A közigazgatási aktus ellentétben a magánjogi jogügylettekkel, amelyek minden jogi hatásukat a törvénytől nyerik, maga is közhatalom, amely, — egyéb korlátozás hiányában — saját maga jogalapja."<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> "A mérlegelés problémájának alkotmányjogi oldala a mérlegelés felfogásban bekövetkezett folyamatos hangsúlyáthelyeződések által meghatározva változott, de alapján az a soha nem nyugvó vitakérdés képezi, hogy hogyan helyezkedik el a közigazgatás az államhatalmi ágak között." Fritz *Ossenbühl*: Tendenzen und Gefahren der neueren Ermessenslehre. Die Öffentliche Verwaltung, 1968. szeptember, 618. p.

<sup>4</sup> Dietrich *Jesch* arról ír, hogy a XIX. századi helyzetre az volt a jellemző, hogy a parlament törvényhozó szerepe nem volt általános, hanem csak az egyébként "szabad" uralkodói akarat bizonyos korlátozására terjedt ki. Az alkotmányos monarchia egy dualista hatalmat valósított meg, amelyben az uralkodó mindenre kiterjedő hatásköre a parlament korlátozott hatáskörével állt szemben. Dietrich *Jesch*: Gesetz und Verwaltung, München, 1961. 10. és 76. p.

<sup>5</sup> Kiss László: Az államigazgatási mérlegelés néhány kérdése. Állam és Igazgatás, 1978. évi 7. sz. 620–634. p.

<sup>6</sup> *Kilényi Géza*: Az államigazgatási eljárás alapelvei. Bp., 1970. 115. p.

<sup>7</sup> *Otto Mayer*: Deutsches Verwaltungsrecht. 97. p.

Visszatérve a "szabad belátás"-ra: A közigazgatás korlátozása a fent említett "dualista" (parlament, és uralkodó + közigazgatás közt megosztott) hatalmi struktúrában eredetileg csak a polgár személyi szabadsága és tulajdona tiszteletben tartásának kötelezettségét jelentette, melynek betarását a bíróságok (mindenekelőtt a közigazgatási és alkotmánybíróságok) garantálták. A végrehajtó hatalom más területeken "szabad belátása" szerint vehetett részt az államhatalom gyakorlásában. Hogy ez mennyire igaz, bizonyítja a közigazgatási bíróságoknak az első időszakban nagyon is korlátozott kompetenciája. A közigazgatás távolról sem minden döntése állt bírói kontroll alatt, vagyis volt olyanak tekinthető, amely a jogszabályok által meghatározott. Sőt a szabályozott területek növekedése paradox módon nem járt együtt a "szabad" terület csökkenésével. "Gyakori félreértésre ad okot, hogy annak ellenére, hogy egyre több ügy – részben teljesen értelmetlen módon – közigazgatási bírósági kontroll alá kerül a szabad mérlegelés területe mégsem csökken" – írja Fritz Stier-Somló 1908-ban.<sup>8</sup> Ez nyilvánvalóan azzal magyarázható, hogy a közigazgatás gyorsabban terjeszkedett, mint a rávonatközö jogi szabályozás azon az elven: "ha közelebbi jogi normák hiányoznak, akkor azt a tételt, miszerint, cselekedj úgy ahogy az megítélésed szerint a közérdeknek megfelel egy íratlan bár, de élő jogszabálynak kell tekintenünk és így megállapíthatjuk, hogy nem képzelhető eset, amikor a közigazgatási organum a szó sajátképpen híjával volna egy az eljárást megszabó jogi normának."<sup>9</sup>

További bizonyítékokért térjünk vissza Otto Mayer-hez. Miután a bírói ítéletről megállapítja, hogy az nem több, mint annak kimondása, hogy a törvény akarata (Willen des Gesetzes) alapján az adott ügyben mi jogszerű, így folytatja: "A közigazgatási aktus hasonló módon nyilvánulhat meg, de ennél továbbmehet, ami a hatóság részvételének mértékét illeti. A törvény a hatóságnak átengedheti a jogot, hogy az aktust saját elhatározása alapján alkalmazza, vagy alkotólag kiegészítse, és pedig nem abból a célból, hogy a törvény akaratát nyilvánítsa ki, hanem hogy kimondja, hogy a hatóság maga mit tart jogszerűnek.... Itt azután már nem egy akárcsak a legmesszebb elmenő jogértelmezés adja meg az állami akarat tartalmát, hanem a közjó (közérdek), a célszerűség és az igazságosság egyéni (közigazgatási) mérlegelése. Az itt történeteket hívjuk adminisztratív vagy szabad mérlegelésnek."<sup>10</sup>

4. A II. világháború után a közigazgatás formális jogszerűségét és ennek bírói kontrollját egyre inkább felváltotta egy ezen túlmenő érdemi ellenőrzés. Az ilyen ellenőrzés lehetőségeit jelentősen bővítették a jogalkotásban bekövetkezett változások. Mind a jogi normák számszerű növekedése, mind pedig a normatív "háló" sűrűsödése a jogalkotási cél precízebb normákba öntése növelte az *igazságszolgáltatás mozgásterét* és kettős hatással járt. Miközbe szűkült a

---

<sup>8</sup> Fritz Stier-Somló: Das freie Ermessen in Rechtsprechung und Verwaltung. In Festgabe für Paul Laband, Tübingen, 1908. 504. p.

<sup>9</sup> Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása. Miskolc, 1928. 184. p.

<sup>10</sup> Otto Mayer: i. m. 99. p.

közigazgatás "szabad mozgástere", nőtt az igazságszolgáltatási ellenőrzés intenzitása.

A közigazgatási diszkréció, mérlegeléssé szelődött és ma már ez utóbbi sem marad kívül az igazságszolgáltatás hatáskörén.

Nyugat-Európa országaiban — egymástól esetenként lényegesen különböző utakon járva ugyan — mindenütt megteremtődtek a feltételei a közigazgatási mérlegelés bírói felülvizsgálatának.

"A közigazgatási bíráskodás területén is tapasztalható ez az irányzat, ugyanis a bíróságok egyre inkább feladatuknak érzik az egyes országokban, hogy a marginális jellegű ellenőrzés helyett a diszkrécionális jogkörben hozott határozatok esetében a formális ellenőrzést a tartalmi ellenőrzés váltja fel.<sup>11</sup>

Az igazságszolgáltatási "revolúció" fontos eseménye a bírói ellenőzés kiterjesztése az állam normatív aktusaira, így mindenekelőtt az alkotmánybíráskodás elterjedése és ezzel együtt haladva a közigazgatás normaalkotó tevékenysége bírói kontrolljának kiterjesztése.

5. Mindezen fejlemények fényében tekintsük át röviden mit mondhatunk el a hazai helyzetről.

Magyarországon — itt nem részletehető okból — a bíráskodás elkülönülése a közigazgatástól közel száz év késéssel követte a francia előképet. Az 1869. évi IV. tc. 1.§ így szól: Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatás, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak". Ez utóbbi mondat az eredeti montesquieu-i koncepcióra emlékeztet. És valóban. Az általános közigazgatási bíróság felállítására újabb 30 évet kellett várni. (1896. évi XXVI. tc.) Bizonyára ennek — is — tudható be, hogy a hazai közigazgatási bíráskodás a II. világháborúig nem tudott olyan jelentőségre szert tenni, mint tőlünk nyugatra. Bizonyítja ezt az a tény, hogy csak egyszintű (legfelső) közigazgatási bíróság épülhet ki, hogy a bírói kontroll sprektuma viszonylag szűk maradt (általános felhatalmazó clausula helyett pozitív taxáció) és hogy alig terjedt ki a diszkrécionális közigazgatási aktusok felülvizsgálhatóságára.

A II. világháborút követően Nyugat-Európához hasonlóan nálunk is élénk pezsgés indult meg e téren.

A Magyar Jogászegylet közigazgatási és jogi szakosztálya 1946. november 8-án, 15-én és 23-án tartott ülésén a Közigazgatási Bíróság fennállásának ötvenedik évfordulója alkalmából rendezett vitát a közigazgatási bíróság reformjáról. Ezen megjelent az akkori időszak közjogásainak színe-java. A múlt étékelése alaphangulatát Mártonffy Károly előadásának az ókori bölcs mondását idéző gondolata jellemezte: "Maiores non inventa nobis reliquerunt sed quaerenda — eleink nem annyira megoldásokat, mint inkább problémákat hagytak ránk." Igen tanulságos a megelőző korszak felfogása éppen a

---

<sup>11</sup> *Iff. Trócsányi László: A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései. Bp., 1990. 6. p. A szerző részletes áttekintést ad mindarról, amit a nyugat-európai (amerikai) közigazgatási bíráskodás az elmúlt évtizedekben elért, és javaslatot tesz a hazai rendszer kiépítésére.*

közigazgatási diszkréció bírói ellenőrizhetőségéről. Concha Győző egy jóval korábbi összeállításra, amely a közigazgatási bírászkodás hazai akadályozó tényezőit szedi csokorba 6. pontjában az ellenkezők éveiről a következőket írja: "A közigazgatás tényeiben annyira túlnyomó a diszkrecionárius, a merő célszerűségi elem, a tiszta, törvény által körül nem írt, nem védett érdek, hogy a bíró, mint egyedül a szoroson meghatározott jogtételek alkalmazására törvény által körülírt érdekek védelmére hivatott fórum, ha felruháztnék is ily hatáskörrel, éppen azt nem tudná megakadályozni, ami az egyest leginkább sérti, a diszkrecionárius hatalom egyenlőtlen alkalmazását; mert a közigazgatási intézkedés, formai törvényszerűsége dacára diszkrecionárius, célszerűségi részeiben, a legönkényesebb lehet."<sup>12</sup>

A konferencián szinte senki nem akadt, aki ne szorgalmazta volna a közigazgatás bírászkodás jelentős fejlesztését minden irányban, mind hatáskörét, mind szervezetét illetően.

Általános helyeslést váltott ki a bírói felülvizsgálat tárgyköreinek kiterjesztésére irányuló javaslat. A vitában felszólaló Martonyi János például kifejtette: "...azt mondanám, hogy a közigazgatási bíróságok előtt panasszal legyen megtámadható a közszolgáltatásnak (akár hatósági, akár ügyviteli cselekménnyel való) ellátásához tartozó minden olyan cselekmény, amely tárgyi jogot és ezzel kapcsolatban akár alanyi jogot, akárcsak törvényileg védett *érdeket* (kiemelés tőlem) sért. A kormányzati cselekmények, valamint a szabad belátásos ügyek közül is csak azok nem lennének a közigazgatási bíróságok elé vihetők, amelyeket az általános meghatározáshoz fűződő negatív taxációban külön kiemelnék".<sup>13</sup>

A történet folytatása meglehetősen közismert. Mint e tájon már annyiszor a szakmai racionalitás és a politikai (ir)racionalitás rövid "kézitusában" eldőlőven utóbbi győzelmével végződött.

A "szocialista" korszak vége felé történetek próbálkozások a jogállamokhoz való felzárkózásra (különösen a 80-as évek kezdetétől), de kevés gyakorlati sikerrel. A bürokrácia mindig résen volt és sikerrel verte vissza a teoretikusok próbálkozásait.

6. Ezek után természetesnek tűnne, hogy a jogállam magyarországi reinkarnációja<sup>14</sup> után nyitva áll a kapu a közigazgatási bírászkodás előtt. A valóság ennél jóval szerényebb. Az alkotmány hatálybalépése óta a parlament nem nyúlt hozzá a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatáról szóló igen elavult és a jogállamisággal nem konform jogszabályokhoz (1981. évi I. tv. és 63/1981. Korm. sz. rendelet). Nemcsak arról nincs tehát szó, hogy a bírói felülvizsgálat lehetősége a közigazgatási diszkrécióra kiterjedjen, hanem még a jogszerűségi kontroll is az említett jogszabályok pozitív taxációjának prokrustes-ágyába szorítva maradt.

---

<sup>12</sup> *Mártonffy* Károly előadása megjelent a *Jogászegyleti Szemle* 1947. évi 2. számában.

<sup>13</sup> *Martonyi* János felszólalása az említett konferencián. Megjelent a *Jogászegyleti Szemle*, 1947. évi 2. számában. 49. p.

<sup>14</sup> A Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam. [Alkotmány 2.§ (1) bek.]

E helyzeten – indirekt módon – az Alkotmánybíróság közbeavatkozása segített, miután egy 1990-es határozatában kimondta, hogy az említett jogszabályok egyes rendelkezési ellentétesek az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított alapjoggal a jogorvoslathoz. Az Alkotmánybíróság megállapította a mulasztásos alkotmányellenességet is és kötelezte az Országgyűlést, az alkotmánnyal összhangban lévő törvényt elkészítésére.

Az e tárgyban megszületett 1991. évi XXVI. törvény 3.§-a így szól: "Az ügyfél, illetőleg a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél jogszabálysértésre hivatkozva – ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik – az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított harminc napon belül keresettel kérheti a bíróságtól."

A megfogalmazás kissé homályos és pontatlan, miután nem világos mi a viszony a "törvényes érdek" és a "jogszabálysértés" között, annyi azonban világosan látszik, hogy a bürokrácia félelme a bírói hatalom kiterjesztésétől ma is tapintható. Mártonffy keserű kifakadása – fent idézett előadásban – ("...a közigazgatási bírászkodás gondolata Magyarországon hivatalos körök előtt nem volt népszerű. Problémái a kormányzatot nem érdekelték...") aktuálisabb, mint valaha. És bizonyára abban is igaza volt (és ma is erre kell az okot keresni), hogy mi volt a sikertelenség közvetlen oka; amikor a következőket mondta: "A századforduló egyszerűsítési mozgalma, a harmincas évek racionalizálási erőfeszítései mind ezt a tételt szolgálták (az adminisztráció megjavítását). Mindkettőt a tisztviselői kar, a racionalizálási törekvéseket a magas bürokrácia – amelynél Tacitussal szólna – "a tétlenség bölcsességszámba ment (intertia pro sapientia fecit)" – vélt hatalmi okból buktatta meg."<sup>15</sup>

A hatályos jog tehát, legalábbis expressis verbis nem ad lehetőséget a bíróságnak a közigazgatási diszkréciónak érdemi felülvizsgálatára. Ennek ellenére maga a bíróság tett figyelemre méltó kísérletet rövid közigazgatási bírászkodása során, hogy "felülvizsgálja" vagy "értelmezze" a tételes jog hivatkozott rendelkezését.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 1992. április 9-i értekezletén egyebek mellett a következő álláspontot alakította ki:

"a) A bírósági eljárásra közigazgatási perben a Polgári Perrendtartás rendelkezéseit kell alkalmazni, ennél fogva a bizonyításra a Pp. XX. fejezetének szabályai az irányadók. A bíróság tehát szabadon döntheti el, hogy milyen bizonyítást fogadosít (tanukat hallgat meg, szakértőt rendel ki, szemlét tart stb.), a Pp. 206.§ (1) bekezdés alapján pedig a bizonyítékokat a maguk összességében értékeli és meggyőződése szerint bírálja el. A bizonyítékok mérlegelése során olyan következtetésre is juthat, amely a közigazgatási szerv bizonyítási, (mérlegelési) eredményétől eltér.

b) Nincs kizárva, hogy a közigazgatási szerv határozata azért jogszálysértő, mert a bizonyításra és a bizonyítékok mérlegelésére irányadó szabályokat nem tartotta be. Pl. nem fogadott el olyan okiratot, amelyeket egyébként hitelesnek kell tekinteni. Mindezekre tekintettel nyilvánvaó, hogy a

---

<sup>15</sup> Mártonffy Károly: i.m. 15. p.

bizonyítási eljárás megsértésével, a bizonyítékok hiányos, ellentmondó, esetleg téves értékelésével hozott közigazgatási határozatot a bíróság felülvizsgálja.

c) A jogszabály felhatalmazhatja a közigazgatási szervet, hogy a határozatát méltányossági szempont alapján hozza meg. A méltányossági körülmények téves értékelése, az ügyfél jogainak csorbítása olyan következménnyel járhat, hogy a közigazgatási szerv jogszabálysértő határozatot hoz. Az ilyen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának szintén nincs akadálya.<sup>16</sup>

Ezek után persze meglehetősen sok kérdés marad nyitva. Mi legyen például a fentiekben nem említett számos más esettel. Értelmezhető-e ez úgy, mint a mérlegelés felülvizsgálhatóságát megnyitó generális clausula? Ha igen, hogyan viszonyul ez a törvényi szabályozáshoz stb.? A "tényleges" mérlegelés és az állásfoglalásban említett "bizonyítási" mérlegelés különbségéről hogyan vélekednek a bíróságok?

Nincs okom arra, hogy a hazai (vagy akár a külföldi) jogirodalom hatását ítélkezési gyakorlatunkra túlbecsüljem, mégis megkockáztatom, hogy talán közelebb segítene az európai modellhez, ha a belföldi közigazgatási jogtudomány figyelme fokozottan a közigazgatási diszkréció fogalmának meghatározása és bírói kontrollja témája felé fordulna.

Ezzel csökkenteni lehetne azt a bizonytalanságot, ami e kérdéskörben uralkodik. Ilyen irányú változás első jelei máris észlelhetők.<sup>17</sup>

## JENŐ KALTENBACH

### ERMESSEN UND VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

(Zusammenfassung)

Die Überprüfbarkeit des Ermessens ist eine umstrittene Frage der Verwaltungsrechtswissenschaft. In dem sog. kontinentalen (französisch-deutschen) Modell wurde die Gewaltentrennungstheorie von Montesquieu am Anfang so interpretiert, daß neben der Gesetzgebung, die Verwaltung selbst einen Spielraum besitzt, der von der Kontrolle der Gesetzgebung und der Justiz frei ist. Im Laufe der Zeit ist aber in den Länder Westeuropas die Gerichtskontrolle auch über diesen ursprünglich freien raum wesentlich intensiver geworden. Nach dem Umbruch in Ungarn hat man erwartet, daß diese Entwicklung auch bei uns stattfindet. In der Wirklichkeit ist aber der traditionell starke Widerstand der zentralen Bürokratie noch immer spürbar. Es ist in dieser Situation zu erwarten, daß – ähnlich wie in Frankreich – die weitere Entwicklung von der Praxis der Justiz vorangetrieben wird.

---

<sup>16</sup> Közigazgatási és Gazdasági Döntvénytár, 1992. évi 5. szám. 68–69. p.

<sup>17</sup> A fiatal közigazgatási jogász generációból legújabbán Molnár Miklós szentelt egy kandidátusi értekezést e témának. *Molnár Miklós: A közigazgatási döntés autonómiája.* (Kézirat) Bp. 1993.