

PATYI ANDRÁS

A közigazgatási bírászkodás alkotmányos háttérének eredete és jelentése

Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a „közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi”. Alkotmányunk gyorsan változó rendelkezései között érdekes állandóságot mutat és 1989. október 23-a óta változatlan szöveggel van hatályban ez a rendelkezés, melyet az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 30. §-a állapított meg. Az alábbiakban áttekintem, hogy keletkezésekor vajon milyen céllal került az alaptörvénybe ez a szabály, mi lehetett a megszüvegezés kori jelentéstartalma.

Írásom a magyar sztenderdek alapján nem jogtörténeti mélységű. Az egy-egy jogintézmény bemutatásához elengedhetetlen történeti vagy legalább keletkezés-történeti vizsgálat alapjait a Ruzsoly professzor úr tanszékén eltöltött demonstrátori évek alatt kaptam és szereztem meg. Valamit talán visszaadok most ezzel a tanulmánnyal a professzor úrnak, akinek tudományos pályámon való elindulásomat köszönhetem.

1989 előtt az Alkotmány még ehhez hasonló szabályt sem tartalmazott, ez egy teljesen új, az Alkotmányba a jogállami alkotmány megteremtésére irányuló módosításkor beiktatott rendelkezés, mely a bíróságokról szóló fejezetben a *nyelvi minimumra* szorító lakonikus kijelentés és a továbbiakban nem részletezi, hogy milyen jellegű vagy melyik bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult (köteles) elvégezni. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint: „A tömör fogalmazás valóban nem részletez. Nem szól külön sem az anyagi vagy alaki, illetőleg az érdemi vagy eljárási jogszabálysértéseket tartalmazó közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a lehetőségéről.” (994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675, 676.)

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény szintén szűkszavú indokolásának az 50. § (2) bekezdését beiktató 30. §-hoz fűzött magyarázata szerint: „Az új (2) bekezdés a *közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjait* teremti meg” A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjainak megteremtése, mint alkotmányos célkitűzés azonban más rendelkezésekben nem öltött testet.¹ Így sem a bírósági

¹ Az alkotmányi szintű szabályozás elégtelenségére hívta fel a figyelmet TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bírászkodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 34. p.*; Uő: *A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései, Magyar Jog, 1993/9. 547. p.* Trócsányi az Alkotmány 50. § (2) bekezdését lényegében kiindulópontnak tekinti és a későbbi alkotmányozás során szükségesnek látja a részlete-

szervezetről szóló rendelkezések, sem más önálló rendelkezések nem tettek 1989-ben és azóta sem tesznek említést a közigazgatási bíráskodásról vagy a közigazgatási ügyekben történő ítélkezéssről. Mindez mutatja, hogy az alkotmányozás során ennek a témakörnek kisebb súlyt és jelentőséget tulajdonítottak, mint a hatáskörileg és intézményi szempontból önálló fejezetben szabályozott Alkotmánybíróságnak vagy a szintén önálló fejezetben tételezett országgyűlési biztosi intézménynek. Ez annak ellenére történt így, hogy a közigazgatási bíráskodás esetén kézzelfogható és működőképes saját modell állt rendelkezésre, melyet éppen a szocialista államrend bevezetésének folyamatában szüntettek meg 1949-ben. Az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa előzmény nélküli intézmények voltak a magyar alkotmányos berendezkedésben.

I. A közigazgatási „bíráskodás” alkotmány-konceptiókban

1. A rendszerváltozás előtti koncepciók

Az európai alkotmányokban gazdag tárháza kínálkozott (és kínálkozik) a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésére vonatkozó szabályozásnak. Az 1989-es alkotmánymódosítás előtti két szabályozási koncepció [A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30., a továbbiakban: Koncepció I.,² Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30.,³ a továbbiakban: Koncepció II.] a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzése kérdésével az említés – azt is mondhatjuk, hogy az evidencia – szintjén foglalkozott. A Koncepció I. a 8. 3. pont alatt (Az Alkotmánybíróság eljárása) említi, az alkotmányjogi panasz lehetséges megoldásai, feltételei között, „hogy az állampolgár [...] csak a közigazgatási bíróság által már jogerősen lezárt ügyben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mert a döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányellenesnek minősíthető;”

A Koncepció I. Ügyvézségről szóló 11. alfejezete is evidenciaként kezeli a közigazgatási bíráskodás bevezetését, mikor rögzíti, hogy „[a]z államigazgatási jogalkalmazás törvényessége feletti kontroll (legyen az akár ügyészi, akár bírói kontroll) elsősorban a jogorvoslati szerepben jelentkezik. A közigazgatási bíráskodás bevezetésével felvillannak azok az előnyök, amelyek a bírói felülvizsgálat mellett szólnak: az érdemi döntés törvényességi értékelésének kiemelése a közigazgatásból; a kontradiktórius eljárás, a bírói függetlenség garanciái az objektív elbírálásra stb.”⁴ A Koncepció I. az *ügyészi felügyelet* megtartásának lehetséges változatai elemzése során említi „a közigaz-

sebb szabályozást. Ugyanígy vélekedett TAKÁCS Albert: *Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján*. Jogtudományi Közlöny 1989/9. 443–455. p., 454. p.

² A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója, Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1988. november 30., továbbá: KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai* (Kisérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988 – 1990), Államtudományi Kutatóközpont. Budapest, 1991.

³ Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, géppel írt tisztázat fénymásolata. Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet 409–439. p. In: KILÉNYI.

⁴ A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának [...] 1988. november 30., 66. p.

gatási bíráskodás szélesítését”, illetve „a közigazgatási bíráskodás és az ügyészi aktusfelügyelet sajátos kombinációjá”-t. Az ügyészi felügyelet megszüntetését jelentő másik változat már „a közigazgatási bíróság működésé”-ről tesz említést (mint amely a jogalkotás felett örökös Alkotmánybíróság tevékenysége mellett elegendőnek látszik a közigazgatás törvényességének biztosítására). A Konceptió I. részletesen rendelkezett az önkormányzati jogok védelméről (a 12.6. pont alatt), melyek között rögzíti, hogy „a jelentősen bővülő bírósági út lehetőségeit az Alkotmány nyissa meg az önkormányzati jogok védelme terén is”, méghozzá azáltal, hogy „[a]z önkormányzat a bírósághoz (közigazgatási bírósághoz) fordulhasson a felügyeleti hatóságok jogszerűtlen intézkedései ellen.” A Konceptió I. emellett a tanácsi választások alapelvei (13.3 pont) között említette még a közigazgatási bíróságot, a tanácstagi választások során lehetséges mandátumvizsgálati szabályok között, mint az egyik lehetséges megoldást.⁵

A Konceptió II. hasonló témakörök (ügyészi felügyelet, önkormányzati jogok védelme, tanácsi választások) között említi a közigazgatási bíróságot (vagy bíráskodást), de emellett az egyik lényeges kérdéskört, a bírósági szervezeten belüli viszonyát is tisztázza. A közigazgatási bíráskodásnak a bírósági szervezetre gyakorolt alapvető hatását elismerve a 11.1. pontban rögzíti, hogy „A bírósági szervezet kialakítása attól függ, hogy a közigazgatási bíráskodás, a munkaügyi és a katonai bíráskodás hogyan épül be az igazságszolgáltatás rendszerébe, illetve hogy a büntető eljárásjog és a polgári eljárásjog milyen jogorvoslati rendszert állapít meg.”⁶ A Konceptió II. az igazságszolgáltatás egységességének elvéből indult ki, ezért főszabályként különbíráóságok létesítését nem irányozta elő, „a sajátos közjogi funkcióval rendelkező Alkotmánybíróság kivételével”.⁷ Ennek megfelelően a Konceptió II. szerint „a közigazgatási bíráskodást a „rendes” bírósági szervezeten belül kell létrehozni”⁸.

A leglényegesebb kérdéskörrel, a közigazgatási bíróságok hatásköréről, vagyis, hogy milyen közigazgatási döntések ellen vehető igénybe és a bíróságok milyen döntési jogkörrel lesznek felruházva ez a koncepció sem tartalmazott szisztematikus elképzeléseket. A tanácsi választásokra vonatkozó elképzelések között (13.1. pont) a Konceptió II. is rögzítette, hogy a mandátumvizsgálat szabályozása kétféle módon lehetséges és ennek egyik módja amikor „a mandátum érvényességéről a tanácstestület dönt, de jogorvoslatnak lenne helye az Alkotmánybírósághoz, esetleg a közigazgatási bírósághoz.”⁹ (A Konceptió készítői a második változatot javasolták, a közigazgatási bírósághoz fordulás jogának biztosításával.) Az önkormányzati jogok bírósági védelméről rendelkező 13.6. pont tartalmazta az önkormányzat bírósághoz (közigazgatási bírósághoz) fordulási jogát a felügyeleti hatóságok jogszerűtlen intézkedései ellen. A Konceptió II.-hez csatolt Függelékek között, az ügyészi szervezet önállóságáról szóló pontban említi a „közigazgatási bíróságot”, mint ami elé „oda kell vinni az ügyeket”, mert hivatalból nem járhat el, illetve a törvényhozási tárgyak felsorolásában (3. függelék) szerepel a büntető-, a polgári és közigazgatási bírósági eljárás, továbbá a

⁵ „b) a mandátum érvényességéről a tanácstestület dönt, de jogorvoslatnak lenne helye az Alkotmánybírósághoz, esetleg a közigazgatási bírósághoz.” In: A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának [...] 1988. november 30., 82. p.

⁶ Magyarország Alkotmányának [...] 1989. január 30., 52. p. (kiemelés tőlem – PA.)

⁷ Uo. Hozzátéve, hogy amennyiben „létesítésük mégis szükséges, tevékenységük a lehető legszűkebb körben érvényesüljön.”

⁸ Id. mű: 53. p.

⁹ Id. mű: 65. p.

szabálysértési eljárás. Kérdéses, hogy ebben a külön felsorolásban mennyi tudatosság fedezhető fel, mindenesetre leszögezhető, hogy a Konceptió II. készítői a *közigazgatási bírósági eljárást* mind a polgári bírósági eljárástól, mind a (következő pontban szereplő) államigazgatási eljárástól külön állónak tartották.

A közigazgatási bíraskodás kérdése a Konceptiókban való egyértelmű említése mellett azonban *nem került bele* az alkotmánymódosító törvény első (minisztertanács által készített) *tervezetébe*¹⁰ és a háromoldalú politikai tárgyalások ideje alatt született további tervezetekbe vagy javaslatokba, így az igazságügyi miniszter által előterjesztett alkotmánymódosító törvényjavaslatba¹¹ sem. Az előterjesztett javaslat szerinti új 50. § (2) bekezdés a bírák függetlenségét rögzítő, későbbi (3) bekezdés volt. A közigazgatási bíraskodásnak az alkotmánytervezetek szintjén történő hanyagolása amiatt érdekes, mert az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiszélesítése érdekében számos szakmai tervezet és javaslat készült el még a nyolcvanas években.¹²

A fentiek alapján a következőket állapíthatjuk meg:

- az új alkotmány előkészítése során a közigazgatási határozatok feletti bíraskodás az Alkotmánybíraskodáshoz képest jóval szerényebb súlyt kapott;
- a Konceptiók a közigazgatási (államigazgatási) jogalkalmazás törvényessége feletti, alapvetően jogorvoslati jellegű garanciaként tekintettek rá;
- nem számoltak a külön közigazgatási bíróság fel (vagy vissza-) állításával, hatáskörét olyan, a hagyományos jogalkalmazáson túli területekre is megállapíthatónak tartották, mint a helyi választások feletti bíraskodás;
- egyértelműen „közigazgatási” bírósági feladatnak tekintették a helyi önkormányzatok bírósági jogvédelmének biztosítását.

Az, hogy a Konceptiók nem foglalkoztak a kérdéskörrel megfelelő szinten, nemcsak utólag tűnik fel. A *korabeli* értékelés szerint mindenképpen tisztázni kellett volna, hogy melyik bírósági fokozathoz utalná a közigazgatási bíraskodást az új alkotmány, és mindenképpen át kell térni a bírósági felülvizsgálat alá tartozó közigazgatási ügyfajták általános definícióval történő meghatározására, melyet az alkotmány nem bízhat „alkotmányos megalapozás nélkül közönséges törvényre”.¹³ Szintén magában az alkotmányi szabályban kellene rögzíteni azt, hogy a bíróságot alapesetben megillető meg-

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

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

¹² Ld. pl.: NIGRINY Elemér (szerk.): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, 1984. IM Tudományos és tájékoztatósi Főosztály Kiadványai – Tanulmánykötet. 8.; BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir: *A közigazgatási bíraskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest, 1988.; MTA Államtudományi Kutatások programirodája; *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei* (1981. január 1. – 1985. december 31.) Budapest, 1986.; *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése*. In: Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Tanulmánykötet. szerk.: PALKOVICS Éva. Budapest, 1988. 78–136. p.

¹³ TAKÁCS: 1989. 454. p.

semmissítő hatáskör mellett, mikor és milyen feltételekkel lehetne jogosult a bíró a törvényt sértő közigazgatási határozat megváltoztatására is.¹⁴

2. A rendszerváltozás utáni koncepciók

A közjogi rendszerváltozás után, az 1994–98-as országgyűlési ciklus idején folyt alkotmány-előkészítő munkálatok során sem kapott kiemelt jelentőséget ez a kérdéskör. Természetesen ebben az időszakban már ismert volt és kifejtette hatását az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22) AB határozata (ABH 1990, 145.), mely a hatósági államigazgatási ügyekben a bírósági felülvizsgálatot egy szűk körű felsorolásra korlátozó törvényi és minisztertanácsi rendeleti rendelkezéseket – éppen az Alkotmány 50. § (2) bekezdéssel való ellentétük miatt – megsemmisítette és hatályban voltak már a közigazgatási bíráskodás kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény rendelkezései is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata törvényi szinten rendezett kérdés volt. Az említett parlamenti ciklusban kidolgozott és OGY határozat formájában elfogadott új alkotmánykoncepció¹⁵ a Negyedik Rész (Az Állam) V. Fejezetében nem szól erről a hatáskörrel.

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által, a szabályozási elvek alapján készített *alkotmányszöveg-tervezetek* ugyanazzal a szöveggel rendelkeztek a közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról. A tervezetek *három lényeges vonatkozásban* tértek el a hatályos alkotmányszövegtől: „A bíróság [...] – ha törvény másként nem rendelkezik – felülvizsgálja a közigazgatási határozatokat.”¹⁶ Az első eltérés, hogy ebben a szövegben a bíróság hatáskörére nem az ellenőrzés hanem a *felülvizsgálat kifejezést* alkalmazták; a második, hogy a bírósági felülvizsgálati hatáskör nem korlátlan, azt a *törvény kizárhatja*¹⁷; a harmadik, hogy nem a közigazgatási határozatok törvényességét, hanem „a *közigazgatási határozatokat*” *vizsgálhatja felül* a bíróság, ami a bírósági hatáskörök jelentős szélesítési szándékára mutatott.

A közjogi rendszerváltozás után *Bragyova* András által készített („egyszemélyes”) alkotmánykoncepció a portugál és a spanyol megoldáshoz hasonlóan a *közigazgatással foglalkozó* külön szabály-együttes kidolgozását javasolta. Elképzelése szerint a kor-

¹⁴ Pl. ha a közigazgatási szerv döntését ismételtlen megtámadják a bíróság előtt. Ld. TAKÁCS 1989, 455. p., valamint BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir: 85. p.

¹⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat.

¹⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete 1997. január 7., 125. § (2) bekezdés. In: SOMOGYVÁRI István (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*, 2. kötet, Budapest, 1998, 1998: 1033. p., valamint: A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete, 1998. március 10. 121. § (2) bekezdés, in: uo.: 1096. p. A szövegtervezet az Országgyűléshez nem lett benyújtva, annak ellenére, hogy azt az Alkotmány-előkészítő bizottság *egyhangúlag* fogadta el és az OGY határozatban meghatározott szabályozási elvektől csak akkor tért el, ha abban a bizottságban részt vevő valamennyi képviselőcsoport egyetértett. Uo.: 1057. oldal

¹⁷ Mindez azokat a véleményeket támaszthatja alá, hogy a közigazgatási határozatok ellenőrzésére (felülvizsgálatára) vonatkozó általános bírósági hatáskört biztosító alkotmányos szabály esetén a felülvizsgálat törvénnyel történő korlátozására az Alkotmányból fakadó felhatalmazás szükséges, illetve az 50. § (2) bekezdéshez képest a bírósági felülvizsgálatot kizáró törvényi szabályok alkotmányossága megkérdőjelezhető. TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bíráskodás felé?* Társadalmi Szemle, 1991/7, 63. p. Az Alkotmánybíróság végül nem ilyen irányba alakította a gyakorlatot.

mányzásra vonatkozó szabályoktól elkülönítve kellene megjeleníteni a közigazgatásra vonatkozó alkotmányos jelentőségű szabályokat, melyek közé fel kell venni „a közigazgatási tevékenység jogszerűsége néhány általános biztosítékát”. Az egyik a közigazgatásnak a jogellenes cselekményeivel történt *károkozásért való felelősség elve*, a másik a köztisztviselők *személyes felelőssége* jogellenes magatartásáért és a harmadik a közigazgatási határozatok *bírósági ellenőrzésének szabályozása*, melyre a Bragyova-konceptió a következő *szöveget javasolta*: „A közigazgatás minden határozatának jogszerűségét bíróság ellenőrzi; a bíróság a jogellenes közigazgatási határozatot érvényteleníti és a sértettnek jogvédelmet ad.” A javasolt szöveg alapvetően a „közigazgatás intézményi garanciáját” kívánta megeremteni azzal, hogy a szövegezés szerint nemcsak az kérheti a bírósági felülvizsgálatot, akinek jogát a határozat sértette (vagyis Bragyova az intézmény objektív jogvédelmi oldalát emelte ki). A szöveget ki kellene még egészíteni azzal (írja Bragyova), hogy „a részleteket külön törvény szabályozza”¹⁸, ami megítélésünk szerint a felülvizsgálat (ellenőrzés) körének korlátozására is vonatkozhatott volna.

II. Az 1897 és 1949 közötti közigazgatási bíráskodás és alkotmányos jelentősége

Mivel az Alkotmány 50. § (2) bekezdését a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megeremtetése céljából iktatták be az Alkotmányba, érdemes áttekintenünk az 1949-ben minden különösebb indoklás nélkül megszüntetett *Közigazgatási Bíróság* létrejöttének lényeges körülményeit, alapjellemzőit, vagyis hatáskörét, szervezetét és alkotmányos jelentőségét. Magyarországon ugyanis ebben az időszakban *szervezeti értelemben elkülönült* közigazgatási bíráskodásról beszélhettünk, melyet egy lényegében *félbe maradt szervezeti megoldás*¹⁹ eredményeként egyetlen fokú, de *legfelsőbb bírósági rangú* közigazgatási bíróság végzett.

1. A közigazgatási bíráskodás létrejötté a 19. század végén

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság létrejöttét két évtizedes és igen termékeny tudományos vita előzte meg, illetve kísérte²⁰, a Bíróság ötvenéves fennállása alatt ter-

¹⁸ BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest: KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 180. p.

¹⁹ A Közigazgatási Bíróság szervezetének befejezetlenségével a kortársak is tisztában voltak. A „félbe maradt” kifejezést ld. SZABÓ József: *A Közigazgatási Bíróság reformja*. In: A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások. Jogászegyleti Szemle, 1947. 2. sz. 58. p.

²⁰ A Bíróság létrejöttével összefüggésben ld. STIPTA István: *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon*. Jogtudományi Közöny 1997/3. 117–125. p.; Uő.: *A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete*. Szeged, Officina ny. 1997. 34. [2] p. /Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus 52. Fasc. 9./; SCHWEITZER Gábor: *Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon*. Állam- és Jogtudomány 1996–97/1–2[98]:21–35. p. STIPTA István: *Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre*. In: Emlékkönyv Szabó Andrásnak. 1998. 353–362. p.; PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod Bt, 2002. 18–33. p.

jedelmes joggyakorlatot alakított ki.²¹ A magyar közigazgatási bíráskodás voltaképpen két lépcsőben jött létre a XIX. század utolsó negyedében. *Első lépcsőfoka* a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1883-ban történt létrehozása, második, egyben befejező fokozat a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállítása volt. Így érthető, ha az említett élénk tudományos vita e két intézmény létrehozásához, illetve annak indításához kapcsolódott. A korabeli jogirodalom, noha behatóan foglalkozott a pénzügyi bíráskodás tárgyában benyújtott törvényjavaslatokkal is, már e külön közigazgatási szakbíróság létrejötte előtt tisztázni és megvitatni igyekezett a közigazgatási bíráskodás elvi és általános érvényű alaptételeit. A közigazgatási bíráskodás eszmei, tudományos előkészítésében Concha Győző úttörő szerepet játszott 1877-ben megjelent munkájával.²²

A közjogi jellegű ítélkezés modern állambeli gyökerei az 1848-as időkig nyúlnak vissza, hiszen mind központi szinten a leendő „*álladalmi tanács*” funkcióinak meghatározásában, mind a megyékben felállított „*középponti választmányok*” részleges közjogi bíráskodási funkcióiban fellelhetők egyfajta közigazgatási (vagy inkább közjogi) jogszolgáltatás kezdetei.²³ Igazából azonban az államhatalmak elválasztására vonatkozó elvnek a magyar közjogba történő átültetése (azaz a bíráskodásnak a közigazgatástól minden fokon történő elválasztása, az 1869. évi IV. tc. 1. §-ába foglalt rendelkezés) után születhettek válaszok²⁴ a bíráskodás mikéntjére. A bírósági törvény kizárta azt, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok egymás hatáskörébe avatkozzanak (1869. évi I. tc. 1. §), egyes törvények mégis megengedték később valamely közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadását.²⁵

A közigazgatási bíráskodás, illetve bíróság megszervezése során hagyományosan *három*, egymással egységet alkotó *alapkérdést* kellett megválaszolni. Az *első* a bírasko-

²¹ A Bíróság létrejöttét és működését több mint száz tudományos igényű és megszámlálhatatlan publicisztikai munka kísérte, természetesen változó színvonalal. A tudományos jellegűek között mind tanulmányokat, mind átfogó, szisztematikus műveket találhatunk. A Bíróság működése megkezdésekor három teljes körű kommentárt adtak ki, melyek mind az eljárási, mind a hatásköri jogszabályokat bemutatták és kommentálták. A harmincas, illetve negyvenes években három kiadást is megélt a Bíróság addig kialakult joggyakorlatát bemutató ezeröttszáz, ezerhatszáz oldalas kétkötetes kommentár (Legutoljára: VÖRÖS Ernő – LENGYEL József: *A M. Kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata [...] egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata*. Szerzők kiadása. Budapest, 1942.

²² CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Athaeneum nyomda. Budapest, 1877. Ugyanebben az évben jelent meg egy másik átfogó jellegű mű is: GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athaeneum nyomda, 1877. Mint GRUBER írja: „magyar irodalmunk a közigazgatási bíráskodást illetően eddigéig sem eredeti sem átültetett egyetlenegy értekezéssel sem szolgált, mely a tárgyat oly behatóan megvizsgálta volna, mint érdemelné, s egyetlen egy munkánk sem létezik, mely a fennálló külföldi jogot feltüntetné.” Így nem is meglepő annak megállapítása, hogy a „korai dualizmus parlamenti vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet.” – STIPTA: 1997. 121. p.

²³ NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Pesti Könyvnyomda Rt. Budapest, 1897. 4. p.

²⁴ MARTONYI János: *Az ötvenéves közigazgatási bíróság*. Városi Szemle, 1947. XXXIII. évfolyam, 188. p.

²⁵ Pl. a népszámlálásról szóló 1869. évi III. tc. 3. §-a, mely a népszámlálási adatközlés elrendelése és végrehajtása tárgyában hozott közigazgatási határozat rendes bíróság előtti alanyi jogsérelemre alapított megtámadását tette lehetővé, hat hónapos keresetindítási határidővel; az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. tc. 15–26. §§ állapítottak meg egyes közigazgatási döntések ellen bírói utat; a választói névjegyzék elleni felszólalások tárgyában a középponti választmány döntésétől számított tíz napon belül a Curiához intézhető fellebbezést adott az 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a, stb.

dás ellátó szerv szervezeti minősége és jogállása, a *második* a közigazgatási per fogalma és jellemzői, a *harmadik* pedig a bírói hatáskör terjedelme (mind tárgyi értelemben, azaz milyen ügyekre terjedjen ki a hatáskör és melyekre ne, illetve, hogy a bíróságot milyen döntési jogkör illesse meg).²⁶ E három kérdés változatlanul fennáll ma is, de *kiegészül* a bíróság általi jogvédelem teljessége és hatékonysága iránti igénnyel.

A *hatásköri probléma* egyik ága a hatáskör-meghatározás módja, vagyis, hogy a bíróság elé vihető ügyeket egyenkénti, taxatív felsorolással vagy elvi (általános) definícióval határozzák-e meg (mely utóbbi megoldással gyakran együtt jár az általános hatáskör alól mégis kivett ügyek ún. negatív taxációval történő meghatározása). A másik ág a hatáskör terjedelme. Ez foglalja magában annak meghatározását, hogy milyen típusú közigazgatási aktusok (határozatok, intézkedések) vihetők bíróság elé, milyenek nem és, hogy ez a közigazgatási aktus vajon csak jogszabályértésre (azaz az objektív, a tárgyi jog megsértésére) alapított alanyi jogsérelem esetén vagy a pusztán érdeksérelem esetén is bírósági felülvizsgálat alá vethető-e. (Ez utóbbi kérdés úgy is feltehető, hogy mekkora a közigazgatási bíróságok által nyújtott védelem köre. Kiterjed-e a diszkrecionális mérlegelés alapján hozott döntésekre is avagy nem.) A harmadik ága e kérdéskörnek az, hogy a *bíróság* milyen jogkörrel rendelkezik az ítékezés terén, azaz *mit tehet* a felülvizsgálata alá vont közigazgatási aktussal. Mindössze megállapítja a törvényesítést (konstatáció), vagy meg is semmisítheti (cassatio) vagy maga hozhat a jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási szerv helyett érdemi döntést (reformatio).²⁷

A szakirodalomban és a tudományos vitákban voltak szorgalmazói mind az angol típusú, a rendes bíróságokhoz utalt és a bíróságokat megváltoztató hatáskörrel felruházó megoldásnak²⁸, mind a közigazgatási szervezetrendszeren belül megszervezett francia típusú bíráskodásnak²⁹, mind a német-osztrák mintát követő különálló közigazgatási bíróságnak³⁰. A létrehozandó közigazgatási bíróság hatáskörébe utalandó közigazgatási döntésfajták és a bíróság döntési mozgástere kérdésében is meglehetősen megosztottak voltak a korabeli „szakférfiúk”.³¹ Nem ennek köszönhető, hogy mind a szervezetet, a

²⁶ TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 17. p.

²⁷ TOLDI: 1988. 64. p., MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, 1932. 31–32. p.; KMETY Károly: *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról*. In: Magyar Jogászegyleti értekezések, Budapest, 1891, 10–12. p.

²⁸ Főképpen CONCHA Győző: *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat*. Klny. a Jogtudományi Közlönyből, (Budapest, 1894), Uő.: „*A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében?*” In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. MTA kiadása. Budapest, 1928. 318–400. p.

²⁹ KUNCZ Ignác: *Közigazgatási bíráskodás*. Jogtudományi Közlöny, 1878. 21. sz.

³⁰ LÁNCZY Gyula: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon*. Klny. a Magyar Igazságügy 1883. januári füzetéből (Budapest: Zilahy, 1883) és A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról, Magyar Jogászegyleti értekezések, 95. sz. X. köt. 6. füzet. Budapest, 1894. GRUBER id mű. 49. p.; KMETY Károly: *A közigazgatási bíróságok 1891*; NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Pesti Nyomda, Budapest, 1894.

³¹ A pozitív taxáció mellett voltak NÉMETHY: 1894, 10–12. p. és KMETY Károly. KMETY ugyanakkor a reformatorius hatáskör biztosítását hangsúlyozta. KMETY 1891: 16. p. A szervezet kérdésében eltérő álláspontra helyezkedő Concha és Lánczy egyetértettek az általános definícióval történő hatáskör-meghatározásban, LÁNCZY 1883: 36. p. IV. d) és e), CONCHA: *A közigazgatási bíráskodás 1881*. 399. p.; Általános hatáskörmeghatározást és megsemmisítő (cassatorius) hatáskört javasolt REICHARD Zsigmond. In: *A közigazgatási bíróságok hatásköre*. (Magyar Jogászegyleti értekezések LXIX. VII. kötet. 8. füzet). Franklin. Budapest, 1891. 8., illetve 12., 13. p. Szerinte a bíróságok egyébként nemcsak a közigazgatási bíráskodáson

hatáskört illetően kialakított tételes jogi megoldás végül a szakirodalomban képviselt valamennyi nézettől eltért.³²

2. A Közigazgatási Bíróság főbb szervezeti és hatásköri jellemzői

Az alapos tudományos előkészítés és hosszas törvényhozási eljárás után az 1896. évi XXVI. törvénnyel létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) a közigazgatási szervezettől és a bírói szervezettől egyaránt *különálló*, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt, melyet a bírósági hierarchia *legfelsőbb* fokán szerveztek meg. Hatáskörébe a törvény által *taxatív*e megállapított *jogvitás* közigazgatási ügyek elbírálása tartozott³³. A Bíróság hatáskörét további törvények bővítették, sőt közigazgatási bírósági hatáskört a kormány rendelete is megállapíthatott. Az eljárást kezdeményező panasz elbírálása során mind *jog-*, mind *ténykérdésekkel* foglalkozhatott, vagyis nem volt kötve a közigazgatási ténymegállapításhoz. Döntése *meritorius*, *illetve reformatorius* (az ügyet végérvényesen érdemben elbíráló) volt, csak kivételes esetben korlátozódott a törvénysértő közigazgatási döntés megsemmisítésére. Az ügy elbírálásakor mind az *alanyi*, mind a *tárgyi jog* megsértése felől ítélezhetett, a közigazgatás jogalkotó tevékenysége felett direkt *normakontrollt* nem gyakorolt, de hatáskörébe a legfelsőbb szintű hatóságok (miniszterek) által hozott intézkedések is beletartoztak. A bíróság előtti eljárást megindító *panasz* a jogsértés miatt eljárás alá vont (megtámadott) határozat vagy intézkedés végrehajtását rendszerint *felfüggesztette*. A közigazgatási bíróság hatásköre kizárta az ugyanazon ügyben igénybe vehető, felsőbb közigazgatási szerv általi orvoslást és annak hivatalbóli (felügyeleti) intézkedését.³⁴ A Bíróság mindig *tanácsban* járt el, ez alapesetben öttagú, kivételes speciális hatáskörök esetén háromtagú volt. Az eljáró tanácsban mindig többségben voltak a bírói képesítésű tagok a közigazgatási személyzetből kiválasztott közigazgatási bírókhoz képest (3/2 és 2/1).

Mint *egyetlen fokú központi bíróságnak* a története egybeforrta a reformjára irányuló erőfeszítések történetével³⁵, a folyamatos próbálkozások ellenére sem az alsó fokon ítélező közigazgatási bíróságok nem jöttek létre, sem hatáskörének elvi alapokon álló, általános felhatalmazáson alapuló meghatározása nem következett be. Ennek ellenére fennállásának ötvenkét éve alatt alkotmányos jelentősége folyamatosan nőtt. Az alkot-

belüli *funkciójuk*, hanem *eljárásuk* miatt is alkalmatlanok a közigazgatási ügy érdemi elintézésére. Kötöttek az eljárási formák, felelősség a felettes hatósággal szemben teljesen hiányzik, csakúgy, mint a megfelelő szervezet.

³² TOLDI: 1988, 43. p.

³³ A hatáskör meghatározás módjában fennálló fent leírt nézetkülönbség (elvi – taxációs) egyébként a századforduló után eltűnni látszott. A pozitív taxáció nagy élharcosa KMETY már 1907-es tankönyvében úgy fogalmaz, hogy az egész közigazgatási jogra kiterjedő jogvédelem csak a hatáskör elvi meghatározásával érhető el (Kézikönyv 1907.: 213. p.). TOMCSÁNYI Móricz szerint a jogállam eszméjének egyedül az elvleges hatáskör-megállapítás felel meg; ha a törvényhozás egyszer elismeri a közigazgatás bírói jogvédelmének szükségességét, akkor utána már lehetetlen válogatni az egyes jogsérelmek között. MAGYARY Zoltán gyakorlati okokból átmenetileg elfogadta a taxációs megoldást, de kijelentette, hogy végül el kell jutni az elvi általánosításhoz. (vö.: MARTONYI 1932., 33. p.)

³⁴ Összefoglaló jelleggel KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Ötödik kiadás, Budapest, 1907. 204–206. p.

³⁵ A reformokat ismerteti: PATYI: 2002. 51–59. p., valamint: MARTONYI János: *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok* (Dolgozatok a közigazgatás reformja köréből. Különnyomat), Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Nyomda, 1940. 143–160. p.

mányos jelentőségét növelő egyik lépés az 1907. évi LX. tc. megalkotása volt, ezzel a törvényhatóságok (helyi önkormányzatok) jogainak védelmében kapott szerepet (az önkormányzatok által benyújtott ügynevezett garanciális panasz alapján a kormány és az egyes minisztériumok rendelkezéseit semmisíthette meg – ha az önkormányzati jogokkal ellentétesnek találta). E törvény indokolása már *valódi alkotmányjogi bíróságként* ismeri el az akkor 11 éve működő m. kir. Közigazgatási Bíróságot³⁶. További alkotmányos jelentőségű hatáskört kapott az *önkormányzatokkal* összefüggésben 1929-ben: a törvényhatósági bizottság (ennek ma a helyi képviselő-testület felelne meg) feloszlatajáról szóló miniszteri rendelet felülvizsgálatának és megsemmisítésének jogkörét. (A helyi képviselő-testületek feloszlataásával összefüggő, véleményező jellegű mai alkotmánybírói hatáskortól eltérően a feloszlataás *törvényessége és megalapozottsága* felett érdemben a Bíróság ítélte). A hatáskörének folyamatos törvényi kiterjesztésében lényeges állomás volt az 1925. évi XXVI. tc., amely a *választások* feletti bírászkodást „teljesen és kizárólag a közigazgatási bíróságra bízta”.

3. A Közigazgatási Bíróság általi alkotmányvédelem kérdése

A Közigazgatási Bíróság *alkotmányvédő* szerepét, a közigazgatáson túlmutató, *közjogi jellegét* több kortárs hangsúlyozta.³⁷ Ezt ez alkotmányvédő szerepét egyrészt „klasszikus” közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg. Önmagában alkotmányos szintű jelentősége volt a közigazgatásban a bírói jogvédelemnek. Maga az intézményesen biztosított bírói jogvédelem a közigazgatásnak a jog alá rendelésében, a joguralom megteremtésében még töredékes hatáskörével együtt is alapvető szerepet játszott. Jellegét és szerepét tekintve tehát „a közigazgatási bírászkodás több mint egyszerű igazságszolgáltatás, mert egyben alkotmánybiztosítéki funkció is.”³⁸

Azonban a Bíróság a *modern értelemben nem működött alkotmánybíróiságként*. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult³⁹.

³⁶ Magyar Törvénytár, 1907. évi törvénycikkek, (jegyzetekkel ellátta: MÁRKUS Dezső), Budapest: Franklin Társulat, 1908, 625. o.

³⁷ PUKY 1937.: 9. p. Itt a Bíróság nevének megváltoztatását is felveti, magyar hagyományainkhoz igazodóan „*Közjogi Szék*” elnevezés illetné meg. (Az elnevezés alapján könnyen asszociálhatunk KOSSUTH Lajos kútaihai alkotmánytervezetére, melyben a volt kormányzó elnök az alkotmánybírói funkciók ellátására „*Alkotmány Ór szék*” elnevezésű bíróságot javasolt felállítani. Ld. KOSSUTH Lajos: *Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására*. In: KOSSUTH Lajos alkotmányterve, Budapest Főváros Levéltára, 1994. 29–30. p.; PUKY Endre: *A Szent Korona Tana és a közigazgatási bírászkodás*. (PUKY Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnvítő teljes ülésén tartott beszéde) Magyar Közigazgatás, LIX. évfolyam, 1941, 3. szám. 16–20. p.; CSORBA: 1945. 14. p.; MÁRTONFFY Károly előadása 1947. 5. p.; EGYED István hozzászólása. In: A Közigazgatási Bíróság reformja. A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások. Jogászegyleti Szemle. 1947. 2. sz. 24. p., MARTONYI János: uo.: 49. p.; SZABÓ József uo.: 58. p.

³⁸ PUKY Endre: 1941. 19. és 20. p. (Kiemelés eredetiben)

³⁹ Az alkotmánybíráskodás mint funkció ilyen meghatározására ld. BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Budapest, 1994. BragyoVA szerint azt a bíróságot nevezhetjük alkotmánybíróiságnak, amelyik a jogi „norma érvényességéről annak jogrendszerbeli megengedettségére alapján dönt” és a „jogrendszer szabályai feljogosítják arra, hogy a meg nem engedett (illegális) normát érvénytelenítse.” Ez a jogrendszerbeli felhatalmazás a „rendes”

Nem hozhatott általános jellegű, valamely jogi norma érvénytelenségét *erga omnes* megállapító döntést. A Közigazgatási Bíróság *normák érvényességének* kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogaival összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak miniszteri rendeletekre nézve, azaz a törvényben szabályozott önkormányzati jogokkal ellentétes (és így törvényt sértő) rendeleteket semmisíthette meg. Ez a hatásköre azonban elsődleges célját és eredményét tekintve nem normakontroll volt, nem normák törvényes megengedettsége felett ítélt, ez az eredménye csak reflexhatásában jelentkezett, mivel a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre. Nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt a törvények felett, sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból.⁴⁰

Az önkormányzati autonómia védelmétől eltérő ügyekben is megillette ugyanakkor egyfajta *korlátozott indirekt normakontroll*. A Bíróság a norma érvényességéről mint *előkérdésről* dönthetett és ha egy rendeletről azt állapította meg, hogy az törvénnyel ellentétes, akkor a rendelet mellőzésével hozta meg a határozatát az ügy érdemében. Ez a normakontroll indirekt volt, mert nem közvetlenül a norma törvényessége (törvényes megengedettsége) volt az eljárásának a tárgya, erre sem a hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt lehetősége. Korlátozottnak két okból tekinthető. Egyrészt azért, mert a Közigazgatási Bíróság csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdés-ként a norma törvényességét. Másrészt határozatának szigorúan vett *inter partes* hatálya⁴¹ miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem volt. Az ügyben törvényt sértőnek talált és ezért nem alkalmazott rendelet tovább élt, további törvényt sértő jogviszonyoknak vetve meg így az alapját. Nem tudta a Bíróság megakadályozni, hogy ugyanazt a rendeletet további jogellenes határozatok meghozatalára használják fel⁴² és tétlenül szemlélje, mint közjogi bíróság azt, hogy a rendeletalkotási felhatalmazást annak kereteit túllépve vagy a felhatalmazó törvénnyel ellentétesen gyakorolja a kormány vagy a miniszter.⁴³ Korlátozottsága ellenére is ki tudta használni a Bíróság ezt az alkotmányos funkcióját.⁴⁴

bíróság szerepétől eltérő szerepet (funkciót) ad az alkotmánybíróságnak, hiszen a rendes törvényszékek a norma érvényességéről nem, csak annak alkalmazhatóságáról dönthetnek.

⁴⁰ Az 1869. évi IV. tc. 19. § második fordulata alapján a bíró „a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti.”

⁴¹ Olyannyira szigorúan *inter partes* jellegű volt a döntés hatálya, hogy az magát a közigazgatási szervet sem kötelezte arra, hogy a később elbírált azonos típusú ügyekben ne kövesse el ugyanazt a jogsértést. Ezt a szabályozást egyenesen a jogrendszer súlyos fogyatékoságának tekintette MARTONYI 1947: 196. p.

⁴² Amint Egyed István megjegyzi, a Bírósághoz „benyújtott panaszok jelentékeny részét a bírósági határozatok iránt még a felső közigazgatási hatóságoknál is tapasztalható teljes közöny okozza” ld. EGYED 1916: 11. p.

⁴³ Vö: pl. MÁRFFY 1947: 357. p. (PUKY Endre évnyitó beszéde 1935-ből)

⁴⁴ MÁRFFY Albin: *Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben*. In: Közigazgatási Bíróság ötven éve. 354. old. (WLASSICS Gyula beszéde)

4. „Kéiertelmezett” alkotmánybírószági hatáskör

Az alkotmányosság és a jogállamiság tényleges érvényesülése érdekében a korlátozott, esetleges és indirekt felülvizsgálati hatáskörét kívánta a Bíróság valódi alkotmánybírószági hatáskörként felhasználni. 1947-ben a közigazgatási bírák teljes ülésén valóságos *alkotmánybírószági hatáskört vindikáltak* maguknak. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait⁴⁵ biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az említett törvényi rendelkezések az irányadóak.⁴⁶ A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, mely az említett jogokkal ellentétben állnak, külön hatályon kívül helyezését nélkül is *hatályát veszítette*, mert a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész államrendezkedés céljául tüzte ki e jogok érvényre juttatását.⁴⁷

A *kifejezett alkotmánybírószági hatáskör* bírói megállapítása, felfedezése nem volt új keletű. Már korábban felvetette a Bíróság elnöke, hogy az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítéltetne a bíróság. Méghozzá mindenre kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében. Javaslatára szerint a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lennének végrehajthatóak.⁴⁸ A Közigazgatási Bíróságtól 1945 után elsőként a nemzetgyűlési választások törvényessége feletti bíráskodás jogkörét vették el, majd szimbolikus válaszként az 1947-es teljesülési megállapodásban előrevetített alapjogi bíráskodás megteremtésének szándékára magát a Bíróságot is feloszlatták 1949-ben.⁴⁹

⁴⁵ „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait” [...] „Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyűlekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonságához, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.”

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

⁴⁶ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. Pénzügy és Közigazgatás, 1947. 96–97. p.

⁴⁷ Uo. 96. p.

⁴⁸ MÁRFFY 1947. 357. és 358. p. (PUKY Endre beszéde az 1935. január hó 7-i teljes ülésén)

⁴⁹ Az 1949. évi II. törvénnyel ötvenkét év után *megszűnt a közigazgatási bíráskodás* is, mert ugyan egyes pénzügyi tárgyú viták elintézésére a pénzügyminiszter által kinevezett tagokból álló, a minisztériumban szervezett döntőbizottság eljárta, de a független bírói védelem nem volt biztosítva. Az ügyekben hozott közigazgatási véghatározat nevének megfelelően végleges és végrehajtható lett. Ld. ZALÁN Kornél: *Búcsú a Közigazgatási Bíróságtól*. Állam és Közigazgatás, 1949, 240. p. A Bíróság megszüntetéséről a szocialista korszakból származó értékelés szerint részben maga tehetett: „[a] közigazgatási bíróság a felszabadulást követően rosszul mérte fel lehetőségeit, ezzel maga is hozzájárult hatásköre szűkítéséhez, majd a szervezet későbbi felszámolásához. Erdemei felemásak, ideáljai idejémtúltak voltak, az 1946: I. tc. őrzőjeként elképzelt alkotmánybírószági aspirációja minden alapot nélkülözött. Megszüntetésével az a bíróság hagyott fel tevékenységével, amely ténylegesen sosem volt képes az állampolgároknak a közigazgatási túlkapasok ellen hatékony jogvédelmet biztosítani.” SIK Ferenc: *A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949*. Jogtudományi Közlöny, 1984/8, 453–458. p.

III. A közigazgatási bíráskodás hiánya és államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogban

A megszüntetett Közigazgatási Bíróság helyére nem lépett semmilyen másik állami szerv. A közigazgatási bíróság megszüntetésével a közigazgatási bíráskodás is megszűnt Magyarországon. Megkezdődött egy olyan korszak, melyet a *közigazgatási (államigazgatási) döntések feletti bírói kontroll csaknem teljes hiánya* jellemezett. Ennek a korszaknak a lezárását jelentette 1989-ben az 50. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés megszületése.

A közigazgatási bíráskodás megszüntetését követően néhány törvény tette csak lehetővé a döntés megtámadását bíróságon, de ezek a szabályok sem nagyon érvényesültek a valóságban. Az 1957-ben elfogadott és hatályba lépett Et. intézményesítette az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását, mint rendkívüli jogorvoslati formát, de a határozatok rendkívül szűk körében tette csak lehetővé. A Pp. módosításakor, 1973. január 1-gyel az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályai a Pp XX. Fejezetében kerültek kodifikálásra, inkorporálva azokat a polgári eljárás szabályai közé. (1972. évi 26. tvr.). Az Et. átfogó módosítása (az Áe., az 1981. évi I. tv.) módosította a bíróság előtti megtámadás szabályait is és a Pp. említett fejezetének címében is az államigazgatási határozatok „bíróság előtti megtámadása” helyébe 1982. január 1-gyel azok „bírósági felülvizsgálata” lépett. (1981. évi 25. tvr.). Ekkor született meg az a megoldás, mely szerint a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét az Áe. felhatalmazása alapján kiadott MT rendelet [a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet, vagyis közigazgatási jogszabály] tartalmazta.

Ez alatt a 32 év alatt az *Alkotmány nem említette* meg a közigazgatási bíráskodás „helyébe lépő” bíróság előtti megtámadás vagy bírósági felülvizsgálat intézményét. A teljes korszakban a rendes bírósági szervezettől el nem különült bíróságok (előbb a megyeszékhely szerinti járásbíróóságok, majd a megyeszékhely szerinti helyi bíróságok, egyes pertípusokban kijelölt bíróságok vagy a fővárosi bíróság) jártak el a perekben első fokon. A Magyarországon alkalmazott bírósági felülvizsgálat egy nagyjában-egészében egységes szocialista modellhez igazodott, melynek egységes ideológiai megalapozását nyújtotta a marxizmus-leninizmus két klasszikusa.⁵⁰ Éppen ezért „a szocialista állam- és jogtudományban a bírói felülvizsgálat létjogosultságának kérdése nem képezi és nem is képezte vita tárgyát. Vita legfeljebb arról folyt, hogy mikor és milyen mértékben adottak a társadalmi előfeltételek a bírói út bevezetéséhez, illetőleg kiterjesztéséhez; továbbá, hogy a bírósági felülvizsgálatot a rendes bíróságokra kell-e bízni vagy indokolt ebből a célból speciális közigazgatási bíróságok létrehozása”.⁵¹

A *szocialista államban* az államigazgatási szervek tevékenységében a törvényesség megtartásának és a jogos érdekek védelmének biztosítékait elsősorban és alapvetően az

⁵⁰ Friedrich ENGELS: *Levél Bebelhez*. In: Karl MARX és Friedrich ENGELS összes művei. Budapest, Kosuth Könyvkiadó, 1969. 19. kötet. 1875–1883. 4. p. A közigazgatás bírói kontrolljának elvi alapjait a szocialista államban Lenin vetette meg a „kettős” alárendeltségről és a törvényességről szóló munkájában, de egészen az ötvenes évekig azt az uralkodó nézetet tükrözte a bírósági felülvizsgálat valódi helyzete, mely szerint a közigazgatási bíráskodás tisztán burzsoá intézmény, így szocialista viszonyok között nincs helye. Ismerte-ti: RÁCZ Attila: *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990. 172–173. p.

⁵¹ KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében*. Jogtudományi Közlöny, 1981/8, 653. p.

államigazgatási szervek rendszerén belül építették ki és fejlesztették, mert az államigazgatási tevékenységben a szükséges hatékonyságot, a törvényességet, különösen pedig a jogos érdek védelmét az államigazgatási szervek rendszerén kívül működő rendes bíróság révén a tevékenység arányai, sokrétűsége és sajátosságai folytán nem lehet kielégítően biztosítani. Így a magyar szocialista államban az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele a törvényesség megtartásának *csupán egyik eszköze* volt.⁵² A bírói felülvizsgálatra főszabályként az államigazgatási jogorvoslati eszközök kimerítése után, tehát *ex post*, az esetleg fennmaradó jogsérelem orvoslására kerülhetett sor. A „rendes bírói felülvizsgálat sem nem pótolja, sem nem helyettesíti az államigazgatási szervek kötelezettségét és feladatát a törvényesség biztosításában.”⁵³ A bíróságok mind peres, mind nemperes eljárásokban⁵⁴ döntöttek közigazgatási határozatok törvényessége felett, egyes esetekben a határozatok felülvizsgálata helyett annak felülbírálatát végezték.⁵⁵

Az Alkotmányban való szabályozást meglehetősen korán felvetették,⁵⁶ eredmény nélkül. Ez a hiány nemcsak a (nyugat-európai) jogállami alkotmányokhoz képest volt feltűnő. A szocialista országokban ugyanis az 1970-es években egymás után jelentek meg a bírói út biztosításának elvét rögzítő alkotmányos rendelkezések, köztük a *Szovjetunió 1977-es alkotmányának* 58. §-a, mely lehetővé tette, hogy az állampolgár bírói védelemmel élhessen a törvényt sértő, hatáskört túllépő, jogot sértő közigazgatási cselekménnyel szemben.⁵⁷ A bírói felülvizsgálatot szabályozó külön törvényt 1987-ben alkották meg.⁵⁸

Egyértelmű kimunkálást nyert az akkori jogtudományban, hogy a bírósági felülvizsgálat alapvetően *a szubjektív jogvédelmet* vagyis a döntéssel érintett személy jogainak a védelmét kell, hogy biztosítsa. Mivel a szocialista alkotmány és alkotmányjog (államjog) az államhatalmak megosztását elvette (az államhatalom egységének elvén nyugodott) sem ez, sem pedig a jogállamiság nem szolgálhatott az intézmény tudományos megalapozásául.⁵⁹ A bírósági felülvizsgálat elméleti és ideológiai alapját és

⁵² RÁCZ Attila szerint a közigazgatásban előforduló törvényt sértések kiküszöbölésének garanciáit mindegyiknél a közigazgatásban kell megteremteni, egyrészt azért, mert a törvényesség követelménye magában foglalja a törvényt sértés kijavításának kötelezettségét, másrészt olcsóbb és gyorsabb. RÁCZ: 1990. 169. p.

⁵³ *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Szerk.: FONYÓ Gyula, Budapest, 1976. 363–364. p., valamint ld.: TOLDI: 1988. 82. p.

⁵⁴ NÉVAI László: *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Budapest, 1987, 105–106. p., továbbá: KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái*. Állam és Igazgatás, 1968/3.

⁵⁵ KILÉNYI: 1981. 664. p., SALAMONNÉ Solymosi Ibolya: *Az államigazgatási határozatok bírósági felülbírálatára*. Magyar Jog 1983/8. 701–710. p., NIGRINY Elemér: *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése*. Jogtudományi Közlöny, 1985/2. 49–57. p. 53. p.

⁵⁶ SZAMEL: 1957. 185. és 211. p.

⁵⁷ A szovjet alkotmány szövegéből egyértelmű, hogy az a közhatalmat gyakorló tisztségviselők és nem a szervek elleni keresetindítás jogáról rendelkezett: „A tisztségviselők a törvényt sértő, hatáskörtüket túllépő, s az állampolgárok jogait csorbító cselekedeteik miatt a törvény által előírt módon beperelhetők a bíróságnál” – 58. cikkely második mondata. Ehhez járult még a tisztségviselők kárfelelősségét rögzítő 58. cikkely harmadik mondat: „A SZSZKSZ állampolgárainak joguk van megtéríttetni azt a kárt, melyet állami, társadalmi szervezetek, valamint szolgálati teendőiket végző tisztségviselők okoztak törvénytelen cselekedeteikkel.” A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye). Szikra Lapnyomda. Budapest, 1977. 22–23. p.

⁵⁸ TRÓCSÁNYI: 1992. 32. p., RÁCZ: *A törvényesség*, 1990. 176. p.

⁵⁹ SZAMEL: 1957. 191–193. p., továbbá: SZATMÁRI Lajos: *Az államigazgatás és a bíráskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései*. Állam és Igazgatás, 1968. 1073. p.

indokoltságát a törvényesség elve, illetve annak a közigazgatási eljárásban való érvényesülése jelentette.⁶⁰ Az ideológiai és tudományos alapoktól függetlenül az intézmény nem játszott tényleges szerepet a törvényesség biztosításában, mert a meghozott döntések döntő többsége esetén nem volt lehetőség a bírósági út igénybe vételére, perek száma rendkívül alacsony maradt.⁶¹ Az időszak végéig (pontosabban egészen a mai napig) megmaradt a ragaszkodás az egységes és nem osztható igazságszolgáltatás iránt.⁶²

IV. Közigazgatási bíráskodás vagy bírósági felülvizsgálat?

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

„A közigazgatási bíráskodás a közigazgatási hatóságok eljárásának bírói eljárás útján való ellenőrzése” (1903)⁶³;

„A közigazgatási bíráskodás az államnak azon funkciója, melynek hivatása a közigazgatási intézkedések jogszerűségét a bírói módszer segítségével biztosítani, illetve a közigazgatási hatóságok jogellenes tényei által okozható sérelmeket közjogi per útján orvosolni.” (1908)⁶⁴

⁶⁰ „az államigazgatási szervek közvetlen jogi hatás kiváltására irányuló tevékenységének alapja a törvény és a törvényen alapuló jogszabály, valamint az is, hogy a jogszabályok – a törvényesség – megtartása alapvető társadalmi igény. [...] Az államigazgatási szervek tevékenységének jogi meghatározása és egyben a törvényesség igénye lényeges eleme a szocialista demokráciának.” TOLDI: 1988. 81. p.

⁶¹ Szamel szerint az 1957 utáni jogszabályok a bírói utat egyes adó- és lakásügyek mellett csak olyan ügyekben engedték meg, melyekben „a dolog természeténél fogva államigazgatási ügyforgalom nincsen vagy pedig a hatóság jogsértő döntése ritkaságszámba megy.” SZAMEL: *Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése* II. r. Állam és Igazgatás, 1978/4, 299 – 306, 305. p. Nem sokat változott a helyzet az Áe.-novella után sem. A törvény felhatalmazásán nyugvó, az AB által később 1990-ben megsemmisített MT rendelet – mely önmagában véve megdöbbentette a szakembereket azzal, hogy a törvény államigazgatási szerv kezébe tette le a bíróság előtt megtámadható államigazgatási ügyek felsorolásának jogát. (Kilényi Géza egyenesen „Waterloo-hangulatról” beszélt az Áe. novella és az MT rendelet hatályba lépése közötti időben, ld. KILÉNYI 1981. 667. p.) – néhány vonatkozásban bővítette ugyan a bíróság előtti felülvizsgálat lehetőségét. A hatáskörbővítés azonban szinte észlelhetetlen ügyszaporulatot idézett elő a bíróságokon. NIGRINY: 1985/2. 52. p. Névai megállapítása szerint éves átlagban a perek 1–2 %-a volt ilyen per. Ld. NÉVAI 1987. 106. p.

⁶² KILÉNYI Géza: *Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás*. In: ÁDÁM Antal – KISS László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, 1991. 125–139., 134. p. A közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos tudományos vélemények ugyanakkor egyértelművé tették, hogy „az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a rendes bíróságok hatásköréből [való] kiemelése nem sérti az igazságszolgáltatás egységének szocialista elvét, így [...] nem ütközik ideológiai akadályba.” In: *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei* (1981. január 1. – 1985. december 31.) Kiadja: a Főirány Programirodája, Budapest, 1986, 100. p.

⁶³ Királyi közigazgatási bíróság, in: *Magyar Jogi Lexikon* (Budapest: Pallas) 1903, 823. p. A szócikk szerzője: REICHARD Zsigmond.

⁶⁴ BOÉR Elek: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Kolozsvár: Stief Jenő és tsa kiadó. 1908, 124.

„[A] közigazgatási bíráskodás [...] lényege a modern jogállam fogalmának, s abból áll, hogy a közigazgatási szervek működése a jogszerűség szempontjából független bírói ellenőrzés alatt áll s nevezetesen, hogy a nyilvánjogi [közjogi] alanyi jogoknak a közigazgatási intézkedések által okozott sérelmeit független bíróság peres eljárás útján orvosolja.” (1926)⁶⁵

„A közigazgatási bíráskodás meghatározója azonban nem a tárgy, hanem a sajátos szervezet, a rendes bíróságokétól elkülönítve létrehozott közigazgatási bíróság. [...] A közigazgatási bíráskodás és a hibás államigazgatási aktusok rendes bíróság által történő orvoslása az érdekelt kérelmére – nem azonos fogalmak. [...] az államhatalom egységének elvét megtestesítő szocialista államban a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságnak nincs létjogosultsága” (1957)⁶⁶

„A közigazgatás bírói felülvizsgálata [...] materiális értelemben a közigazgatási bíráskodást jelenti [...]. A szó valódi értelmében vett közigazgatási bíráskodásról csak akkor beszélhetünk, ha elvileg a közigazgatás *egészére* kiterjed a bírói felülvizsgálat joga.” (1989)⁶⁷

Az idézett meghatározások a közigazgatási bíráskodást *funkcionális kérdésként*⁶⁸ kezelik, illetve annak tartalmi, materiális oldalával foglalkoznak. Miközben tény, hogy az európai államok döntő többsége a bírósági szervezet valamelyik fokán a rendes bíróságoktól különálló „közigazgatási” bíróságokat szervezett⁶⁹, közigazgatási bíráskodásról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási döntések körének egészére kiterjed a bíróság hatásköre. Ebben a teljességi értelemben véve az Alk. 50. § (2) bekezdése valóban többet kívánt bevezetni, mint a határozatok bírósági felülvizsgálata, a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megteremtése mint cél valóban igazolható az 50. § (2) bekezdésének általános jellegű megfogalmazásával.

⁶⁵ TOMCSÁNYI MÓRICZ: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Szerzői kiadás. Budapest, 1926, 190. p.

⁶⁶ SZAMEL: 1957. 201–202. p.

⁶⁷ TAKÁCS: *Az alkotmányosság és a törvényesség*. 1989. 453. p. (eredeti kiemelés).

⁶⁸ A közigazgatási bíráskodás „egy olyan funkció, melyet független végrehajtó szervek, ezek a bíróságok, közigazgatási ügyekkel összefüggésben, pontosabban közigazgatási aktusok felülvizsgálata céljából gyakorolnak.” ADOLF MERKL: *Verwaltungsrecht*, 375. p. Idézi: FRIEDRICH KOJA: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. kiadás, Wien, Manzschke, 1996, 832. p., hozzátéve, hogy a közigazgatási bíráskodás ugyanúgy, mint a bíráskodás tulajdonképpen a törvényeknek független állami szervek útján történő végrehajtását jelenti, és ebben az értelemben az igazságszolgáltatás és nem a közigazgatás részét képezi.

⁶⁹ Darák szerint tendenciaként figyelhető meg Európában a közigazgatási bíróságok önállósulása és egyértelműen kisebbségben vannak azok az országok, ahol egyetlen szinten sem található önálló közigazgatási bíróság. DARÁK PÉTER: *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja* (PhD értekezés). Kézirat, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, 2007, 174–175. p.

ANDRÁS PATYI

CONSTITUTIONAL FOUNDATION OF JUDICIAL REVIEW OF
ADMINISTRATION: ORIGINS AND MEANING

(Summary)

The Section 50(2) of the Hungarian Constitution provides for the judicial control of the administrative decisions. It does not specify the exact meaning of either the expression "administrative" or "decision". The concrete effect of the control (nullifying or amending) can also be the subject of constitutional and academic interpretation.

This article highlights the possible original meaning (and scope) of the provision with the analysis of the 1988 and 1989 draft-constitutions. Historical aspects and academic interpretation are also dealt with, ending in the conclusion that the constitutional reform of 1989 had (and also missed) the chance to enact a stronger and most expressive judicial function concerning the judicial review of administrative actions.

The essential meaning of the judicial control covers a review on the merits. The article emphasises, that the constitutional requirement of the review on the merits could be better fulfilled with the establishment of a separate Administrative Court.