

PATYI ANDRÁS:

Közigazgatási bíráskodásunk modelljei (múlt, jelen, jövő)

Doktori (PhD) értekezés

PTE Egyetemi Könyvtár



P000929742

Budapest, 2001

t. mell.

Tartalom

Előszó	1.
Első Rész. A magyar közigazgatási bíraskodás történeti modellje	3.
I. Bevezetés	3.
II.A hegyoldalról	5.
III. A közigazgatási bíraskodás szükségessége és az egyetlen fokú külön bíróság kérdése	6.
1. A tudományos megítélés kezdetei	6.
2. A szervezet kérdései	8.
3. Concha és Gruber	10.
4. A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrejötte	12.
5. Concha és Lánczy	13.
6. A m. kir. Közigazgatási Bíróság „születése”	21.
IV. A bírósági hatáskör avagy a közigazgatási bíraskodás terjedelme a történeti modellben	23.
1. A hatásköri kérdés összetettsége	23.
2. A Bíróság hatáskörének főbb szabályai	25.
3. A hatáskör és a jogvédelem tudományos megítélése	27.
V. A közigazgatási bíróság eljárása, azaz a közigazgatási működés törvényessége feletti per	36.
1. A bíróság eljárásának alapjellemzői	36.
2. A panasz benyújtása és annak visszautasítása	39.
3. Az ítélet hatása	41.
VI. A folyamatos reformjavaslatok bírósága	43.
1. Alsóbíróságok vagy szervezeti reform?	43.
2. A hatáskör elégtelensége	49.
VII. „A Közigazgatási Bíróság mint alkotmányvédő bíróság”. Alkony	52.
1. Az alkotmánybírósági és alkotmánybiztosítéki funkció kérdése	53.
2. Alkotmányjogi hatáskörök	55.
3. A Bíróság megszüntetése	57.
VIII. A jobb és a balkéz. A történeti modell, mint a reform egyik lehetséges útja?	61.
1. A jobb kézzel rakott téglák	62.
2. A modell korlátozott érvényesülése	63.

Második Rész. A rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás angol modelljének alapvető vonásai	66.
I. Bevezetés	66.
II. A tribunálok szerepe az angol közigazgatási bíráskodásban	70.
III. A bírói felülvizsgálat iránti eljárás.	75.
IV. Az angol bírói felülvizsgálat terjedelme	78.
V. Az angol közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai (a történeti magyarázat)	81.
VI. Alkotmányos alapelvek	91.
Harmadik Rész. A közigazgatási (államigazgatási) határozatok bírói felülvizsgálata a szocialista jog időszakában	94.
I. Periódusok	94.
II. A szocialista modell	95.
III. A magyar megoldás alapjai	100.
IV. Formagazdagság, tartalmi üresség	105.
V. Jogorvoslati jelleg	110.
VI. Hatókör és korlátok	113.
Negyedik Rész. Közigazgatási bíráskodásunk mai modelljének alapjai	119.
I. Helye a közigazgatási bíráskodási rendszerek között	119.
II. Századvégi tendenciák a Nyugat európai államok közigazgatási bíráskodási rendszereiben	121.
III. A közigazgatási bíráskodás helye az alkotmányjogi alapelvek és rendelkezések között	124.
IV. Az Alkotmány szabályai	126.
V. A „határozat”	128.

VI. A jogorvoslati jelleg (a jogorvoslathoz való jog szerepe)	132.
VII. „Zürzavar” a 70/K. § körül	138.
VIII. A hatalmi ágak rendszerében	143.
IX. A bírói úthoz való jog alapkategóriává válása	147.
X. Végeredmény	152.
XI. Kritika	153.
XII. Az intézmény törvényekben való szabályozottsága, a bírósági szervezeti törvény	154.
XIII. Az Áe. szabályainak szerepe	158.
XIV. A Pp. és az Ötv. szerepe	160.
XV. A bírósági felülvizsgálatot végző szerv	162.

Ötödik Rész. A bírói felülvizsgálat hatályos modelljének részletes hatásköri szabályai

I. Bírósági hatáskör hatósági államigazgatási ügyekben	171.
II. Határozott állásfoglalás a rendészeti jogorvoslatok körében	176.
III. Hatáskör helyi önkormányzati ügyekben	180.
IV. Az önkormányzat hatósági ügyek bírósági felülvizsgálat szempontjából fontosabb jellemzői és azok problémái	181.
1. Az önkormányzati hatósági ügy fogalma	181.
2. Az önkormányzati hatósági ügy mint az Áe. szempontjából speciális ügy	183.
3. Van-e eltérés a felülvizsgálatot végző szervben?	184.
4. Önkormányzati mérlegelés	186.
5. Az önkormányzati hatósági ügyek köre	189.
6. Vegyes ügyek de lege lata	194.
7. A bírósági felülvizsgálatot korlátozó szabályozási szerkezet	196.
V. Az önkormányzat hatósági ügyeken kívül hozott döntéseinek bírósági felülvizsgálata	199.
VI. A bírósági felülvizsgálat más törvényben rögzített hatáskörei	203.
VII. Törvényességi felügyelet vagy bírói felülvizsgálat (kamarák)	205.
VIII. A közszerződések megítélése	213.

IX. A közigazgatási döntések jogi kötöttsége és a bírói felülvizsgálat	218.
1. Alapfogalmak	219.
2. A joghoz kötöttség fokozatai	220.
3. Érdemi mérlegelés	222.
4. Bizonyítási mérlegelés és kényszerű mérlegelés	224.
5. A méltányosság	226.
6. A mérlegelés a bírósági gyakorlatban	228.
7. A jogi kötöttség, mint általános joghoz kötöttség és az alkotmányos jogok	229.
X. A közigazgatási per problémái	232.
1. A jogviszony-szerkezet	233.
2. A közigazgatási per célja	236.
3. Teendők a perrend szabályozása körül	240.
 Hatodik Rész. Következtetések és javaslatok de lege ferenda	 241.
 I. A minimálprogram	 243.
1. A szervezet	243.
2. A hatáskör	244.
3. Eljárás	246.
II. Maximum program	246.

Felhasznált irodalom	i-xvii.

Mottó: „A közigazgatási bíráskodásnak az első számú rendeltetése az, hogy legyen.”

-SZAMEL Lajos-

Előszó

1./ A közigazgatási bíráskodásról írni nem egyszerű dolog. Sem eszmei, elméleti alapjai, sem a ténylegesen érvényesülő rendszerek szabályai nem egyszerűek. Nem teszi ezt sokkal könnyebbé, ha csak egy meghatározott jogrendszer, nevezetesen a magyar jogrendszer szabályairól van szó. A közigazgatás bírói ellenőrzése ma már különösebb alkotmány- vagy államelméleti indokolást nem igényel, mivel a hatályos Alkotmányunk rendelkezik róla, intézményesíti. (Más kérdés lenne annak vizsgálata, hogy mennyiben *kell* Alkotmányunknak így rendelkezni, ha - mint leszögezi - alkotmányos jogállam alkotmánya kíván lenni.) Az intézményesítésen túl már nehezebb elhelyezni a bírói ellenőrzést egy adott alkotmányos rendszer szabályai között. Érdemes megvizsgálni, hogy a magyar alkotmányos rendszer jól (helyesen) helyezte-e el a közigazgatási bíráskodást. Mivel olyasvalamiről van szó, melyet a szovjet típusú államrendszer előtt országunk joga hosszú időn át ismert, bizonyára nem érdemtelen ezeket a közvetett történeti előzményeket áttekinteni. Ma hatályos jogunk egy „alkotmányos forradalom” nyomán, a legalitás elvét mindvégig szem előtt tartva a korábbi, úgynevezett szocialista jognak a rendszerváltoztatáskor megkezdett, fokról fokra történő átalakításával jött, jön létre. Nem lehet kivétel ez alól a közigazgatás bírósági ellenőrzése sem. Ha pedig nem kivétel, akkor ezeknek a közvetlen történeti előzményeknek is komoly haszna lehet a ma hatályos rendszer meg- vagy felismerésében.

2./ A legtöbb tudományos munka tárgyának bemutatásakor, még akkor is, ha nem kifejezetten összehasonlító jogi dolgozatról van szó, át szokta tekinteni a hazánknak (is) példát mutató fejlett nyugat-európai jogrendszerek szabályait, az ott érvényesülő nézeteket. A közigazgatási bíráskodást illetően egy meghatározott (a magyar) jogrendszer szabályaira koncentrált dolgozat esetén ilyen „áttekintés” egészen egyszerűen nem lehetséges. Az ismeretanyag szerteágazó és összetett voltánál fogva az áttekintés vagy sekélyes vagy túlzott terjedelmű lenne. Így – a hazai tudomány eredményeire támaszkodva – ezt a szisztematikus áttekintést elkerüli e dolgozat. Egy másik konkrét jogrendszer ide vonatkozó szabályai viszont mégis alaposabb vizsgálatot nyernek, s ez pedig az angol. Ennek indokát elsősorban a külön

közigazgatási bíróságok eltérő szempontú megítélésének szükségessége adja. A közigazgatási bíráskodás természeténél fogva kapcsolódik az államhatalmak konkrét alkotmányos rendszeren belüli megosztásához, illetve az államhatalmak megosztásának elvéhez. Ennek az eszmének kétségtelenül nagy hatása volt az európai államfejlődésre, főként abban a formájában, ahogyan azt Montesquieu éppen az ő korabeli angol alkotmány példáján kidolgozta. Az államhatalmak elválasztása alatt elsősorban nem azoknak merev, egymástól való dogmatikus elszigetelését érti a modern államtudomány, hanem éppen a hatalomkoncentráció veszélyének kiküszöbölésére szolgáló elvrendszert. Az elv dogmatikus, illetve meghamisított értelmezése pont az ellenkező célra, azaz a hatalomkoncentráció, a hatalom ellenőrizetlen működése céljára tette azt alkalmassá annak hangoztatásával, hogy a közigazgatás (végrehajtó hatalom) nemcsak a törvényhozás, hanem a bírói hatalom beavatkozásaitól is el legyen választva. Ezáltal tehát a közigazgatás aktusai nem kerülhetnek a bírói ellenőrzés alá, mert az a hatalmak elválasztásának ilyen értelmezésű elvét sértené. Részben ennek az értelmezésnek az eredményeként „a közigazgatási bíráskodást ma is a legtöbb európai államban hátsó ajtókon, komplikált, külön szervek formájában kell becsempészni, mert a közigazgatás egyszerű bírói ellenőrzése” a dogmává silányult hatalommegosztási elvbe ütközik.¹ Nem azért érdekes mindez, mert újra rá lehetne mutatni, hogy Montesquieu mennyiben és hogyan értette félre az angol alkotmányt. Azért érdekes ennek előhozása, mert az angol jogrendszer évszázadok óta ismeri a közigazgatási működés bírói ellenőrzésének jellegzetesen nem törvényi, hanem „szokásjogi” formáit. A maga sajátos fejlesztési menetében azokat csiszolgatta is, míg végül a XX. század végén eljutott a bírói felülvizsgálat egységes törvényben való szabályozásáig. Sőt, eljutott oda, hogy megértette a közjogi, közigazgatási ügyekben való bíráskodás különleges és sajátos jogrendszerbeli szerepét és szerves jogfejlődés eredményeként létrehozta a *külön közigazgatási bíróságát*. Felmutatva ezzel nekünk azt, hogy a külön közigazgatási bíráskodás nemcsak, mint a közigazgatás túlhatalmának, a végrehajtó hatalom egyfajta kiváltságának, a hatalommegosztási elv elferdítésének az eredménye létezhet, hanem annak indokoltsága és helye van a hatalommegosztást helyesen és jól alkalmazó alkotmányos rendszerekben is. Az, ha a magyar jogrendszer is a külön közigazgatási bíróság megszervezése mellett tenné le a voksát, nemcsak a – szintén számtalan történeti jellemzővel terhelt – nyugat-európai jogrendszerekhez való egyszerű újra csatlakozás lenne, hanem az angol példához hasonló megértése az intézmény rendeltetésének.

¹ BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Uő: Válogatott tanulmányok II. kötet, 1945-1949, Magvető Kiadó, Budapest, 385. old.

Első Rész

A magyar közigazgatási bírászkodás történeti modellje

I.

Bevezetés

1./ „Történeti modell” alatt a magyar közigazgatási bírászkodás 1897 – 1949 közötti időszakát, azaz a (magyar királyi) Közigazgatási Bíróság fennállását és működését értjük. Ezen időszak, mint közvetett történeti előzmény megvizsgálására (visszaemlékezésre) nem a Közigazgatási Bírósággal kapcsolatos valamely évforduló szolgált alapot, hanem éppen a mai közigazgatási bírászkodás helyzete. 1990-ben az Alkotmánybíróság kiemelkedően fontos határozatot hozott az Alkotmány 50. § (2) bekezdésére alapozva. Ezzel a közigazgatási határozatok törvényességének bíróság általi ellenőrzését valóban széles körben biztosította. Az alkotmánybírósági határozatban kimondott mulasztásos alkotmányértés felszámolása érdekében, de nem az ott írt határidőn belül alkotta meg az Országgyűlés a *közigazgatási bírászkodás kiterjesztéséről* szóló törvényt, éppen *tíz éve*². A törvény bevezető rendelkezése az e törvénnyel szabályozott rendszert ideiglenesnek tekintette: az „Országgyűlés a közigazgatási bírászkodás teljes körű megteremtéséig – az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének végrehajtására – a következő törvényt alkotja”. Ezt a jogszabályt a jogalkotók átmeneti időre szánták, az átfogó szabályozást későbbre halasztották.

Tehát tíz éve *ex lege* átmeneti, várakozó állapotban van közigazgatási bírászkodásunk. Időközben ugyan több változást is megélt már, de a végleges, teljes körű rendezésre még mindig várnunk kell. Az alábbiakban mindössze adalékokkal szolgálunk a több mint ötven éven át létező külön közigazgatási bíróságunkról. Némiképpen azért is, hogy rendelkezésére álljon egy viszonylag friss áttekintés az egykori szabályozásról és annak elméleti háttéréről a közigazgatási bírászkodás esetleges „teljes körű megteremtésekor”.

2./ E dolgozat annyiban érdemli meg a viszonylagos frissesség jelzőjét, amennyiben tudjuk, hogy kifejezetten a Közigazgatási Bíróság működésével, az általa képviselt rendszerrel foglalkozó részletes tanulmány utoljára 1992-ben jelent meg.³ Egyébként is egy kezünkön meg tudnánk számlálni a Közigazgatási Bíróság megszüntetése (1949) utáni és a közigazgatási bírászkodás kiterjesztése előtti (1991) időszakban, e bíróság működéséről készült

² A közigazgatási határozatok felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. tv.

³ TAKÁCS Imre: Fejezetek a közigazgatási bírászkodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei. Magyar Közigazgatás 1992/4. 207-216. old.

tanulmányokat. A Bíróság megszüntetése után huszonhárom évvel (1972-ben) jelent meg először kifejezetten erről szóló írás.⁴ A közigazgatási bíráskodás kiterjesztését szolgáló tanulmányok sorában Sik Ferenc tanulmányai⁵ említendőek még érintőlegesen (nem a bíróság működésével foglalkoztak főként), illetve a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodájának a közigazgatási bíráskodásról szóló tanulmánykötetében Balogh Zsolt írása.⁶ Ugyanakkor a Közigazgatási Bíróság (és közvetlen elődje: a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság) *létrejöttét*, a közigazgatási bíráskodás kezdeteit magas szintű, részletes és korabeli *forrásokon* nyugvó jogtörténeti tanulmányok tárgyalják.⁷ Igaz, ezen sok szempontból újat hozó tanulmányokra is a Bíróság felállításának százéves évfordulójáig (1997) kellett várnunk.

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság létrejöttét két évtizedes és igen termékeny jogtudományos vita előzte meg, illetve kísérte, a Bíróság ötvenéves fennállása alatt terjedelmes joggyakorlatot alakított ki⁸, így valóban megfelelőnek tartjuk, ha a mostani keretek között csak „*áttekintést*” nyújtunk e modellről. Melynek során nyilván lesznek olyan, általunk kihagyott vagy csak futólag említett részek, melyeket mások bővebben ismertettek volna.

⁴ MARTONYI János: A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867 – 1949) Acta Jur. et Pol. Tom. XX. Fasc. 2. Szeged, 1972. E tanulmány azonban legalább felerészben azonos a szerzőtől a Városi Szemle 1947. évi XXXIII. évfolyama 187-201. oldalán megjelent tanulmányával. (Az ötvenéves Közigazgatási Bíróság)

⁵ SÍK Ferenc: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó vélemények. In: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Tanulmánykötet. Szerk.: NIGRINY Elemér. Budapest, 1984. IM Bv Házinyomda [soksz.] 294 p.; Ugyanő: A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945-1949. Jogtudományi Közlöny. 1984/8. sz. 453 – 458. old.

⁶ BALOGH Zsolt: A magyar közigazgatási bíráskodás múltjából adódó tapasztalatok. In: BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir: A közigazgatási bíráskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján) Budapest, 1988. MTA Államtudományi Kutatások programirodája. Ide vonható még: HORVÁTH János: Helyes volt-e a közigazgatási bíráskodás megszüntetése? (Avagy az államig. jogalkalmazás perspektívái) In: Jogász Szövetségi értekezések, 1988. I. kötet, Budapest. 111-130. old. Ez utóbbi tanulmányról megjegyezzük, hogy a történeti résszel foglalkozó bevezetés mindössze a témákat veti fel, recenziószerűen. Ugyanezen szerzőtől „Milyen körben és hogyan valósítsuk meg az államigazgatási határozatok bírósági kontrollját?” címmel a Magyar jog 1988/10. számában (863-872. old.) megjelent írás is tartalmaz kurta történeti áttekintést.

⁷ STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. Jogtudományi Közlöny 1997/3. 117-125. old.; 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. old. STIPTA István: Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In: Emlékkönyv Szabó Andrásnak. 1998. 353-362. old.

⁸ A Bíróság létrejöttét és működését több mint száz tudományos igényű és megszámlálhatatlan publicisztikai munka kísérte, természetesen változó színvonallal. 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.

II.

A hegyoldalról

Milyen is volt ez a közigazgatási bíróság? Ha a közigazgatási bíróságokat egyik vagy másik nagy rendszerbe besoroló jellegzetességeket tekintjük, röviden így jellemezhetjük régi Közigazgatási Bíróságunkat: Olyan, a bírósági hierarchia *legfelsőbb* fokán megszervezett, a közigazgatási szervezettől és a bírói szervezettől egyaránt *különálló*, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt, melynek a hatáskörébe a törvény által *taxatív*e megállapított *jogvitás* közigazgatási ügyek elbírálása tartozott. Az elbírálás során mind *jog*-, mind *ténykérdésekkel* foglalkozva, *meritorius*, illetve *reformatorius* (az ügyet végérvényesen érdemben elbíráló), kivételes esetben csak *cassatorius* hatáskört gyakorolt. 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 jogsértőnek állított 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.⁹

Közigazgatási Bíróságunk épülete a folyamatos hatáskör-bővítések mellett is *torzó* maradt, a rendszer története szinte azonos volt a reformjára irányuló erőfeszítések történetével, a folyamatos próbálkozások ellenére sem az alsó fokon ítélező közigazgatási bíróságok nem jöttek létre, sem hatáskörének elvi alapokon álló meghatározása nem következett be.

Mégis, 1947-ben a Bíróság fennállásának ötvenedik évfordulóján a Bíróság akkori elnöke szemléletes hasonlatával így jellemezte a bíróság működésének fél évszázadát: „úgy érzem, mintha egy hegyoldalról nézném mindazt, ami ötven év alatt történt”¹⁰. Alul, a „horizont legalján” vannak a szerény kezdetek, ahonnan a bíróság útja egyre feljebb vezetett, hogy – Csorba János akkori szavai szerint – „mint alkotmányjogi bíróság elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett”.¹¹ Ennek az emelkedésnek egyik állomása az 1907. évi LX. tc. megalkotása, mely a törvényhatóságok jogainak védelme érdekében terjesztette ki a bíróság hatáskörét, s amelynek indokolása már valódi alkotmányjogi bíróságként ismeri el az akkor 11 éve működő m. kir. Közigazgatási Bíróságot. A Bíróság

⁹ KMETY Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Ötödik kiadás, Budapest, 1907. 204-206. old.

¹⁰ CSORBA János: A hegyoldalról, in: Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897 – 1947), Budapest, [1947] Magyar Közig. Bíróság. 3. old.

¹¹ Uo.

hatáskörének folyamatos törvényi kiterjesztése után a következő jelentős állomás aztán az 1925. évi XXVI. tc., amely a *választások* feletti bíraskodást „teljesen és kizárólag a közigazgatási bíróságra bízta”. S mint azt Csorba elnök igen bizakodóan írta 1947-ben, a bíróság most már megkapta azt a feladatot, az *emberi jogok* feletti örökös feladatát, mely el fogja vezetni a „magyar alkotmány piramisának csúcsára, ahol mint egyenrangú fél foglalja el a helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett.”¹² Előttünk áll tehát egy majdnem alkotmánybírói szintű szerv, a magyar demokrácia fejlődésébe vetett hitre alapozott jövőképpel. Minderről a nem túl kegyes *utókor* a következőket állapította meg: „A közigazgatási bíróság a felszabadulást követően rosszul mérte fel lehetőségeit, ezzel maga is hozzájárult hatásköre szűkítéséhez, majd a szervezet későbbi felszámolásához. Érdemei felemásak, ideáljai idejétmúltak voltak, az 1946: I. tc. öröjeként elképzelt alkotmánybírói aspirációja minden alapot nélkülözött. Megszüntetésével az a bíróság hagyott fel tevékenységével, amely ténylegesen sosem volt képes az állampolgároknak a közigazgatási túlkapások ellen hatékony jogvédelmet biztosítani.”¹³

Mielőtt magunk is állást foglalnánk, s ez utóbb ismertetett sommás elítélő véleményt árnyaltabbá tehetnénk, pillantsunk vissza a múltba. Ezt már csak azért is meg kell tennünk, hogy eleget tegyünk a közjogi bíraskodás angol eszmei úttörője, a nagy *Sir Edward Coke* intelmének: „Tanulmányozzuk most ősi szerzőinket. Mert a régi mezőkön kell kisarjadnia az új gabonának!”¹⁴

III.

A közigazgatási bíraskodás szükségessége és az egyetlen fokú külön bíróság kérdése

1. A tudományos megítélés kezdetei

Mint említettük, éppen a közelmúltban jelentek meg a Bíróság létrejöttének előzményeit és eseménytörténetét a jogtörténet eszközeivel bemutató munkák.¹⁵

A magyar közigazgatási bíraskodás voltaképpen két lépcsőben jött létre a XIX. század utolsó negyedében. Első lépcsőfoka a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozása, második, egyben befejező fokozat a magyar királyi Közigazgatási Bíróság felállítása volt. Így érthető, ha a korábban említett élénk tudományos vita e két intézmény létrehozásához, illetve annak indításához kapcsolódott. A jogirodalom, noha behatóan foglalkozott a pénzügyi bíraskodás

¹² Uő. ugyanott: 4. old.

¹³ SÍK Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945-1949. 458. old.

¹⁴ „Let us now peruse our ancient authors. For out of the old fields must come the new come.” 4 Co. Inst. 109

¹⁵ Ld. a 6. lábjegyzet alatt

tárgyában benyújtott törvényjavaslatokkal is,¹⁶ már e külön közigazgatási szakbíróság létrejötte előtt tisztázni és megvitatni igyekezett a közigazgatási bíráskodás elvi és általános érvényű alaptételeit. Szinte közhelyszámba megy annak a ténynek említése, hogy a közigazgatási bíráskodás eszmei, tudományos előkészítésében *Concha* Győző úttörő szerepet játszott 1877-ben megjelent munkájával.¹⁷ Érdekes módon éppen ebben az évben jelent meg egy másik átfogó jellegű mű is, *Gruber* Lajos tollából.¹⁸ Mint írja: „magyar irodalmunk a közigazgatási bíráskodást illetően eddigelé sem eredeti sem átvett egyetlennel értekezéssel sem szolgált, mely a tárgyat oly behatóan megvizsgálta volna, mint érdemelné, s egyetlen egy munkánk sem létezik, mely a fennálló külföldi jogot feltüntetné.”¹⁹ 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.”²⁰

A közigazgatási bíróságok (bíráskodási rendszerek) „osztályozásánál” kiemelkedő szerep jut annak, hogy *milyen szervezet* látja el ezt az állami funkciót. Martonyi János *négy osztályba* sorolta a közigazgatási bíráskodást végző szervek szempontjából az országokat: 1. A súllyal a rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás rendszere (angolszász államok és az őket követők); 2. Az aktív közigazgatás szervezetétől nem vagy csak tökéletlenül elválasztott szervek ítélkezése a közigazgatás működésével kapcsolatos ügyek zömében (francia rendszer, néhány más államban is követik); 3. A közigazgatási jogvitás ügyek többségének a rendes bíróságoktól és az aktív közigazgatási szervektől egyaránt elválasztott közigazgatási bíróságok általi eldöntése (német-osztrák rendszer); és végül: 4. A fenti szervezeti megoldások különböző elemeit nagyjából egyforma adagolásban keverő vegyes rendszerek (Olaszország, Spanyolország, Svájc).²¹ Természetesen egy-egy ilyen jogvédelmi rendszernek több más jellemzőjét is figyelembe kell venni akár jogrendszeres besorolásánál, akár egyszerűen egy adott jogrendszeren belüli szerepének bemutatásakor. Mégis vegyük előre a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modellje elemzésekor a szervezeti megoldás

¹⁶ Az első javaslatra ld. STIPTA: A pénzügyi 1997: 20. oldalán jelzett műveket.

¹⁷ CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában Budapest, 1877. Athaenum nyomda.

¹⁸ GRUBER Lajos: A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban. Budapest, Athaenum nyomda, 1877. E könyv inkább a korabeli hatályos külföldi jogi szabályozást igyekezett bemutatni (Franciaországtól kezdve Olaszországon és Anglián keresztül a német Landok és Ausztria joganyagáig bezárólag), elemzései a Conchánál tapasztalt elméleti mélységet nem mindenben érik el.

¹⁹ Uo.: X. old.

²⁰ STIPTA: A közigazgatási bíráskodás előzményei 1997: 121. old.

²¹ MARTONYI János: Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Budapest, 1960. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 58. old.

kérdését, hangsúlyozva, hogy álláspontunk szerint *önmagában* ez a körülmény még nem jellemez egy közigazgatási jogszolgáltatási rendszert. A m. kir. Közigazgatási Bíróságot tehát az akkori legfelsőbb bírósággal, a Curiával azonos szintű, egyetlen fokú, független különbíróságként szervezte meg az 1896. évi XXVI. tv. 1. és 2. §-a. Az 5. § pedig gondoskodott arról, hogy a bírák államfői kinevezéssel nyerjék el tisztségüket,²² és a Bíróság fele részben közigazgatási, fele részben bírói képesítésű egyénekből álljon.²³

2. *A szervezet kérdései.*

Az a kérdés, hogy Magyarországon a rendes törvényszékeket ruházzák-e fel a közigazgatási szervek intézkedése folytán keletkezett jogviták tárgyában történő ítélezéssel vagy erre külön szervet létesítsenek, csak azután merülhetett fel, hogy a közigazgatási bíráskodás szükségessége általános elfogadást nyert, illetve, ennek a fajta bíráskodásnak a minimális *előfeltételei* a magyar állam jogrendszerében megjelentek. Utalhatunk 1848-as kezdetekre és ez az utalás nem is volna teljesen hibás. Hiszen mind központi szinten a leendő „álladalmi tanács” funkcióinak meghatározásában, mind a megyékben felállított „középponti választmányok” töredékes közjogi bíráskodási funkcióiban fellelhetők egyfajta közigazgatási (vagy inkább közjogi) jogszolgáltatás kezdetei.²⁴ 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 válaszok a bíráskodás mikéntjére.²⁵ Mivel hangsúlyozottan nem jogtörténeti tanulmányt kívánunk írni (hiszen azt előttünk mások már megtették) inkább a vonatkozó elvek között tallózunk. A különbíróságként létesített Pénzügyi Közigazgatási Bíróság megszervezéséig, illetve az annak felállításáról szóló törvényjavaslat nyilvánosságra hozataláig a bíróság jellege (is) nyitott kérdésnek számított. Az államhatalmak elválasztását éppen kimondó törvényhozás alsó házában többször is, még képviselői indítvány formájában is napirenden volt az, hogy e tevékenység az ország *rendes törvényszékeinek* hatáskörébe tartozzék. A bírósági szervezeti törvény vitája során már 1869-ben önálló bizottsági indítvány

²² „A közigazgatási bíróság ítélőbiráit a ministerium előterjesztésére Ő Felsége a király nevezi ki.”

²³ „Az ítélőbiráknak felerészét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített egyének sorából (1869:IV. tc. 6. és 7. §-ai és 1891:XVII. tc. II. fejezete) kell kinevezni. Az ítélőbiráknak másik felerészét az 1883:I. tc. 3. § értelmében közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell kinevezni, kik valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek.”

²⁴ STIPTA: A közigazgatási bíráskodás előzményei. 117-118. old., NÉMETHY Károly: A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata, Budapest, 1897. Pesti Könyvnyomda Rt. 4. old.

²⁵ MARTONYI János: Az ötvenéves közigazgatási bíróság. Városi Szemle, 1947. XXXIII. évfolyam, 188. old.

javasolta a bírósági hatáskört kiterjeszteni a közigazgatási intézkedések elleni jogvédelemre.²⁶ És bár maga 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*.²⁷ Sőt a bírósági gyakorlat sem volt egészen következetes. Hiszen a semmítőszék a bírói *jurisdictio* kizártságának mindazon esetekben való megállapítása mellett, amikor közigazgatási határozat folytán támadt az igény vagy az ügy elbírálása közigazgatási útra tartozik, mégis megengedte az építési engedéllyel (tehát közigazgatási intézkedéssel) megsértett magánjogok bírói védelmét.²⁸ A községi törvényjavaslat 1871-es képviselőházi vitájában pedig már szavazás zajlott egy egyéni indítvány alapján arról, hogy a vitás közigazgatási ügyekben a rendes bíróságok dönthessenek. A Ház szoros, 119:116 arányú szavazással vetette el Tisza István indítványát.²⁹

Ugyanakkor az 1870-es évtized nem hozott eredményt ebben, a jogállam kiépítésében igen fontos kérdésben. A Tisza vezette ellenzék hatalomra kerülése után nem támogatta a közigazgatás bírói ellenőrzés alá helyezését. A *közigazgatási bizottságokról* szóló 1876. évi VI. tc., mely a címében foglalt intézményt hozta létre, a kormányzat szerint kettős céllal született. Egyrészt hivatott volt az államigazgatási és az önkormányzati érdekek helyi egyeztetését elvégezni és megoldani a közigazgatási bíráskodás problémáját.³⁰ Hiszen egyrészt fellebbviteli fórumként működött egy sor ügyben (cselédügy, gyámügyek, népiskolai ügyek, egyes adóügyek, katona-kötelezettség alóli felmentések, stb.), a hatásköri viták területi szinten való eldöntését végezte. Ugyanakkor eljárása nem volt *kontradiktórius*, a fellebbezéseket gyakran azok a tisztviselők bírálták el, akik azt első fokon hozták (azaz nem volt *független és elfogulatlan*). A bizottságok a kormány kijelentéseivel szemben azonban nem voltak képesek az állampolgárok hatékony jogvédelmét ellátni, amint ezt a fővárosi bizottságnak éppen a jogvédelem hiányáról kialakított elvi álláspontja tükrözte is.³¹

²⁶ STIPTA: Előzményei.: Uo.

²⁷ Így 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. §§ állapítanak 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;

²⁸ CONCHA 1877: 20. old.

²⁹ Uo.: 16. old. STIPTA Előzményei: 120. old.

³⁰ STIPTA: Előzményei ... : 121. old.

³¹ STIPTA: A pénzügyi közigazgatási 1997: 12. old.

3. Concha és Gruber

Ez idő tájt ugyanakkor a kérdés esetleges szemlélésével szemben szellemi áttörésként megjelent Concha Győző szisztematikus monográfiája alkotmányelméleti és közjogi dogmatikai alapokon állította fel a rendes bíróságok közigazgatási jogszolgáltatásra vonatkozó hatáskörének alapkövetelményét. Súlyos *egyszerűsítés* lenne azonban, ha e monográfiát kizárólag a közigazgatási bíráskodás szervezete körüli kérdésekre szűkítenénk le.

3.1. A közjogi, közigazgatási bíráskodás valamennyi alapkérdése megfordul itt. Az államhatalmak megosztása és helyes értelmezése, a közigazgatási jog jogi jellege, az egyéni jogok szerepe és jellege a közigazgatásban, a bíró államhatalmi szerepe, a közjog és magánjog elválasztása, a közigazgatási bíráskodás megállapítási vagy marasztalási kereset és ítélet rendszerére épüljön-e, egyáltalán „kereset” vagy „panasz” felel-e meg jobban a követelményeknek, az alapjogok és a közigazgatási bíráskodás összefüggése, illetve a közigazgatási és a bíráskodási tevékenység összekapcsolható-e. Az is ellentmondana e munka máig ható üzenetének, ha a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét illetően egyszerűen az angol rendszer szószólójaként mutatnánk be. Concha valóban helyeselte az angol megoldást annyiban, amennyiben az a rendes bíróságokra bízta a közviszonyokból folyó jogviták elbírálását, de kifejtette azt is, hogy az angol rendszer a kontinensen (így Magyarországon sem) nem alkalmazható.³² Ő a közigazgatási bíráskodás kettős (államjogi és az egyéni jogokkal összefüggő) megalapozása mellett jutott erre az álláspontra.

A közigazgatási bíráskodás – mint írja - *szisztematikus hatással* van az államra: a közigazgatási bíráskodás a törvényhozás és a végrehajtás közötti harmónia betetőzését jelenti. Hiszen a törvények végrehajtása a miniszteri felelősséggel csak a legmagasabb szinten és csak általánosságban van biztosítva. A mindennapi élet, a közigazgatás szintjén ez csak a közigazgatási bíráskodással lehetséges (az államnak tudniillik nem lehet kétféle akarata: egyik a törvényben kifejezett, másik a végrehajtásban érvényesülő.) Ez az alap (az államjogi alap) a közigazgatási bíráskodást teljes körűen nem magyarázza meg. Kell hozzá a „magánjogias” megalapozás, mely az egyéni érdekekkel is foglalkozik.³³ Ez a magánjogias megalapozás az *egyéni érdeksérelem* figyelembe vétele. Az ezen alapuló, a közigazgatási pert elindító magánkereset e nélkül felesleges is lenne, azaz hivatalbóli eljárást tenne szükségessé, de ilyen egyik jogrendszerben sincsen, sőt. Concha Győző szerint tehát mind a kizárólag államjogi magyarázata a közigazgatási bíráskodásnak, mind a kizárólag egyéni jogállásból fakadó, azzal

³² CONCHA 1877.: 112. old.

³³ Uo.: 103. old.

összefüggő magyarázata „elvont, egyoldalú theoretizálás”. Az államjogi alap annak külső oka, a közjognak az egyén számára meghagyott akaraturalom terén belül, az egyéntől függő kikényszeríthetősége magyarázza csak meg a létrejöttét és a működését.³⁴

A közigazgatás és a bírászkodás *elválasztásának* lényegét tekintve (egyik se végezzen olyan feladatot, mely alapfeladatával ellenkezik, azaz a közigazgatás semmiképpen ne ítélkezzen jogok léte vagy nemléte felett) Concha rámutat a közigazgatási bírászkodás angol rendszerének helyességére: a rendes legfőbb bíróság a King's Bench ítél és így abban a rendszerben a közigazgatási jog a közönséges jognak a többivel egyenlő egyik ága.³⁵ A porosz és osztrák rendszer megoldását, mely a közigazgatási jogviták feletti döntést olyan bíróságra bízta, melyeket a közigazgatás befolyása hatalma alól kivettek elvileg nem utasítja el. Véleménye szerint ugyanakkor az, hogy a rendes törvényszékek mellett szervezett különbíróságokként szervezték meg őket arra utal, „mintha a közigazgatást meghatározó jogot [...] a közigazgatási jognak jogi elemeiben rejlő alapelvnek lényeges különbsége miatt kellett volna más fórum védelme alá helyezni, mintha a közigazgatási jog, külső anyagától eltekintve, a jog által érvényre emelt szabadság, akaraturalom legfőbb elvével ellentétben, valamely más, nem tudom minő föelv által lenne uralva, s ennél fogva annak kiszolgáltatása az említett akaraturalom elve szerint alakult magánjogot adminisztráló köztörvényi bíróságokra nem bízathatnék.” E megoldás kompromisszumos jellegét kidomborítva a már idézett oldalon jegyzi meg: „Csak a megalakulás külső feltételeinek kényszerítő hatalma, semmiesetre sem a közigazgatási bírászkodás alapelve szülte a közigazgatási bíróságoknak mai összeállítását, s a közigazgatási jog felett való ítélkezési hatalomnak a közönséges bíróságoktól részben vagy egészben való elvonását.” A bírászkodás szerepét alapvetőnek minősítve kifejti, hogy a közigazgatási bírászkodás bevezetése és a közjogok bírói védelmének elismerése nemcsak az államok *etikus jellegének* a kifejeződése és fokmérője, hanem olyan alapkövetelmény, mely a modern parlamentarizmusból és az államhatalomnak az alkotmányos alapjogokkal való korlátozásából fakad. Ez már alapjaiban megváltoztatta az állam jellegét, „még inkább fogja azt tenni a közjogok bírói védelme, az államot egyszerű uralmi, hatalmi szervből önmagát mérséklő, magát egyéneiben élőnek, ezeket magával egyenlő becsünek tudó és a bíróság által ilyennek is akaró jogi uralommá alakítva.”³⁶

³⁴ Uo.: 105. old.

³⁵ Uo.: 113. és 114. old. Megjegyezzük, hogy Concha tanulmányának írásakor, minthogy a trónt királynő töltötte be, az említett törvényszéket helyesen *Queen's Bench*-nek hívták.

³⁶ Uo.: 122. old.

3.2. Concha művének megjelenésével egy időre esik ugyanakkor a közigazgatási szakbíróságok létesítésére vonatkozó igény térnyerése is. Mind *Kuncz Ignác* cikksorozata a *Jogtudományi Közlönyben*, mind *Gruber Lajos* említett munkája is e véleményen van, ami a tudományos szereplőket illeti.

A rendes bíróságok hatásköréről szólva Gruber megjegyzi, hogy egyébként egyetlen korabeli megoldás követi ezt a rendszert, az olasz. Angliát ő azért nem veszi ide, mert ott az adminisztráció és az igazságszolgáltatás nincsen elválasztva egymástól csak a legfelsőbb fokon van Angliában a közigazgatási bíráskodás a rendes bíróságra bízva. Így aztán Gruber maga is csatlakozik a *specialis közigazgatási iurisdictio* híveihez.³⁷ Nekik, azaz a közigazgatási törvényszékek híveinek feladatuk a rendes bíróságok iurisdictioját pártolókkal megvívni. Vivien korabeli francia szakíró érvrendszerére építve, aki természetesen ellenezte a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét, megállapítja, hogy a rendes bíróságok azért nem alkalmasak e feladatra, mert nincsen szakismeretük, mert nem ismerik a közigazgatási jogot és mert eljárásukban teljes magánjogi szemlélet uralkodik az állam helyzetét illetően. Szakszerűség alatt főleg a szerteágazó és összetett tételes jogi anyag ismeretét értve, illetve azt, hogy a magánjogi bíró a célszerűség és a méltányosság kérdésében ítélni nem tud (fog tudni).

4. *A pénzügyi közigazgatási bíróság létrejötte*

Ekkor még nem történt meg az ellentétes nézetek ütköztetése, csak a század nyolcvanas éveinek elején, a Magyar Jogászgyűlésben lezajlott vita során. Mielőtt e vitára rátérnénk, rövid *kitérőt* teszünk a törvényhozásban történtek felé, hogy azután a tudományos érvekre koncentrálhassunk. Végül is a pénzügyi igazgatás 1867 utáni rendje, pontosabban annak rendezetlensége, kényszerítő erőként jelentkezett és folyamatos javaslatok után a Képviselőház határozattal kötelezte a kormányt a pénzügyi és közigazgatási bíráskodás iránti törvénytervezet benyújtására 1879-ben. Miután a miniszterelnök 1880. februárjában maga vetette fel először, hogy önálló pénzügyi bíráskodást kellene bevezetni, 1880. márciusában döntött úgy a Ház, hogy a jelentősebb előmunkálatokat igénylő általános közigazgatási bíráskodás bevezetését nem kell megvárni a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozásával. Ezért utasította a kormányt, hogy „még a közigazgatási bíráskodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bíráskodás állandó létesítése céljából.”³⁸ Ezen utasításokból még a bíróság szervezetére konkrétumok nem származnak, de az 1880-ban a

³⁷ GRUBER 1877: 49. old.

³⁸ A vonatkozó határozatokat ismerteti STIPTA: A pénzügyi közigazgatási ... : 13., 14., 15. old.

Belügyminisztériumban összehívott közigazgatási *szaktanácskozás* résztvevői egyértelműen a *külön* közigazgatási bíróság mellett szálltak síkra. Szintén ezt az irányt jelölte ki az 1881-ben megnyíló országgyűlés elé terjesztett *trónbeszéd* is, melyben „a közigazgatási bíróságok felállítása mielőbb eszközzendő” *uralkodói elvárás* is szerepelt.³⁹ A kormány által készített első javaslat a szakmai és politikai közvélemény helytelenítő véleményén megbukott, hiszen az aktív közigazgatási tisztviselőkből, ítélőtáblai bírókból és laikus elemekből összeállítani javasolt bíróság a függetlenség, önállóság és pártatlanság minden garanciájának híján volt.⁴⁰ Ezután az 1881. szeptemberben elkészült második javaslat osztrák hatására egyfokú, főhivatású, független pénzügyi szakbíróságot javasolt létrehozni. Bizottsági viták és tárgyalás után az Országgyűlés Képviselőháza és a Főrendi Ház májusban hagyta jóvá a javaslatot, melyet júliusban hirdettek ki.⁴¹ A korabeli értékelés szerint ezzel egy olyan sajátos szerv jött létre, mely az akkor fennálló közigazgatási bírósági rendszerek között egy új fajtát képviselt. Azzal ugyanis, hogy legfelsőbb szinten szervezett, érdemi elbírálásra és nemcsak megsemmisítésre jogosult, egyetlen fokú külön bíróságként alakult, sem a rendes bírósági szervek (Anglia, Olaszország), sem a különbíróságként, érdemi elbírálásra jogosult, de több fokozatban megszervezett bíróságok (Franciaország, Poroszország), sem az egyetlen fokú, csak megsemmisítési jogkörrel rendelkező bírósággal (Ausztria) nem volt azonos.⁴² Magán viselte már a Közigazgatási Bíróságot majdan meghatározó alapvető jegyeket. (Természetesen ez a felosztás nem az általunk irányadónak vett, hetven évvel később született kategóriákra épül.)

5. *Concha és Lánczy*

E kitérő után tekintsük át a *Magyar Jogászyűlésben* megfogalmazott legfontosabb érveket. Azért tartjuk e *több mint száz évvel ezelőtt* lezajlott vitát (illetve a későbbiekre is tekintve: vitákat) ma is fontosnak, mert a magyar közigazgatási bíróság *szervezetének* ezt az alapkérdését (ti., hogy a rendes bíróságok, vagy külön e célra szervezett bíróság lássa el azt a funkciót) *egyedül itt vitatta* meg ilyen alaposan a magyar jogásztársadalom. A rendes bíróságoknak a közigazgatási határozatokkal összefüggő jogviták megítélésére vonatkozó hatáskörének ilyen részletes kifejtésével a magyar jogtudomány a későbbiekben adós marad. A Közigazgatási Bíróság fennállásának ötvenedik évfordulóján rendezett, a bíróság reformjáról szóló jogászyűlésen találkozunk csak újra elvi kifejtéssel, akkor Szabó Józseftől.

³⁹ STIPTA: A közigazgatási bíráskodás ... : 123. old.

⁴⁰ MARTONYI: Az ötvenéves ... : 189. old.

⁴¹ A részletekre ld.: STIPTA: A pénzügyi ... : 26-32. old.

⁴² NÉMETHY 1897: 5. old.

5.1. De most még *1881-ben* vagyunk, akkor, amikor Concha Győző elkészíti és benyújtja „A közigazgatási bírászkodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében” című véleményét és indítványát a magyar jogászgyűlés állandó bizottsága által kitűzött egyik kérdés felett.⁴³ A szervezetre, hatáskörre, eljárásra vonatkozó nézeteit az alábbi javaslatokban összegezte:

- „a) A közigazgatási bírászkodással a rendes bíróságok ruháztassanak fel.
- b) Alkottassék a rendes bírósági kereten belül kétfokú bírói szervezet, az első fok a kir. törvényszékekből, a második a kir. kúriából.
- c) A közigazgatási bírászkodás a közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jogokra terjedő hatáskörrel ruházandó fel; az érdekek, a célszerűségi és általában az összes nem jogi tekintetek méltatása kizárólag a közigazgatást illetvén.
- d) E hatáskör elvi általánosítás útján formulázandó.
- e) A közigazgatási bírászkodás törvényes hatáskörében a rendes bírói hatalom teljével láttassék el.
- f) A közigazgatási peres eljárás a gyorsaságot és főleg az olcsóságot biztosító egyszerű formákkal szerveztessék a vizsgálati és tárgyalási elvek kombinációja alapján, az eljárás közvetlenségét megengedő, de nem kivétel nélkül kötelező módon.”⁴⁴

Mindez Conchánál magából az állam működéséből következik. Illetve az egyes állami funkciók lényegéből. A törvény, mint a nemzet akarata „megvalósulásra tör” – mint írja – akár az egyesek jogügyleteikben alkalmazzák, vagy tartózkodnak a jogrendbe ütköző cselekmények elkövetésétől, akár az államnak külön erre a célra (törvények végrehajtása) rendelt szervei tevékenysége útján. Ennek során mind az egyesek (magánosok), mind az állam közegei ténykedése útján valamely pozitív eredmény keletkezik. Annak megítélése, hogy ezen eredmény, ez a ténykedés a kifejtett legfőbb állami akarattal (a törvénnyel) összhangban van-e, külön állami funkciónak, a bírászkodásnak a feladatát képezi. A magánszemélyek és az állami közegek cselekményei közötti különbségek elismerése mellett tehát leszögezi Concha, hogy közös bennük a *törvényellenesség lehetősége*, és az a funkció, mely a cselekvés és a törvény közötti esetleges ellentétet megállapítja, mindig a bírászkodás lesz.⁴⁵ És míg e ténykedések mindig valamely eredményt hoznak létre (konstitutív jellegűek), addig a bíró

⁴³ Megjelent: a Magyar Igazságügy XVI. kötetében, illetve: Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai, MTA, Budapest, 1928. 318-399. old. (Mi ez utóbbira hivatkozunk)

⁴⁴ Uo.: 399. old.

⁴⁵ Uo.: 319., 321. old.

ítélete mindig deklaratív, észbeli, logikai természetű. (Annak végrehajtása már nem az ítélet természetéből következik). Ez a bírászkodás pedig a „törvény megvalósulásának minden téren szükséges mozzanata”⁴⁶, a „törvény végrehajtásának mindig végső eszköze”⁴⁷ szükséges komplementuma a közigazgatásnak. Tagadja tehát ebből kifolyólag az *államhatalmak* megosztásának, elválasztásának merev felfogását és azt a bíróság felé *relativizálja*. Mondván, hogy a közigazgatás és a bírászkodás csak annyiban választatott el egymástól, hogy a közigazgatás nem ítélkezhet magánjogi és büntetőjogi viszonyokban, működését csak közviszonyokban fejtheti ki, ellenben a bírászkodás ki kell, hogy terjedjen a közigazgatásra is, hiszen itt is – mint fentebb láttuk – mindig szükség van a cselekvés törvényességének megítélésére.

5.2. Concha sorra vette az általa ismert okokat, melyekkel a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét ellenzők szoktak érvelni, szám szerint tizenhatot és sorra megcáfolja őket. Ezek közül most a fajsúlyosabbakat vegyük szemügyre.

Az állam *erkölcsi méltóságának* és tekintélyének sérelmét okozná, ha közegei bíróság előtt kellene számot adjanak ténykedéseikről azon alattvalóknak, akiknek egyébként parancsolni szoktak. Ez természetesen nem így van, az államot éppen magasabb erkölcsi szintre emeli, ha megengedi az egyéneknek, hogy aktusait bíróság előtt vitassák, hiszen az egyén az állammal szembeni viszonyában nem szűnik meg önálló lenni. Az egyén állása (helyzete) a szabad államban jogi jellegű, magánjogi jogállásához képest közjogi jogállása annyiban tér el, hogy a jog tartalmát adó akaraturalom terjedelme kisebb és a közjogi célhoz kötöttség által korlátozott. Mindezt egyébként részletesen kifejtette korábbi – általunk fentebb idézett - művében is.⁴⁸

A következő érv a *végrehajtó hatalom önállóságát* látja megsérülni a bíróság beavatkozása által, „márpedig a hatalmak önállósága a szabadság biztosítója.” Ehhez a korabeli francia felfogás alapján kapcsolódó érv, hogy a közigazgatási jogvitás ügyek feletti ítélkezéssel a bíróság közigazgatássá válnék. A hatalmak elválasztásával összefüggésben Concha felhívja a figyelmet arra, hogy az államhatalmak tényleges elválasztását eddig egyetlen állam sem vitte véghez. Majd ráirányítja a figyelmet, hogy a hatalmak elválasztása bizonyos állami szervezetek közötti merev határvonal húzása helyett sokkal inkább „az államélet funkcióinak értelmi absztrakció útján való megkülönböztetését” jelenti, „mely absztrakciónak azonban

⁴⁶ Uo.: 323. old.

⁴⁷ Uo.: 324. old.

⁴⁸ Uo.: 328. és 329. old., valamint CONCHA 1877.: 49. és 122. old.

különös, csak egy-egy funkciót gyakorló organum a valóságban nem mindenkor felel meg,”⁴⁹ ezért sincs e szervek merev elválasztásának indoka. A végrehajtó hatalom pedig Concha felfogásában nem azonos a közigazgatással, ez utóbbi annak csak része. Megkülönbözteti tehát azt a tevékenységet, amely hatalmi jellegű, amely „törvény fogatosítására szabályokat utasításokat adhat, törvényeket pótolhatja, sőt felelőség alatt szükség esetén fel is függesztheti [...] kinevezheti az egyéneket, kikre a közigazgatásban vagy a bírói szervezetben szükség van”. Ez tehát a végrehajtó *hatalom*, míg az *állami végrehajtás* többi teendői szerinte pusztán igazgatási jellegűek, így a végrehajtó hatalom mellett végrehajtó, azaz közigazgatási *hatóságokról* van szó. Így a rendes bíróságok általi felülvizsgálat a végrehajtó *hatalmat* nem is érinti.

Így mikor a bíraskodást nem a végrehajtó hatalommal állítjuk szembe, hanem az *igazgatással*, eljutunk arra a francia jogtudományból eredő következtetésre, miszerint ítélni a közigazgatás felett annyi, mint igazgatni, és a közigazgatási bírói hatáskör szükséges kiegészítése a közigazgatási cselekvésnek.⁵⁰ Cáfolata szerint az *állami funkció* minősége a döntő, ez határozza meg annak természetét. A bíró – szerinte – bármely ügyet is hoznak elé eldöntés végett, legyen annak tárgya akár politikai, akár közigazgatási természetű, bíró marad és nem válik politikai vagy közigazgatási hatósággá. Kedvenc példájával illusztrálva: „vajjon a magánjogi perekben ítéző bíró, midőn bérleti szerződés felett ítélt, bérelő vagy szállító lesz-e?”⁵¹ A bírói működés célja és formája eltérő, még ha a közigazgatási intézkedés felett ítélt is, nem adminisztratív jellegű. Szerinte a közigazgatás és a bíraskodás elválasztását éppen azáltal érhetjük el (ha ez a cél) ha a „közigazgatásból a bíraskodás legképtelenebb faja, az önbíraskodás [ti a közigazgatás önbíraskodása] kizáratik.”

Jól látszik, hogy Concha ezeknél az elemzéseknél nem tanúsít figyelmet – amint ezt majd Lánczy a szemére is veti – annak, hogy a közigazgatás is jogalkalmazó tevékenység⁵² és annak sem, hogy a közigazgatási bíróság elé kerülő ügyben végleges döntés, az anyagi jogerőhatás és a végrehajthatóság jellemzőivel rendelkező határozat csak a bíróság eljárásában keletkezik. Igaz ez utóbbi kérdés beható vizsgálatát majd csak a századforduló után végzi el a magyar közjogtudomány.⁵³ Ugyanakkor Concha – amint ezt a rendes bíróságok hatáskörének közigazgatást lassító jellegére reagálva kifejti – abból indul ki, hogy

⁴⁹ CONCHA: A közigazgatási bíraskodás 1881.: 330. old.

⁵⁰ „Juger le contentieux administrative, c'est encore administrer; la juridiction administrative est le complément nécessaire de l'action administrative” Ld.: Ducrocq: Cours de droit administratif, 1869. Idézi CONCHA Uo.: 333. old.

⁵¹ Uo.: 337. és 338. old. CONCHA 1877-ben ugyanez a példa mezőgazdasági termelővel.

⁵² LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon. Klny a Magyar Igazságügy 1883. januári füzetéből, Budapest, Zilahy, 1883.: 13. old.

⁵³ TOMCSÁNYI Móric: Jogerő a közigazgatási jogban. Budapest, 1916, Franklin. 84. old.

ez a bíraskodás a közigazgatási intézkedés (határozat) végrehajtása után történne. A közigazgatás parancsának előbb engedelmeskedni kellene és csak azután jutna a bíróság abba a helyzetbe, hogy ítéletet mondjon.⁵⁴

5.3. A közigazgatási bíraskodás központi, alapelv szintű kérdései a *diszkrecionális* hatalom és a közigazgatási *alanyi jogok* megítélése. Szontagh Vilmos szerint a közigazgatási bíróság szervezése körüli „harcok” (melyek egyik fejezetét elemezzük itt éppen) a közigazgatás „akcióképessége” felett folytak. Ennek az akcióképességnek a szabad belátás (a diszkrecionális elem) pedig fontos alkotórésze.⁵⁵ A diszkrecionális jellegű döntések felülvizsgálata alapvetően *hatásköri* kérdés, így az arról szóló részben vissza fogunk rá térni. Itt a rendes bíróságok ilyen kérdések vizsgálatára való alkalmasságáról van szó.

A közigazgatásban – idézi Concha az ellenérvet – túlnyomóak a célszerűségi, diszkrecionális elemek, a törvény által objektíve nem védett érdekek. Ennél fogva a közigazgatási intézkedések tárgyában felmerült viták nagy része *nem is jogvita* s így azok eldöntésére a rendes bíróságok *nem alkalmasak*. A fentiekből következik az is, hogy a közigazgatást szabályozó törvények nem is hoznak létre valódi alanyi jogokat. A korabeli nyugat-európai szabályok és jogtudományi álláspontok részletes elemzésével jutott el oda Concha, hogy igenis vannak a közigazgatásban alanyi jogok, a közigazgatási törvényekből származhatnak az egyesekre jogosultságok. A diszkrecionális elem esetén pedig arra figyelmeztetett, hogy – bár annak szerepe a közigazgatásban vitathatatlan – a diszkrecionális hatalommal való *visszaélés ellen* mindig meg kell teremteni a védelmet és annak elbírálása már bírói logika kérdése lehet.⁵⁶

Végül is a diszkrecionális elemek elbírálásának kérdése, a közigazgatási bíraskodáshoz szükséges különleges, közigazgatási szakismeret követelménye, a közigazgatási jogviták elbírálásához szükséges gyors eljárás, a rendes bírósági eljárás költséges volta, a közigazgatási eljárás eleve ellenőrzött, kontrollált volta, mely az utólagos bírói felülvizsgálatot feleslegessé teszi és a közigazgatási hatóságok részre nem hajló jellegére vonatkozó érvek sem győzték meg őt, így sommás megállapítással zárta érvelésének ezt a meghatározó részét: „Mindezeknél fogva, akár az államnak részeitől, az egyesektől külön vett érdekét, akár az egyeseknek az összességtől elszakítva képzelt igényeit vegyük is kiinduló pontul, azt kell véleményeznünk, hogy *a közigazgatási jogviszonyokból eredő jogviták*

⁵⁴ CONCHA: A közigazgatási bíraskodás 1881. 340. old.

⁵⁵ SZONTAGH Vilmos: A közigazgatás szabad belátása (Diszkrecionalis közigazgatás). Miskolc, Magyar Jövő Nyomda, 1928.: 102. old.

⁵⁶ CONCHA: A közigazgatási bíraskodás 1881., 343. old., valamint 354. old.

eldöntésével a jog természet szerinti őrei, a rendes bíróságok ruházandók fel.”⁵⁷ [kiemelés az eredetiben]

Mielőtt továbblépnénk a közigazgatási bíróság szervezetére vonatkozó vita áttekintésében, még egyszer hangsúlyozzuk annak mai napig fennálló jelentőségét. A vita egészen a Közigazgatási Bíróság felállításáig folyik egyébként, de értelemszerűen a bíróság működésének megkezdésével a kérdés eldőlt. Onnantól fogva a bíróság szervezetének, hatáskörének a reformja, illetve kiterjesztése foglalkoztatta az elmélet szakembereit. 1945 utáni idő nem volt alkalmas a nyílt tudományos vita lefolytatására. A rendes bíróságok hatáskörének híve, Szabó József a Bíróság megszüntetésének előrevetülő árnyéka alatt már a demokrácia védelmében a közjogi bíráskodás függetlenségére helyezte a hangsúlyt és teljes mértékben *másodlagosnak* ítélte azt, hogy e funkciót az „állam történetileg kialakult bírói szervezete lássa-e el vagy e célból létrehozott külön bírói rendszer.”⁵⁸ A közjogi rendszerváltás előtti évtizedben pedig - amellett, hogy az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának több reformtervét kidolgozták – *nem folyt vita*. E javaslatok nem nyilvánosság, hanem egy szakmai műhely vagy a politikai döntéshozók számára készültek.⁵⁹

5.4. A Magyar Jogászgyűlés által végül is mindössze két szavazattöbbséggel elfogadott⁶⁰ javaslatot *Lánczy Gyula* terjesztette tehát elő. Lánczy – csakúgy mint Concha – a bíróság szervezetének kérdését tágabb összefüggésbe helyezte, kereste mindazon módozatokat és előfeltételeket, melyek a közigazgatási jogvédelem megteremtésére vezethetnek. Hat részre bontott javaslatai közül a gyűlés így nem mindet fogadta el, most koncentráljunk azokra melyeket elfogadott:

„III. A közigazgatási jog terén a közigazgatási bíráskodás intézményének megalapítása egy hatályos [értsd: hatásos] egységes bírósági szervezet teremtése által eszközendő, melynek

⁵⁷ Uo.: 363. old.

⁵⁸ A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG reformja (A Magyar Jogász Egylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). Jogászegyleti Szemle. 1947. 2. sz., 52. old.

⁵⁹ Ld. pl.: NIGRINY Elemér (szerk.): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Budapest, 1984. IM Tudományos és tájékoztatói Főosztály Kiadványai – Tanulmánykötet. 8.; BALÁZS István – BALOGH Zsolt –MIHAJLOV Dobromir: A közigazgatási bíráskodás (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. old.

⁶⁰ Nyolcadik magyar jogászgyűlés VII. A közigazgatási bíráskodás. In: Jogtudományi Közlöny 1882. nov. 3. 350-352. old.

hatásköre az állami és önkormányzati igazgatás összes ágaira, jelesen a pénzügyi bírászkodásra is kiterjed.

IV. Ezen közigazgatási bírászkodás gyakorlása közigazgatási szakbíróságokra ruháztatik, melyek rendszere a következő elvek alapján alakítandó: [...]"

E szakbíróságok javaslata szerint minden törvényhatóságban első folyamodású (azaz első fokú) közigazgatási törvényszékek és közigazgatási főtörvényszék alkotnák. Az első fokú bíróságokban mind az államigazgatási, mind az önkormányzati, mind a bírói elem kellő módon érvényesülne, együtt a bírói függetlenség, „érdekeletlenség” és ügyképeség biztosítékával. Míg a főtörvényszék a kir. Curia tagjaival egyenrangú bírásból, a bírói függetlenség minden biztosítékával és attribútumával szerveződne. A közigazgatási törvényszék valamennyi vitás közigazgatási jogviszony elbírálására hatáskörrel rendelkezne, döntései nem csupán semmitő jellegűek, hanem ügydöntők és „végrehajtási hatállyal bírók” lennének. A főtörvényszék emellett a végrehajtó-hatalom által kibocsátott rendeletek „jogérvényességének” vizsgálatára is hatáskörrel bírna.⁶¹

5.5. Azon érvek vázlata, melyek a szerzőt a fent írt, s Concha Gyözőével ellentétes javaslatokra indították, az alábbiakban rajzolható meg. A kor parancsoló szüksége indította az országos jogászgyűlést, hogy a közigazgatási bírászkodás megszervezését tűzte napirendjére, hiszen „a közjog és a közigazgatási terén a szerzett jogok tárgyilagos érvényesülése és bírói védelme hiányos, szervezetlen, s inkább a véletlen kedvezésétől függő, mint szilárd intézmények által biztosított” [...].” A magyar állampolgár a közjogi bátorlét és közigazgatási jogvédelem tekintetében mintegy 'a levegőben függ'.⁶² A közigazgatási jogvédelem szükségességének Conchával közös megállapítása után merőben más kiindulópontot vesz. A közigazgatást ő is mint „működést” tekinti, csak hogy más jellemző minőségeit is figyelembe veszi. Álláspontja szerint a közigazgatásban a jogrend fenntartásának és e mellett a jogeszmé érvényesülésének elsődleges szereplője maga a közigazgatás, a végrehajtó hatalom. Ez a közigazgatás Concha álláspontjában ténykedésre, a közérdek megvalósítására hivatott közegeket jelent. S amint a közigazgatásban is jogok kérdése felmerül, annak elbírálására a rendes bírásgot látja hivatottnak. Lánczy Gyula figyelmeztet arra, hogy jogállamban a végrehajtás közege is elsősorban *törvényt alkalmaz*. Az a Concha-féle *merev határvonal* a közigazgatási „puszta cselekvőség” és a bírói logikai törvényalkalmazás között *nem létezik*. A

⁶¹ LÁNCZY 1883.: 35. és 36. old.

⁶² Uo.: 5. és 6. old.

közigazgatási törvényalkalmazás is tartalmaz logikai szubszumpciós műveletet, és a bírói tevékenység során is kell ténykörülményekre és viszonyokra rendelkezni. Sőt, a bíró a legtöbb jogrendszerben bizonyos mértékű diszkrecionális hatalmat is gyakorol, bár a bírói és a közigazgatási mérlegelés nem azonos és a mérlegelés a közigazgatásban inkább „vezértényező.”⁶³ A végrehajtó hatalmat – Lánczy szerint - a modern jogrendszerek nem degradálják egy ténykedő fél állására, hanem „a közérdek terén a jogrend megvalósítója, s eljárásában jogelvekhez kötött, szerzett jogok tiszteletben tartására kötelezett.” A Concha által helyeselt és példaként hozott angol közigazgatási rendszerből Lánczy ellentétes következtetést vont le, ő úgy látja, hogy az „angol közigazgatási jog egyáltalán nem a rendes bírói hatáskörbe utalt, hanem [...] a közigazgatási önkormányzat keretében foganatos.”⁶⁴ Abból az alaphelyzetből, miszerint a közigazgatás jogszerűségének biztosítása az államnak is érdekében áll és e mellett az egyén jogainak is legfőbb biztosítója (azaz e jogoltalom kétoldalú), azt a következtetést vonja le (Rudolf Gneist nézeteinek hatása alatt), hogy e jogvédelem másnemű hatóságokat, fokozatokat és eljárási szabályokat igényel, mint a magánjogok oltalma.

Ezen alapelv mellett a *külön szakbíróóság* létesítését ösztönző érve az, hogy a közigazgatási ügy megítéléséhez a pusztán törvényismeret sosem lesz elég, a *diszkrecionális* elem jelenléte miatt. A közérdeknek a közigazgatási perben az alanyi jogok és érdekek mellett való érvényesítése, a magánérdekkel való összhangba hozatala is különleges bírói szervet igényel. Nem is szólva a közigazgatási ügy eldöntéséhez feltétlenül szükséges közigazgatási gyakorlatról és „érzéről”. Amelynek azért is nagy szerepe van, mert szemben Concha feltételezésével a közigazgatási perben egyáltalán *nem másodlagos a tényállás* tisztázása. A közigazgatási eljárás rendezetlensége okán a magánfelek folyamódásai, panaszai leggyakrabban a hibás tényállás felvétel körül forognak, így Lánczy szerint a leendő közigazgatási bíróságoknak az ország lakosaira nézve gyakorlati haszna csak akkor lesz, ha legalább első fokon „a perviták alapját képező hivatali tényálladékok ellen emelt panaszok és kifogások megbírálásától el nem zárkozik.”⁶⁵ És ehhez kapcsolódik Lánczy azon javaslata, melyet végül is a Jogászgyűlés nem fogadott el, hogy a bíraskodás bevezetésével együtt a

⁶³ Uo.: 12. és 13. old.

⁶⁴ Uo. 14. és 16. old. A King's Bench legfelsőbb közigazgatási törvényszéki eljárásával összefüggésben pedig rámutat annak speciális jellegére, mely inkább emlékeztet a régi magyar királyi kancellária „mandatumaira”, mint a hétszemélyes tábla döntéseire.

⁶⁵ Uo.: 21. old. Ugyanezen indokkal foglalta el ugyanezt az álláspontot a közigazgatási bíróságok hatásköréről később rendezett vitában CSILLAGH Gyula is. ld.: Magyar Jogászegyleti Értekezések LXVIII. VII kötet 7. füzet., 1891. 4. old.

közigazgatási eljárás szabályait mind az önkormányzati, mind az állami igazgatás minden fokán törvényileg rendezni (szabályozni) kell. Az első fokú eljárás szabályozottsága, szabályszerűsége és szakszerűsége – véli – óvni fog a fellebbezési jog túlzott használatától, mely – akkor is – „bírói és kormányzati rendszerünk egyik betegsége” volt.⁶⁶

6. A m. kir. Közigazgatási Bíróság „születése”

6.1. A jogászyűlésbeli vita két fő előadója természetesen a szervezet mellett a hatáskör és az eljárás fő kérdéseivel is foglalkozott. Ezekre (másoké mellett) a történeti modell további részletes bemutatásakor szólnunk. Most ismét egy rövid *eseménytörténeti kitérőt* teszünk. A Pénzügyi Bíróság létrehozása (1883) után még *tíz hosszú esztendőnek* kellett eltelnie ahhoz, hogy az általános hatáskörű közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat megszülessék, s onnan még újabb háromnak, hogy a javaslatból, az eredetileg előirányzottól teljesen eltérő intézményt létrehozó törvényt az Országgyűlés megalkossa. Az élénk, már–már ádáz, parlamenti, politikai vita mellett folyt a tudományos is. A Magyar Jogászegylet 1891 tavaszán kimerítően foglalkozott a leendő bíróságok hatáskörével. Majd a törvényjavaslat 1893-as megszületése után 1894. január – februárban. Külön felvonást képezett a törvényjavaslat készítőjének, Némethy Károlynak Concha Gyözővel folytatott személyeskedéstől sem mentes vitája.

6.2. A törvényhatóságokról szóló törvényjavaslat tárgyaláskor (1886-ban) került elő a Képviselőházban a közigazgatási bíráskodás kérdése. Nem meglepő, hogy a Háznak megint csak határozattal kellett utasítania a Kormányt megfelelő javaslat benyújtására.⁶⁷ A Tiszakormány hivatalbeli ideje alatt ez nem történt meg. Az 1890-ben bekövetkezett kormányváltás, a *Szapáry-kabinet* hivatalba lépése hozott változást. Az új kormány által tervbe vett reformok között szerepelt a közigazgatási bíráskodás bevezetése is. 1891 tavaszán a kormány kétfokozatú rendszer bevezetését szorgalmazta, melynek első fokát a vármegyékben a főispán elnöklete alatt, a közigazgatási bizottság egyik osztályaként hoznák létre. Míg a felsőfokú bíróság szervezetileg összeolvadna a Pénzügyi közigazgatási Bírósággal. Hatáskörét taxációval rögzítenék.⁶⁸ A nagyszabású reformtervekből azonban csak egy kettő §-ból álló törvény sikeredett (A vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. évi XXXIII. tc.) Ennek 2. §-a utasította a belügyminisztert, hogy a közigazgatási bíróságokról

⁶⁶ A javaslatra ld.: 24. és 36. old. [IV. a) alatt].

⁶⁷ NÉMETHY 1897. 5. old.

⁶⁸ KMETY Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. Budapest, Franklin, 1891. Magyar Jogászegyleti értekezések LXII, VII. kötet, 1. füzet, 9. old., SCHWEITZER 1998: 26. old.

terjesszen elő törvényjavaslatot a közigazgatási csomagterv elkészítése során. A törvényjavaslat a következő kormány (*Wekerle* Sándor-féle kabinet) idején készült már el. Ez a kormány egyébként már hivatalba lépésekor, a kormányprogramban kijelentette, hogy az előbb említett törvényben foglalt sorrendtől eltekintve (ott utolsóként szerepelt a közigazgatási bírászkodás) első helyen, más közigazgatási reformoktól elkülönítve, mint legfontosabb garanciális javaslatot fogja a ház elé terjeszteni azt.

Hieronymi Károly belügyminiszter 1893. júliusában terjesztette elő a minisztertanácsban és a királyi *placetum* megszerzése után a Képviselőház elé került novemberben.⁶⁹ Ez a javaslat az akkori *porosz* rendszerhez hasonlóan különbírásként megszervezett, kétfokozatú, érdemben döntő közigazgatási törvénykezést kívánt bevezetni. Minden törvényhatóságban (vármegyék, törvényhatósági jogú városok) a főispán, Budapesten a főpolgármester, vezetésével első fokú közigazgatási törvényszék és Budapesten az egész országra kiterjedő hatáskörrel a Curia szintjén egy királyi felső közigazgatási bíróság lett volna szervezendő. A törvényjavaslatot (melynek további részleteit a tudományos vita kapcsán még elővesszük) külön e célra kiküldött bizottság véleményezte, jelentése 1894. novemberében kelt.

Időközben újabb *kormányváltás* történt, s a képviselőház csak 1896-ban vette elő újra a törvényjavaslatot. Újabb bizottsági tárgyalásra utasították. Ott az első fokú bíróságok megszervezési módja és főleg annak főispán általi vezetése miatti, a javaslat benyújtása óta fennálló támadások és a kiküldött bizottság javaslata hatására maga a belügyminiszter (*Perczel* Dezső) legjobb meggyőződése ellenére is *visszavonulót* fűjt. Mivel maga is úgy látta, hogy az elsőfokú közigazgatási bírászkodás megszervezésére később, a közigazgatás végleges rendezése (reformja) idején lehet csak sort keríteni, a törvényjavaslatot átdolgoztatta és olyan új javaslatot terjesztett elő, melyben az alsó (első) fokú bíróságok már nem szerepeltek.⁷⁰ Ennek a változásnak kizárólag *politikai indoka* volt, az, hogy a javaslat elfogadásához szükséges képviselőházi többséget megteremtsék. A javaslat tárgyalásának végstádiumában nyilvánvalóvá vált, hogy vagy az egész intézmény megteremtésének elodázása vagy az első fokú bíróság kiiktatása között lehet csak választani. Az eredeti, *Hieronymi*-féle javaslat szintén a kétfokozatú rendszer mellett foglalt állást, mert így látta biztosíthatónak azt, hogy a közigazgatási bírászkodás mind a függetlenség (főként felsőfokon), mind a gyakorlati szakképzettség és „a kifejlett közigazgatási érzék közös alapjaira fektethető”. (Ez utóbbi nyilván főként első fokon érvényesülhetett volna.)⁷¹ Emellett a kétfokozatú rendszer lehetővé tette volna a *laikus elemek* bevonását a bírászkodásba, az eljárásbeli garanciák a felek számára

⁶⁹ SCHWEITZER 1998: 27. old. és NÉMETHY 1897: 7. old.

⁷⁰ SCHWEITZER 1998: 32. és NÉMETHY 1897: 11. old.

⁷¹ Vö.: NÉMETHY 1897: 16. old.

könnyebben hozzáférhetőek lettek volna és a bíróság eljárása a gyorsaság és olcsóság követelményének is megfeleljen. A törvényjavaslatot elsőként véleményező Bizottság jelentése pedig egyenesen leszögezte: „Kétfokú bírói szervezet létesítése általában a helyes igazságszolgáltatás egyik hatályos biztosítékának tekintetik [...]”⁷² Az első vagy alsó fokú közigazgatási törvényszékek kérdése még külön szóba kerül a Bíróság megreformálására vonatkozó részben. Utalnunk kell azonban arra a tényre, hogy a Bíróság egészen az 1949-ben történt megszüntetéséig egyetlen fokú bíróságként működött, tehát *soha* a későbbiekben kétfokozatúvá nem sikerült átalakítani e rendszert. Az említett napi politikai kényszertényező, mely tehát közrehatott az egyetlen fok illetően megszületésében, véglegessé és végletessé, rendszerképző elemmé vált. Holott – nem a kétfokú rendszer elvi ellenzésén bukott meg a javaslat ezen része, hanem az alsó fokú bíróságok megszervezési módján.⁷³ Rendszerképző, rendszert jellemző elem lett azután, hogy 1896. májusában a Képviselőház „négy ülésben végbement tárgyalás után minden lényeges változtatás nélkül elfogadta.” A Főrendiház jóváhagyását és az uralkodói szentesítést követően, 1896. augusztus 1-jén hirdették ki az Országos Törvénytárban.

IV.

A bírósági hatáskör avagy a közigazgatási bíráskodás terjedelme a történeti modellben

1. A hatásköri kérdés összetettsége

A közigazgatási ügyekben ítélező bíróság hatásköre az egész kérdéskör középpontjában helyezkedik el. A közigazgatási bíróságokra vonatkozó joganyag „ugrópontját” képezi a hatáskörre vonatkozó szabályozás. A hatásköri problémának ugyanakkor *több ága van*.⁷⁴

Az *egyik* ága az az első ránézésre *törvényszerkesztési* problémának tűnő kérdés, hogy a bíróság elé vihető, oda tartozó közigazgatási jogvitás ügyeket egyenkénti, taxatív felsorolással vagy elvi (általános) definícióval szükséges meghatározni, mely utóbbi megoldás gyakran magával hozza az általános hatáskör alól mégis kivett ügyek ún. negatív taxációval történő meghatározását. Ez tehát a hatáskör-meghatározás *módja*.

⁷² Uo.: 17. old.

⁷³ EGYED István: Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás, Budapest, 1916. Székesfőváros Házinyomdája, 9. old. Egyed külön hangsúlyozza az alsó fokú bíróságok megszervezési módja miatt azokat hevesen ellenző Concha Győző hatását a közvélemény elítélő hatása mellett, mint az alsó fok elmaradásának döntő tényezőjét. Uo.: 21. old.; *Wlassics* Gyula arra utal, hogy az alsó fok létrehozása a „bizalom hiányán törött meg”, tudniillik azon, hogy már alsó fokon is független bíróság megalkotására törekedtünk [nyilván nem a törvényjavaslatot, hanem az ellenzőket érti ezen elsősorban], „s nem gondoltuk jól át, hogy mennyit nyertünk volna ha a közigazgatási peres eljárást ennek számos biztosítékával már az alsó fokon létesítjük.” Ld.: *Wlassics* Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról, Jogállam, XI. évfolyam, 1912, 32. és 33. old.

⁷⁴ MARTONYI János: A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése, Budapest, 1932. 31. és 32. old

A *másik* ág a hatáskör *terjedelme*. Bár ezt helyesebb volna ág helyett *bokornak* nevezni, a kérdés összetettsége miatt. Ez az ág (bokor) magában foglalja 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 puszta *érdeksérelem* esetén is bírósági felülvizsgálat alá vethető-e. Ez utóbbi kérdést úgy is feltehetjük, 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 vajon a bíróság milyen jogkörrel rendelkezik az *ítélkezés* terén, azaz mit tehet a felülvizsgálata alá vont közigazgatási aktussal. Megsemmisítheti-e csupán (*cassatio*) vagy maga hozhat a jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási szerv helyett érdemi döntést (*reformatio*).

Mind a három kérdéskör rendkívül összetett és különösen sok buktatót hord magában. Az is érdekes, hogy ki melyiket tartja hangsúlyosabbnak. *Martonyi* János a kérdéskör hazai kutatásának nagy egyénisége fiatalkori összefoglaló munkájában (ld. 69. lábjegyzet alatt) nemcsak az addigi irodalomban legalaposabban megvitatott, hanem egyben legfontosabb kérdésének a *hatáskör-meghatározás* taxatív vagy elvi általánosításon nyugvó módjának problémáját látta.⁷⁵ Míg a hatáskör tárgykörébe vágó első nagyobb hazai tanulmány szerzője, *Kmety* Károly, amellet, hogy a taxatív hatáskör-megállapítás híve volt, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek jellegére, *típusára* koncentrált első sorban.⁷⁶ Természetesen mindegyik aspektus igen fontos, együttesen pedig, mint utaltunk rá, a kérdés középpontjában helyezkednek el. A bíróságot az *ítélkezés* terén megillető jogkör (*cassatorius* vagy *reformatorius*) pedig igen szoros összefüggésben van egyrészt a közigazgatási bíráskodás államrendszeren belüli helyével és annak magyarázatával, illetve a jogvédelem körével (szubjektív – objektív). A közigazgatási bíráskodás a bíráskodást és a közigazgatást elválasztó határvonalon „lebeg”. Egyrészt a jogérvényesülésnek „az állam céljából folyó következménye”, másrészt a közigazgatási eljárás „kiegészítő része”, folytatása.⁷⁷ Így – mondhatnánk - három nagy jogág és három tudományág területét is érinti, nevezetesen az alkotmányjogot és annak tudományát, a közigazgatási jogot és jogtudományt, valamint a (polgári) perjogot és perjogi tudományokat, felállíthatunk jogági hangsúlyokat is a hatáskör kérdéskörén belül. A hatáskör szempontjából az alkotmányjogot elsősorban a hatáskör meghatározás *módja* érdekli, hiszen a bírósági szervezet egyik alapvető szabályáról van szó.

⁷⁵ Uo.

⁷⁶ KMETY 1891: 10-12. old.

⁷⁷ EGYED István 1916.: 26. old.

A közigazgatási jogot és annak tudományát főként a bírósági eljárásba, a bírósági felülvizsgálat alá vonható *ügyek köre* érdekli. Míg a perjog számára a bírói *működés* területére eső kérdések, a bírói döntés tartalma és formája, meghozatalának módja fontosak.

2. *A bíróság hatáskörének főbb szabálya.*

2.1. Közismert, hogy az 1896. évi XXVI. tc. (a Tv.) a Közigazgatási Bíróság hatáskörének meghatározásánál a pozitív *taxációt* választotta. Az 1. § szerint a „[...] Bíróság végérvényesen dönt a jelen törvény második részében felsorolt közigazgatási jogviták felett.” A törvény megengedte a bíróság hatáskörének további *kiterjesztését* is. A 16. § értelmében a „Közigazgatási Bíróság hatásköre, a törvényben felsorolt ügyeken kívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján, kiterjeszthető miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és megyei városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdések végérvényes elbírálására. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet fennáll.”

A bíróság hatáskörébe tartozó esetek kiválasztásánál – a javaslat indokolásából is kitűnően – fő szempont az volt, hogy olyan ügyek kerüljenek a bíróság elé, ahol törvény kifejezetten jogot biztosít a jogalanyok számára.⁷⁸ A Bíróság azonban elbírálhatta azokat az érdeksérelmeket is, amelyek a hatáskörébe utalt jogsértésekkel kapcsolatosak voltak. A törvény taxatívén határozta meg tehát az eseteket, ez azonban nem volt zárt taxáció. Azaz nemcsak a törvényben és a bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. tc.-ben foglalt rendelkezések a mérvadóak, hanem egyrészt a fent ismertetett felhatalmazáson nyugvó törvényes rendeletek és más törvényben megállapított szabályok is felsoroltak a bíróság hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyeket. Ez a jogalkotás a bíróság felállítása után nyomban (1898-ban) megindult és ötven év múltán oda jutott, hogy több mint száz külön törvény és jelentős számú más jogszabály rendelkezett a Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. Alig született új, közigazgatási tárgyú jogszabály, mely a bíróság hatáskörét nem tágította volna, a törvényhozás még magánjogi kérdések elbírálását is elé utalta. A hatáskör e folyamatos bővítése voltaképpen fellazította az alapul fekvő pozitív taxációs rendszert és megteremtette (volna) az elvi hatáskör-megállapításra való áttérés alapját.⁷⁹

⁷⁸ VÖRÖS Ernő – LENGYEL József: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata, a Közigazgatási Bíróság újabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó és illetékügyekben. 1-2. kötet. Budapest, [1935] Szerzők.: 63. old.

⁷⁹ Uo.: 44-48. old.; A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG reformja (A Magyar Jogász Egylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). Jogászegyleti Szemle. 1947. 2. sz. MÁRTONFFY Károly hozzászólása. 5-6. old.

A hatáskörhöz tartozó további fontos tételes jogi rendelkezések voltak a vitás közigazgatási ügyhöz kapcsolódó *előkérdésekre* vonatkozó szabályok (Tv. 17. §)⁸⁰, a Közigazgatási Bírósághoz utalt ügyekben a rendes bíróságok hatáskörét megszüntető 18. §⁸¹, a bíróság hatáskörének analógia útján történő kiterjesztését tiltó 19. §⁸², valamint a bíróság hatáskörét megvédeni szándékozó 20. §, mely a miniszterek felügyeleti jog címén történő intézkedésének jogát zárta ki a bírósághoz utalt ügyekben. Érdekes, hogy a Tv. csak a saját felsorolásába (a II. fejezetbe) foglalt jogvitás ügyekre zárta ki a kormányhatósági felügyelet alkalmazását, magától értetődő azonban, hogy e rendelkezés más törvénnyel vagy törvényes jogszabállyal a bírósághoz utalt ügyekre is vonatkozott. Ezt a jogértelmezést később tételes szabály is megerősítette.⁸³ A Bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben hozott közép fokú határozatok (intézkedések) tekintetében tehát miniszterekhez semminemű fellebbezéseknek, felfolyamodásoknak, felülvizsgálati kérvényeknek, egyáltalán: semmi néven nevezendő közigazgatási fellebbvitelnek nem volt helye.⁸⁴ Ha a miniszter a felügyeleti jogát mégis ilyen ügyben gyakorolta, az ellen a Bírósághoz lehetett fordulni.

A Tv. 1. §-a a Bíróságot a vitás kérdés „*végérvényes*” eldöntésének hatalmával ruházta fel, azaz *reformatorius* hatáskört állapított meg számára, mely a közigazgatási hatóság határozatának érdemi megváltoztatására is feljogosította.

Cassatorius, azaz pusztán megsemmisítő hatáskört biztosított a Bíróságnak az 1907. évi LX. tc., mely a hatáskör-megállapítás módja tekintetében is eltért a Tv. –től. Ez a törvény vezette be a törvényhatóságok számára az ún. garanciális panasz intézményét, mellyel törvényes hatásköreik védelmét kérhették a kormány vagy valamely közege aktusaival (intézkedésével, határozatával, rendeletével) szemben. E *garanciális panasz* általános hatásköri definícióval rögzítette a Bíróság hatáskörét: „a Közigazgatási Bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormánynak) vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány) vagy a miniszternek (kormánynak) közege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közegeinek törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal

⁸⁰ „Oly esetekben azonban, melyekben a közigazgatási bírósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó főkérdés el nem dönthető, az előbbi felett is a közigazgatási bíróság határoz.”

⁸¹ „A törvény (rendelet) azon intézkedései, melyeknél fogva a felek a közigazgatási eljárás befejezése után a törvény rendes útján kereshetnek orvoslást: a közigazgatási bíróság elébe utalt ügyekre nézve hatályukat veszítik.”

⁸² „A jog- és törvény-hasonlatosság elvének alkalmazásával a közigazgatási bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni.”

⁸³ VÖRÖS – LENGYEL 1935: 57. old.

⁸⁴ NÉMETHY 1897: 42. old.

szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”⁸⁵

Ugyancsak cassatorius hatáskört állapított meg a Magyar Tudományos Akadémia állami támogatásáról szóló 1923. évi I. tc., és az 1931. évi 23. tc. is.⁸⁶

3. *A hatáskör és a jogvédelem tudományos megítélése.*

3.1. Nézzünk tehát szemelvényeket a hatásköri kérdésre vonatkozó könyvtárnyi jogtudományos irodalomból. A bíróság szervezeti megoldására nézve lefolyt vita két főszereplője, Concha Győző és Lánczy Gyula a bírói szervezet tekintetében közöttük fennálló ellentétől függetlenül egyaránt a hatáskör elvi általánosítással történő meghatározását pártolták. Így a jogászgyűlés által elfogadott határozat is, mely a Lánczy-javaslat nyomán a bíróság ügydöntő (reformatorius) hatásköre mellett tette le voksát, csakúgy mint Concha, el nem fogadott javaslatában⁸⁷. Mind a Pénzügyi Közigazgatási bíróságról szóló törvény, mind a Hieronymi-javaslat a *pozitív taxációt* alkalmazta.⁸⁸

Kmety Károly egyetemi magántanár neve az előbb már szóba került. A Magyar Jogászegylet teljes ülésén 1891. március 7-én tartotta a „Közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról” című előadását. Az előadás felölelte a hatásköri kérdés minden ágát és hangsúlyozta azok *a priori* jellegét, mondván „bárhogy forgassuk is mindig ott lesz az egész közigazgatási bíraskodási kérdés súlypontja, mi a közigazgatási bírósági ügy, mire vonatkozik a hatáskör”, illetve: „Először egy létezőt kell megvilágosítani, azután jő az új alkotás. A létező az ügykör, az alkotandó a szervezet.”⁸⁹ A bíróságra mint működésre tekintett ugyanis, természetesnek vette, hogy jogszolgáltatásról, valódi bíróságokról, a bírói hatalom teljességével rendelkező szervekről van szó. „A közigazgatás a tett, a bíraskodás a korlát fenntartója; amaz a mozgás, ez a mérséklés, az a törekvés, ez az óvatosság, visszatartás, visszaterelés; az e nélkül rombolás, ez ama nélkül bénaság.”⁹⁰

A hatáskör-meghatározás módja tekintetében azonban szemben állt a két „naggyal”. Elejtette, a közigazgatási jogvédelem szempontjából elkerülendőnek tartotta a közigazgatási bírói ügykör általános elvi meghatározását. Javaslata szerint a „felsoroló módszer elfogadása,

⁸⁵ 1907. évi LX. tc. 1. §. A törvény 2. §-a példálózó jelleggel felsorolt három tényállást, mint kiemelt kérdést, de az még nem tette a hatáskört taxatív meg határozottá. Ugyanez a garanciális panaszjog kiterjedt a székesfővárosra is, vö.: 1930. évi XVIII. tc. 98. §

⁸⁶ VÖRÖS – LENGYEL: 3. old.

⁸⁷ LÁNCZY 1883: 36. old. IV. d) és e), CONCHA: A közigazgatási bíraskodás 1881. 399. old.

⁸⁸ 1883. évi XLIII. tc. 43. §. A Hieronymi javaslatra ld. NÉMETHY 1897: 8. old.

⁸⁹ KMETY 1891: 10. illetve 9. old.

⁹⁰ Uo.

törvényben meghatározása azon közigazgatási aktusoknak, melyek jogsértők, illetőleg jogsértők lehetnek” az, mely sem átmenetileg, sem később bonyodalmakat, nehézségeket a közigazgatás működésében nem okoz. Nem tartotta tehát „működőképesnek” a hatáskör elvi alapon történő meghatározását. Miért is? Magyarozhatjuk a közigazgatási jogvitás ügy fogalmát kétfelől. Egyfelől, ha valamely közigazgatás számára megállapított jogtétel megsértése előáll, ott közigazgatási jogsérelemről van szó, bármely jogforrásban is legyen az a bizonyos jogtétel. Előáll – írja – a közigazgatási bírósági ügy. (Mondhatnánk erre, hogy elő nem áll, hiszen a jogszabály pusztán megsértése a bíróság eljárását nem szokta megalapozni.) Mint mások véleményére hivatkozik arra a nézetre, mely szerint a közigazgatási jogvitához (a perhez) kell még más is. Kell, hogy valakinek a *jogát sértse* ez a közigazgatási jogellenesség. Ennek általános formulázása szintén elégtelen a közigazgatási bírói ügy pontos meghatározásához. Úgy látta, hogy a közigazgatási fogalmak és elméletek fejletlensége folytán ez az általános hatáskör definíció nem lesz megfelelő. A magánjog elmélete és fogalomrendszere pedig nem alkalmazható. Nem azért, mert a jog maga más lenne a közigazgatásban, hanem mert az állam élete annyira speciális és összetett a magánosok életéhez képest.⁹¹

A pozitív taxáció számára Kmety *alapelveket* határozott meg. Olyan alapelveket, melyek – mai szemmel nézve – teljesen alkalmasak voltak egy elvi hatáskör-meghatározás alkalmazására. Első elve volt, hogy csak a *konkrét* (egyedi) közigazgatási intézkedések (határozatok) legyenek a bíróság elé vihetők. Általános szabályt, magyarázatot, utasítást és végrehajtási cselekményeket ne lehessen bíróság elé vinni. Fontos elve volt, hogy a bírói ellenőrzés terjedjen ki *bármely* jogalkotótól származó jogforrás megtartására.⁹² Az eljáró hatóságok szempontjából nem tett különbséget helyi (önkormányzati) és országos (központi) hatóságok között. Mind az önkormányzati tisztségviselők átruházott államigazgatási körben hozott határozata, mind a miniszterek egyedi ügyekben hozott döntései is bírói ellenőrzés alá tartoznak. Kmety a „contentiosus”, azaz *jogvitás* ügy fogalmát legszorosabban kívánta venni, így a diszkrecionális hatalom gyakorlása – mint jogi ellenőrzésre nem alkalmas terület „továbbra is szabadon maradjon”. Ez utóbbiak közigazgatási ügykörbe való bevonása könnyen megronthatja a közigazgatási bíraskodás igazságszolgáltatási természetét.⁹³ Ebből következő *újabb vezérelve* volt, hogy csak az *alanyi* jogot sértő közigazgatási intézkedés vagy határozat kerüljön bíró elé, a közigazgatási perre csak ez adhat alapot. Ide tartozónak vélte –

⁹¹ Uo.: 13. old.

⁹² Uo.: 16. old.

⁹³ Uo.: 17. és 18. old. Azaz nem tartotta helyesnek, ha a közigazgatási bíraskodás magára ölti a közigazgatási ellenőrzés (*administratív kontroll*) jellegét.

magától értetődően – mindazon intézkedéseket is, melyek bármely módon sértik a helyi közösségek *önkormányzati* jogköreit (szabadságát vagy átruházott hatásköreit).⁹⁴ Ezen elvek helyes alkalmazása azt is jelentette, hogy sem a rendőri *kihágási* (ma azt mondanánk: szabálysértési) ügyeket, sem a *fegyelmi* ügyeket nem tartotta a közigazgatási bíróság körébe tartozónak. A fegyelmi ügyeket Kmety a *büntető hatalom* alá tartozónak vélte, csakúgy mint a kihágási ügyeket, mert itt is az állam büntető igényének érvényesítéséről van szó, mely eljárás végén – bármennyi közigazgatási jelleggel és kapcsolattal bír is – a joghátrány büntetés kiszabása lesz. Az *ítélkezés* területén pedig *teljes* (reformatorius, meritorius) jurisdíciót javasolt azzal, hogy a bíróságnak joga lett volna az esethez kapcsolódóan indirekt *normakontrollra* és így a törvénysértőnek talált kormány- vagy helyhatósági rendelet alkalmazásának mellőzésére is. Érdekes konstrukciót jelentett ugyanakkor az, hogy míg a bíróság saját ítéletének végrehajtására jogot kapott volna Kmety rendszerében, addig a sérelmes közigazgatási határozat végrehajtása *felfüggesztésének* jogát a közigazgatási szervnél kívánta hagyni.⁹⁵

3.2. A Kmety által képviselt és a később jóváhagyott Tv. alapelvévé vált „felsoroló módszer”, azaz pozitív taxáció nem talált egyöntetű támogatásra a tudományos nézetek sorában sem. A századforduló reprezentatív nagy jogász munkája, a *Magyar Jogi Lexikon* vonatkozó szócikkének („királyi közigazgatási bíróság”) későbbi szerzője, *Reichard Zsigmond* a hatáskör meghatározás komplex kérdéskörét nemzetközi példák nyomán áttekintve az akkori *osztrák hatásköri szabály* helyessége mellett foglalt állást. Úgy látta, hogy a közigazgatási bíráskodás céljának nem az felel meg, ha a bíróság az eléje utalt ügyet a maga egészében elintézi, azaz ügydöntő hatásköre van. A bíróság – mivel feladatát nem a közigazgatási ügy elintézése, hanem a *közigazgatás ellenőrzése* képezi – a közigazgatási határozatnak csak jogszerűségét vizsgálja és jogszerűtlenség esetén azt *megsemmisíti*. Ehhez az ítélezés területére eső hatáskörhöz a hatáskör-meghatározás módja tekintetében az *elvi általánosítás* tartozik. Természetesen mindkét elvi szabály alól lehetnek *kivételek*. Így érdemben elbíráló hatáskör adható speciális esetekben (amikor nagyszámú magánérdek érintett az ügyben, vagy a diszkrecionális hatáskör gyakorlása jelentős sérelmet okozhat) és

⁹⁴ Uo.: 21. old. Mint írta: „Az önkormányzat hatóságainak közhatalma, az államhatóságokkal szemben bírói védelmet igényel.”

⁹⁵ Ez utóbbi kérdést csak a közérdek mérlegelésére egyedül képes és jogosult közigazgatás tudja eldönteni. Ld. uo. 31. old. Az előbbiekre: 29-30. old.

negatív taxációval megállapíthatóak azon ügyek, melyekben a bíróság mégsem rendelkezik hatáskörrel.⁹⁶

Reichard nem látott olyan gondot a hatáskör elvi megfogalmazása körül a mérlegeléses ügyek és a hatásköri összeütközések tekintetében sem. Úgy vélte – helyesen -, hogy minden közigazgatási hatáskört, így a mérlegeléses hatáskört is lehet jogszerűen és jogszerűtlenül gyakorolni. Ezért minden közigazgatási tényállás jogvita tárgyává tehető, csakúgy, mint minden magánjogi tényállás is. „*Vitás közigazgatási ügyet mind az képez, a melyet valaki vitássá tesz.*” Relativizálta tehát a közigazgatási bíróság hatáskörének meghatározásában jelentős szerepet játszó jogvitas (kontenciózus) – pusztán igazgatási adminisztratív, másoknál: kontenciózus – diszkrecionális megkülönböztetést. E megkülönböztetésnek egyébként az volt a célja, hogy eleve kijelölje azon közigazgatási ügyek körét, melyek természetüknél fogva bíróság elé vihetők, és azokat, melyek *természetüknél* fogva bíróság elé nem engedhetők. Ahol a közigazgatás alanyi jogot érint, az az ügy jogvitássá tehető. Ahol csak érdeksérelem áll fenn, mert a közigazgatási döntés diszkrecionális jellege miatt a döntés ilyen vagy olyan tartalmára az ügyfélnek igénye (joga) nincsen, ott a felsőbb közigazgatási hatóság általi jogorvoslat (panasz) elegendő. Ez az ügy nem jogvitas, bírói felülvizsgálatra *nem alkalmas*.⁹⁷

Ezt a fajta különbségtételt, mely tehát a hatáskör-meghatározás kérdéskörében fordulópontot jelentett, Reichard nem elvi különbségtételnek tartja, hanem pusztán törvényszerkesztésen alapulónak. Mint (megint csak igen szellemesen) 1894-es véleményében kifejtette, annak, hogy a taxáció hívei miért hiszik azt, hogy helyes és jó elvi hatásköri klauzula nincsen, nem logikus, hanem *pszichologikus oka* van. Ez alatt azt a téves kiinduló pontot értette, mely szerint természetüknél fogva vannak a közigazgatás diszkrecionális hatáskörébe tartozó és vannak természetüknél fogva a jogvitas közigazgatási ügyek közé tartozó ügyek. Márpedig az ügyeknek ilyen természetük nincsen, legalábbis a magyar törvény (akkor még csak javaslat)

⁹⁶ REICHARD Zsigmond: A közigazgatási bíróságok hatásköre. (Magyar Jogászegyleti értekezések LXIX. VII. kötet. 8. füzet). Budapest, 1891. Franklin. 8., illetve 12., 13. old. Szerinte a bíróságok egyébként nemcsak a közigazgatási bíraskodáson belüli *funkciójuk*, hanem *eljárásuk* miatt is alkalmatlanok a közigazgatási ügy érdemi elintézésére. Kötöttebbek az eljárási formák, felelősség a felettes hatósággal szemben teljesen hiányzik, csakúgy, mint a megfelelő szervezet.

⁹⁷ Ld. pl. KMETY 1891. 18. old.; FALCSIK Dezső: Közigazgatási bíraskodás. A m. kir. Közigazgatási Bíróságról szóló törvény magyarázata. Eger, 1897. 18-19. old.; ZABULIK László: A közigazgatási bíróságról szóló törvény (Jegyzetekkel és útmutatóval ellátta: Uő.) Budapest, Athaeneum, 1897, 19. old. Mint írja: a közigazgatás egyenesen két különálló részre oszlik: egyik a diszkrecionális közigazgatás: „*Imperium, quod etiam potestas vocatur*”. Ez a szoros értelemben vett közigazgatás (*administratio pura*); a másik a törvények és törvényes szabályok által korlátolva és szabályozva van: „*Imperium, quod etiam jurisdictio inest*”. Ez a közigazgatási jogszolgáltatás (*administratio contentiosa*). Természetesen a szorosabb értelemben vett közigazgatás nem tartozik a bíraskodás alá, mert nem sért jogokat csak érdekeket. A magyar közigazgatási bíraskodás tárgyát tehát csak a „vitássá vált közzjogi (alanyi) jogok és jogszerű érdekek és köteleességek képezik [...] s ebből csupán azok, melyeket a törvény 22-83. §-ában taxatívra felsorol.” Uo: 20. old.

szerint, hiszen kontenciózusak, ha a törvény felsorolásában benne vannak és nem azok ha a felsorolásból kimaradtak.⁹⁸

3.3. Bírói ellenőrzés alá bocsáthatók-e tehát a diszkrecionális ügyek? Bár a hatáskör tekintetében a reformatorius megoldást támogatta, a diszkrecionális aktusok bírói felülvizsgálatának elvi alapján állott egyébként *Concha* már 1877-es úttörő munkájában is. A bírászkodásnak szerinte a nem szorosan jogi természetű ügyekre [kérdésekre] is kiterjednie, mert *"a jog felette áll a puszta discretio, puszta technikus működésnek, azokat mind áthatja, mind alárendeli magának, melyeknek, bár nem bírói teendők, a jog uralgó hatalmánál fogva a bíró által kell meghatározatni vagy legalább ellenőriztetni..."*⁹⁹. Tulajdonképpen ezt az elvi álláspontot vette át Reichard is a maga véleményének kifejtésekor. Szellemes summázata a taxatív meghatározásról pedig egyenesen látnokinak is bizonyult. Miután nyilvánvaló volt, hogy a hatáskör felsorolás sok száz paragrafust jelent majd, megjegyezte: *„megvallom, hogy én sok száz szakaszt még inkább kevésnek tartok, mint soknak.”*¹⁰⁰

A közigazgatási ügyeknek felülvizsgálatra való *alkalmasságuk* szerinti megkülönböztetése *részünkről* nem elfogadható. Ennek megokolásában az alábbi érvelés jöhet szóba. A közigazgatásra vonatkozó törvényi szabályozás akkor is szükségképpen tartalmazott olyan területeket, ahol ez a szabályozás más területekhez képest kevésbé volt részletes, mégis a közigazgatási szerveknek az adott *hézagos*, felületes szabályozás mellett is joguk és kötelességük volt eljárni, a meghatározott közfeladatot teljesíteni és a jogszabályban tételezett célt elérni. Amennyiben az említett szabályozás szerkezete, tartalma szerint az adott közigazgatási tevékenységben érintett jogalanyok számára alanyi jogot nem állapít meg, nem teszi az egyes jogává azt, hogy az ügy ilyen vagy olyan elintézését, ilyen vagy olyan tartalmú jogviszony létrehozását *követelhesse*, hanem jelentős mértékben csak a hatóság belátásától, célszerűségi megítélésétől teszi azt függővé, némi egyszerűsítéssel mérlegeléses, a döntés szinte teljes kötetlensége esetén úgynevezett diszkrecionális hatáskörrel van szó. Mivel jogállami berendezkedés esetén alapvető követelmény a közigazgatásnak törvények és törvényes jogszabályok alá rendelése, a törvényes szabályok által adott, előbb említett közigazgatási mozgástér érhető de lege lata a szabad belátás (szabad) mérlegelés érvényesülési területeként.

⁹⁸ REICHARD Zsigmond: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 8-án tartott előadás anyaga. Magyar Jogászegyleti értekezések X. kötet, 5. füzet, Budapest, 1894. Franklin. 20. old.

⁹⁹ CONCHA 1877.: 118. old.

¹⁰⁰ REICHARD 1891.: 16. old.

A „szabad” szó azonban nem jelenthetett teljes *kötetlenséget*, minthogy a közigazgatás tevékenysége soha nem lehet teljesen kötetlen, a törvény szabályaitól mentes. Ez a szabad belátásos elem is jogilag bizonyos mértékig kötött tehát, és nem teljesen a jogszabályokon, jogi renden kívüli terület. Ez a jellegű működés a közigazgatásnak sajátossága. Ilyen ügyek (és szabályozás) esetén tehát nem alanyi jogi szerkezetű a szabályozás, meghatározott közigazgatási döntésre a félnek nincsen alanyi joga. Kizárt tehát, hogy a közigazgatási bíraskodást végző fórum az alanyi jog vagy annak megsértése felől *ítélkezze*k. Nem kizárt elméleti megfontolások alapján azonban az, hogy az ilyen ügyben a bíróság *eljárjon*. A mérlegelés különböző fokozatait mutató, végső esetben diszkrecionális hatáskör esetén is követelheti az ügyfél, hogy kérelmét a hatóság elbírálás tárgyává tegye, az elbírálás során a tényállást a valóságnak megfelelően bírálja el és a hatáskörét ne gyakorolja önkényesen, hanem csak a számára kitűzött cél megvalósításához szükséges módon, azaz törvényesen. A *törvényes hatáskörgyakorláshoz* ugyanakkor már a félnek alanyi joga van és ennek megsértése vizsgálatára a bíróságnak a szubjektív jogvédelem alapján minden elméleti kifogás nélkül hatáskör biztosítható. Másfelől az objektív jogvédelem alapján a bíróság az alanyi jog kérdésétől függetlenül, a tárgyi jogrend (melybe a hatóság működésének szabályai is beletartoznak) megsértése kérdésében döntést hozhat, mely nem jelenti és helyes elméleti felfogás esetén nem is jelentheti a diszkrecionális döntés tartalmi felülvizsgálatát. A diszkrecionális hatalom *gyakorlása jogszerűségének* vizsgálata szigorúan vett jogkérdés, ezért arra a bíróságok hatásköre minden elvi probléma nélkül megállapítható.¹⁰¹

Az elvi alapon való különbségtétel tehát nem *kontenciózus* (bírósági felülvizsgálatra alkalmas) és *diszkrecionális* (bírósági felülvizsgálatra nem alkalmas) ügyek között teendő, hanem a között, hogy az alanyi jog körül forgó közigazgatási ügyekben a bírói működés terjedelme nagyobb (mondhatni teljes), a diszkrecionális ügyek felülvizsgálata során kisebb, korlátozott, a mérlegelés tartalmára nem terjed ki. Amennyiben kiterjedne, akkor két különálló hatalmi ág adna (adhatna) külön-külön kifejezést az adott ügy célszerű elintézésére vonatkozó véleményének és ez a kettős közigazgatás (*Doppelverwaltung*) kialakulásához vezetne.¹⁰² Tudjuk, hogy e nézetünk hatvan-hetven évvel későbbi tudományos felfogást igyekszik visszavetíteni és ezért enyhe fokban torzíja vizsgálata tárgyát. Nem tagadjuk a diszkrecionális közigazgatás fogalmának és intézményének létét és az akkori gondolkodást meghatározó voltát. De hangsúlyozzuk, hogy a fent idézett szerzőkkel együtt a jogilag teljes mértékben kötetlen (se törvénnyel, se törvényes jogszabállyal nem szabályozott, de mégis

¹⁰¹ Ld.: TOMCSÁNYI Móricz: Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem, Pápa, 1929. 16. skk. old.

¹⁰² SZONTAGH 1928.: 132. old.

cselekedni hivatott) közigazgatásnak, „abszolút kezdeményező közigazgatási tényeknek” vagy „souveraine kezdeményező” tényeknek¹⁰³ a bírósági felülvizsgálat alóli teljes kivételét sem elméletileg sem gyakorlatilag nem tartjuk – retrospektíve sem – indokoltnak.

3.4. A *hatásköri* probléma más oldalról nézve a bíróság által nyújtott *jogvédelem* mértékével szoros összefüggésben van, mondhatni, hogy azonos azzal. Így természetes, hogy a kérdés „élesen felvetődött” a Jogászegyletben az országgyűléshez benyújtott *Hieronymi-javaslat szakmai vitája* során. Ezt megelőzte Concha Győző és a törvényjavaslat készítője Némethy Károly heves vitája, melyre az előbbinek a Jogtudományi Közlönyben és később különnyomatban is megjelenő lesújtó kritikája adott alapot és adta meg az alaphangját.¹⁰⁴ Némethy erre terjedelmes választ készített.¹⁰⁵ Később, mint említettük, a Jogászegyletben négy külön ülésen tárgyaltak a tervezetről. A hatáskör megállapítás taxációs módszerét *a javaslat készítője* az egyedül helyes megoldásnak tartotta az adott körülmények között.¹⁰⁶ Ez alatt azt kell értenünk, hogy a hatáskör taxatív meghatározása nem a taxatív rendszer előnyei miatt, hanem főleg a speciális magyar közjogi és közigazgatási viszonyok¹⁰⁷ okán született meg. A törvényjavaslat neves készítője is (már ekkor, a törvény szentesítése előtt bő két évvel) kiegészítendőnek látta a hatásköri felsorolást az állampolgársági és egyes iparigazgatási ügyekkel, valamint a gyámsági és gondnoksági vitás ügyek felvételét sem ellenezte.¹⁰⁸ A hatáskör elvi meghatározását szerinte kizárta a közigazgatási eljárási és anyagi jog hiányos szabályozása, valamint a közigazgatásban túltengő diszkréció. Úgy látta, hogy akár pozitív taxációval, akár elvi hatáskör-megállapítás mellett negatív taxációval határozhatnák is meg a bírói működés köre, a nagyjából ugyanakkora lenne.¹⁰⁹ Ez az a felfogás (vagyis, hogy az ügyek természete, jellege eleve meghatározza a felülvizsgálható ügyek körét) a történeti modell félévszázados *vezérelvévé merevedett*. Némethy egyébként a lassú fejlődés híveként nem vetette el, hogy a távoli jövőben a jog uralma a közigazgatás minden területén érvényesülni fog, ehhez azonban olyan, száz évet egyszerre áthidaló ugrásra van szükség mely „ugrásra az elméleti tudós talán könnyen, a gyakorlati politikus azonban

¹⁰³ Uo. 17. old.

¹⁰⁴ CONCHA Győző: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat (Klny. a Jogtudományi Közlönyből), Budapest, 1894.

¹⁰⁵ NÉMETHY Károly: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára. Budapest, 1894. Pesti Nyomda

¹⁰⁶ Uo.: 10. – 12. old.

¹⁰⁷ Ausztriával és Horvátországgal fennálló speciális állam kapcsolatok, hiányosan szabályozott közigazgatási jog, többnemzetiségű ország.

¹⁰⁸ Uo.: 12. és 13. old.

¹⁰⁹ NÉMETHY Károly: A közigazgatási bíróság szóló törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 21-én tartott előadás anyaga. Magyar Jogászegyleti értekezések X. kötet, 7. füzet, Budapest, 1894. Franklin. 14. old.

csak kényszerűségből vállalkozhatik.”¹¹⁰ Concha Győző a hatásköri javaslatot (amelyen végül nem változtatott az Országgyűlés) kiegészítendőnek tartotta és egyben olyan szűknek, amely kezdetnek is nagyon szerény. Természetes, hogy a javaslat szerzője nem így látta. Szerinte ez alapján véve tisztességes kezdet. A teljes bírói kontrollról azonban kijelentette, hogy az sosem lesz lehetséges. Ezen nem szabad meglepődnünk, hiszen elvi kiindulópontja szerint „*a főcél nem a közigazgatás által elkövetett jogsérelmek orvoslása, de a sérelmek elkövethetőségének lehető megelőzése képezi. Magába a közigazgatásba kell bevinni a jogot.*”¹¹¹ Olyan szakember készítette tehát elő a magyar közigazgatási bírászkodás alaptörvényét, aki nem is igazán hitt a közigazgatás bírói ellenőrzésének megvalósításában. Nem érdemes tehát a hatáskör-megállapítás taxációs rendszere mögött jogelvi megfontolásokat keresni: a cél nem a bírói jogvédelem megteremtése volt, hanem mindössze valami hasonlónak a létrehozása. Megdöbbenőnek találjuk azt, hogy a javaslat előkészítője olyan eszmével azonosult, amelyet a közigazgatási bírászkodást elvetők fogalmaztak meg. *Mocsáry Lajos* a közigazgatási bírászkodást téves felfogásnak tekintette, amely a fennálló viszonyok nyomása alatt született. Szerinte a „külön szervezett justice administrative nem az önkormányzat eszme körébe tartozik, hanem a centralizáció találmánya, mely az általa okozott bajok ellen maga is correctivumokat keres. Ne teremtsük meg a bajt, nem lesz szükség orvoslására. Hogy már szükségét érezzük, annak bizonyosága, hogy a bajt megteremtettük.”¹¹² A jogállami posztulátumra, a teljes közigazgatási bírói jogvédelemre nézve nagyobb veszélyt jelentett a már említett speciális közjogi helyzetünkre való hivatkozás, illetve annak kimondása, hogy ezek miatt a hatalom a kormány kezéből teljesen ki nem adható. Keserűen jegyezte meg erre Concha Győző: „De én mondom, ha a hatalom megtartása a cél, akkor egészen kár és felesleges a közigazgatási bíróságokról törvényt alkotni. Ha ezt tűzzük ki célul, akkor egyáltalában felesleges jogvédelmi módokat és eszközöket létesíteni.”¹¹³

3.5. A külön közigazgatási szakbíróság elvének jogelvi alapokon álló szószólója, *Lánczy Gyula*, a hatásköri javaslatot szintén el nem fogadhatónak tartotta. Kifogásolta, hogy a javaslat azon az alapon nem nyúl a miniszternek a törvényhatóságok feletti rendelkezési hatalmához, merthogy az diszkrecionális jellegű. Továbbá felvetette, hogy az akkori külföldi rendszerek teljes félreértésén nyugszik az a megoldás, hogy a bíróság hatásköre mind alsó,

¹¹⁰ Uo. 14. old.

¹¹¹ NÉMETHY *fént im.*: 19. old.

¹¹² MOCSÁRY Lajos: *Az állami közigazgatás*. Budapest, 1890. 269. old. Idézi SCHWEITZER G.: 23. old.

¹¹³ CONCHA Győző: *A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról*. In: *Magyar Jogászegyleti értekezések X. kötet*, 8. füzet, Budapest, 1894, Franklin, 27. old.

mind felsőfokon taxatívén van meghatározva. Mint rámutatott, minden állam, amely teljes közigazgatási bíraskodást épített ki, gondoskodott arról, hogy felsőfokon legyen egy szerv, mely a legfelsőbb szinten hozott és így változtathatatlan intézkedések ellen külön korlátozás nélkül igénybe vehető. ¹¹⁴ A hatásköri elvi szabály (definíció) Lánczy szerint semmilyen bizonytalanságot nem okozhat a gyakorlatban. Ezt így foglalta össze: „Mert bármily általánosságban szóljon a formula, akár egyéni, akár alanyi jogot mondjunk – a mint a panaszolt sérelem kereset alakjában a bíróság elé kerül – *egy positiv concrét eset áll előttünk* tárgyi substrátummal, a mely jogi hivatkozásában szintén egy egészen positiv törvényre vagy rendeletre utal, vagy egy minden alkatrészében specialisálható, de állítólag vagy valójában jogállapotot alkotó tényconstellációra és méltányossági viszonyokra: úgy, hogy az, a mit minden ilyen általános formula kifejez a maga látszólagos doctrinar szűrkeségében és megfoghatatlan általánosságában, a gyakorlatban többé-kevésbé egyszerű, de mindenképpen egyedileg fixirozható és megbíráható alkatelemekre oszlik fel.”¹¹⁵

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. *Tomcsányi* Móricz szerint a jogállam eszméjének egyedül az elvileges hatáskör-megállapítás felel meg; ha a törvényhozás egyszer elismeri a közigazgatás bírói jogvédelmének szükségességét, akkor utána már lehetetlen válogatni az egyes jogséremlmek között. *Magyary* Zoltán gyakorlati okokból átmenetileg elfogadta a taxációs megoldást, de kijelentette, hogy végül el kell jutni az elvi általánosításhoz.¹¹⁶

A közigazgatás bírói felülvizsgálatán belül a bíróság szervezetére vonatkozó kérdések a körül forogtak, hogy ez a felülvizsgálat mennyiben „*bíróság általi*”. Azaz, mennyiben rendelkezik ez a szervezet a bírósági jogállás és a bírói működés valamennyi attribútumával. A hatásköri kérdés – összetettsége ellenére – egy irányba mutat: mennyiben lesz ez a felülvizsgálat „*felülvizsgálat*” és mennyiben lesz a „*közigazgatás*” felülvizsgálata. Míg a bírósági szervezet hatáskörökre és működésre is kiható, a későbbiekben külön vizsgálandó alapkérdése (egy

¹¹⁴ LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 15-én tartott előadás anyaga. Magyar Jogászegyleti értekezések X. kötet, 6. füzet, Budapest, Franklin. 16. illetve 9. old.

¹¹⁵ LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. In: Magyar Jogászegyleti értekezések X. kötet, 8. füzet, Budapest, 1894, Franklin. 20. old.

¹¹⁶ Vö.: KMETY: Kézikönyv 1907.: 213. old., valamint MARTONYI 1932.: 33. old.

vagy több fokozatú legyen-e) a napi politikai, parlamenti küzdelmek áldozata (eredménye) lett, addig láttuk, hogy a hatáskör kérdésében valamennyi tudományos és észérv ellenében már a javaslat benyújtásakor eldőlt: szűkre szabott, a közigazgatás hatalmi érdekeit szolgáló taxáció fogja azt meghatározni. Vajon a bíróság eljárása és működése milyen szabályok szerint zajlott, biztosították-e ezen szabályok a működés bírósági jellegét? E kérdésekre keressük a választ az alábbi fejezetben.

V.

A közigazgatási bíróság eljárása, azaz a közigazgatási működés törvényessége feletti per

1. A bíróság eljárásának alapjellemezői.

A közigazgatási bíróságok eljárási szabályai a szervezeti és főleg a hatásköri problematikához képest kevesebb alapvető fontosságú *elvi problémát* vetnek fel.¹¹⁷ Megismerésük és jellemzésük álláspontunk szerint elengedhetetlen a rendszer (vagy ahogy kiindulásképpen elneveztük: a történeti modell) megítélésénél. Jelentőségük persze másképpen érvényesül. Osztozunk Martonyi János 1932-ben papírra vetett véleményével, miszerint vannak kiemelt jelentőségű eljárási kérdések, ugyanakkor többségük pusztán gyakorlati, mondhatnánk: technikai jellegű.¹¹⁸ Már itt az alapjellemezők ismertetése során sem szabad figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy a történeti modell eljárási szabályai nem maradtak statikus állapotban ötvenkét éves fennállása alatt. Mivel e dolgozatban nem jogtörténeti kronológiát írunk, ezért elkerülhetetlen lesz a változásoknak jogintézményenkénti felemlítése.

1.1. A rendes bíróságoktól elkülönülten megszervezett Közigazgatási Bíróság működéséhez *külön közigazgatási perrend* kapcsolódott. Ez alatt értelemszerűen azon szabályok összességét értették, melyek a közigazgatási jogvitáknak a bíróság elé vitelét (peresítését, peressé tételét), a közigazgatási per folyamatát, a bíróságnak és a perbeli személyeknek a cselekményeit, e cselekmények hatályát és jogkövetkezményeit megállapították.¹¹⁹ Az a különös helyzet pedig, hogy a közigazgatási per tárgya mindig *közjogi vita* volt, s a vita mindig a körül forgott, hogy a hatóság határozata vagy intézkedése sérelmet okozott-e az érintett jogalanynak (mert vagy nem engedte meg jogának érvényesítését vagy más vagy több szolgáltatásra kötelezte, mint amennyire a jogszabály szerint kötelezhető lett volna) a perelt fél, mindig valamely közhatóság, a polgári perrend

¹¹⁷ MARTONYI 1932.: 51. old.

¹¹⁸ Uo.: 52. old.

¹¹⁹ KMETY: Kézikönyv 1907. 220. old

egyres elemeknek elvetéséhez vezetett. A törvény megalkotásakor hiányzó egységes közigazgatási eljárási szabályozás részletes eljárási szabályokat indukált. Mindezek miatt egy *vegyes perrend* alakult ki, melyben a polgári és a büntető perrenddel egyaránt rokon, de sajátos egyéni vonások is jelen voltak, a polgári perrend elemeinek túlsúlya mellett.¹²⁰

A közigazgatási per mindig közérdek és alanyi jogok összeütközéséből, valamely ügyfél fellépése folytán jött létre. A perben rendszerint magánfél a hatósággal (illetőleg az államhatalommal) állt perbeli viszonyban, ritkábban fordult elő, hogy ún. szekunder közigazgatási jogviszonyból következően vagy törvény által kifejezetten a Közigazgatási Bírósághoz utalt magánjogi viszonyból felmerült ügyben való eljárás miatt két magánfél került egymással szembe a közigazgatási perben (utóbbira pl. a házi cselédügyekben). Perben állhatott természetesen két hatóság is egymással.

1.2. A Bíróság egyetlen fokozatban járt el, eljárása hivatalból nem volt megindítható, mindig a sértett fél kezdeményezésére indult. A törvényben szabályozott igénybe vehető jogorvoslat a „panasz” volt, két formája: magánpanasz és hatósági panasz.¹²¹

A panasz benyújtásának alapját valamely közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése által megsértett jog képezte (nem volt tehát értelemszerűen elegendő, ha a jog önmagában „vitás” volt, a jogvitát e sérelem képezte). *Magánpanasszal* (közigazgatási keresettel) az összes jogszerző felek élhettek, amennyiben a hatóság által okozott sérelemben érdekeltek voltak. Ha több érdekelt közül csak az egyik élt panasszal, az rendszerint nem hatott ki a többi érdekelt társára, hanem a közigazgatási véghatározat ezekkel szemben jogerőre emelkedett. Kivételt képezett ez alól az, ha a kérdés valamennyi érdekeltre nézve csak egységesen volt eldönthető. A magánpanasz jog- és érdeksérelem orvoslására, illetve mind a magánérdek, mind a közérdek védelmére emelhető volt.¹²² Érdekessége volt a perrendnek az úgynevezett „*hatósági panasz*” intézménye, mely a magánpanasznál szűkebb körű volt, ugyanis csak az önkormányzati testületek határozatai ellen, másrészt csupán a hatáskör és az állami kincstári érdek megóvása érdekében volt emelhető.

A közigazgatási bíraskodás különleges összetett jellege miatt a tárgyalási elven kívül a *nyomozati elv* is komoly jelentőséget kapott. A perhez fűződő közérdekből kifolyólag a közigazgatási per főszemélye (a közigazgatási bíróság) jogosult volt az általa érdekeltnek

¹²⁰ BOÉR Elek: Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész, Kolozsvár, 1908., Stief Jenő és tsa kiadó. 136. old.; VÖRÖS – LENGYEL 1935.: 1115. old. MARTONYI 1932.: 51. old.

¹²¹ Az elnevezésen túl azonban nem volt lényeges eltérés a polgári perrend „keresete” és a közigazgatási „panasz” között, az valódi közigazgatási keresetként funkcionált. A Tv. tételes szabálya miatt azonban mi is panasznak fogjuk titulálni. Vö.: MARTONYI 1932. 52. old.

¹²² VÖRÖS – LENGYEL 1935: 1119. old.

tekintett személyeket (olyanokat is, akik a pert megelőző közigazgatási eljárásban nem vettek részt) a közigazgatási *perbe bevonni*. A bíróság a per közjogi jellegéből következően a per anyagát hivatalból jogosult volt „nyomozni”, azaz maga intézkedhetett a tényállás kiegészítése, bizonyítékok beszerzése, már megtörtént *bizonyítás kiegészítése* felől. Ennek érdekében nemcsak a tanúkat és a szakértőt, hanem a feleket is jogosult volt (rendbírság terhe alatt) személyes *megjelenésre kötelezni*. Nem volt tehát kötve e tekintetben a felek indítványaihoz és a polgári perrendtől eltérően *nem a bizonyítási teher* elméletére épített, miszerint, aki kellőképpen nem tud vagy nem akar bizonyítani, az az anyagi jog szerint fennálló jogától elesik. A tényállás és a jogi helyzet tehát hivatalból volt tisztázandó, azt az eljárás nem tette függővé a felek bizonyítási készségétől, illetve nem szolgáltatotta ki bizonyítási eszközeik tökéletlenségének.¹²³ Ezen túlmenően, a közigazgatási per nem egyszerűen a megelőző közigazgatási eljárás folytatása volt, hanem annak valóságos *újrakezdése*, hiszen mind a panaszirat, mind a hatóság védekezése és a bepanaszolt által készített védírat teljesen új ténybeli alapokra volt fektethető.¹²⁴ A bíróság eljárásának ilyen szabályozása ezért azt - hatáskörének revizionális, illetve részben cassatorius jellegétől függetlenül - egyszerű felülvizsgálati vagy semmitő fórumból valódi *fellebbviteli* fórummá tette.¹²⁵

1.3. A Bíróság eljárása során az akkori büntető és polgári perrenddel egyező módon a bizonyítékokat *szabadon mérlegelhetette*, melynek ellensúlyozására szolgált ugyanakkor az *indokolási kötelezettség*, mely az idéző végzésen kívül minden határozatára kiterjedt (Tv. 135. §) és természeténél fogva azt szolgálta, hogy a bíróságot az ítéletében megnyilvánuló meggyőződésére vezető okok a felek számára is felismerhetőek legyenek, és követhető legyen az összes perbeli adat számbavétele.¹²⁶ Az eljárás egyéként a felek kétoldalú meghallgatásának elvére épült fel. A jogaiban sértett fél által benyújtott panaszíratot a határozatot hozó hatóságon kívül (amennyiben volt ilyen) a bepanaszolt féllel közölni kellett, aki erre (mint fent írtuk) új tényeket is tartalmazó védíratot nyújthatott be. Ezt kölcsönösen további periratok (előterjesztések) követhették, melyek számát a Tv. nem korlátozta. A tárgyalás megkezdése után a panasz visszavonásának vagy egyezségkötésnek csak a bíróság

¹²³ EGYED István 1916.: 24. old.

¹²⁴ Tv. 91. §-a: „A panaszíratban az ügyre vonatkozó olyan ténykörülményt és bizonyítékot is fel lehet hozni, mely az előzetes közigazgatási eljárás során fenn nem forgott.” Ebből kitűnik, hogy ez a jog csak a panaszírat benyújtásakor illette meg a panaszost, később, a panasz-jogorvoslati határidőn túl benyújtott más iratában vagy a szóban előterjesztett panaszban nem tehetette ezt meg.

¹²⁵ WLASSICS 1912.: 37. old.

¹²⁶ VÖRÖS – LENGYEL 1935: 1233. old.

engedélyével volt helye. Ez alapvetően ellentmondott a polgári per természetének, ahol a per urai a felek voltak, akik a per tárgyról rendelkezettek (részben vagy egészben lemondhattak). A közjogi per tárgya a történeti modellben ilyen rendelkezés tárgya nem lehetett.¹²⁷

A bíróság eljárása bizonyos kivételektől eltekintve *nyilvános és írásbeli* volt. Az előterjesztések benyújtásának a tárgyalásig fennállt korlátlan joga azt hivatott ellensúlyozni, hogy a tárgyaláson a feleknek nem volt módjuk a panasziratban le nem írt (időközben „eszükbe jutott”) érveket kifogásokat előszóval előadni. Szóbeli és közvetlen tárgyalás tartását a bíróság hivatalból, illetve a panaszosnak, a bepanaszolt félnek a kifejezett kérelmére rendelhette el¹²⁸, melyre a Közigazgatási Osztályban ötven éves működése során mindössze nyolcszor került sor, legutoljára 1912-ben. Más volt a helyzet a bíróság hatáskörébe később bekerült országgyűlési *képviselőválasztások* feletti ítélkezéskor, mely a törvény különös szabálya folytán szóbeli és közvetlen eljárásra épült.¹²⁹

Sajátos magyar jellemzője volt a rendszernek a hatásköri kifogás intézménye (Tv. 101. §)¹³⁰

2. *A panasz benyújtása és annak visszautasítása.*

Az eljárást kezdő panaszirat benyújtásának *határidejét* a Tv. eredeti szabályai és a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. szabályai egyaránt a sérelmes (hozzátesszük: a bíróság előtt megtámadható) határozatnak a kézbesítése vagy kihirdetése napját követő 15 napban határozták meg. Ez megfelelt az általános jogorvoslati határidőknek.¹³¹

2.1. Az eredeti szabályok szerint a panasziratot *annál a közigazgatási hatóságnál* kellett előterjeszteni, amelynek intézkedése vagy határozata ellen az irányult. A Tv. egyébként hatásköri szabályaiban általában meghatározta, hogy milyen hatóságnak, milyen tárgyban, mely fokozaton hozott határozata panaszolható be a bíróságnál.¹³² De az eredeti szabályok megengedték, hogy a fél a keresetet (panaszt) magánál a *bíróságnál* nyújtsa be (Tv. 93. §-a).

¹²⁷ EGYED 1916.: 24 old.

¹²⁸ Ld.: Tv. 127. §

¹²⁹ PÁKEY Lajos: A Közigazgatási Bíróság előtti eljárásról. In: Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897 – 1947), Budapest, [1947] Magyar Közig. Bíróság, 55. és 56. old.

¹³⁰ „Magánpanasz esetében az eljáró közigazgatási hatóság, ha a panaszt a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozónak vélt, vagy az állami (kincstári) közérdekbe ütközőnek találja: köteles a felterjesztésben vagy átiratban (100. §) a bírósági hatáskör ellen kifogást emelni, illetőleg a fenforgó állami (kincstári) közérdeket megjelölni, s erről a középfoku közigazgatási hatóság az illető miniszterhez egyidejűleg jelentést tenni.

A miniszter a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek védelmére tárgyalás előtt a bírósághoz írásbeli nyilatkozatot intézhet, illetőleg a szóbeli tárgyalásra megbízottat küldhet.”

¹³¹ MARTONYI 1932.: 54. old.

¹³² Uo.: 56. old.

Az elkésetten benyújtott panaszt érdemi tárgyalás nélkül hozott indokolt határozattal vissza kellett utasítani, ez a visszautasítási jog megillette az eljáró közigazgatási hatóságot is, azaz a Tv. eredeti rendelkezései is lehetőséget adtak magának a panaszolt (keresettel perbe hívt) közigazgatási hatóságnak arra, hogy maga döntsön a panasz elkésettsége és így megengedettsége felől, azaz saját döntésén múlhatott adott esetben az, hogy ellene megindul-e a bírósági eljárás avagy nem. Mindez vonatkozott a vétkes mulasztásra is, tehát arra az esetre, amikor a fél azt hitte, hogy megfelelő helyen terjesztette elő kellő időben a panaszát. Mire azonban a megfelelő szervhez érkezett áttétel útján, a panasz a benyújtására nyitva álló határidő elenyészett, a panasz elkésettnak bizonyult. Ezen a visszas jogállapoton kívánt a Bíróság javítani az 1900. évben kelt V. számú *döntvényével*, melyben kimondta, hogy a kellő időben, de rossz helyre benyújtott (és így a bírósághoz érkező már elkésett) panasz csak akkor utasítható vissza érdemi tárgyalás nélkül, ha a benyújtás nem az ügyben valamelyik fokon eljárni hivatott valamelyik szervnél vagy bíróságnál történt.¹³³

2.2. Az 1929. évi XXX. tc. egy új, merev szabályozást léptetett ennek helyébe, s a hozzá csatlakozó belügyminiszteri rendelet (!) tovább rontotta a panasz benyújtása körüli szabályok jogvédelmi szerepét. Az új szabályok szerint a jogorvoslati kérelmeket (és így a panaszt is) az *első fokon eljáró* hatóságnál kellett előterjeszteni, és a jogorvoslat előterjesztése szerint nem illetékes szerv a nála előterjeszteni kívánt jogorvoslatot nem fogadhatta el, azt az illetékes hatósághoz köteles volt továbbítani. Ennek a továbbításnak a késedelme a *fél terhére* esett (a fél veszélyére történt a továbbítás), de ez még a rendszer alapvető jellemvonásaként nem értékelhető. Az ugyanekkortól érvényesülő új szabályozás szöges ellentétben volt a bírósági felülvizsgálatnak mind az objektív, mind a szubjektív jogvédelmi szerepével, a panaszjog gyakorlati érvényesülésével. Ugyanis a tc. 54. § (1) bekezdése értelmében az elsőfokú *hatóság volt jogosult dönteni* nemcsak a határidőn túl előterjesztett panasz visszautasításáról, hanem egyáltalán a jogorvoslat *megengedettségéről*. A meg nem engedett jogorvoslatot végzéssel vissza kellett utasítani. A tc. ugyanakkor nem határozta meg, hogy mi a meg nem engedett jogorvoslat, azt a 41/1930. B. M. rendelet sorolta fel. E rendelet (!) határozta meg tehát, hogy mi a meg nem engedett jogorvoslat (panasz).¹³⁴ Önmagában az a körülmény, hogy

¹³³ PÁKEY 1947.: 51. old.; MARTONYI János: A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok (In: Dolgozatok a közigazgatási reform köréből.), 1940, Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda.

¹³⁴ 1. Amely nem az érdekelt féltől vagy a jogorvoslat igénybe vételére nem jogosított hatóságtól ered; 2. amelynek igénybevételét valamely jogszabály kifejezetten tiltja.; 3. amely nem véghatározat, hanem közbeeső határozat ellen kívánnak igénybe venni.; 4. amelyet jogerős határozat ellen kívánnak igénybe venni, kivéve az újrafelvételi kérelmet. (41/1930. B. M. r. 33. §, in: VÖRÖS – LENGYEL 1935.: 1140. old.)

a bírósági eljárás megengedettsége, a kereset elkésettsége felől a közigazgatási szerv volt jogosult határozni, összeférhetetlen volt a Bíróság szerepével, a közigazgatási jogvédelem elvével és eszméjével. Az, hogy közigazgatás által alkotott jogforrás határozta meg a „meg nem engedettség” eseteit az alkotmányosság minimál követelményeit még akkor sem elégítette ki, ha e jogukkal a közigazgatási hatóságok a Bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben csekély számban éltek.¹³⁵

Hozzá jött még ehhez az is, hogy a jogorvoslat meg nem engedettsége tárgyában hozott végzést a korábbi szabályok szerint a bíróság elé lehetett vinni, *felfolyamodás* útján. Az 1929-ben megalkotott szabályok már ezt sem engedték meg (a felfolyamodás tárgyában is a közigazgatási hatóság döntött). Ha az igazolási kérelem intézésének hasonló szabályozását ehhez még ide illesztjük, akkor nyilvánvaló volt, hogy a panaszirat érdemi tárgyalás alá vételének kérdésében nem a bíróság döntött 1930-tól, azt törvényi és rendeleti szabályok megakadályozták, és ugyanezen szabályok lehetővé tették, hogy azok a hatóságok, amelyeknek sérelmesnek tartott véghatározatai ellen a félnek panaszjoga volt megakadályozzák azt, hogy a panaszirat a bíróság elé kerüljön.¹³⁶

3. *Az ítélet hatása.*

Az eljárás lefolytatásának főbb szabályait az általános jellemzők körében említettük már. Most a bíróság által az ügy érdemében hozott határozat főbb jellemzőit tekintjük át vázlatosan. A határozatnak a hatáskörrel összefüggő jellemzőiről már ejtettünk szót annak *cassatorius*, illetve *reformatorius* jellegének elemzésekor. A Bíróság tehát az ügy érdemi és végérvényes elbírálására (kivételes esetben a panaszolt aktus megsemmisítésére) rendelkezett hatáskörrel. Döntése azonban csak az adott ügyben kötelezte az eljáró hatóságot. Szigorúan vett *inter partes* hatása miatt a közigazgatási szerv által későbbiekben lefolytatott ügyekre nem terjedt ki a hatálya, hiszen ott már más ügyfél ügyéről volt szó. Más oldalról pedig az ítélet nem a közigazgatási szervet, mint olyat marasztalta, hanem csak arra kötelezte, hogy az adott ügyben hozott határozatát „elejtse”.¹³⁷ A Tv. rendelkezései értelmében az eljáró közigazgatási hatóságot még akkor sem lehetett marasztalni („érdemben terhelőleg bevonni a határozat körébe”), ha eljárása nyilván törvényellenes volt. Ekkor a Bíróság az illető hatóság felett ellenőrzést vagy felügyeletet gyakorló hatósághoz fordult, figyelmeztetéssel. Ahhoz, hogy határozat rendelkezései a közigazgatási hatóságra is kiterjedjenek, az kellett, hogy saját köz- és vagyoni ügyében érdekelt legyen (133. §). A Tv ugyanakkor nem rendelkezett

¹³⁵ PÁKEY 1947.: 51. és 52. old.

¹³⁶ Uo.: 53. old.

¹³⁷ MARTONYI 1932.: 61. old.

kifejezetten a Bíróságnak a fél kérelméhez kötöttségéről (*nec eat ultra petitem*), abban a bíróság joggyakorlata sem volt egységes, eltérő típusú ügyekben eltérően foglalt állást.¹³⁸

Mivel a Bíróság egy fokon ítélkezett, határozata ellen nem volt helye rendes jogorvoslatnak. Rendkívüli jogorvoslatként ismerte a Tv. az *újráfelvételi* panaszt, mely jogkérdésekre egyáltalán nem terjedt ki. Benyújtását csak olyan, a kérdés érdemében döntő jelentőséggel bíró új bizonyíték alapozhatta meg, melyet a fél az eljárásban önhibáján kívül nem nyújtott be. Ezt a panaszt a Bíróságnál lehetett benyújtani, kötelező ügyvédi képviselet mellett, a határozat közlése után legfeljebb egy évvel és csak egyszer. A Bíróság ilyenkor az újráfelvételi panasz ügyében előkérdésként dönt először és ha azt elfogadja, az ügyet újratárgyalja. Ha nem, az újráfelvételt megtagadja. Az újráfelvétel fontos feltétele volt tehát a bizonyíték önhibán kívüli okból való fel nem használása, nem volt tehát elegendő az, hogy a tényállást az alaphatározat meghozatala előtt nem jól állapították meg. Szintén e jogorvoslat szűk körű érvényesüléséhez vezetett az, hogy a hatóság ilyen panaszt nem nyújthatott be. Nem terjeszthetett elő ilyen panaszt a pernyertes fél vagy aki az alapeljárásban nem volt peres fél, még, ha az ügyben érdekelt volt is.¹³⁹ Az újráfelvétel rendkívüli jogorvoslati jellegét erősítette az is, hogy a meghozott alaphatározat végrehajtását nem gátolta a benyújtása. Sikeres elbírálása esetén azonban az alaphatározat megváltoztatását eredményezhette, feloldotta tehát annak jogerejét.

A Bíróság közjogi jellegéhez tartozó kérdés, hogy mennyiben gyakorolt a végrehajtó hatalom *rendeletei* felett ellenőrzést. Ilyen típusú, rendeleti normák alkotmányossága vagy alkotmányos megengedettsége feletti hatáskör alkotmánybírói jellegűt kölcsönözhetett a Bíróságnak. Mint láttuk, a hatáskörének a garanciális panasz bevezetésekor történt kibővítése nemcsak vegyes jellegűvé tette a hatásköri palettát, hanem kifejezetten oda utalta a végrehajtó hatalom rendeletei feletti bíraskodást. Ez azonban csak ebben a speciális hatáskörében érvényesült és csak az önkormányzati jogok védelme érdekében, az önkormányzatot érintő rendelet tekintetében. Általános hatáskörében a Bíróság a minisztertanácsi vagy miniszteri rendeletet nem vizsgálhatta felül általános érvénnyel. Mindössze arra volt joga, hogy az ügy eldöntése során előkérdésként megvizsgálja az alapul fekvő rendelet törvényességét. Tehát korlátozott és indirekt volt ez a felülvizsgálati joga, mely egyébként a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. 19. §-án alapult, mely szerint: „A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a

¹³⁸ VÖRÖS – LENGYEL 1935.: 1230. old.

¹³⁹ Uo.: 1238. old.

rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” Ennek a jogkörnek a kérdésére az alkotmánybíróági jelleg elemzésekor még röviden visszatérünk.

VI.

A folyamatos reformjavaslatok bírósága

Arról, hogy a Bíróság egyetlen fokban történt megszervezése (az alsó fok hiánya) nem elvi megfontolás, hanem pillanatnyi helyzet (politikai engedmény) eredménye volt, s arról, hogy a hatáskör meghatározás módja és annak terjedelme már a kortársak heves ellenkezésére is okot adott, a III. fejezet végén, illetve a IV. fejezetben már szót ejtettünk. A bíróság ötvenkét éves fennállását folyamatos változtatási-, illetve reformjavaslatok és tervek kísérték. E tervek megfogalmazása nem „vet árnyat a közigazgatási bíráskodás eredeti megszervezésének művére, hanem csak azt mutatja, hogy a megváltozott idők, megváltozott körülmények és a megváltozott igények módosításokat – véglegeseket és időlegeseket – tesznek szükségessé” – fogalmazott a modell hiányosságaival szemben igen elnézően a Bíróság egykori elnöke.¹⁴⁰ A reformtervek hatástalanok maradtak, a bíróságot létrehozó Tv. „vezérlő elvei”, a Bíróság töredékes szervezete annak megszűntetéséig *változatlanul fennálltak*. Nem meglepő ez, hiszen a közigazgatási bíráskodás eszméje és intézménye a hivatalos körök előtt nem voltak túl népszerűek, problémái a kormányzatot nem érdekelték.¹⁴¹ A bíróság a folyamatos hatáskör-kiterjesztések ellenére taxatív hatáskör-meghatározás alapján, egyetlen fokban, magas szinten (a kir. Kúriával azonosan) megszervezve, a közigazgatástól és az általános hatáskörű bíróságoktól egyaránt elválasztott, fele részben a közigazgatási, fele részben bírói képesítésű bírákból álló szervezettel az eléje utalt jogvitákban végérvényesen döntő (meritorius) hatáskörrel látta el feladatát. Az alábbi áttekintést mégis fontosnak tartjuk azért, mert meggyőződésünk szerint előkerülhetnek olyan *elvi szempontok* vagy gyakorlati megoldások, melyek a mai magyar közigazgatási bíráskodás megváltoztatásának irányát, módját befolyásolhatják.

1. *Alsóbíróságok vagy szervezeti reform?*

1.1. Első és legfontosabb kérdésként a közigazgatási *alsóbíróságokra* tekintünk, illetve ezek *hiányára*. A Bíróság torzóban maradt szervezetének kiegészítése és azzal nemcsak egy szervezeti és eljárási (alaki), de egy érdemi előrelépés, a jogvédelem kiterjesztése érdekében

¹⁴⁰ PUKY Endre: A negyven éves közigazgatási bíróság multja és jövője. Budapest, Pallas, 1937. 11. old.

¹⁴¹ MÁRTONFFY Károly előadása. In: A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások) Jogászegyleti Szemle. 1947. 2. sz. 7. old.

számos elgondolás látott napvilágot és azt több kormány is ismételten kilátásba helyezte. Az alsó fokú bíróság létrehozásának szükségességét *egyéb szempontok* mellett leginkább a Bíróság túlzott *leterheltsége* indokolta. Már szót ejtettünk róla a hatáskörrel foglalkozó részben, hogy a Bíróság hatáskörének kibővítése a hatályba lépést követő években megkezdődött és azután is szakadatlanul folyt. Így egyetlen közigazgatási bírói fórumunk mindinkább túlterheltté vált és mivel - egyedüli jellege miatt - a közigazgatás területén a bírói jogvédelem létesítése a törvényhozó számára csak azt az alternatívát kínálta, hogy vagy ad panaszjogot ezen egyetlen fórum előtt vagy egyáltalán nem ad panasz (kereseti) jogot, tömegével kerültek hatáskörébe *bagatellügyek*. Ennek a nagy tekintéllyel bíró és óriási költséggel dolgozó bíróságnak ítélezésre szabott idejét jelentős részben néhány koronás adó- és illetékviták elbírálása tette ki. A túlterhelést fokozta az eljárás már ismertetett fellebbviteli jellege. Amiatt, hogy az eljárásban (panasziratban, védiratban) új tények is felhozhatóak voltak, az ügyek gyakran minden előkészítés nélkül kerültek a Bíróság elé, ahol csak hosszabb (részben hivatalbóli) bizonyítás után váltak döntésre éretté.¹⁴² Az egyetlen fórum tehermentesítésének indoka mellett az alsóbíróságok létrehozását indokolta még a folyamatos hatáskör-bővítések ellenére a közigazgatási jogvédelmet nélkülöző ügytípusok nagy száma. Ezek folyamatos bírói védelem alá helyezése lehetetlen volt változatlan szervezettel.¹⁴³ Annak, a tudósaink által évtizedeken keresztül hangsúlyozott követelménynek az elfogadása pedig, hogy a Bíróság hatáskörét elvi általánosítással kell meghatározni, „*az alsófokú bíráskodás megszervezésének szükségességét vaskövetkezetességgel,*” vonta volna maga után.¹⁴⁴ A közigazgatási fórumrendszer, pontosabban fellebbviteli rendszer egyszerűsítését is elősegítette volna a kétfokozatú szervezet, hiszen helyes eljárási szabályozással kizárható lett volna az, hogy első fokon az állam legalsó fokú szervei által intézett ügyek különféle jogorvoslatokkal a legfelsőbb fórumokhoz kerüljenek.¹⁴⁵

1.2. Az alsóbíróságok felállítását célzó javaslatok fokozatos *elmozdulást* mutattak az eredeti Hieronymi-javaslatban is ott szereplő vegyes összetételű, nem független testületi szervektől a kizárólag szakképzett tagokból álló és függetlenség valamennyi garanciájával felruházott bírói tanácsok felé. Valószínűleg e javaslatok teljes meddősége miatt a második világháború előtti évtizedben több olyan javaslat is megfogalmazódott, mely az alsóbíróságok

¹⁴² EGYED 1916.: 4. old.

¹⁴³ Uo.: 5. old., WLASSICS Gyula: Bírói szervezeti és hatásköri kérdések. Jogállam. 1909. 1-14. old., Ismerteti: DICZIG Alajos: Az alsófokú közigazgatási bíráskodás kérdése (Kiny. a „Pénzügyi Fogalmazók Lapja” 1936. 7-8. sz.-ból), Kecskemét, 1936. 5. old.

¹⁴⁴ EGYED 1916.: 6. old. (Kiemelés az eredetiben)

¹⁴⁵ MARTONYI 1940.: 146. old.

nélkül, a Bíróság szervezetének és eljárásának reformjával igyekezett leküzdeni a túlterheltségből és a hatalmas hátralékból adódó nehézségeket. Az Országgyűlés elé beterjesztett eredeti *Hieronymi-javaslat* külön, érdemben döntő két bírósági fokozatot tartalmazott. Minden vármegye székhelyén és minden törvényhatósági jogú városban, valamint a székesfővárosban egy-egy elsőfokú közigazgatási bíróság szervezésére tett javaslatot. Második és végső fokozatú bíróságként Budapesten országos hatáskörrel rendelkező királyi felső közigazgatási bíróság jött volna létre. Az első fokú bíróság nem valódi bírói testületként, azaz nem a függetlenség, állandóság és szakképzettség kellékeivel felruházott szervként, hanem a közigazgatással a legszorosabb kapcsolatban állóként jött volna létre.¹⁴⁶ Elnöke a főispán (Budapesten a főpolgármester) lett volna, tagjai az alispán (törvényhatósági jogú városokban és Budapesten a polgármester), a tiszti főügyész, valamint a törvényhatóságok által tagjai közül három évre választott három rendes és három póttag. Az ügyek előadójaként a tiszti főügyész működött volna.¹⁴⁷ A főispánnak, mint a kormány tisztviselőjének, helyi képviselőjének az elsőfokú bíróság élére helyezése (melyet a javaslat készítője egyenesen elengedhetetlennek tartott) váltotta ki a legnagyobb ellenzést. A főispán ugyanis felelőtlen volt. A kizárólag a parlamentnek felelős és így a bíróság előtt nem felelős miniszter felelőtlen képviselője, akinek a közigazgatási tisztviselőkre irányadó felelősségét még mint a bíróság tervezett elnökére sem mondta ki a Hieronymi-javaslat.¹⁴⁸

1.3. Egy 1912-ben közzétett értekezésben *Benedek Sándor* a fent ismertetett törvényjavaslat megoldásához közel álló tervvel állt elő: a törvényhatóságokként megszervezendő alsóbíróságok elnökévé a törvényhatóság első tisztviselőjét, helyettesévé a tiszti főügyészt, előadójává egy közigazgatási tisztviselőt, tagjaivá pedig két bírót és két laikus tagot (a közigazgatási bizottság két tagját) javasolta. A Hieronymi-javaslat elvetését a szervezet iránt táplált bizalom hiányára és a bírói, perrendszerű eljárásban rejlő garanciák meg nem becslésére visszavezető *Wlassics Gyula* (szintén 1912-ben megjelent tanulmányában, a Bíróság akkori elnökeként) részletesen értékelte a diszfunkcionális működés okait.¹⁴⁹ Utalt arra is, hogy a Tv. megalkotásakor és azután is példaként tekintett államok (Franciaország, német államok) közt alig van olyan, mely már első fokban független szakbírói szervezetet ismerne. Sőt, egyetlen fokú szervezetként csak az osztrák bíróság működik. Igaz, hogy annak

¹⁴⁶ NÉMETHY Károly: Jogászegyleti előadás 1894.: 6. old.

¹⁴⁷ NÉMETHY 1897.: 7. old.

¹⁴⁸ Vö.: CONCHA in.: Jogászegyleti Értekezések 1894 X. köt. 8. füz. 28. old.

¹⁴⁹ WLASSICS 1912.: 32-41. old.: a magas peresítési hajlam, az első fokú közigazgatási hatóságoknak még a később bíróság elé vihető ügyekben történő eljárásának szabályozatlansága, a bíróság fellebbviteli fórumként történő működése, a hatáskörök újabb és újabb törvények megalkotásakor történő átgondolás nélküli bővítése.

hatáskörét általános definícióval határozták meg, de semmitő hatásköre és az összes közigazgatási fokozatok perindítás előtti kötelező kimerítése nagyságrenddel alacsonyabb ügyszámot indukált.¹⁵⁰ Mivel az óriásira duzzadt hátralék a pénzügyi ügyszakban keletkezett, Wlassics a pénzügyi osztályban ellátott ügyekre javasolt alsó fokú bíróságokat szervezni, a közigazgatási osztály bírói létszámának emelése mellett. A teljes szervezeti reformot azért nem is merte felhozni, mert mint írta „a mi közéletünk megszokta ezt a gyökeres reformot a közigazgatás nagy reformjával összekapcsolni”, melynek megvalósítására csekély esély mutatkozik. Ez az öncenzúra-jellegű visszafogottság jellemezte a szervezeti javaslatát is. Nem mert arra gondolni, hogy az első fokú bíróság kizárólag szakelemekből (értsd: bírákból) álljon, mindössze vegyes bíróság létesítését látta kivitelezhetőnek, melyeket ítélőtáblai vagy törvényszéki székhelyenként lehetne szervezni, pénzügyi közegekből, önkormányzati „elemekből” független bírói elnöklet alatt. Természetesen a nem bíró tagok közigazgatási bírói működésük során a bírói függetlenség „védpaizsa alá helyeztetnének” és csak a bírói felelősségi törvény alapján lennének felelősségre vonhatóak.¹⁵¹

1.4. *Egyed Istvánnak* a fentiekben többször hivatkozott tanulmánya értékes és mai helyzetünkre is sok tanulságot adó szempontokkal járult hozzá a témához. Miután a tisztán bürokratikus alapon szervezett (a közigazgatás szervezetéhez csatolt) alsóbíróságok ötletét elvetette és nem találta megfelelőnek a bíráskodás valamely önkormányzati testületre (nevezetesen a közigazgatási bizottságra) bízását, végül ő is vegyes rendszerű bíróságok létrehozása mellett érvelt. Nagyobb létszámú testületet működésénél fogva tartott alkalmatlannak erre a funkcióra, hiányzott volna belőle a bírói működés néhány alapvető vonása. Hiszen a bíráskodás az arra hivatott egyének állandó és rendszeres tevékenységét, nagyfokú érdeklődését, odaadását és szaktudását jelenti. Kizárta ugyanakkor azt is, hogy alsó fokon az ország rendes törvényszékeire bízzák a közigazgatási ítélkezést. Részben a közigazgatási per (már idézett) eltérő természete, a perrend sajátos volta miatt, részben a közigazgatási anyagi jog hatalmas kiterjedése és az ottani életviszonyok bírák számára ismeretlen volta miatt. Modern államban a bíráskodás már túlnőtt az egyszerű jogalkalmazás, a tételes jog sablonszerű alkalmazása keretein. „A közigazgatási jog roppant kiterjedésű terein is csak az lehet jó bíró, aki a közigazgatási jog ágazataiban különleges ismeretekre szert tett, aki a közigazgatási jog sajátos szellemébe betekintést kapott, aki a közigazgatás folyamatos

¹⁵⁰ Uo.: 37. old.

¹⁵¹ Uo.: 40. és 41. old.

munkájától, a közigazgatás életétől nem idegen.”¹⁵² A sok lehetőség között általa leghelyesebbnek tartott *vegyes bíróságában* azonban a bírói elemnek kiemelt szerepet szánt, viszont szervezetileg (a kir. Közig. Bírósághoz hasonlóan) teljesen külön javasolta létrehozni. Egyharmad részben bírói képesítésű egyénekből, harmadrészt közigazgatási hivatásos egyénekből, harmadrészt önkormányzati testületek által hosszabb időre választott tagokból, ítélőtáblai székhelyeken szervezve. A leendő közigazgatási törvényszékek hatáskörébe az akkori sokfokozatú fellebbviteli rendről a bírói útra terelt ügyek kerülnének, ideális esetben általános hatásköri szabály alapján, ideértve a mérlegeléses (érdeksérelmet megvalósító) ügyeket is, az egyfokú bírászkodás elve mellett. A felsőbbíróság így csak a szűkre szabott esetleges jogegységi célú jogorvoslatokkal törődhetne.¹⁵³ Ezt a szinte minden szempontot elősoroló, több lehetséges változatot felvonultató és azok közül a legkevésbé tökéletesbe is belenyugvó, szenvedélyes javaslatát elsodorta az I. Világháború.

1.5. 1923-ban *Rakovszky* Iván belügyminiszter (a Bíróság későbbi elnöke) készített vázlatos tervezetet a királyi ítélőtáblák székhelyein felállítandó háromtagú közigazgatási alsóbíróságokra, nagyjából az Egyed által vázolt keretek között, azzal, hogy a tanács által elbírálandó ügyeket egy a belügyminiszter által kirendelt aktív közigazgatási tisztviselő adta volna elő, ami visszatetszést váltott ki a véleményezők között. A miniszter elképzelése szerint az ítélőtáblák székhelyein alakultak volna meg e bíróságok, elnökké és másodelnökké legalább három éven át magasabb közigazgatási tisztséget betöltő egyéneket javasolt. A tanácsnak az elnökön kívül egy táblabírói rangban lévő tagja és – a polgári ülnökrendszerre emlékeztető módon - egy jogi képesítésű, de az érdekelt törvényhatóságok által választott, a bíróság székhelyén lakó tagja lett volna.¹⁵⁴ A javaslat a közigazgatási jogorvoslati rendszerbe igyekezett ezt az új szervet beilleszteni és korlátozni kívánta a tőle való fellebbezést a felsőbbírósághoz.¹⁵⁵ Talán nem meglepő annak kijelentése, hogy e javaslat is csak javaslat maradt. A magyar közigazgatási bírászkodás történetében pedig az sem meglepő, hogy az *országgyűlés* országos (mindkét ház által elfogadott) határozattal *utasította a belügyminisztert* (az eljárási részben említett 1929. évi XXX. tc. tárgyalásakor), hogy az alsó fokú közigazgatási bíróságok felállítása tárgyában terjesszen elő törvényjavaslatot. A javaslat elkészülte előtt a közigazgatás racionalizálására folyó munkálatok keretén belül *Magyary Zoltán* tett indítványt a magyar közigazgatás átszervezése keretében egy Budapesten

¹⁵² EGYED 1916.: 24. és 25. old.

¹⁵³ Uo.: 29-33. old.

¹⁵⁴ MARTONYI 1940.: 158. old.

¹⁵⁵ MARTONYI: Az ötvenéves...: 192. old.; DICZIG 1936.: 6. old.

felállítandó közigazgatási alsóbíróság létesítésére, mert a várható ügyforgalmat kicsinynek ítélte. Emellett javasolta a bírói jogvédelem további kiterjesztését is más jogvitás ügyekre.¹⁵⁶

A tervezet a *Belügyminisztériumban* 1932-re készült el. Az ítélőtáblák székhelyein (Budapest, Szeged, Győr, Pécs, Debrecen) óhajtott létrehozni önálló közigazgatási alsóbíróságokat, melyek fele részben bírói, fele részben közigazgatási képesítésű egyénekből álltak volna, teljes bírói függetlenséget élvezve. Az ítélkezést háromtagú tanácsokban végezte volna. A tervezet – szakítva a módosított Tv. szabályozásával, mely szerint mindig a *másodfokú* közigazgatási véghatározat ellen van helye a Bíróság hatáskörébe tartozó ügyben panasznak – megengedte volna a panasz benyújtását az *első fokú* közigazgatási határozattal szemben.¹⁵⁷ Ezzel a tervezettel összefüggésben tárgyalta az Országgyűlés a később 1933. évi XVI. tc.-ként kihirdetett javaslatot a közigazgatás további rendezéséről. Ez a közigazgatási eljárást és fórumrendszert kivétel nélkül kétfokozatúvá tette volna, és a fellebbezés alapján hozott másodfokú határozatnak még felülvizsgálati kérelemmel történő megtámadását is kizárta volna abban a hiszemben, hogy azt az alsó fokú közigazgatási bírósághoz intézendő panasz pótolni fogja. Kizárta volna, ha *hatályba lépett* volna. A törvény kormány általi hatályba léptetése, melyre annak 43. §-a felhatalmazást adott, azonban elmaradt, nem utolsó sorban az alsó fokú bíróságok megszervezésének elhalasztása miatt, melyet az akkori belügyminiszter (Keresztes-Fischer Ferenc) kizárólag az anyagiak (államháztartási feltételek) hiányával indokolt.¹⁵⁸ Ezek a pénzügyi természetű akadályok főleg személyi jellegű kiadások fedezetét jelentették. Az új törvényszékeken bírákat és segédszemélyzetet kellett volna kinevezni. Ugyanakkor a jogvitás közigazgatási ügyeknek az alsóbíróságok elé terelése és a felülvizsgálati kérelem eltörlése jelentős személyzetcsökkentést indukált volna az aktív közigazgatás több hatóságánál, főként a minisztériumokban. Amennyiben pedig az alsó fokú bíróságokat valóban alsó és nem első fokú szervként szervezték volna meg (azaz nem lehetett volna tőlük a felsőbbíráshoz fellebbezni), a Közigazgatási Bíróságtól a hatáskörükbe utalt ügyek a Bíróságnál idézhetek volna elő létszámcsökkenést.¹⁵⁹

1.6. Azonban nemcsak az államháztartási feltételek (vélt vagy állított) hiánya, hanem az alsó fokú bíróságok létesítésének éppen a Közigazgatási *Bíróságon belüli ellenzése* is annak

¹⁵⁶ MARTONYI uo. Az ott említett mű: MAGYARY Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása (a m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat) Budapest, Egyetemi Ny., 1930.

¹⁵⁷ MARTONYI 1940.: 148. old.

¹⁵⁸ A javaslatot és a belügyminiszter beszédét ismerteti: DICZIG 1936.: 7. old., MARTONYI 1940.: 159. old.

¹⁵⁹ MARTONYI 1940.: 152. old. Bár e remélt csökkenéssel kapcsolatban a szerző a bürokrácia nagy önfejlesztő hatalmát és viszolygását minden lefokozástól ismerve maga is kétségeket táplált.

elmaradására mutatott. E nézet szerint a Bíróság szervezetén és eljárásán is végre lehet hajtani olyan módosításokat, melyek annak munkateljesítményét növelik és gyorsítják az ügyek elintézését, és elkerülhetővé teszik hatáskörének az alsó fokú bíróságok felállítására való átruházását.

Az egyik ilyen elképzelés szerint az ügyeket kategorizálni kellene a szerint, hogy ötös vagy hármas tanácsok elé, vagy a bevezetni javasolt *egyesbírói* elintézésre kerüljenek. Mivel ez is létszámemeléssel járna, a javaslat szerint az új bírák alacsonyabb (táblabírói) rangban kerülnének kinevezésre. A bíróságon belül az egyesbírói elintézés esetén maradna valamiféle *nyoma a társasbíráskodásnak*, ugyanis az egyesbíró, ha úgy látná, hogy a hatáskörébe tartozó ügy alaposabb megbeszélést igényel, azt a tanácselnök elé terjesztené, sőt annak beleegyezésével a hármas vagy az ötös tanács elé is vihető lenne. Az egyesbíró által elintézett ügyeket pedig a tanácselnök felülbírálni joga alá helyezné ez a javaslat. A javaslat kidolgozatlansága mellett komoly kritikát kapott az *egyesbírói* ügyintézés. A kritika szerint e módszer nélkülözne a tanácskozási rendszer előnyét (több szem többet lát), valamint a Bíróság létrehozásakor fontosnak tartott közigazgatási és bírói szaktudás szándékolt együttes közrehatását is értelemszerűen kizárná.¹⁶⁰ A *másik* ide vágó felfogás továbbra is a közigazgatási, illetve igazságszolgáltatási reformtól kívánta függővé tenni a Bíróság szervezetének átalakítását (pontosabban teljes kialakítását). Mondván, hogy az ítélőtáblák és a törvényszékek végleges sorsának rendezéséig a Bíróságon belül kell keresni a tehermentesítés megoldását, elsősorban a létszám megemelésével.¹⁶¹ Az alsóbíróságokat igen, viszont az első fokú bíróságokat nem utasította el az a vélemény, mely az eredeti Hieronymi-féle elgondolást támogatta. Azt tehát, hogy az alsóbb fokú közigazgatási bíróság első foka legyen a közigazgatási fellebbviteli bíróságnak. Nem fogadta el ez a nézet az akkori törvénykezési rendszernek a táblai, illetve kúriai felülvizsgálati fórumrendszerére emlékeztető párhuzamos hatáskör intézményesítését.¹⁶²

2. *A hatáskör elégtelensége.*

A Bíróság létrehozására irányuló törvényjavaslat szakmai vitája idején, tehát még a működésének megkezdése előtt körvonalazódott hatáskörének két alapvető fogyatéka,

¹⁶⁰ DICZIG 1936.: 13. old. További egyszerűsítő javaslatok voltak a korlátozott ügyvédkényszer bevezetése, az alaptalan adó- és illetékpanasz esetén az eljárási költség felszámítása, illetve az ilyen panaszos bírságolása. Uo. 14. old. Felvetődött a *reformatio in peius* bevezetése, de végső megoldásként a bíróság hatáskörének csökkentése is a ténykérdések megvizsgálásával, a diszkrecionális jellegű és a bagatellügyek hatáskörből való kivonásával. MARTONYI 1940.: 154. old.

¹⁶¹ Uo.: 160. old.; DICZIG 1936.: 15. old.

¹⁶² VÖRÖS – LENGYEL 1935.: 2. old.

melyekre mi is már rámutattunk. Már akkor nyilvánvaló volt, hogy a hatáskör *elvi meghatározása* az, melyet elengedhetetlennek tartanak azok, akik a jogvédelem szempontjának feltétlen érvényesülését és az állam jogállami jellegének megteremtését szeretnék elérni a magyar közigazgatási bíraskodás létrehozásával. Nyilvánvaló volt az is, hogy a taxáció nagyon *szűk körű* és sok olyan ügykör maradt ki belőle, melyben a bírói jogvédelem, a hatósági működés bírói ellenőrzése és felülvizsgálata az egyének fontos alanyi jogai érvényesülését segítené elő. A hatásköri *taxáció* szűkkörűségére és rendkívüli *mozdulatlanságára* mi sem jellemző jobban, mint az, hogy a törvényjavaslat szerzője (Némethy Károly) már az 1894-es jogászegyleti vitán elfogadhatónak tartotta a felsorolás kibővítését az állampolgársági, a gyám gondnoki, katonai és iparigazgatási ügyekkel. Mondván, hogy e területeken valóban sok komoly alanyi jogsérelem fordulhat elő, több mint a Concha Győző által a taxációba felvenni javasolt „apró-cseprő rendőrintézkedések” területén [sic!]¹⁶³ Nos tehát ezen ügykörök később, ötven év múltán megtalálhatóak voltak egy másik felsorolásban, de nem a bíróság hatáskörét megállapító taxációban, hanem Martonyi János javaslatában. Ő, látván azt a kilátástalan küzdelmet, melyet az általános hatáskör hívei szakadatlanul folytattak, olyan álláspontra helyezkedett ekkor, mely taxációval lehetőleg *minden kontenciózus* ügyet a Bíróság hatáskörébe von. (Most tekintsünk el attól a nézetünktől, hogy a kontenciózus ügy kategóriáját nem tartjuk elfogadhatónak a hatáskör meghatározásakor.) Szóval, Martonyi professzor 1944-ben sorra vette a Bíróság hatáskörébe utalandó legfontosabb ügyeket és az első négy *megegyezik* a Némethy által oda bevenni javasolttal.¹⁶⁴ Negyven év alatt, száznál több hatáskört módosító törvény nem volt elég e lényeges ügykörök hatáskörbe utalásához.

Az *állampolgársági* ügyek körében nem minden határozatot javasolt felvenni, kihagyni javasolta a széles körű mérlegelésen alapuló döntéseket: honosítás, visszahonosítás, elbocsátás, stb. Felvenni főleg az állampolgárságot megállapító azon határozatokat szerette volna, melyek az állampolgárság megszerzésének, elvesztésének mintegy automatikus módjai (leszármazás, törvényesítés, házasság, stb.). Természetesen nem ő volt az első, aki javasolta a hatáskör ilyen irányú bővítését, az 1928-as Jogászegyleten mindkét „vezérszónok”, a már idézett Egyed István és Majzik Viktor Közigazgatási Bírósági ítélembíró javaslatai is tartalmazták azt.¹⁶⁵

¹⁶³ NÉMETHY Károly Jogászegyleti hosszászólás 1894.: 16–17 old.

¹⁶⁴ MARTONYI János: Közigazgatási bíraskodásunk továbbfejlesztése, Budapest, 1944, Attila nyomda. 8–9. old.

¹⁶⁵ Uo.

A *katonai* ügyekkel kapcsolatban a II. Világháború árnyékában már igen megfontolt javaslattal élt Martonyi: a korábban a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe vonásra javasolt hadkötelezettséggel összefüggő döntések helyett mindössze a honvédelmi szolgáltatásoknak béke idején való igénybevételéért járó kártérítés kérdésében való ítélezést gondolta ide kapcsolhatónak. A gyámsági és *gondnoksági* ügyek teljes körét, az *iparűzési* tevékenységgel összefüggésben a diszkrecionális mérlegelést igénylő és zárt számhoz köthető iparendedély kiadását kivéve valamennyi iparrendészeti intézkedést a hatáskörbe felvenni javasolt.

További öt ügykört jelölt még meg a Bíróság hatáskörébe vonandóként. *Egyrészt* az állam vagy más közületek javára történt *kisajátítás* esetén járó *kártalanítási* összeg megállapításának a rendes bíróságoktól a közigazgatási bíróság elé utalását. *Másodrészt* a *köztisztviselők* (állami, törvényhatósági, községi alkalmazottak) által külső személyeknek okozott *károk* megtérítését is közigazgatási bíraskodási kérdésnek tekintette, hiszen e károkozás mindig valamely közigazgatási anyagi jogi vagy eljárási szabály megsértésén alapul. A szoros összefüggés okán ide tartozna az ilyen károkozások miatt mögöttes felelősségük miatt helytállni köteles állami, törvényhatósági szerveknek a vétkes közegeikkel szembeni *visszkereseteik* elbírálása is. Végül e csoportban javasolta a közigazgatás hallgatása miatt támadt igényeknek a bíróság hatáskörébe utalását is. *Harmadrészt* a hatáskört kiterjeszteni javasolta még a taxációban nem szereplő *egyéb adók* ügyében támadt vitákkal, *negyedrészt* a *községi önkormányzat* védelmében is egyfajta „garanciális panasznak” a községek számára való megnyitásával, végül *ötödészt* az állami alkalmazottak *illetményvitáival*.

A közigazgatási pertől és a közigazgatási felülvizsgálat funkciójától eltérő jellegük okán *nem javasolta* a köztisztviselők *fegyelmi* ügyeiben való bíraskodás és a rendőri *kihágások* feletti ítélezés közigazgatási bíróság hatáskörébe való felvételét. A fegyelmi ügyekre nézve – bár felemlítette az állami alkalmazottakkal kapcsolatos törvényi szintű fegyelmi jog „legkiáltóbb” hiányát – beválnak és elegendőnek tartotta a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeinek megítélésére az 1929. évi XXX. törvénycikkkel a Belügyminisztériumban szervezett fegyelmi bíróság intézményét. A rendőrség által elbírált kihágásokkal kapcsolatban azt az alapvető különbséget vetette fel, mely a közigazgatási szerv jogellenes aktusainak felülvizsgálatát (megsemmisítését, megváltoztatását) célzó közigazgatási bíraskodás és a közigazgatás ellenes vagy rendet zavaró, veszélyeztető magatartások megbüntetését szolgáló, az azoktól való visszatartást célzó kihágási eljárás között fennállt.¹⁶⁶ A fentiekkel ellentétben a fegyelmi ügyeknek a Bíróság hatáskörébe történő felvétele mellett volt annak akkori elnöke, sőt a nem

¹⁶⁶ Uo.: 10.-12. old.

az államot vagy az autonómiákat megillető, de *közdók módjára* behajtandó tartozások feletti vitákban is javasolta a Bíróság hatáskörének megteremtését.¹⁶⁷

Szintén a hatáskör megváltoztatását célozták azok a javaslatok, melyek a szervezeti reformmal összhangban, főleg a Bíróság eljárásának gyorsítását, illetve ügyhátralékának csökkentését célozták. E javaslatok értelemszerűen a hatáskör *csökkentését* kívánták elérni úgy, hogy az egyszer már biztosított bírói jogvédelem ezen ügyekben se szűnjön meg. Kézenfekvő volt tehát az ilyen ügyeknek a rendes bírói szervezet valamelyik fokához való utalása. Ilyenként felmerült az útvám ügyek, a közkórházi ápolási ügyek, a házi cselédbér és a házközösségi ügyek (mint tisztán magánjogi kérdések) rendes bíróságokhoz való átadása.¹⁶⁸

A Bíróság hatáskörének ilyen elvi alapú, és a bírói jogvédelem fenntartását szem előtt tartó csökkentése, illetve a taxáció kibővítése egészen a világháború utáni időkig *nem következett* be. 1945 után a bíróság hatáskörében jelentős változások történtek, ezek ismertetése tágabb kontextust igényel és átvezet bennünket egy újabb fejezetbe.

VII.

„A Közigazgatási Bíróság mint alkotmányvédő bíróság”

Alkony a „hegyoldalon”

Jelen fejezet talányos és kettős címe rögtön magyarázatra szorul.

A bíróság alkotmányvédő szerepére utaló idézet a Bíróság második világháború utáni első (egyben fennállásának utolsó) elnöke, Csorba János elnöki székfoglalójának a címe.¹⁶⁹ Ez a székfoglalás 1945. június 18-án történt. Az ettől, a bíróság megszüntetéséig tartó időt nevezte találóan a Bíróság „alkonyának” Sík Ferenc. Csekély költői érzéssel ezt hoztuk egy metaforába össze Csorba elnöknek a dolgozat elején idézett büszke - szőlőgazda jellegű - hasonlatával. Ebben a rövid korszakban egyrészt a közigazgatási bíraskodás előbb fokozatos sorvasztásának, majd végleges megszüntetésének lehettünk tanúi. Más oldalról pedig a Bíróság közjogi jellegének, a jogvédelem szerepének erősítésére és valódi alkotmánybírósággá való fejlesztésére történtek (kétségbeesett) kísérletek.

¹⁶⁷ PUKY 1937.: 8. old.

¹⁶⁸ Uo.: 12. old; MARTONYI 1944.: 13. old

¹⁶⁹ CSORBA János: A közigazgatási bíróság, mint alkotmányvédő bíróság. Elnöki székfoglaló. (Elmondta 1945. június hó 18. napján a Közigazgatási Bíróságnak a Képviselőház üléstermében tartott teljes ülésén.) Budapest, 1945. Officina Ny.

1. Az alkotmánybírósági és az alkotmánybiztosítéki funkció kérdése

A Közigazgatási Bíróság a modern értelemben *soha nem* működött *alkotmánybírósággént*. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult. Ebben a normativista felfogásban ugyanis azt a bíróságot nevezhetjük alkotmánybíróságnak, amelyik a jogi „norma érvényességéről annak jogrendszerbeli megengedettsége alapján dönt” és a „jogrendszer szabályai feljogosítják arra, hogy a meg nem engedett (illegális) normát érvénytelenítse.” Ez a jogrendszerbeli felhatalmazás a „rendes” bíróság szerepétől eltérő szerepet (funkciót) ad az alkotmánybíróságnak, hiszen a rendes törvényszékek a norma érvényességéről nem, csak annak alkalmazhatóságáról dönthetnek.¹⁷⁰ Ez a kifejezett döntési jogkör különböző típusú alkotmányoknál különböző helyet foglalhat el a jogrendszerben, melyhez eltérő funkcionális terminológia tapadhat. A normák érvényességének kérdését alapul véve ezt a funkciót egyaránt gyakorolhatja „állambíróság” és „normabíróság” típusú alkotmánybíróság, attól függően, hogy az alkotmány statutum-jellegű vagy szubsztantív jellegű-e. Ennek jelentősége annyiban van, hogy a statutum jellegű alkotmány esetén, ahol az alkotmányos jogokat főképpen állampolgári jogként szabályozzák és az alkotmány az államszervezet felépítésével, hatásköri kérdésekkel van elfoglalva, az alkotmánybíráskodás főleg hatásköri és eljárási kérdésként jelenik meg. Azt vizsgálják, hogy az adott normaalkotó szervnek volt-e hatásköre azt a bizonyos normát megalkotni és a normaalkotási eljárás megfelelő volt-e, azaz *a normaalkotó aktus* nem hibás-e. A jogrendszer legalitása itt főképpen formai, eljárási szabályok betartását jelenti, tartalmi szempontok csak közvetve, ezeken keresztül érvényesülhetnek. A másik típusnál (ahol az alkotmányos jogokat alapjogként szabályozzák, melyek fő célja a jogrendszer tartalmának, a társadalom alapszerkezetének meghatározása) a jogrendszer tartalmi legalitása a közvetlen cél, a norma érvényességéről is annak tartalma alapján döntenek.¹⁷¹

A hatásköri fejezetben láthattuk, hogy a Közigazgatási Bíróság normák érvényességének kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogaival összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak miniszteri rendeletekre. Ez a hatásköre azonban célját és eredményét tekintve nem normakontroll volt, nem normák törvényes megengedettsége felett ítélt, ez az eredménye csak reflexhatásában jelentkezett, hanem a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az

¹⁷⁰ BRAGYOVA András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1994.: 24. old.

¹⁷¹ Ld.: uo. 58-64. oldalak.

aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre.

Más hatásköreivel összefüggésben a rendeletek esetén kizárólag *közvetett* normakontrollt gyakorolhatott. Nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt ugyanakkor a törvények felett, sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból.¹⁷² A normák érvényessége feletti független bírói ítékezés szempontjából, azaz funkcióját tekintve tehát a Közigazgatási Bíróság nem volt – csak szeretett volna lenni - alkotmánybíróság. *Alkotmányvédő* szerepét, a közigazgatáson túlmutató, *közjogi jellegét* azonban többen hangsúlyozták.¹⁷³ Miben állt és miben állhatott volna ez a szerep? A Bíróság közjogi, 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. *Historizáló* felfogásában Puky Endre a Szent Korona-tanával, illetve a *Szent Koronával*, mint a hatalom forrásával kötötte össze a közigazgatási bíráskodás szerepét. Jellemzése szerint a Szent Koronától, mint a hatalom forrásától, a hatalom birtokosai (a nemzet egésze) által átruházott hatalom feltételekhez kötötten gyakorolható, feltételes volt az átruházás. Ezek a feltételek voltaképpen az alkotmány biztosítékainak tekintendők. Ilyen biztosítékok példának okáért a királyi hitlevél, a parlamentáris kormányforma kialakulásával később a miniszteri felelősség és miniszteri ellenjegyzés intézménye is. Az alkotmánybiztosítékok legmodernebbike felfogásában a közigazgatási bíráskodás, amely hazánkban a Szent Korona biztosítékrendszerének szerves továbbépítése. Hiszen megjelenésével az „állami főhatalom olyan, tőle független, önálló hatalmat termelt ki magából, amelyre saját kormányzati tényeinek jogi elbírálását bizza.” Ez az alkotmánybiztosíték folyamatosan tovább bővül, mert „alkotmányos államokban a közigazgatási bíráskodás a közhatalom fejlődésével párhuzamosan mind nagyobb és nagyobb jogterületekhez jut.” Jellegét és szerepét tekintve

¹⁷² Az 1869. évi IV. tc. 19. § második fordulata alapján a bíró „a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti.”

¹⁷³ PUKY 1937.: 9. old. Itt a Bíróság nevének megváltoztatását is felveti, magyar hagyományainkhoz igazodóan „*Közjogi Szék*” elnevezés illetné meg. (A felvetésről rögtön asszociáltunk Kossuth Lajos kúthiyai alkotmánytervezetere, melyben volt kormányzó elnökünk az alkotmánybírósági funkciók ellátására „*Alkotmány Őr szék*” elnevezésű bíróságot javasolt felállítani.); PUKY Endre: A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíráskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnnyitó teljes ülésén tartott beszéde) Magyar Közigazgatás, LIX. évfolyam, 1941, 3. szám. 16-20. old.; CSORBA János 1945.: 14. old.; MÁRTONFFY Károly előadása 1947. 5. old.; EGYED István hozzászólása. In: A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások) Jogászegyleti Szemle. 1947. 2. sz. 24. old., MARTONYI János: uo.: 49. old.; SZABÓ József uo.: 58. old.

tehát a „a közigazgatási bíraskodás több mint egyszerű igazságszolgáltatás, mert egyben alkotmánybiztosítéki funkció is.”¹⁷⁴

2. Alkotmányjogi hatáskörök.

Nem elsősorban emiatt utaltak a kortársak a Bíróságra, mint alkotmányi bíróságra, hanem olyan alkotmányjogi viták (vagy kérdések) eldöntésének odautalása miatt, melyek nem egyedi közigazgatási jogviszonyok feletti ítélezést jelentett.

2.1. Az egyik ilyen volt az *indirekt normakontroll* korlátozott lehetősége. Indirektnek azért nevezzük, mert önmagában a norma törvényessége (törvényes megengedettsége) sem a Bíróság hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt vizsgálat tárgyává tehető. Korlátozottsága részben a Bíróság hatáskörének töredékes volta miatt állt fenn, hiszen csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét. Másrészt a Bíróság határozatának szigorúan vett *inter partes* hatálya miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem volt. Az ügyben törvénysértőnek talált rendelet tovább élt, további törvénysértő jogviszonyoknak vetve meg így az alapját. Esetleges volt tehát az ügyfél jogorvoslati kérelméhez kötöttségében, indirekt volt az ügyben szereplő érdemi kérelemhez képest másodlagos jellegében és korlátozott volt abban az értelemben, ahogyan a Bíróság hatásköre is korlátozott volt, illetve jogrendszerbeli hatásában is. Ebben a hármasszorításban is ki tudta használni a Bíróság ezt az alkotmányos funkcióját. Erre pedig nagy szükség volt olyan időkben, amikor törvényi felhatalmazás nyomán rendkívüli mértékben megszorodott a rendeleti joganyag, sőt jogviszonyok elsődleges szabályozását is magához vonta a végrehajtó hatalom. A mai viszonyaink között sem ismeretlen méreteket öltött rendeleti joganyag pedig kivételesen gyorsan változott, ”a mi ma jogszabály, azt holnap már más jogszabály helyezi hatályon kívül.”¹⁷⁵

Ezt a korlátozott, esetleges és indirekt felülvizsgálati lehetőséget kívánta a Bíróság valódi alkotmánybírósági hatáskörének megteremtéséhez felhasználni. 1947. február 17-én megtartott teljes ülésén a Bíróság valóságos *alkotmánybírósági hatáskört vindikált* magának. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen

¹⁷⁴ PUKY Endre: A Szent Korona és ... 1941.: 19. és 20. old. (Kiemelés eredetiben)

¹⁷⁵ MÁRFFY Albin: Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In Közigazgatási Bíróság ötven éve. 354. old. (Wlassics Gyula beszéde)

jogait¹⁷⁶ biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az említett törvényi rendelkezések az irányadóak.¹⁷⁷ A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, mely az említett jogokkal ellentétben állnak, külön hatályon kívül helyezés 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 államberendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását.¹⁷⁸ Mondanunk sem kell, hogy ilyen tárgyú határozat meghozatalára a Bíróságnak nem volt hatásköre. Nem volt ugyanakkor arra sem, amit az említett állásfoglalás indokolásában kifejt. Eszerint minden, *a jövőben* eléje kerülő ügyben az 1869. évi IV. tc. 19. §-ába foglalt felhatalmazás alapján mellőzni fogja az 1946. évi I. tc. preambulumaival ellentétes jogszabályok alkalmazását és ítélezésében kizárólag az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait fogja érvényre juttatni. Ezt fogja tenni a Bíróság akkor is, ha a jogszabályok közti ellentét vagy az összhangjuk hiánya a hatáskörébe utalt ügynek közvetlenül nem tárgya, de mint előkérdés, annak eldöntésére kihatással van. Mint láttuk, a Bíróság a norma érvényességéről csak mint *előkérdésről* dönthetett és a törvénnyel való ellentét esetén annak mellőzésével hozta meg a határozatát. Itt azonban a Bíróság azt is kifejtette, hogy a köztársasági államformáról szóló törvény preambulumaival ellentétes jogszabályt akkor is mellőzi, ha az csak az elé utalt vitás ügy ún. *előkérdésének* (melyben a Bíróság hatásköre nem áll fenn, de a főkérdéssel olyan szorosan összefügg, hogy nélküle az el nem dönthető, ezért annak elbírálása is a Bíróság elé kerülhet) eldöntésénél lenne irányadó. A kifejezett alkotmánybírói hatáskör bírói megállapítása, felfedezése nem volt természetesen új keletű. Már a háború előtt 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 ítélné a bíróság. Méghozzá mindenre kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében, hiszen a javaslat szerint a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a

¹⁷⁶ „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 gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.”

„Ezekről 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 keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

¹⁷⁷ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. Pénzügy és Közigazgatás, 1947. 96.-97. old.

¹⁷⁸ Uo. 96. old.

Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lennének végrehajthatóak.¹⁷⁹

2.2. Az alkotmányjogi jelleget azonban nemcsak vindikált, hanem tételezett önálló, *közvetlen hatáskörök* is megalapozták. Elsősorban törvényhatóságok önkormányzati jogaival és a választásokkal összefüggőek. A törvényhatósági szervek választásával összefüggő bíráskodás jogköre már a Tv. hatásköri szabályai között ott található. Húsz hosszú évnek kellett azonban eltelnie ahhoz, hogy 1907-ben a törvényhatóságok feletti (alapvetően diszkrecionális jellegű) állami (államigazgatási) felügyelettel, az állam központi szerveinek a törvényhatóságok jogait korlátozó döntéseivel szemben bírói jogvédelmet kapjanak az önkormányzatok. A dolgot hatásköri részében már utaltunk rá, hogy Kmety Károly javaslata az egyének alanyi jogaival egy sorban tekintette jogvédelemre érdemesnek az önkormányzatok jogait. A Hieronymi törvényjavaslat készítői az ide vágó miniszteri (kormány) döntések diszkrecionális természete miatt mellőzték a hatásköri felsorolásba való felvételét. És lám, 1929-ben egy nyilvánvalóan diszkrecionális miniszteri döntés (a törvényhatósági bizottság felosztatásáról szóló rendelet) felülvizsgálatának és megsemmisítésének jogkörét kapta meg a Közigazgatási Bíróság. E hatáskörök alkotmányvédelmi jellegét az adja, hogy a bírói jogvédelemmel valódi önkormányzati jogok keletkeztek, hiszen jognak (jogosultságnak) csak a bíróság előtt is érvényesíthető, kikövetelhető jogot tekinthetjük, így az önkormányzat, melynek lényege a központi hatalomtól való legalábbis viszonylagos függetlensége relatív ellensúlyt képezhetett a központi közigazgatással szemben.

A közjogi bíráskodás további súlyát adta az, hogy 1925-ben a Kúriától a Közigazgatási Bírósághoz utalták a képviselőválasztások feletti ítélkezés hatáskörét. Ezt a hatáskört a Bíróság bátran, a jogszme és a joguralom iránti elkötelezettséggel gyakorolta. A demokráciára veszélyt jelentő törekvések gátjaként minisztereket, államtitkárokat és képviselők egész sorát fosztotta meg ítéleteiben a jogtiprással vagy erőszakkal szerzett mandátumaiktól.¹⁸⁰

3. *A Bíróság megszüntetése.*

Mindezek után szükségesnek tartjuk, hogy a Bíróság megszüntetésének közvetlen előzményeivel és okaival röviden foglalkozzunk. Működésének újrakezdése (1945. június 5.)

¹⁷⁹ MÁRFFY 1947.: 357. és 358. old. (Puky Endre beszéde az 1935. január hó 7-i teljes ülésen)

¹⁸⁰ CSORBA 1947.: 4. old.

és az 1949. évi II. törvénnyel való megszüntetése között *két ellentétes*, egy gyöngébb és egy erősebb folyamat érintette a Bíróságot.

3.1. *Egyfelől* megindult hatásköreinek fokozatos csökkentése¹⁸¹, illetve új szabályozás nyomán jelentkező ügyekre ki nem terjesztése¹⁸², amely mellett durva és igaztalan politikai támadások folyamatosan érték. E hatásköri csonkítások és támadások szükségszerűek (az államszocializmus idejében pozitív megítélésűek) voltak a kiépülőben levő népi demokratikus közigazgatás nagy akcióinak, forradalmi intézkedéseinek az adott körülmények között a bírói jogvédelem alóli mentesítése céljából.¹⁸³ Ne feledjük, hogy miközben a Bíróság a természetes és elidegeníthetetlen emberi jogként elismert tulajdonhoz való jog védelméről proklamálta véleményét, a földreform végrehajtásával kapcsolatos kárigények érvényesítésére a törvény (1946. évi IX. tc.) kifejezetten kizárta a hatáskörét. Ugyanígy tett az 1947. évi V. tc., mely a földreformmal kapcsolatban a bírói út igénybe vételét a kormány későbbi intézkedésétől tette függővé, alávetve ezzel a bírói jogvédelem igényét a földreform zavartalan lebonyolításának.¹⁸⁴ Ehhez jött még a Bíróság működési költségvetésének jelentékeny megnyirbálása, valamint ítélőbíráinak a bírák és államügyészégi tagok áthelyezéséről szóló 1948. évi XXII. tc.-ben való teljes mellőzése. Ez jellemezte tehát az egyik folyamatot.

Másfelől maga a Bíróság (mint ismertettük) komoly erőfeszítést tett az újonnan kodifikált emberi jogok megvédésére és a tudomány képviselői erőteljesen hangsúlyozták a Bíróság fenntartásának, hatáskörei mind közigazgatási, mind alkotmányjogi továbbfejlesztésének elengedhetetlenségét. Köztörténeti tapasztalataink nyomán természetesen nem kétséges, hogy melyik folyamat bizonyult erősebbnek. A Bíróságot végül egyetlen *köszönő szó nélkül*, ötvenkét évnyi működés után *megszüntette a Nemzetgyűlés*. És vele együtt megszüntette a közigazgatási *bíraskodást* is. Megszűntnek kell tekintenünk magát a bíraskodást is, bárhogyan is igyekezett ezt a korabeli elemző másként beállítani. Azzal, hogy a pénzügyi tárgyú viták elintézésére a pénzügyminiszter által kinevezett tagokból álló, a minisztériumban szervezett döntőbizottság járt el, a független bírói védelem mindenképpen eltűnt. Nem változtat ezen az tény sem, hogy a háromtagú tanácsok nem köztisztviselő tagjainak olyan fogadalmat kellett letennie, mely nem utal a felsőbbtség iránti engedelmességre és, hogy részrehajlás nélkül, a

¹⁸¹ Még a társulati adóról, a tantiéme adóról és a társulati vagyoadóról szóló 1940. évi VII. tc. 39. §-a megkezdte a hatáskör leszeletelését, bizonyos vitás kérdéseknek külön megalakított Országos Döntőbizottság elé utalásával. Legsúlyosabban azonban a nemzetgyűlési választások feletti bíraskodás hatáskörének az 1945. évi VIII. törvénycikkkel történt elvonása érintette.

¹⁸² Ld.: 4800/1945. M. E. rendelet, 9590/1945. M. E. rendelet, 5350/1946. M. E. rendelet. Vö.: Sík Ferenc: Alkony, 1984.: 455-456. old.

¹⁸³ Sík Ferenc: Vélemények 1984.: 9. old.

¹⁸⁴ Uo.

nép érdekében kell majd eljárni.¹⁸⁵ Ez azonban édeskevés a függetlenséghez, a bírói eljárás garanciákat nyújtó formáinak mellőzéséről már nem is szólva. Azt viszont az említett szerző is elismeri, hogy a közadókkal kapcsolatos ügyeken kívül (melyre tehát a döntőbizottság rendelkezik majd hatáskörrel), vagyis a közigazgatási bíraskodás klasszikus területein a Bírósággal együtt *megszűnik a közigazgatási bíraskodás* is. Az ilyen ügyekben hozott közigazgatási véghatározat nevének megfelelően végleges és végrehajtható lesz.¹⁸⁶ Hát ez volt a célja ennek a törvénynek.

3.2. A megszüntetés körülményeit viszonylagos részletességgel tárgyalják Sík Ferencnek a dolgozat elején és fentebb is említett tanulmányai. Megokolásában, értékelésében azonban igaztalanok érezzük, úgy véljük, hogy a Bíróság működésében részt vállalt kiváló magyar jogászemberek emlékezetének tartozunk annyival, hogy ezeket az állításokat igyekszünk megcáfolni. A bevezetőben idéztük *Sík Ferenc* sommás értékelését, mely szerint „A közigazgatási bíróság a felszabadulást követően rosszul mérte fel lehetőségeit, ezzel maga is hozzájárult hatásköre szűkítéséhez, majd a szervezet későbbi felszámolásához. Érdemei felemásak, ideáljai idejétmúltak voltak, az 1946: I. tc. őrzőjeként elképzelt alkotmánybírói aspirációja minden alapot nélkülözött. Megszüntetésével az a bíróság hagyott fel tevékenységével, amely ténylegesen sosem volt képes az állampolgároknak a közigazgatási túlkapások ellen hatékony jogvédelmet biztosítani.”¹⁸⁷ Azt, hogy a Bíróság milyen mértékű jogvédelmet tud nyújtani, azt hiszem plauzibilis módon bemutattuk a hatásköri részben. A hatáskört azonban a törvény szabja meg, nem a Bíróság. A hatáskör és a hatókör korlátozottsága nem a Bíróságnak, hanem a kormányoknak és az országgyűlésnek róható fel. A kormányoknak, mert működésük során nem vették figyelembe a Bíróság ítéleteit, az országgyűlésnek, mert olyan törvénnyel hozta létre a Bíróságot, mely alapján a kormány (közigazgatás) nem volt köteles figyelembe venni más ügyekben még az elvi jellegű döntéseket sem.

Hogy érdemei felemásak lettek volna, azt nem tudjuk. De így nyilatkozott róluk a Bíróságot évtizedeken át közvetlen közelről szemlélő jogtudós: „a bíróság működése általános elismerésre talált, ami tekintélyének folytonos emelkedését váltotta ki. Ezt mutatja hatáskörének fokozatos kiterjesztése [...] nagy fontosságú közjogi természetű ügyekre is.”¹⁸⁸ Vagy álljon itt *Szabó Józsefnek* néhány megállapítása, aki egyébként a szervezeti megoldás

¹⁸⁵ ZALÁN Kornél: Búcsú a Közigazgatási Bíróságtól. Állam és Közigazgatás. 1949. 240. old.

¹⁸⁶ Uo.: 241. és 242. old.

¹⁸⁷ Ld. 12. lábjegyzet

¹⁸⁸ EGYED 1947.: 23. old.

területén a rendes törvényszékek általi közigazgatási bírászkodás híve volt: „közigazgatási bíróságunk [...] nagy jogászai még a rendelkezésükre álló szűk hatáskörben is olyan mérhetetlenül sokat tettek bölcs és gerinces ítélkezésükkel századunk jogrendjének kialakulására.” Illetve: „a közjogi bírászkodás ellen logikusan csak egy embertípus emelhet szót: *aki diktatúrát akar*. Nem állítom, hogy ez a típus, éppen ma, kiveszőben lenne.”¹⁸⁹ Hiába nevezte nyíltan néven a közigazgatási (közjogi) bírászkodás ellenzőit Szabó professzor, hiába szögezte le, hogy független közjogi bírászkodás nélkül nincsen alkotmányosság és valódi demokrácia, az ellenzők szándékait a néven nevezés nem változtatta meg. Hiába tette világossá Martonyi János, hogy „mindenkor fenn kell tartani a közigazgatás cselekményeivel szemben nyújtott független bírói jogvédelmet, mint bármely más módszernél hatékonyabb jogvédő eszközt.” Hiába *figyelmeztetett*, hogy „a közigazgatás működésének nem lehet egyedüli céljává tenni bizonyos politikai követelmények kielégítését és a felette való ellenőrzést kizárólag ebből a szempontból végezni.”¹⁹⁰ Hiába, hiszen éppen erre, a közigazgatás és rajta keresztül az egész társadalom feletti uralom átvételére, mindkettő gyökeres és fájdalmas átalakítására, az alkotmányosság és a demokrácia felszámolására készült az akkor már nem is lappangó szélsőséges hatalom. Így tehát nagyjából egybe esett a Bíróság felszámolására irányuló törekvések felerősödése és a továbbfejlesztését szorgalmazó elképzelések kifejtése. A magyar Jogászegyletben 1946. novemberében megtartott tudományos ülésen kevesen tartották szükségtelennek a Bíróság fenntartását és reformját (Zsedényi Béla és Beér János). A közjogi jogvédelem e fórumának jelentőségét mutatta az is, hogy az a Szabó József is, aki egyébként a rendes bírói jurisdictio híve volt, hangsúlyozottan ellenezte a Bíróság működésével akkorra elért jogvédelem szintjének csökkentését. Számára egyébként a közigazgatási jogvédelem független bíróság általi ellátása a legfontosabb, ehhez képest másodlagos az, hogy ezt a védelmet az állam történetileg kialakult rendes bírói szervezete útján, vagy külön erre a célra létrehozott bírói szerv biztosítja. Ugyanakkor a közigazgatási (közjogi) bírói jogvédelem általa helyesebbnek tartott megszervezése érdekében javasolta a bírói hatalom újraegyesítését, melyre külön szabályosan megszövegezett törvénytervezetet is készített.¹⁹¹ Az ő nyilatkozatával zárjuk a Bíróság megszűnésével foglalkozó rövid fejezetünket:

¹⁸⁹ SZABÓ József 1947.: 52. és 53. old.

¹⁹⁰ MARTONYI Jogászegylet 1947.: 47. old.

¹⁹¹ A 13 §-ból álló tervezet lényege szerint az ország minden rendes bírósága (kúria, ítélőtáblák, törvényszékek, járásbíróságok) egy magánjogi és egy közjogi osztályból állnának. A közjogi osztályok ítélkeznének a közjogi jogvitás ügyekben, melynek körébe a diszkrecionális hatáskör gyakorlásának ellenőrzése is beletartozik, a hatáskör túllépése, az eljárási szabályok betartása és a törvények és alkotmány céljainak való megfelelés

„Én tökéletesen egyetértek azokkal, akik a Közigazgatási Bíróságunk megbecsülhetetlen történelmi érdemeire rámutatnak. Érzem tradíciójának jelentőségét. Tudom, hogy egy közömbös majd ellenséges rendszer kicsinyes törvényhozási és kormányzati akadékoskodása ellenére, félbe maradt szervezettel és szinte hatáskör nélkül alkotmányunk legnagyobb jelentőségű védőbástyájává, a vármegyék szerepének folytatójává nőtte ki magát. Tanácsainak mély jogászai munkája s az alkotmány és a törvények szentsége melletti magyaros kiállása nélkül sötétebb lenne az elmúlt ötven esztendő magyar történelme. *A magyar nép valóban nem olyan gazdag, hogy egy ilyen magas erkölcsi és jogi testület értékeiről a jövőben is lemondhatna.*”¹⁹²

VIII.

A jobb- és a balkéz.

A történeti modell, mint a mai reform egyik lehetséges útja?

Vajon *elegendő*-e, ha régen volt közigazgatási bíróságunk emléke előtt *tisztelgünk*? Nem érdemes-e mai reformtörekvéseinknél figyelembe venni? Egyelőre nem tudjuk a választ. Annyi sejthető, hogy a Bíróság a maga szervezetével és hatáskörével ma *még kevésbé* lenne alkalmas a teljes körű közigazgatási jogvédelem biztosítására. Kizárólag akkor játszhatna pozitív alkotmányos szerepet, ha valamelyik reformjavaslattal kiegészítve szemlélnék történeti modelljét és azt adoptálnánk mai hazai viszonyainkra. Itt viszont már rögtön zavarba jövünk, hiszen önkéntelenül felötlik a kérdés, hogy vajon melyik változat, melyik reformjavaslat lenne alkalmas? És ha meg is találnánk az alkalmasat, már sorjázna is elő a következő kérdés: vajon ez már nem egy önálló, új modell, melynek a m. kir. Közigazgatási Bíróság által nyújtott történeti modellhez annyi köze van csak, hogy az apropót nyújtotta? De vajon erről a Bíróság maga tehet, mint ahogyan arról is, hogy „csaknem minden közigazgatási törvényünk torzóban maradt.”¹⁹³ Nem érdemes mégis áttekintenünk e modell ma is érvényes tanulságait? Azt hisszük, hogy érdemes. Bár int bennünket a költő: „ő sem tudta és ki választja széjjel, /mit rakott a jobb- és mit rakott balkezével.”¹⁹⁴ A szétválogatás pedig valószínűleg azért is nehéz lesz, mert ugyanannak az intézménynek egyszerre találjuk majd

szempontjából. Ide utalná az emberi jogok megsértése feletti és a közigazgatás hallgatása miatti ítélkezést is. Ld.: SZABÓ József 1947.: 62. és 63. old.

¹⁹² Uo.: 58. old.

¹⁹³ MÁRTONFFY 1947.: 12. old.

¹⁹⁴ BABITS Mihály: Jónás könyve, negyedik rész.

meg előremutató (jobb kéz) és hátrahúzó (balkéz) hatását, mert sok minden múlik a körülményeken és az elvárásaink szintjén is.

1. *A jobb kézzel rakott téglák.*

A törvényalkotó valószínűleg jobb kezével „rakta” a *függetlenséget* garantáló szabályok tégláit a Bíróság épületébe. Ide tartoznak a Közigazgatási Bíróság *teljes szervezeti függetlenségét*, az ítélobírák teljes személyes és *ítélkezésben* megnyilvánuló függetlenségét garantáló normák. Ez a teljes függetlenség, valamint az, hogy egyetlen közigazgatási törvényszékként is *magas szinten*, az akkori legfelsőbb bírósággal azonos ranggal szervezték meg, együttesen járultak hozzá magas erkölcsi tekintélyéhez és ahhoz, hogy a jogát (és a mögött mindig az igazát is) kereső egyszerű honpolgár, az önkormányzati jogaiban sértett törvényhatóság, vagy nemzeti jelentőségű köztestület (Akadémia, Nemzeti Múzeum) és a választás során megcsalt képviselőjelölt is független, pártatlan és magas jogászi színvonalú döntés reményében fordulhatott hozzá panasszal. Csak egy ilyen szinten és így megszervezett Bíróság tehette meg, hogy nyíltan mellőzte a Szálasi-féle bábkormány rendeleteinek alkalmazását¹⁹⁵, amellet, hogy egyetlen főhatóságként (felsőbíróságként) semmibe vette a Bíróság Szombathelyre költözéséről szóló döntését is, és törvényes székhelyén maradt. Az ostromlott Budapesten, ahol bírái és segédszemélyzete a légitámadások szüneteiben is megjelentek munkahelyükön, s a légópincékben is megtartották tanácsuléseiket, a magyar közjogi bírói szellem és helytállás örök példáiként.¹⁹⁶

A magas szintű jogászi munkája nem az általános jogelvek alkalmazását jelentette elsősorban, hanem döntéseiben az *élő közigazgatási jog* jelent meg. Ebben nagy szerepe volt a Tv. szerencsés 5. §-ának, melynek alapján az ítélobírák egyik felét magasabb bírói szintre képesítettek közül, másik felét jelentős és vezető állásban szerzett közigazgatási gyakorlattal rendelkező egyénekből nevezték ki. És ez a vegyes jelleg a bírósági döntéshozatal során is érvényre jutott, a rendes ítélezést végző öttagú tanácsban a tagoknak legalább fele bírói képesítésű kellett, hogy legyen.¹⁹⁷ A rendszer ide tartozó előnyös vonása volt a *társasbíráskodás* következetes érvényesítése. Bár egyes külön hatáskört megállapító

¹⁹⁵ Nem függesztette fel például azokat az eljárásokat, amelyekben félként zsidó szerepelt, holott az 1944. november 1-jén kibocsátott 3840/1944. M. E. rendelet erre kötelezte. Ld.: BORSOS Endre(nek) a Közigazgatási Bíróság tanácselnökének és jelenlegi vezetőjének az 1945. évi június hó 5. napján tartott teljes ülésen elmondott beszéde a jogfolytonosság megszakadásáról és az alkotmányos élet helyreállításáról. Budapest, Föv. ny. 1945. 6. old.

¹⁹⁶ MÁRFFY 1947.: 361. old.

¹⁹⁷ „12. § Érvényes határozat hozatalára a közigazgatási bíróság teljes ülésében az összes bírói tagok kétharmad részének, az osztályok ülésében az illető osztályba sorozott bírói tagok kétharmad részének, tanácsulésekben pedig az elnökön kívül négy, *legalább fele részben bírói minősítvényű* (5. § második bekezdés) tagnak jelenléte szükséges.” (Kiemelés tőlem)

törvények felállítottak olyan esetköröket is, melyekben a Bíróság nem ötös, hanem háromtagú tanácsban járt el, sőt voltak olyan ügyek is, ahol speciális, ülnöki részvétellel működő tanácsok ítékeztek, egyesbíró soha nem járt el.¹⁹⁸

A Bíróság eljárásának teljes *perrendszerű* volta szintén a szerencsés megoldások közé tartozik. Nemcsak a perbeli szereplők és formák valódi megjelenésére gondolunk itt, hanem arra, hogy kialakulhatott a sajátos *közigazgatási perrend*, mely mind a közérdeknek az eljárásban való jelenlétét, mind a megelőző közigazgatási eljárás tényét figyelembe vette. Külön kiemelendő a modell érdemei közül az, hogy végül módot nyújtott a törvényhatóságok önkormányzati jogainak védelmére. Hogy ezek az önkormányzati jogok milyenek és mekkorák voltak, abban a Bíróságot hibáztatni nem lehet.

Az egyfokozatú elbírálásra és a taxatív hatásköri rendre figyelemmel helyes volt, hogy a Tv. az ügyek *érdemi és végérvényes* elbírálásának jogát biztosította a Bíróságnak. A hatáskör szabályozásánál megfelelően érvényesült az az elv, hogy a vitássá tett érdeksérelmek felett is ítéltetett a bíró. Szintén előre mutatónak értékeljük azt, hogy az akkori szabályoknak megfelelően teljes bírói hatalommal ruházta fel a Tv. a Bíróságot, azaz az esetekhez kapcsolódóan jogosult volt a rendeleti szintű jogszabályok törvényessége felől ítéletet mondani, és a törvénysértő norma alkalmazását mellőzni. A törvények elsődlegességének biztosítása – még írott alkotmány hiányában is – az alkotmányosság elvének érvényesüléséhez járult hozzá.

2. *A modell korlátozott érvényesülése.*

Nem hallgathatóak el természetesen azok a hiányosságok vagy egyenesen hibák, melyek a modell korlátozott töredékes érvényesüléséhez vezettek. Mit raktak tehát „*balkézzel*”?

2.1. A Bíróság működésének (pontosabban ítéleteinek) *szigorú inter partes* hatályával kezdjük ezt a sort, bár azt gondoljuk, hogy többen a töredékes szervezettel vagy a taxatív hatáskör-meghatározással indítanának. Úgy véljük azonban, hogy még hatáskörének felsorolással történt rögzítése és egyetlen fokú szervezete mellett is messze nagyobb hatása lett volna a Bíróságnak mind a jogvédelem, mind a közigazgatási jog kifejlesztése területén, ha legalább döntvényei és a rendeletek törvényessége feletti döntései *erga omnes* hatályúak lettek volna, azaz mindenk előtt a közigazgatási szerveket is kötelezték volna. Sőt, az lett volna a leginkább megfelelő megoldás, ha az egyedi ügyben hozott döntése magát a szervet kötelezte volna, amely így a később elbírált azonos típusú ügyekben nem követhette volna el

¹⁹⁸ Vö. VÖRÖS – LENGYEL 1935: 26. old.

ugyanazt a jogsértést.¹⁹⁹ A rendeletek alkotmányossága (törvényessége) megítélésében, mint közigazgatási bíróságot ugyanakkor *semmilyen külön jogkörök* nem illették meg (most nem értve ide ismét csak a garanciális panasszal érintett ügyeket). Itt az ország bíróságaival azonos szintű és jellegű bírói hatalom – erről az oldalról nézve – éppen hogy nem szerencsés, korlátozott megoldás volt. Mint alkotmányvédő szervet a Tv. arra kárhoztatta, hogy egy rendelet adott ügyben való mellőzésének kimondása mellett végignézze, hogy ugyanazt a rendeletet további jogtipró határozatok meghozatalára használják fel²⁰⁰ és tétlenül szemlélje, mint közjogi bíróság azt, hogy a rendeleti felhatalmazást annak kereteit túllépve vagy a felhatalmazó törvénnyel ellentétesen gyakorolja a kormány vagy a miniszter.²⁰¹

2.2. A dolgozat hatásköri fejezete széles körűen foglalkozott a hatáskör-meghatározás problematikájával. A *taxatív* hatáskör eleve fogyatékos, sosem lehet rendszeres, áttekinthető, nem biztosítja az alanyi jogok védelmének teljességét. Hangsúlyozzuk, hogy a történeti modell súlyos fogyatékosága volt a *szűkkeblűen* mért taxatív hatáskör. A szűkkeblűséget nem mennyiségileg értve, hanem –úgymond- minőségileg. A jogalanyok életviszonyait alapvetően érintő ügyek a Bíróság felszámolásáig nem kerültek a független jogvédelem ernyője alá, ugyanakkor az egyetlen fokban szervezett, öttagú tanácsokban eljáró legfelsőbb bírósági szintű testület alacsony perértékű pénzügyi viták tízezeivel volt elárasztva²⁰². Szabó József professzor szavaival élve, a Bíróságot a kormányok cseléd- és OTI – MABI (azaz társadalombiztosítási, betegügyi) bírósággá fokozták le, holott feladatköre szerint az ország legfontosabb (az alkotmányt védő) bíróságává kellett volna válnia.²⁰³ Ezt az elárasztást még egyszerűvé is tette az, hogy a kormány jogosult volt rendeletben nemcsak panaszjogot biztosítani, hanem erre szabályrendeletnek (magasabb szintű önkormányzati rendeletnek) felhatalmazást adni. Azaz a *kormány* a jelentéktelen ügyek bíróság elé engedésével valósággal *lebéníthatta* azt. Ezzel a lehetőséggel a kormányok éltek is. Az pedig, hogy a bíróság hatáskörének *analogia legis* (törvényhasonlatosság) és *analogia juris* (joghasonlatosság) útján való „kiterjesztését” megtiltotta a Tv. nemcsak szűkkeblű volt, hanem butaság is. Az analogia ugyanis a jog értelmezésének egyik eszköze. Általa a bíró az eset eldöntéséhez használt jogszabály helyes értelmét állapítja meg. A bírót pedig a jogszabály helyes értelmezésétől

¹⁹⁹ Ezt a szabályozást egyenesen a jogrendszer súlyos fogyatékoságának tekintette Martonyi professzor. Ld: Az ötvenéves ... 1947: 196. old.

²⁰⁰ 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. old.

²⁰¹ Vö: pl. MÁRFFY 1947: 357. old. (Puky Endre évnyitó beszéde 1935-ből)

²⁰² Vö: MARTONYI János: Az ötvenéves ... 1947: 194. old.

²⁰³ SZABÓ 1947: 60. old.

eltiltani nem lehet. E szabály mintegy a közigazgatási hatóságokat kívánta védeni a bíróság hatásköri „túlkapásai” (sic!) ellen, s azon az elvi alapzaton nyugodott, hogy a közigazgatási bírói hatáskör *kivételt* képez azon általános szabály alól, hogy a közigazgatási ügyek a közigazgatási szervek végérvényes elintézési jogosultsága alá tartoznak. A kivételes jogot pedig *per analogiam legis* kiterjeszteni nem szabad. Ugyanakkor a Bíróság a hatásköri szabályok kivételével alkalmazta az analógiát ítélezése során az egyébként hatáskörébe tartozó ügyben az anyagi jogi szabály értelmezésekor.²⁰⁴

2.3. A taxatív hatáskör-meghatározás az ítéletek korlátozott hatása mellett alapvető oka volt annak, hogy a közigazgatási *jog fejlesztésében* a Bíróság nem tölthette be szerepét.²⁰⁵ Az általános hatásköri definícióval megalapozott garanciális panaszügyek helyzete a jó példa erre. Láttuk, hogy a törvényhatóság az önkormányzati jogaira nézve sérelmes kormányzati aktus ellen fordulhatott a Bírósághoz ilyen panasszal. Az állandóan követett *hatásköri gyakorlat* szerint a „törvényhatóságra sérelmes” kitétel nem jelenti a sérelem tényleges megvalósulását, minthogy annak megállapítása már a Bíróság eljárására tartozik. Azt jelenti csak, hogy a törvényhatóságnak a panasz ügyében „érdekeltnek” kell lennie. Az általános fogalom használata tehát kifejezetten elősegítette az önkormányzati jogok célzott védelmét, mert lehetővé tette, hogy a Bíróság minden olyan ügyet érdemben bíráljon el, ahol az önkormányzati jogokat *érintő* kormány (vagy miniszteri) aktusról a törvényhatóság azt állította, hogy reá nézve sérelmes, és ezt az elbírálást nem akadályozta a miniszter azon véleménye, hogy szerinte intézkedése, rendelete jogszerű volt.²⁰⁶

Ugyancsak alaposan érintettük – reformjavaslatok áttekintésekor – *a csonka szervezet* hátrányait. Utaltunk már arra is, hogy az eljárás *fellebbviteli* (újrakezdő) jellege, a részletes ténybizonyítás lehetősége meghosszabbította, megnehezítette az alapfeladatnak, a közigazgatási határozat jogszerűsége felülvizsgálatának az ellátását. Az eljárási rendszer további „balkezes” szabályának kell tekintenünk azt a megoldást, amelyet a *panasz* beadása és *visszautasítása* szabályozására az 1929. évi XXX. törvénnyel bevezettek. Amely tehát a közigazgatási hatóságok jogkörébe utalta, hogy a panasz megengedettsége tárgyában végzéssel döntsenek, mely végzés nem volt jogorvoslattal a bíróság elé vihető.

²⁰⁴ Fentiekre ld: VÖRÖS – LENGYEL 1935: 55. és 56. old.

²⁰⁵ „A közigazgatási bíráskodásnak megbecsülhetetlen jogfejlesztő szerepe van, melyet ezek a bíróságok mind egyszerű ítéleteik, mind pedig megfelelő alakszerűségek mellett hozott döntvényeik útján töltenek be.” MARTONYI 1932: 17. old.

²⁰⁶ VÖRÖS – LENGYEL 1935: 436. old.

Nem szabad persze arról sem megfeledkeznünk, hogy történeti modellünk érvényessége alatt a közigazgatási jog alapvető alrendszerei teljesen szabályozatlanok voltak. Az 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. tv. (Áe.) szabályain és általános érvényesülésén felnevelkedett közigazgatási jogásznak szokatlan lenne akkor dolgozni és ügyet elbírálni, mert nem volt szabályozva törvényileg a közigazgatási hatósági eljárás, így annak általános alapfogalmai is legfeljebb tudományosan léteztek. Nem volt egységes közszolgálati jog. Sem annak munkajogi, sem fegyelmi része. Nem volt egységes önkormányzati törvény, stb. S ami a legfontosabb, nem volt kartális alkotmányunk.

Röviden véleményt mondtunk tehát a modell rendszeralkotó szabályairól. Hogy mennyiben lehetnek alkalmasak mai reformjavaslatok megtételére, arra dolgozatunk későbbi részében térünk vissza.

Második Rész

A rendes bíróságok által végzett közigazgatási bírászkodás angol modelljének alapvető vonásai

I.

Bevezetés

1./ A közigazgatás bírói felülvizsgálatának mai magyar modelljének áttekintésekor természetesen felmerül a létező külföldi megoldások figyelembe vétele. E külföldi megoldások elemzését a magyar összehasonlító jogtudomány többször elvégezte már, elegendő az alapvető munkákat megemlíteni, így Martonyi János 1932-ben, illetve 1960-ban kiadott monográfiáit, Toldi Ferenc 1988-ban, Ifj. Trócsányi László 1992-ben megjelent könyvét.²⁰⁷ E magas színvonalú és részletes elemzések ellenére érdemes egy modellt közelebbről is figyelembe venni, ez pedig az angol közigazgatási bírászkodás rendszere. Néhány évvel korábban már tettünk kísérletet arra, hogy bemutassuk a bírói felülvizsgálatnak

²⁰⁷ MARTONYI 1932., MARTONYI 1960., TOLDI 1988., TRÓCSÁNYI 1992. Utalunk még a BALÁZS – BALOGH – MIHAJLOV szerzőhármás már említett 1988-as tanulmánykötetére, említendő még: DUDÁS Gábor: A magyar közigazgatási bírászkodás néhány kérdése a francia és a német modell tükrében. Magyar Közigazgatás 3/98:158-167. UTTÓ György: Ausztria közigazgatásának bírósági ellenőrzése. Magyar Közigazgatás 9/93:544-546. UTTÓ György: A svájci közigazgatás törvényességének bírósági ellenőrzéséről. Magyar Jog 12/92:749-752.

a „csatornán túl” létező módszereit, e munkánk eredményeit most is felhasználjuk.²⁰⁸ A bírói felülvizsgálat angol (brit) rendszerének bemutatása – a dolgozat előszavában írtakon túl – abból a szempontból is érdekes lehet, hogy ez a „súlyal a rendes bíróságok által” végzett közigazgatási bíráskodás alaptípusa, illetve a felülvizsgálat modelljének, alkotmányos megalapozásának sajátos átalakulása zajlik napjainkban. Az alig hat évvel ezelőtt megírt rövid tanulmányunk, mely akkor viszonylag friss szakirodalmat vett alapul, az eltelt időszak brit alkotmányjogi változásai miatt szinte elavulttá vált mára. Ugyanez hatványozottan elmondható a korábban készült és így még korábbi szakirodalmat felhasználó művekről. Ma, az emberi jogokról szóló törvény (Human Rights Act) 1998-as elfogadása után megindulhat az angol „alapjogi bíráskodás” kifejlődése, illetve írott alkotmány hiányában sem kizárt, hogy az angol jogban is megjelenhet egyfajta alkotmánybíráskodás, amennyiben a bíróságok legalább deklarálhatják, hogy adott törvény ellentétes valamelyik alapvető emberi joggal, ha nem is jogosultak annak megsemmisítésére.²⁰⁹ Az emberi jogokról szóló törvény előtt nem sokkal lépett hatályba az új polgári eljárásról szóló törvény, mely a brit polgári bíráskodás (ide tartozik a közigazgatási bíráskodás is) szervezetének egészére kiterjed (a Lordok Háza kivételével).²¹⁰ Szóval sok alapvető kérdést illetően szemünk előtt alakul át a brit közjog, olyan új intézények jelennek meg, melyek korábban ismeretlenek voltak ebben a modellben és melyek így annak alapjellemzőit is módosítják. Legszenbetűnőbb ezek közül az, hogy 2000. év végén abban az angol jogrendszerben, mely a „közigazgatási jog” kifejezéstől a XX. század huszas éveiben még irtózott, megjelent a külön Közigazgatási Bíróság (Administrative Court) intézménye is. Talán meg is állhatnánk itt és örvendezve kijelenthetnénk, hogy lám, íme már az angolok is megalkották külön közigazgatási bíróságukat. Mindezt akkor tehetnénk meg, ha ennyire egyszerű lenne a helyzet és nem ítélnék tanulságosnak az angol jogi megoldások áttekintését. De nem ennyire egyszerű és tanulságokat is felfedezni vélünk.

2./ Tekintsük át a legfontosabb szabályokat, melyek a bírói felülvizsgálat brit rendszerét a közelmúltbeli változások tükrében is jellemzik.²¹¹ Hasznosnak tartjuk két fogalom előzetes tisztázását bevezetésként. A közigazgatási jognak (*administrative law*) az angol jogterületen is

²⁰⁸ PATYI András: Az angol közigazgatási bíráskodásról, néhány történeti aspektussal. Jogtudományi Közlöny. 1995/8. 372-384. old.

²⁰⁹ A Human Rights Act 4(2) szakasza felhatalmazza a bíróságokat annak megállapítására, hogy akár a felhatalmazáson nyugvó jogalkotásról, akár az elsődleges jogalkotásról deklarálják, hogy a benne foglalt szabály ellentétes az emberi jogi egyezményvel. E deklaráció a Parlamentre nem kötelező természetesen.. Ld. Jeffrey JOWELL: Beyond the Rule of Law: Towards Constitutional Judicial Review, [2000 Winter], Public Law, 671-683.

²¹⁰ De SMITH–WOOLF–JOWELL: Principles of Judicial Review, London, Sweet and Maxwell, 1999. 559. old.

²¹¹ Az angol és a magyar jogrendszer közötti jelentős különbségből terminológiai nehézségek adódhatnak, ezeket igyekszünk áthidalni, de mindenképpen lesz néhány kifejezés, amelynél az angol eredetét meghagyjuk.

többféle értelmezése, meghatározása ismert. Munkánk során azt a klasszikus és *szűkebb* értelmezést használjuk, mely a közigazgatási jog alatt elsősorban a kormányzati, közigazgatási *hatalom ellenőrzésére* vonatkozó joganyagot, azon bíró-alkotta alkotmányos- és jogelvek összességét érti, melyek a közhatalmi szervek hatásköreinek és kötelességeinek gyakorlását vezérlik. Ebben az értelemben a közigazgatási jog elsősorban a közhatalom gyakorlásának a bírói felülvizsgálat során kialakított esetjogát jelenti, egyfajta közigazgatási „*common law*”-t.²¹² Emellett a szűkebb értelmű közigazgatási jog fogalom mellett használatos egy *általánosabb*, mely szerint a közigazgatási jog a közigazgatási *döntéshozatalra* vonatkozó jogi rendelkezéseket öleli fel, melyek magukba foglalják a közigazgatási *döntéshozó* szervek alkotmányos legitimációjának, a működésük módjának és szerkezetének, tevékenységük tényleges (anyagi jogi jellegű) eredményének és a jogrend általános elemeihez való kapcsolatuknak a szabályozását. Ez utóbbi elem foglalja magában a bírói felülvizsgálatot.²¹³

A szűkebb értelemben felfogott angol közigazgatási jognak központi jelentőségű intézménye a közigazgatás működésének a hagyományosan a common law-ban és equity-ben gyökerező bírósági felülvizsgálata, az ún. *judicial review*.²¹⁴ Pontosabb megjelöléssel (hiszen pl. az amerikai terminológiában a *judicial review* az alkotmánybíráskodást - is - jelenti) *judicial review of administrative action*, a közigazgatási aktus bírói felülvizsgálata. Amint erre a későbbiekben még kitérünk, e fogalom tételes jogi megjelenésére 1977-ben került sor, az ún. bírói felülvizsgálat iránti kérelem (*application for judicial review*) intézményének bevezetésével. Mindaddig csak mint a központi bíróságok számára valamennyi alsóbb fokú (bírói és igazgatási) joghatóság ellenőrzésére lehetőséget biztosító bírói parancsok (*writs*) és egyéb jogorvoslati formák (*remedies*) szerinti eljárások gyűjtőneveként használták.

3./ Nagy-Britanniában a kontinentális értelemben véve hagyományosan nem működik külön közigazgatási bírósági rendszer, a közigazgatás bírói ellenőrzését alsóbb fokon a Közigazgatási Bíróság megjelenése után is a rendes bíróságok végzik. Pontosabban: a modellt meghatározó bírói felülvizsgálat során Angliában a Felsőbíróság (*High Court*) Queen's Bench Division nevű - magyar szóhasználattal talán - kollégiuma járt el a felülvizsgálatot illetően első fokon. A kutatás lezárásakor az előszóban említett új fejleményként merült fel, hogy az erre a célra kiküldött külön bizottság javaslatát elfogadva a Lordkancellár beleegyezett az Közigazgatási Bíróság (*Administrative Court*) létrehozásába. A Legfelsőbb Bíróságon

²¹² JOWELL 2000. 671. old.

²¹³ Vö: H. W. ARTHURS: Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business, Osgoode Hall Law Journal [Vol. 17, No. 1979], 2.old.

²¹⁴ H.W.R. WADE, Administrative Law, 6th edn. 1988, 6. old.

ugyanis már korábban javasolta a Sir Jeffrey Bowman vezette bizottság annak a bírói kollégiumnak az *elkülönült megszervezését*, amelybe a közjogi ügyeket (főleg a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmeket) tárgyaló bírák tartoznának. A bíróság elnökének (vezetőbírájának) a kijelölése is megtörtént²¹⁵, de jelenleg még nem áll elegendő precedens rendelkezésünkre arról, hogy ez a külön bíróság mennyiben jelentheti az angol bírósági felülvizsgálat modelljének megváltozását. (A továbbiakban a korábbi precedensek alapján elkészített szövegben a Queen's Bench Division helyett Közigazgatási Bíróság értendő.)

E fórumtól fellebbezéssel a Fellebbviteli Bírósághoz (*Court of Appeal*) kerülhet az ügy és onnan a legfelsőbb bírói fórumhoz, a Lordok Háza Bírói Bizottságához (*Judicial Committee of the House of Lords*). Az észak-ír tartományban az első fok a tartományi legfelsőbb bíróság (High Court of Northern Ireland), a fellebbvitel útja a fellebbviteli bíróságon át (*Court of Appeal*) vezet a Lordok Házáig. Skóciában a közigazgatási ügyekben a skót legfelsőbb bíróság, a Court of Sessions jár el. Mindez a közigazgatás ellenőrzésének, a közigazgatási vitás ügyeknek a bírói felülvizsgálat (judicial review) formájában történő intézésére vonatkozik. Természetesen nem ez az angol közigazgatás és végrehajtó hatalom ellenőrzésének egyetlen, de nem is az egyetlen bírói eszköze. A nem bírósági ellenőrzést illetően csak utalunk az angol ombudsman (PCA, Parliamentary Commissioner for Administration) és a miniszteriális felelősség intézményére, valamint a törvényhozás által egyes eljárásokra intézményesített külön jogorvoslati és ellenőrzési formákra (közigazgatáson belüli fellebbezés, felügyeleti jogkörök). A más bírósági eszközök között jelentős helyet foglalnak el a *törvényen alapuló fellebbezési jogorvoslatok (statutory appeal)*, melyek a legkülönfélébb közigazgatási szervektől és kvázi-bírósági jellegű ún. közigazgatási tribunaloktól a különböző szintű bíróságokhoz intézhetők.²¹⁶

4./ Mielőtt még a közigazgatási tribunalok szintén jellegadó, szerteágazó kérdéseire rátérnénk, érdemes néhány gondolatot szentelnünk annak, hogy mely szervek aktusai vizsgálhatók felül a bíróságok által ebben a speciális bírói felülvizsgálati eljárásban. A közigazgatási eljárást és egyes anyagi jogi ágazatokat átfogóan és egységesen nem szabályozó angol jogban a felülvizsgálat alá vonható szervek körét is nagyrészt az évszázados precedensjog határozza meg. E meghatározás szerint nagy vonalakban azt mondhatjuk, hogy a közhatalmat (*public power*) gyakorló közszervek (*public bodies*) cselekményei és azok elmulasztása ügyében vehető igénybe ez a fajta jogorvoslat. Az esetek nagy többségében nyilvánvaló, hogy az adott

²¹⁵ Vö: Public Law, Current Survey [2001] 702. old

²¹⁶ Stanley de SMITH, *Judicial Review of Administrative Action*, 2nd edn., London. 1968, 21. old.

testület vagy szerv közjogi jellegű-e. A vitás esetek eldöntésekor a *hatalom forrása* és az annak alapján gyakorolt *funkció jellege*, természete jön szóba. Törvényből vagy törvényi felhatalmazás alapján kiadott jogszabályból és a királyi prerogatívákból fakadó hatalom (hatáskör) általában megalapozza a felülvizsgálati jogkört, szerződésen vagy beleegyezésen alapuló hatáskör nem. Nem törvényből, jogszabályból vagy a prerogatívákból származó, de nem is szerződéses hatalom (hatáskör) akkor alapozza meg a köz-jelleget, ha a szerv mindent egybevetve úgy tekintendő, mint az „állam kihatása” (*emanation of the State*) vagy állami hatáskör burkolt átruházásának alanya. Mindezek közjogi elemek, közjogi funkciók vagy valamely közkötelesség fennforgását mutathatják.²¹⁷ A bírói felülvizsgálat tehát közjogi kérdésekkel, azaz közérdeket, kifejezett vagy rejtett állami érdeket magában foglaló kérdésekkel ügyekkel foglalkozik. Így a bírósági felülvizsgálat alá tartozik a közigazgatási hatáskörök, az átruházott jogalkotási hatáskörök gyakorlásának és a bírói jellegű hatáskörök gyakorlásának vizsgálata. Azaz alsóbb rendű bíróságok, a következőkben részletesebben bemutatandó tribunálok, miniszterek és minisztériumok, helyi önkormányzatok, a rendőri szervek, közoktatási és közművelődési testületek, az egészségügyi és szociális igazgatás szervei mind mind e felülvizsgálat alá tartoznak.²¹⁸

II.

A tribunálok szerepe az angol közigazgatási bírászkodásban

1./ A tribunálra (*tribunal*) az angol jogban nincs általánosan elfogadott meghatározás. A kifejezés önmagában nem bír különösebb jogi relevanciával. A tribunálok tulajdonképpen különleges fajtájú *ad hoc* testületek. Szerepük, hogy a kormányzati szervek és az egyének közötti meghatározott vitákban vagy bizonyos igények érvényesítésében ítélező, ügydöntő tevékenységet lássanak el. Nem húzható világos elválasztó határvonal a „tribunál” és a „bíróság” közé. Ugyanakkor bizonyos tribunálokat a tételes jog „bíróság”-nak nevez, emellett azonban a bizottság, a testület, tanács kifejezések is használatosak. Tribunált általában törvény hozza létre azért, hogy egy speciális tevékenységi területtel foglalkozzék.²¹⁹ A kifejezés amerikai párja az „administrative agency”, mely legalább annyi definíciós nehézséggel küzd, mint angol megfelelője. Végül is a bíróságokon kívüli olyan testületek (szervek) értendők alatta, melyek törvényi felhatalmazás alapján vita eldöntésére vagy

²¹⁷ Brigid HADFIELD: Judicial Review in Northern Ireland. Northern Ireland Legal Quarterly [Vol. 42, No. 4 Winter 1991] 332. és 333. old.

²¹⁸ HADFIELD 1991: 336. és 340. old.

²¹⁹ John ALDER: Constitutional and Administrative Law, 2nd edn., 286. old.

valamely tevékenység irányítására vagy szabályozására (szabályok szerinti intézésére) rendelkeznek hatáskörrel. Bár vannak olyan tribunalok, melyeket felhatalmazása nem törvényi eredetű (választott- vagy döntőbírák) és vannak olyanok, melyek felhatalmazása vizsgálati vagy közvetítői hatásköröket tartalmaz.²²⁰

Gyakran laikus személyekből állnak össze, de sok tribunal elnöke jogász és néhány esetben (mint a *Lands Tribunal* esetén) a tagjaik a Legfelsőbb Bírósággal (High Court) azonos rangban vannak. Az „átlagos” tribunal tagjainak száma általában három, de van egyfős tribunal is, és egyes tribunalok nagyobbak. Az előírt összetétel olykor reprezentálja azokat az érdekviszonyokat, amelyek működése során érintettek. A paletta másik oldalán viszont olyan tribunalok helyezkednek el, amelyek szorosan kapcsolódnak a kormányzati politikához, hiszen kormányzati források elosztásáért felelősek, közpénzeket odaítéléséről döntenek vagy különböző típusú engedélyeket és koncessziókat bocsátanak ki. Ezen tribunalok esetén a tribunal döntése a normál közigazgatási eljárás meghatározó részét képezi, nem pedig valamely vitát feloldó független testület határozatának minősül.

Mint említettük minden tribunal a rá vonatkozó, specifikus jogszabály alapján jön létre, ugyanakkor bizonyos tág (keret) szabályokat tartalmazott már az 1958-ban meghozott *Tribunals and Inquiries Act*. E törvényt helyett ma már az ugyanilyen címet viselő 1992-ben hozott törvény van hatályban. Az 1958-as törvény az ún. *Franks Committee* jelentése nyomán született meg, e bizottsági jelentés vizsgálta mind a tribunalok működését, és az úgynevezett vizsgálati eljárások (*inquiries*) szabályait is. Franks (*rule of law* szemlélete folytán) a tribunalokra vonatkozó, azokat meghatározó jog három alapvető követelményét hangsúlyozta, úgymint nyilvánosság (nyitottság, *openness*), tisztességes eljárás (*fairness*) és pártatlanság (*impartiality*). Franks szintén hangsúlyt fektetett arra, hogy a tribunalokat sokkal inkább a bírói, igazságszolgáltatási rendszer részeként kellene szabályozni, illetve sokkal inkább annak tekinteni, mint a végrehajtó hatalom részeként működtetni őket.

2./ A legtöbb tribunal tehát vagy vitát feloldó feladattal rendelkezik (állampolgárok és kormányzati szervek között), vagy a kormányzati szervekkel szembeni követeléseket (igénybejelentéseket) bírálja el, ezen igények érvényesítésének fóruma. Például tribunalokat szerveztek az adózási jogviszonyok területén, a társadalombiztosítás területén, a bevándorlási igazgatásban, a közoktatásban és az egészségügyi ellátás területén, de e fő tribunalok mellett még nagyon sokféle típus létezik. Vannak tribunalok, amelyek állampolgárok közötti olyan

²²⁰ H. W. ARTHURS 1979. 3. old.

(jog)vitákat oldanak fel, mely viták közvetlenül nem kapcsolódnak közigazgatási szervekhez. Például az ipari tribunálok a munkaviszony tisztességtelen megszüntetése vizsgálatára rendelkeznek hatáskörrel, mind a köz-, mind a magánszféra alkalmazottai tekintetében. A bérleti felülvizsgálati bizottság (*Rent Assesment Committee*) bizonyos bérbeadó és bérlő közötti vitákat old föl, mind a magánszektorban, mind pedig a közpénzekből létrehozott lakás-elhelyezési társaságok esetében. Mások ugyanakkor hivatalos szervek, azaz hatóságok által hozott döntésekkel szembeni *fellebbezéseket* bírálják el (például a bevándorlási fellebbviteli tribunálok, vagy a társadalombiztosítási tribunálok).

Természetesen a tribunál döntésével szemben is lehetséges további jogorvoslat (fellebbezés). Itt sincs azonban általános szabály. Néha a fellebbezés a miniszterhez intézendő - amely alkotmányjogi szempontból elég szerencsétlen megoldás -, néha viszont egy magasabb fokú tribunálhoz, olykor bírósághoz lehet a fellebbezést intézni. Az ipari tribunálok esetén jogkérdésre alapított fellebbezést csak az alkalmazottak fellebbviteli tribunáljához lehet intézni, mely fórum a Legfelsőbb Bírósággal azonos rangban van, ugyanakkor laikus személyek is tagjai, de mellettük foglal helyet egy legfelsőbb bírósági bíró is. A *Franks Committee* a fellebbvitel jogát automatikusan biztosítja mellett törtélményét. Az 1992-ben elfogadott tribunálokról szóló törvény 11. szakasza a Legfelsőbb Bírósághoz intézendő, jogkérdésre alapított fellebbezést megengedi a legtöbb fontosabb tribunáltól.²²¹

A tribunálok az ország rendes bíróságainak eljárásához részben hasonló, részben annál egyszerűbb *eljárési* szabályokat követnek. Ez az egyszerűség az egyik fontos oka a tribunálok létrehozásának. Szerepe volt emellett még a bírói állam koncepciója háttérbe szorulásának és az állami beavatkozások növekedésének is.²²² Ugyanakkor sok esetben fennáll annak a veszélye, hogy a tribunálok eljárása összetettebbé és formálissá válik. Erre részben a jogászok részvétele és befolyása miatt kell számítani, de azért is mert a tribunálok tagjai is alapvetően arra törekszenek, hogy igazságot szolgáltatassanak és szükségét érzik annak, hogy megvédjék magukat a tisztességtelen eljárás miatti vádaktól. Az eljárás formalitása mindig a szóban lévő konkrét tribunálon (testületen) múlik. *Eltérések* a bírói eljárásokhoz képest, hogy általában a tényállás felderítésnek a bírói eljárásokban alkalmazott szigorú szabályai nem kerülnek alkalmazásra, a megelőző döntések általában nem kötelezők és általában a tribunáloknak mérlegelési joga van az eljárás különböző formáinak kiválasztásában.²²³

²²¹ ALDER 1994. 287. old.

²²² TRÓCSÁNYI 1992. 71. old.

²²³ Más oldalról a jogi képviselet általában megengedett, ezt a megoldást egyébként a *Franks* jelentés is javasolta. Sok tribunál esetében a meghallgatások nyilvánosan történnek, egybecsengően a *Franks* jelentésben

3./ A tribunalokkal kapcsolatos egyik fő probléma az, hogy az éppen hatalmon lévő aktuális kormányzattól kevésbé (tűnnek) függetlennek, mint a rendes bíróságok. A hivatalban lévő kormányhoz való kötődésük miatt hívják őket gyakran „*adminisztratív*” tribunaloknak. A kötődés megnyilvánul abban, hogy mivel sokszor a meghatározott kormányzati területet, a minisztériumot érintő speciális ügyekkel foglalkoznak, ezért nem ritkán beosztott vagy vezető köztisztviselők a tagjaik, akik természetesen az adott minisztérium vagy közigazgatási ágazat alkalmazásában állnak. Néha ugyanabban az épületben helyezkednek el, mint ahol a minisztérium. Ezek a körülmények természetesen nem érintik önmagukban a tribunal függetlenségét, de a közbizalom gyakran a függetlenség megjelenésén, külső jegyein nyugszik sokkal inkább, mint annak a valóságos meglétén. Természetesen a törvény előírásai rendelkeznek arról, hogy biztosítsák, hogy a tribunalok döntései és más köztisztviselők, vagy közhatalmat gyakorlók döntései elfogultságtól mentesen szülessenek meg. Komoly veszély a tribunalok függetlenségére, hogy a tribunalok tagjait leggyakrabban a miniszter jogosult mind kinevezni, mind elmozdítani. A *Franks-jelentés* is foglalkozott ezzel és bizonyos biztosítékokra javaslatot is tett, melyek közül néhány végül alkalmazásra, bevezetésre is került. Ugyanakkor, a legfontosabb Franks javaslat, vagyis az, hogy valamennyi tribunal-tag vagy a lordkancellár (Lord Chancellor) által, vagy egy teljesen független ún. *Tribunálok Tanácsa* által kerüljön kinevezésre, nem került be a jogszabályba.²²⁴ A tribunalok tagjaira vonatkozó főbb rendelkezések szerint néhány fontos tribunal esetén az elnököt a lordkancellár által kinevezett, megjelölt tagok közül kell kiválasztani. A tribunalok tanácsa általános ajánlásokat tehet a szóba jövő miniszter számára a tribunalok tagjainak a kinevezése tekintetében. Néhány tribunal tagja meghatározott listáról kerül kiválasztásra, például az alkalmazottak listájáról, vagy a szakszervezeti képviselők listájáról, ezáltal korlátozva a miniszternek a döntési lehetőségét. Természetesen ezek a listák önmagukban szubjektíve is összeállíthatók, hiszen ezt a minisztériumnak a tisztviselői állítják össze. Egy konkrét ülés tagjainak a kijelölése bizonyos esetekben a lordkancellár jogát képezheti, bizonyos esetekben az adott ágazatnak, minisztériumnak. A tagokat néha az adott tribunal elnöke nevezheti ki. A tribunalok nem szükségképpen élvezik a hosszabb időre, határozatlan időre való kinevezés

előírt nyilvánosság, tisztességes eljárás és pártatlanság követelményeivel, de mivel bizonyos tribunalok érzékeny személyi(ségi) kérdésekkel és szakmai kérdésekkel foglalkoznak, sokszor nem áll fenn ez a körülmény.

Tribunok eljárásának egyik hátránya, hogy a bírói processusban ismert költségmentesség, illetve az ingyenes jogsegély csak néhány speciális esetben vehető igénybe. Ezek a speciális esetek közé tartozik a *Lands Tribunal* és még néhány más formálisan szervezett testület. A jogsegély szintén igénybe vehető a pszichiátriai betegek fellebbviteli tribunalja esetén, amely természeténél fogva a személyi szabadság rendkívül komoly kérdéseivel foglalkozik. ADLER 1994. 287. old.

²²⁴ ALDER 1994. 290. old.

bizonyosságát. Mindig a tribunált létrehozó törvényen múlik az, hogy az általa afelállított fórum tagjai milyen hosszú időre nyerik el tisztségüket. Általában, de természetesen ez alól is vannak kivételek, a miniszter nem mentheti föl a tribunálokról szóló törvényben felsorolt tribunálok tagjait a lordkancellár beleegyezése nélkül. Ismételjük, ez csak meghatározott tribunálokra vonatkozik és ez alól is van kivétel.

4./ A tribunálok feletti ellenőrzés, illetve a bírósági felülvizsgálat kérdésével összefüggésben fontos hangsúlyozni, hogy a brit alkotmányos rend alapvető szabályának, a joguralomnak (*Rule of Law*) rendkívül fontos összetevője az, hogy általában a közhatalmat gyakorlók, így a tribunálok tevékenysége fölött is valamilyen ellenőrzés, illetve valamilyen kontroll szükségképpen létezzék. A Franks jelentés a rendes bíróságok felügyeleti hatáskörét, illetve annak fontosságát hangsúlyozta. Az 1992-ben elfogadott törvény felsorolja azokat a tribunálokat, és ezek tekintendők a legfontosabb tribunáloknak, amelyek döntéseiket írásban meg kell, hogy indokolják. Ez nyilván a bíró, illetve a más szerv általi felülvizsgálatnak egy rendkívül fontos előfeltétele egy olyan országban, ahol a közigazgatási eljárás általános szabályait tételes törvény nem állapítja meg. Mint korábban említettük, adva van a bírói felülvizsgálat (judicial review) általános lehetősége, melyhez sok törvény által külön lehetővé tett fellebbezési lehetőség is társult, mely fellebbezést jogkérdésre alapítva közvetlenül a Legfelsőbb Bírósághoz lehet intézni sok tribunál döntésével szemben.²²⁵ A tribunálok tehát mind kvázi-judiciális, mind közigazgatási ügydöntő hatáskörük tekintetében a bírósági felülvizsgálat tárgyai lehetnek. Akár közvetlenül, akár valamely törvény által előírt fellebbviteli jogorvoslat kimerítése után. A felülvizsgálat nem fellebbviteli jellegű hatáskör gyakorlását jelenti, a bíróság – akárcsak nálunk – a vitatott döntésnek hagyományosan csak a jogszerűségét vizsgálja és jogszerűtlenség esetén a már meghozott döntést a sajátjával nem helyettesítheti, azaz szigorúan *cassatorius* a hatásköre. A bíróság az ügy érdemi kérdéseivel úgymond nem foglalkozhat, csak azzal a *móddal* (tágabb értelemben vett eljárással), ahogyan ezt a döntést meghozták. Szemben ezzel a mindig törvényen alapuló és törvényileg szabályozott fellebbviteli eljárásokban a vitatott döntés helyessége (megalapozottsága) is vizsgálendő, azzal, hogy a fellebbviteli hatóságok ott is teljes aktusfelülvizsgálati hatáskörrel bírnak, meg is változtathatják a döntést, a helybenhagyás vagy a megsemmisítés mellett, ez a jog is megilleti őket.²²⁶ De - mint korábban utaltunk rá - ez felülvizsgálati jelleg a Queen's Bench Division-nak (Administrative Court-nak) a felülvizsgálati eljárását jellemzi, a

²²⁵ Vö: ALDER 1994. és BALÁZS István 1988. 37. old.

²²⁶ HADFIELD 1991: 341. old.

törvények egyre gyakrabban adnak közigazgatási szervtől (tribunáltól) fellebbviteli jogorvoslatot az általános hatáskörű (alacsonyabb fokú) bíróságokhoz. Tehát a közigazgatási bíraskodásnak, a bíróság közigazgatásba avatkozásának a felülvizsgálat az egyik, ugyanakkor történetileg és jogrendszerterületileg meghatározó felét adja Britanniában. A közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata szeinte egyetlen országban sem valósul ugyanis meg tisztán egyetlen szerv útján, hanem azt több szerv valósítja meg. Mind vertikális, mint horizontális szinten tapasztalható a felülvizsgálatot végző szervek számának növekedése.²²⁷

III.

A bírói felülvizsgálat iránti eljárás.

1./ A bírósági felülvizsgálatra egy egységesített és egyszerűsített eljárás során kerül ma már sor.²²⁸ Ezt az eljárást az elmúlt években tovább korszerűsítette az angol parlament, illetve a törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott legfelsőbb bírósági szabályzat. A korábbi jogi helyzetben a közigazgatási döntés jogszerűségét vitató jogalany a döntést a bíróság előtt akként támadhatta meg, hogy a High Court-tól egyes bírói parancsoknak (*certiorari, prohibition, mandamus*) a common law alapján való kibocsátását kérte. Emellett *equity* (méltányossági) jogorvoslatként ún. *injunction*-ért vagy *declaration*-ért folyamodott. Ezek különböző hatású jogorvoslati formák voltak. Mindnek külön-külön eljárási rendje és alkalmazásához kapcsolódó, a több évszázados bírói gyakorlat által kialakított „anyagi” joga volt. Az angol jog kötött eljárásjogi szemléte folytán, ha a panaszos fél nem az ügyének megfelelő jogorvoslatot választotta, akkor az eljárás során már nem térhetett át a neki megfelelőbbre, hanem azt végig kellett vinnie, a reá nézve kedvezőtlen döntésig akár.²²⁹ Mindehhez jött még e külön eljárások történeti hagyományokkal terhelt bonyolultsága és elavultsága. Nagyjából ezen okokból az anyagi jogra is kiható komolyabb eljárási változásokat hajtottak végre az 1970-es 80-as évek fordulóján. Hiszen a 20. század (a bírói gyakorlat hullámvásán kívül) mindaddig (némi túlzással) mindössze annyi változást hozott a bírói felülvizsgálat joga területén, hogy a legősibb jogorvoslati formák, a prerogativ writek (felségjogon alapuló bírói parancsok) elnevezését eljárásjogi egyszerűsítések mellett *prerogativ orders*-re (végzés) változtatták²³⁰

²²⁷ TRÓCSÁNYI 1992. 73. old.

²²⁸ M. SUPPERSTONE (szerk.) *Judicial Review*, 1992. 14. old., 1994, ALDER 1994. 299. old.

²²⁹ M. SUPPERSTONE (szerk.) 1992. 4. old., ifj. TRÓCSÁNYI 1992. 68. old

²³⁰ Administration of Justice (Miscellaneous Provisions) Act 1938, de SMITH, 367. old. A törvény a *habeas corpus* szintén prerogativ writ elnevezéséhez és eljárási szabályaihoz nem nyúlt, azt változatlanul hagyta. Uo.: 3. sz. alatt

Az 1981-es Legfelsőbb Bírósági törvény (Supreme Court Act 1981) által véglegesített új eljárás szerint a Queen's Bench Division a törvényben meghatározott jogorvoslati formák bármilyen kombinációja útján (tehát ezek közül bármelyikkel) orvosolhatja a panaszos fél sérelmét.²³¹ A jogorvoslati formának a bíróság általi kiválasztása tulajdonképpen előrevetíti magát a döntést. Hiszen *certiorari* útján semmisíti meg az érvénytelen közigazgatási döntést a bíróság. *Mandamus* útján szólítja fel a közhatóságot valamely kötelezettségének teljesítésére és *prohibition* segítségével gátolja meg valamely érvénytelen (törvénytelen) döntés meghozatalát. Ezt a három jogorvoslati formát hívják prerogatív végzéseknek.²³² E jogorvoslati formák eredetileg a királyi bíróságok által a Korona jogainak érvényesítése és végrehajtása érdekében kifejlesztett aktusok voltak, de mind a mai napig megtartották fontosságukat a közigazgatási jog területén.²³³ E prerogatív végzések "kiegészítésére", de önmagában is alkalmazhat a bíróság *declaration*-t, mely a felek között fennálló jogi helyzetet rögzítő, ki nem kényszeríthető megállapítás. Tulajdonképpen a mandamust, illetve a prohibitiont idézi az *injunction*, mely útján vagy valamely jogsérelemtől való jövőbeni tartózkodásra utasítja a címzettet a bíróság (*prohibitory injunction*) vagy valamely törvénytelenül végrehajtott aktus, hozott döntés (saját hatáskörben való) érvénytelenítését, visszavonását rendeli el (*mandatory injunction*). Az első három jogorvoslati forma csak a bírói felülvizsgálat iránti eljárásban használható, a másik kettő – eltérő eljárásban bár – használható magánjogi ügyekben is.²³⁴

A Közigazgatási Bíróság felállításával egyidejűleg hatályba lépő új perjogi szabályok (törvény és bírósági szabályzat) a dolgozatunkban használt elnevezések tekintetében is változást hoznak. Ugyanúgy, ahogyan a Bíróság esetében tettük, a korábbi jogesetek nyomán készült szövegben a 2000. év jogállapotához igazítva, az elnevezéseket nem cseréljük újakra.²³⁵

2./ Míg azonban a bíróság eljut a konkrét jogorvoslati formát (döntést) gyümölcsöző végső stádiumig, több fázison megy át az eljárás. A bírói felülvizsgálat iránti kérelem szerinti eljárás jellegében *diszkrecionális*. Az eljárás megindításához (egyesbíró által adott) "beszállókártyára", engedélyre van szükség (*leave-to-apply*), melynek feltétele a folyamodó számára annak bizonyítása, hogy fennálló közigazgatási vitás ügyére e bírósági felülvizsgálat

²³¹ ALDER 1994. 299. old.

²³² Uo.

²³³ Jürgen SWARZE: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992, 148. old.

²³⁴ HADFIELD 1991: 345. old.

²³⁵ Mandatory order, prohibiting order, quashing order, ez utóbbi a *certiorari* helyett.

a legmegfelelőbb eljárás és kérelméből ki kell tűnnie annak, hogy van-e megfelelő érdekeltsége (*sufficient interest*) az ügyben. Ez a *locus standi* vizsgálata. A bírói gyakorlat szerint akkor van, ha a vitatott kormányzati, közigazgatási intézkedés személyét (jogait) érinti. Elutasítása esetén a panaszos a bíróság teljes ülése elé viheti az engedély iránti kérelmét és, ha ott is elutasításra talál, akkor a Fellebbezési Bírósághoz (Court of Appeal) fordulhat. Az engedély megszerzése után teheti meg magát a felülvizsgálat iránti kérelmet (application). A közigazgatás érdekeit védő további megszorító szabály értelmében a kérelem betérjesztésére három hónap áll rendelkezésre.²³⁶ Ez még önmagában nem lenne különösebben szigorú szabály, viszont egy nehezen értelmezhető és alkalmazható további szabály szerint a bíróság mind az engedély iránti, mind a jogorvoslat iránti kérelmet visszautasíthatja, ha úgy látja, hogy a betérjesztés során aránytalan késedelem következett be, vagy a kérelem tárgyát képező jogorvoslat biztosítása bárkinek lényeges nehézséget (hátrányt) okozna, lényegesen hátrányos befolyást gyakorolna bármely személy jogaira vagy káros lehetne a jó közigazgatásra nézve.²³⁷ Mindez erősíti a bírósági felülvizsgálat diszkrecionális jellegét.

További kérdés, hogy mely esetekben, mely jogok érvényesítésére használható ez az eljárás. A 80-as évekig elfogadott volt az angol jogban, hogy *declaration*-ért és *injunction*-ért bármely bírósághoz fordulhatott a fél.²³⁸ Sőt a közigazgatási bíraskodásnak olyan jogorvoslati formái voltak ezek, melyek az equity jogában gyökereztek és ezért nem is a Queen's Bench Division, hanem az equity szerint ítélező korábbi Kancelláriai Bíróság helyébe lépő Chancery Division-nál voltak elérhetőek.²³⁹ Egy fordulópontot jelentő ügyben azonban a Lordok Háza (mint legfelsőbb bíróság) „új pályára állította” a jogot. Kimondták, hogy kivételes esetektől eltekintve a közjogi jogviták elbírálására csak a speciális bírói felülvizsgálat iránti kérelmen alapuló (application for judicial review: AJR) eljárás szolgálhat.²⁴⁰ A fentiekben megpróbáltuk összefoglalni és illusztrálni, hogy melyek lehetnek a közjogi ügyek, jogviták? A válasz annál is inkább nehéz erre, mert az angol jogban a Dicey által felállított és jogászgenerációkon át érvényesülő rule of law koncepció egyik fő tétele éppen a közjog és a magánjog közötti különbségtétel tagadása volt és nemzedékek tagadták a külön közigazgatási jog létezését is.²⁴¹ Másrészt kérdéses, hogy melyek azok a kivételes esetek, amikor közjogi

²³⁶ ALDER 1994: 301. old

²³⁷ Supreme Court Act 1981, 31(6) cikkely

²³⁸ ALDER 1994: 302. old.

²³⁹ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992: uo.

²⁴⁰ *O'Really v. Mackman* [1983] 2 AC 237, in.: ALDER 1994: 302. old.

²⁴¹ ALDER 1994: 302. old., SUPPERSTONE 10. old. a 6. sz. alatt

vitát mégsem a speciális, éppenséggel a közjogi vitákra szabott AJR eljárás szerint kell elbírálni.

IV.

Az angol bírói felülvizsgálat terjedelme

A törvényi jog csak magát az eljárást és az adható jogorvoslatokat (meghozható döntési lehetőségeket) határozza meg, a bírói esetjog alakította ki, hogy a bíróság milyen alapon dönt felülvizsgálati ügyekben, vagyis a bírói felülvizsgálat anyagi jogát a precedensekben találjuk meg. Ez mutatja meg nekünk a bírói felülvizsgálat terjedelmét: milyen alapon, milyen döntéseket vizsgál felül a bíróság. Mindez ez időről időre változik a bírói esetjog irányváltásaival együtt.

E *felülvizsgálat* (felületesen szemlélve) a bíróság(ok) felügyeleti joghatóságából (supervisory jurisdiction) következik, mely tradicionális hatalmuknak nem annyira törvény által reájuk ruházott, mint inkább maguk által követelt és állított része. A bíróságok *fellebbezésen* alapuló hatásköre - ahogyan korábban említettem - esetkörről esetkörré törvényi jogi megalapozással bír, a felülvizsgálat szabályait (jogát) ezzel szemben tehát a *common law* alakította ki.²⁴²

Hagyományosan két doktrína volt az, melyet a bíróságok a felülvizsgálat alá vont közigazgatási döntés jogszerűsége megítélésénél követtek. Az egyik, az *ultra vires* doktrína szerint semmilyen közhatóság (public authority) nem járhatott el a törvény által reá ruházott hatáskörön, cselekvési körön (power, jurisdiction) kívül.²⁴³ Bár a későbbiekben látjuk, hogy a felülvizsgálat joga átalakulóban van, azt mégis meg kell jegyezni, hogy az *ultra vires* alapelv az angol közigazgatási jognak kialakulásától kezdve központi jelentőségű intézménye volt és az esetjogi hangsúlyok áthelyeződése után is várhatóan az marad. Hiszen ez a parlamenti szuverenitás és a rule of law koncepciójának kombinációjában gyökerező angol alkotmányjogi gondolkodás egyenes folyománya.²⁴⁴

A másik elv a természetes igazságosság (*natural justice*) megtartásának elve, mely alapvetően két szabályt foglalt magába. E szabályokat a bíróságok 1915. után hosszú időn át csak olyan döntésekre alkalmazták, melyek bírósági jellegűek voltak, kiemelve így eme szabályok kontrollja alól a közigazgatási döntések számottevő és jellemző részét. Alkalmazásuk 1964, a *Ridge v. Baldwin* eset²⁴⁵ után azonban kiterjedt a közigazgatási és kormányzati döntéshozatalnak a felülvizsgálatból a bírák vonakodása folytán mindaddig kizárt széles

²⁴² Peter CANE: Introduction to English Administrative Law, 2nd edn., Oxford, 1992. 8. old.

²⁴³ ALDER 1994: 303. old.

²⁴⁴ SWARZE 1992: 141. old.

²⁴⁵ *Ridge v. Baldwin* [1964] AC 40 3 All ER 863

területeire is. Az eset tehát fordulópontot jelentett, a Lordok Háza mintegy újjáélesztette a természetes igazságosság szabályait.²⁴⁶ Az egyik az *audi alteram partem* szabály, mely szerint érvénytelen (megsemmisíthető) a közigazgatási döntés, ha annak meghozatala során az érintett személynek nem volt lehetősége egy tisztességes meghallgatásra (emiat hívják e tételt a tisztességes meghallgatáshoz való jog szabályának, *right to a "fair hearing"*), illetve nem volt lehetősége védekezését, álláspontját előadni. A *Ridge* esetben mondottak szerint a természetes igazságosság e szabályának alkalmazása nem attól függ immár, hogy a döntés milyen jellegű, hanem attól, hogy annak milyen következményei vannak, elsősorban az érintett jogaira, jogi helyzetére.

A másik szabály tulajdonképpen az előítéletek elleni szabály (*the rule against bias*). Értelme szerint mindenkinek joga van olyan közigazgatás döntéshez, amelynek meghozalánál a döntéshozó mentes volt minden előítélettől, elfogultságtól. Így a döntéshozónak nem lehet semmilyen (akár pénzügyi) érdekeltsége az ügyben, nem járhat el saját ügyében (*nemo iudex in causa sua*).²⁴⁷ (A *nemo iudex in causa sua* szabály központi jelentőséget kapott Sir Edward Coke főbíróknak a *Dr. Bonham* ügyében kifejtett ítéletében is. Eme ítélet jelentős, bár elvetélt kísérlet volt a főbíró részéről a törvényhozás aktusai feletti bírói (norma)kontroll megteremtésére, jelentőségénél fogva röviden még visszatérünk rá a későbbiekben.)

A természetes igazságosság szabályai ma is eleven részét képezik a bírói felülvizsgálat jogának (mindaddig alkalmazhatók míg törvény azt ki nem zárja),²⁴⁸ de a bírói gyakorlat és a jogtudomány egyre inkább használja azt a hármas felosztást, melyet *Lord Diplock* alakított ki a *CCSU v. Minister for the Civil Service* ügyben. A vitatott döntés elleni bírói intézkedésre okot adó kategóriák tehát: jogszerűtlenség (*illegality*), okszerűtlenség (*irrationality*) és eljárási helytelenség (*procedural impropriety*).²⁴⁹

A jogszerűtlenség kategóriája magában foglalja a korábbi ultra vires doktrínát, abban az értelemben, hogy ultra vires egy olyan hatáskör-gyakorlás, mely nem nyugszik törvényi felhatalmazáson vagy amely nem esik ésszerűen egybe azzal amire a törvény felhatalmazást adott. Emellett sok más elv és kritérium alapján vizsgálja a bíróság a döntés jogszerűségét.²⁵⁰

Az eljárási hiányosságok kategóriája magában foglalja a természetes igazságosság szabályait, de - a jogszerűtlenséghez hasonlóan - immár többet jelent a régi kategóriánál. Igen fontos

²⁴⁶ ALDER 1994: 303. és 308. old., WADE: 20. old.

²⁴⁷ WADE 1988: 10. old., CANE 1992: 171. old.

²⁴⁸ ALDER 1994: 308. old.

²⁴⁹ ALDER 1994: 303-312. old., G. ALDOUS - J. ALDER: *Application for Judicial Review*, 2nd edn. Butterworths, ugyanakkor eltérő felfogásban: CANE

²⁵⁰ Ilyen annak vizsgálata, hogy irreleváns tényeket vesz-e figyelembe a szerv döntés meghozatalánál, elmulasztja-e releváns tények figyelembe vételét, sérti-e a döntés az ügyfél "törvényes elvárásait" (*legitimate expectations*), ALDER 1994: 305. old.

helyet foglal el a hatáskör-delegálás elleni szabály (*delegatus non potest delegare*), vagyis a döntés meghozatalára hatáskörrel felruházott tisztviselő azt nem ruházhatja tovább. Ez olyan erős korlát lenne azonban, amely a közigazgatás mindennapi működését veszélyeztetné, ezért az elv alóli sok kivétel folytán ma már szinte csak olyan tribunálok esetére alkalmazzák, melyek bírósági jellegű jogalkalmazó, konfliktus feloldó tevékenységet folytatnak. További módosulás a legújabb bírósági gyakorlatban annak a korábbi felosztásnak a feladása, mely szerint vannak szükségszerű ("mandatory") és nem szükségszerű ("directory") eljárási követelmények, melyek az alapul fekvő törvény szövegezése alapján megállapíthatóak. Ehelyett inkább azt vizsgálják, hogy az eljárási előírás be nem tartásának milyen következményei voltak a döntésre magára nézve.²⁵¹

Az okszerűtlenség kategóriája nehezen meghatározható valami és egyben magában rejti annak veszélyét, hogy a bíróság a közigazgatás hatókörébe avatkozhat. Szintén Lord Diplock által alkalmazott formulával egy döntés akkor okszerűtlen, ha nincsen ésszerű alapja vagy, ha "olyan kirívó módon ellenkezik a logikával vagy az elfogadott erkölcsi mértékekkel, hogy egyetlen értelmes ember, aki gondolatait az eldöntendő kérdésre irányította, nem hozhatta volna meg [a döntést]".²⁵² Az okszerűtlenség kategóriáját gyakran azonosítják az ésszerűtlenségével, pontosabban az ésszerűtlenségnek az ún. *Wednesbury* ügyben Lord Green által felállított tesztjével (*Wednesbury unreasonableness*).²⁵³ E meglehetősen tautologus meghatározás szerint a döntés akkor ésszerűtlen, ha olyan, melyet egyetlen ésszerű (*reasonable*) hatóság sem hozhatott volna meg.

E kategóriák áttekintése is valamelyest érzékelteti azt, hogy, bár a bírák sokszor elismélik és a jogirodalom is hangsúlyozza, hogy a bírósági felülvizsgálat - szemben a törvényi rendelkezések alapján érvényesülő fellebbezési eljárásokkal -, nem a vitatott döntés érdemével, hanem a meghozatalához vezető eljárással foglalkozik csupán,²⁵⁴ a gyakorlat szerint a bíróság felülvizsgálat (*review*) esetén is vizsgálja a döntés érdemét is, különös tekintettel a "jogszerűtlenség" és az "okszzerűtlenség" kategóriájára.²⁵⁵

Mivel alkotmányelméleti és néhány történeti kérdéssel kívánunk még foglalkozni, nem folytatjuk a közigazgatási bíráskodás jelenkori állapotának bemutatását, mindamellet

²⁵¹ ALDER 1994: 307. old..

²⁵² *CCSU v. Council of Civil Service Unions* [1984] 3 All ER 935, 951. alatt, idézi: ALDER 1994, 311. old.

²⁵³ *Associated Provincial Picture houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223. in: ALDER 1994: 311. old., de SMITH 1968: 301. old.

²⁵⁴ Ld. pl. CANE 1992: 9. old., WADE 1988: 36-37. old., Jeffrey JOWELL - Anthony LESTER: *Beyond Wednesbury: The Substantive Principles of Administrative Law*, Public Law 103 (1987) 368. old.

²⁵⁵ Az érdemi felülvizsgálat tényét hangsúlyozza és az érdemi felülvizsgálat mögött kialakuló és kontinentális hatásra kialakítandó közigazgatási anyagi jogi alapelveket vizsgálja JOWELL - LESTER im.

szükségesnek éreztük e rövid áttekintést mielőtt néhány tétova lépést tennék az angol közjog (és közjogtörténet) e misztikus, ingoványos, de rendkívül gazdag és izgalmas területén.²⁵⁶

V.

Az angol közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai (a történeti magyarázat)

A brit alkotmány nem írott jellegére tekintettel természetesen nem következhet most egy (vagy több) meghatározott alkotmánybeli passzusra való hivatkozás, a bírói felülvizsgálat alapjait több alkotmányos alapelv egybevetése útján le lehetjük meg. A felülvizsgálat tartalmi jegyeinek fentebb történt felvázolása során már érzékelhettünk egy kettősséget, az ún. ultra vires és a természetes igazságosság (natural justice) felemlítésével. Voltaképpen e sajátos kettősség jelenik meg az alkotmányos alapok lefektetésénél is. A közigazgatási bíráskodás utóbbi évtizedekben tapasztalt újraélesztése, majd gyors fejlődése ellenére az alkotmányos alapok ma is élénk vita tárgyát képezik. Ez a vita sokban emlékeztet bennünket arra amelyet a magyar közjogtudomány folytatott le a közigazgatási bíráskodás bevezetése előtt, s melyet a dolgozat történeti részében vázlatosan bemutattunk.

1./ Nem lenne stílusos, ha nem próbálnánk meg történeti magyarázatot keresni, hiszen maga az angol common law is történeti képződmény. Talán a brit közjogban kevésbé jártasak is könnyen felidéznek egy gyakran emlegetett jogesetet, a régmúlt angol alkotmánytörténetéből. Egyik a már említett Dr. Bonham esete. (*Bonham's case*) Az eset, mely jól magyarázhatja az angol jogi gyökerekből származó amerikai alkotmánybíráskodás létrejöttét és a volt észak-amerikai angol gyarmatok joggyakorlatában a precedensek láncolata is kimutatható, nem nyújtana kielégítő magyarázatot a mai bírói felülvizsgálat, mai alkotmánybeli helyzetére. Bármennyire is nagy a csábítás e tetszetős érvelésű ügy részletes a bemutatására, most igyekszünk csapdáját elkerülni. Ugyanakkor nem tartjuk haszontalannak, ha bírói felülvizsgálat története során alkalmazott „jogtechnikai” megoldások történetét áttekintjük. Az angol jog hagyományos szerkezete ugyanis nagyban hasonlít a justinianusi kodifikáció előtti római jog szerkezetére (szemléletére) főleg eljárásjogi megközelítései miatt. E jogalkalmazási technikák (kereseti, eljárási eszközök) áttekintése során külön hangsúlyt kell adnunk a az ún. prerogatív *writ*-eknek. 1938 óta a helyes terminológia szerint e jogorvoslati

²⁵⁶ Az angol közigazgatási jogról és benne a közigazgatás bírósági felülvizsgálatának jogáról jó áttekintést ad "kontinentális szemmel" SWARZE 1992: 140-153. old.

formák nem *writes* immár, hanem végzések (*order*). A történeti kérdések vizsgálatánál azonban *writ* elnevezéssel lesz róluk szó.

2./ A *writ* (angolszász elnevezéssel: *gewrit*, latinul: *breve*) eredetileg a királytól származó, levél formában szerkesztett és a nagy pecséttel ellátott írott dokumentum volt. Igazgatási (kormányzati) és igazságszolgáltatási célokra egyaránt használták és kezdetben nem volt több egy hivatalos kormányzati levélnél.²⁵⁷ III. Edward korára alakult ki az, hogy a Westminsterben székelő *common law* bíróságok (*King's Bench, Common Bench* vagy *Court of Common Pleas, Court of Chancery*) előtt csak a királytól származó *writ* birtokában lett lehetséges keresetet indítani (*non potest quis sine brevi agere*)²⁵⁸ és folytatni. Az eljárást kezdő *writ* az ún. eredeti (*original*) *writ* volt, mely az alperest a bíróság előtti megjelenésre és az ellene támasztott kereseti igényekre való válaszadásra kötelezte. Az ún. bírósági (*judicial*) *writ* az eljárás során kibocsátott más *writ* volt, mely pl. a feleket, tanúkat kötelezte a bíróság előtti megjelenésre vagy (a sheriffhez címezve) az ítélet végrehajtásáról gondoskodott. E *writes*nek való engedetlenség a király (akinek nevében kibocsátják) és a bíróság (aki kibocsátja) megsértésének minősült (*contempt of the king, contempt of the court*) és büntetőjogi felelősségrevonást hozott magával.²⁵⁹ A *writ*et az alattvaló kérelme és esetleg egy komolyabb összeg lefizetése után a bíróság a Kancellária útján bocsátotta ki, ez utóbbi szerv látta el és hitelesítette a királyi nagypecséttel (*the Great Seal*).

Formáját tekintve minden *writ* a király nevében tett parancs, utasítás volt, tehát ahhoz, hogy a *writ*et prerogatívának (királyi felségjogon alapuló) nevezzék, szükséges volt valami többlet, valamiféle szorosabb kapcsolat az uralkodóval. A 18. század közepén, egészen pontosan 1759-ben tűnik fel az első jogeset, melyben a négy *writ*et (*prohibition, certiorari, mandamus* és *habeas corpus*) együttesen nevezik prerogatívának²⁶⁰, annak ellenére, hogy e bírói parancsok ezt a megkülönböztető, "prerogatív" jellegüket már jóval korábban elnyerték.²⁶¹ E jelleg abban nyilvánult meg, hogy más *write*ktől eltérően nem a királyi tisztviselőkhöz (pl. a sheriffhez) intézik intézkedés és az arról való számadás végett (*not ministerially directed*), hanem közvetlenül ahhoz a személyhez vagy fórumhoz, akit érintett (akire nézve utasítást tartalmazott). Az egyik (hagyományos) felfogás szerint ezek olyan bírói parancsok voltak,

²⁵⁷ Derek ROEBUCK: *The Background of the Common Law*, 2nd edn., Oxford University Press, 1990, 41. old, Leslie Basil CURZON: *English Legal History*, Oxford University Press, 1978, 73. old.

²⁵⁸ ROEBUCK 1990. uo., CURZON 1978: 77. old.

²⁵⁹ Uo.

²⁶⁰ R. v. Cowle (1759) 2 Burr. 834. in: de SMITH 1968: 382. old.

²⁶¹ de SMITH 1968: 382. old.

melyeket kezdetben *csak magának a királynak* a kérelme (keresete, folyamodása: suit of the King) alapján bocsátott ki a bíróság, de a későbbi fejlődés során hozzáférhetővé tették az alattvalók számára is őket. A másik elgondolás szerint a prerogatív jelzöt a *korona jogai*való rendkívül szoros, "bensőséges" kapcsolatuk miatt kapták e writek, hiszen pl. a prohibition már első megjelenése során az alattvaló kérelme alapján került kibocsátásra, csakúgy, mint a habeas corpus. A mandamusnak és a certiorarinak, mint kormányzati ellenőrzést célzó writeknek a normál bírósági eljárásokban való megjelenése mögött is gyakorlatilag az alattvalók folyamodásai állhattak. Az a tulajdonság, hogy kizárólag a király saját writjei, néhány elavult és ma már használaton kívüli writre volt igaz csak.²⁶²

A négy vizsgált writet²⁶³ inkább a következő *tulajdonságok* fűzték egybe. *Egyrészt* nem tartoztak azon writek közé, melyek meghatározott formát nyertek már el és amelyeket bármely alattvaló megvásárolhatott a Kancellárián (writs of course, brevia de cursu). Ehelyett megfelelő indokolást kellett produkálni a bíróság meglegedésére, hogy aztán ki is bocsássa e jogorvoslatot. *Másrészt* e writek kibocsátása a bíróság *mérlegelési* jogkörébe tartozott, azaz ennek elnyerésére az alattvalónak nem volt alanyi joga (nem voltak ún. writs of right). Ez leginkább a mandamusra a certiorarira és a prohibition egyes eseteire volt igaz, így a bíróság pl. annak ellenére nem bocsátott ki mandamust vagy certiorarit, hogy a kérelmező bizonyította valamely alsóbb hatóság hatáskörtúllépését vagy mulasztását, ha a kérelmező oldalán ésszerűtlen késedelmet vagy más lehetséges, de ki nem használt jogorvoslatot látott. (Míg a habeas corpus és a prohibition más esetekben mindig kibocsátásra került, ha a kérelmező fél teljesítette a kibocsátás feltételét.) *Harmadrészt* e writeket mindenekelőtt a Court of King's Bench bocsátotta ki és *negyedrész*t ez olyan speciális (kivett) iurisdictional rendelkező területekre is kibocsátható volt, ahol a királyi bíróságok egyéb (original vagy judicial) writjei nem voltak érvényesíthetőek.²⁶⁴

3./ Az a tulajdonság, hogy a King's (Queen's) Bench bocsátotta ki e writeket, a bíróságnak az uralkodó "személyével" fennálló szoros kapcsolata miatt a prerogatív jelleg kialakulásában döntő szerepet kapott. Ennek a szervnek mai utódja, megfelelője a közigazgatási határozatok

²⁶² Ne exeat regno, mely megtiltja a királyság elhagyását a címzett számára, nyilván abból a célból, hogy rendelkezésre állják a bírósági eljárás során, scire facias, mely királyi adományok visszavonására szolgált és de non procedendo rege inconsulto, melyet a király a commo law bíróságok hatásköre alól való mentesülésére használt: de SMITH, 368-369. old.

²⁶³ Ezek közül a közigazgatási jog szempontjából a habeas corpus ad subjiciendum kevésbé bír jelentőséggel, annak inkább az alattvaló személyes szabadságának biztosítása a célja. Bár a 17. század egyik royalista jogásza egy ügyben - amellet, hogy a habeas corpus elöször nevezi prerogatívna - azt állapítja meg, hogy ez a király igazságának az alattvalók számára való "juttatásáról" szól, mivel a királynak joga van tudni azt, hogy mely alattvalóját milyen okból börtönözik be. Richard Boum's ügye (1620) Cro.Jac. 543. in: de SMITH, 381. old.

²⁶⁴ de SMITH, 369-372. old.

bírói felülvizsgálatában kiemelkedő szerepet játszó (első folyamodású) bíróság, a High Court Queen's Bench Division-ja. E bíróság kialakulása a common law kialakulása szempontjából meghatározó időszakra (XII. sz. vége, XIII. sz. eleje) esik.²⁶⁵ Olyan formája volt ez a királyi emberek tanácskozásának, mely a király jelenlétében (*coram rege ipso*) zajlott. Először természetesen fizikailag értve a jelenléte, később egyre inkább csak annyit, hogy olyan helyen, ahol a király is ott tartózkodott, vagyis a király személyes jelenléte fikcióvá vált. Ettől eltérő (tehát nem a király jelenlétében) ítélkező tanácsok, bíróságok voltak a kincstári bíróság (*the exchequer, ad scaccarium*) és a "törvényszék" (*the bench, in banco*). Ez utóbbi fórum volt az, amely előtt a "közönséges" (a király személyét, jogait nem érintő, azaz két magánfél között zajló) kereseteket (*common pleas*) kezdeni, folytatni lehetett és ez az a fórum, melynek állandó helyen (*loco certo*) való működéséről rendelkezik a Magna Carta 17. fejezete.²⁶⁶ Az a fórum, amely a Korona keresetei ügyében ítélkezett - és ez volt a *coram rege* tanács -, továbbra is követte a királyt, akárhová is utazott. A Magna Cartát kibocsátó, gyanakvó természetű II. János azonban szerette az ügyeket maga intézni, így mind több munka hárult a *coram rege* tanácsra és a "törvényszék" (*the bench*) nem igazán működött. Halála (1216) után azonban utódja, III. Henrik kiskorúsága miatt éppen a *coram rege* tanács nem működhetett és a "törvényszék" (*the bench*) virágzásnak indult. Mire a *coram rege* tanács újra működni kezdhetett, a két fórum szétválása mostmár nemcsak a Magna Carta alapján kialakuló hatásköri elkülönülést (közönséges keresetek, király keresetei) jelenette, hanem külön főbíró, külön pernyilvántartás és külön ítélkező személyzet létezését is.²⁶⁷

A *coram rege* tanács szoros kapcsolatban maradt a király személyével, ügyeivel, a királyi tanáccsal (sok hatáskörét is innen eredeztette), de 1400 után már nem követte a királyt utazásai során, hanem állandó helyet nyert, szintén Westminsterben. 1465-ig a király még részt vett az ítélkezésben, de 1607-ben a *Sir Edward Coke* által vezetett King's Bench egy ítéletben kimondotta, hogy - mivel a király valamennyi igazságszolgáltató hatalmát a bíróságokra ruházta át véglegesen - személyesen nem vehet részt az ítélkezésben, hanem el kell fogadnia a főhivatású bírák döntéseit.²⁶⁸ Ekkora tehát már fikcióból pusztá elméletté vált

²⁶⁵ A központi common law bíróságok mind a királyi tanácsból váltak ki annak különböző funkcióit átvéve. A King's Bench volt a legutoljára kialakuló ("kiváló") bíróság, ezt megelőző állapotában tulajdonképpen ez volt a király felségjogaiban gyökerező széles körű, szubszidiáris hatáskörrel rendelkező ún. kisebb (vagy belső) Curia, amelynek tehát hatásköre volt - többek közt - olyan ügyek ellátására, melyben a kereset állítása szerint más bíróságokon megtagadták a panaszostól az igazság kiszolgáltatását. CURZON 1978: 162. és 167. old.

²⁶⁶ CURZON 1978: 166. old, ROEBUCK 1990: 38. és 39. old.

²⁶⁷ CURZON 1978: 168. old, ROEBUCK 1990: 40. old.

²⁶⁸ Prohibitions del Roy [1607] 12 Co. Rep. 63., CURZON 1978, 168. old., ALDER 1994, 56. old., de SMITH 380. old.

a király jelenléte. A király és a King's Bench közötti szoros történeti kapcsolatból azonban Coke rendkívül *széleskörű felügyeleti hatáskört vindikált* e törvényszéknek, miszerint e bíróságnak nemcsak arra van hatásköre, hogy a bírósági eljárások során keletkezett hibákat orvosolja és kijavítsa, hanem intézkedhet a király békéjének megtörésére vagy az alattvaló elnyomására irányuló egyéb, bírói eljáráson kívüli vétségek, vagy a rossz kormányzás okozta sérelmek ügyében is. Tehát bármilyen jogsértés, legyen az magán vagy köz jellegű, egyik oldalról büntetést, másik oldalról orvoslást nyer e bíróságon.²⁶⁹ És e széles hatáskör illusztrálása képpen éppen a habeas corpus, a prohibition és a mandamus kibocsátásának lehetőségét említi. Bár ő ezeket nem nevezi prerogatív (királyt megillető) writeknek, hiszen e "saját királyi" writek létezése nem férne össze az igazságszolgáltató hatalomnak a különböző bíróságokra való teljes és visszavonhatatlan átruházásával.²⁷⁰ A prerogatív writ kifejezést a jogászok szótárába beillesztő *Lord Mansfield és Blackstone* nyilván éppen azért választották magát e kifejezést, mert azt akarták hangsúlyozni, hogy a király ezen eszközökkel, az egykoron személyes jelenlétével működő és egyes *kvázi-kormányzati teendőket* mindig is ellátó bírósága útján maga felügyeli az igazságszolgáltatás és a közigazgatás kellő menetét. Az, hogy e *felügyelet* a mindenkire kötelező *általános jog* (common law) szerint ítélező egyik bíróság tevékenysége útján valósult meg, éppen e prerogatív writek kiterjedt alkalmazásával, volt az egyik fő oka annak, hogy a common law országokban nem alakult ki olyan értelemben vett különálló közjog, mely szerint a közhatóságok elleni eljárás speciális közigazgatási bíróságok előtt, speciális szabályok alapján folyik.²⁷¹

4./ E writek 17. századtól induló kiterjedt alkalmazása tehát az, melyben a bírói felülvizsgálat és az angol közigazgatási jog gyökereit fellelhetjük. Egyes vélemények szerint az angol közigazgatási jog modern értelemben vett alapjai az ún. csatorna megbízottak (sewer commissioners) tevékenységének ellenőrzése, felülvizsgálata körében lelhetők meg.²⁷² Mások szerint jellemzőbb és jellegadóbb volt a helyi bírák (a békebírák) tevékenységének ellenőrzése.²⁷³ A csatorna megbízottak története a 13. századra nyúlik vissza, tevékenységük

²⁶⁹ Co. Inst., IV, 71. Coke szinte azonosan fogalmazott a Bagg's ügyben hozott határozatban is, 11 Co. Rep. 98a alatt, in: de SMITH, 380. old. és 4. sz. alatt

²⁷⁰ A King's Bench hatásköréről szóló Coke-féle tanítást királypárti jogászok nagyon erősen támadták, mondván, hogy ezzel Coke voltaképpen azt állítja, hogy a King' Bench egyedül lenne képes és jogosult az állam működtetésére. Id. Uo. E kritika elsősorban Lord Ellesmere-től származhatott, aki - mint Lordkancellár - Coke nagy riválisa volt abban az időben, ld. CURZON 1978, 110. sk. old.

²⁷¹ de SMITH, 379., ill. 376. old.

²⁷² L.L. JAFFEE and E.G. HENDERSON, *Judicial Review and the Rule of Law: Historical Origins* (1956) 72 *Law Quarterly Review* 345. old.

²⁷³ H.W. ARTHURS, *Without the Law (Administrative Justice and Legal Pluralism in 19th Century England)*, 216. old 17. sz. alatt, de SMITH, 375. old.

rendkívül jelentős volt, a király kiküldötteiként ők irányították, felügyelték a vizek, mocsarak lecsapolását, kiszáraitását célzó egyre növekvő méretű programokat. Egy 1478-ban kelt törvény alapján a király "bírái" voltak ők, akiknek a gátak és védőtöltések felügyelete során a működésüket (és a működési területükbe eső földeket) érintő viszonyokban keletkező jogviták elbírálása mellett széleskörű "vállalkozási" és vizsgálati, tehát közigazgatási jellegű hatásköre is volt. E korszak nem tett éles különbséget "bíróági" és "végrehajtó" aktus, tevékenység között.²⁷⁴ Jól példázza ezt az, hogy a békebírák is mint bírák fejtettek ki közigazgatási jellegű tevékenységet. Akár a negyedévi rendes törvénykezési gyűléseiken (Quarter sessions) akár azon kívül jártak el, mindaz a tevékenység, melyet elláttak "jurisdictio" gyakorlása volt, akár egy engedélyezési ügyben hozott döntés, akár egy tolvaj feletti ítélezés volt az. A jurisdictio kifejezés e széles értelmű használata - melynek értelmében jurisdictio gyakorlásnak minősül az általános jogi szabálynak minden egyedi ügyben történő alkalmazása²⁷⁵ - és a bírói formában kifejtett közigazgatási működés is közrejátszottak abban, hogy a bírói felülvizsgálat kialakulásának hajnalán létrejön a hatáskörgyakorlást (jurisdiction) érintő közigazgatási hiba és a hatáskörön belül okozott hiba közötti különbségtétel és az erre épülő felülvizsgálati követelmények rendszere (*ultra vires, intra vires*). A békebírák által igazságszolgáltatási keretek között végzett közigazgatási tevékenység ellenőrzésére pedig a 17. század meghatározó közjogi küzdelmei során nyertek a rendes bíróságok hatáskört.

Most a három jelentősebb writet, illetve közülük is elsősorban a *certiorari* és a *mandamus* röviden vizsgálat alá érdemes vennünk.

5./ A *certiorari* és a hozzá kapcsolódó eljárás a 13. sz. második felében alakul ki első formájában. A *certiorari* ekkor tulajdonképpen egy felvilágosítást, információt kérő királyi parancs volt. A király meg kíván bizonyosodni valamiről (*certificari volumus*) és ezért a szükséges információ rendelkezésre bocsátását rendeli el. Ekkor tehát ez még valóban a király saját writje, mely széleskörű kormányzati célokat szolgál. Hamarosan megjelenik azonban bíróági eljárásokban is leginkább azzal a céllal, hogy az alsóbb fokú bíróságról a központi királyi bíróságokhoz vonja az adott ügyben folyó eljárást, abból a (valójában fiktív) okból, hogy a király bizonyosodni kíván az eljárás s a jegyzőkönyvek felől. A writ az 1280-as évektől elnyeri azt a tulajdonságát, hogy közönséges peres felek kérelmére is kibocsátják. A háttérben álló elmélet szerint a király miután egyik alattvalója azzal fordult (fellebezett) hozzá, hogy valamely alsóbb fokú bíróság igazságtalanságot követett el ellene, úgy rendelkezik, hogy meg

²⁷⁴ JAFFEE – HENDERSON 1956. 349., ill. 352. old.

²⁷⁵ Maitland, "The Shallows and Silences of Real Life", *Collected Papers* (1911) 478. old. in.: JAFFEE – HENDERSON 1956. 361. old.

kíván bizonyosodni a dolog felől, így a jegyzőkönyvet, esetleg magát a bepanaszolt felet az elé a bíróság elé idézi, melyben mintegy maga is ott "ül".²⁷⁶

Az ezt követő időben, nagyjából a 17. sz. közepéig, második feléig nagyon sok egyéb, nem felülvizsgálati célra (értsd: az alsóbb fokú fórumok ellenőrzése) használták. *Felülvizsgálati céllal* alkalmazott, vagyis az alapeljárás befejeződése után igénybe vett és a panaszolt döntés megsemmisítéséhez vezető) certiorari megjelenése és kialakulása tehát a 17. századra tehető.²⁷⁷ Két jelentős ügy szegélyezi e kialakulási folyamatot.²⁷⁸ Az egyik a korábban már említett Dr. Bonham ügye, a másik a Groenvelt v. Burwell. A Bonham ügy jelentősége még a kontinentális jogász számára is többszöröse annál a néhány sornál, melyet ezúton neki szentelhetünk. Ebben az ügyben fejtette ki a valaha élt legnagyobb angol jogász, Sir Edward Coke, a common law-nak a törvényi jog feletti felsőbbségéről (supremacy) és a természetes igazságosságnak, a közös jognak (common law) ellentmondó törvényi aktus rendes bíróságok általi ellenőrzéséről és megsemmisíthetőségéről szóló tanítását, mely a szigetországban ugyan nem talált követésre, de amely az amerikai gyarmatokon megalakult fiatal állam termékeny talajára hullva döntő lökést jelentett a jogtörténetben először létrejött alkotmánybíráskodás kialakulásához.²⁷⁹

Jelentősége van annak, hogy az ügyben Coke még nem a certiorarit használja egy olyan aktus megsemmisítésére, mely nyíltan ellentmond a természetes igazságosság elvének (ld. fentebb), ehelyett más jellegű jogorvoslathoz nyúl. Dr. Bonham egy londoni orvos volt ugyanis, aki nem volt tagja az orvosi kollégiumnak és így nem rendelkezett a praktizáláshoz szükséges engedéllyel. Emiatt a kollégium megbírságolta, majd mivel nem fizetett, börtönébe vetette, amelyre a kollégiumnak parlamenti törvény adott jogot. A gond azonban ott volt, hogy a befizetett bírság fele a kollégiumnál maradt, csak a másik felét kellett a kincstárba befizetni.

²⁷⁶ de SMITH 1968. 373. old.

²⁷⁷ JAFFEE – HENDERSON 1956. 349. old. és de SMITH 1968. 374-375. old.

²⁷⁸ JAFFEE – HENDERSON 1956. 352. old.

²⁷⁹ A híres tétel szerint: „And it appears in our books that in many cases the common law will controul acts of parliament and sometimes adjudge them to be utterly void: for when an act of parliament is against common right or reason or repugnant, or impossible to be performed, the common law will controul it and adjudge such act to be void” Hevenyészett fordításban: „Amint kitűnik könyveinkből, a common law sok esetben felülvizsgálja a Parlament törvényeit és néha azokat semmisnek nyilvánítja: mert ha egy törvény ellentétes a joggal és az általános ésszerűséggel, ellentmondásos [más értelmezés szerint: common law-ellenes] vagy végrehajthatatlan, a common law felülbírája az ilyen törvényt és érvénytelennek nyilvánítja azt.” Plucknett Coke iránti mély szimpátiával áthatott tanulmányában bemutatja és elemzi a híres döntés meghozatalához felhasznált precedenseket, bemutatja, hogy a 17. század végére a polgárháború és a dicsőséges forradalom egymást váltó hurrikánjai során e méltóságteljes doktrína hová silányult és kitekintést ad az amerikai gyarmatokon és az Egyesült Államokban befutott "karrierjéről" a Marbury v. Madison-ig. Vö: Theodore F. T. PLUCKNETT, Bonham's Case and Judicial Review, (1926) 40 Harvard Law Review, 30.-70. old., idézet a 34. oldalról.

Ez volt az a momentum, amely súlyosan ellentmondott a természetes igazságosság, nevezetesen a *nemo iudex in causa sua* elvének, hiszen a bírság egy részét megtartó kollégium (mely szintén "bírság" volt a korabeli felfogásban) a saját javára, a saját ügyében ítelt, egyszerre volt bíró és fél ugyanabban az ügyben. A döntés tehát mentesítette Dr Bonham-ot a bírságtól és a börtöntől, de a törvény "jogellenességének" megalapozására tett kísérlet nem járt sikerrel.²⁸⁰ A 17. század egyébként is nagy hatásköri küzdelmek szemtanúja volt Angliában. Ezek nyomán a rendes bíróságok - többek között - a csatorna megbízottak, mint tisztára közigazgatási jellegű szervek, működése feletti ellenőrzést a királyi államtanács (Privy Council) és a belőle kivált "konsziliáris" bíróságok (elsősorban a Csillagkamara bíróság) helyett végleg kezükbe ragadták.

A Korona és a Parlament mellé a common law bíróságokat harmadik erőként megszervezni igyekvő Coke jogi pályafutása a bírósági szervezetből való végleges eltávolításával végződött²⁸¹, viszont a prerogatív bíróságok eltörlésével (1643) a rendes bíróságok új lehetőség elé kerültek a közigazgatás feletti ellenőrzés megerősítésére. A *Commins v. Marsham* ügygel megtörténik a Csatorna megbízottak feletti hatáskör visszaállítása. Heath főbíró szerint minden olyan "jurisdictio" (ld. előbb), minden olyan hatáskör esetén, mely tulajdonosi jogokat érint, a common law és a common law bíróságok ellenőrzése vélelmezett tényként fennáll²⁸² Ezt követően a King's Bench kibocsátott több certiorarit, nemcsak a megbízottak, hanem a békebírák negyedévi ülésen (quarter session) hozott döntései ellen is. A certiorari kialakulását szegélyező másik jelentős ügyben (*Groenvelt v. Burwell*), melynek tényállása meglepően hasonlított a Bonham ügyben történetekhez, Lord Holt megállapította, hogy bár az Orvosi Kollégium és a nevében eljáró cenzorok hatáskörét szabályozó törvény valóban nem intézményesít jogorvoslatot a cenzorok döntése (bebörtönzés, bírságolás) ellen, de *a common law alapján bármely törvény által felállított bíróság ellen kibocsátható certiorari. Hiszen egyetlen bíróságot sem alkothat meg a törvény azzal a szándékkal, hogy az a királynak a King's Bench útján gyakorolt főfelügyelete alól kizárt legyen. A common law szerint minden alsóbb fokú joghatóság (jurisdictio) bennerejlő tulajdonsága, hogy jegyzőkönyveik és eljárásuk a bíróság elé vonhatók és a bíróság megvizsgálhatja, hogy vajon hatáskörükben maradtak-e vagy sem*²⁸³

²⁸⁰ PLUCKNETT, 49-61. old.

²⁸¹ CURZON 1978: 111. old.

²⁸² JAFFEE – HENDERSON 1956. 356. old.

²⁸³ Uo.: 358. old., de SMITH 1968. 376. old.

Nagyon figyelemre méltó a tiszta közigazgatási feladatnaknak bírósági formában való intézésére utaló kitétel. Holt főbíró ítéletében használt "bíróság" szó minden olyan szervezetre vonatkozik, mely tulajdoni jogokat érintő hatáskörrel bírt, hiszen ezek bíróságnak voltak tekintendők. Hogy e felfogás megelőzte és okozta-e a rendes bíróságok széleskörű hatáskörét vagy éppen ők fejlesztették ki e felfogást a felügyeleti hatáskör megszerése érdekében, azt e helyről eldönteni ma már nehéz volna. Tény azonban az, hogy *a King's Bench valamiféle legfelső közigazgatási bírósággá vált*, elsősorban a helyi közigazgatás működésének nagy részére kiterjedő ellenőrzés miatt. A *Groenvelt* ügy után ugyanis folyamatosan elárasztották a bíróságot a békebírák és más, közigazgatás hatáskört kvázi-bírósági formában gyakorló testületek döntései és rendeletei megsemmisítését kérő, certiorari iránti kérelmek.²⁸⁴ Az hogy a King's (Queen's) Bench hatásköri jogutódjára, a Queen's Bench Division of the High Court-ra ma sokan mint legfelső közigazgatási bíróságra tekintenek, valahonnan innen eredeztetheti gyökerét.

A *prohibition* az egyik legrégebbi writ, melyet az angol jog ismer. Rengeteg közös vonása van a certiorarival, mindkettőnek alapvető célja az érintett fórum saját hatáskörén belül tartása. Csakhogy míg a certiorari a hatáskörön kívül hozott döntés megsemmisítését végzi el, addig a prohibition egy ilyen *hatáskörön kívüli döntés meghozatalát* tiltja meg. Mindaddig van tehát értelme, míg van mitől (a kilátásba helyezett döntés meghozatalától) eltiltani. Jelentkezésétől kezdve a középkoron át fő feladata az egyházi bíróságok hatáskörükhöz kötése volt. Talán e writnek volt a legerősebb prerogatív jellege, annak ellenére, hogy már korán kibocsátották az alattvaló kérelmére is. Ugyanis kibocsátása azon alapult, hogy a király a hatáskörök (akár egyházi, akár világi) kérdésében döntő végső bíró. Így a Korona jogában áll meghatározni e jurisdictio-k határait²⁸⁵ E két writ a helytelen hatáskörgyakorlást orvosolja. A következőkben a hatáskörgyakorlást kikényszerítő writtel, a mandamus-sal foglalkozunk.

6./ A *Mandamus* szó jelentésében, semmi specifikusat nem találunk. Maga a szó (mandamus: parancsoljuk) igen sok writben megtalálható volt, minthogy e writek a középkori állam autokrata fejének a parancsát hozták. A mai mandamushoz hasonló funkciót betöltő writtel a 16. sz. végéig nem találkozunk. A *mai mandamus* lényege szerint arra szolgál, hogy biztosítsa és kikényszerítse olyan közjogi köteleesség gyakorlását, melyhez a kérelmezőnek

²⁸⁴ de SMITH 1968. 376. old.

²⁸⁵ de SMITH 1968. 377. sk. old., 386. old.

jogos érdeke fűződik. Jogtalanul megtagadott (visszautasított) közfeladat (kvázi közfeladat) vagy hatáskör gyakorlására, azaz végrehajtási jellegű kötelesség gyakorlására kényszerít²⁸⁶

Kialakulásakor azonban fő funkciója *a tisztségbe való visszahelyezés* volt.²⁸⁷ A mandamus "alapügyének" mégis *James Bagg* ügyét (1615) tekinthetjük.²⁸⁸ James Bagg egy plymouthi polgár (capital burgess, külső tanácsnok) volt, akit a polgármester elleni támadások miatt *megfosztottak tisztségétől*. Miután a polgármester és a tanács nem tudott a bíróságot kielégítő indokot produkálni döntésére, a King's Bench megparancsolta Bagg jogainak visszaállítását.²⁸⁹ De a legfontosabbá azok az ügyek váltak, melyben alsóbb fokú fórumokat jogellenesen megtagadott hatáskörük gyakorlására utasítottak. E fórumok és hatáskörök alatt értve mind közigazgatásiakat, mind bíróságiakat. A writhez tartozó esetjogi anyag fokozatos gyarapodásával - és két nagy formátumú bírói egyéniség, Lord *Holt* és Lord *Mansfield* tevékenysége nyomán Blackstone a következőképpen írta le a mandamus jellegét: Ez a King's Bench-ről *"a király nevében kibocsátott writ, mely a legkiterjedtebb jogorvoslati jelleggel bír"*²⁹⁰ Ennél még többet jelentett azonban a mandamus. Kibocsátása kifejezetten a Korona megsértésén alapul, mely egy köz-kötelesség elhanyagolásában ölt testet. E jellege fűzte aztán a mási két jellegadó prerogatív writtel egy csapatba, hiszen a 17. század eleji felfogás szerint a writek "nem az alattvalók jogaival [...] tulajdonával, hanem a kormányzással és a királyi főfelügyelettel" foglalkoztak. Blackstone meghatározásához hasonlóan 1762-ben Lord *Mansfield* akként jellemezte a writet, hogy azt mindenhol használni kell, ahol *a jog nem intézményesít külön jogorvoslatot és igazság kiszolgáltatásának és a helyes kormányzásnak a szükségessége fennáll*. Bőkezűen alkalmazzák is az alattvalók segedelmére és az igazság előmozdítása érdekében. Így a jog egyik legfontosabb orvoslati eszközévé terbélyesedett, jelentősége csak 1835 után csökkent. Az ekkortól több reform útján bevezetett új közigazgatás rend, mely a helyi közigazgatásban választott közigazgatási hatóságokra, testületekre bízta annak a hatáskörnek a jelentős részét, melyet a békebírák láttak el addig, sokkal rendszerszerűbb működést biztosított. E rendszerben sokkal kisebb eséllyel fordultak elő a

²⁸⁶ Uo., 279. sk. old.

²⁸⁷ A legelső ilyen jellegű ügy a *Middleton* ügy volt, 1573-ból. A writet egy londoni polgár ügyében bocsátották ki, akit törvénytelenül fosztottak meg választójogától. A writ célja tehát a választói jogosultság (privilegium) visszaállítása volt. Vö. Edith HENDERSON: *Foundations of English Administrative Law*, 49. old.

²⁸⁸ 11 Co. Rep. 93b, HENDERSON 138. old.

²⁸⁹ Ezt a döntést természetesen egy sor olyan döntés követte, melyben a sértett hivatala vagy egyéb szabadságjoga visszaállítását kérte. 1649 körülől azonban fokozatosan más tényállásokra is kiterjesztették hatályát, példának okáért 1661-ben egy tisztségéből elbocsátott városi tisztviselőt utasítottak a birtokába került hivatalos jegyzőkönyveknek az utódja részére való átadására, más ügyben egy adott tisztség betöltéséhez szükséges választás megtartására utasítottak, stb. Vö.: JAFFEE – HENDERSON 1956. 360. old, de SMITH 1968. 378. sk. old.

²⁹⁰ Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, III. 110. old.

mandamus iránti kérelmeknek sokszor okot szolgáltató késedelmes, önkényszerű eljárások. Mindehhez járult még a helyi igazgatás fölött fokozatosan kiépülő központi kormányzati ellenőrzés, annak különböző formáival. A mandamus azonban ma is használt jogorvoslat és némi "hírnevet" szerezhettek magának azzal, hogy az amerikai alkotmánybíráskodás alapügyének tekintett *Marbury v. Madison* ügyben a panaszos felek éppen egy mandamus-ért folyamodtak a Legfelsőbb Bírósághoz, mely a kért jogorvoslattal őket ugyan nem, a jogfejlődést viszont egy új fejezettel minedképpen megajándékozta.²⁹¹

VI.

Alkotmányos alapelvek

1./ E gyors történeti áttekintés után érdemes a jogorvoslati technikák mögött meghúzódó vagy éppen azok által kifejlesztett alkotmányjogi alapelveket is figyelembe venni a bírói felülvizsgálat alkotmányos megalapozásakor. Az angol alkotmány két nagy alapelve is a közismertség szintjén mozog, szinte mindenki hallott már a *rule of law* kifejezésről és a *parlamenti szuverenitás* alapelvéről. Igen, e két alapintézmény Albert Venn *Dicey* híres könyve óta képezi rendíthetetlen bázisát a brit közjognak. Mint ahogy az is sokáig tartotta magát *Dicey* nyomán, hogy az angol jogban nincsen a francia értelemben vett közigazgatási jog (*droit administratif*), abban az értelemben, hogy ez különleges bíróságok által a közhatalmat gyakorlók részvételével alakított jogviszonyokra vonatkozó külön jogi rend, hiszen az angol alkotmány szerint minden ember minden ügyében ugyanazok a rendes bíróságok ítéleznek, ugyanazon általános (közönséges) jog alapján.

Mindkét alapelv bizonyos mértékben hozzájárult a bíróságoknak a közhatalmat gyakorló szervek és személyek működése feletti ellenőrzése a „judicial review” megindokolásához. Hozzájárultak, de eltérő módon és eltérő eredménnyel. Azt is lehet mondani, hogy mára kialakult a bírói felülvizsgálat legalább három lehetséges alkotmányos magyarázata és kialakulóban van a negyedik, mely minőségileg más korszakba juttatja majd ezen alkotmányos jogintézményt, mert annak kiteljesedésével már nem egyszerűen „judicial” lesz e felülvizsgálat, hanem „constitutional”, azaz alkotmányos. Egy kissé előreszaladnánk, ha most rögtön már az angol alkotmányos (a közigazgatási jog helyett az alkotmányjog talajára, egyes konkrét alkotmányos jogokra épített, s éppen ezért helyesebben alapjoginak nevezendő)

²⁹¹ A Koronához való kapcsolat a *Bagg* ügyben kiadott writ megfogalmazásából is kiderül. de *Smith*, 381. old 13. sz. alatt. A többi megjegyzésre vö: *Calvin's Case*, 7 Co.Rep 1, 20a, in :de *SMITH* 1968. 382. old.; *R. v. Barker* (1762) 3 Burr. 1265, 1267 alatt, in: de *SMITH* 1968. 559. és 560. old.;

felülvizsgálat lehetséges kereteiről értekezni, de megjegyezzük, ahogy az is itt (ott) van már a levegőben.²⁹²

2./Jelenleg még a közigazgatási jog szabályai szerinti felülvizsgálat *kereteit* kívánjuk megvizsgálni. Az előbb említett három alkotmányos megokolás (Paul Craig oxfordi professzor felosztása alapján) a következő: 1) hagyományos *ultra vires* modell, 2) a common law modell, és az ennek hatására 3) módosított *ultra vires* modell.²⁹³

Ami az elsőben és a másodikban szereplő *ultra vires* kifejezést illeti - amint az már az előzőekben is kiderült - a hatáskörön kívüli, hatáskört túllépő cselekvést jelöli. Önmagában nem teszi természetesen nyilvánvalóvá, hogy e hatáskör túllépés a törvényhozás által felállított hatásköri keretek túllépését jelenti vagy olyan korlátok áthágását, melyeket jobbra a common law szabályai szerint a bíróságok fejlesztettek ki. A két alapvető elv (*ultra vires* és a common law elv) ránézésre sokban hasonlít egymásra. Az első elvet arra a feltevésre alapították, hogy a bírói felülvizsgálat azon az alapon legitimálható, hogy a bíróságok a törvényhozó (kifejezett vagy rejtett) szándékát (célját) valósítják meg. A második szerint a bírói felülvizsgálat teljes egészében „bírói kreálmány”, olyan magasabb rendű jogelvek alkalmazását jelenti, melyek a törvényhozó akaratához (parancsához) képest logikailag elsődlegesek.²⁹⁴ Az *ultra vires* elv mögött teljes egészében a parlamenti szupremácia elismerése húzódik meg. Ennek értelmében a bíróságok a Parlamentnek alárendelt szervek, hiszen minden hatalom ettől a legfőbb jogalkotó szervtől származik. A bíróságok feladata, hogy a bírói felülvizsgálat során érvényesítsék a parlamenti felhatalmazás alapján működő közigazgatási szervekkel szemben a felhatalmazás kereteit. Azaz úgy gyakorolják a hatáskörüket, ahogyan azt a parlament szerette volna, hogy gyakorolják. És nyilván a parlament azzal a szándékkal adott hatáskört, hogy azt jogszerűen fogják gyakorolni, a (nagyreszt a bírói felülvizsgálat nyomán kialakult) általános jogelvek figyelembe vételével. E követelmények azonban gyakran nem derülnek ki a felhatalmazó törvényből, azt a bíróságok mintegy „beleértik” a hatáskör-megállapításba. Ez a nézet is használja a joguralom elvét, de inkább csak a tágabb értelemben vett „törvényesség” tartalommal. Azáltal érvényesül tehát a joguralom, hogy a közigazgatási hatáskört gyakorlók nem lépik át hatáskörük gyakorlásának korlátait. A módosított *ultra vires* modell továbbra is fenntartja azt, hogy a bírói felülvizsgálat

²⁹² Vö. Paul CRAIG: Public Law, Political Theory and Legal Theory. Public Law [2000 Summer] 211.-239. old., Jeffrey JOWELL: Of Vires and Vacuums: The Constitutional Context of Judicial Review. Public Law [1999 Autumn] 448.-460. old, JOWELL 2000.

²⁹³ Paul CRAIG: Competing Models of Judicial Review. Public Law [1999 Autumn] 428. és 429. old.

²⁹⁴ JOWELL 1999. 448. old.

központi megalapozó elmélete az ultra vires elv, de már nem követeli meg valamely különös törvényhozói akarat, vagy szándék (*specific legislative intent*) fennállását a bírói felülvizsgálat megalapozásához. A törvényhozó általános akarata (*general legislative intent*) alapozza meg a felülvizsgálati hatáskört eszerint.²⁹⁵ A common law modell sokkal több kapcsolatot tud felmutatni ahhoz a történeti fejlődéshez, amit fent vázlatosan ismertettünk.

3./ A joguralom meghatározására vagy közelebbi jelentésére többféle magyarázat létezik és létezett. Csakúgy mint napjaink Magyarországon a gyakran használt „jogállam” vagy „joghézag” fogalmak, a rule of law is sokszor sülyedt pusztá retorikai fogás szintjére.²⁹⁶ Legnagyobb hatást azonban Albert Venn Dicey angol alkotmányjogász meghatározása (posztulátuma) gyakorolt. Ennek lényege az alábbiakban foglalható össze. *Egyrészt* ezen elv értelmében senkit személyében vagy vagyonában nem érhet hátrány kivéve a törvény rendes útján megalkotott jog alapján, az ország rendes bíróságai előtt. A joguralom magában foglalja annak követelményét *másodrészt*, hogy senki nem áll a törvény felett és minden ember, rangjára való tekintet nélkül az ország általános törvényei és a rendes bíróságok joghatósága alá tartozik, illetve *harmadrészt* az alkotmány alapelvei az ország rendes bíróságainak az ország általános törvényei alapján hozott ítéleteinek eredményeként állnak elő. A rendes bíróságok és a rendes (általános – ordinary) törvények folyamatos együttes hangsúlyozása következetesen megnyilvánul, ugyanakkor ez az elvrendszer nem vett figyelembe már kidolgozásakor fennálló körülményeket. Azaz nem vett tudomást a XIX. század közepi Anglia bíróságokon kívüli tribunáljairól, nem vett tudomást arról, hogy igenis vannak az általános törvények alóli „immunitások”, azaz mentességek és a francia és angol közigazgatási jog teljes félreértése mellett nem vett tudomást a Parlament folyamatos alkotmányfejlesztő tevékenységéről.²⁹⁷ Mint ahogyan a közigazgatási bíróságokat (bírósgáj jellegű tribunálokat) legalább annyira a rendes bíróságoknak kellett volna tekinteni, mint pl. a büntetőbírósgájokat.²⁹⁸ Végül is az egész rendkívül hatásos és meghatározó eszmerendszer a rendes (common law) bírósgájoknak a törvénnyel létrehozott bármely közigazgatási szerv feletti felsőbbségét és elsődlegességét hirdette, főként az egyéni alapjogok védelme érdekében. Hiszen ezáltal a hivatalnokok (állami alkalmazottak) mindig felelősségre vonhatóak a rendes bírósgáj előtt.²⁹⁹

²⁹⁵ CRAIG 1999. 430. old.

²⁹⁶ ARTHURS 1979. 3. old.

²⁹⁷ Uo. 6. old.

²⁹⁸ Uo. 13. old.

²⁹⁹ Uo. 27. old.

Harmadik Rész

A közigazgatási (államigazgatási) határozatok bírói felülvizsgálata a szocialista jog időszakában

Az alábbiakban a közigazgatási határozatok hatályos rendszerének elemzése előtt összefoglaljuk azokat a főbb tulajdonságokat, melyek az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását, illetve később felülvizsgálatát jellemezték. Mai felülvizsgálati modellünk természetesen *más alkotmányos alapokon* nyugszik és egy másképpen szervezett közigazgatás, másképpen szabályozott tevékenységének törvényességét ellenőrzi ma a bíróság. A modell mégis magán viseli a szocialista rendszer felülvizsgálati rendjének bizonyos vonásait és nem egyszerűen jelzés értékű az, hogy címük és számuk szerint ma is ugyanazok a törvények (Áe., Pp.) tartalmazzák a modell rendszer-szabályait. Indokoltnak tartjuk annak vizsgálatát, hogy e más típusú jogrendszerbeli jellemzők mennyiben meghatározóak vagy zavaróak még ma is.

I.

Periódusok

A szocialista jog időszakát a magyar bírósági felülvizsgálat szempontjából *két alapvető* periódusra oszthatjuk. Az első a Közigazgatási Bíróság megszüntetése utáni és az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. hatályba lépése (1957. október 1.) közötti időszak. Ekkor, a közigazgatási bíráskodás megszüntetése után rendkívül szűk körben volt lehetőség közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadására. A második időszak 1957. október 1-jén kezdődött és egészen a köztársasági alkotmány hatályba lépéséig (1989. október 23-ig), azaz több mint harminckét évig tartott. Az Áe. intézményesítette az államigazgatási határozat bíróság előtti megtámadását, azonban mint jogorvoslatot az államigazgatási határozatok rendkívül szűk körében tette csak lehetővé. A népköztársasági alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel történt módosítása több olyan rendelkezést is beiktatott, melyek a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatát megalapozták, méghozzá sokkal szélesebb körben, mint azt az Áe. szabályai lehetővé tették. Mindenek előtt az Alkotmány új 50. § (2) bekezdését kell megemlítenünk, mely általában lehetővé tette, hogy a bíróságok ellenőrizzék a közigazgatási határozatok törvényességét. Ennek a második korszaknak lehetséges *további „tagolása”* is. Nem jelentéktelen változás volt az, hogy 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, hatályon kívül helyezve így az Áe. akkori VI. fejezetének megfelelő szabályait (1972. évi 26. tvr.). Ez tehát belső határt jelenthet e korszakban. Majdnem tíz év után következett az Áe. átfogó módosítása, és az Áe. novella, az 1981. évi I. tv. hatályba lépése. Ez a törvény módosította a bíróság előtti megtámadás szabályait, a Pp. említett fejezetének címében is a „bíróság előtti megtámadása” helyébe *1982. január 1-gyel* „bírósági felülvizsgálata” lépett. (1981. évi 25. tvr.) A bíróság által felülvizsgálható ügyek körében, a felülvizsgálat és az azt végző bíróság jellegében lényeges változást e szabályok nem hoztak, így ebből a távlatból, az utókornak a részletszabályok iránti olykor igaztalan figyelmetlensége okán is egy korszaknak tekinthető ez a harminckét év. Nem jelenti ez azt, hogy a részletek ismertetésénél ne térjünk ki egyes szabályokra.

II.

A szocialista modell

1./ Az államigazgatási határozatok törvényességének bírósági felülvizsgálata a szocialista országokban nagyjában - egészében hasonló szabályok szerint történt. Ez a hasonlóság főleg az alapvető elemekre vonatkozott. Ennek, a szocialista jog utolsó korszakának vége felé is még „nem kialakult” modellnek alapjellemzőit vette fel a magyar jog megoldása is, eltérések alkalmazása mellett. Lényeges elemeit a felülvizsgálatot végző *szervezet*, a felülvizsgálatra irányuló *eljárás típusa*, a felülvizsgálati eljárást kezdeményező *alanyok*, az eljárás *tárgya* és a bíróság *döntési jogköre* alapján karakterizálta a polgári eljárásjog tudománya.³⁰⁰ Ehhez még hozzá kell vennünk a felülvizsgálat *elvi* alapjának sajátos magyarázatát, valamint azt a tényt, hogy a „szocialista” igazságszolgáltatás fejlődésével, illetve az államigazgatási eljárás *kodifikálásával* viszonylag szorosan összefüggött a téma. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a magyar népköztársasági *alkotmány* mindvégig, tehát a felülvizsgálat megteremtése (intézményesítése) utáni három évtizedben is *hallgatott* róla, annak ellenére, hogy a *szocialista jogrendszer* keretein belül is kétségkívül az alkotmányosság alapkérdésének számított, és mint ilyennek az alkotmányban lett volna a helye.³⁰¹ Természetesen a bírói felülvizsgálat abban az időszakban is tipikusan *interdiszciplináris* kérdéskör volt, melyben mind a polgári eljárásjogászok, mind a közigazgatási (államigazgatási) jog tudósai véleményt mondtak.

³⁰⁰ NÉVAI László: A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései, Budapest, 1987. 99. old.

³⁰¹ SZAMEL Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Budapest, 1957. 185. és 211. old.

2./ Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát a bírói szervezet és az igazságszolgáltatás egységének elve alapján nem az egységes bírói szervezeten *kívüli* közigazgatási bíróságok vagy az egységes szervezeten belüli *különbíróóságok*, hanem az egységes bírói szervezetben elhelyezkedő általános (rendes) bíróságok végezték. A baloldali hatalomátvétel után (alatt) megszüntetett közigazgatási bíróságokat egyik szocialista országban sem élesztették fel, nálunk sem, hanem az egységes *igazságügyi bíráskodás* keretei között valósították meg ezt a jogintézményt, mind szervezeti, mind tevékenységi oldalról *tételes jogilag igazságszolgáltatásnak* minősítve azt.³⁰²

E megoldás nem volt problémáktól mentes. A szocialista országok többségében a bírói szervezet és az igazságszolgáltatás egységére hivatkozással bízták tehát a közigazgatási ügyekben az ítélező tevékenységet a rendes bíróságokra. A szocialista országokban a bírói szervezet alapját a „különböző fokozatú rendes bíróságok elsősorban fellebbezés révén egymáshoz kapcsolódó egységes rendszere” képezte, mely bíróságok elvileg általános bírói hatáskörrel rendelkeztek. Nem volt ismeretlen e szervezeten belül az ügyek meghatározott csoportjai szerinti szakosodás.³⁰³ E rendes bíróságok elsődlegessége, a privilegizált és diszkriminációs jellegű bíróságok létesítésének tilalma, illetve a Legfelsőbb Bíróságnak az összes bíróságok feletti elvi irányító jogköre valósította meg elsősorban a bírói és igazságszolgáltatási rendszer egységességét, melyhez hozzávehető még az, hogy a szocialista jog az összes bíróság „szervezetét és eljárásait alapjaiban egységes alkotmányos alapelvekre” építette.³⁰⁴ Ugyanakkor nem volt ismeretlen jelenség a bírói szervezet differenciálódása, sőt a bírói igazságszolgáltatás monopóliumának áttörésével nem bírósági szervek is gyakran intéztek jogvitákat. E differenciálódás az ügyek speciális jellegén, a megítélésükhöz szükséges speciális szakértelem biztosításának igényén alapult, egyes ügycsoportokban ez azzal járt, hogy az adott ügyek elbírálásánál lényegesnek számító körülmények közvetlenebb ismeretét is biztosítani kellett, így a bírák más szervezeti formákhoz való kapcsolódását, ezáltal elszigeteltségük oldását is igényelték. A közigazgatási határozatok törvényességének

³⁰² NÉVAI 1987. 99. old.; illetve NÉVAI László: Az államigazgatási határozatok bírósági törvényességi felülvizsgálatának szocialista rendszere – különös tekintettel Magyarországra. Magyar Jog 1974/11. sz. 656. old. E tevékenység döntően igazságszolgáltatási jellegének hangsúlyozása nem tükrözött egyöntetű véleményt, amint erre még visszatérünk a későbbiekben.

³⁰³ RÁCZ Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1972. 193. old.

³⁰⁴ RÁCZ 1972. 194. old.

felülvizsgálatával e differenciálódási igény kiegészült annak hangsúlyozásával, hogy e tevékenység során nem kifejezetten igazságszolgáltatásról van szó.³⁰⁵

De minthogy e bíróságok a közigazgatás ellenőrzésének funkciójára kevésbé voltak alkalmasak, „az intézmény nem fejlődött.” A rendes bíróság elé vihető ügyeket korlátozták, az ítélkezési hatáskör (mint majd látjuk) pedig általában a jogszabálysértés konstatálására és az ilyen aktus hatályon kívül helyezésére konzerválódott. „A szocialista országok többsége a rendes bíróságok alkalmatlansága miatt tartózkodik e bírói út következetes kiépítésétől.”³⁰⁶ Ez a szervezeti megoldás is hozzájárult ahhoz, hogy a tipikus, valóságos államigazgatási perek kategóriája viszonylag szűk maradt. A bírói felülvizsgálatnak egységesen igazságszolgáltatásnak minősítését a közigazgatási jogtudomány részben cáfolta. A szocialista jog fogalomrendszerén belül is megengedhetővé téve ezzel a közigazgatási különbíráskodást. „A közigazgatás céljához és szemléletéhez igazodó közigazgatási bíróság nem sérti az igazságszolgáltatás egységét. Ez a bíráskodás ugyanis csak formájára nézve igazságszolgáltatás, tartalma szerint pedig közigazgatás. Úgy is mondhatnám, hogy *sajátos kontradiktórius formában megvalósuló közigazgatás*, amelynek az egyedi, főként autoritatív aktusok felülvizsgálatán kívül egyéb feladatai is lehetnének. (Pl. az államigazgatási normatív aktusok felülvizsgálata, kodifikációs előkészítő munka stb.)”³⁰⁷ Természetesen ezen (a nem uralkodó) nézeten és szerzőjének a későbbiekben ismertetendő reformjavaslatán nem nehéz felfedezni a francia jogfelfogás hatását: a közigazgatás felett bíráskodni maga is közigazgatást jelent, illetve a közigazgatási bírói hatáskör szükségszerű kiegészítője a közigazgatási cselekvésnek. A bírói szervezet ilyen irányú differenciálása vagy egységének áttörése azonban közvetlen politikai kérdésként merült fel³⁰⁸ és emiatt megoldása sem volt egyszerűen elintézhető tudományos szinten.

3./ A szocialista országok általában a polgári eljárás részeként (polgári típusú eljárásként) szabályozták a felülvizsgálatot vagy peres vagy nem peres vagy a kettő elemeit vegyítő formában.³⁰⁹ A szabályozási módtól függően a legtöbb országban, ahol a polgári perrendtartásban helyezték el az ide vonatkozó szabályokat, a perrendtartás egyéb szabályainak *normatív* hatálya volt ezen eljárásokban is, ahol az államigazgatási eljárási kódexben helyezték el a bírói felülvizsgálat szabályait (Bulgária és Lengyelország), a

³⁰⁵ Uo. 191. old.

³⁰⁶ TOLDI Ferenc: A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988. 141. old.

³⁰⁷ Uo. 148. old.

³⁰⁸ Uo.

³⁰⁹ NÉVAI 1974. 656. old.

perrendtartás szabályai csak funkcionálisan, mögöttesen érvényesültek.³¹⁰ Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata tehát olyan per formájában történt, melyben az államigazgatási szerv maga is peres fél volt, peres fél módjára védte határozatát, a perben megállapított szabályok szerint vett részt. A szocialista jogtudományban is volt, aki a bírói jogvédelem szubjektív (alanyi jogokat védő) oldalát³¹¹, mások a közigazgatás törvényes rendjének fenntartását tekintették elsődleges célnak. Álláspontunk szerint ez utóbbi kategóriába vonható nézet szerint a perrend csak a jogvita formájára, alaki rendjére vonatkozó jellemző. A per tárgya és lényege azonban mind a polgári, mind a büntetőpertől eltért, hiszen az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálata esetén a felülvizsgálat, a per tárgya az államigazgatási határozat törvényessége volt. „A polgári perben a per tárgya valamilyen egyedi jogi helyzet, amit a bíróságnak ítéletével vagy létre kell hoznia, vagy meg kell változtatnia, vagy meg kell szüntetnie. Büntetőeljárásban pedig a bíróság a felróható magatartás következményeit rendezi. Ezekben a perekben a bírói *jurisdictio* teljes. Az államigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálata esetén – azaz az államigazgatási perben -, *tekintet nélkül az esetleg keletkezett jogokra*, bekövetkezett kárra és sérelemre, a bíróság a rendelkezés törvényességét vizsgálja. Más jellegű perben a per éppen azért folyik, hogy a bíróság valamilyen magatartás következményeit rendezze.”³¹²

4./ Az eljárás kezdeményezésére általában a kifogásolt határozattal érintett személyek, valamint az ügyész voltak jogosultak. Ennek oka volt, hogy a szocialista államban a bírói felülvizsgálat lehetővé tétele a „törvényesség megtartásának mindenkre kötelező jogi és politikai követelményén s nem, miként a polgári államokban, az állampolgár és az állam szembenállásán alapszik. E tételből következik, hogy a bírói felülvizsgálat nemcsak az állampolgár, hanem az állam érdekében is igénybe vehető.”³¹³ Az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálatának kezdeményezése a szocialista jogrendben *feltételesen devolutív hatályú* volt. Az államigazgatási szerveknek ugyanis módjuk volt határozatukat a bíróság ítéletének meghozatala előtt a keresetnek megfelelően visszavonni vagy módosítani. Ez a megoldás – úgymond - az államigazgatási eljárás hatékonyságát, valamint az eljárás gazdaságosságát szolgálta.³¹⁴ A bírói felülvizsgálatnak jelentős további sajátossága és egyben korlátja volt, hogy a bíróság csak végrehajtható államigazgatási határozatot vizsgálhatott

³¹⁰ NÉVAI 1987. 103. old.

³¹¹ Így a jogorvoslati jelleg mindenek feletti következetes hangsúlyozásával Szamel Lajos is.

³¹² TOLDI 1988. 96. old

³¹³ Uo. 83. old.

³¹⁴ Uo. 98. old. Érdemes ezt összevetni majd, a hatályos jog vonatkozó szabályaival.

felül. E megoldásnak az államigazgatási jogorvoslatokat előnyben részesítő, a törvényességet elsősorban a közigazgatáson belül biztosítani kívánó uralkodó felfogás alapján³¹⁵ nyilván az volt a célja, hogy a jogszabálysértést elsősorban az arra illetékes államigazgatási szerv vizsgálja felül és orvosolja.

Ehhez képest a bírósági felülvizsgálat sajátos formáját valósította meg ugyanakkor a szovjet jogban az adó- és illetékügyekben alkalmazott megoldás, amely a passzív és aktív legitimációs rendszert teljesen megfordította: a pénzügyi szervet kötelezte a behajtási eljárás bíróság előtti megindítására. Így a határozat csak akkor volt végrehajtható, ha azt törvényességi szempontból a bíróság már felülbírálta, azaz az államigazgatási szerv által megindított bírói eljárás a határozat végrehajtásának feltétele volt.³¹⁶

5./ *Hatásköri szempontból* nézve, a bírói felülvizsgálat tárgyát egyedi ügyben hozott államigazgatási döntések direkt (kivételesen indirekt) felülvizsgálata képezte, normatív államigazgatási aktusok törvényességének bírói felülvizsgálatára kivételszerűen és akkor is indirekt módon kerülhetett sor.³¹⁷ A bíróság ítélkezése alá szabályként csak az az ügy volt vonható, amelyben az államigazgatási szervnek jogi felhatalmazása nem volt, vagy pedig a részére biztosított jogot bármilyen módon megsértette. A bírói beavatkozásra tehát szabályként csak a *contra legem* és a *praeter legem* kiadott határozat adott alapot. A bíróság az esetleges jogszabálysértés megállapítása céljából vizsgálta, hogy a megtámadott államigazgatási határozatban mi az ellentétes az anyagi joggal; a rendelkezés alapjául szolgáló tényállást az anyagi jognak megfelelően állapították-e meg; a határozatot megelőző eljárást az államigazgatási szerv az ügy érdemére kiható eljárási hiba nélkül folytatta-e le; a határozatot hatáskörrel rendelkező illetékes államigazgatási szerv hozta-e; valamint ha ez érvényességének feltétele, előírt alakban adták-e ki. A szocialista bírói eljárás így egyértelműen átfogta a *jogkérdésbeli* és *ténykérdésbeli* esetleges hibák és tévedések feltárását. „Az esetek nagy részében ugyanis a ténykérdésben elkövetett tévedés feltárása eredményeként állapítható meg és válik értékelhetővé az ügyben elkövetett jogi kérdésbeli

³¹⁵ Vö. pl.: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, szerk.: FONYÓ Gyula, Budapest, 1976. 363. és 364. old.

³¹⁶ NÉVAI 1987. 103. old.; FONYÓ szerk. 1976. 369. Itt ezt a megoldást a bírói felülvizsgálat egyik alapformájaként mutatják be. E megoldás szokatlansága nem annyira a bírói eljárásnak a közigazgatási aktus végrehajtására gyakorolt halasztó hatályában rejlett, hanem egyrészt abban, amit Névai László a legitimációs rendszer megfordításában hangsúlyozott, illetve abban, hogy az aktus végrehajthatósága nem a szerv döntésétől, illetve az ügyfél jogorvoslati kérelmének elmaradásától, hanem a bírói eljárás lefolytatásától függött.

³¹⁷ NÉVAI 1987. 104. old.

hiba. A ténykérdésbeli hibák feltárása különösen az államigazgatási szerv mérlegelési lehetőségének és e lehetőség keretei túllépésének vizsgálata szempontjából jelentős.”³¹⁸

A *hatáskör-meghatározás* módjában a szocialista országokon belül nem volt egység. Mind a pozitív taxáció (ügyszorolás), mind a negatív taxációval kísért generális klauzula ismert volt. Nem volt egységes a rendszer a közigazgatás hallgatása elleni bírói út jogszabályi rendezése tekintetében sem. A bíróságok hatásköre általában csak a törvénysértőnek talált államigazgatási aktus megsemmisítésére terjedt ki, szűk körben, kivételként meghatározott ügytípusokban volt lehetőségük reformatórius döntést hozni,³¹⁹ azaz a bírósági *jurisdictio* differenciált volt azzal, hogy a korlátozott (*cassatorius*) *jurisdictio* volt a főszabály. Mindezek alapján megállapítható, hogy a bíróságok a szocialista országokban az államigazgatási tevékenység felett *sajátos* (jogszabályban rögzített ügyekre kiterjedő) törvényességi *felügyeletet* gyakoroltak, ahol a jogszabálysértés megállapítása esetén is csak az aktus annullálására volt lehetőségük.

III.

A magyar megoldás alapjai

1./ A magyar jog is mint említettük e főbb jellemvonásokhoz igazodva teremtette meg (szabályozta) az államigazgatási aktusok bíróság előtti felülvizsgálatát. Mint a dolgozat korábbi részében ismertettük, a (korábbi kifejezéssel élve) felszabadulást követően, röviddel a „baloldali fordulat” után a nemzetgyűlés megszüntette a különbíróságként megszervezett Közigazgatási Bíróságot és vele egyidőben a rendes bírói szervezet és a Közigazgatási Bíróság közötti hatásköri összeütközések eldöntésére hivatott Hatásköri Bíróságot is. Szó esett arról is, hogy ezzel maga a közigazgatási bíraskodás is lényegében megszüntetettnek tekinthető. Az 1949 és 1957 közötti időszakban is lehetőség volt bizonyos államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadására, voltak bizonyos jellegű államigazgatási jogviták. A bírói felülvizsgálatot, mint a szocialista törvényesség garanciáját, tehát nem az eljárási törvény vezette be, meghatározott tartalmú határozatok tekintetében erre már korábbi jogszabályok is lehetőséget adtak. Az eljárási törvény az említett korábbi jogszabályok hatályát nem érintette, ugyanakkor öt ügykategórián belül bizonyos számú (és nem valamennyi) határozatfajta mellett megnyitotta a bírói felülvizsgálatot. A korábbi jogszabályok közül a dolgozók társadalombiztosításáról szóló 1954. évi 28. tvr. bizonyos

³¹⁸ FONYÓ szerk. 1976. 374. old.

³¹⁹ Uo. 369. old., NÉVAI 1987. 103. old.

nyugdíjügyi döntések, a dolgozók betegségi biztosításáról szóló 1955. évi 39. tvr. a betegségi biztosítással összefüggő egyes határozatok, az 1954. évi IX. törvény pedig a választói névjegyzékbe való feltétellel kapcsolatos döntések tekintetében már megnyitotta a bírói felülvizsgálat lehetőségét: az eljárási törvény (Áe.) csupán e kört szélesítette tovább.³²⁰

2./ A közigazgatás bírói kontrolljának *elvi alapjait* a szocialista államban úgymond *Lenin vetette meg* a „kettős” alárendeltségről és a törvényességről szóló klasszikus munkájában. Lenin a közigazgatás törvényességének bírói ellenőrzését intézményesíteni kívánta a szocialista viszonyok között is, javaslata azonban ügyészi megtámadást tett volna csak lehetővé, igaz azt általános jelleggel. A javaslatot végül nem fogadta el a Központi Bizottság. A kérdés törvényi megjelenítést az 1938-as össz-szövetségi bírói szervezeti törvényben nyert, valóságos szerephez kevéssé juthatott. 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 nincsen helye.³²¹ A bírósági felülvizsgálat elméleti koncepciójának magja ugyanakkor már *Engels* munkásságában (Levél Bebelhez) fellelhető, aki szerint „minden szabadság első feltétele, hogy minden hivatalnok minden polgárral szemben a rendes bíróságok előtt és közérvényű jog alapján felelős hivatali ténykedéséért”.³²² 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”³²³ A Lenintől és Engelstől származó két (egy-egy) mondat, melyet a szovjet jogtudományra tekintettel ismertettek a magyar szakemberek, nem volt valami magvas, kidolgozott megalapozás. Inkább a kellő *ideológiai* alapok miatt kellett a „tudományos szocializmus” nagyjaira hivatkozni, megmutatni, hogy a szocializmustól mégsem idegen ez az intézmény.

Ugyanakkor a bírói felülvizsgálat *jogelvi* megalapozottságával sem maradt adós a magyar jogtudomány. Természetesen olyan, a jogállamisággal összefüggő elvi alapok, mint az *államhatalmak* megosztásának, még inkább egymás által való ellenőrzésüknek,

³²⁰ Vö.: KILÉNYI Géza: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. Jogtudományi Közlöny, 1981/8. 656. és 662. old.

³²¹ RÁCZ Attila: A törvényesség és a közigazgatás. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990. 172-173. old.

³²² Friedrich ENGELS: Levél Bebelhez. Karl Marx és Friedrich Engels összes művei. Kossuth, 1969. 19. kötet. 1875-1883. Ismerteti: NÉVAI 1987. 97. old. és RÁCZ 1990. 172. old

³²³ KILÉNYI 1981. 653. old.

korlátozásuknak az abszolút érvényesülésre számító tana nem merülhetett fel. A szocialista államelmélet „sarktétele” volt az államhatalom *egysége*. Ez az egység a legfelsőbb népképviselői szervben (országgyűlés) testesül meg. Az oszthatatlan államhatalmon belül is szükség volt munkamegosztásra, melynek egyik „értelme” a szervezeti működés feltételeinek a megteremtése volt.³²⁴ A bírászkodás és a közigazgatás elválasztása tehát egyfajta minőségi munkamegosztás eredménye volt, mellyel együtt járt a közigazgatás (szocialista államban is) fokozódó terebélyesedése és azzal együtt annak differenciált, de szervezetenként egybehangolt szervezeti rendszere. E minőségi munkamegosztást nyilván a kétféle tevékenység eltérő jellege, de nem utolsó sorban az ahhoz (az elválasztáshoz) kapcsolódó szervezeti és jogi garanciák is indokolták.³²⁵ A munkamegosztásnak és a benne rejlő garanciáknak egyik szerepe az volt, hogy a legfelsőbb népképviselői és államhatalmi szerv által el nem látható feladatokat, hatásköröket úgy ossza meg, hogy megakadályozza az államigazgatási gépezetnek és az annak csúcán elhelyezkedő kormányának a hatalmi túlsúlyba kerülését.³²⁶ Hogy ez mennyiben játék a szavakkal, mennyiben elfedése csak annak, hogy itt bizony a klasszikus államhatalmak megosztásáról van ismét szó, most nem kívánjuk részletesebben elemezni.³²⁷

A bírói felülvizsgálat megalapozását szolgálta a „törvényesség” követelményének megfogalmazása is: „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.”³²⁸ A szocialista államban az államigazgatási szervek tevékenységében a törvényesség megtartásának és a jogos érdekek védelmének biztosítékait elsősorban és alapvetően az 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.³²⁹ Így a magyar szocialista államban az

³²⁴ SZAMEL 1957. 191-193. old.

³²⁵ SZATMÁRI Lajos: Az államigazgatás és a bírászkodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. Állam és Ig. 1968. 1073. old.

³²⁶ SZAMEL 1957. 191. old. Mindez feltételezi természetesen azt, hogy az alkotmányosság és a törvényesség legalább olyan szinten van, hogy az államhatalmi és igazságszolgáltatási szervek ne legyenek a kormány és az igazgatási szervek függvényei. Uo. 193. old.

³²⁷ Vö: SZATMÁRI 1968. uo.

³²⁸ TOLDI 1988. 81. old.

³²⁹ Vö.: FONYÓ szerk. 1976. 363. old.

államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele a törvényesség megtartásának csupán egyik eszköze volt. A bírói felülvizsgálatra szabályként az államigazgatási jogorvoslati eszközök kimerítése után, tehát *ex post*, az esetleg fennmaradó jogsérelem orvoslására kerülhetett sor. Az eljárási törvény hivatalos kommentárja szerint „a rendes bírói felülvizsgálat sem nem pótolja, sem nem helyettesíti az államigazgatási szervek kötelezettségét és feladatát a törvényesség biztosításában.”³³⁰ Ebben a konstrukcióban az államigazgatási szerv határozata bírói felülvizsgálatának lehetősége a törvényesség megtartásában az államigazgatási szervek ilyen irányú tevékenységén felül jelentett további értéket. A bírói felülvizsgálat lehetővé tétele jelentős indokai mellett a felülvizsgálat korlátai is hangsúlyt kaptak, mint rendszerképző tényezők.

3./ Annak ellenére, hogy sem a hatalmi ágak megosztása, sem a jogállamiság és azon belül az alanyi jogok kérdése nem szerepelt hangsúlyosan vagy kifejezetten a bírói felülvizsgálat indokolásában, viszonylag erős volt a *funkcionális* elv szerepe. Ebben szerepet kapott annak hangsúlyozása, hogy a *bírói tevékenység* lényegesen különbözik az államigazgatási tevékenységtől, illetve, hogy a bíróságok ítélezésre képzett különleges testületek. Ítélező tevékenységükben függetlenek. E tevékenységükben csak a törvényeknek vannak alávetve, melyben a sajátos bírói alárendeltség nyilvánul meg, hiszen szemben a közigazgatás kettős alárendeltségével (jogszabálynak és a felettes szervek utasításának való alávetettség, azaz nem a tanácsai szervek szervezeti kettős alárendeltsége értendő itt) a bíró csak a törvénynek van alárendelve.³³¹ Tárgyalásuk főszabályként nyilvános. A jogvitát a felek egyenjogúságának elvét realizálva, kétoldalú eljárás alapján, rendszerint tanácsban döntenek el. „Mindezek figyelembevételével megalapozott a nézet, hogy a szocialista jogrendben a törvényesség egyik legalkalmasabb garanciája a bíróság.”³³² Illetve: „Viszonyaink között a bíróság nemcsak egyszerűen a jogviták feloldásának fóruma, hanem a néphatalom jogrendje, a törvények és a törvényesség realitásának fontos politikai biztosítója is. Az államigazgatási határozatok tekintetében is van ilyen feladata. Az ítélező szerep betöltésére a bíróságot szervezeti felépítésének és működésének érintett általános sajátosságai teszik különösen alkalmassá.”³³³ A közigazgatásra kifejtett hatása pedig kettős. „A felülvizsgálat megengedésének egyik – közvetlen – hatása abban állt, hogy a bíróság által felülvizsgálható ügyekben az államigazgatási szervek munkájának színvonala lényegesen magasabb, és hogy ezekben az

³³⁰ Uo. 364. old., valamint TOLDI 1988. 82. old.

³³¹ SZATMÁRI 1968. 1073.

³³² TOLDI 1988. 85. old.

³³³ Uo. 87. old.

ügyekben jogszabálysértő határozat aránylag kis számban fordul elő. A bírói felülvizsgálat jelentősége elsősorban az utóbbi, *közvetett* hatásában van. A bírói felülvizsgálat biztosításának ugyanis az az alapvető célja, hogy az államigazgatási szervek határozatai ne sértsék a jogot. Hatásaként bírói eljárásra minél kisebb számban kerüljön sor, és a bíróságnak minél kevesebb esetben legyen alapja az államigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére.”³³⁴

A bírói felülvizsgálat helyének és elvi alapjának keresésekor – jóval korábban, mint a fent ismertetett „hivatalos” álláspont – sokkal inkább az alanyi jogok megvédésének, biztosításának követelményével kötötte össze a bírói jogvédelem szerepét és értékét Szamel Lajos. Nem éppen az alanyi jogok vagy akár a törvényesség védelméről ismert időszakban (1957) szállt síkra nemcsak a bírói felülvizsgálat főszabályként való elismertetéséért, hanem leszögezte, hogy az állampolgári jogok bírói jogvédelem nélkül elvesztik (el sem nyerik) alanyi jogi jellegüket.³³⁵ A bírói jogvédelem pedig csak akkor lehet teljes abban az ügykörben is, ahol a törvény megadja, ha a bírói függetlenség teljes mértékben érvényesül. E nélkül a bírói ellenőrzésben rejlő további előnyök, azaz a tárgyalási elv, a nyilvánosság, és a társasbíráskodás, illetve az egyenlő perjogi pozíciók, „semmibe vesznek”.³³⁶

4./ Az államigazgatási határozat bíróság előtti megtámadásával kapcsolatos eljárási szabályokat eredetileg az Áe. tartalmazta.³³⁷ Ez is mutatta, hogy a kodifikátor *speciális közigazgatási eljárásnak* tekintette a bírói felülvizsgálatot. Később, mint utaltunk rá, az eljárási szabályok a Polgári Perrendtartásba kerültek, amelybe az 1972. évi 26. számú tvr. iktatta be az erre vonatkozó XX. fejezetet. Ekkor alakult ki a bírói felülvizsgálatra vonatkozó szabályozás sajátos *hármastöredékes* rendje, mely az 1991-es „kiterjesztés” után is alapjaiban fennmaradt, csak további elemekkel bővült mennyiségileg. Azaz kialakult, hogy az Áe. rögzíti az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának főbb szabályait, a jogosultak körét, a felülvizsgálat alapjait (a szabályozás egyik területe). Arra tekintettel, hogy a rendes bíróság jár el (első fokon tipikusan a megyei bíróság székhelyén működő járásbírói bíróság, a járások megszüntetése után helyi bíróság), az eljárási szabályok a polgári perrendben nyernek elhelyezést (második terület). Végül, mivel az Áe. más jogszabályokra utal (törvény, törvényerejű rendelet), illetve másokat felhatalmaz (minisztertanácsi rendelet), melyek

³³⁴ Uo. 90. old.

³³⁵ SZAMEL 1957. 194. old.

³³⁶ Uo. 195. old. Szamel bírói jogvédelemről, bírói ellenőrzésről, felülvizsgálatról felváltva beszél érzékeltetve már szóhasználatában is e tevékenység sokrétű jellegét.

³³⁷ Vö. Az eredeti 56. 58. §§-kal.

megengedhetik a bírói ellenőrzést, harmadik területként előre vetülnek e különös hatásköri szabályok.

A Pp-ben elhelyezett eljárási rendelkezések közül kiemeljük, hogy a bíróság hatásköre a szocialista modellben nem függött attól, hogy a megtámadott határozatot milyen szintű államigazgatási szerv hozta. Az államigazgatási perekben általában a járásbíróság járt el, tekintet nélkül arra, hogy az ügyben járási szintű szerv vagy a miniszter döntött. (Kivétel volt ez alól az állampolgársági bizonyítvánnyal kapcsolatos per, amelyben a Fővárosi Bíróság járt el.) Az államigazgatási pereket Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz, vidéken pedig – egy-egy megye egész területét illetően – a megyeszékhelyen működő járásbírósághoz centralizálták. E rendelkezés nyilvánvaló indoka volt az, hogy valamennyi járásbíróságnál a szükséges szakértelem minimumát sem lehetne biztosítani, a centralizáció tehát a szakmai specializációra kívánt – igen szerény – lehetőséget teremteni.³³⁸ Igaz, hogy maga az Áe. még korlátozás nélkül használja a „járásbíróság” kifejezést, az Áe-t hatályba léptető 1957. évi 58. tvr. jelölte ki a megyei bíróság székhelyén található bíróságokat. A tvr. 5. §-a „jogszabály további rendelkezéséig” kívánja fenntartani ezt a hatásköri és illetékességi szabályt. Martonyi János ehhez fűzött utólag pikánsnak tűnő megjegyzése szerint e szabály megfelelő is lesz, míg a felülvizsgálható ügyfajta és a keresetek száma ilyen alacsony marad.³³⁹ Mindehhez képest negyvenkét évig (1999-ig) állt fenn ez a megoldás, melyben csekélyebb változást hozott a kiterjesztésről szóló törvény, mely az országos illetékességű szervek határozatainak felülvizsgálatára a szerv székhelye szerinti megyei, fővárosi bíróságot jelölte meg.³⁴⁰

IV.

Formagazdagság, tartalmi üresség

1./ A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának eljárásjogi szempontból azonban nem egyedüli formája volt a klasszikus államigazgatási per. A perjogi tudomány szerint voltaképpen egy *sajátos négyes tagozódás* volt megfigyelhető, amennyiben az eljárás főtípusát a *normál kereseti* (peres) eljárás adta, melyen belül előfordult a már említett *államigazgatási per*, és mellette ismert volt szűk körben az államigazgatási határozatot érintő *rendes polgári per* is. Az eljárási rendszer másik csoportját azok az államigazgatási határozatok alkották, amelyeket a bíróságok *nemperes* eljárásban bíráltak felül, melynek egyik formáját a *normál* (általános szabályok szerinti) kétfokú nemperes eljárás adta, másik

³³⁸ KILÉNYI 1981. 663. old.

³³⁹ MARTONYI 1960. 123. old.

³⁴⁰ 1991. évi XXVI. tv. 6. §

formáját egy *sajátos* egyfokú nemperes eljárás képezte.³⁴¹ Noha ezekről sem az Áe., sem a Polgári Perrendtartás külön nem tett említést, e felülvizsgálati típusok ténylegesen léteztek, s hiba volna létezésüket a bírósági kontroll elemzésénél figyelmen kívül hagyni. A közigazgatási jogtudomány a felülvizsgálati formák elemzésénél más szempontokat is figyelembe vett. Így azt, hogy : 1. Az államigazgatási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos bírósági eljárásnak kik az ügyfelei és az eljárás közvetlenül mire irányul? 2. A bíróság milyen eljárási szabályok szerint bírálja el a jogvitát? Emellett olyan részkérdések vizsgálatára is kitért, hogy például az egyes ügyekben ki jogosult a bíróságtól a sérelmezett államigazgatási határozat felülvizsgálását kérni; a perindításra milyen határidő alatt kerülhet sor; a bírói felülvizsgálatnak csak törvénysértés esetén van-e helye vagy egyéb okból is; a felülvizsgálat eredményeként a bíróság milyen intézkedést tehet (pl. az államigazgatási határozat hatályon kívül helyezés, megváltoztatása stb.)³⁴² Így a perjogi kategorizálás mellett más felülvizsgálati formák is felmerültek.

A felülvizsgálat *sui generis válfaja* volt, amikor az államigazgatási szerv érdemi döntése után a felek a jogvitát bírói útra terelhetik, s a bíróság a Polgári Perrendtartás általános szabályai szerint lefolytatott polgári per keretében dönt a keresetről. Ezt a felülvizsgálati fajtát - Kilényi Géza nyomán - az jellemzi, hogy az államigazgatási szerv valamely polgári jogi kérdésben hoz érdemi határozatot, amelyet a bíróság az ellenérdekű ügyfelek egymás ellen indított perében – az államigazgatási szerv perbenállása nélkül – vizsgál felül, és felülvizsgálati jogköre teljes körű, vagyis nem csupán a jogszabálysértés megszüntetését, hanem a szupermérlegelést is magában foglalja, végül a bíróságnak nem kasszációs, hanem revíziós joga van. Ebbe a típusba tartozott pl. a kisajátítási kártalanítással, a vadkár megtérítésével, a bányakár megtérítésével, illetőleg a birtokvédelemmel kapcsolatos államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata.³⁴³ Az eljárásjogi szakirodalom az „államigazgatási szerv határozatának *felülbírálata*” terminus technicust alkalmazza ezen eljárásokra.³⁴⁴ *Nem tartoztak* ugyanakkor az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának körébe azok az esetek, amikor az államigazgatási szervnek valamely polgári jogi kérdésben nem volt érdemi döntési joga, hanem csak az egyezség létrehozásának *megkísérlésére* volt köteles (vagy jogosult), s ennek eredménytelensége esetén az ügyfél a bíróság előtt érvényesíthette igényét.

³⁴¹ NÉVAI 1987. 105. és 106. old.

³⁴² KILÉNYI Géza: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. Állam és Igazgatás 1968/3. 259. old.

³⁴³ KILÉNYI 1987. 664. old.

³⁴⁴ Vö: SALAMONNÉ Solymosi Ibolya: Az államigazgatási határozatok bírói felülbírálata. Magyar Jog 1983/8. sz. 701. old.

Ilyen esetben ugyanis az államigazgatási szerv a bíróság elé kerülő jogvitában nem hoz érdemi döntést, tehát fogalmilag kizárt annak felülvizsgálata. Ezen ügyek közös jellemvonása volt, hogy az államigazgatási szervnek az államigazgatási ügy érdemében – tehát pl. a kisajátítás vagy a telekalakítás tárgyában – hozott határozatát bíróság előtt nem lehetett megtámadni, a kártalanítás tekintetében pedig az államigazgatási szervnek nem volt döntési jogköre. Ily módon a kártalanítási (kártérítési) per nem az államigazgatási határozat felülvizsgálására irányult. Ez még abban az esetben is így volt, ha az államigazgatási szerv határozata – szigorúan csak tényrögzítő jelleggel – feltüntette az ügyfél által felajánlott kártalanítási összeget (pl. kisajátítási ügyekben). A határozat e része ugyanis nem az államigazgatási szerv döntését tartalmazza, hanem az ügyfél ajánlatát rögzítette.³⁴⁵

2./ Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának egyik fő típusa volt a *közvetlen (direkt)* felülvizsgálat. Ennek legfontosabb jellemvonásaként a bíróság az államigazgatási eljárás ügyfele és a döntést hozó államigazgatási szerv közötti *jogvita* keretében vizsgálta felül a sérelmezett államigazgatási határozatot és a bíróság előtti eljárás kifejezetten e felülvizsgálatra irányul. A direkt felülvizsgálatnak a jogfejlődés során három formája alakult ki: 1) az államigazgatási per keretében; 2) a sajátos jogorvoslati mód keretében és végül 3) a rendes polgári per keretében történő felülvizsgálat.³⁴⁶ Az államigazgatási perrel megtámadható határozatok két csoportra voltak oszthatók, az egyikben a felülvizsgálati eljárás szabályai teljes mértékben érvényesültek, a másik sajátos, eltérő szabályokat is alkalmazott. Az államigazgatási perrel megtámadható határozatoknak ez a fajtája annyiban különbözött tehát az előzőtől, hogy az ilyen aktusok felülvizsgálatánál az Et. VI. fejezetében, valamint a Tvr. I-II. fejezetében meghatározott általános eljárási szabályokat bizonyos eltérésekkel kellett alkalmazni. E csoportba a következő határozatok tartoztak: a betegségi biztosítási ügyekben a társadalombiztosítási szervek által hozott egyes határozatok; a nyugdíjügyekben hozott határozatok egy része; a családi pótlékkal kapcsolatban hozott egyes határozatok; a belügyminiszter által kiadott állampolgársági bizonyítvány [1957. évi V. tv. 18. § (2) bek.].³⁴⁷

A direkt felülvizsgálati rendben 2) pont alatt említett felülvizsgálati (eljárási) rend az volt, amelyet a perjog a *sajátos nem peres* eljárás kategóriájába sorolt be, nevezetesen a választói névjegyzékből történő kihagyás miatt, kifogás alapján induló egyfokú eljárás. A választók ideiglenes névjegyzékével kapcsolatos kifogások elbírálása – sajátos jellege miatt – nem volt

³⁴⁵ KILÉNYI 1968. 258 .old.

³⁴⁶ Uo. 260. old.

³⁴⁷ Uo. 262. old

besorolható sem az államigazgatási perek, sem a közvetlen felülvizsgálatra irányuló rendes polgári perek közé. Sajátosságát a következő rendelkezések adták: a) A bírói felülvizsgálat nem keresetlevél, hanem kifogás alapján történik. b) A kifogás előterjesztésére és elbírálására megállapított határidők viszonylag rövidek. A kifogást ugyanis az ideiglenes névjegyzék közszemlére tételétől számított 8 napon belül lehet előterjeszteni, a tanács végrehajtó bizottsága alaptalannak tartott, illetőleg törlésre irányuló kifogásokat legkésőbb a beérkezésüket követő napon köteles átteni a bírósághoz, az utóbbi pedig 3 napon belül dönt a kifogások tárgyában. c) A névjegyzékbe való törvényellenes felvétel miatti kifogás *actio popularis*, amelyet bárki előterjeszthetett. d) A kifogásokat a bíróság nem peres eljárásban, népi ülnökök bevonásával bírálta.³⁴⁸

Ez a két felülvizsgálati forma szigorú értelemben vett törvényességi felülvizsgálat volt tehát, amelynek eredményeként a határozat hatályon kívül helyezésére – egyes esetekben megváltoztatására – csak jogszabálysértés esetén volt lehetőség. Ezekben az ügyekben tehát a bíróság nem volt jogosult az aktus célszerűségi – méltányossági szempontból történő vizsgálatára, illetőleg a nem törvénysértő határozatot ilyen okból nem semmisíthette meg. További korlátozást jelentett, hogy egyes ügyekben a bíróság a jogszabály értelmében csak bizonyos szempontból volt jogosult az államigazgatási határozat felülvizsgálatára, míg más vonatkozásban a megtámadott határozat felülvizsgálata kizárt (pl. az adó összege tekintetében).

A direkt felülvizsgálat harmadik formájában egy polgári jogvitának államigazgatási fórumtól bírói fórum elé terjesztéséről volt szó; a per mintegy az államigazgatási fellebbezési eljárást pótolta a jogorvoslati rendszerben, ezért az ilyen ügyekben a bíróság teljes jurisdikciót gyakorol.³⁴⁹ Ez az eljárás nagyban hasonlított az indirekt felülvizsgálati eljárásokra abban, hogy a döntést hozó szerv itt sem állt perben.

3./ Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának *második fő típusa* volt az *indirekt felülvizsgálat*, amelyre az volt jellemző, hogy a bíróság az ellenérdekű ügyfelek közötti perben – a sérelmezett határozatot hozó államigazgatási szerv perben állása nélkül – vizsgálta felül az államigazgatási szerv döntését, vagy bár az ügyfél és az államigazgatási szerv közötti perben, de e per közvetlenül nem az említett felülvizsgálatra irányul. Az indirekt felülvizsgálatnak is három – egymástól eltérő – formája alakult ki: 1) az államigazgatási

³⁴⁸ Uo. 263. old.

³⁴⁹ Uo. 265. old.

eljárás ellenérdekű ügyfeleinek egymás mellett indított perében; 2) az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben; valamint 3) az egyéb perben történő indirekt felülvizsgálat.

Az indirekt felülvizsgálat *elsőként* említett formájára olyan esetben került sor, amikor a jogszabály az ellenérdekű ügyfelek között valamely polgári jogi kérdésben felmerült jogvita eldöntését az államigazgatási szervre bízta, ugyanakkor azonban feljogosítja az ügyfeleket arra, hogy az államigazgatási szerv döntését követően a jogvitát a Pp. szabályai szerinti per keretében bíróság elé terjesszék.³⁵⁰ Ilyen volt pl. a már *sui generisként* említett birtokvédelmi eljárás, bányakár, vadkár megítélése iránti eljárás. Ezen ügytípus közös jellemvonásai voltak: a) Az államigazgatási szerv nem csupán előkészítő jellegű eljárást folytat le a peres eljárás előtt, hanem érdemben elbírálja a polgári jogvitát. A jogerőssé emelkedett államigazgatási határozat végrehajtható; a határozat érvényessége tehát nincs a bírósági felülvizsgálat megtörténtéhez kötve. b) A bíróság nem más ügy eldöntése során vizsgálja felül a sérelmezett államigazgatási határozatot, hanem ugyanazt a kérdést bírálja el, amelyet az államigazgatási szerv határozatában eldöntött. c) A bírósági eljárásban nem az államigazgatási szerv az alperes, hanem a pert az ellenérdekű ügyfelek egymás ellen folytatják. d) A per nem az államigazgatási perekre irányadó speciális eljárási szabályok szerint, hanem a Pp. Általános rendelkezései szerint folyik.³⁵¹

Az indirekt felülvizsgálat *második* kategóriájába az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek tartoztak. Az indirekt felülvizsgálat *harmadik* típusát az jellemezte, hogy az ellenérdekű felek egymás elleni perében a bíróság nem ugyanazt, vagy nem teljesen ugyanazt a kérdést bírálja el, mint amelyben az államigazgatási szerv határozatot hozott, hanem más – bár az államigazgatási határozattal bizonyos fókig összefüggő – kérdésben hoz döntést, s ennek során közvetve felmerül az államigazgatási határozat törvényességének vagy helyességének problémája is.³⁵²

E felülvizsgálati formát a jogi szakirodalomban Szamel Lajos igyekezett a helyére tenni. A törvényesség jogi biztosítékairól szóló alapvető munkájában határozottan ketté választotta az ún. *praeiudicialis* kérdéseket és az indirekt felülvizsgálat alá kerülő ügyeket. Eszerint „előzetes kérdéstről akkor van szó, amikor a per eldöntéséhez szükséges az adott körben államigazgatási hatóság (vagy más bíróság) jogerős aktusa és ilyen még nincs, bár a bíróság előtt folyó ügy eldöntése szempontjából arra szükség lenne. Az indirekt felülvizsgálat gondolata viszont csak akkor léphet előtérbe, amikor alakilag jogerős aktus létezik, s annak

³⁵⁰ KILÉNYI 1968. 311. old.

³⁵¹ Uo. 313. old.

³⁵² Uo. 315. old.

hibátlanágát vonták kétségbe a bíróság előtt”. Az általa feloldásra javasolt ellentmondásos jogi helyzetet az Áe. 4. §-a (ma hatályos 5.§ (4) bekezdés) teremti meg azzal, hogy kimondja: „ha a bíróság valamely ügyben a hatáskörét vagy ennek hiányát megállapítja, vagy az ügy érdemében határoz, ez a döntés a közigazgatási szervre kötelező.” Az általánosan követett felfogás szerint e szabály kizárólag a bíróságok és a közigazgatási szervek közötti hatásköri konfliktusok rendezésére szolgál, hiszen mind a hatáskör (vagy annak hiánya) egyedi ügyben való megállapítása, mind az ügy érdemi elbírálása a hatásköri döntésnek (illetve annak is) tekintendő. Így a bíróságnak az ügy érdemében hozott döntése is csak a hatásköre megállapítása tekintetében kötelező az államigazgatási szervre.³⁵³ Ez az értelmezés nem oldja fel az indirekt felülvizsgálat alapproblémáját, mi történjen a bíróság által hibásnak, jogszabálysértőnek talált határozattal? A szabály második fordulata (ügy érdemében határoz) szövege a bíró indirekt felülvizsgálati jogát is megalapozhatja, de rendszertani elhelyezkedése valóban csak hatásköri szabállyá fokozza le. Mindenesetre a szocialista jog időszakában végig fennmaradt az a helyzet, hogy a bíróság az adott ügyet elbírálva jogszabálysértőnek találta (pl. egy államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perben) a szerv határozatát, a keresetnek, mely nem a direkt felülvizsgálatra irányult helyt adott, ugyanakkor a bíró által jogellenesnek minősített (jogellenességet megalapozó) határozat hatályában továbbra is fennmaradt.³⁵⁴

V.

Jogorvoslati jelleg

1./ Mint láttuk, a szocialista jog többféle eljárási formában is lehetővé tette az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát. Kérdés, hogy ez a közigazgatási ügyek mekkora hányadát tette ki. Közhely mára annak megállapítása, hogy csekély hányadát. Ennek indokaira, illetve néhány szabály ismertetésére később még visszatérünk. Most egy, a felülvizsgálat elvi alapjait érintő kérdést világítunk meg vázlatosan: *jogorvoslat volt-e* az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata.

Tény, hogy a bírói felülvizsgálat klasszikus formáját, a normál kereseti eljárást maga után vonó, direkt bírói felülvizsgálatot bevezető Áe. eredeti szövege nem ismerte még az egységes „jogorvoslatok” fejezetcímet, a bíróság előtti megtámadás *önálló fejezetként* nyert szabályozást. A törvény miniszteri indokolása is kiemelte, hogy nem harmadfokú

³⁵³ Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. Budapest, 1986. FONYÓ GYULA (szerk.): 59. és 60. old.

³⁵⁴ Vö.: SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése II. Állam és Igazgatás 1978/4. 305. old.

jogorvoslatot vezet be ezzel az eljárási törvény.³⁵⁵ Az 1981. évi I. törvénnyel megállapított szövegben került az egységes „A jogorvoslatok” című fejezetbe. Ráadásul az 1972. évi 26. tvr. a felülvizsgálat peres szabályait ki is vette az államigazgatási eljárási törvényből. Így az 1982 előtti szabályozás alapján a tételes jog alapján is felvethető volt a kérdés, hogy jogorvoslat-e egyáltalán az államigazgatási kereset. E kérdésfelvetést meglepő módon még a már többször idézett 1988-ban megjelent összefoglaló munka is negatíve válaszolta meg, azaz annak szerzője nem tekintette jogorvoslatnak ezt az eljárást, illetve az azt megindító kérelmet (keresetet). A tételes jog változásához igazodva az 1986-ban kiadott törvényt magyarázat pedig ugyanakkor már leszögezte: „A bíróság előtti keresetindítás éppúgy az ügyfél rendelkezésére álló jogorvoslati eszköz, mint a fellebbezés vagy a felülvizsgálati kérelem.”³⁵⁶ Mivel a kérdés később – az Alkotmánybíróság gyakorlatában előkerül még – érdemes belepillantanunk a két vélemény érveléseibe.

2./ Toldi Ferenc szerint tehát az államigazgatási aktus bírói felülvizsgálata elméletileg sem tartozik az államigazgatási jogorvoslatok rendszeréhez. „Az államigazgatási jogorvoslatok ugyanis az államigazgatási eljárás rendjén államigazgatási szerv részéről nyernek elintézését. Az államigazgatási jogorvoslat közvetlenül a helyes érdemi határozat kialakítására irányul.” Az államigazgatási jogorvoslati jelleget kizárja még: „A keresetet, illetőleg a kereset alapján az ügyet nem közigazgatási szerv, hanem bíróság vizsgálja felül. Ebben az esetben tehát nem azonos típusú szerveken belüli eljárásról, hanem más típusú szerv eljárásáról van szó. A kereset alapján folyó eljárásban az államigazgatási eljáráshoz képest más az államigazgatási szerv jogi helyzete. Addig, amíg az államigazgatási jogorvoslati eljárásban államigazgatási eljárási jogviszony áll fenn, kereset alapján perjogi viszony jön létre, az államigazgatási jogviszonytól eltérő eljárási jogokkal és kötelezettségekkel. Ami pedig az ügy tartalmi részét illeti, az eljárás tárgya is megváltozik. A bíróság nem a közigazgatási eljárás tárgyában dönt, csak azt vizsgálja, történt-e jogszabálysértés. Ha igen, kereset alapján a bíróság szabályként csak hatályon kívül helyezheti az államigazgatási aktust. Így, ha a törvényesség helyreállításához, illetőleg az ügyfél kérelmének elintézéséhez új határozat kiadása válik szükségessé, erre újfent csak az államigazgatási szerv jogosult, illetőleg kötelezett. Ebben az értelemben a kereset szabályként csak közvetve, áttételesen járul hozzá a megfelelő államigazgatási aktus kiadásához.

³⁵⁵ NÉVAI László: Az államigazgatási per néhány alapkérdése. Jogtudományi Közlöny 1958/1-2. sz. 44. old.

³⁵⁶ FONYÓ szerk. 1986. 308. old.

A kereset előterjesztésével nem az államigazgatási eljárás folytatódik magasabb fokon és államigazgatási jogorvoslati szakon, hanem új eljárás indul, és minthogy nálunk a bírói eljárás többfokú, első fokon. Lényegét tekintve a kereset a törvénysértő államigazgatási határozattal szemben a bírói jogvédelem igénylésének formája. A kereset az államigazgatási jogorvoslati eszközökkel csupán annyiban mutat hasonlóságot, hogy ez is, az is a jogvédelem eszköze. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata a tárgyalt értelemben különleges per.”³⁵⁷ Szintén a jogorvoslati jelleg hiányára hívta fel a figyelmet a szocialista polgári eljárásjog tudomány akkor meghatározó képviselője, mondván: „az államigazgatási keresettel olyan megtámadási per indul meg, amely a speciális juriszdikciónak az egyik esetét mutatja. A megtámadott határozatba foglalt sérelem, pontosabban [...] jogszabálysértés, illetőleg az annak megszüntetésére irányuló célzat még nem teszi a keresetet jogorvoslattá és az államigazgatási pert jogorvoslati eljárássá. Az ellentétes álláspont [...] csak a jogorvoslat fogalmának teljes felhígításán alapulhat”³⁵⁸

3./ Ezzel ellentétes – és szerintünk is helyes – nézetet foglalt el Szamel Lajos már 1957-ben kiadott munkájában. Leszögezte: „az államigazgatási aktus bírósághoz való megtámadása államigazgatási jogorvoslat tekintet nélkül elnevezésére, valamint a tárgyban folyó eljárás peres vagy nem peres voltára.”³⁵⁹ Hiszen annak ellenére, hogy az államigazgatási hatóság határozata ellen benyújtott kereset csak feltételesen devolutív hatályú, mégiscsak átszármaztathatja az elbírálás jogát egy, a közigazgatáson kívüli szervre; a cél mindenesetre az, hogy a bíróság ítéletével pótolja a hibás aktust. A jogorvoslathoz való jog alatt ugyanis az érdekeltnak azt az igényét értjük, hogy a hatóság az aktus hibás voltát vizsgálja meg és afelől döntsön, azaz jogot arra, hogy az általa „hibásnak tartott aktus semmisségének megállapítását, kimondását vagy az aktus orvoslását a fennforogni vélt jog- vagy érdeksérelem elhárítása végett” kérje. A jogorvoslathoz való jog tehát a jogorvoslati kérelem benyújtásához való jogot öleli fel, a kérelem rendeltetése pedig az, hogy általa az érintett az őt ért valós vagy vélt sérelem felől újabb döntést provokálhasson.³⁶⁰ E jellemvonásokat nem változtatja meg az a körülmény, hogy a határozatot hozó szerv a bírói eljárásban maga is féllé válik és, hogy a bírói felülvizsgálat klasszikus formája esetén az eljárás megindítására szolgáló eszköz kereset. Ez esetben tehát a fent értelmezett jogorvoslati jog azzal a joggal párosul, hogy azt az érintett a bírósághoz intézett kereset formájában érvényesítheti, mely az államigazgatási szervhez

³⁵⁷ TOLDI 1988. 135. old.

³⁵⁸ NÉVAI 1958. 44. old.

³⁵⁹ SZAMEL 1957. 200. old.

³⁶⁰ Uo. 199. old., SZAMEL 1978. I. 219. old.

viszonyítva jogorvoslati kérelem, annak valamennyi következményével, a bírósághoz viszonyítva pedig kereset.³⁶¹ A keresetnek a rendes polgári perrendtartásba illesztett volta természetesen magával hozta azt, hogy más jogorvoslati kérelmekhez képest specifikumok is felmerültek. Így a jogorvoslati kérelemnek ki kell terjednie a sérelmesnek tartott jogszabálysértés megjelölésére, illetve, hogy a kérelemben foglalt jogszabálysértéshez a bíróság, a *iudex nec eat ultra petitum* elve alapján kötve volt.

VI.

Hatókör és korlátok

1./ Láttuk, hogy a jogtudomány milyen *aprólékosan osztályozta* az egyes bírói felülvizsgálati formákat. Jelentőségüket fokozta, hogy bár felülvizsgálat típusokban bővelkedett a magyar jog, a bíróság elé (direkt) felülvizsgálatra vihető ügyek száma és jelentősége csekély volt. Szamel Lajos szerint a bírói utat egyes adó- és lakásügyek mellett csak olyan ügyekben engedték meg az 1957 utáni jogszabályok, melyekben „a dolog természeténél fogva államigazgatási ügyforgalom nincsen vagy pedig a hatóság jogsértő döntése ritkaságszámba megy.”³⁶² Nem sokat változott a helyzet az *Áe-novella* után sem. A törvény új szabálya igen hangzatos volt: „Jogszabálysértés miatt az ügyfél a bíróságtól - a Minisztertanács rendeletében meghatározott körben - az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérheti, ha a határozat az ügyfélnek az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, illetőleg az ügyfélre ilyen kötelességet állapít meg.” [Áe. 72. § (1) bekezdés] A törvény felhatalmazásán nyugvó MT rendelet - mely önmagában véve megdöbbenette a szakembereket azzal, hogy a törvény államigazgatási szerv kezébe tette le a bíróság előtt megtámadható államigazgatási ügyek felsorolásának jogát³⁶³ - néhány vonatkozásban bővítette a bíróság előtti felülvizsgálat lehetőségét. A hatáskörbővítés szinte *észlelhetetlen ügyszaporulatot* idézett elő a bíróságokon: az 1982-83-as bírósági statisztika szerint országosan (!) 105-tel több volt a bírósági felülvizsgálati ügy.³⁶⁴ Egyébként az államigazgatási perek száma évek alatt sem haladta meg az éves permennyiség 2%-át, általában 1-2% között mozgott.³⁶⁵ Nem is értjük, miként mondhatta azt az előbb

³⁶¹ SZAMEL 1957. 200. old. SZAMEL 1978. I. uo.

³⁶² SZAMEL 1978. II. 305. old.

³⁶³ Kilényi Géza egyenesen „Waterloo-hangulatról” beszélt az Áe. novella és az MT rendelet hatályba lépése közötti időben. Ld. KILÉNYI 1981. 667. old.

³⁶⁴ NIGRINY Elemér: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. Jogtudományi Közlöny, 1985/2. 52. old.

³⁶⁵ NÉVAI 1987. 106. old.

említett szerző, hogy a magyar taxatív rendszer viszonylag jelentős körben teszi lehetővé a bírói felülvizsgálatot. Nyilván ennek igazolására idézte, hogy az érintettek a perrel támadható államigazgatási ügyek 9/10 részét nem perelik be. Ebben mi inkább a Szamel által tett megállapítás alátámasztását látjuk.

2./ Hogy miért tartotta a magyar jogrendszer ilyen alacsonyan a bírói ellenőrzés lehetőségét, annak indokait *Kilényi Géza* viszonylagos teljességgel összefoglalta, később mások is ezt az összefoglalást tekintették mérvadónak. Ezen összefoglalásában hangsúlyozta a bírói felülvizsgálat mellett szóló érveket. Minden kommentár nélkül ide illesztjük eme összeállítást.

„Más jogorvoslati eszközökhöz képest *a bírói felülvizsgálat mellett* a következő érveket szokták felhozni.

a) Az érdemi döntést kiveszi a közigazgatás kezéből és végső soron pártatlan, független, csak a törvénynek alávetett szervre bízta. (Ez még csak ügyészi óvásról sem mondható el, hiszen az óvást az érintett közigazgatási szervek bírálják el.)

b) A közigazgatás eredményre orientált tevékenység, ennél fogva szüntelenül fennáll annak a veszélye, hogy a – közérdekű – eredményre való koncentráció háttérbe szorítja a törvényességet.

c) A közigazgatási szerv helyzeténél fogva gyakran nem lehet pártatlan vagy pártatlansága legalábbis aggályos. Ez a helyzet akkor, ha pl. a közigazgatási szerv önmaga számára állapít meg jogot vagy kötelezettséget (ez főként a műszaki igazgatásban gyakori és a jövőt illetően az Áe. 19. §-ának (6) bekezdése megpróbálja kizárni), illetőleg, ha ugyanazon tanács másik szakigazgatási szerve ügyében (pl. kisajátítás) vagy tanácsai vállalat, intézmény ügyében jár el. Esetenként aggályos a szervezeten belüli szakértő pártatlansága is.

d) A közigazgatásban érvényesülő hierarchikus viszonyok miatt egy-egy helytelen jogszabály-értelmezés (amely minisztériumi irányelv, elvi állásfoglalás, körlevél formájában ölt testet) gyakorlatilag az egész jogalkalmazó szervezetet „leblokkolja” és ebből a „bűvös körből” sem az ügyészi óvás révén, sem az államigazgatási jogorvoslatok révén nem lehet kitörni. [...] Vannak tehát olyan „rejtett” törvénysértések, amelyek e jellegét csak a bírósági kontroll tárja fel. Ha értelmezését – márpedig a közigazgatási szervezet, sőt az ügyészség is általában elfogadja – akkor az azon alapuló döntések nem minősülnek törvénysértőnek, és az állampolgárt minden fórum elutasítja. Egyebek mellett ez az egyik ok, ami miatt a törvénysértések számával kapcsolatos közigazgatási statisztika viszonylagos értékű.

e) A közigazgatási eljárás szükségképpen gyors és egyszerű. Ehhez képest a kontradiktórius tárgyalás, a nyilvánosság és a társasbíráskodás az ügyfél számára több garanciát jelent, egyszersmind gyakorlatilag kizárja az illetéktelen befolyásolást.

f) Amíg a közigazgatási jogorvoslatok esetében az ügyfél szociológiai értelemben ki van szolgáltatva a közigazgatási hatóságnak, hiszen annak a kezében van a döntési lehetőség és a kényszereszközök, addig a bíróság előtt az ügyfél és a hatóság egyaránt ügyféllé válik, tehát mellérendeltségi pozícióba kerül. Ez nagyon lényeges tényező az állampolgárok politikai közérzete szempontjából.”

„A bírói *felülvizsgálattal kapcsolatban* a következő – mint látni fogjuk, nem elvi, hanem kizárólag gyakorlati megfontolásokon alapuló – *ellenérvek* merülnek fel.

a) Lassú, indokolatlanul elnyújtja az eljárást. Ez magyarországi viszonylatban a eddigiek során nagyjából megfelelt a valóságnak. Az említett igazságügyi minisztérium tájékoztató szerint is „viszonylag magas a 6-12 hónapig, illetve a 12 hónapon túl terjedő pertartam”. Nem olyan fogyatékoságról van azonban szó, amelyet megfelelő szervezeti intézkedésekkel ne lehetne kiküszöbölni,

b) Nem biztosítja az elvi irányítás operativitását, a Legfelsőbb Bíróság nemegyszer több év múlva reagál a vitás jogszabályértelmezési kérdésekre. Ez megfelel a valóságnak, de e fogyatékoság nem szükségszerű, nem a jogintézmény feltétlen velejárója.

c) A bírák nem rendelkeznek a szükséges államigazgatási jogi szakismeretekkel. E téren az igazságügyi minisztérium tájékoztató elégedett a helyzettel, mi – gyakorlati tapasztalataink alapján is – kevésbé, főként ha a bírósági felülvizsgálat körének kiterjesztése szempontjából vizsgáljuk a kérdést. Ám ismét csak emlékeztetnénk rá: e helyzet nem szükségszerű. (Egyébként 1953-ban az ügyészek is keveset értettek az államigazgatási joghoz, időközben az általános felügyelet hatékonnyá vált.) Őszintén szólva az lenne csodálatra méltó, ha a bírósági felülvizsgálat eddigi szűk keretei között kinevelődött volna a bíráknak egy olyan csoportja, amely széles körű államigazgatási jogi ismeretanyag birtokában szaktekintélynek számít ezen a jogterületen. Erről természetesen szó sincs: a polgári és a büntetőjog dominanciája mellett más jogágak – a munkajogot is ideértve – csak fokozatosan hódítanak teret az igazságszolgáltatásban, az államigazgatási jog művelése mindmáig nem vált önálló „szakmává” a bírák körében. Nem ok nélkül hangsúlyozzák tehát az e tárgykörrel foglalkozó szovjet és lengyel publikációk a megfelelő káderkiválasztás alapvető jelentőségét a közigazgatási profilú bírósági szervezeti egységek létrehozásánál. Ez azonban csak az

induláskor jelent gondot, a későbbiek során az igazságügyi szervezet éppen úgy ki tudja nevelni az államigazgatási szakbírákat, mint a polgári és a büntetőjogászokat.

d) A bíróság nem képes rá, hogy elviselje a megnövekvő munkaterhet. Ez is igaz. Illúzió volna azt feltételezni, hogy a jelenlegi bírósági szervezet a jelenlegi létszámával képes ellátni a generalis clausula vagy akár csak a kibővített taxáció által rá háruló munkatöbbletet. Ezt azonban senki sem akarja a jelenlegi szervezetre hárítani. Vannak, akik úgy vélik, hogy a bírósági felülvizsgálat körének szélesítése a perek valóságos lavináját indítaná meg, amely mind a bíróságokat, mind az államigazgatási szerveket maga alá temetné. Ezt a „jövendölést” sem a szocialista országok gyakorlati tapasztalatai, sem a hazai tapasztalatok nem támasztják alá. Az kétségtelen, hogy a felülvizsgálati lehetőség bővítése növeli a perek számát, de nem elviselhetetlen mértékben. [...] Mindent egybevetve: reálisan nem lehet sokezeres nagyságrendű perindítással számolni.

e) szándékosan hagyjuk utoljára azt a – szakmai sértettségéből eredő – ellenvetést, amely úgy fogalmazható meg, hogy az államigazgatási ügyintézés törvényességi színvonala kielégítő, a belső törvényességi garanciák hatékonyak, a törvénysértések száma nem emelkedik, nincs tehát indok és szükség a bírósági felülvizsgálat, mint külső törvényességi garancia szerepének erősítésére. Vannak akik szerint mivel a tanácstörvény értelmében a tanácsok és szerveik a nép hatalmát megvalósító szocialista állam szervei, politikailag megengedhetetlen bizalmatlanság volna e szervekkel szemben a bírói kontroll szélesítése, mivel olyan látszatot keltene, mintha kizárólag a bíróságoktól lehetne törvényes döntést elvárni.”³⁶⁶

3./ Azt nem mondhatjuk, hogy a szocialista modell nem volt tele a megjavítására vonatkozó elképzelésekkel, reform-javaslatokkal, mert tele volt. Ebben nem tért el a közigazgatási bíráskodás történeti modelljétől. E reform-javaslatok önálló ismertetésére itt *most nem kerül sor* azzal a szándékkal, hogy utalás történik még rájuk akkor, amikor a mai magyar modell megjavítását célzó saját javaslatainkkal előmerészkedünk. E dolgozat egyik célja ugyanis, hogy megmutassa: a közigazgatási bíráskodás *mai töredékes* és átgondolatlan rendszere (modellje) olyan alapvető változtatásokra szorul, melyeket csak a jogalkotás eszközeivel lehetséges véghez vinni, illetve, amelyekre a modell réges régen megérett már és amelyek a nyugat európai jogfejlődéssel összefüggésben vannak. Olyan alapvető változtatásokról van szó, melyekre a modell már szocialista időszakában rászorult, de amelyek neki sem akkor, sem azóta nem adtak meg. Hadd szemléltessük e változások iránti igényt a szocialista modellen belülről született megállapításokkal: „A szocialista viszonylatban [...] kettősség

³⁶⁶ KILÉNYI 1981. 654. old.

érzékkelhető. Keresik a bírói értékű jogvédelmet és egyben a hatékony közigazgatás optimális megoldását. Magyarországon az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele jelentős előremutató lépés volt. De az nem volt és jelenleg sem problémamentes. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetősége bár bővült, a folyamat azonban nem tekinthető lezártnak. *Nem tekinthető kialakultnak az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának ez idő szerinti szervezeti rendje, fórumrendszere és az eljárás szabályozása sem.* Az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálata nem polgári per. Az államigazgatási határozatok felülvizsgálatához egyszerűbb, gyorsabb, hatékonyabb szervezeti rendre és eljárásra lenne szükség. A bírói út jelenlegi jelentős fékező hatása csak ily módon küszöbölhető ki.³⁶⁷

E megállapítások abban az évben jelentek meg, amikor elkészült a közigazgatási bíráskodás szélesebb körű kiterjesztésére vonatkozó törvénytervezet. Később ez a törvénytervezet vált a mai bírói felülvizsgálati rendszert alapjaiban meghatározó jogszabállyá, ebből lett az 1991. évi XXVI. törvény.³⁶⁸ A tervezet fenntartotta a bírói felülvizsgálat terén a rendes bíróságok hatáskörét. Ebben a rendkívül fontos elvi jelentőségű kérdésben *semmilyen* (nemhogy a történeti modell megalkotása előtti vitához hasonlítható jellegű) nyilvános vagy szakirodalmi vita nem zajlott le a közigazgatási bíráskodás kiterjesztése *előtt*, a szakirodalom a törvény megszületése után vitatta meg (post festa) e kérdéskört. A „szocialista” jogtudomány ugyanakkor készen állt már, mondhatni évtizedek óta a bírói felülvizsgálat magyar népköztársaságbeli módozatának megváltoztatására irányuló megalapozott javaslataival. Nem elsősorban azt értjük ez alatt, hogy a felülvizsgálat alá vonható ügyek körének kibővítését sürgették, erről ejtettünk már szót, hanem az elvi problémák érzékelésére utalunk elsősorban.

A bírói felülvizsgálattal kapcsolatos problémakör kulcskérdése a szocialista jog időszakában is közigazgatási bíráskodás szervezeti rendszerében rejlett. A rendszer azon a feltevésen alapult, hogy a „közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának a rendes bíróságok rendszerében kell megvalósulnia, továbbá, hogy a legteljesebben e rendszerben realizálhatók az igazságszolgáltatáshoz nélkülözhetetlen általános feltételek. (Függetlenség, tárgyalási elv stb.)”³⁶⁹ Ennek a feltevésnek a téves voltát erre az időszakra már az is cáfolta, hogy a közigazgatással tudományos szinten foglalkozó kutatások eredményeként az Áe. 1981-es reformja során megfogalmazódott az a javaslat, mely külön közigazgatási bíróságok

³⁶⁷ TOLDI 1988. 136. old (Kiemelések tőlünk)

³⁶⁸ Vö: PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései. *Bírák Lapja* 1993/2. 81. old.

³⁶⁹ TOLDI 1988. 137. old.

létrehozását tartalmazta, regionális jelleggel.³⁷⁰ Ugyanez az elképzelés jelent meg a közigazgatás törvényességének vizsgálata tárgykerében a közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata című országos szintű kutatási főirány programirodájának összefoglaló jelentésében.³⁷¹ Az MTA Államtudományi Kutatások programirodája által végzett teljes körű elemzés szintén a külön közigazgatási bíraskodás megszervezése mellett érvelt.³⁷² E javaslatokra a későbbiekben visszatérünk.

Már itt (vagy itt is újra) jelezzük, hogy a szervezeti problematika sem a hatásköri kérdéstől, sem pedig a közigazgatás, mint tevékenység, a közigazgatási jogalkalmazás (és annak különböző formái), illetve a bírói tevékenység közötti különbségektől, azok hatásaitól el nem választható. A szocialista rendszert illetően is ebben a kérdésben volt felismerhető „a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát illetően a problémák gyökere. Nevezetesen a rendes bíróság és a közigazgatás között célbeli, szervezeti és működési – eljárási – különbségek vannak. Ezek közül a célbeli és működési különbség a jelentős. [...] A közigazgatási tevékenység szabályként a köz érdekében jövőbeni célok megvalósítására irányul. [...] Tevékenységüket elvileg mindig a közérdek determinálja. Az államigazgatás tehát egészében aktív, előrelátó, jövőbeható, életviszonyt formáló tevékenység. Az államigazgatási tevékenységnek ez a sajátossága szükségképpen következik abból, hogy az, tudniillik a közigazgatás, a népképviselői testület működéséhez, elsődleges céljaik és feladataik megvalósításához közvetlenül kapcsolódik. Ezzel szemben a bíróságok tevékenysége szabályként múltbeli felróható magatartás vagy bekövetkezett vitás jogi helyzet megállapítására és következményei rendezésére irányul. Ez a jogrend védelmére meghatározott formában végzett speciális tevékenység. [...] A közigazgatás céljait az állampolgárok egyedi ügyei jelentős részében sem lehet kategorikus normákkal megvalósítani. E viszonylatban is jelentős szerepe van a közigazgatási szervek mérlegelési jogosultságának. Ez a jogosultság mind az eljárás tárgyát képező ügy alap-, mind pedig a járulékos kérdéseiben vagy mind a kettőben is megnyilvánulhat. (Qualitatív és quantitatív mérlegelés.) [...] A bíróságok ítélkező tevékenységének tartalma jogilag meghatározottabb. A politikai célszerűségi elem jelentősége lényegesen kisebb, de ott is jelen van. [...] Ha a rendes bíróság és a közigazgatás jelenkori célbeli, szervezeti, működési sajátosságait egybevetjük, nyilvánvaló a két szervezetrendszer közötti minőségi különbség. Ugyancsak nyilvánvaló,

³⁷⁰ KILÉNYI 1981. 665. old.

³⁷¹ A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata című országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január – 1985. december), Budapest, 1986. A Főirány Programirodája. 100. old.

³⁷² BALÁZS – BALOGH – MIHAJLOV 1988. 77. – 81. old.

hogy a rendes bíróság felhatalmazása közigazgatási határozatok felülvizsgálatára problémákkal terhelt”.³⁷³

Negyedik Rész

Közigazgatási bíráskodásunk mai modelljének alapjai

A közigazgatási bíráskodás témakörének tárgyalása nem igazodik valami bevett, avagy általános tudományos, dogmatikai felosztáshoz, az intézmény töredékes és szétszórt törvényi szabályozottsága pedig mindenfajta *ordo legalis*-t lehetlenné tesz. Mivel tipikusan *interdiszciplináris* tárgykörrel van szó, törekszünk valamelyes egyensúly tartására a különböző diszciplínákat eltérően érdeklő vagy egyáltalán nem érdeklő tárgykörök között. A dogmatikai és a törvényi rendszer hiánya szabad kezet ad, de nehézséget is jelent a témakör áttekintő és áttekinthető bemutatásakor. Afelől azonban nagy önbizalommal vagyunk, hogy a mai magyar közigazgatási bíráskodás teljes körű és részletes bemutatására e dolgozat keretei között semmiképpen nem lesz lehetőségünk, így csak törekvésünk lehet teljes, eredményünk nem.

I.

Helye a közigazgatási bíráskodási rendszerek között

1./ Még a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének bemutatásakor utaltunk a közigazgatási bíráskodást ellátó rendszerek osztályozására. A közigazgatási bíróságok (bíráskodási rendszerek) „osztályozásánál” kiemelkedő szerep jut annak, hogy *milyen szervezet* látja el ezt az állami funkciót. Martonyi János *négy osztályba* sorolta a közigazgatási bíráskodást végző szervek szempontjából az országokat: 1. A súllyal a rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás rendszere (angolszász államok és az őket követők); 2. Az aktív közigazgatás szervezetétől nem vagy csak tökéletlenül elválasztott szervek ítélezése a közigazgatás működésével kapcsolatos ügyek zömében (francia rendszer, néhány más államban is követik); 3. A közigazgatási jogvitás ügyek többségének a rendes bíróságoktól és az aktív közigazgatási szervektől egyaránt elválasztott közigazgatási bíróságok általi eldöntése (német-osztrák rendszer); és végül: 4. A fenti szervezeti megoldások különböző

³⁷³ TOLDI 1988. 137. old.

elemeit nagyjából egyforma adagolásban keverő vegyes rendszerek (Olaszország, Spanyolország, Svájc).³⁷⁴ E felosztás szerint a magyar közigazgatási bíráskodást illetően, minthogy közigazgatási jogvitáinkban is a rendes bíróságok ítéleznek, önkéntelenül is adódna az angolszász államokhoz (mint őket követők) történő besorolás. Ez azonban egyáltalán nem volna helyes. Az angol bírói felülvizsgálatnak ugyanis, mint láttuk teljesen eltérőek (és mai napig mozgásban vannak) az alkotmányos alapjai. A bíróságoknak az angol történeti alkotmányban gyökerező több száz éves múltra visszatekintő „felülvizsgálati joghatósága – *supervisory jurisdiction*” az, ami alapvetően felállítja ezt a rendszert. Nem szabad megfeledkeznünk emellett az angol (brit) közigazgatásnak a hazánkban megszokott kontinentális rendszerhez képest meglepő eltéréseiről³⁷⁵, a kodifikálatlan eljárási szabályokról, a minisztériumokhoz nem tartozó autonóm struktúrákról, a tribunálok szinte áttekinthetetlen rendszeréről. A bírói út a fokozódó törvényi szabályozás folytán mára komplexé vált, emiatt csak igen távoli rokonság lehet a két rendszer között. Egyetlen összekötő kapocsnak az tűnik, hogy közös a mai magyar bírói felülvizsgálattal annak alkotmányos eredője: *a bírói út* (a jogalanyak ahhoz való joga, hogy ügyében érdemben bíróság ítéljen).

2./ Tudatosítanunk kell magunkban, hogy a mai magyar közigazgatási bíráskodás rendszere nem a Parlamenti szupremáciára és a rule of law-ra épülő angol jog intézményeire hasonlít, hanem sokkal inkább az 1938-as szovjet össz-szövetségi („vszeszojuznij”) törvénnyel bevezetett „szugyebnij nadzor”³⁷⁶ kései, sok (javára való) módosítást megélt változata. Nem a szerves történeti fejlődés (minthogy nálunk olyan nincsen), vagy annak kissé félremagyarázott eredménye az egységes bírósági rendszer és annak felülvizsgálati joga, hanem „a szocialista állam funkciói helyes felfogásának végső soron egyedül” megfelelő „valamennyi fokozaton egységes igazságszolgáltatási szervezet” elvének a nem-szocialista államban is túlélte érvényesülésének következménye.

Azaz, a mai magyar közigazgatási bíráskodás „szervezeti rendjét” és az azt vezérlő elveket illetően inkább hasonlít az 1957. évi IV. törvénnyel és az 1957. évi 58. tvr. -rel bevezetett bírói felülvizsgálatra, mint Sir Edward Coke, Lord Denning vagy Lord Diplock „judicial review”-jára. E megállapításaink igazolása képpen utalunk a korábbi fejezetekben vázlatosan áttekintett angol, illetve szocialista modell tanulságaira. Az itt tett sommás értékelés

³⁷⁴ MARTONYI 1960. 58. old.

³⁷⁵ BALÁZS 1988. 36-38. old.

³⁷⁶ Vö. ARADI Béla: Az államigazgatási aktusok bírói revíziója az állami törvényességi ellenőrzés tükrében. Jogtudományi Közlöny 1980/4. 211. old.

természetesen árnyalást igényel. Árnyalnunk kell egyrészt a felől, amit már korábban is leszögeztünk, tehát hogy a közigazgatási bírászkodás rendjének megítélésére egyedül az azt végző szervezet jellemzése alapul nem szolgálhat. Mindig egybe kell vetnünk a hatáskörrel is, és árnyékot kell vetnünk megállapításunkra a magyar bírósági gyakorlat iránti tisztelet szempontjából is, melynek mind legfelsőbb fellebbviteli (ma már csak felülvizsgálati) szintjét képező, mind az elvi irányítás feladatát ellátó központi szerve (LB Közigazgatási Kollégiuma) - mint majd későbbiekben látni fogjuk - sok esetben előremutató gyakorlatot folytat.

Visszatérve tehát, közösséget mutat a bíróságok felülvizsgálati jogáról szóló angol alkotmányjogi alapelvekkel a magyar Alkotmánybíróság végül kialakult gyakorlata, mely a bírói úthoz, a bíróságok érdemi ügyekben való ítéléséhez fűződő jogához kapcsolta a bírósági felülvizsgálat létét.

II.

Századvégi tendenciák a Nyugat európai államok közigazgatási bírászkodási rendszereiben

1./ A huszadik század nyolcvanas-kilencvenes éveinek tendenciái e területen sem mutathatóak be könnyen részletes összehasonlító jogi elemzések nélkül. Ezekre az elemzésekre - e dolgozat keretei között – nem vállalkozunk, a magyar jogtudomány képviselői már megtették azt. Az alábbiakban összefoglalunk néhány tanulságot.

Az európai polgári közigazgatási rendszerekben érezhető egyfajta törekvés a francia típushoz való közeledésre, mely a francia közigazgatási bírászkodás anomáliái ellenére érezhető. (Ennek egyik ékes példája az, hogy a francia „eredetű” közigazgatási jognak és fórumrendszernek évtizedeken keresztül ellenálló Anglia a 2000. év végén a bírósági felülvizsgálatot végző központi bíróságát elnevezte Közigazgatási Bíróságnak. Minderről a korábbiakban, az angol közigazgatási bírászkodás modelljének elemzésekor részletesen beszámoltunk.)

A közigazgatásban érvényesülő bírói jogvédelemnek ennek következtében a nyolcvanas-kilencvenes évekre már nem az ügyfél, illetve az állampolgár védelme a közvetlen célja: a *szubjektív jogvédelem következményként* érvényesül. A közigazgatás működésének bírósági ellenőrzését az állampolgár-centrikus bírói jogvédelem a közigazgatási aktusokkal szemben nem biztosítja önmagában. Mindezt alátámasztják azok a tények, hogy miközben az egyre terebélyesedő hatáskörű közigazgatás (a „gondviselő állam”) „mindinkább behatol az állampolgárok életviszonyaiba, a szubjektív jogvédelem rendszere megoldhatatlan feladatok elé állítja a közigazgatási bíróságokat, ezért a felülvizsgálati rendszerek el kell, hogy

mozduljanak objektív irányban, mert az ennek kapcsán és ilyen alapon meghozott bírósági döntések – általános jellegüknél fogva – egyéni perek sokaságát iktathatják ki.”³⁷⁷

A közigazgatási állam kifejlődésével párhuzamosan a fejlett államokban fokozatosan csökkentették a bírói ellenőrzés alól kivett ügyek számát, illetve körét, így a közigazgatási bíróságok ma már sok olyan ügyben rendelkeznek hatáskörrel, melyek korábban ki voltak abból zárva. Ebbe a körbe vonhatók a szabályozó (normatív) aktusok, mely alól nem kivételek a belső aktusok sem (körlevelek, belső szabályzatok, felhívások), melyeket olykor olyannak tekintenek, mint amik ténylegesen jogokat és kötelezettségeket hoznak létre.³⁷⁸ A bírói ellenőrzés intenzívvé válását mutatja a diszkrecionális jogkörben meghozott döntések növekvő ellenőrzése, illetve a „jog általános elveinek” fokozott figyelembe vétele a bírósági jogalkalmazó tevékenység során. A közigazgatás összetetté válása hatással van a bíróságok hatáskörére is, mely egyre több esetben terjed ki az ellenőrzött aktus megsemmisítésén túl annak megváltoztatására, módosítására, melyhez hozzájárul még, hogy a bíróságok határozatainak végrehajtása nyomán nem tekintik lehetetlennek a közigazgatás kötelezését, bírságolását sem.³⁷⁹

2./ A bírói felülvizsgálat rendszere azonban bármely alaptípusát vagy azok módosulását figyeljük, nem választható el bizonyos, a bírói eljárást jellemző jegyeitől, az ezek által nyújtott garanciák feladása nélkül. Ezek a bírói jogvédelem szempontjából mellőzhetetlen garanciális jellemzők pedig lehetetlenné teszik azt, hogy az eljárás gyorsítása lépést tudjon tartani az ügyek számának növekedése által felfokozott követelményeknek.³⁸⁰ A közigazgatási aktusok egyre növekvő száma és köre, valamint a bírói felülvizsgálat növekvő értéke miatt egyre *többen veszik igénybe* ugyanis a közigazgatási peres utat, amely így magával hozza az ügyek *elhúzódását*. A lassúság pedig illuzórikussá teszi a bírói jogorvoslat lehetőségét olyan ügyekben, melyek jellegüknél fogva sürgős döntést igényelnek.³⁸¹ A jogállamiság megteremtésének évszázadában, a XIX. században kialakult bírói eljárási formák és szervezeti megoldások „előregedettek” mondhatók ma már. A közigazgatás új igazgatási és szervezeti eszközök, módszerek bevezetésével állandóan fejleszti szervezetét és

³⁷⁷ BALÁZS – BALOGH – MIHAJLOV 1988. 46. old.

³⁷⁸ TRÓCSÁNYI 1992. 18. old. Magyarországon a körlevelekkel, belső szabályozó aktusokkal kapcsolatban párhuzamos alkotmánybírói és közigazgatási bíráskodási gyakorlat alakult ki. A közigazgatási ügyekben ítélező bíróságok tartalmuk szerint ítélik meg ezen iratokat és, ha valóban kötelezettséget tartalmazó iratról van szó, még „átirat” elnevezés mellett is bírói felülvizsgálat alá engedik. Az Alkotmánybírói határozottan lépett fel az egyébként hatáskörébe nem tartozó belső iratok, körlevelek útján történő igazgatás gyakorlata ellen. [Vö. 60/1992. (XI. 17.) AB hat. ABH 1992, 275.]

³⁷⁹ TRÓCSÁNYI 1992: uo.

³⁸⁰ BALÁZS – BALOGH – MIHAJLOV 1988: Uo.

³⁸¹ TRÓCSÁNYI 1992: 19. old.

munkamódszereit, folyamatosan átalakul, a bírói felülvizsgálat eszközrendszere, munkamódszere és szemlélete gyakran változatlan marad. Kérdéses, hogy a hagyományos törvényességi ellenőrzési funkció mennyiben képes lépést tartani az új szemléletű, gyakran a polgári jog eszközeit is szívesen alkalmazó közigazgatással szemben.

E problémák nem oldhatók fel az ítélkezési tevékenységet végző bírák számának növelésével sem, az ugyanis csak egy bizonyos határig alkalmazható. A túlzott növekedés a bírói kar inflálódásával jár annak összes negatív követelményeivel együtt. „Nem véletlen az, hogy a legtöbb bírát alkalmazó NSZK rendszerét jogász közigazgatásnak ezen belül a bírák kormányzatának jellemzik. A legtöbb európai polgári rendszert jellemzi az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának a mechanizmusát javító, azt célzó reformok és törekvések.”³⁸²

3./ A fent leírt gyorsan változó közigazgatás ellenőrzése felveti annak kérdését, hogy a bírói függetlenség sérelme nélkül miképpen biztosítható a bírák közigazgatási szakértelme. Az ügyek elbírálásához ugyanis a jogszabályok ismeretén kívül a közigazgatás gyakorlatának ismerete is szükséges, mely azonban csak a közigazgatással meglévő közvetlen kapcsolatból szerezhető meg. Ugyanakkor ez a közvetlen kapcsolat mindig felveti azt a veszélyt, hogy a bírói függetlenség ezáltal megsérül. A francia típusú közigazgatási bírósági rendszerrel kapcsolatos fenntartásoknak ez az egyik központi eleme. A magyar történeti modellben, mint láttuk a társasbíráskodás következetes alkalmazása lehetővé tette, hogy valamennyi eljáró bírói tanácsban legyenek közigazgatási végzettségű és tapasztalattal rendelkező közigazgatási bírák. Igaz, történeti modellünkben csak egyetlen és a legmagasabb fokon szervezett Közigazgatási Bíróságunk volt, az évtizedeken át csak reformtervekben létező alsóbb fokú bíráskodás szintjén ugyanez a részvétel már nehezebben megoldhatónak tűnt.³⁸³ A század vége felé haladva szintén gondot jelentett az, hogy a közigazgatási perekben minél könnyebbé tegyék az állampolgárok részvételét. Tapasztalatok szerint a közigazgatási perekben azok bonyolultsága miatt egyre inkább szükséges jogi szakértő igénybevétele az ügyfél oldaláról, sőt néhány rendszerben ez kötelező is. Ez a tény azonban a társadalom egyébként leginkább rászoruló rétegeit anyagi helyzetüknél fogva a bírósági felülvizsgálat rendszeréből *de facto* kiszorítja. Szintén idetartozóak azok a törekvések is, amelyek arra irányulnak, hogy a magyar megoldáshoz hasonlóan felépített rendszerben (pl. Spanyolország, Hollandia, de ide vonható Britannia is) szüntessék meg annak a kötelezettségét, hogy a bírói út igénybevétele

³⁸² BALÁZS – BALOGH – MIHAJLOV 1988: 47. old.

³⁸³ Vö: a dolgozatnak a történeti modell reformjavaslataival foglalkozó részével, azon belül is az 1.6. ponttal.

feltétele a hierarchikus jogorvoslati eszközök kimerítése. Ez ugyanis terhet jelent az ügyfél számára. Általánosan tapasztalt gondot okoz a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatában a *specializáció* igénye. Ennek több formája lehet; így a szaktörvényszékek, vagy az egységes bírósági rendszeren belüli szaktanácsok kialakítása.

A bírósági felülvizsgálati rendszer önmagában nem oldja meg sem az objektív, sem a szubjektív jogvédelmet, ezért az a közigazgatás törvényes működése biztosításában nem abszolutizálható. A közigazgatási bírák által gyakorolt (minden körülmények mellett is jogi) ellenőrzés a politikai és technikai kontrollt nem váltja ki, nem teszi feleslegessé.³⁸⁴ Emellett fenntartani és tökéletesíteni szükséges azokat az eszközöket, melyek a jogvédelemnek nem bírósági eszközeiként a bírósági eszközöket kiegészítik. A bírósági felülvizsgálat akármilyen tökéletesített formájában sem tud a közigazgatási működésére jellemző dinamizmushoz teljes mértékben alkalmazkodni. E tendenciák fontos tanulságokkal szolgálhatnak a magyar közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztéséhez (kialakításához), a Kbt. preambulumban kifejezésre juttatott „teljes körű megteremtéséhez” is. Az „alapkérdés – azaz, hogy miért van szükség a közigazgatási aktusok felülvizsgálatára – megválaszolása nélkül rendszert kiépíteni nem lehet, másrészt pedig nem lehet a történelmi és társadalmi valóságtól elrugaszkodva tökéletes rendszert egy csapásra kiépíteni.”³⁸⁵

A folyamatos továbbfejlesztés a közigazgatási bíráskodás mindhárom fő alapmodelljét egyaránt jellemzi. Elég, ha az angol közigazgatási bíráskodás részletesen ismertetett folyamatos önmozgására utalunk, de szintén ide vehetjük azt a tényt, mely a „klasszikus” francia modell XX. századi átalakulását jellemzi. Az elsőfokú közigazgatási bíróságoknak 1953-ban történt létrehozását és az Államtanács és ezen első fokú szervek közé beillesztett közigazgatási felsőbíróságoknak az 1987. évi december 31-iki törvénnyel való intézményesítését is ide kell sorolnunk.³⁸⁶

III.

A közigazgatási bíráskodás helye az alkotmányjogi alapelvek és rendelkezések között

A közigazgatás bírói ellenőrzése mai alkotmányos rendszerünk alapelvei és az azokat megalapozó alkotmányos elméletek közül többel hozható és természete szerint hozandó is kapcsolatba. Ezek közül némelyik magyarázhatja ezt az intézményt, némelyik következetes

³⁸⁴ MARTONYI 1939. 113. old

³⁸⁵ BALÁZS – BALOGH – MIHAJLOV 1988: 49. old.

³⁸⁶ Jean-Marie AUBY – Jean-Bernard AUBY: *Közjog* (ford. Horváth Éva). Budapest, 1995.: 419.-422. old.

alkalmazása meg is követeli annak létét, bár a közigazgatás bírói ellenőrzésének megokolása vagy megteremtése nem jár annyi elméleti és gyakorlati nehézséggel, mint az alkotmánybíráskodás.³⁸⁷

Elsőként a *jogállamiság* követelménye, illetve az állam jogállam jellege mutatja magát, mint a bírói felülvizsgálat egyik alkotmányos elő-, illetve alapkérdése. Magától értetődőnek tűnik ez azóta, hogy a jogállam egyik nagy német teoretikusa kijelentette: „A jogállam maga a közigazgatási bíráskodás.”³⁸⁸ Azáltal, hogy a modern államok az *államhatalmak megosztásának* (alkotmányban nem mindig kifejezetten szabályozott) elvét érvényesítik alkotmányos rendszerükben, és ez a doktrína a hatalmak elválasztásából indul el, szükségképpen figyelembe kell venni, hiszen két külön hatalmi ág (a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom) kapcsolatáról van szó. A többi alkotmányelméleti probléma tulajdonképpen e két nagy elv valamilyen szintű kiágazásával, részterületével vagy szervezeti megjelenésével függ össze, mint például a közigazgatási funkciók önálló gyakorlásához fűződő érdek a végrehajtó hatalom önállóságából következhet, a közigazgatás és a bíróság, mint szervezet és mint tevékenység egymáshoz mért viszonya a hatalmak elválasztásával, illetve a közigazgatási bíráskodás által nyújtott jogvédelem jellege és mértéke a jogállamisággal kapcsolatos. Felvetődik ugyanakkor a kérdés, hogy amennyiben az Alkotmány kifejezetten is rendelkezik a közigazgatási bíráskodásról (illetve esetünkben: a közigazgatás bírói ellenőrzéséről), szükség van-e annak külön alkotmányelméleti indokolására. Nyilván a pozitív alkotmányi szabály mentesít a *normatív* indokolástól. A magyar Alkotmány szűkszavúsága és több értelmű szabályozása (melyet a következőkben részletesen bemutatunk) felvet ugyanakkor bizonyos mértékű fogalmi tisztázást. Arról sem szabad másrészt megfeledkeznünk, hogy ezen elvek tartalma és az alkotmányos rendszerben való érvényesülésük nem közömbös a közigazgatási bíráskodás szempontjából. A közigazgatási „határozatok bírói felülvizsgálatának mikénti megvalósulása és hatásosságának mértéke az állam jogrendszerében érvényre jutó általános elvek függvénye.”³⁸⁹

Természetes ma már az is, hogy Alkotmányunk általános elveit nem doktrinér szűrkeségükben vagy elvont elméleti tartalmakkal megtöltve szemléljük, hanem ezen alapelvek az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelennek, az élő, eleven, valóságban érvényesülő alkotmányjog testesül meg bennük.

³⁸⁷ TAKÁCS Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. Jogtudományi Közlöny 1989/9. 453. old.

³⁸⁸ „Der Rechtsstaat ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit, -Rudolf Gneist-

³⁸⁹ MARTONYI 1960. 7. old.

IV.

Az Alkotmány szabályai

1./ Annak bemutatását és elemzését, hogy az egyes mértékadó nyugat-európai demokratikus államok alkotmányos szabályozása miként kezeli a közigazgatási bíraskodást, a magyar összehasonlító alkotmányjog már elvégezte. A kontinentális jogrendszerhez tartozó nyugat-európai országok többsége alkotmányában említést tesz az intézményről, a szabályozás terjedelmében nagy eltérések mutatkoznak. Ugyanakkor a szabályozás mellőzése csak kivételként említhető.³⁹⁰ Ha saját alkotmányunkat vesszük e szempontból figyelembe, szembe tűnik a közigazgatási bíraskodásra vonatkozó szabályozás *szinte teljes hiánya*.³⁹¹ Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a bíróságokról szóló fejezetben, az elképzelhető nyelvi minimumra szorítkozva, lakonikusan közli: „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.” Sem azt, hogy milyen bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult (köteles) elvégezni, nem árulja el alaptörvényünk, sem azt, hogy ennek milyen hatása van a közigazgatási határozatra és a határozatban érintettek jogaira nézve. Ennek a lehetetlenül szűkszavú rendelkezésnek az alkotmányreform során megalkotói mégis komoly szerepet szántak. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény szintén igen szűkszavú indokolásának a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát általánossá tevő 30. §-hoz fűzött „részletes” magyarázata szerint: „Az új (2) bekezdés a közigazgatási bíraskodás alkotmányos alapjait teremti meg, a (3) bekezdés pedig az igazságszolgáltatás függetlenségének és pártatlanságának biztosítása érdekében kiegészül azzal a szabállyal, hogy a bírák - az alkotmánybírákhoz hasonlóan - nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

Ez a rendelkezés természetesen – az alkotmányozó mögöttes akaratától függetlenül – önmagában nem volt alkalmas a „közigazgatási bíraskodás alkotmányos alapjainak” megteremtésére. Nem is lett ilyen hatása, ilyen tartalommal nem érvényesült. Hazánkban jogdogmatikai, illetve szervezeti értelemben „közigazgatási bíraskodásról” nem feltétlenül beszélhetünk. A magyar Alkotmány a „közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát” alapozta meg, melyet végül is az Alkotmánybíróság ismert határozata folytán szabályozott – úgymond - átmeneti hatállyal az Országgyűlés. Lehet, hogy nem véletlen, hogy a tárgykörbe

³⁹⁰ Ifj. TRÓCSÁNYI 1992. 25-26. old. Az 1929-ből származó osztrák és az 1948-as olasz alkotmány mellett a XX. század második felének új alkotmányai viszonylagos részletességgel szabályozzák a közigazgatási bíraskodás intézményét, vagy kereteit. Így pl. a görög, a portugál, a spanyol alkotmányok, de említést érdemel az 1976-os svéd alkotmány is. Uo. 29-30. old.

³⁹¹ Uo.: 34. old.

vágó, a későbbiekben részletesen is bemutatott *alkotmánybíróági határozatok egyike sem* használja a közigazgatási *bírászkodás* kifejezést, mindegyik következetesen a bírói *felülvizsgálatról* szól. A szocialista jogból itt maradt sajátos reminiszenciáról van ez esetben szó. Az államhatalmak szétválasztásának elvi alapjára épülő, sajátos szervezetben, a rendes bíróságoktól elkülönítve, létrehozott közigazgatási bíróságokban megvalósuló tevékenységet, mint a szocialista állam lényegével (államhatalmak egysége) ellentétes (azaz a „tökés” államokban, a korábbi magyar modellben megvalósuló) rendszert tekintette a szocialista jogtudomány közigazgatási bírászkodásnak. Annak ellenére, hogy mind a szocialista jogrendszerben ismert „államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása vagy felülvizsgálata”, mind a közigazgatási bírászkodás államigazgatási (közigazgatási) tárgyú pert eredményezett, a sajátos szervezet létét döntőnek fogták fel.³⁹² A közigazgatási bírászkodás és a hibás államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata tehát *egymást kizáró* fogalomként jelentek meg a szocialista jogban, ugyanakkor a rendszerváltáskor sem minősült csereszabatosnak a közigazgatás bírói ellenőrzése és a közigazgatási bírászkodás.³⁹³ A megkülönböztetés alapja ekkor is az elkülönült szervezet által végzett bírászkodás, de a bírói felülvizsgálat nem ellentétes, hanem tágabb fogalomként szerepel.

2./ Az említett alkotmánybíróági határozatok alapján az Alkotmány *további három* rendelkezése jöhet még szóba a bírói felülvizsgálat kapcsán. A bíróságok közigazgatási határozatokat ellenőrző hatásköre (azáltal, hogy a közigazgatási döntések számos típusában, de leginkább a hatósági eljárás során hozottakban, jogalanyok érintettek) összefüggésbe hozható a *jogorvoslathoz* való joggal [Alkotmány 57. § (5) bekezdése], az önmagában több követelményt is meghatározó *bírói úthoz* való joggal [57. § (1) bekezdése], és az Alkotmány 70/K. §-ába foglalt azon alapvető joggal, mely az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni *kifogások bíróság előtti* érvényesíthetőségét jelenti. Alkotmányunk tehát egy államszervezeti rendelkezés formájában kifejezetten, másik három alapjogi szabály formájában pedig közvetve rendelkezik a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatáról. (A továbbiakban az egyszerűség kedvéért jobbra a bírói felülvizsgálat kifejezést használjuk.)

Ha megint csak az alkotmánymódosító törvény *indokolására* tekintünk, a következőt látjuk. Az alapvető jogok és köteleességek új szabályait megállapító 34. §-nak a *bírói úthoz* való jogra vonatkozó részeihez az alábbiakat fűzte az előterjesztő: „A társadalmi együttéléshez

³⁹² SZAMEL Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Budapest. 1957. 201. old.

³⁹³ KILÉNYI Géza: A közigazgatási bírászkodás néhány kérdése. Magyar Közigazgatás. 1991. április 296. old.

hozzátartozik, hogy az emberi érintkezések során jogviták keletkeznek, ezek megvalósulása többféle lehet, ezek szerint tagolódik maga a jogrendszer is. A vitás kérdések végső megoldásaként a jogalanyok a bírósághoz fordulhatnak, illetve a társadalomellenes cselekmények elkövetőinek ügyében a bíróság jogosult dönteni. A jogegyenlőség elvéből következik a bíróság előtti egyenlőség elve is.

Különös jelentőséggel bírnak azok a bírósági eljárások, amelyek valaki bűnösségéről vagy ártatlanságáról hivatottak dönteni. Ezért az Alkotmányban kell kimondani, hogy minden személy ügyében független és pártatlan bíróság dönt. Az Alkotmány megfogalmazza az igazságosság és nyilvánosság követelményeit is.³⁹⁴

Látható, hogy ez a rendelkezés az indokolás szerint nem hozható közvetlen összefüggésbe a bírói felülvizsgálattal, a valamennyi jogvita elbírálására érvényes és alapjogi szerkezetben megfogalmazható követelményeket rögzíti. A *jogorvoslathoz* való jog új szabályáról az indokolás az alábbiakat tartalmazta:

„Az állami szervek - bíróság, államigazgatási szervek, más hatóságok - jogalkalmazói tevékenységük során jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, határozataik az eljárás alá vontakra nézve kötelezőek. Nem zárható ki annak a lehetősége, hogy ennek során jogszerűtlen döntések is születhetnek. Ezért, akinek e szervek jogát vagy jogos érdekét megsértették, a határozat ellen különféle, a törvényekben meghatározott jogorvoslattal élhet.”³⁹⁵

V.

A „határozat”

Csakúgy mint más alkotmányos rendelkezések tartalmát és értelmét az Alkotmánybíróság esetről esetre bontotta ki, egyedi indítványok nyomán meghozott határozataiban. Előrevetítve áttekintésünk egyes eredményeit meg kell állapítanunk, hogy a bírói felülvizsgálat helyét az Alkotmánybíróság – nyilván az Alkotmány rendelkezéseinek szüksézszerűsége folytán – lassan találta meg. Rendeltetését és jogrendszerbeli helyzetét tekintve is ellentmondásokkal terhelt volt ez a gyakorlat.

1./ Természetesen elsőként arra az alkotmánybírósági határozatra kell tekintenünk, melynek nyomán a kényszerhelyzetbe jött törvényalkotó kénytelen volt az Alkotmányt e tekintetben végrehajtó szabályokat viszonylag gyorsan megalkotni. A 32/1990. (X. 22.) AB

³⁹⁴ Az Alkotmány új 57. § (1) bekezdéséhez tartozó indokolás

³⁹⁵ Az új 57. § (5) bekezdés szövegéhez tartozó magyarázat

határozatban³⁹⁶ az Alkotmánybíróság megállapította mind az 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről rendelkező 1981. évi I. törvény (Áe.) 72. §-ának (1) bekezdése, mind a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet módosításokkal együttes alkotmányellenességét, ezért azokat 1991. március 31-ei hatállyal megsemmisítette. Emellett *mulasztásban* megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása miatt. Mindezekre tekintettel felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az alkotmánynak megfelelően szabályozza.³⁹⁷

Az Alkotmánybíróság ebben a jól ismert ügyben egy meglehetősen *összetett eljárást* folytatott le, az 1989. évi XXXII. tv. 1. §-ának b), d) és e) pontja szerint is (absztrakt utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz elbírálására irányuló, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítására irányuló eljárásban), vizsgálta az indítványt melynek keretében az Igazságügyi Minisztérium államtitkárának észrevételeit is beszerezte. Eszerint az 1989. évi XXXI. tv. 30. §-a az Alkotmány 50. §-át újraszabályozta, és ennek (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Ezen alkotmányos rendelkezéssel valóban ellentétben áll a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet, de ezt az ellentétet a közigazgatási bíráskodásról szóló törvényjavaslat meg fogja szüntetni, és a jogszerű állapotot meg fogja teremteni.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról rendelkező 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet a *megalkotásakor* nem ütközött az akkor hatályos Alkotmány rendelkezéseibe, de *alkotmányellenessé vált* az 1989. évi XXXI. tv. 30. §-a folytán, amely az Alkotmány jelenlegi 50. §-ának szövegét meghatározta. Az Alkotmány 50. §-ának (2) bekezdése általánossá tette a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát. „A 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletnek egyes - a bírósági felülvizsgálatot lehetővé tevő - rendelkezései tartalmukban nem alkotmányellenesek ugyan, de alkotmányellenes az, hogy a felülvizsgálatot csak e jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok esetében teszi lehetővé. Ezt az alkotmányellenességet az 1987. évi XI. törvény 3. §-ának g) pontjára tekintettel csak olyan új törvény megalkotásával lehet megszüntetni, amely a bírósági felülvizsgálat lehetőségét alkotmányossá teszi.”

³⁹⁶ ABH 1990, 145-148.

³⁹⁷ Uo.: 145. old.

A kötelező törvényhozási tárgyakat meghatározó, előbb említett törvényi rendelkezésre tekintettel *alkotmányellenesnek találta* az Alkotmánybíróság az Áe. 72. §-ának (1) bekezdését is, amelyik a fent említett rendelet megalkotására a *felhatalmazást* adta. Az alkotmányellenesség indoka volt többek közt az is, hogy „a büntető, a polgári és az államigazgatási eljárást törvénynek kell szabályoznia, tehát kizárt annak a lehetősége, hogy törvényi felhatalmazás alapján e tárgykörben alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezzen.” Jól látható ebből a megfogalmazásból, hogy az Alkotmánybíróság akkor a bírói felülvizsgálatot az *államigazgatási eljárás részének* tekintette, hiszen ennek nem kellő jogforrási szinten való szabályozását minősítette alkotmányellenesnek.³⁹⁸ Az államigazgatási eljárásra koncentrálás melletti fontos jellegzetessége a döntésnek az, hogy az 50. § (2) bekezdésének *univerzalitására* is felhívta a figyelmet, ami tulajdonképpen az előbbi megállapítással ellentétes, vagy legalábbis nem összhangzó. Tehát, amíg a közigazgatási eljárások egyik fajtájának (államigazgatási hatósági ügyek) szemüvegén látja a kérdést, le is veszi azt és tudatosítja a bírói felülvizsgálat általános jellegét. Ezt meg is erősíti más határozatban is később.³⁹⁹

Az Alkotmány 1989. október 23. óta hatályos 50. §-ának az 1989. évi XXXI. tv. 30. §-ával megállapított szövege *ellentétbe* került a korábban hatályos korlátozó jellegű taxációs rendelettel és felhatalmazó rendelkezésével, de ezen túl a jogszabályalkotás a *mulasztás* állapotába is került. Ezt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Abtv. 1. §-ának e) pontja alapján meg kellett szüntetni. Az új törvényjavaslat előterjesztése és országgyűlési vitája azonban nyilvánvalóan időt igényel, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. §-a (4) bekezdésének alkalmazásával, a 40. § alapján megsemmisítette az alkotmányellenes jogszabályt, és 1991. január 31-én állapította meg azt a határidőt, amely elegendő a kialakult alkotmányellenes állapot megszüntetéséhez.

Az Alkotmánybíróság tudta, hogy a mulasztás megszüntetésére szabott határidő rendkívül rövid,⁴⁰⁰ ezért leszögezte: „Az új jogszabály esetleges késedelmes megalkotásáig az

³⁹⁸ „A Minisztertanács a 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletet az 1981. évi I. tv. 72. §-ának (1) bekezdésében kapott felhatalmazásra hivatkozással alkotta meg, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot e törvényi rendelkezésre is kiterjesztve az alkotmányellenességet e vonatkozásban is megállapította.”

³⁹⁹ Egyes kisajátítással kapcsolatos rendelkezések vizsgálata és megsemmisítése tárgyában hozott határozatában, 58/1991. (XI. 8.) AB határozat (ABH 1991, 290.) leszögezi: „Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. E rendelkezés, melynek tartalmát az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozatában értelmezte, és amelynek alapján a törvényhozó 1991. évi XXVI. törvény rendelkezéseit megalkotta, általában is lehetővé teszi a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát (tv. 2. §). Ezzel összhangban biztosítja a bírói út igénybevételét a tv. 19. §-a magával a kisajátítást elrendelő határozattal kapcsolatban is.”

⁴⁰⁰ Kilényi Géza szerint a mulasztás orvoslására adott 1991. január 31-i határidő mellett az, hogy az alkotmányellenes jogszabályokat „csak” 1991. március 31-ig semmisítette meg a Testület, voltaképpen „nemes gesztus” volt részükről. Ugyanis az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. tv. a Kormány

Alkotmány rendelkezései szerint kell az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében eljárni. Ez azt jelenti, hogy egyelőre nem lesz a bírói felülvizsgálatnak azon ügyekben sem törvényes korlátja, ahol a korlátozásnak az Alkotmány 70/K §-a szerint nincs akadálya.”⁴⁰¹ A jogalkotást lépéskényszerbe hozó döntését, tehát szinte kizárólag a bíróságoknak a bírói ellenőrzéshez való jogára alapozta történelmi jelentőségű határozatában az Alkotmánybíróság. Az indokolás utolsó részében – „üzeneti záradékában” – megemlítette az Alkotmány 70/K. §-át, mint amelyiknek köze van a témakörhöz, de ezúttal csak annyiban, hogy az annak alapján alkotmányosan elfogadható korlátozás híján a bírói felülvizsgálat teljes lesz.

2./ Az, hogy az Alkotmánybíróság ebben a kezdeti időben a bírói felülvizsgálatra elsősorban, mint *államigazgatási eljárásra* koncentrált, érzékelhető a Pp-nek a közigazgatási per másodfokú elbírálását tárgyaláson kívül is megengedő 340. §-a vizsgálata során kifejtett érveléséből:

„Ahogy erre az Alkotmánybíróság [...] korábbi határozatában rámutatott, a tárgyalási elv, a szóbeliség és a közvetlenség a polgári peres eljárás alapelvei közé tartozik. Nem jelenti azonban ennek az alkotmányos szabállyá emelt alapelvnek a sérelmét, ha egyes különleges eljárásokban - az eljárás különös természetét is figyelembe véve - a törvény a bíróság számára lehetővé teszi a fellebbezés tárgyaláson kívüli elbírálását is. Erre az Alkotmány 8. § (2) bekezdés alapján az 57. § (1) bekezdés által érintett jogok esetén, közérdek által indokolt esetben a törvényhozónak joga van. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint *különleges eljárás az államigazgatási határozatok bíróság előtti felülvizsgálata*, amelyet már egy másik - tipikusan kétfokú - hatósági eljárás előz meg. A polgári peres eljárásra tehát csak e megelőző eljárást követően kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság idézett határozata folytán az így eljáró *első fokú bíróság* - az ügyben eljáró és határozatot hozó szervek közül immáron *harmadfokon* - a pert csak tárgyaláson bírálhatja el, tehát a polgári eljárás alkotmányos értékű alapelve nem sérül. A *másodfokú bíróság* azonban az ügyben általában már *negyedfokú hatóság*, amelynél a tárgyalási elv feltétlen érvényesítése más eljárási alapelveknek (az eljárás egyszerűsítésének és időszerűségének) a csorbítását jelentené és ezzel a fél jogainak -az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében garantált - érvényesítését hátráltatná.”⁴⁰² (Utólagos kiemelések)

feladatául szabta a módosított alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatok benyújtását. Ez a határidő eredetileg 1990. április 30-ika, később 1990. szeptember 30-ika volt. Id. KILÉNYI 1991: 302-303. old.

⁴⁰¹ ABH 1990, 148.

⁴⁰² 38/1991. (VII. 3.) AB határozat, (ABH 1991, 184-185.)

Jól látszik tehát, hogy a Testület gondolkodásában meghatározó modell a „szabályos” kétfokú államigazgatási eljárás volt. Annak ellenére, hogy a bírói felülvizsgálat összetett jellegű volt, a közigazgatás önkormányzati ágára, és más területeire is kiterjedt és akkor sem volt ritka az egyfokú államigazgatási eljárás. Az eljárás lassúságát (illetve a másodfokú bíróság előtti tárgyalással történő megnyújtásának lehetőségét) különösen sérelmesnek tartotta az „ún. államigazgatási perek” körében az Alkotmánybíróság, mert az államigazgatási, közigazgatási eljárás -természeténél fogva - a legkevésbé tűri el az eljárás elhúzódását. „Márpedig a többfokú eljárásban minden jogorvoslati fórumon a kötelező tárgyalás tartása az eljárás ésszerű idő alatti befejezését és ezzel az ügy - időben való - végleges elbírálását veszélyeztetné amely az Alkotmány idézett 57. § (1) bekezdése szerint ugyancsak alkotmányos rendelkezés.”

Arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy ezekben a perekben⁴⁰³ a bíróság az Áe. 73. § (1) bekezdése alapján általában csak a *jogszabálysértés* fennállását vizsgálja, tehát csak jogkérdésben dönt, így a tárgyalási elv feltétlen érvényesítése formális volna. A tárgyalás tartásának minden fokon való megkövetelése formális jellegét erősítette az Alkotmánybíróság szerint az is, hogy a bíróság - a Pp. 339. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel - az eljáró államigazgatási szerv jogszabályt sértő határozatát általában csak hatályon kívül helyezheti és az eljáró államigazgatási szervet új eljárásra utasíthatja. Érdemi (a közigazgatási határozatot megváltoztató) döntést azonban csak kivételesen akkor hozhat, amikor a jogszabály külön így rendelkezik. Úgy tűnik, hogy bírói felülvizsgálat jellegének az eljárás milyenségére kiható egyik alapelvének vizsgálata során elfelejtette akkor leszögezni a Bíróság azt, hogy a felülvizsgálat jellegére utaló fenti megállapítások nem magából az Alkotmányból következnek, hanem az AB döntése nyomán meghozott, a bírói felülvizsgálatot kiterjesztő Kbtv.-ből.

VI.

A jogorvoslathoz való jog szerepe

Az egyházi ingatlanok visszaadását szabályozó törvény alkotmányossági vizsgálata során hozott, más szempontból is jelentős határozatban (önkormányzati alapjogok, lelkiismereti és vallásszabadság, kétharmadoság követelménye), tulajdonképpen a korábbi államigazgatási

⁴⁰³ Kissé zavaró, hogy a Bíróság egy mondaton belül említi az *államigazgatási* pereket és a *közigazgatási* eljárásokat, amely fogalmi ingadozás annak az időszaknak sajátja volt még.

eljárási szemlélet szükségszerű folytatásaként megjelenik a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellege, igen ellentmondásos formában.⁴⁰⁴

1./ A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény (Etv.) rendelkezései a művelődési és közoktatási miniszternek a törvény alapján hozott határozata bírósági felülvizsgálatáról rendelkeznek. A miniszter ilyen határozatban intézkedik az elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzéséről, illetve arról dönt, hogy az igényelt ingatlan nem esik az Etv. hatálya alá. Ennek alkotmányossági vizsgálata során a Bíróság megállapítja: „Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése kimondja, hogy jogorvoslattal mindenki a törvényekben meghatározottak szerint élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi.” Eszerint tehát a bírói felülvizsgálat a jogorvoslathoz való jog alapján érinti, illeti meg a jogalanyokat. Majd egy kevésbé releváns korábbi határozat pontatlan felidézésével leszögezi: „Az államigazgatási (hatósági) döntés ellen a bírósághoz való fordulás joga kielégíti az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből és 50. § (2) bekezdéséből eredő alkotmányossági követelményeket [66/1991. (XII. 21.) AB határozat].”⁴⁰⁵

Az indokolás további szövege nem hagy kétséget a felől, hogy az Alkotmánybíróság ezúttal jogorvoslatként tekintett a felülvizsgálatra, illetve annak a törvényekben szabályozott konkrét formájára: „Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 64. § értelmében nincs helye fellebbezésnek, ha első fokon a Kormány tagja járt el. Ha a fellebbezés kizárt, *jogorvoslatként bírósági felülvizsgálatra* kerülhet sor [Áe. 72. § (1) és (2) bekezdés]. Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata *mint jogorvoslat* azonban az Alkotmány 50. § (2) bekezdése értelmében a döntés törvényességének - és nem célszerűségének - vizsgálatára terjed ki. Ezért nem alkotmányellenes, hogy az Etv. 13. §-a - összhangban az Áe. 72. § (1) bekezdésével is - a miniszter határozatának bírósági felülvizsgálatát törvénysértésre hivatkozással teszi lehetővé. Ez egyben azt is jelenti, hogy ha az önkormányzat jogos érdekének sérelme törvénysértés következménye, az Etv. szabályozása az alkotmányossági követelményeket [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] kielégítő jogorvoslatot biztosít.” (Kiemelések tőlem.)

Mindezek alapján tehát a bírói felülvizsgálat olyan jogorvoslat, mely értelemszerűen összefüggésben van a jogorvoslathoz való joggal, de az Alkotmány más rendelkezései folytán

⁴⁰⁴ 4/1993. (II. 2.) AB határozat (ABH 1993, 74.)

⁴⁰⁵ Uo.

ez csak jogszerűségi (törvényességi) felülvizsgálat, melynek további részletei felől az Alkotmány hallgat. Az itt megfogalmazottakat sokkal inkább a fennálló törvényes rendszer ismertetésének („van”), mint alkotmányos jellegű követelmények és szabályok kifejtésének („legyen”) kell tekintenünk.

2./ Az alkotmányos követelmények (szabályok) hiányát feltételező fenti okfejtésünket támaszthatja alá, hogy az Alkotmánybíróság alig *egy hónap múlva* meghozott (a kárpótlással összefüggő) egyik határozatában⁴⁰⁶ elvi jelentőséggel szögezte le: „Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága *nem a jogorvoslathoz való jogból fakad*, hanem a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében, valamint a 70/K. §-ban megállapított hatásköréből. Egyik alkotmányi rendelkezésből sem folyik azonban az a követelmény, hogy az igazgatási határozatok felülvizsgálatát visszaható hatállyal kellene bevezetni, sőt ez kifejezetten veszélyeztetné a jogbiztonságot [vö. a 10/1992. (II. 25.) AB határozattal]. Az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozata alapján az 1991. évi XXVI. tv. 3. §-a alkotmányosan szabályozta az igazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát és az azzal kapcsolatos határidőket.” (Kiemelés tőlem) A későbbiekben ezt az álláspontot tekintette a Bíróság precedensnek és többször hivatkozott is rá. Így a Kárpótlási és Kárrendezési Hivatalok meghatározott határozatai elleni bírósági felülvizsgálat kapcsán megismételte: „Az az alkotmányos követelmény, hogy az államigazgatási hatósági határozatok bíróság előtt megtámadhatók legyenek, az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének valamint 70/K. §-ának a bíróságok hatáskörére vonatkozó rendelkezéseiből fakad [15/1993. (III. 12.) AB hat. ABH 1993, 112, 119.]. Az Ámt. 21. § (7) bekezdése a felülvizsgálható államigazgatási határozatok közül nem zárja ki a kárrendezési hivatal határozatát; a bíróság a Hivatalnak ezt a határozatát nemcsak hatályon kívül helyezheti, hanem meg is változtathatja. A támadott rendelkezés tehát nem áll ellentétben az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével és összhangban van az Áe. 73. § (1) bekezdésével.”⁴⁰⁷

3./ Egy évvel később azonban – a felsőoktatási intézményekbe történő felvétel ügyében hozott döntés elleni jogorvoslat vizsgálata során - az addig *kialakult gyakorlattal ellentétesen* már azt szögezte le a Testület: „Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a jogorvoslathoz való jog nem minden esetben jelenti a bírósághoz fordulás jogát, csak a

⁴⁰⁶ 15/1993. (III. 12.) AB határozat, (ABH 1993, 119.)

⁴⁰⁷ 689/B/1993. AB határozat (ABH 1994, 612, 613.)

közigazgatási határozatok tekintetében.”⁴⁰⁸ Ez a határozat nem árulja el, hogy melyek azok a „több” határozatok, ahol az említettek kifejtette már a Bíróság. Egyébként a közigazgatási határozatok felülvizsgálata kapcsán meglehetősen nagy fogalmi zűrzavart árul el. Először – helyesen - megállapítja, hogy az Alkotmány 70/K. §-a az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtti érvényesíthetőségét írja elő és az előírt képességekkel rendelkező személyek felsőfokú intézményekbe való felvételéről szóló döntés alapvető jogot érint. „Aki mérhető képességei alapján az előzetesen, a fent megjelölt alkotmányos szempontok szerint kialakított felvételi feltételeknek megfelelően bekerülhetne a felsőoktatási intézménybe, jogosult a jogorvoslatra. A jogszabálysértés esetén biztosított jogorvoslati jog kiterjed minden, az alapjogot érintő kérdésre.” E megállapítások önmagukban megalapozzák a bíróság felülvizsgálati jogkörét, pontosabban az alapjogot érintő igény bíróság előtti érvényesíthetőségét. A Testület azonban egy váratlan fordulattal teljesen ellenkező irányt vesz: „Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen biztosít jogorvoslati jogot, az Alkotmány 50. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi. Ha a felvételi bizottságnak a felsőoktatási intézmény nevében hozott határozata nem közigazgatási határozat, akkor nem alkotmányellenes, hogy kibocsátójával szemben közigazgatási per nem indítható. A felsőoktatási intézmény önállóságának elvéből adódóan a felsőoktatási intézménybe való felvételtől szóló határozat elleni fellebbezés során a döntés joga nem kerülhet ki a felsőoktatási intézmény jogköréből, így a felsőoktatási intézménynek egy másik szerve, annak vezetője jogosult a fellebbezés kérdésében dönteni.”⁴⁰⁹

Azon kívül, hogy ez az indokolás egy *feltételezésre* alapítja érvelését (ha nem közigazgatási határozat a felvételi bizottság döntése), ami önmagában is érdekes egy alkotmánybírói döntés esetén, a feltételezés maga *nem is igaz*: a felvételi bizottság döntése közigazgatási döntés, méghozzá olyan, amely (tíz sorral feljebb írtak szerint) alapjogot érint, tehát önmagában ezen az alapon bíróság előtt megtámadható kell, hogy legyen.⁴¹⁰ A Testületnek

⁴⁰⁸ 1310/D/1990. AB hat. (ABH 1995, 558.)

⁴⁰⁹ Uo.

⁴¹⁰ A felvételi döntés közigazgatási határozat-jellegére alapozta álláspontját maga az indítványozó is, így azt mint az indítvány tárgyát képező kérdést, az Alkotmánybírósnak meg kellett volna vizsgálni. Ehelyett egyszerűen az ellenkezőjét állította. Nem tekintette a hatályos jog alapján teljesen egyértelműnek a felvételi ügyében hozott döntést a határozathoz Dr. Schmidt Péter által fűzött párhuzamos indokolás (tartalmára tekintve: valódi különvélemény) sem. Mint írja „Az indítványozó azt a jogi álláspontot képviseli, mely szerint a felsőoktatási intézménynek a felvétel tárgyában hozott döntése közigazgatási határozat és a felsőoktatási törvény - mivel nem biztosítja a bíróság előtti megtámadás lehetőségét - Alkotmány 57. § (5) bekezdését, illetőleg 50. §

azt kellett volna itt tisztázni, hogy – ha már a bírói felülvizsgálatot jogorvoslati jellegűnek tekinti – akkor annak a felsőoktatási felvételi döntés esetén való kizártsága érinti-e a jogorvoslathoz való alapjogot, ha igen korlátozza-e azt, és ha igen, akkor a korlátozás szükséges és arányos-e. Magyarul: el kellett volna végezni a normál alapjog-korlátozási tesztet. Ehelyett a Bíróság egy újabb irreleváns körülményt vont be az alkotmányossági vizsgálatba: a miniszter törvényességi felügyeleti jogkörében hozott döntésének bírói felülvizsgálatát: „A művelődési és közoktatási miniszter törvényességi felügyeleti jogkörében az állami felsőoktatási intézmények jogszabályba ütköző intézményi szabályzatát, egyedi döntését megsemmisítheti [Ftv. 74. § (1) bekezdés c) pont], az erre vonatkozó határozata pedig vita esetén bíróság előtt megtámadható.” Azért irreleváns, mert ez az állam részéről alkalmazott törvényességi felügyeleti eszköznek az autonóm (tehát önkormányzattal rendelkező) közintézet általi bíróság előtti megtámadása.⁴¹¹ Ennek a fajta bírósági felülvizsgálatnak semmi köze a jogorvoslathoz való joghoz, ezt a pert nem a felsőoktatási intézmény döntése által a jogaiban sérelmet szenvedett fél indíthatja meg, hanem a miniszter törvényességi felügyeleti jogkörében hozott döntésével szemben az intézmény. Az érintett személy még beavatkozóként sem vehet részt benne, hiszen sem alanyi joga, sem perbeli legitimációja nincsen. Ha a miniszter döntése kihatással is lenne az ő jogaira vagy azok védelmére, akkor az csak az objektív jogvédelem melletti egyszerű *reflexhatás* lenne.

4./ A fentiek alapján meglehetősen *ingadozás* tapasztalható az alkotmánybírói határozatok között a bírói felülvizsgálat alkotmányos megalapozása körül. Egy évvel később a Bíróság eljutott oda, hogy most már *egy határozatba* foglalta a két *eltérő* nézetet:

„A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az Alkotmány 50. § (2) bekezdésén alapul, amely szerint: "A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét". Az Alkotmány e rendelkezése értelmében tehát a közigazgatási határozatok feletti bírói kontroll kizárólag csak azok törvényességi vizsgálatára terjedhet ki. Ezzel az alkotmányi rendelkezéssel összhangban a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (Bsz.) 4. §-a

(2) bekezdését sérti. Bár ez is a felsőoktatási törvény rendelkezéseinek egyik lehetséges értelmezése, de abban egyet értek a határozattal, hogy ez nem vezethető le egyértelműen a hatályos jogi szabályozásból.” (ABH 1995, 592.)

⁴¹¹ Erre a körülményre szintén utal a Schmidt-féle párhuzamos vélemény: „A miniszternek a felsőoktatási törvényben biztosított törvényességi felügyeleti jogköre elsősorban nem a jogalanyok jogainak védelmét szolgálja, hanem az objektív jogvédelem eszköze. A miniszter a törvényességi felügyeleti jogkörét hivatalból gyakorolja, a felvételizőnek nincs alanyi joga arra, hogy ha az intézmény jogsértő döntésével szemben a miniszterhez fordul, panaszát érdemben elbírálják. Így a törvényességi felügyelet eszközei nem tekinthetők a felvételiző jogainak érvényesítésére biztosított jogi eszközöknek.” (ABH 1995, 591.)

megállapítja: "A bíróság - ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik - felülvizsgálja a közigazgatási határozat [Pp. 324. § (2) bekezdése] törvényességét".

Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára és a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat az Áe. és a Pp. tartalmazza.

Az Áe. 72. §-a előírja: "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 73. § (1) bekezdése alapján: "A bíróság az államigazgatási határozatot jogszabálysértés megállapítása esetén hatályon kívül helyezi és - szükség esetén - az államigazgatási szervet új eljárásra kötelezi. Törvény úgy rendelkezhet, hogy a bíróság az államigazgatási határozatot megváltoztathatja."

A Pp. 339. § (1) bekezdése szerint: "Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és - szükség esetén - a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi".

Az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálata az államigazgatási eljárásban olyan jogorvoslat, amelyet a jogerős határozat ellen akkor lehet igényelni, ha azt az Áe. vagy külön törvény nem zárja ki.

Az Áe. és a Pp. fentiekben idézett rendelkezései szerint a határozat megtámadásának jogalapja a jogszabálysértés, amely anyagi jogi vagy eljárásjogi szabály megsértését egyaránt jelentheti. E törvényi rendelkezések alapján a bíróság a közigazgatási határozatok vizsgálata során csak jogszabálysértés megállapítása esetén hozhat - hatályon kívül helyező, új eljárást elrendelő vagy megváltoztató - döntést.⁴¹² Természetesen a fenti megállapítások plauzibilisek, hiszen *pontosan ismertetik* a fennálló törvényi rendelkezéseket. Azt nem értjük, hogy a Bíróság miért *nem akarta* a bírói felülvizsgálatot – ha a törvények azt az államigazgatási eljárásban a jogorvoslati formák között intézményesítették – a jogorvoslathoz való joghoz kapcsolni és annak következményeit (alapjog-korlátozási ellenőrzését) elvégezni. Ez a tartózkodás más határozatokban is megnyilvánult, a Bíróság a jogorvoslathoz való jogot olyan ismérvekkel határolta be (hatósági határozat megkövetelésével, érdemi döntés kritériumával és az egyfokúsággal), hogy ezáltal a szokásos alapjog- korlátozási teszt érvényesítésére sem került sor.⁴¹³

⁴¹² 930/B/1994. AB határozat (ABH 1996, 505)

⁴¹³ SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 598. old. A Bíróság egykori elnöke is elmereng azon, hogy vajon miért nem tartotta az Alkotmánybíróság követelménynek a bírói út biztosítását az egyetemi felvételiknél, holott az „klasszikus téma” Uo. 423. lábjegyzet. Kissé odébb azzal indokolja ezt, hogy az egyetemi autonómia bizonyult erősebbnek a bírói jogorvoslathoz képest. 601. old. 433. lj.

VII.

„Zűrzavar” a 70/K. § körül

1./ Ugyanebben az évben (1996) hozott több határozatában a Bíróság *expressis verbis* kizárta a bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban az alapjog-korlátozási teszt (vizsgálat) elvégzésének lehetőségét.⁴¹⁴ Ebben segítségül hívta az 50. § (2) bekezdésének alkotmányon belüli (rendszerint) elhelyezkedését és ezáltal az alkotmányos államberendezkedés, a *hatalmi ágak* közötti viszony kérdésévé kívánta tenni. E megoldásban kivetni valót nem találunk, volt azonban egy kis *bökkenő*. Ez pedig az Alkotmány 70/A.§-ának a kérdése. Hogyan lehet ezt a valódi alapjogot kivonni az alapjog korlátozási ellenőrzés hatálya alól? A választ, mely igen egyszerű, mondhatni szimpla, az Alkotmánybíróság az adóhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi rendelkezések vizsgálata során⁴¹⁵ adta meg. Íme:

„Az Alkotmány 70/K. §-a szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. E rendelkezés - az Alkotmánybíróság egyik korábbi határozatában kifejtett értelmezés szerint - "nem jelenti azt, hogy minden, állampolgári köteleesség teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntés elleni kifogás közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt érvényesíthető, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárási rendelkezések, és annak melyek az alkotmányos korlátai. Az Alkotmánybíróság abban a határozatában sem tekintette a bírói felülvizsgálat lehetőségét korlátlannak, amelyben kötelezte a törvényhozót az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének végrehajtására, azaz az államigazgatási határozatok törvényessége bírói felülvizsgálatának szabályozására" [46/1994. (X. 21.) AB hat., ABH 1994. 260, 267-268].

Az Alkotmány 70/K. §-ában összefoglaltan említett, "a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések" közül maga az Alkotmány a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára külön szabályt tartalmaz [50. § (2) bek.].

⁴¹⁴ A jogorvoslathoz való jog mellőzésében valamilyen támpontot jelenthetett a következő érvelés: „Az Áe. értelmében az első fokú határozatok ellen - szűk kivételtől eltekintve - fellebbezésnek van helye. Bírói felülvizsgálatra pedig jogerős közigazgatási határozat esetében kerülhet sor. A vizsgált jogszabály eleve az adóhatóság másodfokú határozatának felülvizsgálatáról szól: ez a körülmény önmagában is az Alkotmányból következően kötelező jogorvoslati jognak [Alkotmány 57. § (5) bek.] az eljárás rendjén teljesült voltára utal.” Azaz megint csak a fennálló törvényi szabályokból, melyek egy másik jogorvoslati forma (fellebbezés) kimerítését követelik meg a bírói felülvizsgálat kezdeményezése előtt, jutott a jogorvoslathoz való jog mellőzésére az Alkotmánybíróság. Meglepőnek tartjuk azt, hogy ez a megokolás visszafelé egyáltalán nem működött. Értjük ez alatt azt, hogy a tételes jog nemcsak a jogorvoslathoz való jognak a már biztosított közigazgatási jogorvoslat miatti „teljesíttségére”, hanem a bírói felülvizsgálat jogorvoslati jogintézmény voltára is kellő alapot ad.

⁴¹⁵ 953/B/1993. AB határozat (ABH 1996, 433, 434.)

2. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmánybíróság már több határozatban foglalkozott a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata egyes kérdéseivel. Egyebek között megállapította, hogy az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának alkotmányos szükségessége a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében írt feladatköréből, valamint a 70/K. §-ban gyökerező hatásköréből [15/1993. (III. 12.) AB hat., ABH 1993. 112, 119.] fakad. Rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből következően a bírói felülvizsgálat a döntés törvényességének - és nem célszerűségének - felülvizsgálatára terjed ki [4/1993. (II. 12.) AB hat., ABH 1993. 48, 74.].

Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának *korlátozott volta*, amely szerint csak az érdemi határozat, és az is csak jogszabálysértésre hivatkozva vizsgálható felül, *nem hozható kapcsolatba* az Alkotmánynak az indítványokban hivatkozott 8. § (2) bekezdésében foglaltakkal, hanem az 50. § (2) bekezdéséből következnek. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés *a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza* a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának az a törvényi megszorítása, hogy az érdemi határozat, és az is csak jogszabálysértésre hivatkozva vizsgálható felül, az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével nincs ellentétben.” (Nem eredeti kiemelések)

Vagyis annak ismételt leszögezése után, hogy a bírói felülvizsgálat igenis a 70/K. §-ba foglalt alapjogból következik, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez alól maga az alkotmány tesz kivételt – külön szabályt tartalmaz - és emiatt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata és annak korlátozása nem hozható összefüggésbe az alapjogok korlátozásával. Tehát *úgy van összefüggésben az alapjoggal, hogy nincsen vele összefüggésben*. Nem „vette észre” az Alkotmánybíróság, hogy a bírósági felülvizsgálat egy komplex (összetett) alkotmányos intézmény, mely a hatalmi ágak egymás általi ellenőrzése (korlátozása) mellett a törvényesség biztosítására és a jogalanyok közigazgatási alanyi jogainak megvédésére egyaránt irányul, azaz az e kérdésköröket érintő alkotmányos szabályok mind vonatkoznak rá. Ha válogatni kezdünk közöttük, akkor annak ez az összevisszaság lesz a vége. Az érvelés véleményünk szerint azért is vitatható, mert egy *további logikai ellentmondás* fedezhető fel benne: Az, hogy az Alkotmány a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzését mint bírói funkciót az államhatalmi ágak egymáshoz való viszonyában szabályozza, semmilyen közelebbi alapot nem ad arra, hogy az ellenőrizendő közigazgatási határozatok körét a törvény

korlátozhatta, az Alkotmány külön felhatalmazása nélkül. Egy, az államhatalmak egymáshoz való viszonyát és az állampolgári jogvédelmet szabályozó alkotmányos norma törvénnyel való korlátozhatóságának nem lehet pusztá magyarázata annak szabályozási célja.

2./ A bírói felülvizsgálattal kapcsolatos kérdés „élesben” ott jelentkezett igazán, ahol a *felülvizsgálatot kizáró* törvényi rendelkezések alkotmányosságát kellett megvizsgálni. Mivel a Bíróság az intézményt egyelőre „kivette” az alapjog-korlátozási tesz hatálya alól, álláspontunk szerint nehezebb helyzetbe hozta magát. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése megengedi ugyanis az alapjog nem lényeges tartalmának törvénnyel történő korlátozását. 1990 októbere óta az Alkotmánybíróság állandó kritériuma valamely alapjog alkotmányosan megengedett (tehát a lényeges tartalmat nem érintő) korlátozásához, hogy annak kényszerítő okból és azzal arányosan kell megtörténnie. Az arányosság követelménye magában foglalja a legkevésbé korlátozó és az alkalmas eszköz használatát.⁴¹⁶ Az 50. § (2) bekezdése viszont nem alapjog és így a korlátozására nem alkalmazható a fenti teszt, azaz bármely megszorítása, különösen meghatározott közigazgatási határozatoknak a bírósági ellenőrzés alól történő kivonása ezt a rendelkezést megsérti.⁴¹⁷ A Bíróság ezen alkotmányos érvelést figyelmen kívül hagyva voltaképpen minden érdemi megokolás nélkül jelentette ki, hogy a bírósági felülvizsgálat joga nem korlátlan. Ehhez mégis elő kellett venni a 70/K. §-t is. Az Áe. 72. § (4) bekezdés f) pontjának vizsgálata során, mely „a hadkötelesnek a sorozáson, orvosi vizsgálaton, valamint fegyver nélküli katonai és polgári szolgálat teljesítése iránti kérelem elbírálása céljából vagy más okból való megjelenését elrendelő” határozat bíróság előtti megtámadását kizárja, megállapította az Alkotmánybíróság: „A kifogásolt törvényi szabállyal kapcsolatban az indítványozó által hivatkozott másik alkotmányi rendelkezés, az Alkotmány 70/K. §-a, alapjogsérelmek esetére bírósági hatáskört megállapító szabály. Ez nem jelenti azt, hogy minden, állampolgári kötelesség teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntés elleni kifogás közvetlenül a 70/K. § alapján bíróság előtt érvényesíthető, függetlenül attól, hogy az adott esetre vannak-e külön eljárési rendelkezések, és annak melyek az alkotmányos korlátai. Az Alkotmánybíróság abban a határozatában sem tekintette a bírói felülvizsgálat lehetőségét korlátlanak, amelyben kötelezte a törvényhozót az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének

⁴¹⁶ SÓLYOM 2001. 399. old.. Vö. az alábbi határozatokkal még: „Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tekinti az Alkotmányban biztosított alapvető jogok olyan korlátozását, mely kényszerítő ok nélkül történik, illetőleg a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” [8/1991. (III. 5.) AB határozat, ABH 1991, 32.], „A szabályozás során az alapvető jogoknak csak az elkerülhetetlenül szükséges, arányos és lényeges tartalmat nem érintő korlátozása felel meg az alkotmány követelményeinek.” [25/1991. (V. 18.) AB hat. ABH 1991, 418.], A szükséges és arányos korlátozásról még ld.: 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 25. és 26.

⁴¹⁷ TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bírászkodás felé? Társadalmi Szemle 1991/7. sz. 63. old.

végrehajtására, azaz az államigazgatási határozatok törvényessége bírói felülvizsgálatának szabályozására. (ABH 1990, 145, 147) [...] A megjelenésre való felhívás a hadkötelezettség teljesítésének része, amelynek eseteit a Hvt. 80-86. §-ai szabályozzák. Ezek olyan esetek (sorozás, orvosi vizsgálat, adategyeztetés, kérelem elbírálása és hasonló) amelyek tekintetében az esetleg jogilag kifogásolható felhívás nem okoz olyan sérelmet, amely a honvédelmi érdekekkel szemben előnyben részesülne; ellenkezőleg, a helyzet tisztázása a kötelezett érdekében is áll. Ezért nem alkotmányellenes a felhívás törvényessége bírói felülvizsgálatának kizárása. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.”⁴¹⁸

3./ Ugyanezt a szemléletet tükrözi a 1254/B/1993. AB határozat⁴¹⁹ is, melyben az Alkotmánybíróság az Áe. 72. § (4) bekezdés d) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. E rendelkezés értelmében nincs helye az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának az áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok külkereskedelmi forgalma engedélyezésének körében hozott államigazgatási határozat esetében. A Alkotmánybíróság már „jól kitaposott ösvényen jár” az indokolás megszerkesztésekor. Könnyen leszögezheti, hogy: 1. Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága *nem a jogorvoslathoz* való jogból fakad, hanem a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében, valamint a 70/K. §-ban megállapított hatásköréből.” (Már megint az a 70/K. §, hogy nem akar innen eltűnni!). 2. Az alkotmány 50. § (2) bekezdése *általánossá* teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát. Ennek az felel meg, ha a törvény a közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróságok hatáskörét elvi alapon (generális klauzulával) állapítja meg. 3. Nem alkotmányellenes, ha a szabályozás bizonyos kivételeket határoz meg. 4. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének végrehajtásával kapcsolatban nem tekinti korlátlannak a bírói felülvizsgálat lehetőségét.

Majd a 70/K. §-ban foglalt *alapjog ismételt* és kifejezett megemlítése után a Bíróság tételesen megindokolja azt, hogy a bírósági felülvizsgálat *miért nem alapjogi* jellegű:

„A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyával kapcsolatos feladatmeghatározás a bíróságok számára. Nem alapvető jogot tartalmaz: erre sem az 50. § (2) bekezdése szerkezeti elhelyezéséből (nem az alapvető jogok között helyezkedik el), sem szóhasználatából („a

⁴¹⁸ 46/1994. (X. 21.) AB határozat (ABH 1994, 268.)

⁴¹⁹ (ABH 1996, 471.)

bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”) következtetni nem lehet. Nem lehet ilyen következtetést levonni Magyarország vállalt nemzetközi kötelezettségeiből sem. Sem „Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről” szóló 1993. évi XXXI. törvény, sem „Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről” szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet értelmében a személyeknek nem kötelező általánosságban jogot adni a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatához.”

A „logikus” érvelés után – mely tehát az alapjogoktól eltávolította és az Alkotmány államszervezeti alapelvéhez, a hatalommegosztáshoz kapcsolta az intézményt – némi tépelődés érezhető és a Bíróság egy újabb alkotmányos alapjogot említ:

„Más kérdés, hogy a bírói úthoz való jogból (Alkotmány 57. § (1) bek.) fakadhat ilyen alkotmányos kényszer, ha a közigazgatás döntése tartalmilag polgári jogokat érint vagy büntető vád elbírálását valósítja meg.”⁴²⁰ Illetve: „Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése általánossá teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát, az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a megtámadott jogszabály mennyiben zárja ki a bírói utat. A panaszosnak a jogszabály fellebbezési jogot biztosított, ezzel a panaszos élt is. Alkotmányossági követelményként a jogorvoslatnak elég egyfokúnak lennie (1437/B/1990. AB hat., ABH 1992. 453, 454.). Erre tekintettel nem állapítható meg az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében írt jogorvoslati alapvető jog sérelme sem.”

Itt már aztán végképp nem tudni, hogy „ki kivel van”. Az Alkotmánybíróság vizsgálja a bírói utat, mert esetleg valamely polgári jogot érintő közigazgatási döntés mégis bíróság elé tartozna, de nem vizsgálja, hogy az indítvánnyal érintett, felülvizsgálat alól kizárt ügyben van-e ilyen jellegű jog. Majd a *bírói utat* (annak kizártságát) megvizsgálva kijelenti, hogy a *jogorvoslathoz* való jog nem sérül, mert biztosított a *közigazgatási* fellebbezés, mint jogorvoslat. Nagyjából ide jutott el öt év folyamatos alkotmányossági gyakorlata a közigazgatási határozatok alkotmányban szabályozott alapjogokkal való kapcsolatának megítélésében. Illetve arra, hogy a bírói úthoz való összetett alkotmányos jognak még a pontos szövege sem voltak tekintettel. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése ugyanis nem szűkíti le a bírósághoz való jogot polgári és büntető ügyekre, hanem „az ellene emelt bármely

⁴²⁰ Uo.: 472.

vád” mellett általában, a „polgári” jelző nélkül használja a „valamely perben jogait és kötelességeit” kifejezést, mely alá – ha peres úton történik – a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata is belevonható.

A 70/K. §-ba foglalt alapjog így végül is teljes mellőzést kapott osztályrészül, önálló szerephez egyetlen határozatban sem jutott. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban való említése inkább a törvényhozónak szóló figyelmeztetés volt („üzeneti záradéknak” neveztük korábban), mely a bírósági felülvizsgálatot szabályozó intézmények megszüntetése esetén fennálló joghelyzetet írta le. A bíróság későbbi gyakorlata tehát azt mutatta, hogy a bírósághoz fordulásnak itt tételezett alkotmányos alapjoga csak addig közvetlen jogalap, míg végrehajtására meg nem hozzák a megfelelő törvényeket.⁴²¹ Az Alkotmánybíróság visszafogottságát indokolta az is, hogy az ún. alapjogi bíraskodást a rendes bírói szervezet részére tartotta fenn.

VIII.

A hatalmi ágak rendszerében

Az államhatalmak megosztásának figyelembe vétele már korábban megtörtént. Ennek eredményeképp szögezhetette le a Bíróság: „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében.”⁴²²

1./ A közigazgatási határozatoknak a bírósági általi felülvizsgálatát megteremtő alkotmányos rendelkezést (mint hatásköri szabályt) több más alkotmányos rendelkezés mellett az AB a bíróságok (bírói hatalmat gyakorló szervek) függetlenségének és politikai semlegességének követelményét erősítő szabályt értelmezte az alábbiak szerint:

„Mivel a bírónak mindenkitől - más bíróktól is - függetlennek kell lennie, függetlenségét hasonló garanciákkal kell biztosítani az elvileg hasonló igazgatási befolyás ellen, származzék az akár a bírósági szervezeten belülről, akár azon kívülről. A bírói függetlenség garantálása tehát nem azonosítható a bírói hatalom elválasztásával a másik két hatalmi ágtól, hanem általánosabb, s a bírósági szervezeten belül is megoldandó probléma. A hatalmi ágak elválasztásának kérdése ebben az összefüggésben úgy merül fel, hogy fokozott veszélyt

⁴²¹ SÓLYOM 2001. 601. és 602. old. Azt a magunk részéről hiányoljuk, hogy e törvények „megfelelőségét” az AB nem volt hajlandó a 70/K. §-hoz mérni.

⁴²² 953/B/1993. AB határozat (ABH 1996, 433, 434.)”

hordoz-e a bírói szervezeten kívüli igazgatási hatáskör, és ha igen, milyen további szervezeti biztosítékokkal kell kivédeni ezt a veszélyt. Az indítványok a Bsz.-t csakis ebben az összefüggésben támadják; a megyei bíróság elnökének igazgatási jogosítványait is azért tartják alkotmányellenesnek, mert a megyei bírósági elnököt az igazságügyminiszter nevezi ki. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság ebben az ügyben annak vizsgálatára szorítkozik, hogy a Bsz. a bírósági szervezeten kívülről származó igazgatási befolyás ellen megfelelő garanciákkal védi-e a bírói függetlenséget. [...] A törvényhozó és a végrehajtó hatalom "elválasztása" ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak Kormányt, a Parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A "jog", amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja.

Ilyen körülmények között a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, "politikai" jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges [akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket (is) alkalmazza]. [...] A bíróság függetlensége az ítékezés függetlenségét tekintve abban rejlik, hogy a bíróságok a "politikai" törvényeket és az igazgatási normákat is önállóan értelmezik. A bírósági gyakorlat független a politikai változásoktól, koherenciáját folyamatossága, hagyományai és az elmélettel való kölcsönhatás segíti elő. A "jogot" végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. [Erősíti ezt az Alkotmány 50. § (2) bekezdése is, amely szerint a közigazgatási határozatok törvényességét bíróság ellenőrzi.] A csak a törvényeknek való alávetettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki tehát az ítékezésre, hanem - az Alkotmány határai és követelményei között maradó - *független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás* révén is biztosítja a bírói függetlenséget. Az ítékezés ilyen értelemben vett függetlensége is megköveteli, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a kormány között. (Az utóbbi viszonyban viszont az egyoldalú - a kormányzó pártok politikája által meghatározott - politikai függés nem mond ellen a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos elvének.) A bírói hatalom tehát független a másik két hatalmi ág politikai meghatározottságától és annak változásaitól, s ilyen értelemben állandó, folyamatos."⁴²³ (Kiemelés tőlem)

2./ Az Alkotmánybíróság két évvel később került szembe azzal a kérdéssel, amely tulajdonképpen már a Közigazgatási Bíróság 1945. utáni helyzetével kapcsolatban felmerült.

⁴²³ 38/1993. (VI. 11.) AB határozat (ABH 1993, 262.)

A Közigazgatási Bíróságot, melynek a közigazgatás ellenőrzésében rejlő és egyes hatáskörökben azon túl is mutató korlátozott alkotmányvédő funkciója is volt, többek között azzal is alkotmányos feladatának gyakorlására képtelenné akarta tenni a diktatúrára törő politikai hatalom, hogy a működőképességéhez szükséges költségvetési forrásokat rendre nem biztosította.⁴²⁴ Hogy ennek emléke vagy ismerete jelen volt az alkotmánybírák gondolkodásában, nem tudjuk, minden esetre határozott álláspontjuk alkotmányosan megengedhetlenné tett minden hasonló próbálkozást. Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanis, hogy „alkotmányellenes, ha a törvény nem korlátozza hatékony garanciával a végrehajtó hatalomnak azt a felhatalmazását, hogy a bíróságok számára az Országgyűlés által megállapított költségvetési előirányzatot átcsoportosítsa.”⁴²⁵ Mivel ez az alkotmányos követelményként megfogalmazott garancia az 1995. költségvetési évben nem érvényesült, az „Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 39. §-ában a Kormány, illetőleg annak tagja számára adott felhatalmazást a Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről szóló 1994. évi CIV. törvény 1. számú melléklete XII. fejezetének 2. címére kiterjedő érvénnyel e határozat kihirdetésének napjával” megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság elismerte a költségvetési *átcsoportosítások* indokoltságát, illetve arra a Kormánynak felhatalmazás biztosítását, mondván: „Az állami költségvetés egy naptári évre szól. Ez az időtartam elég hosszú ahhoz, hogy közben - akár a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban, akár az ország belső gazdasági életében - jelentős változások következzenek be, amelyek indokolttá tehetik akár az elfogadott költségvetésen belüli átcsoportosításokat, akár pótköltségvetés kidolgozását. Éppen ezért az a felhatalmazás, amelyet az Áht. 39. §-a adott a Kormánynak, illetőleg a Kormány egyes tagjai számára egyrészt nem alkotmányellenes, másrészt az államszervezet normális működése szempontjából indokolt.”⁴²⁶ És ez az átcsoportosítási jog mindaddig általában nem vet fel alkotmányossági problémát – folytatja az alkotmányossági érvelés, amíg annak gyakorlása megmarad a széles értelemben vett végrehajtó hatalom szférájában. Problémák ott kezdődhetnek, amikor a végrehajtó hatalom részére biztosított átcsoportosítási jog - amely eredményét tekintve az Országgyűlés döntésének korrekcióját jelenti - valamely *más hatalmi ágat érint*. A hatalmi ágak elválasztásának elve ugyanis nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen

⁴²⁴ SJK 1984: 453. – 458. old.

⁴²⁵ 28/1995. (V. 19.) AB határozat (ABH 1995, 138.)

⁴²⁶ Uo.: 142.

korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Ez a korlátozás jelenik meg a bíróságok tevékenységében, hiszen az Alkotmány 50. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel, a közigazgatási határozatok ellenőrzése útján korlátok közé szorítja a végrehajtó hatalom működését. Szervezetpszichológiai szempontból tehát a végrehajtó hatalom nem feltétlenül abban érdekelt, hogy a hatalmának korlátját jelentő bíróságok minél nagyobb hatékonysággal lássák el feladataikat. A bíróságok azonban a jogállamiság fontos letéteményesei, a törvényhozásnak ezért hatékony garanciát kell kiépítenie annak megelőzése céljából, hogy a végrehajtó hatalom a költségvetés végrehajtásának keretei között olyan széles körű felhatalmazást kapjon, amely szélsőséges esetben *e szervek anyagi ellehetetlenülését és működésük megbénulását vagy eljárásaik időtartamának elviselhetetlen mértékű meghosszabbodását idézi elő*. A jogállam fogalmához ugyanis nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése - s az ehhez szükséges költségvetési eszközök rendelkezésre bocsátása - is hozzátartozik.⁴²⁷

Ebben az érvelésben az Alkotmánybíróság a végrehajtó hatalom olyan korlátjaként tekintett a bíróságokra, mint saját magára. Nagy különbség van ugyanakkor a két intézmény hatalomkorlátozó szerepének alkotmányos megalapozásában. Az, hogy a végrehajtó hatalom (és a törvényhozó hatalom) alkotmányosértő jogszabályainak megsemmisítési joga magán az Alkotmányon nyugszik.⁴²⁸ Mint bemutattuk, a bíróságok a közigazgatás *ellenőrzésére* kaptak hatáskört az Alkotmányban, ahol ennek semmilyen további részlete nincs megfogalmazva. Tehát a „bírói *felülvizsgálat*”, mely közigazgatási jogi fogalomként inkább emlékeztet a felülvizsgált aktus megsemmisítésének vagy megváltoztatásának jogát tartalmazó aktus felülvizsgálati aktus intézményére⁴²⁹ nem alkotmányos, hanem törvényi fogalom (Áe., Pp.) Az ellenőrzés hagyományosan a közigazgatási jog két területén jelentkezik fogalmilag. Egyrészt *hatósági ellenőrzésként*, másrészt az *irányítás* fogalmkörébe tartozóként. A hatósági ellenőrzés fogalmilag mindig törvényességi ellenőrzést jelent, az ellenőrzési joggal rendelkező államigazgatási szervnek azonban nincsen közvetlen érdemi intézkedési joga, ellenőrzési hatásköre a jogszabályok vagy az egyedi jogalkalmazói aktus előírásai

⁴²⁷ Uo.

⁴²⁸ A 32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, a (2) bekezdés alapján pedig az alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.

⁴²⁹ Vö. pl. MADARÁSZ Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai. Budapest, 1989 [1995]. 321. oldalán említett *korrigáló* és *annuláló* aktusokkal; A közigazgatási bíráskodás területén a bíróságok háromféle döntési hatáskörrel rendelkezhetnek: a jogsértés megállapítása (*konstatació*), a jogsértő döntés megsemmisítése (*cassatio*) és megváltoztatása (*reformatio*). TOLDI 1988. 64. old. Az ellenőrzés jogdogmatikai helyével a konstataációs jogkör fér meg leginkább.

betartásának ellenőrzésére terjed ki. Érdemi jogalkalmazói aktus (kötelezés, tiltás, szankció) kiadásának joga esetén már nem ellenőrzésről, hanem felügyeletről van szó.⁴³⁰ Az ellenőrzés más oldalról előfeltétele az irányítás egyéb eszközei alkalmazásának, azaz az irányítási jogkörök szükségképpen része. Az ellenőrzés célja elsősorban információszerzés az irányított működéséről, viszonyairól, jogviszonyként megfogalmazva szimmetrikus, nem jár együtt az ellenőrzött viszonyainak befolyásolási jogával, viszonylag jól definiálható jogi tartalma az információk szervezése és azok továbbítása az ehhez szükséges eljárási jogosítványokkal együtt.⁴³¹

Az Alkotmánybíróság ezúttal a bírói ellenőrzés törvényekben tételezett rendszerét (mely nem az egyedüli alkotmányos megoldás) vette alapul a bírói hatalom közigazgatást (végrehajtó hatalmat) korlátozó jellegének hangsúlyozásakor. Megtehetette volna, hogy a közigazgatás feletti bírósági ellenőrzés alkotmányos tartalmát kifejtve határozza meg annak lényegét, de erre még két évet várni kellett. Az AB csak az orvosi kamarai törvény felülvizsgálata kapcsán, 1997-ben, tehát a bírói felülvizsgálat széles körű érvényesülésének hatodik évében, fektetett le ilyen alkotmányos alapkövetelményeket. Ehhez azonban, a bíróságok ellenőrzési jogát – miután „sikerrel” kihozta onnan - be kellett „vinnie” egy alapjog védelmi körébe. El kellett mozdulnia a bírói ellenőrzés alapjogi jellegét tagadó és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének alkalmazását ezáltal kizáró álláspontjáról. Ezt az „új” alapjogot, a korábban már a közigazgatással közvetett kapcsolatba hozott bírói úthoz való jogban találta meg.

IX.

A bírói úthoz való jog alapkategóriává válása

1./ Ez, a bírói úthoz való alapjog lett a másik két alkotmányos rendelkezés mellett (70/K. §, a jogorvoslathoz való jog) az elsődleges fontosságú, legáltalánosabb kategória. Voltaképpen a bírósághoz való jog abszorbeálta a jogorvoslathoz való jogot (a nyitva álló bírói út esetén nincsen szükség külön jogorvoslatra).⁴³² Végül is az 1990-ben a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának széles körű megkövetelésével megkezdett út, a fent ismertetett ingadozások után elvezetett az említett rendelkezések hierarchiájához. Annak legalacsonyabb fokán, mint legszűkebb hatókörű jog, a jogorvoslathoz való jog áll, az azt követő 50. § (2)

⁴³⁰ Vö.: FONYÓ (szerk.) 1986. 236-237. old.

⁴³¹ Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész. szerk.: FICZERE Lajos. Budapest, Osiris. 1998. 230. és 240. old. (A vonatkozó rész szerzője KALTENBACH Jenő)

⁴³² SÓLYOM 2001. 578. old.

bekezdésén és a 70/K. §-on keresztül tágult a kör az 57. § (1) bekezdéséig.⁴³³ Ennek betetőzése a következő alkotmányos követelmény:

„A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”⁴³⁴

A fenti határozat meghozatalának alapjául fekvő ügy egyik alkotmányossági problémája szerint a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. tv. (Okt.) alapján (más kamarai döntésekhez hasonlóan) az etikai eljárásban hozott másodfokú határozat ellen a közigazgatási perekre irányadó szabályok (Pp. XX. Fejezete) szerint keresetet lehet előterjeszteni. Miután az Okt. a kereset benyújtását követő felülvizsgálat terjedelméről és mikéntjéről nem ad közelebbi szabályozást, az Alkotmánybíróság az Okt. által is közigazgatási határozatnak minősített kamarai etikai döntés felülvizsgálatának kereteit az Alkotmányra alapítva határozta meg. „Az Alkotmány 50. §-a szerint a bíróság "a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi". Ezt a rendelkezést az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az ott írt módon valóban "elbírálja": az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény - a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék - ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból *nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja* a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot,

⁴³³ Uo. 600. old.

⁴³⁴ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat (ABH 1997, 263.)

vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi "elbírálásáról" nem beszélhetünk, *hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.*" (Kiemelések tőlem)

2./ Ezzel a határozattal (és azzal, hogy a közigazgatás bírói ellenőrzésének alkotmányos követelményeit a Bíróság a határozatba foglalta, amely az Abtv. 24. §-a alapján mindenkire nézve kötelező) a magyar közigazgatási bírászkodás alkotmányos kereteit jelölte ki.⁴³⁵ Olyan alkotmányos kereteket határozott meg számára, melyek eddig is érvényesültek törvényes előírások alapján, de, amelyek így, az Alkotmány megváltoztatása nélkül, nem léphetők át az Országgyűlés által sem. Az alkotmányos keretek meghatározását azonban még fél évvel korábban sem tartotta annyira fontosnak a Testület, hogy az e tárgyba vágó indítvány által felkínált ügyben azt megtegye, megelégedett azzal, ha e kereteket a törvények és a bírósági gyakorlat kialakítják.⁴³⁶

A felülvizsgálatot végző bíróságról nem foglal állást az Alkotmány, így csak az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakat hangsúlyozhatta az Alkotmánybíróság, azaz: a bírói szervezetben elfoglalt helyétől függetlenül a törvény által felállított, függetlenként megszervezett, ténylegesen független és pártatlan (semleges) bíróság, tárgyalásban, igazságosan és nyilvános eljárásban végezze ezt az ellenőrzést.

A bírósági eljárás peres, hiszen az 57. § (1) bekezdése *perbe* vitt jogokról rendelkezik. E határozat előtti gyakorlatában a Bíróság e követelményt adottnak vette, midőn alkotmányosan megengedettnek tekintette azt, hogy az államigazgatási hatóság határozata elleni kereset benyújtását a törvény határidőhöz kötötte: „Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Ennek eszköze a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt benyújtható kereset. A keresetindítást a jogalkotó a Pp. 330. § (1) bekezdésében határidőhöz kötötte. Ez alatt az időtartam alatt az arra jogosult eldöntheti,

⁴³⁵ Ezúttal csak lábjegyzetben utalunk arra a felfogásunkra, mely az Alkotmánybíróságnak az ún. „alkotmányos követelmények” megfogalmazásában megnyilvánuló gyakorlatát elutasítja. Teljes mértékben osztjuk ugyanis Vörös Imre alkotmánybírónak a 38/1993. (VI. 11.) AB határozathoz fűzött *különvéleményében* foglalt nézetét. Vörös Imre a hatályos jogot kímélő, az alkotmányos követelmény megfogalmazásával önálló jogszabály-értelmezést gyakorló alkotmánybírói magatartást az Abtv. megsértésének tekintette. Az alkotmányellenes értelmezéssel is bíró normát, mint alkotmányellenest, nem hatályban kell tartani, hanem meg kell semmisíteni. Vö.: ABH 1993, 284, 285.

⁴³⁶ „Az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint: „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.” 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. Szükséges tehát, hogy az Alkotmány ezen rendelkezésének a tartalmát egyrészt törvények bontsák ki, illetőleg konkretizálják, másrészt pedig a közigazgatási szervek és a bíróságok alakítsák.” 994/B/1996. AB határozat (ABH 1997, 676.)

kéri-e a közigazgatási határozat felülvizsgálatát és ha igen, milyen tartalommal. Egyszeresmind a jogbiztonságot szolgálja azzal, hogy a keresetindítást időbelileg korlátozva a közigazgatási döntések érvényrejutásának időszerűségét biztosítja.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti kereset benyújtását tehát a jogállamhoz [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] tartozó jogbiztonság érvényesülése végett szükséges határidőhöz kötni. Ez nem sérti, illetve nem csorbítja a keresetindítási jog lényeges tartalmát. A harminc napos határidő alatt [elmulasztása esetén igazolással (Pp. 105. §-110. §) még hat hónapig] indítható kereset; és az elérni kívánt célhoz képest az időbeni korlátozás arányos is.”⁴³⁷

A közigazgatási perben a bíróság nincsen (alkotmányosan nem lehet) a közigazgatási eljárásban felvett tényálláshoz kötve, azaz saját maga folytathat le bizonyítási eljárást. Ezt az elvet követi a hatályos szabályozás és annak alapján a bírósági gyakorlat is, ugyanúgy, ahogyan a közigazgatási bíráskodásunk történeti modellje is erre épített. A hatályos hatásköri szabályozás áttekintése során látni fogunk olyan hatásköröket, ahol a bíróság tevékenysége az önálló ténybizonyításon és a jogkérdés megítélésén is túlmutat, valójában inkább a bíróság hozza meg a közigazgatási jogalkalmazói döntést, nem annyira közigazgatási jogvitában ítélt.

3./ A közigazgatás bírói ellenőrzése nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára, a bíróság a perbe vitt jogokat *érdemben elbírálja*.

Korábbi határozatában, amikor az Alkotmánybíróság még nem találta alkotmányellenesnek a bírói ellenőrzésnek az érdemi határozatokra való korlátozását erre az alapjogra [az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére] még nem tett utalást: „Az Áe. 72. § (1) bekezdésének kifogásolt rendelkezése - amely szerint az ügyfél, illetőleg a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított 30 napon belül keresettel kérheti a bíróságtól - csupán a keresetindítási határidőt és annak kezdő időpontját határozza meg. Ez a rendelkezés nem korlátozza a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatok körét, alkotmányellenességet nem valósít meg. Annak eldöntése pedig mindenkor a rendes bíróság hatáskörébe tartozik, hogy azokban az ügyekben, amelyekben az államigazgatási hatóság az ügy érdemében hozott határozatot az ügyfél állítása szerint egyáltalán nem vagy csak jelentős késsedelemmel közölte, az Áe. és a Pp. rendelkezései összefüggéseikben hogyan alkalmazhatók.”⁴³⁸ Megjegyezzük, hogy a 39/1997. (VI. 1.) ABh fényében, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján valóban nem

⁴³⁷ 2218/B/1991. AB határozat (ABH 1993, 583, és 585.)

⁴³⁸ Uo.

alkotmányellenes a felülvizsgálatnak az *érdemi* határozatokra korlátozása, de a fent idézett határozat kijelentése, amely az indokolás érdemi okfejtésének tekintendő, nevezetesen, hogy a felülvizsgálatnak az érdemi határozatokra *korlátozása nem korlátozza* a felülvizsgálható államigazgatási határozatok körét, egészen egyszerűen nem igaz.

Az érdemi elbírálással szintén összefüggésbe hozható, hogy van-e a felülvizsgálatnak *halasztó hatálya* a perbe vitt határozat végrehajtására vagy nincsen⁴³⁹. A Bíróság már korábbi határozatában megállapította, hogy a felülvizsgálatnak nem alkotmányos velejárója a kereset halasztó hatálya: „A személyeknek joguk van a sérelmesnek tartott, orvosolni kívánt döntés következményeinek elhárításához. A jogorvoslatnak azonban az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében megfogalmazott követelmények kielégítése szempontjából elég egyfokúnak lennie (1437/B/1990. AB hat., ABH 1992. 453, 454.) Ennek az alapvető jognak az érvényesüléséhez hozzátartozik az, hogy általában, főszabály szerint a jogorvoslat kezdeményezése a sérelmezett döntés végrehajthatóságára halasztó hatályú legyen. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint "a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét." Az ellenőrzés mikéntjére az Alkotmány e szabálya további rendelkezést szövegszerűen nem tartalmaz. E rendelkezésből nem következik, hogy a jogorvoslati eljárásban már felülbírált közigazgatási határozat végrehajtására a bírói ellenőrzés kezdeményezésének önmagában halasztó hatályt kell biztosítani. [...] Abból viszont, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatás jogszabályértelmezését helyezi a semleges bírói hatalom alá, követelményként csupán annak lehetősége következik, hogy a közigazgatás törvénysértő határozatainak hatályosulását a bírói hatalom - akár még az ügy érdemi vizsgálata előtt is - megakadályozhassa.

A hatályos jog szerint ezt az Áe. a halasztó hatály általános szabályával valósítja meg, de - bizonyos feltételek mellett - lehetővé teszi a bíróság előtt megtámadható határozat végrehajthatóvá nyilvánítását - közérdekre, vagy az ügyfél nyomós érdekére tekintettel. Ilyen esetekben is azonban a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését a bíróság az eljárás folyamán bármikor elrendelheti [Pp. 332. § (3) bek.].⁴⁴⁰

„A másodfokú adóhatósági határozat megtámadása esetében az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséhez, az alkotmányosan kötelező jogorvoslati joghoz kapcsolódó, a végrehajthatóságot főszabályként halasztó joghatás mellőzése nem alkotmányellenes, minthogy ez a követelmény az alkotmányosan szükséges (egyfokú) jogorvoslat kimerítése

⁴³⁹ Ez a közigazgatási bíráskodás kérdéskörét végigkísérő tudományos probléma is egyúttal, mely a közigazgatási bíráskodás hazai megteremtését megelőző jogtudományi vitában (1881-83, 1891-94) is felmerült, szinten minden résztvevő oldaláról.

⁴⁴⁰ 953/B/1993. AB határozat (ABH 1996, 434.)

során már teljesült: a végrehajtás bírói felfüggesztésének lehetőségét pedig a törvény biztosítja. Az Alkotmány egyéb felhívott rendelkezéseiből sem következik kényszerűen a halasztó joghatás általános érvényű szabályozásának követelménye. A kétféle jogi szabályozás [az Áe. 72. § (3) bek. és az Art. 86. (2) bek.] nem személyek közötti megkülönböztetést tartalmaz. Nem merül fel tehát az Alkotmány 70/A. §-ának sérelme, mint ahogy a szabályozás nincs kapcsolatban - így ellentétben sem - az Alkotmány 9. § (1) bekezdése, illetve 13. § (1) bekezdése rendelkezéseivel.”⁴⁴¹

X.

Végeredmény

A fent idézett határozat szerint tehát alkotmányos szintű követelményt képez az, hogy bíróság felülbírálhassa a közigazgatás *mérlegelését*. Álláspontunk szerint e helyütt az Alkotmánybíróság a közigazgatás *érdemi* mérlegelésének felülbírálatáról szól. A tényállás szabad megállapítása lehetőségének korábbi lefektetésével már az eljárási (bizonyítási) mérlegelés felülbírálását előbb rögzítette az Alkotmánybíróság. Az indokolás előbb idézett részének utolsó mondatában voltaképpen a közigazgatási alkotmányosság alapvető jövőbeli posztulátumát fektette le a Testület. A közigazgatási bíráskodást tartalmilag bővíti ki. Az ezután is alkotmányosan elegendő szintűnek tartott jogszerűségi felülvizsgálat kitégült, a hatékony jogvédelem követelménye miatt a mérlegelés teljes spektruma is belekerül.⁴⁴²

Az, hogy a közigazgatási bíráskodás a közigazgatási jog fejlődésére, *jogdogmatikájának* kialakulására és kiteljesedésére hatással van, régi igazsága a kérdéskört vizsgálóknak⁴⁴³ Ez azonban főleg a közigazgatási bíráskodást végző szervek ítélkezési gyakorlata, a határozatlan és egyéb jogfogalmak tartalommal való megtöltése, tehát a rendes tevékenységük útján valósul meg. Itt most azzal állunk szemben, hogy a magyar Alkotmánybíróság a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésének alkotmányban rögzített követelményén keresztül magának a közigazgatási anyagi jognak az *alkotmányossági alapkövetelményeit* határozta meg. Ebben a meghatározásban a bírói felülvizsgálat mintegy eszközként szerepel. Azért kell a közigazgatási jogszabályoknak meghatározott alkotmányos szintet elérni, hogy a bíróság, amikor egyedi ügyben, a közigazgatási döntés törvényességét vizsgálja, hozzáméri az adott közigazgatási jogszabályhoz a keresettel érintett határozatot vagy más aktust, képes legyen annak jogszerűségét érdemben elbírálni. Ennek az érdemi bírálatnak nem csupán az a

⁴⁴¹ Uo. 435.)

⁴⁴² Uo. 601. old.

⁴⁴³ MARTONYI 1932: 17. old.

jogszabály lehet akadály a tehát, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi "elbírálásáról" nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára. 1990 után, amikor az Alkotmánybíróság döntése kellett a közigazgatási határozatok valóban széles körű megteremtésének kikényszerítéséhez, 1997-ben is történelmi szerepet vállalt magára az Alkotmánybíróság: úgy vette védelmébe az Alkotmány hézagos szabályai között kallódó „közigazgatási bíráskodást”, hogy egyben a magyar közigazgatási jog alkotmányossági mércéjét is kellő szinten meghatározta. E döntése alapján *könnyű szívvel bocsátjuk meg* a fentiekben ismertetett, csetlő-botló, következetlen gyakorlatot a bírósági felülvizsgálat alkotmányos alapjai körül.

XI.

Kritika

1./ Az alkotmánybíráskodás szélesebb összefüggéseihez jutnánk el annak feszegetésével, hogy vajon helyes-e ez a fajta bírói aktivizmus? Azt persze megkérdézhajjuk, hogy helyesen magyarázza-e ez az érvelés a közigazgatási bíráskodást, hiszen a maga számára sem definiálja, hogy bíráskodásnak (igazságszolgáltatás) vagy sajátos közigazgatásnak, netán mindkettőnek egyszerre tekinti. Inkább a hagyományos alanyi jog, mérlegelés felosztás nyomán mozog, a mérlegelés felülvizsgálatát pedig külön érdemi indokok nélkül a bíró bennrejlő (*inherent*) jogának fogja fel és ehhez a joghoz igazítja a közigazgatási alkotmányosság kritériumait, amivel szemben maradnak bennünk kétségek. Ez az érvelés kizárólag a közigazgatásra vonatkozó alkotmánybeli rendelkezések *tökéletlensége* folytán jöhetett létre. Nem nyilatkozik ugyanis Alkotmányunk a közigazgatási és az igazságszolgáltatási hatáskörök szétválasztásáról. A bírói igazságszolgáltatás kizárólagossága (monopóliuma) elvi síkon nem keverhető össze a közigazgatási bíráskodással. A bírósági eljáráshoz való jog eredetileg annyit jelent, hogy *polgári és a büntető* ügyeiben mindenkinek joga van ügyének érdemi eldöntését a bíróságtól kérni. Ha közelebbről megvizsgáljuk, a bírói igazságszolgáltatás elve a Magyar Alkotmányban csak implicit módon fejezi ki azt, hogy a közigazgatás nem a bíróságok feladata.⁴⁴⁴

⁴⁴⁴ CZUGLERNÉ BITTÓ Márta: A bírósági eljáráshoz való jog és a magyar szabálysértési fenntartás. Magyar Közigazgatás. 1993/5. 271. old.

2./ Az Alkotmánybíróság által elfoglalt végső állásponthoz képest érdekes az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvényben a belső jog részévé tett egyezmény vonatkozó cikke, illetve az ahhoz fűződő emberi jogi bírósági gyakorlat. A 6. Cikk, mely tisztességes tárgyaláshoz való jogot állapítja meg leszögezi: „1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. [...]” A strasbourgi emberi jogi bíróság ugyanakkor több ítéletében kifejtette, hogy a bírósági eljáráshoz való jogot a cikkely csak a polgári jogból eredő jogviták és a büntetőügyben tett vádak esetére biztosítja, a bíráskodás harmadik területe, a közigazgatási jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos bíráskodás nem tárgya a 6. cikk 1. bekezdésének.⁴⁴⁵ Az eltérő értelmezés megfejtésében nyilván segítséget jelent a két jog eltérő megfogalmazása. Az Emberi Jogi Egyezmény kifejezetten említi a „polgái” és „büntető” kifejezéseket, az Alkotmány fent elemzett 57. § (1) bekezdése viszont – amint arra néhány résszel korábban utaltunk - a „bármely vád” kifejezett említése mellett a további ügyekről csak mint perbe vitt ügyekről tesz említést („valamely perben jogait és kötelezettségeit”). Már ott említésre került az a körülmény, hogy a közigazgatási bíráskodásnak a „valamely per” kategóriájába való bevonása szerintünk nem az Alkotmányon magán alapul, hanem a törvényekben tételezett megoldáson, mondhatni modellen. Azon, hogy a közigazgatási határozatok ellenőrzése peres (normál kereseti) eljárásban történik. Nem kívánván belemenni a peres és nemperes eljárások alkotmányos megalapozása körüli problémákba, csak jeleztük ennek a körülménynek akadályozó jellegét.

XII.

Az intézmény törvényekben való szabályozottsága, a bírósági szervezeti törvény

Van-e a közigazgatás bírói ellenőrzésének általános jogszabálya, azaz tárgya-e ez a kiemelten fontos alkotmányos témakör valamely egységes törvénynek? A választ mindnyájan ismerjük e kérdésre: nem. A magyar bírói felülvizsgálat sebtében született „alaptörvénye” a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény (Kbt.), melyet az Országgyűlés az Alkotmány 50. §-a (2) bekezdésének végrehajtására „a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig” alkotott meg, nem

⁴⁴⁵ Uo. 273. old.

önálló jogszabály, hanem módosító törvény. A közigazgatási bírászkodás, mint olyan, mint *sui generis* tevékenység nem tárgya tehát külön törvénynek. A közigazgatás bírói ellenőrzésére vonatkozó joganyagot több különböző tárgyú jogszabályból kell összegyűjteni (összegereblyézni).

1./ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bszt.) nem rendelkezik kifejezetten a bíróságoknak a közigazgatási határozatok feletti ellenőrzési jogáról, azaz nem ismétli meg az alkotmánybeli rendelkezéseket. Nem foglalkozik e törvény sem azzal a kérdéssel kifejezetten, hogy a bíróságoknak ez a tevékenysége miként viszonyul az állami funkciók elválasztásához, illetve, hogy ez a bírói tevékenység sajátos keretek között zajló közigazgatásnak vagy normál igazságszolgáltatásnak minősül-e. Ezzel implicit módon igazságszolgáltatási tevékenységként kezeli. A törvény alapelvei között ugyanakkor több olyan is található, mely - mint a bíróságok államszervezeten belüli helyére és tevékenységére általában vonatkozó alapelv – érvényes a közigazgatás ellenőrzésére is. Az 1. § szerint „A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják.” Amint azt a miniszteri indokolás megállapítja, e rendelkezés „a hatályos Alkotmánnyal összhangban az államhatalmi ágak elválasztásának elvét kifejező fontos alapelvet fogalmaz meg, amikor kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják.” Ez más szavakkal az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának megfogalmazását jelenti, melyből következik, hogy „a bírászkodást, mint állami funkciót sem a végrehajtó hatalom, sem a törvényhozó hatalom nem láthatja el, arra kizárólag a politikailag semleges bírói hatalom jogosult.”⁴⁴⁶ Ez a közigazgatási bírászkodásra nézve annyit jelent, hogy a közigazgatási szervek francia típusú „önbírászkodása” nem nyerhet teret az Alkotmány és e törvény szabályai szerint. A Bszt. a korábbi ilyen tárgyú törvény rendelkezésétől⁴⁴⁷ eltérően nem rendelkezik arról, hogy a bírósági útra tartozó ügyekben törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetben más szerv is eljárhat, és nem határozza meg a bíróságok és az un. quasi igazságszolgáltatási szervek egymáshoz való viszonyát. Az indokolás szerint ennek oka az, „hogy a kialakult álláspont szerint az ilyen eljárásokat külön törvények szabályozzák és rendelkeznek a bírói út igénybevehetőségéről (lásd a választottbíróiságról szóló 1994. évi LXXI. törvényt)”. E törvény (és a későbbiekben látni fogjuk, hogy más törvény sem) tisztázza, hogy a közigazgatási bírászkodás, mint tevékenység milyen állami funkciót teljesít. Teljes egészében igazságszolgáltatás vagy közigazgatás-e?

⁴⁴⁶ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló T/4216. sz. törvényjavaslathoz fűzött indokolás 5. old.

⁴⁴⁷ 1972. évi IV. tv. 3. §

Mivel erre kifejezett törvényi válasz nincsen, és az alkotmánybíróági gyakorlat is csak hosszas ingadozás után és kétségek között foglalt állást az igazságszolgáltatási jelleg mellett, a jogtudománynak kell állást foglalnia e kérdésben. Ehhez előbb tekintsük át a fontosabb jogszabályi rendelkezéseket.

2./ A Bszt. 2. § (1) bekezdése szerint a „bíróóságok a vitássá tett vagy megsértett jogról - törvényben szabályozott eljárás során - véglegesen döntenek.” Míg ugyanezen § (2) bekezdése értelmében a „bíróóságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését.” Az indokolás a törvényi sorrendet *megfordítva* a bíróságok elsődleges feladatának a jogalkalmazást jelöli meg, mely nem más mint „az egyedi döntés meghozatala az eseti jogvitában, tehát a jog konkretizálása, értelmezése; egyben továbbfejlesztése is, valamint jogsértések esetén a jog épségének megőrzése.” A bíró által hozott egyedi döntés végleges, az érintettekre kötelező és végrehajtható, így tehát a Bszt. a bírói döntés *jogerősségének* alapkérdéseit is rögzíti az alapelvekben, hiszen a jogvita végleges és végrehajtható döntéssel történő elbírálása kifejezi az anyagi jogerőhatást és a végrehajthatóságot, mint a jogerő (háromból) kettő fontos alkotóelemét. A közigazgatási ügyekre nézve annyi tanulság van e rendelkezésekből, hogy amennyiben bennük valamely jognak a megsértése vagy jognak a vitás jellege fordul elő, akkor annak (a vitának és a sérelemnek) végleges és végrehajtható elbírálása a bíróságok feladatát képezi, az ő hatáskörükbe tartozik. Pontosabban akkor tartozik a bíróság hatáskörébe, a Bszt. 8. §-ára tekintettel - mely szerint „a bírósági útra tartozó ügyeket törvény állapítja meg” – ha arról törvény külön rendelkezik. A 8. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint „a törvény szakít a bírói útra tartozó ügyek - szükségszerűen nem teljes körű - felsorolásával és általánosságban elvi jelleggel fogalmazza meg, hogy a bírósági útra tartozó ügyeket csak törvény állapíthat meg. Ezáltal kizárt az, hogy alacsonyabb szintű jogszabállyal lehessen bírósági útra tartozó ügyekben más szerv eljárását kimondani.”⁴⁴⁸ A 8. § így elsősorban a bírói hatáskört védelmező szabály. A bírói útra tartozó fontosabb ügyeket úgyis felsorolja az Alkotmány. A közigazgatási bírászkodás alá tartozó ügyek (a hatáskör) között azonban több olyan típus is van, amelynél jogvitát csak alaki értelemben fedezhetünk fel, így a jogsérelem kérdése is formalizálódik és relativizálódik.

3./ A 7. § szerint a „bíróság határozata mindenkire kötelező, ideértve azt is, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy ennek hiányát állapítja meg.” E szabály szorosan

⁴⁴⁸ T/4216. törvényjavaslat indokolása 7. old.

kapcsolódik a 2. §-ban írt rendelkezéshez, mely szerint a bíróságok jogalkalmazási tevékenységük során egyedi jogvitákban döntenek, helyreállítják a jog épségét. Az indokolás szerint „a jogszabályoknak megfelelő döntés végleges, mindenkire - az ügyben érintett természetes és jogi személyekre, illetve az *állam szervezeteire* - egyaránt kötelező. A határozat kötelező ereje abban a vonatkozásban is érvényesül, ha a bíróság valamely ügyben hatáskörét vagy annak hiányát állapítja meg. A közigazgatási szerv és a bíróság közötti hatásköri vita, illetve hatásköri összeütközés esetén tehát a bíróság döntése a kötelező.”

(utólagos kiemelések) Még a Bszt 9. §-a említhető meg, mely az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogot ismétli meg: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy bírói útra tartozó ügyét független és pártatlan bíróság tisztességes eljárás során és ésszerű határidőn belül bírálja el.”⁴⁴⁹ Amennyiben tehát a közigazgatási ügyek bírói útra tartoznak, a fent ismertetett alapelvek rájuk is vonatkoznak. A közigazgatási ügyekben történő ítélezésre a Bszt. egyéb rendelkezései ezen túl csak, mint szervezeti kérdésre utalnak. Így a megyei bíróságokról rendelkező 20. § (4) bekezdése szerint „A megyei bíróságon tanácsok, csoportok és büntető, polgári és gazdasági, valamint közigazgatási kollégiumok működnek. A kollégiumok összevontan is működhetnek.” Ugyancsak a közigazgatási kollégiumok felállításáról rendelkezik az ítéletábról szóló 23. § (1) bekezdése is („Az ítéletábrán tanácsok, valamint büntető, polgári és közigazgatási kollégiumok működnek.”) A Legfelsőbb Bíróság szervezetét megállapító 26. § is utal a közigazgatási ügyszak külön szervezeti egységére („A Legfelsőbb Bíróságon ítélező és jogegységi tanácsok, valamint büntető, polgári és közigazgatási kollégiumok működnek.”) A jogalkalmazó munka egységét szolgáló jogegységi tanácsokról rendelkező 30. § (1) bekezdés is említi a közigazgatási ügyszakot, amennyiben előírja, hogy „a Legfelsőbb Bíróságon büntető, polgári, gazdasági, munkaügyi és közigazgatási szakágú jogegységi tanács működik.”

Ezek tehát a bírósági szervezetről szóló törvénynek a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatával összefüggő rendelkezései. E törvény tehát egyáltalán nem tekinthető a közigazgatás és az igazságszolgáltatás mint funkciók (működés) kapcsolatrendjét szabályozó törvénynek. Amivel a közigazgatás szempontjából ez a törvény törődik, az a közigazgatás bármilyen (lehető legkisebb) befolyásának a bírói szervezetre, bíróságokra és az ítélező tevékenységre teljes kizárása.

⁴⁴⁹ Azzal a különbséggel, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt „az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit” kitéltet a „bírói útra tartozó ügy” helyettesíti. A „törvény által felállított független és pártatlan bíróság” követelménye mellett az Alkotmány az „igazságos és nyilvános tárgyaláson” történő elbíráláshoz való jogot fogalmazza meg. A Bszt. e követelménnyel rendelkező bíróság „tisztességes eljárás során és ésszerű határidőn belül” hozott döntését követeli meg, a nyilvánosságot külön rendelkezés szabályozza.

XIII.

Az Áe szabályainak szerepe

1./ A bírói felülvizsgálat szabályozása szempontjából az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény*, az Áe. kiemelkedő jelentőségű. Nemcsak azért, mert 1957-es megalkotásával e törvény intézményesítette újra a bírói felülvizsgálatot, hanem, mert e törvény általános szabályai vonatkoznak minden olyan közigazgatási döntésre, amely hatósági jellegű hatáskör gyakorlása során, természetes és jogi személyek jogaira, kötelezettségeire hatással van, azokat érinti. E törvény volt az, amelynek a bírósági felülvizsgálatot szabályozó (korlátozó) rendelkezéseit az Alkotmánybíróság 1990-ben megsemmisítette⁴⁵⁰. És e törvény az, amelynek 1991-ben megállapított szabályai valóban széles körben lehetővé teszik az eljárása során hozott határozatok bírói felülvizsgálatát. E törvény a bírói felülvizsgálatot *jogorvoslatként* szabályozza, szabályozási célja azon törvényes rendelkezéseknek a megállapítása, melynek alapján az adott közfeladat ellátásához és közigazgatási hatáskör gyakorlásához szükséges közigazgatási döntés megszülessen. E döntés meghozatala során, mind eljárási jogok, mind a döntéssel magával alanyi jogok és törvényes érdekek sérülhetnek, ezért a törvény e sérelmek orvoslására több jogintézményt tartalmaz.⁴⁵¹ Ezeknek csak egyike a bírói felülvizsgálat, tehát az Áe. szabályai ebből a szempontból viszonyulnak a kérdéskörhöz. A keresetnek mint jogorvoslati kérelemnek a benyújtására jogosultakat, annak határidejét és hatását a határozat jogerejére, a felülvizsgálat alá tartozó és az alóla kivett ügyek körét, a bírói döntés terjedelmét határozzák meg elsősorban. Érvényesülésük az Áe. hatályának mára már döbbenetes méreteket öltött szubszidiaritása miatt korlátozott és nem egységes. Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. tv. 31. § (1) bekezdése az Áe. hatályáról rendelkező 3. § (6) bekezdését újraszabályozta, eszerint:

„Ezt a törvényt akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a következő ágazatokhoz tartozó, illetve a következő törvények által meghatározott ügyekben:

- a) honvédelmi,
- b) külkereskedelmi igazgatási,
- c) társadalombiztosítási, családtámogatási,
- d) adó-, jövedéki és vámigazgatási,
- e) iparjogvédelmi,

⁴⁵⁰ 32/1990. (X. 22.) AB határozat.

⁴⁵¹ Viszonylag friss összefoglalásukra vö: RÁCZ Attila: A jogorvoslás rendszere egyedi hatósági igazgatási ügyekben és az alapvető jogok védelme. Acta Humana 1994/15-16. 32-47. old.

- f) idegenrendészeti és menedékjogi,
- g) az atomenergia alkalmazása körébe tartozó egyes tevékenységek,
- h) a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról és a versenykorlátozásról szóló törvény,
- i) az árak megállapításáról szóló törvény,
- j) a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló törvény,
- k) a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény,
- l) az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről szóló törvény,
- m) az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló törvény,
- n) a magánnyugdíjakról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvény,
- o) az ingatlan-nyilvántartási törvény,
- p) az elektronikus aláírásról szóló törvény.”

2./ Mindez – ha jól számoljuk – húsz igazgatási területet jelöl meg. Más kérdés, hogy ezen ügyek speciális eljárási szabályait megvizsgálva arra a következtetésre jutunk, hogy maguk az ágazati jogszabályok az adó-, a társadalombiztosítási- és a vámügyek kivételével egyáltalán nem vagy csak csekély mértékben tartalmaznak az Áe.-től ténylegesen eltérő eljárási rendelkezéseket, az eltérések nagyrészt az Áe. felhatalmazásán alapulnak vagy kiegészítik a törvényt.⁴⁵² Azt pedig itt sem hagyhatjuk említés nélkül, hogy az utóbbi években talán, a fent felsorolt tárgykörön kívül sem alkottak olyan államigazgatási tárgyú jogszabályt, melybe az alábbi fordulatot ne iktatták volna bele: az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt (sic!) az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Tették ezt akkor is, ha egyetlen valódi eltérést sem találunk abban a bizonyos törvényben.⁴⁵³ E

⁴⁵² Vö.: PAULOVICS Anita: Elsődlegesség és másodlagosság az államigazgatási eljárásban. Jogtudományi Közlöny, 1998/1. 29. old.

⁴⁵³ Ilyen pl.: a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. tv. (Bt.) 44. § (2) bekezdése, melynek értelmében "a bányafelügyelet eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezései – a (3) bekezdésben foglalt eltéréssel – az irányadók." A (3) bekezdésbe foglaltak, valamint a szintén eljárási jellegű rendelkezést tartalmazó (4) bekezdés ugyanakkor nem teszik indokoltá a (2) bekezdésbe foglalt szabályt. Hiszen a (3) bekezdés szerint a „bányatelek megállapítására és a műszaki üzemi terv jóváhagyására indított eljárás elintézési határideje legfeljebb 90 nap.” Az Áe 15. § (1) bekezdés szerint az érdemi határozatot a kérelem előterjesztésétől, illetőleg az eljárás hivatalból történt megindításától számított harminc napon belül kell meghozni. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig csak törvény, törvényerejű rendelet vagy kormányrendelet állapíthat meg. Tehát a Bt. 44. § (3) bekezdés ezen - különös szabályozást engedő - rendelkezésen alapul. A Bt. 44. § (4) bekezdése is olyan tárgykörbe tartozóan állapít meg az Áe.-től eltérő szabályokat, melyekre nézve maga az Áe. enged eltérést, de ugyanilyen kitévelt tartalmaz például a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 123. §-a: „az ellátásra jogosultság, a jogosultak jogainak és kötelezettségeinek megállapítására, a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásra az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit - az e törvényben meghatározott eltérésekkel - kell alkalmazni.” És itt vegyesen találunk az Áe.-től ténylegesen eltérő és annak felhatalmazásán nyugvó (pl. részletes illetékességi) szabályokat.

törvényhozási gyakorlat eredményeként ismét az eljárási jog alapkérdésévé vált a speciális és normál (általános) eljárási szabályok viszonyának rendezése. Az eljárásjog reformja alkalmával felül kell vizsgálni azt, hogy vajon fenntartható-e az eljárási kódex elsődlegessége.⁴⁵⁴ Másrészt gyakorlati szempontból kérdéses ezen ügyekben az egyébként is érvényességének „hanyatló szakaszába került, kredibilitásából veszített” Áe. tényleges érvényesülése.⁴⁵⁵

Természetesen az Áe. részletszabályait még megvizsgáljuk, most annyit szögezünk le, hogy az Áe. ma már nemhogy a bírói felülvizsgálat általános érvényű, alapjogszabályának nem tekinthető, hanem felvetődik a kérdés, hogy mennyiben tekinthető az államigazgatási hatósági eljárás kódexének. Arról nyilván nem feledkezünk meg és már itt – a szabályozás szerkezetének vizsgálatakor - ráirányítjuk a figyelmet, hogy az államigazgatási ügynek az Áe.-ben szereplő általános definíciója⁴⁵⁶ és az Áe. hatálya alá tartozó ügyek érdemében a bírói felülvizsgálat jogának szintén általános hatásköri klauzulával történt meghatározása⁴⁵⁷ alapvetően alkalmas volt a bírói felülvizsgálatnak a jogrendszerben (közigazgatási jogban) való elhelyezésére. Mindenesetre az Áe. sem általános szabálya a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának, csak egy aspektusát, a bírósági felülvizsgálatot, mint a hatósági államigazgatási határozatok elleni jogorvoslatok egy fajtáját szabályozza.

XIV.

A Pp. és az Ötv. szerepe

1./ A bírói felülvizsgálat eljárási szabályait a Polgári perrendtartásról szóló – többször módosított 1952. évi III. törvény (Pp.) tartalmazza. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályai a Pp. XX. fejezetében nyertek elhelyezést, így az államigazgatási (közigazgatási) *per de lege lata különös fajta polgári pernek minősül.*⁴⁵⁸ Valójában ez az eljárási kódex az, amely a közigazgatási határozatok bíróság általi ellenőrzése szempontjából

⁴⁵⁴ FICZERE Lajos – SZALAI Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán, Magyar Közigazgatás 1998/7., 388. old.

⁴⁵⁵ Vö.: TAMÁS András: Az államigazgatási eljárási jog megújításáról, Magyar Közigazgatás 1998/8. 450. old.

⁴⁵⁶ 3. § (1) bekezdés: „A közigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.” Uo. (3) bekezdés: „E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.”

⁴⁵⁷ 72. § (1) bekezdés: „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.”

⁴⁵⁸ KENGYEL Miklós: Magyar polgári perjog, Osiris, Budapest, 2000. 35. old.

a legtöbb (féle) szabályt tartalmazza. A Pp. ugyanis meghatározza a közigazgatási per tárgyát, így alapvető hatásköri rendelkezéseket, illetve a külön törvényben foglalt hatásköri rendelkezéseket összefoglalva tartalmaz. Ugyancsak a Pp. jelöli meg a közigazgatási perben eljáró bíróságokat, azok összetételét, illetékességük szabályait. Természeténél fogva szabályozza az eljárás megindításával és lefolytatásával összefüggő kérdéseket, és a felülvizsgálható határozatok megjelölésén kívül a hatásköri kérdések másik tereumát, az ítélező hatalom terjedelmét is meghatározza, mely szerint általában a közigazgatási határozat megsemmisítésére (és szükség esetén a határozatot hozó szerv új eljárásra kötelezésére), törvény külön rendelkezése esetén annak megváltoztatására rendelkezik a bíróság hatáskörrel. Így *a limine* megállapítható, hogy a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának *legátfogóbb szabályait* a polgári eljárásjogi kódex tartalmazza.

E törvény bár kódex a polgári peres és nem peres eljárások szabályozása terén, de semmiképpen nem mondható kódexnek a közigazgatási határozatok felülvizsgálata területén. A felülvizsgálathoz több, mint 100, azaz, száz külön törvényt kell figyelembe venni. Ennek egyik oka az Áe. kódex-jellegének fent felvázolt hanyatlása, vagyis az, hogy a bírói felülvizsgálatot is érintően rendkívüli mértékben felszaporodtak a külön eljárási szabályok. Másik oka, hogy a felülvizsgálható közigazgatási határozatok között a Pp. [324. § (1) bekezdés c) pontja alatt] szintén külön törvényekre utal, melyek megengedhetik az általuk szabályozott ügyekben hozott, és se nem államigazgatási hatósági, se nem önkormányzati határozatok bírói felülvizsgálatát.

2./ Továbbra is ismeri jogrendszerünk a szocialista modellben részletesen kimunkált indirekt felülvizsgálati formákat, azaz nem ismeretlen a közigazgatási határozat bírósági felülbírálata, illetve a választási szervek döntései elleni nemperes eljárásban alkalmazott jogorvoslati forma sem.⁴⁵⁹ Tehát első ránézésre is azt kell megállapítanunk, hogy a bírói felülvizsgálat jogi szabályozásának középpontjában a Pp. áll, azonban olyan tekintélyes joganyag kapcsolódik mögötte szabályként e törvényhez, amely alapján kódex-jellegű szabályozásról szó nem lehet. De még arról sem beszélhetünk, hogy a magyar jogrendszerben a közigazgatási bíráskodást illetően egységes a szabályozás. Szót kell még ejtenünk a helyi önkormányzati rendszer alapvető szabályairól, mint amelyek szintén tartalmazznak a bírósági felülvizsgálat területére eső szabályokat. Egyrészt az önkormányzatok és hatósági ügy intézésére feljogosított szerveik

⁴⁵⁹ Vö: a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 78. § (4) bekezdésével: „A bíróság a kifogásról nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz.” Illetve a 79. § (2) bekezdésével: „A választási bizottság és a bíróság határozatát - annak meghozatala napján - az érintettekkel és az illetékes választási bizottsággal közölni kell. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.”

által önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatok bírósági felülvizsgálatát, mint jogorvoslatot biztosítja az Ötv. 11. §-a, illetve az önkormányzatok állami törvényességi felügyelete (ellenőrzése) területén írja elő, hogy az ellenőrzést végző szerv (közigazgatási hivatal) az általa törvénytörőnek tartott határozatnak a bíróság előtti megtámadása útján kérheti annak hatályon kívül helyezését (megsemmisítését). (Ötv. 98. §)

E négy fontos jogszabály rendelkezik valamilyen aspektusból a bírósági felülvizsgálatról, de a magyar jogrendszer jellemzője, hogy a bírói felülvizsgálatot, mint olyat és csak azt, törvény nem szabályozza. Ez tehát a szabályozás alapszerkezete.

XV.

A bírósági felülvizsgálatot végző szerv

1./ Hazánkban tehát *a rendes bírói* szervezet látja el a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével összefüggő feladatokat, e szervek gyakorolják a bírói felülvizsgálat jogköreit. Ha megvizsgáljuk az erre vonatkozó mai szabályozás kialakulásának történetét, láthatjuk, hogy minden tudatosság nélkül esett erre a rendszerre a választás. Ha röviden össze szeretnénk foglalni, akkor azt mondhatjuk, hogy adva volt a bírói felülvizsgálat szocialista modellje, mely a rendes bíróságokhoz az ismertetett okokból és módon kapcsolta e feladatot, és adva volt az Alkotmánybíróság mulasztást megállapító és a felülvizsgálat alá vonható ügyek körét alkotmányellenesen szűkre szabó jogszabályt megsemmisítő határozata, és az abban szabott nagyon rövid határidő. A legegyszerűbb megoldásnak tűnt a szervezeti szabályozás változatlanul hagyása, melyhez csak az eljárási és hatásköri szabályokat kellett újraalkotni (módosítani). Minderre még az alkotmányreform előtt készen volt egy 1988 őszi készült törvénytervezet, amely akkor természetesen még a bírói szervezet egységének szocialista államban érvényesülő alapelveire épült. Ezt a javaslatot terjesztette elő a rendszerváltozás utáni kormány 1991-ben. Egy olyan javaslatot, melyet 1991-ben már az azt 1988-ban készítő sem terjesztett volna elő.⁴⁶⁰

Annak ellenére, hogy a szocialista államjog sok, korábban szent és sérthetetlen alapelve már 1991-ben nemigen „volt hatályban” (ahogy Kilényi Géza fogalmazott: „eltűnt a történelem süllyesztőjében”), a rendes bíróságok felülvizsgálati jogkörét alapvetően meghatározó elv, a bírósági szervezet egysége nem jutott erre a sorsra, az egyetlen bírósági vertikumhoz való

⁴⁶⁰ PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései. Bírák Lapja 1993/2. 81. old.

ragaszkodás erőteljes maradt.⁴⁶¹ Ez a ragaszkodás később kapott némi magyarázatot, az viszont nem, hogy a rendszerváltozás előtt jóval korábban kidolgozott, mondhatni kierielt közigazgatási bírósági reformjavaslatok miért szenvedtek 1991-ben teljes mellözést és miért ez a sorsuk a mai napig. Nem kívánunk ítékezni köztünk élő nagy elődök nehezen áttekinthető idökben tanúsított magatartása felett. Mindössze érzékeltetni szeretnénk a problémát. Várhatóan robbanásszerűen kitáguló ügykör és az akkori bírói kar számára teljesen ismeretlen jogágazatok szintén várhatóan bekövetkező alkalmazása mellett a teljesen tapasztalatlan és erre felkészületlen, releváns eljárási eszközökkel nem rendelkező rendes bírói szervezet lett a közigazgatási bíraskodás letéteményese hazánkban. Miért is?

2./ A törvényjavaslat készítőjének nyíltan vállalt felfogása volt, hogy a közigazgatási ügyeket (akkor, 1990-ben) tárgyaló bírák előtt nemigen vannak speciálisan közigazgatási ügyek. Az általuk elbírált határozatok inkább hasonlítanak a hagyományos *civiljogi* ügyekre (sic!). Igaz, hogy a pénzügyi bíraskodásra ez egyáltalán nem volt elmondható, és az új hatáskörökre sem, de a vita kontradiktórius jellegének nem szabad megváltozni a közigazgatási bíraskodás bevezetésével sem. Így, ez alapján és a garanciális elemek fokozott érvényesülése miatt, az államigazgatási határozatot hozó szerv szintjére tekintet nélkül első fokon egy az egész megyére (fővárosra) kiterjedő illetékességű, csak *epitenon ornans*-sal „közigazgatási” bíróságnak nevezendő bíróság járjon el, másodfokon pedig a megyei, fővárosi bíróság.⁴⁶² Ez tulajdonképpen a szocialista modell szervezeti megoldásának fenntartását jelentette. Emlékeztetni szeretnénk arra, hogy e szervezeti modellt Martonyi János csak a szűk hatáskör miatt rendkívül alacsony éves ügyszám tükrében tartotta fenntartásra érdemesnek.⁴⁶³ Már a rendes bírósági szervezet közigazgatási bíróságkénti működése idejéből (1993-ból) származó magyarázat szerint egyáltalán nem számít az, hogy valamely megoldás (itt a közigazgatási különbíróságokról van szó) bevált már egy jogállamban, nem szabad azt a saját környezetétől függetlenül átvenni, alkalmazni, önmagában tehát nem elegendő érv, hogy más viszonyok között már bevált.⁴⁶⁴ Másrészt Magyarországon a különbíróságok (népbíróságok, uzsoratanácsok) mindig is ki voltak téve a „politika széljárásának”, az egységes bírói szervezet mindig is ellent tud állni a politika aktuális kívánalmainak, mint a védteleb

⁴⁶¹ KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíraskodás. In: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest 1991. 134. old.

⁴⁶² PETRIK Ferenc: Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből. Magyar Jog 1990/1. 21. és 22. old.

⁴⁶³ MARTONYI 1960. 123. old.

⁴⁶⁴ PETRIK 1993: 83. old.

különbíróság.⁴⁶⁵ Nem tudunk szó nélkül elmenni e két megállapítás bornírtsága mellett. Egyrészt az említett különbíróságokat nagyon nagy jóindulattal lehet csak egy lapon említeni a Közigazgatási Bírósággal, annak általunk - a dolgozat korábbi lapjain - részletesen elemzett és bemutatott alkotmányos helyzetével, gyakorlatával, bíráinak függetlenségével, stb. Mint a fenti megállapítások szerzője is elismerte, az általa említett szerveket éppen a politikai befolyásolhatóság miatt szervezték meg úgy, ahogyan. További érv volt a rendes bírósági szervezetbe integrált közigazgatási ítélkezés mellett az ügyek (keresetek) alacsony száma és azzal összefüggésben a külön bíróság megszervezésének és fenntartásának *relatív drágasága* (gazdaságossági érv). Olyan helyzet ez tehát, mint a munkaügyi bíróságoké, ahol gyakran egy bíró kevés az ügyforgalomhoz, kettő már viszont sok.⁴⁶⁶ Valószínű, hogy éppen ezt elemezve, előre látva tettek már az 1981-es eljárási reform során a szakemberek arra javaslatot (ahogyan erre már utaltunk), hogy a munkaügyi bíróságokhoz képest ne megyénként, hanem regionális alapokon, az akkori öt megyei városban és Budapesten, azaz csak hat székhelyen állítsák fel a közigazgatási bíróságokat.

Mindezek tehát „nyomós érvek” voltak az igazságszolgáltatás egységének fenntartása, és a rendes bíróságok bírói felülvizsgálati jogkörének fenntartása mellett.⁴⁶⁷ Olyannyira nyomósak, hogy a *szervezet kérdését* a Kbt. indokolása lenyűgöző nagyvonalúsággal kezelhette: „A közigazgatási döntések törvényessége feletti bírói kontrollt a törvényjavaslat a rendes bíróság szervezeti keretein belül valósítja meg, nagyrészt a jelenlegi társadalmi realitásokból kiindulva.” Sem a miniszteri, sem az idézett szakmai indokolás nem adott arra választ, hogy „a bírósági szervezet egysége valamiféle önmagában való és tüzzel-vassal megvédendő érték? [...] Vajon mi járunk-e az egyedül helyes úton, s azok az országok a *szánandó tévelygők* (Nyugat- és Kelet-Európában), amelyek kiépítették az önálló közigazgatási bíróságok teljes vertikumát?”⁴⁶⁸

3./ Sem akkor, sem azóta nem adott ez a szervezeti megoldás sok alapvető kérdésre választ, bár magunk úgy látjuk, hogy a szervezeti kérdés alapos *de lege ferenda* mérlegelésére a mai, tényleges hatásköri és eljárási szabályok vizsgálata után keríthetünk sort. Erre teszünk a későbbiekben kísérletet. Még annyiban szeretnénk rávilágítani a rendes bíróságokhoz utalt bírói felülvizsgálat szervezeti indokainak átgondolatlanságára, hogy az említett

⁴⁶⁵ Uo.

⁴⁶⁶ Uo.

⁴⁶⁷ Uo. 84. old.

⁴⁶⁸ KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. Magyar Közigazgatás 1991/4. 302. old. (Kiemelés tőlünk)

törvényelőkészítő ügy száll síkra a rendes bíróságokhoz utalt közigazgatási bíraskodás mellett, hogy közben egy sor olyan „klasszikus” közigazgatási bírósági hatáskör megteremtése mellett érvel, melyeknél a civiljogi előképzettség nem feltétlenül előny, ahol tehát ezek szerint nem okoz gondot számára az esetleges ügyszaporulat és annak költségvonzata. Hiszen az önkormányzatok jogainak védelmében az önkormányzatok pénzügyi elszámolási vitáinak intézése, illetve az önkormányzatoknak az államigazgatási szervekkel és azoknak egymás közötti „belső szervezeti” vitáinak eldöntése⁴⁶⁹ egyáltalán nem képezi polgári jogi szaktudás kérdését. A szabálysértési ügyekben történő ítélezés (melyeknek közigazgatási határozatkénti felfogása nem egyöntetű vélemény a hazai tudományban), az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése és a közszerződések fölötti vitában való hatáskör gyakorlás⁴⁷⁰ pedig véleményünk szerint önmagában növelte volna a bíróságok ügyforgalmát, azaz a csekély ügyszámra való hivatkozás súlya ezáltal is csökkent.

Tény tehát az, hogy a közjogi rendszerváltozás egyáltalán nem kezelte közjogi súlyának és *sui generis* jellegének megfelelően a közigazgatási bíraskodás kérdését. A közigazgatási bíraskodás e jellemzői abban az időben is önmagukban indokolták volna a külön bírósági szervezet és struktúra kialakítását.⁴⁷¹ Egyébként a fent írt ún. gazdaságossági érveket sem akkor, sem azóta nem támasztották alá valódi számítások. Nagyjából van képünk arról, hogy a rendes bírói szervezetből hányan vesznek részt a közigazgatási bíraskodásban, de ez csak hozzávetőleges, mert a megyei bíróságokon és korábban az ún. székhelyi bíróságokon a közigazgatási ügyszakban ítélező bírák más ügyszakban is igénybe voltak (vannak) véve. Mindesetre ma sem csekély a közigazgatási bíraskodásra fordított összeg, a folyamatos hatáskörbővítések mellett pedig azt egyáltalán nem tekintjük gazdaságosnak.⁴⁷² Az igazságszolgáltatás egységének elve pedig álláspontunk szerint nem hordoz önmagában semmilyen előnyt vagy alkotmányos értéket. A különbírói rendszer pedig egyáltalán nem összeférhetetlen az igazságszolgáltatás alapvető szervezeti és működési értékeivel. Az NSzK például öt igazságszolgáltatási rendszert ismer, Franciaországban és Ausztriában két rendszer él egymás mellett anélkül, hogy az ítélezésben vagy a bírósági szervezetrendszer felépítésében bármilyen zavart okozna.⁴⁷³ A magyar történeti modell fennállása alatt pedig

⁴⁶⁹ PETRIK 1993: 85. old. Azon kissé meglepődünk, hogy az önkormányzatok és az államigazgatási szervek vitáit miként lehet *belső igazgatási* vitának felfogni.

⁴⁷⁰ Uo. 86. és 87. old.

⁴⁷¹ ifj. TRÓCSÁNYI László: Milyen közigazgatási bíraskodás felé? Társadalmi Szemle 1991/7. 62. old.

⁴⁷² Uő: A közigazgatási bíraskodás hatásköri és szervezeti kérdései. Magyar Jog 1993/9. 546. old.

⁴⁷³ Uo.

(különösen a Hatásköri Bíróság 1907-ben történt megszervezése után) semmilyen gondot nem okozott a közigazgatási különbíróság az igazságszolgáltatásban.

4./ A mai hatályos szabályok szerint (1999. január 1-től) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát (a társadalombiztosítási ügyek kivételével) a rendes bírói szervezet két szintje látja el: a megyei (ezen belül kiemelten a fővárosi) bíróságok, és a Legfelsőbb Bíróság. Első fokon a *megyei* bíróságok járnak el, amelyeknek határozatai ellen *fellebbezésnek* szűk körű kivételtől eltekintve *nincsen helye*. Az 1998. december 31-ig érvényesülő szabályok szerint: a megyei bíróság hatáskörébe kizárólag a különösen fontos ügyek tartoztak. Így a megyei bíróság hatáskörébe tartoztak azok a közigazgatási perek, amelyekben a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatot hozó első fokú közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjedő [Pp. 23. § (1) bek.], tehát ha az alperes miniszter, minisztérium, az Országos Műemlékvédelmi Hivatal, a Gazdasági Versenyhivatal, a Szerencsejáték Felügyelet, a Közlekedési Főfelügyelet, az Országos Borminősítő Intézet, az Országos Ügyvédi Kamara, a Magyar Orvosi Kamara, stb. volt. Megyei bírósági hatáskört rögzített – ezen kívül – több külön törvény.⁴⁷⁴

Kivételesen *ma is a helyi bíróság jár el* első fokon a társadalombiztosítási határozat [Pp. 341. § d) pont] felülvizsgálatán kívül a földkiadó bizottság határozatának [a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 11. § (5) bekezdése]; a közigazgatási szerv versenyjogot sértő határozatának [a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 85. § (3) bekezdése], valamint 2000. január 1-ig a megyei földhivatal határozatának [az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 60. § (1) bekezdése] bírósági felülvizsgálata során is helyi bíróság járt el.

A bíróság első fokon meghozott határozata ellen korábban fellebbezésnek volt helye, a fellebbezés folytán hozott másodfokú jogerős határozat ellen törvényességi óvás volt emelhető, annak megszüntetése után pedig felülvizsgálati eljárás volt kezdeményezhető. Ma a

⁴⁷⁴ Miniszternek az ingatlanok egyházi tulajdonba adásával kapcsolatos határozatának [a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény 13. § (1) bek.]; Az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzésével kapcsolatos döntés [az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történelmi Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 19. § (1) bek.]; A nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatójának a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjának kényszerintézkedésével kapcsolatos határozatának [a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvény 37. § (6) bek.]; A Szabadalmi Ügyvivői Kamarának a szabadalmi ügyvivő tagfelvételt megtagadó, a szabadalmi ügyvivőjelöltek névjegyzékébe bejegyzés iránti kérelmet elutasító, valamint a szabadalmi ügyvivői iroda, a szabadalmi ügyvivői társaság nyilvántartásba vételét megtagadó határozatának, továbbá a kamarai tagság megszűnését, illetve a névjegyzékből törlést kimondó határozatának (a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény 30. §) bírósági felülvizsgálata esetén.

bíróság ítélete ellen fellebbezésnek csak akkor van helye, „ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyet olyan szerv hozott egyfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed, és e határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja.”⁴⁷⁵ A felülvizsgálat, mint a jogerő utáni rendkívüli jogorvoslat az általános szabályok szerint igénybe vehető, amennyiben a Pp. a felülvizsgálat általános szabályai között rögzíti, hogy első fokon jogerőre emelkedett határozat ellen van helye felülvizsgálatnak, ha azt törvény külön lehetővé teszi.⁴⁷⁶ A szocialista modellből a Kbt. megalkotása idején változtatás nélkül átvett kétfokú (a felülvizsgálattal háromfokú) eljárás a normál peres eljárás szabályaival egyező megoldást jelentett. Mivel ezen eljárások így jelentős mértékben elhúzódtak, a joggyakorlat oldaláról égető szükségként vetődött fel valamilyen megoldás igénye. Ugyanakkor érzésünk szerint a bírói felülvizsgálat mai napig vitatott és bizonytalan dogmatikai és alkotmányjogi besorolása miatt folyamatos dilemmának volt kitéve. Ennek lényege abban foglalható össze, hogy vajon nem csorbítja-e a közigazgatási per egyfokúvá tétele a jogorvoslathoz való jogot, illetve, hogy éppen a jogorvoslathoz való jog érvényesítése érdekében meddig szabad egy közigazgatási pert és – a kereset végrehajthatóságot felfüggesztő hatályára tekintettel - a végleges közigazgatási döntés meghozatalát elhúzni. A mai modellt megalkotó törvény készítője a kétfokú közigazgatási peres eljárás híve. Emelletti érveinek lényege, hogy álláspontja szerint a közigazgatási pert megelőző közigazgatási eljárás kétfokúsága egyáltalán nem pótolja a per kétfokúságát. A közigazgatási bírósági eljárásban ugyanis már két fél áll egymással szemben, tekintve, hogy a közigazgatási szerv is ügyfélle válik (most a normál államigazgatási eljárást követő pert véve alapul). Ha a féllé vált államigazgatási szervet törvénysértésben „elmarasztalja” a bíróság, akkor ő egyfokú eljárás esetén elesik a jogorvoslathoz való jogától. Ugyanez igaz lehet a pert indító ügyfélre is abban az esetben, ha a bíróság olyan döntést hoz, mely számára indokolja a fellebbezést.⁴⁷⁷ Ilyen döntés hozatala elméletileg nem kizárt, hiszen a bíróságok maguk is lefolytathatnak teljes ténybizonyítást és a közigazgatási eljárásban felvett tényektől eltérő tényállás alapján eltérő döntést hozhatnak. Azaz mindenképpen fenntartandó a kétfokú közigazgatási per. Meg kell ugyanakkor jegyezzük, hogy a közigazgatási per mindig megállapítási per, a törvénysértés megállapítása esetén nem a közigazgatási szervet, mint jogi személyt (jogalanyt) marasztalja a bíróság, hanem a törvénysértő határozatot semmisíti meg és hoz helyette újat vagy rendeli el új meghozatalát. Tehát a szervet alakilag mint peres felet megillesheti a jogorvoslat joga, de joga nem sérülhet a döntés során, mert őt nem

⁴⁷⁵ Pp 340. § (2) bekezdés

⁴⁷⁶ Pp 271. § (1) bekezdés a) pontja

⁴⁷⁷ PETRIK 1991. 30. old.

marasztalják. Más oldalról a közigazgatási per egyfokúsága önmagában el nem dönthető kérdés, mindig figyelembe kell venni, hogy milyen bíróság hozza meg egyfokú eljárásában a kérdéses ítéletet. Ha a mai megoldást vesszük, mégis támogatnunk kell az idézett szerző álláspontját.

5./ A közigazgatási per első (és az esetek döntő részében egyetlen) fokú elbírálását 1999. január 1. óta egyesbíró végzi. Az Alkotmány 1997. október 1. óta hatályos 46. §-a a társasbíráskodást (mely első fokú eljárásban egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló tanács formájában valósul meg) arra az esetre írja elő, ha törvény másként nem rendelkezik. Az Alkotmány korábbi szövegezése szerint a társasbíráskodás követelménye alól a „törvény kivételt engedhet”. Ezáltal ma már nem kivételes az egyesbíráskodás a polgári peres eljárásokban, hanem mintegy az érvényesül főszabályként.⁴⁷⁸ Így van ez a közigazgatási perekben is.

A Pp. 324. §-ának az egyesbírói rendszer hatályba lépése után alig egy évvel az 1999. évi CX. törvénnyel beiktatott (4) bekezdése szerint első fokon akkor jár csak el *három hivatásos* bíró, ha a perben vitatott pénzbeli követelés összege a harmincmillió forintot meghaladja. A törvényben szereplő „perben vitatott pénzbeli követelés” alatt valamennyi, a jogerős közigazgatási határozatban megállapított összeget – jogcímüktől függetlenül – össze kell számítani, hiszen ez a fogalom lényegesen tágabb, mit a pertárgyérték fogalma, ahol a követelés mellett számított járulékokat, szankciókat a pertárgyérték vagy illetékalap megállapításakor figyelmen kívül kell hagyni.⁴⁷⁹ Megfeledkezett a törvényhozó arról, hogy a közigazgatási perben a per tárgya a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálata, melynek súlya nem függ a perbe vitt határozatban foglalt követelés nagyságától. A közigazgatási per nem vagyoni jogi vagy kötelmi, kártérítési per. Rengeteg olyan ügy van, ahol a per tárgyává tett jog pénzben ki sem fejezhető, a törvényességet *sem dekára, sem kilóra, sem forintban* nem lehet mérni. Valószínű, hogy az egyesbírói rendszerrel jogalkotónk túlzásba esett és ezt érzékeli is, csakhogy rossz módszerrel kívánja annak hibáit kiküszöbölni. Ismertettük, hogy a magyar történelmi modellben a közigazgatási jogvitákban a legfelsőbb bírósági szinten szervezett közigazgatási bíróság öttagú tanácsai jártak el, és kivételes volt az, ha három tagú volt az eljáró tanács. 1999-ig érvényesülő korábbi szabályozásunk szerint az elsőfokon eljáró megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság is tanácsban (egy hivatásos

⁴⁷⁸ NÉMETH János (szerk.) 1999. 96. old.

⁴⁷⁹ Vö: A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának véleménye. Közigazgatási és Gazdasági Döntvénytár. 2000/9. 134. old.

bíró, két ülnök) járt el, a másodfokon eljáró bíróság pedig mindig három hivatásos bíróból állt. Ugyanígy, ha a perre a fent ismertetett szabályok szerint a megyei, fővárosi bíróság volt illetékes (és „hatáskörös”), ott is társasbíráskodás folyt már első fokon is, a fellebbviteli szakban pedig szintén.

Ma tehát egyesbírói rendszer érvényesül a közigazgatási perekben. Ennek az egy bírónak a személyében kell tehát megjelennie mindannak, aminek egy közigazgatási határozat megalapozott bírói felülvizsgálatához szükség van. A nagy mennyiségű joganyagnak az ismerete, melyet a közigazgatási anyagi jogszabályok jelentenek (csak anyagi jogi ágazati kódex is több, mint száz van hatályban), az általános és különös eljárási szabályok ismerete, a közigazgatási szerv mérlegelésének felülbírálatára tekintettel pedig valamelyes közigazgatási szakismeret. Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a közigazgatási perben megváltozik az eljárás célja. A Pp-ben sokáig (2000. január 1.) érvényesülő szabálytól eltérően a hatásköri rendelkezésekből következően nem az igazság kiderítése a bíróság elsődleges feladata, hanem a közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálata. Sajátos felügyeleti-felülvizsgálati szemléletet követel ez meg, mely az átlag polgári bíróban természetesen nincsen meg.⁴⁸⁰ Mindennek úgy kellene a bírácoknak megfelelni, hogy a közigazgatási ügyekben ítélező bírák számára semmilyen törvény semmilyen külön jog- vagy szakismeret megszerzését nem követeli meg. Így természetes, hogy még a kilencvenes évek közepén is esetleges volt a közigazgatási szakembereknek a bírói karba történő felvétele (beáramlása) és a közigazgatási ügyszakban ítélező bírák becslések szerint egyötödének volt csak valamilyen közigazgatási gyakorlata.⁴⁸¹ A helyzet azóta sem sokat változott, még annak nyomán sem, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. tv. 14.§ (3) bekezdése értelmében a közigazgatási perekben csak az OIT által kijelölt bírák járhatnak el. Általános tapasztalat szerint e perekre szinte valamennyi közigazgatási, gazdasági és polgári bírót kijelölik, hiszen semmilyen kritérium nem létezik és semmilyen ki- vagy továbbképzés nem kötelező e kijelöléshez.⁴⁸²

⁴⁸⁰ Vö. LOMNICZI Zoltán: Gondolatok a közigazgatási bíróvá válás feltételeiről. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 5. füzet. A közigazgatás személyi állománya. Budapest, 1996, Unió. 153. old.

⁴⁸¹ Uo.

⁴⁸² Uő.: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében. Magyar Közigazgatás 2000/4. 197. old. Az említett törvény 14. § (3) bekezdése szerint: „A közigazgatási perekben eljárásra jogosult bírákat, valamint a fiatalkorúak büntetőügyében eljáró bírákat a bíróság elnökének javaslatára az OIT jelöli ki.”

Ötödik Rész

A bírói felülvizsgálat hatályos modelljének részletes hatásköri szabályai

Mint a történeti modell vizsgálata során említettük, a közigazgatási ügyekben ítélező bíróságok hatáskörének kérdése rendkívül összetett és egyben az egész kérdéskör középpontjában helyezkedik el. Felidézve akkori megállapításainkat: a közigazgatási bíróságokra vonatkozó joganyag „ugrópontját” képezi a hatáskörré vonatkozó szabályozás. A hatásköri problémának ugyanakkor több ága van. Az egyik ága az az első ránézésre törvényszerkesztési problémának tűnő kérdés, hogy a bíróság elé vihető, oda tartozó közigazgatási jogvitás ügyeket egyenkénti, taxatív felsorolással vagy elvi (általános) definícióval szükséges meghatározni, mely utóbbi megoldás gyakran magával hozza az általános hatáskör alól mégis kivett ügyek ún. negatív taxációval történő meghatározását. Ez a hatáskör-meghatározás módja. A másik ág a hatáskör terjedelme, mely magában foglalja 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 pusztá érdeksérelem esetén is bírósági felülvizsgálat alá vethető-e. Ez utóbbi kérdést úgy is feltehetjük, hogy mekkora a közigazgatási bíróságok által nyújtott védelem köre. Kiterjed-e a mérlegelés alapján hozott döntésekre is avagy nem. A harmadik ága e kérdéskörnek az, hogy vajon a bíróság milyen jogkörrel rendelkezik az ítékezés terén, azaz mit tehet a felülvizsgálata alá vont közigazgatási aktussal. Megsemmisítheti-e csupán (*cassatio*) vagy maga hozhat a jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási szerv helyett érdemi döntést (*reformatio*). Megjegyeztük azt is, hogy mind a három kérdéskör rendkívül összetett és különösen sok buktatót hord magában. Ennek ellenére megkíséreljük a hatályos joganyag fenti tagolásban történő vizsgálatát.

Már itt utalunk a mérlegeléssel hozott közigazgatási döntések felülvizsgálatának rendkívül bonyolult kérdésére. A diszkrecionális mérlegelés vagy szabad belátás kérdése már a történeti modell értékelésekor felmerült, mai modern jogrendszerünkben a közigazgatásnak e teljesen kötetlen működése kevésbé fedezhető fel, így inkább csak a mérlegelés, méltányosság mai megjelenési formáit kell vizsgálnunk. Mielőtt azonban erre rátérnénk, fontos lesz a bírói felülvizsgálat alá tartozó ügyek alapvető jellemzőivel megismerkednünk, minthogy ezek eltérő módon vetik fel a mérlegeléses döntési helyzet kérdését.

A *hatáskör-meghatározás módja* tekintetében (attól tartunk, hogy nemcsak ebben) a magyar tételes jog a jogtudományban eddig ismeretlen megoldást „fejlesztett” ki, az *általános*

hatásköri klauzula pozitív *taxációval* kiegészítve. Örülhetnénk ha ennyire egyszerű lenne a helyzet, de nem örülhetünk, mert nem az. A Pp. említett szabálya három kategóriába sorolja azokat a közigazgatási határozatokat, melyek tekintetében a közigazgatási perekre vonatkozó, a XX. Fejezetben foglalt speciális szabályokat kell alkalmazni, azaz, amelyeket a bíróság közigazgatási perben vizsgál felül.

I.

Bírósági hatáskör hatósági államigazgatási ügyekben

1./ Elsőként a Pp. tehát „az államigazgatási szervnek vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szervnek hatósági államigazgatási ügyben (1957. évi IV. törvény 3. §) hozott határozatát” nevezi meg.⁴⁸³ Ezen ügycsoporton belül a hatáskör általános meghatározása párosul szűk körű negatív taxációval.⁴⁸⁴ A negatív taxáció szűk körű, de *nyíltvégű*, melyet törvény tovább bővíthet [ld. a) pont]. Az államigazgatási határozat az államigazgatási szervnek vagy államigazgatási ügyintézésre feljogosított más szervnek hatósági ügyben hozott határozata. Az Áe. alkalmazása és így a bírósági felülvizsgálat szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. Az Áe. 3. § (3) bekezdése és a Pp. 324. § (2) bekezdésének a) pontja értelmében az államigazgatási ügyek intézése hatósági jogkörben történik. A hatósági jogkör pedig a hatósági (külső) eljárásban az ügyféllel szemben kikényszeríthető döntés hozatalát teszi lehetővé. E tevékenység során tehát úgynevezett jogalkalmazásos jogérvényesítés történik. Mint jogérvényesítő jogi műveletnek fő jellemzője, hogy ennek során a közigazgatási „szerv konkrét jogalany (címezett) számára a jogszabály általános rendelkezései alapján konkrét (egyedi) aktusában jogot vagy kötelezettséget állapít, vagy szüntet meg, illetőleg módosít.”⁴⁸⁵

⁴⁸³ Pp 324. § (1) bekezdés a) pont

⁴⁸⁴ 72. § (4) bekezdés: „Nincs helye az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának, *a*) ha azt törvény kizárja, *b*) ha a határozat jogerős bírósági határozat végrehajtását szolgálja, *c*) ha a határozat ideiglenes jellegű és jogszabályban meghatározott határidőn belül végleges határozatot kell hozni, *d*) az áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok külkereskedelmi forgalma engedélyezésének körében hozott, *e*) a lőfegyver, lőszer, robbanóanyag, sugárzóanyag, illetve kábítószer gyártásáról és forgalmazásáról rendelkező, *f*) a hadkötelesnek a sorozáson, orvosi vizsgálaton, valamint fegyver nélküli katonai és polgári szolgálat teljesítése iránti kérelem elbírálása céljából vagy más okból való megjelenését elrendelő, *g*) a polgári szolgálat esetén a foglalkoztató kijelöléséről, a polgári szolgálat megkezdésére való felhívásról, a katonai szolgálatban való visszatartásról, továbbá mozgósításkor polgári munkakörben való meghagyásról rendelkező, *h*) a polgári védelmi szolgálat ellátására kötelező, illetve *i*) az államhatár rendjének védelmével összefüggésben hozott államigazgatási határozat esetében.”

⁴⁸⁵ MADARÁSZ 1995. 264. old.

Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának törvényi feltételeit tehát az Áe. már ismertetett 72. §-a tartalmazza. Eszerint az ügyfél, illetve 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 kérheti a bíróságtól. Bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha az államigazgatási eljárásban az ügyfél a fellebbezés jogát kimerítette vagy a fellebbezés kizárt. Az ügyfél az a magányszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti (Áe. 3. § (4) bek.). Azt, hogy az törvény nem mindenféle közigazgatási határozat, hanem államigazgatási hatósági ügyben - csak az ügy érdemében hozott határozat bírósági felülvizsgálatát engedi meg, nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, amint erre a dolgozat korábbi fejezeteiben utalás történt.

Az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára *jogszabálysértés* esetén kerülhet sor. A jogszabálysértés mind az anyagi, mind az eljárási szabály megsértését jelentheti. Jogszabálysértő a határozat, ha érdemben nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, meghozatalakor nem a megfelelő jogszabály alkalmazására került sor vagy a helyesen kiválasztott jogszabályt tévesen értelmezték.⁴⁸⁶ Eljárási jogszabálysértés esetén a bírósági felülvizsgálatra akkor kerülhet sor, ha az eljárási szabálysértés jelentős, és a döntés érdemére is kihat. Ilyen lényeges eljárási szabálysértés például, ha az elsőfokú hatóság a jogszabályoknak mindenben megfelelő határozatát vonja vissza saját hatáskörében (Áe. 61. § (1) bek.), és hoz egy másik tartalmú határozatot.⁴⁸⁷ Jogszabálysértésre lehet hivatkozni akkor is, ha a közigazgatási szerv a határozatot mérlegeléssel hozta meg, amennyiben a mérlegelés szempontjai jogszabályban rögzítettek, így megtartásuk a bíróság által ellenőrizhető. Ha a jogszabályok nem határozzák meg pontosan a mérlegelés szempontjait, illetve a jogszabály alkalmazásakor a mindenkori tényleges helyzetet kell figyelembe venni, nem jöhet szóba a bírósági felülvizsgálat lehetősége⁴⁸⁸

2./ Tekintettel arra, hogy a törvény csak az államigazgatási hatósági ügy érdemében hozott határozat bírói felülvizsgálatát nyitotta meg, kizártak a bírói felülvizsgálat alól az

⁴⁸⁶ Vö.: Legfelsőbb Bíróság KK 31. Sz. állásfoglalás

⁴⁸⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 27341/1996. In Közigazgatási és Gazdasági Döntvénytár (KGD) 1997. évi 4. sz./107. eset. 67. old.

⁴⁸⁸ Vö: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény miniszteri indoklásában írtakkal

államigazgatási eljárás folyamán hozott (tehát nem érdemi) határozatok, még akkor is, ha az ügyfél számára valamely intézkedés megtételére kötelezettséget írnak elő. Ez annak érdekében történik, hogy lehetővé váljék az ügy érdemi elintézése, a keresettel támadható határozat meghozatala.⁴⁸⁹ Nem vizsgálható felül a közigazgatási eljárást felfüggesztő határozat sem. Az érdemi – nem érdemi különbségtétel kimunkálását a Kbt. teljes egészében a bíróságok gyakorlatára bízta, mely feladatot a Legfelsőbb Bíróság egyedi döntéseiben és kollégiumi állásfoglalásaiban viszonylagos következetességgel el is végzett. A bírói gyakorlatban általánosan elfogadott álláspont szerint az érdemi határozat az a konkrét (egyedi) államigazgatási határozat, amellyel az arra jogosult államigazgatási szerv az ügy tárgyát képező vitát eldönti, illetőleg a jogviszonyt elbírálja. Így nem minősül érdemi határozatnak, és ezért keresettel sem támadható a bíróság előtt a másodfokú szervnek az elsőfokú határozatot megsemmisítő és új eljárásra utasító határozata, a jogerős határozat végrehajtása tárgyában hozott újabb döntés, az áttételt elrendelő határozat stb.

A magunk részéről a Kbt. itt említett megoldását súlyosan aggályosnak tartjuk és egyben felesleges perek tömegét okozónak is. Semmi akadálya nem lett volna annak 1991-ben és azóta sincsen, hogy a törvény maga állapítsa meg a fent vázlatosan már ismertetett kritériumoknak megfelelő határozatok nem érdemi, azaz felülvizsgálatból kizárt jellegét. Azt is kimondhatta volna a törvény, hogy nem érdemi határozat a közigazgatási határozat visszavonására irányuló kérelmet, a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet elbíráló (rendszerint az ügyfélre nézve sérelmes, azaz elutasító) döntés⁴⁹⁰, mint ahogyan nem érdemi a már valamely jogerős határozat végrehajtása ügyében hozott határozat⁴⁹¹. Szintén a jogbiztonság (a felülvizsgálatot engedő norma kiszámíthatóságának) érdekében a törvénynek kellett volna kimondania, hogy a felülvizsgálat szempontjából nem jöhet szóba a fellebbezést elkésettség miatt elutasító határozat⁴⁹² és az igazolási kérelmet elbíráló (elutasító) másodfokú határozat sem.⁴⁹³ Ezen álláspontok a felülvizsgálat alóli kizártságot az érdemi határozati jelleg hiánya mellett a fellebbezési jog kimerítetlenségében látják⁴⁹⁴, megfosztva ezzel az ügyfelet attól,

⁴⁸⁹ KGD 1998. évi 1/29. sz.

⁴⁹⁰ KGD 1996/8-9. 115. old., illetve KGD 2000/6. 165. sz.

⁴⁹¹ V8. KGD 1995/1. 27. sz.

⁴⁹² Pl. KGD 1997/3. 85. sz.

⁴⁹³ KK 32. sz. II. alatt (KGD. 1997/1. 68. old.)

⁴⁹⁴ „Ha a közigazgatási eljárásban az elsőfokú közigazgatási szerv határozata ellen az ügyfél elkésetten nyújtott be fellebbezést, és a késedelem orvoslására benyújtott igazolási kérelmet az elsőfokú közigazgatási szerv elutasította, illetve ezen határozat ellen benyújtott fellebbezést a másodfokú közigazgatási szerv alaptalannak találta, a bíróságnak a keresetlevelet a Pp. 130. §-a (1) bekezdésének c) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül kell elutasítania, ugyanis a közigazgatási eljárásban a jogorvoslati jogosultságot nem merítették ki.” [KK 32. I. c)] „A másodfokú közigazgatási szervnek - az igazolás kérelmet elutasító határozat ellen benyújtott fellebbezést elbíráló - határozata nem minősül az ügyben hozott érdemi határozatnak, így az keresettel a bíróság előtt nem támadható.” [KK 32. II.] Uo.

hogy ügyének bírói útra tartozásának kérdésében a bíróság maga döntsön, mely megoldást a történeti modell esetén a kortársak és magunk is elítélően minősítettünk. Most sem teszünk másképpen. Arról sem szabad ebben a kérdéskörben megfeledkezni, hogy ez az értelmezés a szocialista modell időszakából maradt ránk, azt fennállása alatt végigkísérte.⁴⁹⁵ Kiváló tudósunk már 1960-ban felhívta a figyelmet ezen álláspont tarthatatlanságára⁴⁹⁶, de változást ez a szocialista jog időszakában nem hozott. Szomorú, hogy azóta sem.

3./ Ugyanakkor a legújabb bírósági gyakorlat a bírói felülvizsgálatra irányuló jogorvoslati kérelmet elkésettség miatt elutasító határozatot érdeminek és ezáltal felülvizsgálhatónak tekinti. A Legfelsőbb Bíróság a Közbeszerzési Döntőbizottság (tehát egyfokú eljárásban eljáró államigazgatási szerv) döntése ellen elkésetten benyújtott és így a szerv által elutasított jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntést érdemi határozatnak tekintette, mondván „érdeminek kell tekinteni a közigazgatási szerv olyan az eljárást befejező határozatát is, mellyel lényegében elhárítja magától a döntést”, mivel ez tartalmilag elutasító határozatnak minősül.⁴⁹⁷ Ez az érvelés a tipikus példája a jó ügyet szolgáló rossz megoldásnak, de a Bíróság kezében egyedül ez az eszköz van. Egyet kell azzal értenünk, hogy valamely bírósági felülvizsgálatot kezdeményező jogorvoslati kérelem elkésettsége, megengedettsége tárgyában csak a bíróság dönthet. Ennek elismerését és érvényesítését jelenti ez az eseti döntés. De azt is le kell szögeznünk, hogy az ilyen tárgyú (megengedettségről szóló) közigazgatási döntés *nem érdemi* döntés, tehát a jelenlegi törvényi szabály a felülvizsgálat alól kizárja. Az előbb említett legfelsőbb bírósági döntés egy másik kérdésben követett, szintén helyeselhető irányú jogegységi döntéssel meghatározott gyakorlatot próbált (rejtve) segítségül hívni, amelyben a Legfelsőbb Bíróság érdemi és így a bíróság által felülvizsgálható határozatnak tekinti a másodfokon hozott olyan határozatot, mely az elsőfokú döntést megsemmisíti, de új eljárást nem rendel el arra tekintettel, hogy a közigazgatási jogviszony hiányában hatáskör hiányát állapítja meg. A döntőbizottságot érintő eseti döntésben érzésünk szerint két jogintézmény keveredéséről van szó: a közigazgatási jogviszony hiánya tárgyában hozott anyagi jogi jellegű közigazgatási döntés, illetve a bírói felülvizsgálat megengedettsége tárgyában hozott eljárási jogi jellegű döntés összemosásáról.

⁴⁹⁵ Vö: A polgári perrendtartás magyarázata, Budapest, KJK, 1975. II. kötet 1504. old.

⁴⁹⁶ MARTONYI 1960: 264. old. Egészen jellemző módon a bírói út ezen ügyekben történő kizártságát a szakirodalom azzal indokolta, hogy ilyen esetekben az ügyfélnek államigazgatási úton, de legfőljebb ügyészi óvás útján kellene orvoslást keresnie, mivel az ellentétes álláspont áttörné az Áe.-ben érvényesülő azon elvet, hogy e „kérdéssel az államigazgatási szerveknek kell minden fórumon foglalkoznia.” BACSÓ Jenő: Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának egyes kérdései. Magyar Jog 1957/11. 294. old.

⁴⁹⁷ KGD 1999/5. 155. sz.

A Legfelsőbb Bíróság az említett jogegységi döntésében abban a kérdésben, hogy a hatáskör hiányát megállapító közigazgatási határozat érdemi döntésnek tekinthető-e az Áe. 72. § (1) bekezdése szempontjából úgy foglalt tehát állást, hogy ha „a közigazgatási szerv úgy dönt, hogy az adott kérdésben nincs közigazgatási jogviszony, és emiatt nem tartozik egyetlen közigazgatási szerv hatáskörébe sem, a kérelem elbírálása ebben az esetben - bár hatáskörének hiányát megállapító döntést hoz - határozata érdemi.” A LB felfogásában „a közigazgatási jogviszony ugyanis olyan kapcsolatot jelent a jogalanyok (így a közigazgatási szerv és az ügyfél között), amelyre a hatályos jog alapján jogosultságok és kötelezettségek épülnek. A jogviszony tagadása kizárja a jogok és kötelezettségek fennállásának vizsgálatát is. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsának értelmezése szerint a jogviszony elbírálása nem csupán azt jelenti, hogy a közigazgatási szervnek a jogviszonyban résztvevők jogai vagy kötelezettségei felől kell döntést hoznia. Ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, tehát a jogviszony fennállásáról dönt, ez a határozat a kérdést érdemben dönti el, hiszen azért hárítja el a jogok, illetőleg kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a jogviszony fennállására nemleges választ adott. Ebben az esetben a hatáskör hiányát megállapító határozat a kérelmező alapvető jogának (pl. tulajdoni igényének) elbírálását is kizárja, hiszen a hatáskör elhárítása miatt ügye nem is kerülhet soha olyan szakaszba, amelyben érdemi határozatot lehetne hozni, a kérelmező vélt vagy valós igénye tárgyában soha nem születhet olyan érdemi határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatára sor kerülhetne, így az Alkotmány 70/K. §-ában biztosított alapvető jog is sérül. [...] Ez a határozat anyagi jogi és nem eljárásjogi jellegű, hiszen az ügy egyrészt annak megállapítására irányul, hogy az adott ügyben fennáll-e közigazgatási jogviszony, másrészt arra, hogy e jogviszony alapján az ügyfelet milyen jogok illetik, illetőleg kötelezettségek terhelik. (A gyakorlatban természetesen nem válik el élesen a jogviszony fennállása és a tartalma tárgyában való döntés.)”⁴⁹⁸

A jogegységi döntés előtti bírói gyakorlat fenntartása - főleg az egyfokú közigazgatási eljárásokban - az alapvető alkotmányos jogok sérelmével járhatott volna, nem lett volna az ügyfélnek lehetősége a közigazgatási jogviszony kérdésében tévesen hozott közigazgatási döntés korrekciójára.

4./ A per tárgya, amint az a fentiekből nyilvánvaló is, a *másodfokú* államigazgatási határozat. Az elsőfokú határozat a bíróság által csak akkor vizsgálható felül, ha a fellebbezést törvény

⁴⁹⁸ 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozat, Bírósági Határozatok, 1998/8. 583. és 584. old.

zárja ki. Ha az ügyfél a fellebbezés jogáról az Áe. 62. § (4) bekezdése értelmében lemond, másodfokú határozat nem a törvény rendelkezése értelmében, hanem az ügyfél akarata szerint nem keletkezett. Ilyenkor bírósági felülvizsgálatnak nincs helye. Önmagában az a körülmény, hogy a közigazgatási szerv és az ügyfél között létrejött közigazgatási eljárási jogviszony, nem zárja ki azt, hogy az ügyfél (mint jogosult, tulajdonos stb.) egyéb jogcímen érvényesítse bíróság előtt a hatósággal szemben fennálló igényét. Így pl. visszatartott vámáru kiadását a tulajdonos – mindaddig, amíg az ügyben közigazgatási határozat nem keletkezik – kérheti a hatóságtól mint birtokostól. Az ilyen igény polgári jogviszonyból származó igényt érintő pernek minősül.⁴⁹⁹

A fenti bírósági gyakorlatnak – mint jeleztük - egyetlen *hibája* nem annak tartalma lehet, hanem sajátos módon a *léte*. Az, hogy erre a bírósági gyakorlatnak kellett szabályt kialakítani. Álláspontunk szerint e hatásköri szabályokat, illetve az általános hatásköri definíciót ilyen részletességgel a törvényhozónak kell meghatározni, tehát a rendszer továbbfejlesztésének egyik első eleme kell, hogy legyen e szabályoknak (ha egyetért azokkal) az Országgyűlés általi törvényerőre emelése. Nincsenek ugyanakkor illúzióink. Az alábbiakban egy olyan jogegységi döntést ismertetünk, mely a törvényhozás alkotmányértő mulasztását pótolta határozott és következetes állásfoglalásával.

II.

Határozott állásfoglalás a rendészeti jogorvoslatok körében

1./ Az általános hatásköri klauzula az alkotmányos rendszerváltozás utáni legbátrabb bírói állásfoglalást eredményezte a rendészeti intézkedésekkel és kényszerítő eszközökkel szembeni panaszok elbírálása kapcsán.⁵⁰⁰ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV tv. (Rtv.) szabályai a rendészeti *intézkedésekkel* szembeni jogorvoslat tekintetében kissé nehézkesek. Az Rtv.-ben szabályozott rendőri intézkedések (mint például az igazoltatás, a fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, elfogás és előállítás, elővezetés, bűnmegelőzési ellenőrzés, személy- és tárgykörözés elrendelése, közlekedésrendészeti intézkedések), illetve a *kényszerítő eszközök* (például testi kényszer, bilincs, vegyi eszköz, elektromos sokkoló eszköz, rendőrbot, kardlap, illetőleg más eszköz alkalmazása és a lőfegyverhasználat alkalmazása) miatti jogorvoslatra a büntetőeljárás, az államigazgatási

⁴⁹⁹ Legfelsőbb Bíróság Pf. V. 23791/1997. BH 1998. 284. sz.

⁵⁰⁰ A felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában hozott határozata bíróság általi felülvizsgálatáról hozott 1/1999. Közigazgatási jogegységi határozat.

eljárás és a szabálysértési eljárás szabályai az irányadók.⁵⁰¹ Amennyiben a teljesített intézkedést a rendőrség által lefolytatott államigazgatási vagy szabálysértési eljáráshoz kapcsolódik, akkor az ahhoz kapcsolódó rendőri intézkedés elleni panaszt az ügy érdemében hozott, vagy az eljárást megszüntető határozat elleni jogorvoslati kérelemben kell előterjeszteni. Ekkor azt abban az eljárási rendben bírálják el. Ha a rendőri intézkedést követően a rendőrség hatáskörébe tartozó, általa lefolytatott államigazgatási, szabálysértési vagy büntetőeljárás nem indul (mert az más szerv hatáskörébe tartozik vagy nincs indok annak megindítására), vagy ha a rendőrség által folytatott eljárást befejező érdemi határozat ellen jogorvoslati kérelem előterjesztésére nem kerül sor, az eljáráshoz kapcsolódó rendőri intézkedéssel szemben panasznak van helye. Ezt a külön jogorvoslati eszközként intézményesített panaszt a sérelem bekövetkezésének napjától számított 8 napon belül az intézkedést foganatosító rendőri szerv vezetőjéhez kell benyújtani, aki a panasz tárgyában indokolt határozattal dönt. E határozat ellen a panaszos a közléstől számított 8 napon belül a felettes szerv vezetőjénél *fellebbezéssel* élhet. A felettes szerv a fellebbezés beérkezésétől számított 8 napon belül indokolt határozatában az elsőfokú határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. Ezek tehát a Rtv. szabályai. A törvény hallgat arról, hogy ez a határozat bíróság által felülvizsgálható-e, de hallgat az intézkedéseknek és a kényszerítő eszközöknek és ennek az egész panaszjogorvoslati eljárásnak az államigazgatási eljáráshoz való viszonyáról. Mindez visszavezethető arra az alapvető ellentmondásra, mely rendészet és a rendőrség helyének tudományos és legális meghatározása között fennáll. Arra a kérdésre, hogy a közigazgatás részét képezi-e a rendőrség és a rendészet, a magyar jogtudomány – a kontinentális hatalomgyakorlási felfogást követve - következetesen pozitív választ adott. A Rtv. koncepciója ezzel teljesen ellentétes, amennyiben határozottan tagadja a rendészet államigazgatási vagy bármely más jogági meghatározottságát és „jogérvényesítési módozatként” jelöli azt meg.⁵⁰²

Ezt, a rendőrséget voltaképpen a végrehajtó hatalmon kívül, mintegy negyedik hatalmi ágként elhelyező felfogást utasította el a Legfelsőbb Bíróságának közigazgatási jogegységi tanácsa azzal, hogy megállapította: „A felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 93. §-ának (3) bekezdése alapján, másodfokon hozott határozata a Pp. 324. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerinti - a bíróság által felülvizsgálható - hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.”⁵⁰³

⁵⁰¹ Rtv. 92. § (1) bekezdés

⁵⁰² SZIKINGER István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó Budapest, 1998. 93. és 97. old.

⁵⁰³ Bírósági Határozatok, 1999/7. 490. old.

2./ Az eljárás a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetőjének kezdeményezésére indult. Álláspontja szerint ellentmondásos jogértelmezés és megosztott bírói gyakorlat volt tapasztalható a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 93. §-ának (3) bekezdése alapján a felettes rendőri szerv vezetője által másodfokon - panasz elbírálása tárgyában - hozott határozat bíróság általi felülvizsgálatát illetően. Nem volt egységes a bíróságok gyakorlata abban, hogy a büntető-, a szabálysértési és a szorosan értelmezett közigazgatási hatósági eljárás körébe nem tartozó rendőri intézkedéseket közigazgatási jellegűnek kell-e tekinteni, az intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása miatt bejelentett panasz elbírálása során hozott jogerős rendőrségi határozatok felülvizsgálatára a bírói út rendelkezésre áll-e. E bizonytalanság eredményeként egyes bíróságok olyan határozatokat hoztak, hogy a panaszt elutasító jogerős határozat bíróság általi felülvizsgálatára - hatáskör hiányában - nincs lehetőség, mert a rendvédelmi feladatokat ellátó hatóság és a felperes között államigazgatási hatósági *jogviszony nem jött létre*, illetve *nincs államigazgatási (hatósági) ügy érdemében* hozott határozat, míg más bíróságok a keresetet érdemben elbírálva hozták meg döntésüket.

Érdekessége az eljárásnak, hogy a legfőbb ügyész képviselője által kifejtettek szerint „a rendőrség az Rtv. V. fejezetében szabályozott intézkedések alkalmazása során nem közigazgatási ügykörben jár el, intézkedése nem hoz létre közigazgatási jogviszonyt, ezért az intézkedések törvényességét felülvizsgáló felettes rendőri szerv határozata sem tekinthető közigazgatási határozatnak, így - a Pp. 324. §-a (2) bekezdésének c) pontjában szabályozott külön törvényi rendelkezés hiányában - bírói út igénybevételére jelenleg nincs lehetőség.”⁵⁰⁴ Az ügyész álláspontja szintén a bírói felülvizsgálat mellett szólt, de szerinte mindaddig, ameddig a törvény a bírósági felülvizsgálat lehetőségét vagy annak kizárását nem szabályozza, a büntetőeljárás, az államigazgatási eljárás vagy a szabálysértési eljárás hatálya alá nem tartozó rendőri intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása miatt a jogosult - az Alkotmány XII. fejezetében biztosított alapvető jogainak sérelmére alapítottan - igényét az *Alkotmány 70/K. §-a értelmében* közvetlenül a bíróság előtt érvényesítheti. Rendkívül logikus ez az érvelés, hiszen a fent említett rendőri intézkedések közvetlenül és olykor durván korlátozzák az egyes alapvető jogokat és e korlátozás jogszerűsége tárgyában hozott döntés vitán felül alapvető joggal összefüggő állami döntésnek minősül.

3./ A Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlatában érzékelhető irányba, a bírói út biztosításának irányába mozdult el. Ehhez a bírói felülvizsgálat szabályai

⁵⁰⁴ Uo. 491. old.

alá kellett „behelyeznie” a jogintézményt. Ennek érdekében a jogegységi tanácsnak állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy *milyen jellegű jogviszony* jön létre a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy (panaszos) között, továbbá, hogy a hozott határozat államigazgatási határozatnak minősül-e. A LB a rendőrség jogállásának és feladatainak törvényi szabályaiból indult ki. „Az Rtv. 3. §-ának (1) bekezdése szerint a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatokat ellátó állami fegyveres rendvédelmi szerv. A rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha olyan körülményt vagy tényét észlel, illetőleg hoznak a tudomására, amely rendőri beavatkozást igényel [Rtv. 13. § (1) bekezdés]. A rendőri intézkedéseket az Rtv. V. fejezete, a kényszerítő eszközöket pedig az Rtv. VI. fejezete szabályozza.”

A létrejövő jogviszony jellegének meghatározása során figyelemmel volt a Bíróság arra, „hogy a rendőrség feladatát az Alkotmány a közbiztonság és a belső rend védelmében jelöli meg [40/A. § (2) bekezdés]. Ez a védelem a jogellenes magatartást tanúsító személyek jogainak törvényen alapuló korlátozása révén valósul meg. A rendfenntartó, rendvédelmi célzatú közvetlen kényszerítő eszköz alkalmazására való feljogosítás az a megkülönböztető vonás, amely megkülönbözteti a rendőrséget más típusú állami feladatot ellátó szervektől. [...] A rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és a panaszos között létrejött jogviszony jellegét vizsgálva megállapítható, hogy a rendőrség részéről az Rtv.-ben meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység *közigazgatási jellegű tevékenység*, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt. A rendőrség tehát - az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárási, valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett - ellátja - a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [Áe. 3. § (2) bekezdés] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között - annak minden jellemzőjével rendelkező - közigazgatási jogviszony jön létre.”⁵⁰⁵

A Bíróság tehát a közigazgatási jogtudományban ismert kategóriák segítségével egyértelműen a közigazgatási szuprematív jogviszonytípusba⁵⁰⁶ sorolta be a kérdéses határozatot megelőző rendőri eljárást is. Ehhez képest már magától értetődő volt a kérdéses panaszt elbíráló határozatoknak a minősítése: „Annak elbírálása során, hogy az Rtv. 93. §-ának (3) bekezdése

⁵⁰⁵ Uo. 492. old.

⁵⁰⁶ Jellemzőire vö: MADARÁSZ 1995: 374-376. old.

szerinti határozat államigazgatási határozatnak minősül-e, figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendőri szerv vezetője az intézkedés alanya által tett panasz elbírálásakor abban a kérdésben határoz, hogy történt-e jogsérelem, a panaszosnak joga van-e a jogsértés orvoslására, a rendőri szervet terheli-e kötelezettség a sérelem orvoslása tekintetében. Az általa hozott határozat az ügy tárgyát képező *vitát dönti el*, a közigazgatási jogviszonyt rendezi, melynek során intézkedik a további jogsértő magatartás megtiltásáról, a jogsértések megelőzéséről, a jogszerű állapot helyreállításáról vagy a panasz elutasításáról. Amikor a határozatot hozó vezető a panasz elbírálása során azt vizsgálja, hogy a rendőrséggel szolgálati viszonyban álló személy a reá irányadó jogszabályi rendelkezéseket betartva járt-e el az intézkedés során, nem az intézkedést végrehajtó és a rendőrség közötti szolgálati viszony keretében állapít meg jogokat és kötelezettségeket, hanem az intézkedés alanya és a rendőrség között létrejött közigazgatási jogviszony körébe tartozó jogok és kötelezettségek felől dönt, közigazgatási határozatot hoz.”

Összefoglalva: a rendőri intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása elleni panasz folytán indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre, ha a büntető-, államigazgatási vagy szabálysértési eljárás körén kívül érvényesítik azt, vagy egyéb jogszabályi felhatalmazás alapján nyújtják be. Ennek következtében a panasz elbírálása tárgyában másodfokon a rendőri szerv vezetője által hozott határozat a bíróság által felülvizsgálható hatósági államigazgatási ügyben hozott határozatnak minősül.

E hatáskörök klasszikus államigazgatási (közigazgatási) pert eredményeznek

III.

Hatáskör helyi önkormányzati ügyekben

A Pp 324. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a „helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata, belső szabályzata, illetve egyéb döntése” is felülvizsgálható. A külön törvény a helyi önkormányzati törvény elsősorban, valamint az önkormányzati rendszer más szabályairól szóló törvények. A helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetve egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság és kizárólag

jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.⁵⁰⁷ Az önkormányzati feladat-, és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg [Ötv. 9. § (1) bekezdés első mondat]. A képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja, a törvényben külön felsorolt hatásköreit azonban nem. Ezekről a későbbiekben részletesen szót ejtünk. A képviselő-testület döntése két esetben vizsgálható felül a bíróság által. *Egyrészt* ha a képviselő-testület *önkormányzati hatósági* ügyben hozott határozatának a felülvizsgálatát az ügyfél kéri [Ötv. 11. § (3) bekezdés], *másrészt* ha a képviselő-testület döntéseinek (határozat, belső szabályzat, egyéb döntés) bírósági felülvizsgálatát a közigazgatási hivatal vezetője az Ötv. 99. § (2) bekezdés b) pontja alapján kezdeményezi. Közigazgatási bíráskodásunk szerepének meghatározásához szükségesnek tartjuk a helyi önkormányzatokkal összefüggő hatáskörök, illetve e felülvizsgálati hatáskör alá eső ügytípusok közelebbi vizsgálatát, melyre az alábbiakban teszünk kísérletet.

IV.

Az önkormányzat hatósági ügyek bírósági felülvizsgálat szempontjából fontosabb jellemzői és azok problémái

1. Az önkormányzati hatósági ügy fogalma.

Ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hoz határozatot, a határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. Ha hatósági ügyben a polgármester vagy a képviselő-testület bizottsága átruházott hatáskörben hoz határozatot, a határozat ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani. A képviselő-testület első-, illetve másodfokú (hatósági ügyben hozott) határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni a bíróságtól, a határozat közlésétől számított harminc napon belül.⁵⁰⁸ A pert az önkormányzat ellen kell indítani. Az önkormányzati hatósági ügy intézése, a mérlegelés és a jogorvoslat az önkormányzat választott szerveinél marad, így ezekben az ügyekben kinevezett tisztségviselő (a jegyző) nem járhat el. A jegyzőnek (köztisztviselőknak) ezekben az ügyekben döntési joga nincs, azonban a döntések előkészítése és végrehajtása a jegyző (polgármesteri hivatal) feladatát képezi. Az önkormányzati hatósági ügy meghatározását az Ötv. nem tartalmazza, utaló szabállyal azt az Áe.-hez köti. A hatósági ügyekben történő eljárásról az Áe. rendelkezik. A törvény hatályáról rendelkező 3. § (1) bekezdése szerint „a közigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.” Azaz ez a törvény alapvetően az államigazgatási feladatokhoz csatlakozó hatósági eljárást, illetve az

⁵⁰⁷ Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése, Ötv. 1. § (3) bekezdése.

⁵⁰⁸ Ötv. 11. §

államigazgatási ügyekben folyó eljárás kívánja szabályozni. Nyilván a benne tételezett jogintézmények, a szabályozás logikája és szerkezete mind ehhez, és alapvetően az államigazgatási szervezetrendszerhez igazodnak, hiszen ez az a terület, melyet elsődlegesen szabályozni kíván.

Megállapítható, hogy az önkormányzati hatósági ügyek elsődleges, közvetlen jogrendezésnek (szabályozásnak) nem tárgyai, a törvényhozó utaló szabály megalkotásával a *közvetett jogrendezés* útját választotta. Ez a szabályozási mód nem végzi el a rá rótt szerepet, valójában nem tölti be azt a funkciót, melyet a szabályozni kívánt társadalmi viszonyt megkövetel. Mondhatni, hogy „az Áe. szabályrendszere gyakorlatilag alkalmazhatatlan az önkormányzati képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati hatósági ügyek intézése során, olyan eljárásra van szükség tehát, amely figyelembe veszi a testületi működés specifikus vonásait, a külön törvényben meghatározott jogorvoslati szabályokat (Ötv. 11. §), és kiküszöböli a felettes szerv hiányából fakadó joghézagokat.”⁵⁰⁹

Az Ötv. – mint a helyi önkormányzatok által intézett helyi közügyek szabályozásának elsődleges forrása – a hatósági jellegű önkormányzati ügyek szabályozását részben tehát saját szabályaihoz, részben az Áe., azaz más jogszabály szabályaihoz köti úgy, hogy az Áe. szabályait a saját (nemcsak) eljárási szabályai által adott eltérésekkel, azok figyelembe vételével kell „megfelelően” alkalmazni. Az Ötv. *kapcsoló szabálya* semmilyen más eligazítást ezen kívül nem ad. Ebből következik, hogy amennyiben az Ötv. maga elsődleges jogrendezés formájában szabályt tartalmaz, akkor azt kell alkalmazni, amennyiben az eljárási törvény szabályozási körébe eső kérdésről mindkét törvény rendelkezik és ezek egymással kiegészítő viszonyban vannak, akkor a két rendelkezést szinoptikusan (egyszerre, egymásra tekintettel, megfelelően) kell alkalmazni, amennyiben pedig az Ötv. sem kimerítő, sem kiegészítő szabályt az adott kérdésre nem tartalmaz, akkor az Áe. szabályát kell alkalmazni. Mindez azonban csak azzal a kiegészítéssel igaz, hogy az Áe. szabályainak ez utóbbi esetben „megfelelő” alkalmazása értelemszerűen arra vonatkozik, hogy azokat az Ötv. céljainak, rendeltetésének megfelelően kell alkalmazni. Alkalmazásuk nem jelentheti valamely Ötv.-beli rendelkezés mellőzését, mert a fent vázolt szabályozási szerkezetben az Ötv. az elsődleges, a fő jogszabály.

⁵⁰⁹ FARKAS Imre: Az államigazgatási eljárás általános és különös szabályainak felülvizsgálata elé, Magyar Közigazgatás 1994/5., 299. old.

Ha az Áe. szabályozási szerkezete felől közelítünk ehhez, akkor ezzel a megoldással álláspontunk szerint az Ötv. voltaképpen az Áe. hatályáról rendelkező, a különös eljárások (melyekben az Áe. szabályai szubszidiáriusak) csoportjait megállapító 3. § (6) bekezdését egészítette ki. Az Ötv.-ben konstituált, önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárást egy *különös eljárássá* tette, hiszen ezen eljárásokban az Áe. szabályait akkor kell alkalmazni, ha jogszabály (az Ötv. maga) másként („eltérően”) nem rendelkezik. Az Áe. 3. § (6) bekezdése szerint ugyanis az ott felsorolt tevékenységekre vonatkozó ügyekben akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik. Minderről már fentebb szóltunk röviden. E törvényhozási gyakorlat eredményeként az önkormányzati hatósági ügyektől függetlenül ismét az eljárási jog alapkérdésévé vált a speciális és normál (általános) eljárási szabályok viszonyának rendezése. Ez különösen vonatkozik az önkormányzati hatósági ügyekre, ahol annak tisztázása is szükséges még, hogy vajon *melyik az elsődleges jogszabály*, az Áe. vagy az Ötv.

2. *Az önkormányzati hatósági ügy mint az Áe. szempontjából speciális ügy.*

Az imént felvetettük, hogy az önkormányzati hatósági ügyek az Áe. szabályozási szemszögéből nézve a különös (speciális) eljárások egyikét jelenti. Tudjuk azt is, hogy ezt a jogalkotó nem magában az Áe.-ben szabályozza (az Áe. tárgyi hatálya körében), hanem az önkormányzati kódex szabályából következik mindez. Említettük ugyanakkor azt is, hogy az Ötv. az Áe. szabályainak „megfelelő” alkalmazását írja elő. A különös eljárásoknál ilyen rendelkezés nincsen, ha a róluk rendelkező jogszabály „másként nem rendelkezik”, akkor az Áe. szabályát kell arra az eljárásbeli tényállásra alkalmazni. Itt vissza kell térnünk arra, amit már szintén érintettünk, arra, hogy az Áe. alkalmazása nem ronthatja le az *Ötv. célja*, rendeltetése érvényesülését. E törvény azonban szoros kapcsolatban áll az Alkotmány helyi önkormányzatokról rendelkező IX. Fejezetének szabályaival, azokat hajtja végre.

A választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézésére és a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlására megválasztott helyi önkormányzatok az Alkotmány 43. § (1) bekezdése értelmében egymás tekintetében egyenlő alapjogokkal bírnak, ugyanakkor kötelezettségeik eltérőek lehetnek. Mindezeket a (2) bekezdés szerint törvény határozza meg. A továbbiakban az Alkotmány leszögezi, hogy „az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.” Témánk szempontjából azonban kiemelt jelentősége a 44/A. § (1) bekezdése a) pontjának van. Eszerint „[A helyi

képviselőtestület:] önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.” Ugyanezt az alkotmányos követelmény az Ötv. akként fogalmazza meg, hogy: „A helyi önkormányzat - a törvény keretei között - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül.”⁵¹⁰ Mindebből következően tehát olyan speciális ügyfajta szabályozásáról van szó, ahol az *eljárásban meghozott döntést* csak meghatározott szerv (egyedi ügyről lévén szó: a bíróság) és csak meghatározott szempontból (törvényességi okból, illetve jogszabálysértés esetén) vizsgálhatja felül. Mindez behatárolja az aktusok felülvizsgálatával kapcsolatos eljárási eszközök körét és fajtáit.

Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az önkormányzati hatósági ügyeket mindössze a jelenlegi *szabályozás szerkezeté* az, ami rokonítja az Áe.-beli különös eljárások szabályaival. Hiszen az önkormányzatok ágazati kötöttség nélkül járnak el a feladat- és hatáskörükbe utalt helyi közügyekben, a hatósági jogkörük is több ágazat területén megtalálható, ahogy erre a későbbiekben példát hozunk. Így már itt le kell szögeznünk, hogy az általános szabályok hatálya alá történő „visszarendezés”, mint népszerű eljárási reformjavaslat sajnos e területen nem állja meg a helyét.

3. *Van-e eltérés a felülvizsgálatot végző szervben?*

Ki kell térnünk arra is már e helyütt, hogy egyrészt e rendelkezések (csakúgy, mint a későbbiekben ismertetett Ötv. 11. § sem) nem tesznek különbséget *érdemi és eljárási* döntés között, másrészt az Alkotmány maga nem, csak az Ötv. szűkíti le a felülvizsgálatra jogosult állami szervek körét a bíróságokra. A bírói felülvizsgálat alkotmányos helyének fent írtak szerinti definiálása nem az állami felügyelet (felülvizsgálat) szerveként nevesíti a bíróságokat, hanem az ügyfélnek alkotmányban írt jogát ismeri el ügyének bíróság elé vitelére. Így magának az Alkotmánynak a szabályaiból nem következik, hogy az állami felülvizsgálatnak egyetlen és kizárólagos szerve a bíróság legyen. Az önkormányzati döntés felülvizsgálatához szorosan kapcsolódó államigazgatási felügyelet (administrative supervision) tárgykörében a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is azt rögzíti előírásként, hogy

⁵¹⁰ Ötv. 1. § (3) bekezdés

„1. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.

2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.

3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.”⁵¹¹

Láthatjuk, hogy nem alkotmányos és nem is a nemzetközi jog által meghatározott követelmény az, hogy az önkormányzat döntését (a hatóságiakat különösen) *csak a bíróság* vizsgálhatja felül. Természetesen nem feledkezünk meg arról a különbségről, mely az egyedi hatósági döntés felülvizsgálata és az önkormányzati felügyelet között fennáll és figyelembe vesszük azt a jogállami követelményt, hogy a közjogi jogviszonyként szabályozott felügyeleti jogviszony szükségképpen velejárója, hogy a felügyelő hatóság és a felügyelt közötti vitában a bírósági külső kontrollnak kell eldöntenie, hogy a felügyelő intézkedése jogszerű volt-e vagy sem.⁵¹² Mindössze utalunk két problémára: az egyik az, hogy a hatályos szabályozás az érdemi felügyeleti intézkedést teljes egészében kizárja önkormányzati hatósági ügyekben.⁵¹³ A másik az, hogy tulajdonképpen valóságos felügyeleti jogviszony és eszköztár intézményesítése helyett, törvényességi ellenőrzési rendszert vezetett be a törvény a helyi önkormányzatok felett, melyben az érdemi felügyeleti döntést (a határozat, rendelet megsemmisítése) maga a bíróság (Alkotmánybíróság) hozza meg, az ellenőrző hatóság „jogköre” a keresetindításra (indítvány-, illetve kezdeményezés benyújtására) korlátozódik. Mindez az önkormányzati hatósági ügyekkel összefüggően az eljárásjog oldaláról és eszközeivel nehezen orvosolható hiányosságok sorozatát hozza létre az aktusok felülvizsgálata terén. (ld. később). Természetesen a fenti okfejtéseknek nem az a szándéka, hogy a bíróság felülvizsgálati jogát kétségbe vonjuk, hanem annak kizárólagossága miatti problémára utaljunk.

⁵¹¹ Az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény 8. cikkelye

⁵¹² KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet, Universum Kiadó, Szeged 1991., 142. old.

⁵¹³ Ötv. 98. § (4) b) pontja

4. Önkormányzati mérlegelés.

A közigazgatási bíraskodásnak központi kérdésköre volt és lesz annak eldöntése, hogy vizsgálhatja-e a bíróság a közigazgatásnak mérlegeléssel hozott döntését vagy nem, s ha igen hogyan és milyen mértékben. Az államigazgatási hatósági ügyek felülvizsgálata terén viszonylag egységes és jól követhető gyakorlatot alakított ki a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma. A mérlegelés kérdéskörét tágabb értelemben még vizsgáljuk, most az önkormányzati hatósági ügyek kapcsán egyes vonatkozásait kénytelenek vagyunk érinteni. Reméljük e töredezettség megbocsátható lesz.

4.1. A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata „önkormányzati mérlegelési körbe tartozik”, ezen ügyek „fontos jellemzője az önkormányzat körén belül maradó önkormányzati mérlegelés”⁵¹⁴. Milyen mérlegelésről van is itt szó? Az önkormányzati (hatósági) döntést csak a bíróság vizsgálhatja felül. Tartalmi és lényeges különbség van ugyanakkor a bírói és a közigazgatási mérlegelés között. Van-e valami specifikuma a közigazgatási mérlegelésen belül az imént említett „önkormányzati” mérlegelésnek? A közigazgatási szabad belátás (*freies Ermessen*), diszkréció és szabad mérlegelés témakörét avatott szerzők részletesen elemezték és bemutatták már a magyar közigazgatási jogi irodalomban, kérdéskörére utaltunk a történeti modell elemzésekor is.⁵¹⁵ Azért vesszük mégis elő, mert egyrészt e szerzők a most hatályos tételes jogra tekintettel az elemzést nem végez(het)ték el, másrészt a fogalmi-dogmatikai letisztultság a mai napig nem jellemzi e kérdéskört.⁵¹⁶ Így az önkormányzati hatósági ügyek szempontjából két körülményt e fogalommal (fogalmakkal) kapcsolatban mindenképpen meg kell vizsgálni. Egyrészt meg kell kísérelni annak meghatározását, hogy a helyi önkormányzatok alkotmányos jogállása és alapjogai milyen körben követelik meg az önkormányzat mérlegelési hatalmának meglétét. (Azaz egy önkormányzati ügy minden mozzanata és fejlődési állomása az önkormányzat valamely szervéhez kell, hogy kötődjék-e?) Másrészt vizsgálni érdemes azt is, hogy az ún. önként vállalt helyi közügyek körében vajon fennáll-e az önkormányzat teljesen szabad belátása.

⁵¹⁴ Az önkormányzati rendszer magyarázata, VEREBÉLYI Imre (szerk.), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999., 37. és 57. old.

⁵¹⁵ Összefoglalja és elemzi a német és a hazai jogirodalom főbb tételeit és eredményeit KALTENBACH Jenő: id. m. 141-155. old., valamint monografikus feldolgozását adja a témakörnek MOLNÁR Miklós: A közigazgatás döntési szabadsága, KJK, Budapest, 1994.

⁵¹⁶ Molnár Miklós megfogalmazásában: „Szinte áttekinthetetlen módon keverednek egymással a jogi kötetlenség, a diszkréció, a mérlegelés, a diszkrecionárius mérlegelés, stb. terminusai. Joggal elmondható, hogy ahány szerző, illetve megnyilatkozás, annyiféle terminológia.” Im.: 73. old

Mérlegelésen, egyszerűen fogalmazva, a jogi normában biztosított több, egyformán törvényes lehetőség közötti választást értjük. Az ehhez kapcsolódó sajátos logikai műveletet nevezzük érdemi vagy döntési mérlegelésnek, szemben a bizonyítási mérlegeléssel, amely a konkrét eset tényállás alá rendezésének szükségszerű velejárója.⁵¹⁷ Tehát egy bizonyos fajta normaszervezet megléte szükséges hozzá. Az ilyen (mérlegelésre jogosító) normáknak főbb típusai: az alternatív norma, amely a jogalkalmazói döntés lehetséges eseteit fogalmazza meg; a keretszabály, amely azokat a döntési határokat húzza meg, amelyekben belül a közigazgatás mozoghat; a határozatlan jogfogalmat tartalmazó norma.⁵¹⁸ A határozatlan jogfogalom a norma tényállási részéhez kapcsolódik (a hipotéziséhez), a mérlegelés ezzel szemben a jogkövetkezményi oldalhoz. Azaz a mérlegelés nem köthető valamennyi fajta közigazgatási döntéshez.

4.2. Az önkormányzat körén belül maradó „önkormányzati mérlegelést kétféleképpen érthetjük. Vagy úgy, hogy az önkormányzati hatósági ügyek körében az anyagi jogi szabályozásnak szükségképpen kell olyan típusú ügyeket felvonultatni, amelyekben a normaszervezet mérlegeléses döntést tesz lehetővé és ez a mérlegelés az önkormányzat körében dőljön el, vagy úgy, hogy az önkormányzati hatósági ügyekben (normaszervezettől függetlenül) az érdemi döntést a képviselő-testületnek, illetve szervének kell meghoznia és ennek csak a jogszerűségi vizsgálata lehetséges. A kérdést azért nem tartjuk akademikusnak, mert a hatósági eljárásban számtalan olyan kérdés van, amely az ügy *érdemét nem érinti*, eljárási kérdés eldöntéséről lévén szó, ugyanakkor *mérlegeléses döntési helyzetről* van szó. A mérlegelés és az érdemi döntés fogalmának azonosítása e tárgykörben nem vezet bennünket előbbre. Sajnos az Alkotmány ismertetett szabályának (a helyi önkormányzat döntése csak törvényességi okból vizsgálható felül) legelfogadhatóbb értelmezése az lehet, hogy ilyen felülvizsgálatra csak a bíróság képes. A bírói mérlegelés, amely a jogalkalmazás első két eleméhez (a tényállás tisztázásához és a jogértelmezéshez) kötődik egészen más természetű, mint a közigazgatási mérlegelés. Elfogadva ezt a helyzetet, arra jutunk, hogy az önkormányzati autonómia jegyében az önkormányzat általi mérlegelés, hasonló tartalmú ellenőrző „mérlegelés” hiányában végeredményében a modern jogrendszerekre nem jellemző hagyományos szabad belátáshoz, kötetlen diszkrécióhoz is közel juthat, amely elfogadhatatlan, hiszen nem általában önkormányzati döntésről, hanem hatósági jogalkalmazó döntésről van szó. A hatósági eljárási jogviszony másik alanya, az ügyfél számára az

⁵¹⁷ MOLNÁR 1994. 81. old.

⁵¹⁸ Ld.: KALTENBACH: im. 150. old

Alkotmányban biztosított jogokat ugyanúgy garantálni kell, az eljárások törvényességéhez fűződő jogállami érdeknek ugyanúgy érvényesülnie kell, mint a nem önkormányzati hatósági eljárásokban. Hiszen ügyfél és ügyfél között alkotmányosan nem megengedett a jogállásbeli megkülönböztetés, az ő helyzete szempontjából indifferens, hogy a hatósági ügy önkormányzati vagy államigazgatási, a jogát, jogos érdekét sértő határozat érdemi jogorvoslatához alkotmányos joga van. Ha a bírói mérlegelés és a közigazgatási mérlegelés közötti fent említett különbségtételt figyelembe vesszük, akkor e jog már ezen elméleti megközelítés szintjén már legalábbis deformációt szenved.

A korábban jelzett másik mérlegelés – jogi kötöttség témakörhöz tartozó felvetés az, hogy amennyiben a helyi önkormányzat *önként vállalja* valamely helyi érdekű *közügy* ellátását, ez miként viszonyul a szabad belátáshoz és a mérlegeléshez. A helyi önkormányzatok – a kötelezően ellátandó feladataik veszélyeztetése nélkül - önként vállalhatják jogszabály által máshová nem utalt bármely helyi közügy ellátását. E tárgykörben jogszabály-alkotási joguk is van. Az önként vállalt helyi közügyek között hatósági jellegű ügyek is lehetnek. Az ilyen önként vállalt ügyekre nézve önkormányzati rendszerünk egyik alapelve, hogy ebben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért.⁵¹⁹ Ez a felhatalmazás két szempontból kockázatos *de lege lata*. Egyrészt elméleti, jogpolitikai szempontból ez olyan általános felhatalmazás, mely más közigazgatási szervet nem illet meg. A közigazgatás csak jogszabályban rögzített jogosultságot, hatáskört, feladatkört gyakorol és csak azt teheti meg ezen ügyekben is, amit a jogszabály lehetővé tesz. Tulajdonképpen ezen önkormányzati ügyekben az önkormányzat (mint közigazgatási szerv) maga mondja ki, hogy mit tart jogszerűnek, célszerűnek. Maga szabadon mérlegeli, hogy mit tart a közérdeknek (közjónak) megfelelőnek.⁵²⁰ Ilyen fokú anyagi jogi kötetlenség (szabad belátás-mérlegelés) ellensúlyozására az eljárási jog, amennyiben szigorú rendet intézményesít is csak viszonylagosan képes. Hiszen az eljárásjog önmagában nem képes a közigazgatási működés jog alá vetését ellátni, nem képes a hiányzó anyagi jogi biztosítékokat pótolni.⁵²¹ Másrészt gyakorlati szempontból kérdéses ezen ügyekben az egyébként is érvényességének hanyatló szakaszába került, kredibilitásából veszített, az önkormányzati ügyekhez egy szüksézával utaló szabállyal kapcsolt Áe. tényleges érvényesülése.⁵²²

⁵¹⁹ Vö.: Ötv. 1. § (4) bekezdése

⁵²⁰ Ld.: KALTENBACH id. m.: 146-147. old.

⁵²¹ MOLNÁR im.: 99. old.

⁵²² Vö.: TAMÁS András: Az államigazgatási eljárási jog megújításáról, Magyar Közigazgatás 1998/8. 450. old.

5. *Az önkormányzati hatósági ügyek köre.*

Fontos kérdés, hogy *mely ügyek tekinthetők önkormányzati hatósági ügynek?* Az Ötv. – az Áe. nézőpontjából mint a különös eljárási jogszabály, szemben a többi különös eljárási jogszabállyal - nem ad választ erre az alapvető kérdésre. Hiszen a törvényben mindösszesen két helyet találunk - az utaló szabályt magában foglaló 109. §-on kívül – ahol az önkormányzati hatósági ügy tárgykörében kifejezett rendelkezést tartalmaz. Az egyik az Ötv. 11. § (1) és (2) bekezdése. Eszerint: „A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.” Illetve: „a polgármester (főpolgármester), valamint a képviselő-testület bizottságának, részönkormányzat testületének önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani.” A másik törvényhely az Ötv.-be utólag beiktatott kisebbségi fejezet (X/A.) egyik rendelkezése, mely a települési önkormányzat feladat- vagy hatásköréből a helyi kisebbségi önkormányzat testületére átruházhatóak köréből – a közüzemi szolgáltatásokkal összefüggőek mellett - kizárja a hatósági hatásköröket. (Vö.: 102/C. § (2) bekezdés).

5.1. E rendelkezésekből (is) kitűnik, hogy az önkormányzati hatósági ügyekben döntést képviselő-testület, annak bizottsága, részönkormányzata, valamint a polgármester (főpolgármester) hozhatnak. (Későbbiekben vizsgáljuk még azt is, hogy az önkormányzati döntések sorában hatósági döntést bizonyos típusú társulások is hozhatnak, mely felvet problémákat is). Az önkormányzat e szervei azonban számtalan más döntést hozhatnak. El kell *határolnunk* ezeket a hatósági ügyektől. Nem tekinthetők hatósági ügynek az önkormányzat képviselő-testületének az Ötv. 10. § (1) bekezdésében felsorolt *át nem ruházható* hatásköreiben hozott döntései, nem azért, mert *át nem ruházható*ok, hanem azért, mert *nem hatósági jogalkalmazó* tevékenység megvalósítását jelentik:

1.) a *rendeletalkotás*, azzal, hogy az Ötv. az *át nem ruházható* hatáskörök között több rendeleti formát igénylő döntést külön kiemel még, hatásköri oldalról megvilágítva.⁵²³ 2.) a *szervezeti és működési rend* rendeletbe nem foglalt kialakítása, az előbb említett körülmény mellett a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 46. § (1) bekezdése szerinti normatív jellegű

⁵²³ Ilyenek a szervezeti és működési rend kialakítása, önkormányzati jelképek, elismerő címek, kitüntetések meghatározása és használatuk szabályozása például. Ugyanígy említést nyer a költségvetés és a végrehajtásáról szóló beszámoló elfogadása, melyek az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. szerint is rendeleti formát igényelnek, a helyi adó megállapítása, melyről a helyi adókról szóló 1990. évi C. tv. rendelkezik, rendezési terv jóváhagyása, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. szabályainak figyelembe vételével.

határozat megalkotását igényli, ami szintén kizárja a hatósági jelleget; ⁵²⁴ 3.) a hatáskörébe utalt *kinevezés, választás* (bíróságok ülnökeinek, választási szervek tagjainak megválasztása), megbízás, ezek részben az Ötv.-ben rögzített szabályok hatálya, részben a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat szabályozó törvények hatálya alá esnek és az önkormányzat személyzeti autonómiájának gyakorlását, illetve az alkotmányos szervek létrehozásában való közreműködést jelentik; 4.) helyi népszavazás kiírása, mely az Ötv. mellett választási eljárásról szóló 1997. évi C. tv. hatálya alá tartozó döntés; 5.) díszpolgári cím adományozása, mely jellegénél fogva nem hatósági ügy; 6.) *gazdálkodási* és pénzügyi tárgyú kiemelten fontos döntéseként egyrészt értékhatár feletti hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, stb; 7.) a *társulásra* való alapjog gyakorlása körében hozott szervezeti jellegű döntés, mely a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. tv. (Ttv.) rendelkezései szerint történhet; 8.) *érdekképviselő*hez való csatlakozás, nemzetközi együttműködésben való részvétel; 9.) intézmény, vállalat (1993. december 31-ig) vagy más szervezet (gazdasági társaság) *megalapítása*, melyről az államháztartási törvény és az adott intézmény működési területét szabályozó ágazati törvény – közoktatási tv., szociális ellátásokról szóló tv. – rendelkezik, illetve a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. tv. szól; 10.) a település *közterületeinek* elnevezése, emlékműállítás; (hasonló jellegű hatáskört képeznek a jogszabályban meghatározott földrajzi nevek megállapításával és megváltoztatásával összefüggő jogkörök⁵²⁵) 11.) *véleménynyilvánítás* és állásfoglalás olyan ügyben, amelyben az Ötv. maga vagy más törvény az érintett önkormányzat álláspontjának kikérését írja elő (ilyen példának okáért a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv., a rendőri vezetők kinevezését tekintve); ehhez hasonló tartalmú (csak éppen átruházható) döntéskör a jogszabály alapján az önkormányzatot megillető eljárás-megindítási jogkör, mint például az 1978. évi 2. tvr. 5. § alapján az általános szerződési feltételek megtámadása bíróság előtt.

5.2. A fentiekben vázlatosan áttekintett hatáskörök tehát részben *normatív szabályozó* jellegük miatt nem tekinthetők önkormányzati hatósági ügyeknek, de vannak közöttük egyedi ügyek is, amelyeknél a hatósági jelleget az ügyfél hiánya zárja ki, illetve az, hogy egészen más jogszabály hatálya alá tartozó közigazgatási döntésről van szó. Nyilván nem tartoznak e körbe az irányítási aktusok, az önkormányzat szerveinek belső igazgatási aktusai és a közigazgatási szerződések sem, mint ahogy ezek az Áe- hatálya alá sem tartoznak. Az imént

⁵²⁴ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 46. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országgyűlés, a Kormány, a kormánybizottságok, az önkormányzatok és az önkormányzatok szervei határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.”

⁵²⁵ Vö.: 1991. évi XX. tv. 39. § (2) bekezdés, illetve a 71/1989. (VIII. 4.) MT r. 4. §

felsorolt át nem ruházható ügykörök mellett szintén kizárt a hatósági jelleg a gazdálkodás körébe tartozó egyéb ügyekben is. E döntésekhez soroljuk az önkormányzat szerveinek az önkormányzat, mint *tulajdonos* jogkörében meghozott döntéseit, melyek a Ptk. vagy ahhoz kapcsolódó polgári jogi tárgyú jogszabály hatálya alá tartoznak, melyek közül a legnagyobb számot kétségtelenül a lakásbérleti jogviszonnal összefüggő döntések tesznek ki, de ugyanebbe a tárgykörbe vonhatók az önkormányzatnak a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény alapján hozott döntései is (mint speciális közigazgatási szerződésfajtát érintőek). A gazdálkodás és a tulajdonosi jogkör gyakorlása körébe tartozó ügyek nem-hatósági jellegéről a Legfelsőbb Bíróság eseti döntéseiben állást is foglalt, igaz tartalmi, pláne dogmatikai elemzést nem végzett, így az önkormányzati hatósági ügy fogalma meghatározásához nem vitt közelebb.⁵²⁶

Az önkormányzati hatósági ügyeket tehát az önkormányzatok szervei által ellátott olyan ügyekben lelhetjük meg, melyek tehát nem tartoznak más – valamely közigazgatási vagy állami döntéshozatalt is szabályozó – törvény hatálya alá és jellegüknél fogva az Áe. fogalmi rendszerébe, a hatósági jogalkalmazó tevékenység jellemzői alá illeszthetőek. Azaz egyedi ügyekről van szó, melyben a hatóságon (önkormányzati szervén) kívül ügyfél vagy ügyféli jogállású személy, szervezet szerepel, s melynek tárgya lehet az ügyfelet érintő jog vagy kötelezettség megállapítása, adat igazolása, hatósági ellenőrzés végzése vagy, nyilvántartás vezetése.⁵²⁷ Önkormányzati hatósági ügyet törvény vagy önkormányzati rendelet állapíthat meg, a gyakorlatban a legnagyobb számban a *szociális igazgatásról* szóló törvény konstituál ilyen jellegű hatáskört.⁵²⁸ Nem kizárólagos azonban a szociális igazgatás szerepe e témakörben, hiszen példaként említhetjük, hogy a *környezetvédelmi igazgatás* is ismeri ezt az ügyfajtát: a képviselő-testület csendes övezet kialakítását rendelheti el a zaj ellen fokozott védelmet igénylő létesítmény körül (1991. évi XX. tv. 85. § ((1) bekezdés e) pontja). Az *erdőtörvény* (1996. évi LIV. tv.) 40. § (2) bekezdése szerint a testület határozattal közérdekből

⁵²⁶ „A perbeli esetben a képviselő-testület nem hatósági jogkörben, hanem tulajdonosi minőségében járt el, amikor a kft. alapításáról, az ügyvezető megbízásáról, munkabéréről, a költségvetésben biztosított támogatás nyújtásáról, valamint az alperes tulajdonát képező vagyon térítésmentes használatba adásáról rendelkezett. Mindezek az ügyek államigazgatási hatósági ügynek nem tekinthetők, így a határozat felülvizsgálata iránt a felperest keresetindítási jog nem illeti meg [Pp. 324. § (2) bek. a) pont, Pp. 327. § (1) bek.]” BH 1996. 394, illetve: „Azt, hogy mi minősül hatósági ügynek, az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény 3. §-ának (3) bekezdése határozza meg. A perbeli esetben a képviselőtestület nem hatósági jogkörben járt el akkor, amikor ügy döntött, hogy polgári peres eljárást nem kezdeményez. Ez államigazgatási hatósági ügynek nem tekinthető, ez az önkormányzat belső gazdálkodással összefüggésben hozott határozata. [...] A városi képviselő-testület határozatával - szemben a felperes fellebbezésében foglaltakkal - nem a felperest megillető olyan jogban foglalt állást, amely jog tekintetében a felperes az államigazgatási eljárásban ügyfélnek tekintendő.” BH 1993. 464

⁵²⁷ Az Áe. 3. § (3) bekezdése szerinti definíció felhasználásával

⁵²⁸ Például a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 3. § (3) bekezdése, 25- 26. §§

elrendelheti az erdőtelepítést, fásítást. Ezt a hatáskört cifrázza az, hogy ugyanilyen jogköre más, államigazgatási hatóságoknak is van: a környezetvédelmi, a természetvédelmi, az építésügyi, a közegészségügyi, a talajvédelmi, valamint a vízügyi hatóság is határozatban elrendelhet ilyet, az erdészeti hatóság előzetes szakhatósági hozzájárulásával. Ugyanakkor a (3) bekezdés értelmében az ingatlanra az (1) bekezdésben meghatározott közérdekű célok megvalósítása érdekében a települési önkormányzat, az állami vízügyi szerv, valamint az (1) bekezdésben felsorolt közérdekű célok megvalósításáért felelős más állami szerv javára a (2) bekezdés szerinti hatóság (azaz maga az önkormányzat is) határozatával használati jog alapítható. Az ügy önkormányzati hatásköri jellegét természetesen nem szünteti meg, ha e hatásköreit a képviselőtestület (rendelettel vagy határozattal) a polgármesterre, vagy (rendelettel) a bizottságra, részönkormányzati testületre ruházza át.

5.3. A szakirodalomban is érzékelt és felvetett⁵²⁹ problémás eset akkor áll elő, ha a polgármesternek (főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének) *önálló hatásköreit* vizsgáljuk. E tisztségviselők ugyanis az Alkotmány és az Ötv. rendelkezései alapján kivételesen, annak ellenére, hogy választott önkormányzati tisztségviselők, államigazgatási hatáskört is kaphatnak, törvényben vagy annak felhatalmazásán nyugvó kormányrendeletben. (Alkotmány 44/B. § (2) bekezdés), melyek értelemszerűen hatósági jogkörök is lehetnek. Sőt meghatározott szűk körben államigazgatási feladatok ellátásában is részt vesznek. (Ötv. 7. § (2) bekezdés). „Az Alkotmány 44/B. § (2)-(3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat szerveinek hatáskörébe utalt államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása ugyanakkor nem tartozik a helyi önkormányzás körébe. Az államigazgatási hatósági jogkörök gyakorlása során a helyi önkormányzatok szervei (a jegyző, főjegyző, a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke a megyei jogú város kerületi hivatalának elöljárója, illetőleg a polgármesteri hivatal hatáskörrel felruházott ügyintézője) az állam központi szervei által alkotott jogszabályok érvényesítését szolgáló hatósági jogalkalmazó tevékenységet végeznek. Az államigazgatási feladatok ellátása - az Ötv. 95. § d) pontja alapján - akkor is a Kormány irányítása alatt áll, ha ellátásukat törvény vagy kormányrendelet a helyi önkormányzati szervek feladat- és hatáskörébe utalja.”⁵³⁰

Amint azt az Alkotmánybíróság leszögezte: „E hatáskörükben az önkormányzat szervei nincsenek alárendelve a képviselő-testületnek. A képviselő-testület a hatáskörrel felruházott

⁵²⁹ CSEH Tamás: Az önkormányzati hatósági eljárás sajátos vonásai és problémái. Magyar Közigazgatás, 1997/6. 367. old.

⁵³⁰ Vö.: 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 212. old

tisztségviselőjétől, köztisztviselőjétől a hatáskört nem vonhatja el, e hatásköreik gyakorlására utasítást nem adhat, nem jogosult hatósági határozataik felülvizsgálatára. Az önkormányzat szervei által gyakorolt államigazgatási hatósági jogkörök tekintetében a felettes szerveket az Áe. alapján megillető jogokat államigazgatási szerv, a megyei közigazgatási hivatal vagy valamely dekoncentrált államigazgatási szerv gyakorolja. Ezen államigazgatási szervek hatáskörébe tartozik a döntések ellen benyújtott fellebbezés elbírálása is. A képviselő-testület önkormányzati feladat- és hatáskörébe csak az e tevékenység gyakorlásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítása tartozik. Az államigazgatási hatósági tevékenység során a jogalkalmazó nem települési érdekek, településpolitikai mérlegelés, hanem a jogszabályok, jogszabályban meghatározott szakmai szempontok szerint dönt. A jogalkalmazás szakszerűségének és a jogalkalmazási gyakorlat egységességének biztosítása megkívánja, hogy jogszabályok a hatósági tevékenység szervezeti és személyzeti feltételeivel kapcsolatos követelményeket is előírjanak. Így az államigazgatási hatósági tevékenység feltételeinek biztosítása körében korlátozottabb a képviselő-testületek önállósága is, mint a helyi önkormányzás körébe tartozó ügyek személyi és szervezeti feltételeinek kialakításában.”

531

Az Ötv. 2. § (2) bekezdésének második fordulatába iktatott, 1994. december 11-én hatályba lépett új szabálya alapján ugyanakkor törvény kivételesen az előbb említett tisztségviselőknek közvetlenül önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg. Ezek között természetesen előfordulhatnak hatósági jellegűek is, de ez esetben az elhatárolás már nem olyan könnyű. Mivel nem a képviselő-testülettől származó hatáskorról van szó, nem egyszerű eldönteni, hogy államigazgatási vagy önkormányzati hatósági ügyben jár-e el a polgármester, amely a fentiek szerint is fontos eldöntendő kérdés, mert az eljárás rendjére, de főként a jogorvoslati lehetőségekre nézve igen jelentős eltérések vannak. Maguk a *hatáskört megállapító* jogszabályok nem végzik el ezt a kategorizálást, a jelenleg hatályos jogrendben annyi *támpontunk* van, hogy amennyiben ezen hatósági jogkör a honvédelmi, a polgári védelmi, illetve a katasztrófa elhárítási igazgatás területére esik, akkor az, figyelemmel az Ötv. 7. § (1) bekezdésére. Amennyiben nem ezeket a szakigazgatási területeket szabályozó jogszabályról van szó, akkor részben eligazít minket a *szabályozás szintje*: ha kormányrendelet konstituálja a hatáskört (mint például a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet), akkor az államigazgatási hatáskör lehet csak,

⁵³¹ Uo.

tekintettel arra, hogy kormányrendelettel önkormányzati hatáskört megállapítani az Alkotmány és az Ötv. szabályai szerint nem lehet, pontosabban érvényesen nem lehet.⁵³²

Az önkormányzati döntéshozatal szervei közül nemcsak a polgármester (és tsai) azok, akiknek önálló, törvényen alapuló önkormányzati hatósági hatáskörével összefüggésben tisztázandó kérdések merülnek fel. Meg kell azt is vizsgálnunk, hogy a helyi önkormányzatok *társulásai* szóba jöhetnek-e mint önkormányzati hatósági hatáskörök gyakorlói és ha igen, ez minden problémától mentes-e. Korábban megállapítottuk, hogy a jelenlegi jogállapot szerint a képviselő-testületet megillető hatósági jogkörök átruházhatók, valamint az is evidens, hogy ezek önkormányzati döntésnek minősülnek. Az Ötv. 2. § (2) bekezdése értelmében önkormányzati döntést a társulás is hozhat. Tehát *de lege lata* nincsen akadály annak, hogy önkormányzati társulás önkormányzati hatósági döntést hozzon.

6. *Vegyes ügyek de lege lata.*

Sajátos *vegyes ügyek* vetnek fel további problémákat. Az Áe. szabályozási körén kívül esően, az önkormányzati törvény szintjén axiómaként érvényesül, hogy önkormányzati döntést csak választott szervek hozhatnak. *Kinevezett szerv* (jegyző, főjegyző) csak a feladatok ellátásában, illetve a döntések előkészítésében és végrehajtásában vehetnek részt. Ugyanakkor a hatásköröket telepítő jogszabályokban olykor zavarba ejtő megoldásokkal találkozunk.

6.1. Az első ilyen a hatásköri törvény (1991. évi XX. tv.) 138. § (3) bekezdés i) pontja, mely akként rendelkezik, hogy: „A települési önkormányzat képviselőtestülete [...] dönt a helyi adókkal kapcsolatos méltányossági kérelmek ügyében hozott határozatok ellen irányuló fellebbezésekben.” Ezen *képviselő-testülethez fellebbezhető méltányossági* döntéseket ugyanakkor az adóigazgatási eljárásról szóló 1990. évi XCI. tv. (Art.) 49. § (3) bekezdése értelmében a 6. § (1) bekezdés c) pontja szerinti önkormányzati adóhatóság, azaz a települési önkormányzat jegyzője hozza meg a törvény 82. §-a szerinti hatáskörében.⁵³³ Márpedig láttuk egyrészt, hogy a jegyző önkormányzati döntés nem hozhat, és ismert az is, hogy az adóigazgatási eljárás az Art. és az Áe. szabályai alapján az egyik speciális államigazgatási

⁵³² Más kérdés és csak részben tartozik ide, hogy pl. a fent említett kormányrendelet kifejezetten önkormányzati helyi közügy (vezetékes ivóvízellátás) szabályozása körében ad hatósági jellegű jogkört a polgármesternek, a 14. § (2) és (4) bekezdésében, azaz az ügy jellege szerint ez önkormányzati hatósági lenne, a szabályozás szintje szerint pedig ez kizárt.

⁵³³ „82. § (1) Az adóhatóság a magánszemély kérelme alapján az őt terhelő adó-, bírság- vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti.”

eljárásnak számít. Ezek szerint ez egy olyan közigazgatási ügy, mely első fokon *államigazgatási* ügynek, másodfokon viszont *önkormányzati* hatósági ügynek minősül. Az eljárás során egyszerre két különböző eljárási rendet kell alkalmazni.⁵³⁴ Ez ugye nyilvánvalóan képtelenség. A választ az általunk ismert gyakorlat úgy adja meg, hogy az eljárást teljes egészében önkormányzati hatóságának kezeli. Az Ötv hatáskör-telepítő szabályait és az önkormányzati hatósági ügyek jelenlegi szabályozását szintén ugyanígy hagyja (hagyta) figyelmen kívül a korábbi szabálysértési törvény (1968. évi I. tv.) 75. §-a, mely szerint: „A szabálysértés miatt kiszabott pénzbírság - ideértve az elzárásra átváltoztatott pénzbírságot is -, valamint az elkobzás alá eső dolog értékének megfelelő összeg végrehajtását méltányosságból részben vagy teljesen mellőzheti, az elkobzott dolgot visszaadhatja: a) annak a települési önkormányzatnak a képviselőtestülete, amelynek a jegyzője az ügyben első fokon eljárt;”

6.2. Tehát ugyanazt a szabályozási szerkezetet valósította meg a jogalkotó, mint az adóméltányossági ügyekben: első fokon a jegyző hatáskörébe utalt hatósági jellegű (de nem az Áe. hatálya alá tartozó) döntés elleni jogorvoslat elbírálása kerül az önkormányzati hatóság jogkörébe. Annyival cifrább volt itt a helyzet, hogy az adóméltányossági ügyben első fokon (a jegyzői eljárásban) is méltányossági döntést hoznak, azaz a tényállás ez irányú felderítése megtörténik, a fellebbviteli eljárás erre épül. A régi szabálysértési törvény fenti szabálya egy olyan ügyet kreált, melyben a szabálysértési hatóság (ha volt fellebbviteli eljárás: hatóságok) által jogerősen és végrehajthatóan megállapított (kiszabott) büntetés elengedéséről egy *egyfokú méltányossági* eljárásban döntött a képviselő-testület. Semmilyen támpontot a méltányosság gyakorlásához a jogalkotó nem adott, azon már meg sem lepődünk, hogy az Ötv. szabályai szerint a képviselő-testület ezen méltányossági döntését az a jegyző köteles előkészíteni, sőt maghozatala esetén végrehajtani, aki jogkörében a tényállás tisztázása (bizonyítás) után a körülményeket mérlegelve, a szabálysértés elkövetése miatt a büntetést kiszabta.⁵³⁵

E két (ma már csak egy) különleges hatáskörnek a bírói felülvizsgálatra háruló problémája az, hogy bizonyos eljárási eltérések vannak az államigazgatási és az önkormányzati hatósági

⁵³⁴ Hasonló kérdéseket feszeget cikkében Kronovits Mária is, in: Az önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatos néhány elvi kérdés, Magyar közigazgatás 1997/11. 737. old.

⁵³⁵ E rendelkezés egészen 2000. március 1-ig hatályban volt, amikortól a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. tv., melynek 116. § (2) bekezdése új szabályt állapított meg: „A pénzbírság, illetőleg a járművezetéstől eltiltás végrehajtását méltányosságból mellőzheti, az elkobzott dolgot visszaadhatja: a) önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértések esetében a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetője; b) a felügyeletet ellátó miniszter, ha az ügyben más szabálysértési hatóság járt el; c) országos hatáskörű szerv vezetője, amennyiben a felügyeletet nem miniszter látja el.”

eljárások között, melyekre vázlatosan kitérünk. Másrészt méltányossági döntés(ek)ről lévén szó, a bíróság érdemi felülvizsgálati lehetősége nagymértékben korlátozott, engedjék meg, hogy ennek indokával szintén később szolgáljunk.

7. *A bírósági felülvizsgálatot korlátozó szabályozási szerkezet.*

A bírói *felülvizsgálatot nehezítő* szabályozási szerkezettel találkozhatunk az önkormányzati ügyekben. Gyakran az adott eljárási norma szövegének a megállapítása is nehézségekbe ütközik. Lássunk erre néhány példát.

7.1. Az Áe. szóhasználatában a „közigazgatási szerv” és a „köztisztviselő” fogalom viszonylagos következetességgel mást jelöl.⁵³⁶ Az önkormányzati hatósági ügyben közigazgatási szerv (eljáró szerv) alatt *önkormányzati* szervet kell érteni. A köztisztviselők a közigazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró *ügydöntő*, illetve érdemi feladatot ellátó vezetők és ügyintézők.⁵³⁷ E feladat ellátási jogkörüket nyilván a szerv vezetője által meghatározott rendben gyakorolják az ő felhatalmazása, átruházása alapján. Az Ötv. azonban az önkormányzati hatáskörök gyakorlását csak az önkormányzati szerveknek teszi lehetővé. E körben a köztisztviselő az Ötv. értelmében *nem lehet* ügydöntő (az csak az önkormányzati hatóság lehet), csak az érdemi feladatokat a polgármesteri hivatal dolgozójaként ellátó személy. Minthogy az Ötv. nem különböztet anyagi jogi (érdemi) és eljárási döntés között, minden, az önkormányzati hatósági ügyben szükséges határozatot, az önkormányzati hatóságnak kell meghoznia. Ez az Ötv. szabályaiból következik.

7.2. A bírói felülvizsgálatra is kiható, komoly jogalkalmazási és azt megalapozó értelmezési nehézségeket felvető rendelkezések találhatók, mind az Áe.-ben, mind az Ötv.-ben a „*jegyzőkönyv*” címszó alatt. E szabályok mást írnak elő tartalmi és mást formai kellekek gyanánt. Merev értelmezéssel azt mondhatnók, hogy az Ötv. eltérő szabályt tartalmaz a „*jegyzőkönyv*” tárgykörében, így az Áe. 17. §-a nem alkalmazható. E szabályok mellőzése azonban az eljárás írásbeliségével összefüggő ügyféli jogosultságokat és a köziratok jelenbeli és későbbi megismeréséhez fűződő szélesebb érdekeket alapvetően sérthetné.

⁵³⁶ A viszonylagosságra példa, hogy az Áe 27. § (2) bekezdésének első mondata a köztisztviselő (nyilvánvalóan: az ügyintézését végző köztisztviselő) tájékoztatási kötelezettségét rögzíti, a második mondata a közigazgatási szerv számára írja elő, hogy az ügyfelet a jogszabályok ismeretének hiányában ne érhesse hátrány.

⁵³⁷ Ld.: a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. 1. § (5) bekezdését

A két szabály álláspontunk szerint nem az Ötv. 109. §-ában említett viszonyban áll egymással, nincsen közöttük eltérés. Az Áe. az eljárás egyes cselekményekhez kapcsolódóan fogalmazza meg szabályait (jegyzőkönyv-készítési kötelezettség, jegyzőkönyv tartalma), az Ötv. a testületi döntéshozó szerv üléséről (közvetlen döntéshozatali aktusáról) készítendő jegyzőkönyvet szabályozza. Ez a kiegészítő jelleget, *mellérendeltséget* feltételező értelmezés jól azonban csak akkor működik, ha az eljárási cselekményt nem maga a testület foganatosítja. A döntés előkészítő folyamat során a feladatot ellátó köztisztviselők az Áe. szabályai szerint foganatosítják e cselekményeket és azt annak megfelelően jegyzőkönyvezik is. Ha azonban akár az alapeljárásban a testületi szerv, akár a fellebbviteli eljárásban (az Áe. 66. § (3) bekezdése alapján) a képviselő-testület *ülésén* maga a szerv foganatosítja a cselekményt, akkor a két rendelkezés valóban ütközik. Hiszen az Ötv. szerint az ülés jegyzőkönyvezésére az ő saját szabályait kell alkalmazni, s e szabályok nincsenek tekintettel arra, hogy ezen ülés tartalmilag milyen közigazgatási tevékenységfajta valósít meg egyes napirendjeiben.⁵³⁸ Álláspontunk szerint a jogalkalmazó akkor jár el helyesen (e szabályok helyes, a szabályozási céljukkal egybeeső értelmezése szerint) ha a két rendelkezést kiegészítőleg alkalmazza. Az Áe.-ben itt meghatározott eljárási cselekmények saját maga általi foganatosítása esetén a jegyzőkönyvet az Áe. szerint készítik el, annak ide vonatkozó részét pl. az ügyfél, a meghallgatott személy és a jegyzőkönyvvezető is aláírják, szemben az Ötv. más szabályával. A szerint ti. az *ülésnek* a jegyzőkönyvét írják alá a polgármester és a jegyző, ez viszont adott esetben egy testület által lefolytatott tanúmeghallgatás, tárgyalás, ügyfél meghallgatása vagy szakértő meghallgatása volt. Az Ötv. a jegyzőkönyv tartalmi elemként a tanácskozás lényegét említi az Áe. itt pedig az egyes cselekményekhez kapcsolódva más nyilatkozatok és tények rögzítését szabályozza, azaz ismét csak rá kell mutatnunk, hogy az Ötv. nem *eltérő* szabályt tartalmaz *ugyanarról*, hanem mást szabályoz *hasonló* tárgykörben.

Tisztában vagyunk azzal, hogy ez kisebbségi álláspont az önkormányzati jogalkalmazók körében. A felett azonban nem engedhetünk vitát, hogy a bíróság felülvizsgálati tevékenységének alapját képezi az alapeljárás és a fellebbviteli eljárás releváns aktusainak törvényeknek megfelelő dokumentáltsága, melyet nem lehet értelmezéstől függő jogalkalmazói akarat tárgyává tenni.

⁵³⁸ Meg kell jegyezzük, hogy ugyanilyen kollízió áll fenn abban az esetben, ha a testület fegyelmi hatóságként jár el akár a Ktv., akár a Kjt. hatálya, akár a Ptv. hatálya alá tartozó fegyelmi ügyben. Ugyanis e törvények a fegyelmi tanács működésére, határozathozatalára és jegyzőkönyvezésére más szabályokat tartalmaznak.

7.3. A kizárás a „jegyzőkönyv” mellett szintén olyan tárgyköre a törvényes önkormányzati működésnek, ahol az Ötv. mind a képviselőtestületi (14. §), mind a bizottsági (26. §) eljárásra nézve saját szabályokat tartalmaz.⁵³⁹

A két szabály azonos tárgykörben, olyan fontos kérdéskörrel rendelkezik, melynek jelentősége alkotmányos szintű. A *nemo iudex in causa sua* alapelvét, azaz azt, hogy senki a saját ügyében nem járhat el az angol bírói esetjog a korábban ismertettek szerint a közigazgatási jog alapelvévé, feltétlen érvényesülést kívánó szabályává tette. De saját jogrendszerünk is megköveteli (a jogbiztonság alkotmányos elvén, a független, pártatlan bírósági eljáráshoz való jogon és az eljárási kódexek tételes szabályain keresztül), hogy az ügyben érintettek ne járhassanak el, ne hozhassanak döntést.

Ha most az önkormányzati hatósági ügyek szabályozását nézzük, ismét az Ötv. 109.§ elégtelen utaló szabálya folytán diszkrepanciát tapasztalunk. Az Áe. köztisztviselőkről, szerv vezetőjéről, illetve államigazgatási hatáskört gyakorló egyedi szervekről (jegyző, főjegyző, polgármester, főpolgármester, kerületi hivatal vezetője) rendelkezik, az ő érintettségük esetén zárja ki eljárási, döntési jogukat. Joggal, hiszen az államigazgatási jogköröket ők gyakorolják. Az Áe. emellett külön rendelkezik a saját ügy „elintézéséből” való, a felsőbb fokú érdemi „döntés meghozatalából” történő és az „eljárásból” való kizárásról. A 19. § (7) bekezdése utaló szabályként a kizárási szabályokat a testületi szerv esetére is megfelelően alkalmazni rendeli.

Az Ötv. fent említett merev értelmezésével a fent ismertetett szabályok mindegyikét – az Ötv. elsődleges jogrendezésére tekintettel – félretehetjük. Ha azonban a két törvényt mindkettő szabályozási érdekeit és célját figyelembe véve alkalmazzuk, akkor megint oda jutunk, hogy mondatról mondatra kell „kitalálni”, hogy most mi is a szabály, pedig nem kisebb dologról van szó, minthogy a határozatot olyan személyek hozzák meg (vagy készítik elő) a rájuk ruházott közhatalom gyakorlása során, akik annak eredményében maguk is érdekeltek, avagy nem. Álláspontunk szerint az értelmezés tekintetében *két szélső álláspont* foglalható itt el.

Egyrészt az Áe. ezen részét egyáltalán nem alkalmazzuk. Ekkor kizárjuk azt, hogy az érintettséget az ügyfél jelentse be, kizárjuk azt, hogy az egyébként elfogult személy ne

⁵³⁹ Ötv. 14. § (2) „A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A települési képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett települési képviselő kezdeményezésére vagy bármely települési képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. „26. § A bizottsági döntéshozatalból kizárható az, akit vagy akinek a hozzátartozóját személyesen érinti az ügy. A személyes érintettséget az érdekelt köteles bejelenteni. A kizárásról az elnök esetén a polgármester, bizottsági tag esetén a bizottság dönt.”

járhasson el, oda jutunk, hogy a személyes érintettség (saját ügy) nem abszolút, hanem csak relatív kizárási okként működik, és kizárjuk, hogy a köztisztviselők, akik az ügyet a döntésre előkészítik és az eljárási cselekményeket fogantatosítják ne vehessenek részt az eljárásban. Ha csak az Ötv. szabályait nézzük akkor a személyében érintett polgármester az eljárásból nem zárható ki, az elsőfokú döntést meghozó polgármester vagy a bizottság képviselő tagjai az ügyet másodfokon is elbírállhatják.⁵⁴⁰

Másrészt olyan értelmezés is plauzibilis lehet, hogy mivel az Ötv. a döntéshozatalból való kizárást szabályozza, ezért az Áe. szabályainak a döntés meghozatalán kívüli eljárási szakaszokból való kizárást eredményező szabályait alkalmazni kell. Ez viszont oda vezetne, hogy felettes szerv hiányában, a testületi szerv „vezetőjének” hiányában maguk a normák nem vezetnek valódi alkalmazhatásukhoz. A szabályozás itt leírt hiányosságát egyenesen *alkotmányellenesnek* tartjuk.⁵⁴¹

Az önkormányzati hatósági ügyek – amennyiben a fenti nehézségeket feledni tudjuk - szintén „klasszikus” államigazgatási (közigazgatási) pert eredményeznek, ahol a másodfokon vagy végső fokon eljáró hatóság ellen a jogaiban sérelmet szenvedett (szenvedni vélt) ügyfél felperesként, a hatóságnak (önkormányzati szervnek) reá vonatkozó döntése miatt indítja a pert.

V.

Az önkormányzat hatósági ügyeken kívül hozott döntéseinek bírósági felülvizsgálata

1./ Az Ötv. alapján a közigazgatási bíráskodás köre – a hatósági ügyeken kívül – kiterjed azokra az esetekre is, amikor az önkormányzat törvényességi ellenőrzését ellátó közigazgatási hivatal észleli, hogy az önkormányzati képviselő-testület a törvénysértés megszüntetésére nem intézkedett. Ilyenkor nem csupán a határozati formában megjelenő, hanem az önkormányzati akarat-elhatározást kifejezésre juttató bármilyen döntés ellen helye van törvénysértés esetén perindításnak. Ide tartozhat pl. a díszpolgári cím adományozása, ha nem rendeleti vagy határozati formában történt. Felülvizsgálható a bíróság által az olyan döntés is, amelyben nemtevésre irányuló akarat-elhatározás (mulasztás) jut kifejezésre. Ebben különbözik az Ötv. hatálya alá tartozó ügy az Áe. hatálya alá tartozó ügytől, amelyben a

⁵⁴⁰ Hasonló aggályoknak ad hangot pl.: CSEH Tamás: im. 371. old.

⁵⁴¹ Az önkormányzati hatósági ügyek más jogalkalmazási nehézségeiről és a lehetséges de lege ferenda megoldásokról ld. PATYI András: Néhány kodifikációs szempontú megjegyzés az önkormányzati hatósági eljárások szabályairól. Magyar Közigazgatás 2001/1. 18-37. old.

hatósági mulasztás nem orvosolható közigazgatási *perrel*.⁵⁴² Az adott ügyben a perbe vont önkormányzat elmulasztotta költségvetési szervei alapító okiratainak a törvényben meghatározott határidőig történő felülvizsgálatát. Az ilyen *nem hatósági* típusú önkormányzati határozatok esetén *nem érvényesül* az a korlátozás, mely szerint a bíróság csak az ügy *érdemében* hozott határozatot vizsgálhatja felül. Mint az idézett ügyben a felülvizsgálati bírósággént eljáró Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az alsóbb fokon eljáró bíróságok jogi álláspontja téves volt. Szerintük a perbe vont önkormányzati határozat nem tekinthető az ügy érdemében hozott határozatnak, így bírósági felülvizsgálata kizárt. A Legfelsőbb Bíróság szerint „az Ötv. 99. §-a (2) bekezdésének *b*) pontja szerinti határozat (szabályzat, döntés) nem az 1957. évi IV. törvény rendelkezései szerint minősítendő.”⁵⁴³

A közigazgatási hivatal vezetőjének törvényességi ellenőrzési jogköre nem terjed ki azokra a helyi önkormányzati határozatokra, amelyek alapján munkaügyi, illetőleg közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye. Nem munkaügyi vita, ha az önkormányzat képviselő-testülete kinevezési hatáskörét kifogásolja a közigazgatási hivatal vezetője. Ilyenkor – az önkormányzat szervezetével, működésével kapcsolatos jogszabálysértés miatt – van helye bírói út igénybevételének. A hivatal vezetője viszont nem kérhet bírósági felülvizsgálatot a képviselő-testület munkaügyi fegyelmi eljárást elrendelő határozatával szemben [Ötv. 98. § (5) bekezdés]. A közigazgatási hivatal vezetőjének (korábban köztársasági megbízottnak) az ellenőrzési jogköre szinte kizárólag a már meghozott döntések törvényességével kapcsolatos figyelemfelhívásra, annak el nem fogadása esetén a keresetindításra szorítkozik.⁵⁴⁴

2./ A bíróság az önkormányzat egyéb határozatainak felülvizsgálata során nem egyszerűen felülvizsgálati, hanem *sajátos felügyeleti* tevékenységet végez. Miután a közigazgatási hivatalok a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok ismertett döntései tekintetében törvényességi ellenőrzést gyakorolnak, saját aktusukkal a szerintük törvénytörtőnek tartott állapotot nem szüntethetik meg, általuk törvényesnek tartott aktusukkal az ellenőrzött szerv aktusát nem helyettesíthetik. Más szervek tevékenysége felett gyakorolt törvényességi felügyelet magában foglalja ugyanis az ellenőrzési és az ennek eredményéhez közvetlenül kapcsolódó jogalkalmazói hatásköröket. Tehát a felügyelő hatóság nemcsak ellenőrizhet,

⁵⁴² Vö: BH 1994. 285. sz.

⁵⁴³ Uo.

⁵⁴⁴ Ennek helyzetére és elégtelenségére ld. A helyi önkormányzati rendszer magyarázata, KJK, Budapest, 1993. szerkesztette: VEREBÉLYI Imre. 429. old., a vonatkozó részt írta: SZABÓ Lajos

hanem jogszabálysértés észlelése esetén közvetlenül maga intézkedhet.⁵⁴⁵ A helyi önkormányzati rendszerünk ezt a funkció együttest úgy bontotta ketté, hogy az érdemi intézkedést (mely kimerül a törvénysértőnek talált önkormányzati határozat megsemmisítésében) a bíróság hatáskörébe helyezte, míg az ellenőrzést (a konkrét döntéseknek és működésnek a vonatkozó normákkal való összevetését) végző államigazgatási szerv önmaga semmilyen aktust nem bocsáthat ki e hatáskörében. Jogköre kimerül a bíróság eljárásának kezdeményezésében. Így az ilyen közigazgatási perekben a bíróság hatásköre nem a felügyelet körében hozott állami döntés törvényessége feletti vitában dönt, mert ilyen állami döntés nincsen csak ilyen tartalmú értékítélet és kezdeményezés, hanem maga állapítja meg a törvénysértés fennállását vagy hiányát, annak fennforgása esetén pedig alkalmazza annak jogkövetkezményét és megfosztja létezésétől a kérdéses önkormányzati aktust. E felügyeleti funkció más szabályok mellett jelen van a különböző kamarák működésének törvényességi felügyeletében is.

A szakirodalom szerint a felügyelet fogalma és rendeltetése szerint nem minősül bírászkodásnak, az államigazgatási felügyelet mint tevékenység egyfajta jogalkalmazás, mégpedig nem bírói, hanem államigazgatási. A bírói jogalkalmazás ugyanis még az „ellenőrzésig” sem terjed, a felügyeletnek ezen mindig túlmutató jogkörei is vannak. A felügyelet mindig *ex officio* jár el, a bíróság eljáráshoz mindig annak kezdeményezése szükséges. (Most nem térünk ki a külön ilyen néven és ekként szabályozott és intézményesített, a cégbíróságok által ellátott bírósági törvényességi felügyeletre.⁵⁴⁶) A felügyeleti eljárás két jogalany részvételével zajlik, nem jellemző rá a kontradiktórius eljárás, melyhez (legalább) három jogalany szükséges. Tartalmilag a két tevékenység között az a különbség, hogy a felügyelő hatóság nem kívülálló harmadikként dönt két ellentétes jogi álláspont kérdésében, hanem „az események alakításában maga is résztvevő jogalany.” A bírói tevékenység eszköze az ítélet, melynek szerepe, hogy megállapítsa a jogvitában résztvevők cselekvésének jogszerűségét. A felügyelő hatóság eszközei részben megfigyelő és részben kijavító jellegűek.⁵⁴⁷ Mindezen különbségek alapján megállapítható volt, hogy a „bíróság önmagában sohasem töltheti be a felügyeleti funkciókat. Alapjaiban hibás az a felfogás, amely az önkormányzatok állami felügyeletét a bíróságokra bízhatónak tartja.” A

⁵⁴⁵ Vö: FONYÓ szerk. 1986. 238. old.

⁵⁴⁶ A cégnylvántartásról, a cégnylvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 49. § (1) bekezdése alapján a törvényességi felügyeleti eljárás nemperes eljárás, amelyre a Polgári perrendtartás szabályait - ha törvény másként nem rendelkezik - megfelelően alkalmazni kell. Az 51. § (1) bekezdés szerint a törvényességi felügyeleti eljárás, melyet a cégbíróság folytat le kérelemre vagy hivatalból indul.

⁵⁴⁷ KALTENBACH 1991: 84.-86. old.

felügyeleti jogviszony tartalma sokkal szélesebb annál, mintsem a bíróságnak és az önkormányzatnak a jogviták elbírálására szorítókozó kapcsolatával azonosítható lenne.⁵⁴⁸

Márpedig - ismételjük - a hatályos szabályozás alapján a bíróság valódi felügyeleti funkciót tölt be, mely a bíróság szerepkörével még akkor sem teljesen fér össze, ha figyelembe vesszük, hogy a fenti értékelésnél a bíraskodás általános funkciója került felhasználásra, mely a közigazgatási jogvitákban a jogszerűség megállapításán (konstatálás) túl a legtöbb jogrendszerben annak következménye levonására is kiterjed (annulálás, korrigálás). A fent ismertetett értékelés annyiban segít bennünket, hogy lássuk, a *bíróság* itt nem a felügyelet tárgykörébe eső közigazgatási jogvitát dönti el, hanem *maga gyakorol* „felügyeleti jogköröket”, amely úgy látszik, mintha jogvitát döntene el, főleg amiatt, hogy per formájában történik mindez.

Ez a bírósági szerep és hatásköri helyzet még harsányabban mutatkozik normatív tartalmú önkormányzati aktusok felülvizsgálatánál. Ezen aktusok is – bár az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak a Jat. 46. § (1) bekezdése értelmében - a közigazgatási hivatal vezetőjének ellenőrzési jogkörébe tartozván a fent írt bírói felügyelet alá esnek. Az ezzel ellentétes, de elvi szempontból inkább megengedhető és gyakorlati szempontból pedig hasznosabb megoldásra mutatott rá Ádám Antal akkor, mikor ezen aktusokra nézve valódi állami felügyeleti (megsemmisítési) jogkör megteremtését javasolta. Ennek egyenes folyománya lett volna, hogy a normatív aktusának felügyeleti úton történő megsemmisítése ellen az érintett helyi önkormányzat lett volna köteles közigazgatási pert indítani.⁵⁴⁹ Mint látjuk az alábbiakban, ez a megoldás nem ismeretlen a magyar tételes jogban sem.

3./ A helyi önkormányzatok határozatainak (döntéseinek) bírói felülvizsgálata körébe nem tartoznak bele az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatára irányuló eljárások sem, mert ezek a döntések jogszabálynak minősülnek, így felülvizsgálatuk az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhető. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatban az önkormányzati döntések jogszerűsége *indirekt felülvizsgálatának* egy különleges esetét jeleníti meg az Ötv. Különleges közigazgatási peres eljárás jön létre ugyanis azáltal, hogy az Ötv. 111. §-a kizárja a Pp. XX. fejezete rendelkezéseinek alkalmazását az Ötv. 33/B. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület által *a polgármester ellen* indítható per vonatkozásában. Ezek a perek a Pp. szerinti közigazgatási pernek nem tekinthetők, annak ellenére, hogy ezekben a peres eljárásokban a közigazgatási bírák (a közigazgatási kollégium tagjai) járnak el. E perek célja nem valamely

⁵⁴⁸ Uo. 115. és 117. old.

⁵⁴⁹ ÁDÁM Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás 1996/12. 711. old.

közigazgatási határozat törvényességének a felülvizsgálata, hanem annak vizsgálata, hogy a polgármester (alpolgármester) követett-e el sorozatos törvénytörő tevékenységet vagy mulasztást és emiatt, a képviselő-testületnek minősített többséggel hozott határozata alapján benyújtott keresete nyomán tisztsége megszüntethető-e. A bíróság eljárása során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye. A perben a képviselő-testület és a polgármester állnak egymással szemben, a polgármester döntéseinek vizsgálata nyomán azok törvénytörő jellegét a bíróság vizsgálhatja, de csak indirekte, hiszen nem azok megsemmisítése (megváltoztatása) e per célja, hanem a polgármesteri tisztség megszüntetése körül folyik a per.

VI.

A bírósági felülvizsgálat más törvényben rögzített hatáskörei

1./ A Pp 324. § (1) bekezdés c) pontja szerint közigazgatási perben felülvizsgálható más szervnek az a határozata, amelynek felülvizsgálatára vonatkozóan *külön törvény* e fejezet alkalmazását rendeli. Ez a külön pozitív taxációs megoldás a gyakorlat és az elmélet szempontjából is alapjaiban véve *vitatható*. „A külön törvény által engedett bírósági felülvizsgálat alapjául szolgáló közigazgatási eljárásokban – az esetek többségében – a hatóság az Áe. alkalmazásával jár el [vö.: Áe. 3. § (6) bekezdés]. Így helyesebb lenne – az eredeti jogalkotási koncepció fenntartásával – fő szabályként a bírósági kontrollt minden közigazgatási (hatósági, egyedi, ügydöntő) határozat esetében biztosítani, és törvényben csak azokat az eseteket rögzíteni, amikor a bírói út igénybevétele kizárt (negatív taxáció).”⁵⁵⁰ Nemcsak ezt tekinthetjük problémásnak, hanem azt is, hogy a bíróság hatáskörébe tartozó ügyeket *nem anyagi jogi jellemzőik*, az általuk érintett viszonyok, az alapul szolgáló jogviszony vagy aktus jellege alapján határozza meg a jogalkotó, holott ennek alapjait a magyar közigazgatási jogtudomány a harmincas években lefektette már.⁵⁵¹ Mivel a Pp eljárási jogszabály és a jogalkotó a közigazgatási per alá tartozó ügyek meghatározását itt helyezte el, egészen fordított a helyzet. Azt kell jogvita közigazgatási ügynek tekinteni, amelyre minden további kritérium nélkül egy jövőbeni törvény a Pp meghatározott szabályainak alkalmazását rendeli el. Így nem kell csodálkoznunk azon, hogy „az általános elv fenntartása mellett – és azzal szemben – a pozitív taxáció (ismételt) alkalmazása oda vezetett, hogy mára ugyanolyan

⁵⁵⁰ A polgári perrendtartás magyarázata. Budapest, KJK, 1999. Szerkesztette: NÉMETH János. XX. Fejezet, A közigazgatási perek, írta: KISS Daisy. 1367. old.

⁵⁵¹ MARTONYI 1939: 114-138. old.

áttekinthetetlen a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatok köre, mint a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet megsemmisítése idején volt. Ráadásul a jogalkotó több esetben a nélkül használja a törvényekben a 'határozat a bíróság által felülvizsgálható' kitélt, hogy hozzátenné 'a perre a Pp. XX. fejezetének szabályait kell alkalmazni'. Újabban az is gyakran előfordul, hogy a Pp. XX. fejezetére utalás olyan esetben történik, amikor a törvény egyéb rendelkezéseiből, illetve rendszerbeli elhelyezkedéséből egyértelműen következik, hogy nem közigazgatási perről van szó."⁵⁵²

2./ A hatáskör-meghatározás rendszere más szempontból is sérülékenynek bizonyult. A közigazgatási bíráskodás jelenlegi rendszerének kialakítása óta példátlan módon nem törvény, hanem kormányrendelet (a külföldi felsőoktatási intézményben szerzett fokozatok, oklevelek és diplomák elismeréséről és honosításáról szóló 47/1995. (IV. 27.) Korm. rendelet) engedi meg a bírósági út igénybevételét közigazgatási határozattal szemben. A rendelet 20. § (1) bekezdése alapján a felsőoktatási intézményeknek külföldi oklevél vagy tudományos fokozat honosítása tárgyában hozott jogszabálysértő döntése ellen - a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül - a MEIK-hez (Magyar Ekvivalencia és Információs Központ) lehet fellebbezni. A (2) bekezdés szerint a MEIK határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozat felülvizsgálatát azonban a bíróságtól a határozat közlésétől számított harminc napon belül keresettel lehet kérni. E rendelkezés nemcsak a megalkotásakor hatályos magasabb szintű jogszabályi rendelkezésekkel volt ellentétes, hanem azóta is folyamatosan ellentétben áll a Bszt. fent idézett alapelveivel és mint ilyen a jogforrási hierarchia [Alkotmány 35. § (2) bekezdés] megsértése okán alkotmányellenes. Más kérdés, hogy ez az alkotmányellenesség merőben formai, mert az említett hatáskör alapos megvizsgálása után kiderül, hogy a felsőoktatási intézménynek az adott honosítási ügyben hozott határozata az Áe szerinti hatósági ügynek minősül (államigazgatási ügy intézésére feljogosított más szerv döntése), kétségkívül államigazgatási hatósági döntés a másodfokon eljáró MEIK határozata és mint ilyen az Áe. és a Pp 324. § (1) a) pontja alapján a bíróság felülvizsgálati hatásköre alá esik. Azaz a rendelet más szavakkal megismétli a törvények rendelkezését. Ez azonban csak *az első rendeleti fecske* volt a közigazgatási bírósági hatáskör-meghatározás felhős égboltján, jöttek újak és mások. A muzeális intézményekben folytatható kutatásról szóló 47/2001. (III. 27.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján a "külső kutató a muzeális intézmény gyűjteményeiben nyilvántartott és őrzött anyagot, valamint az arra vonatkozó dokumentációnak a mellékletben felsorolt szakmai alapadatait csak az intézmény vezetőjének

⁵⁵² NÉMETH (szerk.): Uo.

írásos engedélye alapján kutathatja.” Ugyanezen § (3) bekezdése értelmében a kutatási engedélyt a muzeális intézmény vezetőjétől írásban kell kérni, feltüntetve a kérelmező természetes vagy jogi személy (képviselője) nevét, lakcímét, székhelyét, személyi igazolványának (nem magyar állampolgár esetén útlevelének) számát, a kutatás célját és a kutatandó témát. A muzeális intézmény vezetője az engedély megadásáról vagy megtagadásáról a kérelem benyújtásától számított 15 napon belül dönt. Az engedély megtagadását írásban indokolnia kell. Az (5) bekezdése értelmében „az engedély megtagadása esetén a kérelmező bírósághoz fordulhat.” Zseniális! –kiálthatna fel Virág elvtárs, de „előbb sétáljunk egyet a gyerekekkel”⁵⁵³ Csak megismételni tudjuk a fent írtakat. A muzeális intézmény igazgatójának ez államigazgatási ügy intézésére (engedélyezés) feljogosított más szervként hozott határozata, a bírósági utat az Áe. 3. §-a és 72. §-a biztosítják. Kormányrendeletben való megisméltése felesleges és megjelenési formájára nézve törvényellenes. Megnyugtató, hogy nemcsak a közigazgatási perek esetén szeret(nek) a Kormány(ok) törvényalkotói hatáskört vindikálni utalunk egy olyan rendeletre, mely ugyanezt *munkaügyi vita* esetére tette meg.⁵⁵⁴

VII.

Törvényességi felügyelet vagy bírói felülvizsgálat (kamarák, ügyészi felügyelet)

A törvényességi felügyelet - korábban már érintett – kérdéskörével újból foglalkozni kell a kamarai (azaz személyi alapú önkormányzatok) döntéseinek felülvizsgálata során. A kamarai törvényességi felügyelet körébe tartozó eljárások között különbséget tehetünk. Egyik megoldás szerint a bizonyítási eljárás eredményeként a bíróság a kamara egy határozatának jogsértő voltát állapítja meg, és ennek eredményeként a határozatot hatályon kívül helyezi, de nem hozhat a közgyűlés helyett más határozatot. A másik megoldás szerint a sérelmezett határozat hatályon kívül helyezésén kívül a bíróság más intézkedést is megtehet, a kamara működésébe beleszólhat, több, akár együttesen alkalmazható szankcióval *helyreállíthatja* a törvényes működést. A harmadik megoldás szerint a kamara felett törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szerv döntése képezi a per tárgyát.

⁵⁵³ BACSÓ Péter: A tanú. Budapest, 1992. 52. old.

⁵⁵⁴ A doppingellenes tevékenység szabályairól szóló 99/2001. (VI. 20.) Korm. rendelet 12. § (5) bekezdése: „A sporttevékenységtől eltiltás büntetés ellen a sportoló, a szakmai tevékenységtől eltiltás büntetés ellen a sportszakember keresettel a bírósághoz fordulhat. A bíróság eljárására a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XXIII. fejezetében szabályozott, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perek szabályait kell alkalmazni.”

1./ A gazdasági kamarákról szóló korábban hatályos törvény 57. §-a szerint, ha a gazdasági kamara működésének törvényessége másképpen nem állítható helyre, a kormány rendeletében kijelölt miniszter (kereskedelmi és iparkamarák, valamint a kézműves kamarák esetén a gazdasági miniszter, az agrárkamarák esetén a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter) *a bírósághoz fordul*. A bíróság *megsemmisíti* a kamarai testület szervének jogsértő határozatát, és új határozat hozatalát rendelheti el vagy felfüggesztheti a kamara testületi szervének és tisztségviselőinek működését, és a kamara irányítására felügyelő biztost rendelhet ki. Ezekre az esetekre sem vonatkoznak a Pp. XX. fejezetének rendelkezései. E szabályok szerint a bíróság állította helyre a törvényes működést. A későbbiekben hatályba lépett *új szabályozás* már a minisztereknek *valódi törvényességi felügyeleti* jogkört adott, amennyiben rögzítette, hogy a „kereskedelmi és iparkamarák felett a gazdasági miniszter, az agrárkamarák felett a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter törvényességi felügyeletet gyakorol. Az e törvény alapján gyakorolt törvényességi felügyelet nem terjed ki a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő, nemzetközi kereskedelmi ügyekben is eljáró Állandó Választottbíróságra, továbbá az olyan ügyekre, amelyekben egyébként bírósági vagy külön jogszabály szerinti államigazgatási eljárásnak van helye.” A törvényességi felügyeletet gyakorló miniszter egyrészt ellenőrzi, hogy a gazdasági kamara alapszabálya és más önkormányzati szabályzatai, illetve azok módosításai megfelelnek-e a jogszabályoknak; működése, határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, az alapszabályt vagy ez egyéb önkormányzati szabályzatokat. Ha jogszabálysértést észlel, határidő kitűzésével felhívja a gazdasági kamarát a jogszabálysértés megszüntetésére. A gazdasági kamara a felhívásban foglaltakat megvizsgálja és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a minisztert tájékoztatja. Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a *miniszter* indokolt írásbeli határozattal: 1) a gazdasági kamara határozatát *megsemmisítheti* és új eljárás lefolytatását rendelheti el; 2) a jogszabálysértés megszüntetése érdekében *összehívhatja* a gazdasági kamara illetékes testületi szervét vagy a küldöttgyűlést; 3) ismételt, vagy súlyos jogszabálysértés esetén a gazdasági kamara egyes szerveinek, tisztségviselőinek működését *felfüggesztheti*, egyidejűleg *felügyelőbiztost* rendel ki. Mindennek eredményessége érdekében a miniszter indokolt esetben a közérdekre tekintettel határozatát azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatja. Amennyiben a kamara a miniszter döntését vagy intézkedését kifogásolja, a tudomásszerzéstől számított 30 napon belül, de legkésőbb az intézkedés meghozatalától számított három hónapon belül annak felülvizsgálatát keresettel kérheti a bíróságtól, melyben az azonnali végrehajtás felfüggesztését kérheti. A

bíróság hatásköre a miniszter (tehát a felügyelő hatóság, nem a felügyelt szerv) jogsértő intézkedésének *megsemmisítésére* terjed ki.

Más jellegű önkormányzati szervek feletti törvényességi felügyelet gyakorlása feletti bíráskodásra vonatkozó hatáskört telepít a bírósághoz a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatban a törvény egyrészt: a felsőoktatási intézmények és az állami szervek vagy a helyi önkormányzatok között felmerülő hatásköri vitákban a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint az érintett felsőoktatási intézmény székhelye szerint illetékes bíróság jár el [a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 65. § (3) bekezdés]. Másrészt: a felsőoktatási intézmények felett a művelődési és közoktatási miniszter (1998. július 8-ától oktatási miniszter) lát el törvényességi felügyeletet. Ennek keretében megsemmisíthet minden olyan intézményi szabályzatot, döntést, amely jogszabályba ütközik. A miniszter ezen felügyeleti döntései a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerint a bíróság előtt megtámadhatók [a hivatkozott törvény 74. § (1) bekezdés c) pont és (4) bekezdés].

2./ Az egyes szakmai kamarákat alapító törvények azonban ettől eltérő, rendszertanilag a helyi önkormányzatok ellenőrzéséhez tartozó, azonban tételes jogilag gyakran felügyeletnek nevezett és ezért (is) vitatható szabályozást alkalmaznak.

A *Magyar Állatorvosi Kamaráról*, valamint a magánállatorvosi tevékenység gyakorlásáról szóló 1995. évi XCIV. törvény 26. §-ának rendelkezései értelmében a kamara állami felügyeletét a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter látja el. Jogszabálysértés esetén - határidő tűzésével - felhívja a kamarai szervezet vezetőjét a jogszabálysértés megszüntetésére. A kamarai szervezet vezetője a felhívásban foglaltakat megvizsgálja, és a megadott határidőn belül intézkedéséről vagy állásfoglalásáról tájékoztatja a minisztert. Ha a kamarai szervezet vezetője a megadott határidőn belül nem intézkedett a jogszabálysértés megszüntetésére, a jogsértő kamarai szervezet ellen *a miniszter keresetet nyújthat be a bírósághoz*. Ha a kereset nyomán a bíróság a *jogszabálysértést megállapítja* a jogszabálysértő határozatot hatályon kívül helyezi, és új eljárás lefolytatását, illetőleg új határozat hozatalát rendeli el. Önmagában ez a bírósági hatáskör is már „felügyelet” gyakorlását jelenti, hiszen a miniszter semmilyen aktust nem hozott, csak eljárást kezdeményezett annak gyanújával (keresetében való állításával), hogy jogszabálysértés áll fenn. További hatásköre van a bíróságnak arra, hogy a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelje a jogszabálysértően működő kamarai szerv (tisztségviselő) választására jogosult kamarai szerv *összehívását*, vagy ha a

kamara működésének törvényessége másképpen nem biztosítható, a jogszabálysértő kamarai szerv *működését felfüggeszse*, vagy ellenőrzésére *felügyelő biztost* rendeljen ki. A törvény szabályai szerint a bíróságnak erre az eljárására a Polgári perrendtartás közigazgatási perekre vonatkozó szabályait kell alkalmazni, mely tehát olyan típusú pert eredményez, mint a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésénél. Nem a felügyelő állami hatóság döntésének jogszerűségét vizsgálja a bíróság, hanem *maga bírálja* el a felügyelt önkormányzati szerv döntésének törvényességét és hozza meg ennek eredményeképpen a felügyeleti döntéseket. Formáját tekintve nem, tartalmát tekintve érdemi felügyeleti jogalkalmazói döntést hoz a bíró, az államigazgatási hatósági jogalkalmazás egy formáját gyakorolja.

3./ *Hasonlóan* rendelkezik a *szabadalmi ügyvivőkről* szóló 1995. évi XXXII. törvény 35. §-a is, amely szerint ha a Szabadalmi Ügyvivői Kamara alapszabálya, fegyelmi szabályzata, egyéb szabályzata jogszabályba, illetve a Kamara határozata jogszabályba vagy kamarai szabályzatba ütközik, a Magyar Szabadalmi Hivatal elnöke – határidő kitűzésével – felhívja a Szabadalmi Ügyvivői Kamarát a jogszabálysértés megszüntetésére, és ha a Szabadalmi Ügyvivői Kamara a megadott határidőn belül nem intézkedik a jogszabálysértés megszüntetésére, a Magyar Szabadalmi Hivatal elnöke a határidő lejártától számított harminc napon belül keresettel fordulhat a bírósághoz. Ezekre a perekre a törvény szintén a közigazgatási perekre irányadó rendelkezéseket (Pp. XX. fejezet) rendeli alkalmazni. A bíróság jogosítványainak meghatározása itt is bizonyítja, hogy az eljárás nem klasszikusan közigazgatási per: a bíróság ugyanis a Magyar Szabadalmi Hivatal elnökének keresete alapján megsemmisítheti a Szabadalmi Ügyvivői Kamara jogszabálysértő szabályzatát, illetve jogszabályba vagy saját szabályzatába ütköző határozatát, és szükség szerint új szabályzat kiadását vagy új határozat meghozatalát rendelheti el; a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatja a Szabadalmi Ügyvivői Kamara közgyűlését. *Ugyanígy* rendelkezik a *bírósági végrehajtásról* szóló 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtók kamarájának szabályozása során. Eszerint a kamara szervezeti és működési szabályzatát, amely megállapítja a saját szervezetének, működési rendjének és gazdálkodásának részletes szabályait, jóváhagyásra köteles bemutatni az igazságügy-miniszternek. Ha a szervezeti és működési szabályzat jogszabályba ütközik, az igazságügy-miniszter – határidő kitűzésével – felhívja a kamarát a jogellenesség megszüntetésére. Ha a kamara a megadott határidőn belül nem intézkedett a jogellenesség megszüntetésére, az igazságügy-miniszter kérheti a szervezeti és működési szabályzat bírósági felülvizsgálatát. Az erre irányuló pert a kamara ellen a megadott határidő lejártától számított harminc napon belül lehet megindítani, és a

közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint kell lefolytatni.⁵⁵⁵ A működés törvényességi felügyeletét látja el a bíróság az egészségügyi miniszter által kezdeményezett, és a Pp. XX. fejezetében szabályozott eljárás keretében a gyógyszerész kamara⁵⁵⁶, valamint az orvosi kamara⁵⁵⁷ felett is.

4./ Ezekben az ügyekben a bíróság tehát ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét, amennyiben a kamarai határozatokat (egyedi vagy szabályozó jellegűeket bár) közigazgatási határozatoknak kell elismernünk. Az ellenőrzést a bírósági felülvizsgálat rendes útján, a normál kereseti eljárás szabályai szerint működő közigazgatási perben kell a bíróságnak elvégeznie. Mint korábban rámutatunk, ezen esetekben a bíróság a felügyelet eszközeit használja, felügyeleti feladatot lát el. Ennek aggályosságára is utaltunk. Az, hogy ez a felügyeleti jellegű tevékenység peres formában történik, viszont nem egyszerűen aggályos, hanem hibás is. Itt nem beszélhetünk ugyanis a szó igazi értelmében perről és egyáltalán nincsen szó közigazgatási perről a szó sajátképi értelmében. A perben két ellenérdekű fél vesz részt, akiknek a helyzetét a közigazgatási perben az specializálja, hogy tárgyát olyan közigazgatási döntés képezi, mely valakinek jogát vagy jogos érdekét sérti, érinti. A szerv vitássá tett határozata másra vonatkozik, másnak a jogait sérti, érinti és ez a más (jogaiban sértett jogalany) keresettel kezdeményezi a pert. A fent említett *kvázi felügyeleti ügyekben* nincsen a felügyelő állami hatóságnak olyan, legalább alakilag jogerős döntése, mely a másik félre (felügyelt) vonatkozna, az ő jogait érintené, és az ennek felülvizsgálatát kéri. E perekben valódi jogviszonyban (kölcsönös jogi kapcsolatban) nem álló szervek vesznek részt, melynek tárgya az egyik félnek vagy saját magára vagy a perben nem álló további személyre vonatkozó döntése vagy a működése, melynek törvényességi vizsgálata folyik a perben. A per célja valójában nem vagy nem csak valamely határozat törvényességének vizsgálata, hanem az állami felügyelet gyakorlását képező aktus előállítása. Megsemmisítő jogkörrel olykor, máskor érdemi felügyeleti intézkedések megtételének jogkörével, az ehhez szükséges teljes (nem bírói, hanem döntési) mérlegelési jogkörrel. Ez a kamarai, helyi önkormányzati „felügyeleti” eljárás joggal lenne nevezhető sajátos kontradiktórius formák között megvalósuló közigazgatásnak.⁵⁵⁸ A bíróságnak ezekben az ügyekben nem annyira „ítélete” van, mint inkább – főleg a mérlegelési lehetőségre is tekintettel - „akarata”⁵⁵⁹, melyet ítéleti

⁵⁵⁵ Vö. a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 252-253. §-aival

⁵⁵⁶ Ld a Gyógyszerész Kamaráról szóló 1994. évi LI. törvény 28. §

⁵⁵⁷ Vö. a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény 32. §-ával

⁵⁵⁸ TOLDI 1988: 148. old.

⁵⁵⁹ SZONTAGH 1928: 33. old.

formában közöl. Ezzel szemben a *valódi felügyeleti ügyekben* hozott döntések felülvizsgálata az államigazgatási hatósági jogkörben hozott határozatok felülvizsgálatával egyező képletben történik (hiszen e jogkör gyakorlása államigazgatási hatósági ügyet képez): adott az első (és végső) fokú törvényességi felügyeletet gyakorló szerv határozata, mely alakilag jogerős és gyakran előzetesen végrehajtható is. Ez a döntés a felügyelt szervezetre vonatkozik, az ő jogairól rendelkezik. Ha ennek alapján a közöttük vita keletkezik, azt a bíróság bírálja el, ha a felügyelő hatóság döntésének jogszerűsége felől kétség merül fel, azt a bíróság dönti el. A hatóság döntése nem saját magára vagy kívülálló további személyre, hanem az ellenérdekű félre vonatkozik, így az összes érintett a perben közvetlenül részt vesz saját tényeivel.

5./ A külön hatáskört megállapító törvények egyes részleteinek bemutatása során a fentiekben kissé áttértünk már a közigazgatási peres eljárás jellemzésére is, amit érthetőnek és menthetőnek tartunk, hiszen hatáskör, eljárás és szervezet csak didaktikailag került szétválasztásra. A külön további hatásköröket megállapító törvények vonatkozó rendelkezéseit kimerítően jellemzi és mutatja be a Pp már idézett Kommentárja.⁵⁶⁰ Nem tartozik *de lege lata* a közigazgatási perek közé, mégis *sajátos közigazgatási jogvita* eldöntéséről árulkodik a bíróságoknak egy újabb, speciális hatásköre, melyről a *területszervezési* eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény rendelkezik. Eszerint új község alakítása, településegysítés megszüntetése esetkörében, községgé nyilvánítás esetén a választást követően legkésőbb 6 hónapon belül az érdekelt képviselő-testületeknek meg kell állapodniuk a vagyon és a közigazgatási terület megosztásában, valamint az új közigazgatási határvonalban. Megállapodás hiányában bármelyik érdekelt képviselő-testület keresete alapján a megyei bíróság dönt. Hasonló hatásköri rendelkezést tartalmaznak a területrészek a települési önkormányzatok közötti átadásáról, átvételéről, cseréjéről rendelkező szabályok, melynek értelmében az itt szükséges megállapodás hiányában bármelyik képviselő-testület

⁵⁶⁰ Ld. NÉMETH János (szerk.): 1999. II. kötet 1364. – 1402. old. Így külön törvény alapján vizsgálható felül még: a kisajátítási határozat, hatósági ár megállapítójának határozata, a Szociális és Családügyi Minisztérium és a munkaügyi központ igazgatójának határozata, az önkormányzati vagyonátadás körében hozott határozat, ingatlanok egyházi tulajdonba adásáról rendelkező, Miniszterelnöki Hivatal által hozott határozat, a belügyminiszternek állampolgársági ügyekben hozott határozata (az állampolgárságról lemondás feltételeinek hiányát megállapító, az állampolgárság visszavonására okot adó tény fennállását megállapító határozata, valamint az állampolgárság fennállását, megszűnését igazoló állampolgársági bizonyítvány ténymegállapítása), a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, pedagógiai programjának vagy szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását megtagadó, illetve az iskolaszék és a diákönkormányzat, illetve a szülői szervezet jogait sértő határozat, külföldiek Magyarországon tartózkodásával kapcsolatos rendőrhatalósági határozatok, az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzésével kapcsolatos döntés, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata, a címernek és a Magyar Köztársaságra utaló elnevezésnek a használatát megtiltó határozat, a versenyfelügyeletet ellátó szerv határozata, közigazgatási szerv versenyjogot sértő határozata, a kamarai tagság keletkezéséről vagy megszűnéséről hozott döntés, kamarai fegyelmi vagy etikai ügyben hozott határozatok,

keresete alapján a megyei bíróság dönt a vagyoni vitában és az új közigazgatási határvonalról.⁵⁶¹ A területszervezési eljárás minősítése, besorolása még várat ugyan magára, de a területszervezéssel összefüggő hatáskörök magas szinten való telepítése azt speciális alkotmányjogi (államjogi) eljárássá teszik. Az eljárásban született állami döntés végrehajtásaként szükséges helyi önkormányzatok közötti megállapodás rendes bíróság hatáskörébe utalása legalábbis vitatható. [ennek jellege, célja, stb. tiszta közjogi vita]

6./ Sajátos törvényességi ellenőrzési jogkör, melyet a *lex lata* szintén felügyeletnek minősít, az ügyészi törvényességi felügyelet. Ezzel kapcsolatos per: az ügyészi óvást elutasító közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata. Az ügyészi felügyelet kérdéskörét a magyar jogtudomány alaposan feldolgozta, elegendő utalnunk Holló András könyvére ezúttal.⁵⁶² Összefoglalva és értékelve a hatályos jogi szabályozást az alábbiak állapíthatók meg.

Az ügyészi törvényességi felügyeletnek az Ütv.-ben szabályozott eszközei az Áe.-nek a törvényesség védelme érdekében kialakított garanciarendszerét (jogorvoslati eszközrendszerét) egészítik ki. Az ügyészség jogállásának, az államszervezetben betöltött helyének alapvető szabályait az Alkotmány határozza meg az 51. §-ában.⁵⁶³

Az Alkotmány alapján az ügyészség egyik alkotmányos feladata az, hogy a törvényesség védelmében *fellépjen* akkor, ha az állam szervei megsértik a törvényeket. Az államigazgatási szervek *törvénysértő határozatai* elleni ügyészi fellépés törvényben meghatározott módja az ügyészi óvás. Az Ütv. 14. § (1) bekezdése az óvás benyújtásának feltételeit az alábbiak szerint szabályozza: "Ha az ügyész a szervek jogerős, illetőleg végrehajtható rendelkezéseiben törvénysértést állapít meg, annak kiküszöbölése végett a törvénysértést elkövető szervhez vagy annak felettes (felügyeleti, állami törvényességi felügyeletét ellátó, a továbbiakban: felettes) szervéhez óvást nyújthat be. Az óvásban a megtámadott rendelkezés végrehajtásának felfüggesztését is indítványozhatja." A közigazgatási (államigazgatási hatósági) határozat jogerejére és végrehajthatóságára nézve az Áe. 77. §-a tartalmaz alapvető szabályokat:

"(1) A közigazgatási szerv első fokú határozata jogerős és végrehajtható, ha a határozat ellen határidőn belül nem fellebbeztek, a fellebbezésről lemondtak, vagy a fellebbezést e törvény

⁵⁶¹ 13. §, illetve 18. § (1) bekezdés

⁵⁶² HOLLÓ András: A közigazgatási ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései, Budapest, 1989.

⁵⁶³ „(1) A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az ügyészség gondoskodik az állampolgárok jogainak a védelméről, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény következetes üldözéséről.[...] (3) Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényeket. Törvénysértés esetén - törvényben meghatározott esetekben és módon - fellép a törvényesség védelmében.”

kizárja. (2) Végrehajtható az az első fokú határozat is, amelynek azonnali végrehajtását a közigazgatási szerv elrendelte. (3) Az ügyben másodfokon hozott határozat a közléssel válik jogerőssé. A jogerős határozat végrehajtható, kivéve ha a bírósági felülvizsgálata kérhető."

„Az Ütv. 14. §-a tehát az ügyfelek eljárásbeli rendelkezési jogát tiszteletben tartva, a közigazgatási szervek alaki értelemben jogerőre emelkedett, illetőleg végrehajtható határozata ellen teszi lehetővé az ügyészi óvás benyújtását. Az ügyészi óvás rendeltetése az, hogy a már végrehajthatóvá vált, olyan határozatok tekintetében biztosítsa a jog által védett közérdek, a törvényesség érvényesülését, amelyek tekintetében az ügyfél rendelkezésére álló rendes jogorvoslatot már kimerítette, illetőleg rendes jogorvoslattal nem élt. Az ügyészi óvás tehát az államigazgatási szervek által hozott határozatok törvényességének rendkívüli biztosítója, amely az Alkotmány alapján a törvényesség védelmében fellépni hivatott, az államigazgatástól független szerv kezdeményezése alapján ad módot a határozat felülvizsgálatára, akkor ha a törvényt sértés a rendes jogorvoslat útján, illetőleg az államigazgatási szervek rendelkezésére álló eszközökkel nem volt megszüntethető. Az ügyészi óvás ezt a rendkívüli jogorvoslatot biztosító szerepét csak akkor töltheti be, ha az óvás nyomán a már végrehajtott határozatok tekintetében is mód van a törvényesség helyreállítására.”⁵⁶⁴

Az ügyész az óvás benyújtásával tulajdonképpen nem dönt az államigazgatási határozat törvényességének kérdésében, a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkörhöz hasonlóan mindössze kezdeményezi a határozat törvényességének vizsgálatát, ezáltal a törvényesség helyreállítását. Az Ütv. 15. §-ban megállapított szabályok szerint a törvényt sértő határozat hatályon kívül helyezése, illetőleg módosítása már a törvényt sértő határozatot hozó szerv, illetőleg felettes szervének a hatáskörébe tartozik. E rendelkezések szerint, ha a határozatot hozó szerv felettes szerve, illetőleg felettes szerv hiányában vagy az ügyész által bíróság előtt megtámadható határozatok esetén a határozatot hozó szerv az óvással nem ért egyet, elutasíthatja azt. Amennyiben tehát a szerv az óvást alaposnak tartja, a törvényt sértő rendelkezést köteles a fenti határidőn belül hatályon kívül helyezni, vagy módosítani és erről az ügyészt egyidejűleg értesíteni. Ha azonban a szerv az ügyészi óvással nem ért egyet, köteles az óvást és az ügy valamennyi iratát az óvást illető észrevételeivel együtt nyolc napon belül a felettes szeréhez felterjeszteni és álláspontjának közlésével egyidejűleg erről az ügyészt értesíteni. A felettes szerv pedig az óvással érintett ügyben

⁵⁶⁴ 2/2000. (II. 25.) AB határozat. ABH 2000, 30, 31.

harminc napon belül köteles érdemben döntést hozni. Az óvás tárgyában hozott érdemi határozatot az ügyfelekkel is közölni kell.

Ha az ügyész a határozat bíróság előtti megtámadására megállapító határidő letelte után nyújt be óvást, a szerv egyetértés hiányában is érdemben dönt az óvás tárgyában. Ha a szerv (vagy a felettes szerve) az ügyészi óvást elutasította, az erről szóló határozat kézbesítésétől számított harminc napon belül az *ügyész a bírósághoz* fordulhat és keresettel kérheti az óvás tárgyában hozott határozat hatályon kívül helyezését, ha törvény lehetővé teszi a határozat megváltoztatását is⁵⁶⁵. Ügyészi keresetindításnak a bírósági gyakorlat szerint akkor is van helye, ha az ügyészi óvás olyan határozat ellen irányult, amelyet bíróság előtt keresettel egyébként nem lehet megtámadni, tekintettel arra, hogy az ügyészi óvás tárgyában hozott határozat közigazgatási határozatnak minősül.⁵⁶⁶

VIII.

A közszerzések megítélése

1./ A közszerzések, mint a bírósági felülvizsgálat alá tartozó aktusok kérdéséhez – munkánk terjedelmi kereteire is figyelemmel – inkább a *lex lata* irányából közelítünk. Ennek az összetett kérdéskörnek önálló megvizsgálását külön dolgozatok tehetik tárgyukká. Így természetesen e dolgozat lapjain nem vállalkozhatunk a közigazgatási szerzések dogmatikai alapkérdéseinek kidolgozására, de még az összes szóba jöhető probléma felsorolására sem. Ugyanakkor a korszerű közigazgatási jogtudomány nem kerülheti meg a közigazgatási szerzések által felvetett kérdésekre adandó válaszok kidolgozását. A modern közigazgatás egyre gyakrabban nyúl ugyanis a közigazgatási szerződés intézményéhez (eszközéhez) részben a közigazgatási együttműködés körében, részben a közigazgatás hatékonyságának növelése miatt.⁵⁶⁷ Mindez szélesebb körben érvényesülő társadalmi jellemzők részeként tapasztalható, amennyiben a posztmodernitás fontos jellemzője nemcsak a társadalmi, kulturális vagy politikai folyamatok, hanem a *hatalomgyakorlás kontraktualizálódása* is. Ezek a kontraktualizált (szerződéses, megállapodási formában megjelenő) aktusok is lehetnek jogszabálysértők, ezek törvényességi felülvizsgálatára is gondot kell fordítani, súlyos problémák forrása lehet, ha a jogrendszer nem szabályozza az ilyen szerződésekből származó jogviták rendezését vagy ha nem biztosítja az érintett jogalanyok számára a bírói jogvédelem

⁵⁶⁵ Ütv. 15. § (5) bekezdés

⁵⁶⁶ BH 1992. 433. sz.

⁵⁶⁷ MOLNÁR Miklós – Margaret M. TABLER: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás 2000/10. 597. old.

lehetőségét.⁵⁶⁸ A bírói jogorvoslat vagy jogvédelem biztosítása azonban előkérdések tisztázása nélkül nehezen képzelhető el. Ezek az előkérdések azonban ma még éppen talán megválaszolás alatt állnak a közigazgatási jogtudomány részéről. A késlekedést a magunk részéről annyiban tartjuk hátrányosnak, hogy látjuk, a jogalkotás olyan, mint az idő szekere a Toldi estjében: Gyorsan hajt, ha felülünk rá, elvisz, ha lemaradunk, nem vár meg.⁵⁶⁹ Azaz a gyorsan változó és terebélyesedő közigazgatási anyagi jog gyakran, de minden átgondolás, elméleti alap nélkül alkalmazza a közigazgatási szerződés (megállapodás) intézményét. Oldalakat tölthetnénk meg csak az ide vonatkozó törvényi, rendeleti szabályok ismertetésével, de ez nem célunk. Inkább a bírósági felülvizsgálat terén tapasztalható bizonytalanságra irányítjuk majd a figyelmet.

A közigazgatási szerződésekre – talán nem meglepő módon - a közigazgatási jogban nincsen általánosan elfogadott definíció, nagy a fogalmi bizonytalanság. Ennek fő okai abban találhatóak meg hogy egyfelől a közigazgatási szerződések dogmatikai (szabályozásai) alapszerkezete is kidolgozatlan. Másfelől teljesen hiányzik az átfogó tételes jogi szabályozás, harmadrészt a jogtudomány, jogdogmatika még az ide vehető szerződések tipológiájával is adós.⁵⁷⁰ Nagyjából annyit tudunk tehát, hogy a modern közigazgatásban egyre szélesedő mértékben jelennek meg együttműködésre épülő döntési folyamatok és helyzetek, valamint ezt leképező jogintézmények. Ezek közé sorolhatjuk az együttes jogalkotói hatáskör egyre elterjedtebb alkalmazását⁵⁷¹, egyedi ügyek területén pedig a szakhatósági közreműködést is, melyek alapvetően a döntési hatáskörök megosztásán alapulnak. A szerződéses jogviszonyokra hasonlítanak viszont a pénzügyi, számviteli gazdálkodási fegyelem vagy működés eszközeiként szabályozott „pseUDO-szerződések” vagy más néven a teljesítési megállapodások, melyekkel az államháztartási jog bővelkedik.⁵⁷² Ezek gyakran jogi hatással nem vagy csak csekély mértékben bírnak.⁵⁷³ A valódi jogi hatással bíró közigazgatási szerződések minősítése akkor könnyű, ha azt a jogszabály ex lege annak minősíti. Ha a

⁵⁶⁸ ADÁM 1996: 711. old., MOLNÁR – TABLER 2000: 599. old.

⁵⁶⁹ „Hajt az idő gyorsan - rendes útnál eljár - /Ha felülünk felvesz, ha maradunk, nem vár” ARANY János: Toldi estje, in Arany János költeményei, Budapest, Helikon Kiadó [én] 239. old.

⁵⁷⁰ MOLNÁR – TABLER 2000: uo.

⁵⁷¹ Nem tudjuk megállni, hogy ennek egyik gyöngyszemére ne utaljunk. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 101. § (1) bekezdés *h*) pontja alapján a belügyminiszter rendelettel állapíthatta meg, a *Legfelsőbb Bíróság elnökével egyetértésben* [sic!] a különleges eszközök és módszerek engedélyezésével, igénybevitelével kapcsolatos szabályokat. Meg is született ennek alapján a „közös” 18/1994. (X. 1.) BM rendelet, igaz 1999 óta már ez a közös felhatalmazás és ez a rendelet sincsen hatályban.

⁵⁷² Vö pl. az Áht. 24. § (7) bekezdésébe foglalt, a fejezeti kezelésű előirányzatok más fejezethez tartozó címhez való átcsoportosítására az érintett fejezetek felügyeletét ellátó szervek vezető által kötött megállapodásával vagy a helyi önkormányzat, illetve a helyi kisebbségi önkormányzat közötti megállapodásokkal a költségvetés végrehajtása tekintetében.

⁵⁷³ MOLNÁR-TABLER 2000: 598. old.

helyzet nem ennyire szerencsés, akkor a szerződő jogalanyok, a szerződéses kikötések jelleg és a szerződés tartalma segít a besorolásban. Ennek eredményeként olyan jogügyletek vonhatóak ebbe a körbe, melyeknél a jogügyleti jelleg mellett a közjogi szabályozottság dominál, amely dominancia vagy valamely közfeladat ellátása miatt, közcél megvalósítása érdekében vagy a jogviszonyban szereplő közigazgatási szerv sajátos előjogai miatt mutatható ki.⁵⁷⁴ Különösen kidomborodik a közjogi jelleg, ha két közigazgatási szerv áll egymással szerződéses, megállapodási jogviszonyban és nem az említett teljesítési megállapodásokról van szó.

2./ A tételes jog néhány intézményére irányítva a figyelmet megint csak a rendőrségi törvényre utalunk. Ennek III. fejezet szabályozza a helyi önkormányzatok és a rendőrség közötti együttműködés formáit. A 9. § (1) bekezdése szabályozza a két közigazgatási szerv közötti megállapodás kérdéseit. Eszerint a települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság vezetőjével különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a Rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében. A szerződés megkötésétől a Rendőrség elzárkózhat, ha az jogszabályt sért vagy ellentétes a felettes rendőri szerv vezetőjének rendelkezésével, illetve, ha annak pénzügyi, anyagi fedezete nem biztosított vagy tartalma szakmailag megalapozatlan. Ez a szerződés tehát teljes mértékben közjogi tartalommal bír, kötelező közfeladatok összehangolt ellátását szolgálja. Nem nyilatkozik a törvény arról, hogy milyen szerződéstípusba sorolható be, ugyanakkor a bírói jogvédelem tekintetében veszélyes szabályt tartalmaz amennyiben leszögezi: a szerződésben vállalt kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén az önkormányzat a felettes rendőri szervhez fordulhat. Nem tudni, hogy ez a bírói út kizárását jelenti e, de azt is jelentheti, tekintettel arra, hogy nem polgári jogi megállapodás teljesítéséről van szó, így a Ptk., Pp. általános szabályai nem alkalmazhatóak aggálytalanul.

Az önkormányzati rendszer is bővelkedik szerződéses, megállapodásos jogintézményekben a kötelező önkormányzati feladatellátás kapcsán. Elegendő a társulási megállapodásokra utalnunk vagy megemlíteni a fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatok közötti intézmények és feladatok átvételéről köthető megállapodásokat, melyekhez hasonló köthetnek a megyei és a megyében működő települési önkormányzatok is. Ezek közigazgatási jellege vitathatatlan, mert mind a jogalanyok, mind a jogviszony tárgya, mind a speciális

⁵⁷⁴ Uo.: 601-605. old.

eljárási mód, mind a speciális jogalakító hatalmasságok, melyek egyik másik felet megilletik közigazgatási természetűek. Egy meglepő ítéletében a Legfelsőbb Bíróság ugyanakkor tisztán közigazgatási tartalmú jogviszonyt normál polgári jogi megállapodásként értelmezett, amikor megállapította: „Egyes települési önkormányzatoknak közös intézmények közös fenntartására vonatkozó megállapodása - amennyiben önkormányzati társulást erre a célra nem alapítanak - a polgári jogi szerződésekre vonatkozó általános szabályok szerint ítélandó meg. A közös fenntartást megszüntetni kívánó önkormányzat a bírósághoz fordulhat.”⁵⁷⁵ Amint azt a felülvizsgálati bíróság leszögezte, „a települési önkormányzatok együttműködésének általános formája egyébként a szerződés alapján történő együttműködés, ez külön önkormányzati társulás alapítása nélkül is irányulhat az önkormányzati intézmények közös fenntartására. Ez az együttműködésnek az Ötv. III. fejezetében meghatározott önkormányzati társulásnál alacsonyabb szintű, kevésbé tartós és szilárd, nem intézményesült formája.” Majd ezek után, tekintet nélkül a szerződés kifejezett közigazgatási jogi tartalmára megállapította: „Az önkormányzatok együttműködésre irányuló szerződesei a Ptk. 1. §-a alapján a Ptk. hatálya alá tartoznak, a Ptk. szerződésre vonatkozó általános rendelkezései szerint ítélandók meg. A Ptk. 7. §-ával összhangban rendelkezik az Ötv. 41. §-ának (4) bekezdése az önkormányzatok szerződéses jogvitáiban a bírói út kötelező igénybeviteléről.” A Polgári Törvénykönyv célját megállapító 1. § (1) bekezdés szerint „Ez a törvény az állampolgárok, valamint az állami, önkormányzati, gazdasági és társadalmi szervezetek, továbbá más személyek vagyoni és egyes személyi viszonyait szabályozza. Az e viszonyokat szabályozó más jogszabályokat - ha eltérően nem rendelkeznek - e törvénnyel összhangban, e törvény rendelkezéseire figyelemmel kell értelmezni.” Nincsen ezzel semmi gond, csak annyi, hogy kötelező önkormányzati közfeladat ellátása és az ebben történt együttműködés nem vagyoni vagy személyi viszony, hanem közigazgatási intézményirányítási, illetve e területen való együttműködési viszony. De természetesen nem a bíróságok tehetnek arról, hogy valamely kérdés helyes vagy részletes szabályozásával adós a törvényhozás.

Egyébként találunk példát arra is, hogy maga a jogszabály sorolja be a tisztán közigazgatási tartalmú szerződést valamely polgári jogi szerződés hatálya alá, amely megoldás különösen jól mutatja a közigazgatási szerződési jog általános és különös szabályai iránti szükségességet. Példaként hozzuk tehát a közoktatási megállapodás intézményét. Ennek lényege, hogy valamely intézményfenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között írásbeli megállapodás jön létre, melynek keretei között az adott nevelési-oktatási intézmény részt vehet az e törvényben meghatározott (kötelező) önkormányzati feladatok

⁵⁷⁵ BH 1997. 446.

megvalósításában. A törvény szerint a közoktatási megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg, ugyanakkor a lényeges tartalmát maga a törvény adja meg azzal, hogy kiköti: a megállapodásnak tartalmaznia kell a nevelési és oktatási feladatokat; a gyermekek, tanulók számát; az óvodai nevelési feladatokban, illetve a tankötelezettség teljesítésével és az iskolai neveléssel és oktatással összefüggő feladatokban való részvételt, s ezzel összefüggésben a fenntartói irányítás egyes jogosítványai gyakorlásának a megbízóra történő esetleges átruházását; azt az időszakot, amelyre a szerződést kötötték; a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokat, valamint az ehhez nyújtott kiegészítő támogatás összegét, továbbá azokat a szolgáltatásokat, amelyek a megállapodás alapján a gyermekek, tanulók, szülők részére ingyenesé válnak, illetőleg amelyeket térítési díjért vehetnek igénybe. *A közoktatási megállapodásra egyebekben a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvének a megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.*⁵⁷⁶

3./ Kissé eltértünk fő témánktól, de e szabályok felvetnek a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos kérdéseket. Egyrészt mutatják, hogy a bírósági hatáskör a tételes jog bizonytalanságai miatt ingadozik. A fent ismertetett jogesetet a Legfelsőbb Bíróság *gazdasági* kollégiuma bírálta el. Emiatt sem nagyon meglepő, hogy szívesen nyúltak a Ptk. szabályainak – álláspontunk szerint kiterjesztő – alkalmazásához. A közoktatási megállapodást anélkül minősíti a törvény a megbízási szerződéshez hasonlóan, hogy számolna ennek hatásköri következményeivel: Az ennek alapján keletkező jogvitát a gazdálkodó szervezetek közötti jogvitákat elbíráló bíróság fogja elbírálni, az ügy kikerül a közigazgatási bíráskodás hatóköréből, noha közigazgatási szervnek, közigazgatási közfeladat ellátása során kibocsátott jogilag tartalmában is erősen meghatározott aktusáról van szó. Eltérő tételes jogi szabályozáson nyugszik a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiumának egyik tanulságos eseti döntése, mely a munkaügyi igazgatás területén keletkezett jogvitában született. Az ügyben egy megyei munkaügyi központ és egy gazdálkodó szervezet közötti megállapodás megítélése volt kérdéses. A megállapodás egy sikeres munkahely-teremtési pályázat után rögzítette a támogatás folyósításának részletes feltételeit. A támogatott beruházás végül nem teljesen valósult meg, így a munkaügyi központ határozattal kötelezte a támogatottat a *teljes összeg* visszafizetésére. Ez a kötelezés került aztán fellebbezés, majd keresetindítás nyomán végül felülvizsgálati szakba. A támogatott a megállapodás polgári jogi jellegét hangsúlyozta jogorvoslati kérelmeiben, sérelmes tartva a teljes visszafizetési előírást, mondván ő mindössze késedelembe esett. A Legfelsőbb Bíróság osztva az alsóbb fokon eljáró bíróságok álláspontját

⁵⁷⁶ Vö: A közoktatásról szóló módosított 1993. évi LXXIX. tv. 81. §-ával

leszögezte, hogy a munkaügyi központ és a támogatott között olyan kötelmi elemeket is tartalmazó közszerződés-kötés közbejöttével megvalósult közigazgatási jogviszony jött létre, melynek alapján a munkaügyi központot (a közigazgatási szervet) a támogatás visszavonásáról szóló döntést is magában foglaló jogok (többletjogok) illették meg.⁵⁷⁷ A megállapodásnak a vitán felül álló kötelmi elemek jelenléte melletti egyértelmű közigazgatási jogviszonnyá minősítését azonban a tételes jog egyértelmű szabálya tette lehetővé, mely leszögezte: a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvényben foglalt ügyekben az Áe. szabályait kellett alkalmazni. Az Áe. szabályainak kötelező alkalmazása a bíróságok számára tehát azt jelentette, hogy az adott törvény alá tartozó ügyekben közigazgatási jogviszonyok jönnek létre még akkor is, ha a törvény speciális szabályai az eljárási törvényben ismeretlen aktusfajtát: szerződést (megállapodást) írnak elő az adott jogviszony létrehozó keretül.

A bírósági felülvizsgálatra - mint említettük - erősen kihat hatásköri szempontból a tételes jogi szabályozás mikéntje. Az egyik közigazgatási szerződéses jogviszonyban közigazgatási ügyekben ítélező bírák járnak el, mert a kérdéses ügyek általában Áe. hatálya alá tartoznak, a másokban gazdasági (polgári) bírák és tanácsok, mert a közigazgatási jogviszonytartalom kétségtelen megléte ellenére nem volt olyan alaki szabály, mely a jogrendszerbeli besorolást egyértelművé tette volna.

IX.

A közigazgatási döntések jogi kötöttsége és a bírói felülvizsgálat

A bírói felülvizsgálat hatásköri szabályainak feldolgozása során sem gyakorlati sem elméleti szempontból nem kerülhetjük meg a mérlegeléses döntések felülvizsgálata kérdéskörének érintését. Foglalkoznunk kell vele egyrészt, mert a közigazgatási bíráskodás XIX. századi születésekor és azóta is a bírói felülvizsgálat jelentős elméleti problémája, központi kérdésköre, hogy a közigazgatás mérlegelését mennyiben és hogyan vizsgálhatja felül a bíróság. Másrészt az előttünk fekvő magyar bírói gyakorlatot is értelemszerűen élénken foglalkoztatja a kérdés, harmadrészt mind a történeti modellben, mind a mai szabályok ismertetésekor többször érintettük már e témát.⁵⁷⁸ Ebben a rövid fejezetben egyszerre többre és egyszerre kevesebbre vállalkozunk, mint a közigazgatási mérlegelés és a bírói felülvizsgálat viszonyrendszerének bemutatása. Többre, mert mint a fejezetcím is mutatja,

⁵⁷⁷ KGD 1998/10. 250. sz. 72. és 73. old.

⁵⁷⁸ I. Rész IV. fejezet 3.4. pontja, IV. Rész X. fejezet, V. Rész IV. fejezet 4. pontja.

vizsgálódásunkat nem szűkítjük le a közvetlen (direkt) aktusszabályozás kérdéseire és az azzal összefüggő mérlegelés-méltányosság kérdéskörre, hanem a szélesebb értelemben vett *jogi kötöttség* problémájára is utalunk. És kevesebb lesz vállalásunk a tekintetben, hogy a mérlegelés csábítóan gazdag tudományos irodalmának szisztematikus bemutatása és összefoglalása ezúttal elmarad, már csak azért is, mert ezt a kilencvenes évek elején előttünk már megtették.⁵⁷⁹ Annak is okát igyekszünk adni, hogy a kérdéskörrel miért nem a bírói felülvizsgálat alapkérdései között foglalkozik a dolgozat. A bírói felülvizsgálat alá tartozó ügyek (hatáskörök) bemutatás során látható volt, hogy egyes hatáskörök esetén a bíróság maga végez érdemi döntéshozó tevékenységet. Mondhatni, hogy maga mérlegeli először és érdemben a közigazgatási döntés meghozatalához szükséges feltételek fennállását és a kibocsátandó aktus tartalmát. Erre az alátámasztására szükség volt mostani fejtegetéseink elővezetéséhez. Azaz úgy láttuk, hogy a mérlegelés kérdése nem egyszerűen csak a hierarchián kívüli igazgatás és azon belül is a hatósági jogalkalmazó tevékenység alá eső (ún. államigazgatási hatósági) ügyeknél merül fel, hanem a bíróság más hatásköreinél is és ott sem egyformán.

1. *Alapfogalmak.*

A mérlegelés kérdéskörének *alapfogalmi* nehezen ragadhatóak meg. A magyar jogtudomány képviselői nem dolgoztak ki egységesen elfogadott fogalom-rendszert e tekintetben. Mivel alapvetően a bírói felülvizsgálat kérdései foglalkoztatnak bennünket, nem kívánunk új kategóriákat kimunkálni. Elsősorban arra keressük a választ, hogy a közigazgatási mérlegelés (diszkréció) a bírói felülvizsgálat szempontjából hogyan minősül, kizárja-e azt vagy egyáltalán nem is érinti.

A közigazgatási határozatok felülvizsgálata törvényességi felülvizsgálat. Mind az államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyek, mind az egyéb önkormányzati ügyek, mind a más, külön törvénnyel a bíróságok elé utalt ügyekben a bíró – kérelemre – valamely közigazgatási döntés jogszerűségét, a releváns jogtételeknek való megfelelését vizsgál(hat)ja. Dolgozatunk több helyén is utaltunk már a jogállamiság azon elméleti és a tényleges alkotmányos szabályokon is nyugvó követelménye, mely a közigazgatásnak a jog (törvények) alá rendelését jelenti.⁵⁸⁰ Alapvető kérdés tehát, hogy ez a követelmény miként érvényesül a bírósági felülvizsgálat mai magyar intézményrendszerében.

⁵⁷⁹ Vö: MOLNÁR 1994.

⁵⁸⁰ „Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás *törvény alá rendeltségének* követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi

Mérlegelés és diszkréció között van aki különbséget tesz, van aki nem, sőt egyenesen azonosítja a kettőt. Az általunk alapul vett megközelítés a közigazgatási aktus jogi kötöttségét, illetve kötetlenségét és ennek különböző fokozatait különbözteti meg. Ebben a felfogásban a mérlegelési jog az aktus jogi kötöttségének egy sajátos fokozatát jeleníti meg, míg a jogilag kötetlen egyedi aktus illethető a diszkrecionális vagy diszkrecionárius egyedi aktus kifejezéssel.⁵⁸¹ Az általánosan és eléggé régóta elfogadott a magyar közigazgatási jogtudományban, hogy modern alkotmányos keretek között a *diszkrecionális igazgatás*, *diszkrecionális jogkör* és *szabad belátás* fogalmak és az ezek által takart tartalom nem alkalmazható, illetve elméletileg megengedhetetlen, hogy jogszabály diszkrecionális jogkört biztosító felhatalmazást adjon valamely közigazgatási szervnek.⁵⁸² Ez a jogkör, illetőleg a diszkrecionális közigazgatás a közigazgatás vagy a közigazgatási szerv tevékenységének olyan összefüggő nagy területét jelentené, melyben nem a jogilag kötött jogalkalmazás, hanem a közigazgatási szabad cselekvés lenne meghatározó. Azaz az adott államcél (közérdek) megvalósítására irányuló tevékenységnek nem lennének meg vagy elérése előtt megszűnnének a jogi szabályozásban megjelenő korlátai és a közigazgatási szerv saját belátása alapján szabadon mérlegelve a körülményeket, csak az *általános jogelvek* által vezérelve törekedne annak megvalósítására.⁵⁸³ Mai fogalmainkkal élve tehát az ilyen cselekvés „nem jogalkalmazásos” aktusok kibocsátását jelentené.

2. *A joghoz kötöttség fokozatai.*

A jogszabályi kötöttség szempontjából *fokozatok* állíthatók fel. Mivel a közigazgatás alkotmányos államban a jog szabályai alá rendelten működik, e fokozatok mindig a jogi szabályozás mikéntjén múlnak.

2.1. A jogilag *teljesen kötött* aktus kiadására (döntés meghozatalára) vonatkozó jogi szabályozást az jellemzi, hogy „sem a jogi normák hipotézise, sem azok diszpozíciója nem ad lehetőséget többféle jogértelmezésre és ennek alapján többféle döntésre. Nem teszi lehetővé, hogy a jogalkalmazó többféle, egyaránt törvényes döntési alternatíva közül választhasson.”⁵⁸⁴

viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a *jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között* hozzák meg döntéseiket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107., 109.]” 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 28., kiemelések tőlünk.

⁵⁸¹ MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*. Budapest 1987. KJK, 299, ill 307. old.

⁵⁸² MARTONYI János: *A diszkrecionális mérlegelés kérdései*. Szeged, 1967. Acta Juridica et Politica, Tom. XIV. Fasc. 5. 4. old. MARTONYI 1960: 191-192. old., MOLNÁR 1994: 67. old.

⁵⁸³ MADARÁSZ 1995: 345. old., SZONTAGH 1928: 73. old.

⁵⁸⁴ MADARÁSZ 1995: 338. old.

Más szóval klasszikus döntési autonómia nélküli jogalkalmazásról van szó, ahol nincsen döntési szabadság, a közigazgatási aktus teljesen kötött. A mérlegelést kizáró jogalkalmazásra módot adó jogi normában a hipotézis kivétel nélkül *egyértelmű* jogi kifejezésekből tevődik össze, illetve ha a hipotézis diszjunktív, a vagylagos feltételek felsorolása (tényállásba építése) taxatív módon történik.⁵⁸⁵ Az ilyen típusú normának a diszpozíciója viszont ha jogot kíván adni, akkor azt alanyi jogként szabályozza, minden esetben pontos, a többféle értelmezést kizáró fogalmakkal. Ez azt jelenti, hogy ha a hipotézisben absztrakt módon meghatározott feltételek a címzett esetében bizonyítottan megvannak, abban az esetben a jogszabályban lehetőségként meghatározott jogot a jogalkalmazó szervnek egyedi aktusában feltétlenül meg kell adnia a jogosultnak. Ha viszont a diszpozíció szerint az aktusban kötelezettséget (tilalmat) kell megállapítani, abban az esetben a jogi norma diszpozíciója nem ad módot arra, hogy e kötelezettség megállapításától a jogalkalmazó államigazgatási szerv eltekinthessen. Ez az alanyi jog-alanyi kötelezettség szempontú szabályozás általában zárt (strict), szemben az ún. nyitott szabályozásokban megjelenő jogos érdek alapú megoldásokkal. A szabályozási kötöttség, szigorúság végletekig fokozása kazuisztikus szabályozáshoz vezethet, mely alapvetően a jog (jogalkotás) lehetőségeinek túlbecsüléséből indul ki.⁵⁸⁶

2.2. A közigazgatás számára döntési autonómiát (azon belül mérlegeléses lehetőséget) biztosító szabályozás (nyitott szabályozás) többféle – elég széles skálán mozgó változata – alapvetően kétféle jogalkotói megoldásra vezethető vissza, állítja Molnár Miklós: az egyik szabályozási megoldás az elvonatkoztatás (*absztrakció*) szintjének a normaszövegben való megemlése, mely által a jogszabály által használt fogalmak „határozatlanabbá” válnak, kötőerejük ezáltal csökken. A másik jogalkotói megoldás, amely a közigazgatási döntési tér megjelenését vagy megnövelését eredményezi, főként a norma diszpozíciójában előforduló *sajátos szerkezeti „sémák”* alkalmazását takarja. Ilyen pl. a megengedő vagy a kvantitatív elemeket tartalmazó szabályozás. E két megoldás természetesen kombinálódhat.⁵⁸⁷

A magyar közigazgatási jogban a legtöbb, egyedi államigazgatási aktus kiadására (döntés meghozatalára) feljogosító jogszabályi rendelkezés mérlegelési jogot ad az államigazgatási szervnek. Az egyedi döntések zöme, főként a hatósági tevékenységben mérlegeléses aktus. A mérlegelés alatt – mint ismertettük – ma legtöbbször azt a jogi műveletet értik, amellyel a jogalkalmazó szerv a jogszabályban biztosított többféle, egyaránt törvényes döntési

⁵⁸⁵ MOLNÁR 1994: 77. old.

⁵⁸⁶ Uo. 78. old.

⁵⁸⁷ Uo. 79-80. old.

alternatíva közül választ, és e választás révén bizonyos mértékű döntési szabadságot élvezve adja ki az egyedi aktust.⁵⁸⁸ A mérlegelésnek több fajtája ismeretes, ezen belül két fő fajtáját különbözteti meg a jogtudományi „főirány”: az egyik az ún. „*érdemi mérlegelés*”, a másik a „*bizonyítási mérlegelés*”.

3. *Érdemi mérlegelés.*

Az érdemi mérlegelés a tulajdonképpeni mérlegelés, amely a jogszabály hipotézisében, illetve diszpozíciójában biztosított alternatívák közti választást jelenti. Az érdemi mérlegelés folytán többféle egyaránt jogszerű, de célszerűségi fokában eltérő döntés születhet. Ennek oka vagy az, hogy a hipotézis többféleképpen értelmezhető, és ettől függően különböző döntések születhetnek, vagy az, hogy a diszpozíció maga ad lehetőséget többféle döntésre.

3.1. A jogi norma hipotézise akkor ad lehetőséget mérlegelési jog gyakorlására, ha a jogszabályi tényállás egy vagy több elemében mód van többféle értelmezésre is. A jogi norma hipotézisében általában jogi tények szerepelnek mint hipotéziselemek. A jogi tények nyelvtani megfogalmazásuk szerint lehetnek olyanok, hogy csak egyetlen értelmezésük lehet, vagy többféle értelmezésre is módot adhatnak. Ha valamely jogi tény jogszabályi megfogalmazása alapján többféleképpen is lehet értelmezni, akkor már az alternatív döntés lehetősége is adott, vagyis a jogi norma mérlegelési jogot ad. A tényállási elemek jogi szabályozásának a pontosságában, egy- vagy többértelműségében, mint említettük, nagyon sokféle variáció képzelhető el. Különösen nagy a jogalkalmazó döntési szabadsága, ha a jogi norma hipotézise egyetlen *határozatlan* jogi fogalomból áll. (Pl. „Ez alól indokolt esetben felmentés adható”.) Ilyenkor a látszólag jogalkalmazásos aktus a döntési szabadság gyakorlati korlátlansága folytán jogilag kötetlen aktussá vált.⁵⁸⁹

3.2. A *diszpozícióban* is többféle módon biztosíthatja a jogalkotó a mérlegelési jogot. Ennek a tételes jogban sokféle módozata létezik. A diszpozíció tartalmazhat „*mértékrendelkezést*”, vagyis bizonyos döntésre úgy adhat lehetőséget, hogy a mérték tekintetében alsó-felső határt szab meg. (Ilyenkor a diszpozíciónak mennyiségi – kvantitatív - elme van, és a mennyiségi elem, vagyis a mérték tekintésben sokféle variáció közül választhat a jogalkalmazó). Ugyancsak a diszpozíció biztosított mérlegelési lehetőségről van szó, ha az *megengedő* szabályozású, mely felismerhető a „hat-het” képzőről és a „lehet”

⁵⁸⁸ MADARÁSZ 1995: 339. old. MOLNÁR 1994: 81. old., MARTONYI 1967: 5. old.

⁵⁸⁹ MADARÁSZ 1995: 340. old. KALTENBACH 1991: 150. old.

segédigéről. Amennyiben a diszpozíció *keretszabályt* tartalmaz, amely a cselekvésnek csak a keretét adja meg, vagyis tulajdonképpen szabad cselekvésre jogosítja fel az államigazgatási szervet. Ez a diszpozíció-szabályozási mód igen széles cselekvési szabadságra jogosítja az államigazgatási szervet. (Például a jegyző az állattartás rendje érdekében jogosult megtenni a szükséges intézkedéseket). A keretszabályt is arról ismerhetjük fel tehát, hogy a magatartás körülírásában, meghatározásában a jogalkotó többféleképpen értelmezhető jogi fogalmat használ. Különösen széles a döntési lehetőség akkor, ha a magatartást határozatlan jogi fogalommal írja le. Ilyenkor előfordul, hogy a jogszabályban meghatározott keretek között a jogalkalmazó "szabad belátására" van bízva a normában szereplő jogfogalmak értelmezése. Végül általánosan elfogadott eset, amikor a jogalkotó megnevezi - adott tényállás mellett - az *egymással egyenrangú* döntési alternatívákat (*diszjunktív* normák). Az érdemi mérlegelés itt említett (normahipotézisen vagy diszpozíción nyugvó) eseteit nevezhetjük „felhatalmazásos” mérlegelésnek is, hiszen a jogalkotó az általa választott szabályozási megoldással a jogalkalmazói műveletet kevésbé kötötte tette, mintegy felhatalmazta őt a mérlegelésre, a jogalkotó kifejezetten lehetővé tette a közigazgatási szerv mérlegelését.

3.3. A felhatalmazásos mérlegelés további kiemelt esete lehet még az, amikor a jogszabály felhatalmazza a jogalkalmazót, hogy meghatározott feltételek mellett a felelősségre vonásra irányuló eljárások esetében célszerűségi szempontok alapján eldöntse, indít-e eljárást, illetőleg alkalmazza-e az adott tényállásra a jogszabályban meghatározott jogkövetkezményt (*opportunitás*),⁵⁹⁰ illetve, hogy a jogot korlátozó, illetve kötelezettséget megállapító jogszabályi rendelkezéstől az érintett javára eltérjen (*méltányosság*). A méltányosság kérdéskörére röviden még visszatérünk, az opportunitással kapcsolatban megjegyezzük, hogy annak valamely eljárás megindításában rejlő mozzanata (*officialitás*) Martonyi János szerint az eljárási mérlegeléses helyzetek egyike (a bizonyítási mérlegelés és a végrehajtás során érvényesülő mérlegelés mellett), melyet elhatárolt az érdemi mérlegeléses helyzetektől.⁵⁹¹ A szabályozástól függően közigazgatási, illetve munkaügyi eljárásnak minősülő közszolgálati fegyelmi jogban érvényesülő opportunitási elvet pedig Szamel Lajos ismerteti felelősségi monográfiájában részletesen.⁵⁹² A jogszabályi feltételek meghatározhatósága szempontjából

⁵⁹⁰ KÁNTÁS Péter: A mérlegelés dilemmái. Jogelméleti szemle, Internetes szaklap, 2001/3. sz 4/15. lap.

⁵⁹¹ MARTONYI 1967: 9-10. old.

⁵⁹² SZAMEL Lajos: Az államigazgatás felelősségi rendszere, KJK, Budapest, 1986. 114-115. old. Szamel egyértelműen az opportunitással csak vagy-vagy viszonyban állható legalitási elv híve volt. Ma a közszolgálati jogszabályokban a közszolgálati jogviszonyból eredő vétkes kötelezettségviselés általában kötelezően maga után vonja a fegyelmi felelősségrevonást [Ktv. 51. § (1) bekezdés]. A közalkalmazotti, köztisztviselői területen azonban - praeter legem - mégis az a gyakorlat alakult ki, hogy a munkáltató a vétkes cselekmény elkövetése

az *opportunitás* a mérlegelés “szabadabb” körébe tartozik, ahol a célszerűség elve áll szemben az eljárás megindítását és a szankcionálás feltétlen parancsát képviselő törvényhozói akarattal, vagyis a *legalitás* elvével. Azaz olyan, a tételes jogban pontosan nem meghatározható szempontok érvényesítéséről van szó, amelyek a legszorosabb összefüggésben állnak a konkrét jogsértés csekély súlyával, az egyéni és általános megelőzés céljaival, illetőleg azzal az ellentmondással, ami a jogsértések tömege és a mindenkori hatósági kapacitás” között feszül. Kántás Péter számára „érthetetlen, hogy miért marad ki következetesen az *opportunitás* a közigazgatási mérlegelés tankönyvirodalmi tárgyalásából. Hiszen *a kérdés minden jogsértésre reagáló, felelősségrevonásra irányuló eljárást érint (közszolgálati fegyelmi jog, felügyeleti jogkörben gyakorolt opportunitás, szabálysértési jog, egyéb közigazgatási jogellenességek elbírálása), ahol a jogsértés üldözése, illetve szankcionálása célszerűségi szempontoknak mond ellent.* Lehet természetesen a célszerűséget a határozatlan jogfogalmak körében is elhelyezni, csak egyet nem: a kérdést a közigazgatási mérlegelés köréből kirekeszteni, s kizárólag a büntető-eljárás jog asztalára telepíteni!”⁵⁹³ Ezzel a szabályozási szerkezettel a hatályos jogban fokozottan érintett közjogi területek (szabálysértési jog, felügyeleti jog, közszolgálati jog) a tételes szabályozás szintjén úgy mond „szemérmesen hallgatnak” a célszerűségi mérlegelés lehetőségéről, alkalmazásának jogszabályban megfogalmazható szempontjairól. Ezzel nemcsak az a gond, hogy így széles tér nyílik az ún. gyakorlati *opportunitás* előtt, ahol könnyen az eljáró hatóság “kényelme”, “tehermentesítése” válhat döntés-meghatározó tényezővé a helyett, hogy jól kodifikált és szigorúan ellenőrzött szempontok alapján működjön a célszerűségi mérlegelés. A mi témánk szempontjából az is alapvető problémát okoz, hogy az államigazgatási hatósági eljárások officialitását is mint *opportunitási* a esetet is ide véve megmutatkozik az egységes szempontokon nyugvó közigazgatási bíráskodás hiánya. Ezek az esetkörök négy teljesen különböző bírósági eljárás alá esnek ugyanis.

4. *A bizonyítási mérlegelés és a kényszerű mérlegelés.*

A *bizonyítási mérlegelés* alapvetően valamely eljárásban a bizonyítékok mérlegelését jelenti. Abban a tekintetben állhat fenn választásai lehetőség, hogy a jogalkalmazó valamely

esetén a fegyelmi eljárás megindítása helyett *felajánlja* a dolgozónak a közszolgálati jogviszony közös megegyezés útján történő megszüntetésének lehetőségét. „Jól tetten érhetőek itt a célszerűségi szempontok: a munkáltató mentesül evvel a hosszadalmas, bizonytalan kimenetelű eljárástól, s egyben megszabadul a “vétkestől”, a munkavállaló pedig tiszta lappal léphet ki a munkaerőpiacra.” A hazai bírói gyakorlat - mintegy legalizálva e „törvénytelen *opportunitást*” - szerint ez az eset nem tartozik a munkáltató általi fenyegetések körébe. Vö: KÁNTÁS 2001: 12/15. lap

⁵⁹³ KÁNTÁS 2001: 5/15. lap

bizonyíték, illetve a bizonyítékok bizonyos köre alapján a konkrét tényállás valamely elemét igaznak fogadja-e el, vagy sem. A bizonyítási mérlegelés tehát a jogalkalmazási folyamat egyik részében, a tényállás tisztázásának, a bizonyításnak a szakaszában érvényesülő művelet. Hiszen alapvetően minden jogalkalmazói döntés tényfeltáráson és annak jogi értékelésén alapul. Ez akkor is így van, amikor a jogalkotó a lehető legszigorúbban igyekszik megkötni a jogalkalmazó „kezét”. Ez – mint utaltunk rá - történhet úgy, hogy a jogalkotó megkísérelt egyértelműen meghatározni a jogalkalmazás alapjául szolgáló fogalmakat, illetve csak egyetlen helyes értelmezést engedő módon leírni a tényállást, amelyre a jogalkalmazónak reagálnia kell⁵⁹⁴ (a hipotézisben jelentkező kötöttség), illetve történhet azáltal, hogy a jogilag releváns tényállás bekövetkeztére mérlegelést nem tűrő rendelkezést ír elő a jogalkalmazó számára.⁵⁹⁵ Azonban a teljes jogi "kötöttség" esetében is szükség van annak eldöntésére, hogy a konkrét esetnek van-e jogi relevanciája (fennállnak-e egyáltalán jogi tények), hogy ha van, akkor azok milyen anyagi jogi normák alkalmazását teszik szükségessé, illetve, hogy eljárhat-e a konkrét ügyben a közigazgatási szerv (van-e hatásköre és illetékessége), s ha nincs, akkor mely szervet illetik meg ezek a jogosítványok?⁵⁹⁶

A közigazgatási jogalkalmazás során is a tényállást a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékoknak egybevetése alapján állapítják meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékelik és meggyőződésük szerint bírálják el. Ez a mérlegelése tehát kiterjed egyrészt az egyes bizonyítékok *bizonyító erejének* megállapítására, másrészt a bizonyítékok egybevetésére és a maguk összességében való értékelésére. Mindezekből következtetés útján alakul ki az eljáró ügyintézőben a belső meggyőződés arról, hogy az ügyre vonatkozó tények valóságosak (pontosabban: bizonyítottak-e), s ha igen, akkor milyen jogi következtetésre adnak alapot. Bár a bizonyítási mérlegelés esetében sincs szó mechanikus logikai műveletről⁵⁹⁷ (az

⁵⁹⁴ Vö: 11/1992. (III. 5.) AB határozatban foglaltakkal a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai kiszámíthatósága tekintetében

⁵⁹⁵ Felfogásunk szerint ide tartozik a legtöbb objektív alapú bírságszankció, így például az építésügyi bírság is, mely az építésügyi törvény 49. § (1) bekezdése alapján („Ha az építésügyi hatóság a 48. § szerint a fennmaradási engedélyt megadja, illetőleg a lebontást tudomásul veszi, ezzel egyidejűleg az építésügyi bírságot is ki kell szabni”) a hatóság belátásától függetlenül alkalmazandó. KÁNTÁS szerint a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény is ide vonható, hiszen a tv. hatálya alá tartozó jogsértések jogerős megállapítása esetében a megfelelő mennyiségű pont automatikusan „jár”, semmiféle mérlegelésnek nincs helye. De kötött a közigazgatási szerv döntése abban a tekintetben is, hogy adott pontszám elérése esetében köteles a vezetői engedély visszavonására. Meglátása szerint nehéz ezt a fajta automatizmust jogalkalmazásnak nevezni, hiszen mindez gépi úton történik, s legfeljebb összeadási vagy egyéb számítási hibára kell a jogalkalmazónak reagálni.

⁵⁹⁶ Vö: KÁNTÁS 2001. 2/15 old.

⁵⁹⁷ Hiszen „a kívülállónak evidenciaként ható, „legtényszerűbbnek tűnő” jelenségek, személyek és tárgyak (éjszaka, idegen dolog, közterület, kár, mozgáskorlátozott személy, stb.) is *jogfogalmak*, azaz normatív jellegűek, tehát nem egyszerűen észleléssel vagy más a külvilágból nyert tapasztalással „állnak elő”, hanem jogi értékelés eredményeként”, illetve „az ellentétes következtetésekre alapot adó bizonyítékokat egyenként és összességükben - a tényállás lényegére vetítve - meggyőző erejük (hitelt érdemlőségük, életszerűségük) alapján

egyresnek az általános alá rendeléséről) következetesen el szokták határolni az érdemi mérlegeléstől. Ugyanakkor ez az elválasztás csak részleges vagy viszonylagos, mert végső soron a bizonyítékok mikénti értékelését szolgáló ez a fajta tevékenység is az érdemi döntés alkalmával történő jogszabályi kereteken belül mozgó választást szolgálja.⁵⁹⁸

Érdekessége a legutóbbi idők jogalkotásának egy új mérlegeléses kategória, a "kényszerű" mérlegelés fogalmának megjelenése. Ennek esetei nem tartoznak a "szabad belátás", a jogszabályi alap nélküli puszta cselekvőség fogalomkörébe, tekintettel arra, hogy itt eredetileg fennállt az egyértelmű jogalkotói akarat, de *kodifikációs hiba* folytán a jogi norma olyan tartalmi, logikai, nyelvtani *fogyatékoságban* szenved, amelyet a jogalkotásnak a lehető leggyorsabban korrigálnia kell. Mindaddig, amíg a jogszabály-módosítás nem történik meg, a folyamatban lévő eljárásokat be kell fejezni, a jogerős döntéseket végre kell hajtani, azaz a jogalkalmazási műveleteket el kell végezni. Ebben a helyzetben tehát a jogalkalmazóra vár az a kihívás, hogy meghatározott logikai és értelmezési műveletek révén a *feltehető jogalkotói* akarat alapján gyakorolja feladatkörét illetve átvegye annak szerepkörét.⁵⁹⁹ Ezen esetek kezelésére természetesen rendelkezésre állnak a jogértelmezéstan (hermeneutika) gazdag eljárásai és elvei, melyeknek a legutóbbi időszak bírósági gyakorlatában való megjelenéséről nemrégén kaphattunk részletes összefoglalót.⁶⁰⁰ Ezt a kategóriát azonban csak fenntartásokkal vagy egyáltalán nem fogadhatjuk el önálló mérlegelési esetkörként, itt inkább a kényszerű és nemcsak a mérlegeléses jogalkalmazást jellemző jogértelmezésről van szó. Kényszerű alatt azt értve, hogy a rossz normaszöveg miatt a szükségesnél sokrétűbb értelmezésre kényszerül a jogalkalmazó.

5. A méltányosság

5.1. Az aktusok jogi kötöttsége körében megkerülhetetlen kérdéskört képez a méltányosságból hozott döntések kérdése is. Mivel a méltányosság fogalma, a méltányossági elméletek körül tudományos közmegegyezés nincsen, nagyon nehéz átfogó képet adnunk. A

kell mérlegre tenni, elfogadásukat és elvetésüket ésszerűen és okszerűen kell megindokolni." KÁNTÁS 2001: 3/15. lap

⁵⁹⁸ MARTONYI 1967: 10. old.,

⁵⁹⁹ KÁNTÁS 2001: 4/15. lap. A szerző sorra veszi, hogy milyen jogalkotói "típushibákkal" találkozhatunk ebben a körben: Egyrészt amikor jogszabály nem ad egyértelmű felvilágosítást az adott jogfogalom, illetve a rendelkezés tartalma felől, másrészt nem rendelkezik azokra az esetekre, amelyek egyértelműen szabályozást igényelnének (joghézag), illetve egymással, illetve az általánosan elfogadott jogelvekkel ellentétes értelmezést, illetve rendelkezést tartalmaz (koherenciázavar). Nem lévén a mérlegelés kérdéskörének szakértője, bizonytalanok vagyunk ezen összeállítás alapján abban, hogy ez mennyiben új kategória és nem kellene-e elfogadnunk ezeket, mint ténylegesen diszkrecionális jogkörbe eső tényállásokat.

⁶⁰⁰ Vö: POKOL Béla: A jogértelmezés alapjai, Magyar Jog, 1999/11. 641-649. old. és POKOL Béla: Felsőbírósági jogértelmezés Magyarországon, Jogtudományi közlöny, 1999/11., 493-498. old.

méltányosság – egy felfogás szerint - a jogalkalmazó szervnek az aktus címzettje számára az általánostól eltérő, kedvező elbánást biztosító, jó szándékú szemlélete (attitűdje) és magatartása. Szűkebb dogmatikai értelemben olyan jogalkalmazói döntés, melynek során a jogalkalmazó az ügyfél érdekében nem a fő szabályt, hanem az ugyanabban a jogszabályban tételezett kivételes szabályt alkalmazza.⁶⁰¹ Így – az általunk is osztott nézet szerint - a méltányosság alapján való döntés nem más, mint a mérlegeléses döntésnek, a mérlegeléses jogalkalmazásnak egyik változata.⁶⁰² Ugyanakkor a mai tankönyvirodalom a mérlegeléstől meg kívánja különböztetni a méltányosságot.⁶⁰³ Az opportunitásról írtakkal szemben, a *méltányosság* másfajta mérlegelésről szól, hiszen itt - amolyan pozitív diszkriminációként - a jogszabály megmondja, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés.⁶⁰⁴ Azaz, akkor beszélhetünk méltányosság alapján való döntésről, ha a mérlegelés kizárólag a címzett javára szolgál, és – a főszabálytól eltérően – az általánosnál a címzett számára kedvezőbb jogalkalmazási döntést eredményez. Rendszerint az általános szabály alóli kivételt jelenti, hiszen ha kedvezőtlen döntés születik is, a méltányosságból hozott döntés *kedvezőbb*, mint a főszabály alapján hozott döntés.⁶⁰⁵ A méltányossági döntések főbb esetei ennek alapján a következők lehetnek:

A főszabálytól eltérően a címzettet a méltányosságból hozott döntés mentesíti valami kötelezettség alól.

Az általános szabályhoz képest mérsékeltebb kötelezettségek, valamilyen szempontból kisebb terhet jelentő kötelezettségek megállapítása.

Ha az általános szabály valamely jogot megvon, akkor a méltányos döntés a jogot a kivételezett címzettnek meghagyja.

Ha az általános szabály a jogot a címzett hátrányára módosítja, a méltányos döntés vagy eltekint a módosítástól, vagy kisebb mértékben csökkenti a címzett jogosultságát.

⁶⁰¹ MOLNÁR 1994: 112. old.

⁶⁰² MADARÁSZ 1995: 343. old. Ugyanebben az értelemben határolja el a két jelenséget Martonyi is, aki szerint a méltányossági körülmények figyelembe vétele az egyébként fennálló mérlegelési lehetőségeket korlátozza. MARTONYI 1967: 6. old.

⁶⁰³ Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész. FICZERE Lajos (szerk.) Bp., 1999. 330. o.

⁶⁰⁴ A méltányosság – kumulált - fogalmi elemei öt pontban összefoglalva: a jogszabály és az igazságosság közötti korrektív elv; egyediesítésre módot adó intézmény; kivételes szabály előírása; az ügyfél javára szóló határozathozatal; érdekarányosítással jár együtt. Vö: KISS László: *Mérlegelés és méltányosság az államigazgatásban*, Budapest, 1984. A közigazgatás komplex tudományos vizsgálata. A Főirány Programirodája. 167. old. Id: MOLNÁR 1994: 111. old.

⁶⁰⁵ MADARÁSZ 1995: uo.

5.2. A jogirodalom a méltányosságnak két fajtáját ismeri: az egyik a jogalkalmazói méltányosság, a másik a jogalkotói méltányosság.⁶⁰⁶ Az elnevezések annyiban megtévesztők, hogy a jogalkotói méltányosságot is valamely jogalkalmazó szerv gyakorolja. Azaz a méltányosság a maga *konkrét formájában* mindig a jogalkalmazói döntéssel jelenik meg.⁶⁰⁷ „Valódi” jogalkalmazói méltányosságról ennek ellenére akkor beszélhetünk, ha a jogalkalmazó szervnek nincs jogszabályi felhatalmazása a méltányos döntésre, mégis így dönthet. A jogalkalmazói méltányosság voltaképpen teljes mértékben a jogalkalmazó szervre bízva annak eldöntését, milyen esetben és milyen címzett javára gyakorolja a méltányosságot. Az ilyen méltányosság a jog uralma alá rendelt jogrendszerben nem engedhető meg, tulajdonképpen a jogszerűtlen méltányosság kategóriáit valósítják meg.⁶⁰⁸ A jogalkotói méltányosság ellenben azt jelenti, hogy a jogszabály maga ad felhatalmazást valamely rendelkezése alóli felmentésre, illetőleg valamely jogszabály rendelkezésének kedvezőbb alkalmazására. A jogszabályi felhatalmazásnak mindig kifejezettnek kell lennie és helyes, ha a jogalkotó legalább példalózó felsorolással eligazít a méltányossági körülményekről.

6. *A mérlegelés a bírósági gyakorlatban.*

Miként érvényesülnek ezek a kategóriák a mai közigazgatási bíraskodást adó gyakorlatban? A bírósági felülvizsgálatról szóló *jogszabályok hallgatnak* a mérlegelés témaköréről. A viszonylag felkészületlen bíróságok röviddel a Kbt. hatályba lépése után megpróbáltak ugyanakkor válaszolni az eléjük kerülő esetek kihívásaira. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 1992. áprilisában tartott értekezletén (kibővülve a megyei bíróságok elnökeivel és a közigazgatási ügyekben ítélező bírákkal) megvitatta a közigazgatási bíraskodással összefüggő jogértelmezési kérdéseket, ezek között a mérlegelési vagy méltányossági körben hozott határozatok felülvizsgálatát. A mérlegelés a közigazgatási bírák számára akkor kizárólag a bizonyítékok mérlegelését jelentette, melyről megállapították, hogy a bíróság egyrészt felülvizsgálhatja a közigazgatási szerv álláspontját a bizonyítékok mérlegelését tekintve, illetve maga is mérlegelheti a bizonyítékokat, azaz juthat egészen más tényállásra, mint az alapul fekvő határozatot hozó hatóság. A méltányosság esetén az (adottnak vett) méltányossági szempontok téves értékelése, mint az ügyfél jogának csorbítására alkalmas hatósági magatartás került említésre, mint amely szintén okot adhat jogszabálysértés megállapítására.⁶⁰⁹ Látható, hogy a bírák akkor tudomást sem vettek a

⁶⁰⁶ Uo: 344. old.

⁶⁰⁷ MOLNÁR 1994: 116. old.

⁶⁰⁸ Ezekre ld: Uo. 115. old.

⁶⁰⁹ BH 1992/8. 632. old. Reznigáltn ismerteti, de nem értékeli MOLNÁR 1994 is: 104. old.

közigazgatási érdemi mérlegelésről, a méltányossággal kapcsolatban pedig éppen alanyi jogi szemléletet sugalltak, amely az intézmény teljes félreértésén alapult. Az egy évvel később rendezett hasonló fórum is hasonló álláspontot tükrözött. A Legfelsőbb Bíróság bírái ekkor is leszögezték, hogy a „mérlegelés többnyire jogszabályban meghatározott, tények körülmények, bizonyítékok mérlegelését jelenti.”⁶¹⁰ Egyáltalán nem meglepő ennek alapján, hogy a Legfelsőbb Bíróság közzétett eseti döntései is keverik ezeket a fogalmakat, még magán az okulásra szánt ítéleten belül is. Egy 1997-ben közzétett eset üzenetében leszögezi a Legfelsőbb Bíróság, hogy a hatóság a méltányossági jogkör gyakorlása során is köteles a tényállást tisztázni. Ez a megállapítás önmagában semmilyen újdonságot nem hoz, hiszen egy hatóság az általa folytatott eljárásban mindig (bármilyen jellegű is legyen a hatásköre) köteles a határozat alapjául fekvő tényállást tisztázni. A jogesetből aztán nem derül ki, hogy maga döntés mérlegeléses vagy méltányossági volt-e, az alapul fekvő idegenrendészeti szabályozásból inkább mérlegeléses hatáskörré következtethetünk. Az ítélet felváltva használja ugyanakkor a két kifejezést.⁶¹¹ A fogalmi tisztázatlanság ellenére is érvényesül – szerencsére - a bírósági gyakorlatban az, hogy akár méltányossági, akár mérlegelési döntésről van szó, a határozat meghozatalának alapjául szolgáló körülményeknek (mérlegelési szempontoknak) a határozatból ki kell derülniük. Ha ezek nem derülnek ki, a döntéshozatal okai nem tárhatóak fel, akkor azok megalapozottsága sem tárható fel. Mindez okot ad a határozat megsemmisítésére.⁶¹² Látható, hogy nem annyira az érdemi mérlegelés szempontjainak, jogelvi meghatározottságának a kérdései mozgatják ezen ügyeket, mint inkább az eljárási mérlegelés és egy minimális „procedural fairness” követelményei.

7. *A jogi kötöttség, mint általános joghoz kötöttség és az alkotmányos jogok.*

A fentiekben vázlatosan ismertetett kategóriák a *direkt aktusszabályozás* körében érvényesülnek elsősorban. Jogi kötöttség alatt főként az államigazgatási (közigazgatási) joghoz való kötöttséget, az ágazati vagy alágazati jogszabályokhoz kötöttséget értik a legtöbben. Ugyanakkor a jogi kötöttség maga is erősen összetett jelentéstartalmú kategória, mely csak szélesebb összefüggésrendszerbe helyezve vizsgálható általában és egyes közigazgatási döntések tekintetében is.⁶¹³ Az, hogy az Alkotmánybíróság a közigazgatási tevékenység törvény alá rendelését a jogállamiság *alkotmányos* tételéből vezeti le,⁶¹⁴

⁶¹⁰ KGD 1993/7. sz. 58. old.

⁶¹¹ KGD 1997/6. sz. 170. alatt [„Mérlegelési jogkörében (...) sem (...) hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél méltányos érdekeit”]

⁶¹² KGD 1999/12. 305. sz. alatt

⁶¹³ MOLNÁR 1994: 74. old.

⁶¹⁴ 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 28.

valamint, hogy az Alkotmány szabályai az egész jogrendszert áthatják, az aktusok (döntések, határozatok, intézkedések, cselekvések) joghoz kötöttsége is egyrészt az egész jogrendszerhez, másrészt az Alkotmány szabályaihoz, elsősorban az alkotmányos jogokhoz való kötöttséget jelentik. Jelentős változás ez a magyar államszervezet (közigazgatás) életében, hiszen a „köztársasági” alkotmányunk az első írott alaptörvény, mely jogrendszerünkben közvetlen alkalmazandó jogként hatályosult,⁶¹⁵ érzésünk szerint még csak most kóstolgatja ennek lehetőségeit (és következményeit) államszervezetünk. Az alkotmányos szabályok mellett a jogrendszer más ágazatainak a szabályai (büntetőjog, polgári jog, gazdasági jog) is sajátos normaegyüttesükkel keretét adják az aktus kötöttségének. Ez nyilván egy szerteágazó normarendszert jelent, aktusonként (aktustípusonként) más és más normaegyüttest, mely által a közigazgatás(i aktus) joghoz kötöttsége a fent vázoltakhoz és a szakirodalomban hagyományosan megjelenítetthez képest sokkal szélesebb körben érvényesül. A közigazgatási döntéseknek ilyen értelemben tehát általános jogi határai léteznek, ezáltal egyfajta általános jogi kötöttségről vagy *általános joghoz kötöttségről* kell beszélnünk. Ez a követelmény természetesen nem új keletű nálunk fejlettebb jogrendszerekben. Mint Martonyi utal rá, a dogmatikailag egyébként is erősen fejlett francia szakirodalomban a közigazgatás joghoz kötöttsége alatt tágabb értelemben a közigazgatás *hatalmi jogkörének korlátozottságát* értették.⁶¹⁶ A mi jogrendszerünkben való megjelenéséhez azonban szükség volt arra, hogy hazánk (újra?) alkotmányos állammá váljék, ahol ez a kérdéskör egyáltalán felvethető és vita tárgyává tehető legyen. A jogtudomány eddigi vizsgálata a jogi kötöttség tekintetében csak a döntésre közvetlenül irányuló jogi szabályozás vonatkozásában merült fel. E tradicionális megközelítés szerepe nem csökken, bár az alkotmányos szabályok közvetlen hatályosulásával, a közigazgatásnak a szubsztantív elemekkel is kötött jog uralma alá helyezésével a közigazgatás döntési autonómiájának területei jelentősen leszűkültek.⁶¹⁷

E változások témánkat elsősorban abból a szempontból érdeklik, hogy a jogszerűségi felülvizsgálatot végző bíróság a mai magyar modellben a hatásköri szabályozás szerkezete, a bíráskodás szervezete, személyzete és eljárása szempontjából mennyiben képes a joghoz kötöttség ilyen típusú érvényesítésére, tényleges érvényesülésének ellenőrzésére. Úgy érezzük, hogy ennek megállapításával sikerült ellenállnunk annak a különösen nagy intellektuális csábításnak, mely a bíráskodás és közigazgatás elhatárolásának alapkérdését többek között éppen a mérlegelés fogalomrendszerével igyekszik megválaszolni, illetve

⁶¹⁵ SÓLYOM 2001: 693. old.

⁶¹⁶ MARTONYI 1967: 11. old.

⁶¹⁷ Vö: MOLNÁR 1994: 75. old.

elméletileg megvonni azokat a határokat, melyek megmutatják: a bírói felülvizsgálat meddig mehet el a közigazgatási aktus vizsgálata során. Sajnos azonban ma még kiérlelt választ nem tudunk adni, nem áll előttünk kellő bírói gyakorlat, csak tapogatózunk e területen. A kérdésfelvetés visszautal a korábban részletesen tárgyalt témakörökre. Az *egyfokú, egyesbíráskodást* megvalósító rendszer, melyben személyzeti szinten a közigazgatási szakismeretnek semmilyen szerepe nincsen, alapjában véve alkalmatlan erre a más szintű felülvizsgálatra. A hatásköri szabályozás kazuisztikus szerkezete terén még ma is sokszor helyét (szerepét, döntési kompetenciáját) kereső, gyakran a közigazgatási ügy érdemében elsőként döntő, *egyáltalán-nem-közigazgatási* bíróság egy ilyen széles körű jogrendszeri kötöttség érvényesítésére nem való. Mindez persze nem az adott személyekre értendő, azaz nem az erejüket megfeszítve dolgozó megyei és legfelsőbb bírósági bírákra, hanem elsősorban a hanyag és az egész kérdéskört nagyvonalúan kezelő jogalkotóra. Vajon őszintén felróható-e a jelentős ügyhátralékkal küzdő és leterhelt bírának, hogy az alapjogi bíráskodásnak nemigen (nem szívesen) adnak teret, nem növelve ezáltal elviselhetetlen méretűvé ügylajstromaikát? Ugyanakkor nehéz csalódásunkat leplezni a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróság által tudatosan felkínált lehetőség ellenére, a Legfelsőbb Bíróság nagyon hosszú ideig nem élt az alapjogi bíráskodás eszközével, nem tekintette közvetlenül végrehajtható hatásköri szabálynak az Alkotmány 70/K. §-át. Így a közigazgatási döntéseknek az alkotmány(jog)hoz, az alapvető jogokhoz, azok normatív tartalmához kötöttsége nem kapott bírósági megerősítést vagy értelmezést. Az Alkotmánybíróság a 70/K. § szerinti ún. *alapjogi bíráskodást* a rendes bíróságok területeként ismerte el, és az említett igen visszafogott gyakorlatát tudomásul vette.⁶¹⁸ Nemigen tehetett mást, hiszen az Alkotmány említett §-a önmagában nem elegendő egy valódi alapjogi bíráskodás – azaz a különböző állami hatóságok döntéseinek közvetlenül valamely alkotmányos alapjog sérelmére alapozott bíróság előtti megtámadásának intézménye – megteremtésére. Ehhez – úgymond - ugyanis hiányoznak a részletes eljárási szabályok. Különbösen is – olvasható a vonatkozó egyetemi tankönyvben - a 70/K. § nem az állami döntés bíróság előtti *megtámadhatóságáról*, hanem az állami döntésekkel összefüggő igények bíróság előtti *érvényesítéséről* szól.⁶¹⁹ Hát ha mindenképpen azt szeretnénk elérni, hogy *ne legyen* alapjogokkal összefüggő bíráskodás, akkor ezek releváns érvek lehetnek. Az is lehet, hogy (mindezen elősorolt tényezők mellett) a problémát a bírói felülvizsgálat *eljárási alapszerkezetében* kell keresnünk. Ezen belül is főként abban, hogy *de lege lata* a közigazgatási per, mint a bírósági felülvizsgálat eljárása, a

⁶¹⁸ SÓLYOM 2001. 598. old.

⁶¹⁹ SÁRI János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 278. old.

normál polgári pereketől alig eltérő szabályok szerint zajlik, egyfajta polgári pernek tekintendő. Vizsgáljuk meg ennek alapvető szabályait és hatásait is.

X.

A közigazgatási per problémái

„Messziről”, valahonnan a XIX. század közepéről, indított történeti áttekintésünk után nyilvánvaló már, hogy a bírósági felülvizsgálat mai magyar modellje nem valamiféle tézis – antitézis – szintézis módjára épül és viszonyul a történeti modellhez, illetve a szocialista modellhez. Nagyjából jobbra rakott Közigazgatási Bíróságunk jogi rezsimjéből mára egy-két véletlenül hasonlóra sikerült részletszabály emlékeztet, mint például a bíróság elé kerülés hasonlóan előnytelen szabályozása. A történeti modell külön közigazgatási perrendjével⁶²⁰, mint „tézissel” szemben áll a mai közigazgatási perrend (antitézis) és ebben teljesen a szocialista modellre hasonlít (emlékeztet). Mai rendszerünkben a közigazgatási per a *polgári igazságszolgáltatás* részének tekintendő, amennyiben a polgári igazságszolgáltatás, mint „tevékenység a hagyományos értelemben vett polgári jogviták eldöntésén túl kiterjed a családi, munkaügyi, társadalombiztosítási jogvitákra, sőt a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára is.”⁶²¹ Talán eddigi fejtegetéseink is alátámasztják, hogy ennek az összetartozásnak kizárólag az az alapja, hogy a felsorolt ügyekben a bíróságok a polgári eljárásjog szabályait alkalmazzák. Így egyáltalán nem meglepő *de lege lata* annak megállapítása, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálata polgári útra tartozó bírósági ügy, röviden *polgári ügy*.⁶²² Amennyiben az igazságszolgáltatást vagy a bíraskodást két féltekére osztjuk, büntető- és polgári bíraskodásra, akkor semmi kivetnivaló nincsen abban, ha a közigazgatási bíraskodást a polgári igazságszolgáltatás területén helyezük el. Hiszen semmiképpen nem tartozhat a büntetőbíráskodás területére. Csakhogy ennek a két „féltekére” osztásnak semmilyen dogmatikai vagy elvi alapja nincsen. Azt ugyanis nem tekintjük „elvi” megokolásnak, hogy „büntetőbíráskodásról akkor beszélünk, ha a bíróságok büntetőügyekben járnak el. Minden *más ügy* a polgári bíróságok elé tartozik.”⁶²³ Egyfajta fordított „szemeteskanna elv” működik tehát esetünkben, ami nem

⁶²⁰ Vö: Első Rész V/1. pont

⁶²¹ KENGYEL Miklós: Magyar polgári eljárásjog, Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 35. old.

⁶²² Uo. 36. old.

⁶²³ Uo. 35. old.

büntetőbíráskodás, az polgári bíráskodás.⁶²⁴ Ez a felfogás a hatályos polgári eljárásjog szempontjából teljesen helyes, annak megfelelő. A közigazgatási jog elmélete és hatályos szabályai szempontjából viszont tarthatatlan. Ezt a felfogást (pontosabban helyzetet) csak azzal a korrektívummal tudjuk elfogadni, hogy a közigazgatási jogviták nem tartoznak a büntetőbíráskodás körébe. De hogy ettől rögtön a polgári bíráskodás területére esnének, azt tagadjuk. Tagadásunk a tételes perjogi szabályokkal ellenkezik, ezért újra hangsúlyozzuk, hogy a magyar jogrendszerben *de lege lata* nincsen *közigazgatási* bíráskodás. Dolgozatunk a maga jól-rosszul elvégzett elemzéseivel ahhoz kíván hozzájárulni, hogy *de lege ferenda* legyen. A bírósági felülvizsgálat eljárási szabályai közül néhány alapvető szabály megvizsgálásával kívánjuk zárni elemzéseinket.

1. *A jogviszony-szerkezet.*

Milyen a közigazgatási per *jogviszony-szerkezte*? Igazodik-e az a szorosabb értelemben vett polgári peréhez? A polgári perben a processzuális értelemben vett felperes (aki perel) és az alperes (akit perelnek) egymással és a bírósággal az eljárás során szabályozott viszonyba kerül. Ez az eljárási jogviszony (amennyiben fennáll) nem azonos értelemszerűen azzal az anyagi jogviszonnal, melynek eldöntése a per tárgyát képezi. A perre vonatkozó jogviszonyelméletek eltérően ítélik meg a per jogviszonysémáját. A *kettős jogviszony-elmélet* szerint a per a felek között nem létesít eljárási jogviszonyt, a felek kizárólag az állammal állnak közjogi (perjogi) viszonyban. A másik álláspont szerint nem zárható ki, hogy a felek között is keletkezzenek eljárási jogviszonyok, melynek következtében a felek egymással szemben válnak közvetlen közjogi jogosultakká, így ennek alapján a per egy *egységes háromoldalú jogviszony*. A polgári per jogviszonystruktúráját a tankönyvirodalom az előbbi elmélet szerint vázolja fel. Eszerint a felek a bírósággal eljárási (közjogi) viszonyban állnak, ilyen jogviszony viszont közöttük nem áll fenn. Egymással magánjogi természetű anyagi jogviszonyban állnak (ez az alapja a pernek).⁶²⁵ Ezzel szemben sem a polgári eljárásjog, sem a közigazgatási jog tudománya nem tisztázta eleddig a közigazgatási perbeli viszonyokat. A bírósági felülvizsgálat bizonyos mértékig dogmatikailag kidolgozott szocialista modelljében is láttuk, hogy teljesen eltérően ítélte meg a polgári eljárásjog tudománya és a közigazgatási jogtudomány a közigazgatási per célját és rendeltetését, mely mögött más jogviszony-

⁶²⁴ A szemetesekanna „elv” alatt a közigazgatási jog olyan meghatározását értem, mely szerint a közigazgatási joghoz tartozik minden olyan eleme a jogrendszernek, mely nem tartozik semelyik másik jogághoz. Vö: TAMÁS András: *Közigazgatási Jog I.* (Előadások), JATE Kiadó, Szeged, 1991. 13. old.

⁶²⁵ KENGYEL 2000: 42. old.

szerkezetek húzódtak meg már akkor is.⁶²⁶ Ez az eltérés azóta is fennáll és mintegy belülről feszíti szét a bírósági eljárás hatályos modelljét. A problémát az utóbbi évek szakirodalma is érzékeli, bár az ottani felvetés alapvetően a peres eljárás mögött meghúzódó anyagi jogviszony egyenlőségére koncentrál. Megállapítja, hogy a közigazgatási bíráskodás alapproblémája nem a különbíróság kérdésében rejlik, hanem abban, hogy olyan eljárási jogszabályokat próbál a mai modell alkalmazni, melyeket teljesen eltérő anyagi jogviszonyokra szabtak amennyiben a közigazgatási anyagi jogviszony mindig egyenlőtlen (és az is marad), a közigazgatási szerv oldalán meglévő közhatalmi többlet miatt.⁶²⁷ A bírósági hatáskör részletes elemzésekor érzékeltetni próbáltuk, hogy nem egyszerűen színes, összetett hatásköri palettával bír a felülvizsgálatot végző bíróság, hanem, hogy ezen eltérő ügyekben eltérő közjogi viszonylatok kerülnek a bíróság elé. Most egyébként megint egy olyan kérdéskörhöz értünk, mely a mérlegelés témaköréhez hasonlóan komoly csábítást jelent, de ezúttal is jelezzük, hogy a közigazgatási jogviszony-elméletek teljes körű bemutatása és pláne a közöttük meghúzódó ellentétek feloldása nem képezi vállalkozásunk tárgyát. Kifejezetten erre irányuló alap kutatások híján csak érzékeltetni szeretnék a közigazgatási per, mint *de lege lata* polgári per és a tárgyát képező közigazgatási (közjogi) viszonylatok közötti eltéréseket és feszültséget.

1.1. Ha elsőként a közigazgatási per alaptípusát, a hatósági államigazgatási ügyben indult bírósági felülvizsgálati eljárást vesszük, látnunk kell, hogy az államigazgatási *hatósági* eljárásra épülő perben a hatóság és az ügyfél között államigazgatási hatósági eljárási jogviszony létrejött és kifejlődése előzi meg a pert. Ez az eljárási jogviszony a perindítással átalakul, de a per alatt legalábbis szünetel. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy pontosabban felfüggesztődik, hiszen a per végleges elbírálásáig a hatóság nem gyakorolhatja (lényegében szuprematív) eljárási jogait. Ez alól kivételt képez, ha felügyeleti intézkedés vagy ügyészi óvás nyomán teljesíti a felperes keresetében foglaltakat. Erre az Áe. és az Ütv. szabályai ma is lehetőséget adnak, hiszen a közigazgatási eljárásjogi szabályozás olyan, a törvényesség biztosítását szolgáló jogintézményeket is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik, hogy a jogsértő közigazgatási határozat akkor is orvoslást nyerjen, ha az ügyfél nem élt (vagy még nem élt eredményesen) jogorvoslathoz való jogával. Az Áe. jogorvoslati rendszerében ilyen jogintézmények az Áe. 61. §-ában szabályozott visszavonás, módosítás, illetőleg a 71. §-ban szabályozott felügyeleti intézkedés. Hatályos jogunk igen fontos tulajdonságát őrizte meg

⁶²⁶ NÉVAI 1987. 99. old.; illetve NÉVAI 1974: 656. old. valamint TOLDI 1988: 148. old.

⁶²⁷ ZSUFFA István: A közigazgatás törvényességének biztosítékai. Jogtudományi Közlöny 1997/1. 43. old.

ezzel a szocialista felülvizsgálati modellnek: a közigazgatási keresetindítás feltételesen devolutív hatályát. Az államigazgatási határozat bírói felülvizsgálatának kezdeményezése ugyanis a szocialista jogrendben *feltételesen devolutív hatályú* volt. Az államigazgatási szerveknek módjuk volt határozatukat a bíróság ítéletének meghozatala előtt a keresetnek megfelelően visszavonni vagy módosítani. Ez a megoldás – úgymond - az államigazgatási eljárás hatékonyságát, valamint az eljárás gazdaságosságát szolgálta.⁶²⁸ Tehát a peres felek közötti eljárási jogviszony előzi meg az ilyen típusú közigazgatási pert, mellyel a per során *valami történik*. Vagy *megszűnik*, amikor a bíróság a keresetnek helyt adva maga hozza meg a törvényes döntést vagy a határozatot úgy semmisíti meg, hogy nem rendeli el új eljárás lefolytatását. Vagy *újra feléled*, amikor a bíróság a közigazgatási határozat megsemmisítése mellett új eljárás lefolytatását rendeli el. [Külön eljárásjogi érdekesség, hogy a bíróság a perben nem állt első fokú szervet is kötelezheti új eljárás lefolytatására, amint erre röviden még kitérünk, mely által azzal szervvel éled fel a hatósági eljárási jogviszony, amellyel az ügyfél akaratából – fellebbezése eredményeként – már megszűnt ez a viszony.] Szintén (latensből) virulenssé válik a hatósági jogviszony, amikor a bíróság a keresetet elutasítja és ezáltal az végrehajthatóvá válik. E folyamatot neveztük az eljárási jogviszony felfüggesztődésének, vagy mondhatjuk relatív szünetelésnek is. Nem tekintjük ezeket új jogviszonyoknak, mert ugyanazon felek között, azonos jogi és ténybeli helyzet alapján állnak. Ez a jogviszonyséma egészében eltér attól, amit a polgári pernél megállapítottunk. Az eltérést fokozza, hogy a hatósági jogviszonyokban teljesen *atipikus az anyagi jellegű* jogviszony létrejötte. Az eljárást lezáró hatósági aktus ritkán hoz létre anyagi jogi jogviszonyt (tartós, anyagi jogszabály által szabályozott kapcsolatot) a hatóság és az ügyfele között.⁶²⁹ Amikor pedig a per megindul, ez a jogi szabályozás szerint létrejehető anyagi jogviszony sem perfektuálódik még, hiszen a határozat végrehajthatóságát a közigazgatási per meggátolja. Azaz ténylegesen létrejött anyagi jogviszony ilyen esetekben sem előzi meg a közigazgatási peres viszonyt. Anyagi jogviszony létrehozására irányuló közigazgatási perben (az alapul fekvő ügy szabályozásától függően) a bíró ítélete (ha olyan tartalmú) hozza létre a szerv és az ügyfél közötti anyagai jogviszonyt, amely tehát a polgári perrel ellentétben *nem megelőzi, hanem követi* az eljárást.

1.2. A jogviszony-séma az imént felvázoltaktól eltérően alakul a „valódi” felügyeleti jogviszonyokban. Bár a hatásköri szabályok ismertetésekor láttuk, hogy nincsen szinte két

⁶²⁸ Minderre utaltunk már a Második Rész II/2. pontjában. Vö: TOLDI Ferenc: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az európai szocialista államokban. Állam és Igazgatás 1975/8. 705. old.

⁶²⁹ MADARÁSZ 1995: 379. old.

egyforma szabályozás, de némi ráhagyással elmondhatjuk, hogy ezekben az esetekben kialakul a felügyelő hatóság és a felügyelt között a törvény tartalma szerinti felügyeleti jogviszony, amelyet tartóssága miatt anyagi jogviszonynak is felfoghatunk. Természetesen nem általában az anyagi jogviszonyt bírálja felül a bíróság, hanem az annak keretében kibocsátott valamely aktust, de mondhatni, hogy ha a polgári peres viszonyokhoz képest eltérő is a jogviszonyszerkezet, valódi jogvita legalább kialakul itt is, azt bírálja felül a bíró. Nehezebb a helyzet a kvázi felügyeleti hatáskör esetén, hiszen ott valójában nincs a perbe bocsátott felek (például egy helyi önkormányzat képviselő-testülete és a közigazgatási hivatal) között jogviszony. Illetve a bíró azáltal, hogy a felügyeleti hatáskörök őt illetik meg, nemcsak eljárási jogi közjogi viszonyban van a felekkel külön-külön, hanem az alperessel (felügyelt) érdemi felügyeleti jog gyakorlása esetén voltaképpen a közigazgatási anyagi és eljárási jog által szabályozott viszonyba is lép. Túlzás lenne azt állítani, hogy ilyenkor a bíró polgári eljárásjogi viszonyon túl közigazgatási anyagi viszonyban lenne az alperessel, de mélyebb dogmatikai elemzések nélkül is látni kell, hogy a bíróság ítélete nemcsak tartalmában esik ilyen esetekben a közigazgatási típusú szabályozás hatálya alá, hanem valójában *közigazgatási aktusként* is minősül. Közigazgatási szerződés vagy ún. teljesítési megállapodások esetén hasonlít leginkább a per jogviszony-szerkezete a normál peres eljárásához azzal az eltéréssel, hogy az alapul fekvő megállapodás, szerződés nem tisztán magánjogi (magánjogi szabály és elemek által meghatározott) jogviszonyt hoz létre, amint azt jelezni igyekeztünk korábbi fejtegetéseinkben.

2. *A közigazgatási per célja.*

Mi a közigazgatási *per célja*? Ennek a kérdésnek azért fontos a megválaszolása, mert az eljárás szabályait az alapul fekvő anyagi jogi jogviszonyok természete mellett legközelebről az eljárás célja határozhatja meg.

2.1. Azt érdemes feltételeznünk, hogy a jogalkotó azért alkotta meg a közigazgatási per szabályait, mert valamilyen célt azzal el akart érni. Ez lehet az általános célja, rendeltetése a jogintézménynek. De egy konkrét eljárás is mindig valamilyen cél felé halad, valamilyen addig nem volt helyzetet, eredményt kíván előállítani. A polgári per jog tudományának célelméleteit nem tudjuk most elemezni, felsorolni sem, alapvetően egy kényelmes de lege lata szemléletet veszünk fel. A Pp XX. Fejezete nem határozza meg a közigazgatási per célját, ellenben utal arra, hogy saját eltérő rendelkezései hiányában a Pp általános szabályai irányadóak ebben a pertípusban is. Így figyelmünket a polgári per céljára és jellegére kell

fordítanunk. A Pp a megalkotásától számított majdnem ötven évig (csekély módosítással) abban látta a polgári per (a törvény) célját, hogy „a bíróságok előtti eljárásban a polgárok személyi és vagyoni jogaival, továbbá az állam és a jogi személyek vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült jogviták eldöntését az igazság alapján biztosítsa.” A jogirodalom a törvényben eredetileg szerepelt „anyagi” jelzővel ellátott igazság kifejezés helyett az objektív igazság kifejezés használatára tért át. A törvény ezen célkitűzésével összhangban (figyelemmel a Pp 3. §-ára is) a bíróságnak a tárgyi valóságot tükröző objektív igazságot akkor is meg kellett állapítania, ha a fél nem tett eleget a bizonyítási kötelezettségének.⁶³⁰ Ez a nyomozati elvnek (amikor a bíróság hivatalból saját maga, a felek akarat nélkül – esetleg éppen annak ellenére – gondoskodik a tények és a bizonyítékok beszerzéséről) a tárgyalási elvvel (amikor a felek feladatát képezi a peranyag szolgáltatása, bíróság eléterjesztése) való közös érvényesülését jelentette.⁶³¹ Ez a megoldás nem volt ellentétes a sajátos polgári perként szabályozott államigazgatási per jellegével, főleg ha hozzávesszük, hogy a jogtudomány ismételten hangsúlyozta az alanyi jogok védelmének szükségességét, azzal, hogy a per célja a megsértett vagy veszélyeztetett jog vagy jogviszony tekintetében jogvédelem nyújtása, melynek legelső és legfontosabb feltétele az igazság kiderítése.⁶³² Ez természetesen semmi közelebbit nem mond a közigazgatási per céljáról. A szocialista jogtudományban – mint említettük – eltérő felfogások érvényesültek.

A polgári per céljának törvényi meghatározása jelentős átalakuláson ment keresztül 1999-ben. Az újrafogalmazott 1.§ szerint „Ennek a törvénynek az a célja, hogy a természetes személyek és más személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták bíróság előtti eljárásban való pártatlan eldöntését az e fejezetben meghatározott alapelvek érvényesítésével biztosítsa.” A 3. § (1) megváltoztatásával egyúttal a törvény mentesítette a bíróságokat attól, hogy a polgári perben az igazság kiderítésére törekedjenek.

A törvényhozó a Pp alapelveinek újraszabályozásával egyértelművé kívánta tenni azokat a rendező elveket (a hivatalbóliség elvének visszaszorítását, a perhatékonyság érvényre juttatását, a peres felek perbeli esélyegyenlőségének elősegítését, a nyilvánosság elvének az Európai Emberi Jogi Egyezményvel összhangban történő garantálását), amelyek a törvény egyes tételes előírásaiban válnak konkrét eljárási szabályokká. Az ezzel összefüggő jogalkotói cél az volt, hogy a perrendtartás elvei összhangba kerüljenek a nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségeinkkel és kifejezzék azokat a tételes eljárásjogi szabályváltozásokat,

⁶³⁰ KENGYEL 2000: 38. old.

⁶³¹ NÉMETH szerk.1999: 50-51. old.

⁶³² KENGYEL 2000. uo.

amelyeket az elmúlt évek során elfogadott Pp. novellák - így mindenekelőtt az 1995. évi LX. törvény - valósítottak meg.⁶³³

A polgári per alapelvei ugyanakkor *nem egy abszolút, anyagi jogi értelemben vett igazságosság elérését szolgálják, a bírói döntés köznap értelemben elvárt igazságossága ugyanis mindenekelőtt a jogvita eldöntése során releváns*, az adott jogviszonyra vonatkozó anyagi jogi normák tartalmán, szellemiségén múlik. Az indokolás szerint tehát a Polgári perrendtartásnak ehhez képest azt kell garantálnia, hogy a jogvita *eldöntésének rendje*, az a mód, ahogy a vitás ügy elbírálásra kerül, tisztességes legyen. A bíróság részrehajlástól mentes eljárása így kizárja annak a lehetőségét, hogy a pert vezető bíró *az anyagi jogi szabályok tartalmáról* nyújtson az egyik félnek jogértelmező tájékoztatást. A rendelkezési elv fokozott érvényesítésével egyértelművé kívánta tenni a törvény azt is, hogy az *"ügy urai"* maguk a felek, ők határozzák meg a per tárgyát és ezáltal a bíróság eljárási mozgásterét. Az *igazságosság eljárásjogi értelemben* vett lényege ehhez képest nem ad módot pl. arra, hogy a bíró a bizonyítási eljárást mindaddig folytassa, amíg álláspontja szerint az szükséges. A felek jogosultak - a bizonyítási teherre vonatkozó rendelkezések, elvek ismeretében - dönteni arról, hogy előterjesztenek-e további bizonyítási indítványt, vagy tartózkodnak attól. A bíróság feladata ezzel összefüggésben a jóhiszemű joggyakorlás biztosítása, és ha kell, az ezzel ellentétes magatartás szankcionálása.⁶³⁴

A per befejezésének ésszerű időtartamáról történő alapvető szintű rendelkezés biztosítja a törvényhozó szándéka szerint az összhangot a Bs. 9. §-ában foglaltakkal, amely rögzíti, hogy "Mindenkinek joga van ahhoz, hogy bírói útra tartozó ügyét független és pártatlan bíróság tisztességes eljárás során és ésszerű határidőn belül bírálja el." A törvény ily módon eleget tesz annak az alkotmányos elvárásnak is, amely az alaptörvény 57. § (5) bekezdésében került kimondásra.⁶³⁵

2.2. Ehhez képest *de lege lata* rejtve marad, hogy a korábbi fejetekben igen részletesen ismertetett hatáskörök gyakorlása során, a fentebb felvázolt jogviszonyszerkezetek létrejövetele mellett a bíróság feladata (a közigazgatási *per célja*) más és más az egyes pertípusokban. Az eltérő hatáskörök ugyanis álláspontunk szerint eltérő pertípusokat generálnak. Azáltal, hogy az Áe-re épülő bírói felülvizsgálat során is végső soron az a cél,

⁶³³ Vö: A T/1472. sz. (Az országos ítéltábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló) törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indokolás 6. old.

⁶³⁴ Uo. 7. old.

⁶³⁵ Uo. 8. old.

hogy a jogszabályoknak, az ügyfél jogai összességének és a tényeknek megfelelő határozat megszülessék, a bíróság feladata nem tisztán az igazságszolgáltatás, azon belül ma már csak egy ún. *eljárási igazságosság* biztosítása⁶³⁶, hanem kevert. Vagy azt mondhatjuk, hogy a bíró az államigazgatási hatósági ügyet intézi tovább kontradiktórius (polgári peres formában), azaz főhatásában államigazgatási ügyintézés, mellék- vagy reflexhatásában pedig jogvita elbírálása. Vagy pedig azt mondjuk, hogy főhatásában bírói (igazságszolgáltatási) tevékenység, de reflexhatásában az államigazgatási ügyet is elintézi. Mindenképpen erre mutat a jogerőhatás szabályozása. „Azzal, hogy a teljes jogerőhatást a bírói ítélethez köti, mindenképpen államigazgatási szerepet, hatást kölcsönöz neki, a vita csak azon lehet, hogy fő- vagy mellékhatásról van szó. A közigazgatási határozatok megváltoztathatatlanságát, a határozatok alapján létrejött jogviszonyok stabilitását biztosító anyagi jogerő a közigazgatási határozatok tekintetében ugyanis akkor áll be, ha az ügyfél a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket - beleértve a bírói felülvizsgálat lehetőségét is - kimerítette, és a bíróság a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálata során az ügy érdemében döntött, azaz helyben hagyta vagy új eljárás elrendelése nélkül megsemmisítette a közigazgatási határozatot, illetőleg ha erre hatáskörrel rendelkezik, megváltoztatta azt. Az Áe. 73. § (2) bekezdése alapján ebben az esetben ugyanabban az ügyben azonos tényállás esetén közigazgatási szerv előtt nincs helye új eljárásnak.

Azokban az ügyekben, amelyekben bírói felülvizsgálatnak nincs helye, illetőleg a jogorvoslati lehetőségeket nem merítették ki, illetőleg a bíróság a törvénysértő határozat megsemmisítése mellett új eljárást rendelt el, a törvényesség követelményének érvényesítése érdekében a közigazgatási eljárásjogi szabályozás olyan, a törvényesség biztosítását szolgáló jogintézményeket is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik, hogy a jogsértő közigazgatási határozat akkor is orvoslást nyerjen, ha az ügyfél nem élt jogorvoslatihoz való jogával. Az Áe. jogorvoslati rendszerében ilyen jogintézmények az Áe. 61. §-ában szabályozott visszavonás, módosítás, illetőleg a 71. §-ban szabályozott felügyeleti intézkedés.”⁶³⁷

2.3. A bírósági eljárása tehát védelmezi az alanyi jogokat, védi a tárgyi jogot, elbírál egy jogvitát egy nem létező (vagy legalábbis szünetelő) jogviszony fölött. A felügyeleti jogviszonyok feletti perben (minthogy azok nagyban hasonlítanak az államigazgatási hatósági eljárásra *de lege lata*) a következmények és a dilemmák ugyanazok, mint a normál államigazgatási perben. Ugyanakkor a tágabb értelemben felfogott felügyeleti jogviszony

⁶³⁶ KENGYEL 2000. 39. old.

⁶³⁷ 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28, 29.

sokkal árnyaltabb, minthogy a felügyelő hatóság jogköre kimerülne egyedi jogalkalmazó (leginkább korrektív vagy annuláló) aktus kibocsátásában.⁶³⁸ A felügyelt működésének segítése, az együttműködésre épülő felügyeleti jogviszony tágabb mérlegelési lehetőségeket és így bonyolultabb közigazgatási pert eredményez. A kvázi felügyeleti hatáskörök gyakorlása során a bíróság látszólag a felügyelt (valójában ellenőrzött) határozatának törvényességi felülvizsgálatát végzi, kontradiktórius formában, amely kontradikció mögött nincsen valóságos jogviszony a peres felek között. A bíróság emellett a felügyeletben rejlő állami érdeket, államcélokat is érvényre juttatja, így e per célja kifejezett államigazgatási (közigazgatási) hatáskörgyakorlás, a bíróság határozata formáját tekintve ítélet, tartalmilag államigazgatási aktus. A közigazgatási szerződések és egyéb megállapodások (teljesítési megállapodások) felülvizsgálata valóban speciális polgári pert eredményez, a per célja perbe vitt jogvita elbírálása, de ez vegyül a jogviszonyban korábban tett nyilatkozatok felülvizsgálatával és a jogellenesség közigazgatási jogi tartalmú.

3. *Teendők a perrend szabályozása körül.*

A közigazgatási per további részletszabályainak ismertetése helyett, minthogy azt mind a kommentárok, mind a tankönyvirodalom megtette már csak utalunk azokra a kulcs-jogintézményekre, melyek mikénti szabályozása álláspontunk szerint lényeges a közigazgatási per közjogi jellegének el- vagy visszanyerése szempontjából.

3.1. Elsőként a per céljának közelebbi meghatározása szükséges. A jogalkotónak el kell dönteni, hogy mit kíván elérni a közigazgatási perrel. A választási lehetőségeket fentebb vázoltuk. Rendkívül fontosnak tartjuk az eljárást megindító kérelem helyzetét. A polgári per keresettel indul, a bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát csak arra irányuló kérelme esetén bírálja el.⁶³⁹ Legfontosabb kérdés a bíróság kereseti kérelemhez kötöttsége. Mint a közigazgatási perekkel oly sok mindennel kapcsolatban a törvény erről is hallgat. A bíróságok viszont az elébük vitt ügyek eldöntésére vonatkozó kényszer miatt állást kellet, hogy foglaljanak. A legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának KK 34. szám alatt kibocsátott állásfoglalása⁶⁴⁰ szerint „a kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is érvényesül. Ha a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapíthatja meg, más - a megjelölttől érdemben eltérő - jogszabálysértésre a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja.” A közigazgatási perekben (ld.

⁶³⁸ KALTENBACH 1991. 169-210. old.

⁶³⁹ NÉMETH szerk. 1999. 487. old.

⁶⁴⁰ 1996. XI. 13.; Bírósági Határozatok 1997. évi 1. szám.

fentebb), amennyiben a Pp. XX. fejezetének speciális szabályai eltérően nem rendelkeznek az I-XIV. fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni. A Pp. 4. §-a szerint a bíróság - ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik - a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. A kérelemhez kötöttség alaptételének a bíróság érdemi döntését érintő közelebbi meghatározását tartalmazza a Pp. 215. §-a, amely szerint a döntés nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, illetőleg az ellenkérelmen. Ez a szabály a fő követelés járulékaire (kamat, költség stb.) is kiterjed. A Pp. XX. fejezetének eltérő rendelkezése hiányában *a kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perben is* érvényesülő jogelv. A bíróság ha a vizsgált határozatot más vonatkozásban találja jogszabálysértő erre nem alapíthatja döntését. Ebből következik, hogy a bíróság megsérti a kérelemhez kötöttség követelményét a közigazgatási határozat felülvizsgálata során, ha az ítéletében a kereseti kérelmen, ellenkérelmen vagy fellebbezésen túlterjeszkedő okra vagy jogszabályra alapítja döntését. A felperes a jogszabálysértés körében konkrét jogszabályi rendelkezés megsértését is megjelölheti, ez azonban nem jelenti azt, hogy ehhez a megjelöléshez (a paragrafus pontos megjelöléséhez) kötve van a bíróság. Különösen akkor nincs kötve a bíróság a fél nyilatkozatához, ha az tévedésen alapul, illetőleg nem fedi a fél valóságos akaratát. Nem akadály a felülvizsgálatnak az, ha a fél a keresetlevélben nem jelöli meg azt a konkrét jogszabályhelyet, amelyre a keresetet alapítja. A közigazgatási perekben is érvényesül a Pp. 3. §-ának (2) bekezdése, mely szerint a kérelmeket, nyilatkozatokat tartalmuk szerint kell elbírálni.

3.2. Szintén fontos kérdés a *peres felek* meghatározása, ezzel összefüggésben főként az, hogy a kétfokú államigazgatási eljárást követő perben a perben nem álló elsőfokú közigazgatási szerv kötelezheti-e új eljárásra, illetve, hogy az elsőfokú szervnek a perben nem támadott (mert nem is támadható) határozatát és eljárását megsemmisítheti-e a bíróság. A Legfelsőbb Bíróság folyamatosan érvényesített gyakorlata szerint egyáltalán nem kizárt a másodfokú szer elleni perindítás esetén a határozatnak az elsőfokú határozatra és eljárásra kiterjedő hatályú megsemmisítése és az elsőfokon eljáró szervnek új eljárás lefolytatására kötelezése.⁶⁴¹ Ennek alapját a bíróság abban látja, hogy az Áe. 66. § (3) bekezdése értelmében⁶⁴² a perben alperes másodfokú szerv azért hozott jogszabálysértő határozatot, mert nem észlelte, hogy az elsőfokon eljáró szerv jogszabályt sértett és nem látott okot a tényállás

⁶⁴¹ A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiumának állásfoglalásai jogalkalmazási kérdésekben. KGD 1993/7. 58. old.

⁶⁴² „A felettes szerv, ha az érdemi határozat hozatalához nincs elég adat, vagy a tényállás további tisztázása szükséges, a határozat megsemmisítése mellett az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervet új eljárásra utasíthatja, vagy a tényállás kiegészítése iránt maga intézkedik.”

további tisztázására és az elsőfokú határozat megsemmisítésére. Ezt a mulasztást a bírósági eljárás során hozott ítélet az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezésével orvosolhatja.⁶⁴³ Ezzel csak három baj van. Először is a bíróság nem veheti át a felettes szerv szerepét és nem gyakorolhatja annak hatáskörét. Másodszor, amennyiben rendes polgári perként folyik a közigazgatási per is, miként lehetséges perben nem álló, sem perbeli nyilatkozatot, sem bizonyítási indítványt tenni nem tudó, sokszor a másodfokú szervvel semmilyen szervezeti kapcsolatban nem álló elsőfokú hatóságot marasztalni. Harmadszor, a bíróság teljes felülvizsgálati jogkörében maga folytathat le bizonyítási eljárást. Amennyiben tudja, hogy mit kell tisztázni, a tényállás mely elemei hiányosak, folytassa le a bizonyítást maga. Hogy erre nem alkalmas? Az elképzelhető. Csakhogy ezt az alkalmassági korlátot nem lépheti át azzal, hogy átveszi a felettes szerv szerepét és a felperes minden erre irányuló kérelme nélkül felülmérlegeli annak az Áe. 66. §-a alapján hozott döntését.

Mind a történeti résznél, mind a hatásköri szabályoknál részletesen foglalkoztunk azzal, hogy a bírósághoz jutás kérdése miként alakul. Kifejtettük a hatályos gyakorlatot és a hiányos szabályozást elutasító nézetünket. Most mindössze utalunk arra.

A közigazgatási bíráskodás eddigiekben és a per itt felvillantott szabályozási problémái után röviden összefoglaljuk álláspontunkat a bírósági felülvizsgálat lehetséges szabályozásáról.

Hatodik Rész

Következtetések és javaslatok de lege ferenda

Annyi mindent (de közel sem mindent) elmondtunk már a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának létező magyar modelljéről, hogy alighanem itt az ideje előállnunk azokkal a javaslatokkal, melyek megvalósulása esetén egy *helyesebb* (jobb, hasznosabb, szakszerűbb) bírói felülvizsgálat vagy akár valódi közigazgatási bíráskodás alakulhat ki. E javaslatokat két csoportba soroljuk: egyrészt megfogalmazzuk minimálprogramunkat, mely a jelenlegi „rendszer” keretein belül mozog és utalunk maximumprogramunkra, mely alapjaiban változtatja meg jelenlegi modellünket.

⁶⁴³ KGD uo. 59. old.

I.

A minimálprogram

„Milyen közigazgatási bíraskodást?” Tette fel a klasszikus kérdést Trócsányi László többször idézett, hivatkozott alapvető munkájában. A szerző akkor nem adott egyértelmű választ az általa feltett kérdésre. A mi válaszuk: *ne ilyet, mint ami van!* Mai bírói felülvizsgálati „rendszerünk” alkotmányos viszonyainktól idegen, *idejétmúlt elvi alapokon* nyugszik, szervezeti megoldásában átgondolatlan, kapkodó, hatásköri szabályaiban minden elvi megfontolást nélkülöző, *áttekinthetetlen*, eljárásában a polgári per „Prokruszesz-ágyába” szorítva, a közjogi – közigazgatási jellegét szinte szégyellve viseli. Szinte mindent ki kell cserélni ebben a modellben, csak egy valamit, pontosabban valakiket nem: a bírákat, akik az elmúlt tíz évben minden elismerést megérdemlő módon ebben a lehetetlen szisztémában is, ezen lehetetlen feltételek mellett is helyüket megállták. Ha adottnak vesszük a bírósági felülvizsgálat alá tartozó ügyek jelenlegi körét (a jelenlegi hatáskört), akkor elsőként a felülvizsgálatot végző szervezetről érdemes állást foglalnunk.

1. A szervezet.

Mi tehát, amit a felülvizsgálat *szervezeti* rendjében tennünk kell? Legelőször is azonnal vissza kell állítani a *társasbíraskodást*. Ennek a jelenlegi bírósági szervezeti koncepció szerint két fő formája adódik, egyik a harmincmillió forint pertárgyérték feletti perekre már bevezetett három hivatásos bíróból álló tanácsok ítélezése, a másik megoldás az egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló tanácsok ítélezése. A magunk részéről az ülnökbíraskodást akkor látnánk bevezethetőnek, ha ezáltal valamilyen formában közigazgatási jártassággal (szakképzettséggel, szakvizsgával) rendelkező, ún. szakülnökök kerülnének az erre az ítélezésre kijelölt tanácsokba. Amennyiben ez nem valósulhatna meg, mindenképpen a három hivatásos bíróból álló tanácsok ítélezése mellett tennénk le voksunkat, azzal a természetesnek ható követelménnyel, hogy ezek a bírák csak közigazgatási ügyszakban legyenek foglalkoztatva, sem gazdasági, sem polgári ügyek elbírálásába ne vonják be őket. Továbbá biztosítani kellene, hogy a bírói karba (melynek létszáma a háromtagú tanácsok és a kizárólagos ügyszak miatt emelkedne) bekerülhessenek komolyabb (legalább ötéves) közigazgatási gyakorlattal rendelkező személyek. Mint tudjuk ma a törvény a közigazgatási gyakorlattal rendelkezők közül csak azoknak teszi lehetővé a bíróvá válást, akik a többi feltétel (magyar állampolgár, büntetlen előéletű, választójoggal rendelkeznek, egyetemi jogi végzettséggel rendelkeznek, a jogi szakvizsgát letette, vállalja, hogy e törvény rendelkezéseinek

megfelelően vagyonyilatkozatot tesz) teljesítése mellett, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó *központi* közigazgatási szervnél legalább egy évig közigazgatási, illetve jogi szakvizsgához kötött munkakörben dolgozott⁶⁴⁴. A közigazgatási bíráskodáshoz szükséges gyakorlatot a törvényben írt egy éves időszak nem adja meg, így annak a felemelése indokolt és azt továbbra is szakvizsgához kötött munkakörbe kellene letölteni. De a központi szervekre szűkítése a jelentkezőknek indokolatlan, azt a területi és legalább városi szintű helyi államigazgatási és önkormányzati szervekre is ki kellene terjeszteni. Vagyis a társasbíráskodás mellett a magasabb szintű közigazgatási gyakorlatnak is teret és szerepet lehetne így adni.

2. *A hatáskör.*

Már a minimálprogram megfogalmazáskor is lényegesen nehezebb koherens javaslatokkal élni a hatáskör tekintetében. A legelső és legfontosabb legalitási követelmény, hogy bírósági hatáskört közigazgatási ügyekben is csak törvény határozzon meg. A lehető leghatározottabban le kell számolni azzal a sajnos névtelenségbe burkolózó személyekhez kötődő súlyos gyakorlattal, hogy kormányrendelet ad bírói utat, ráadásul olyan ügyekben, amelyek a törvény generális klauzulája alapján, mint hatósági ügyek egyébként is perelhetőek lennének. Ez – úgymond az intézmény jogalkotási mentálhigiénéjéhez tartozó követelmény. A továbbiak három irányba jelölhetőek meg.

2.1. A közigazgatás számára alkotott jog elég nagy területei jelenleg nem tartoznak a bírósági felülvizsgálat hatálya alá. Sokféle okból, de elég helytelenül. Egyik fontos ok az, hogy a közigazgatási (akár domináns) jogviszony-jelleg melletti egyéb jogviszony-jellemzők (hiszen az egész ügy- és intézmény csoport a polgári bíráskodás alá tartozik) hangsúlyosabbá válnak és elvonják e közigazgatási ügyeket más ügyekben ítélező bírák elé. Az egyik ilyen fő csoport a *közszolgálati jogviszonyból* eredő viták és igények (akár a szerv oldaláról, akár a köztisztviselő oldaláról merülnek fel) érvényesítése feletti ítélezés, melyet a munkaügyi bíróságok végeznek. Nem tudjuk, hogy még hány szakértőnek és tudósnak kell igazolni és bizonyítani, hogy ezek nem pusztán, sőt főleg nem, munkaügyi viták, hanem alapvetően a közigazgatási jog (a közigazgatás számára alkotott jog) alkalmazásával összefüggő közjogi viták. Ugyancsak a közigazgatási bíráskodás (felülvizsgálat) alá kell vonni a *közszerződésekből* folyó jogviták elintézését. Legyen szó akár két közigazgatási szerv közötti megállapodásról (akár ún. teljesítési megállapodásról) akár más, de alapvetően a

⁶⁴⁴ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 3. § (1) bekezdése

közigazgatási jog szabályai szerint minősülő szerződésről, így főként a koncessziós jogviszonyokról, közbeszerzések során kötött szerződésekről, államháztartási beruházási támogatással megvalósuló fejlesztések szerződésai, stb. Elengedhetetlen, hogy a bírói felülvizsgálat alá tartozzanak az ún. *államigazgatási jogkörben* okozott károk miatti felelősség megállapításával összefüggő perek, hiszen a jogellenesség itt alapvetően közigazgatási jog-ellenességet jelent, másrészt tipikus példái ezek a közigazgatási határozat indirekt felülvizsgálatának, melyet ma a rendes bíróságoknak még csak nem is a közigazgatási ügyszakra kijelölt bírái tárgyalnak.

2.2. Mint konkrét példán keresztül részletesen bemutattuk, az államigazgatási hatósági ügyek generálklauzulája és az ahhoz kapcsolt bírósági felülvizsgálati generálklauzula, alapvetően alkalmasak az alanyi jogok és jogos érdekek védelmének ellátására. (Vö: a rendészeti jogorvoslatok ügyével) Már akkori fejtegetéseinkben jeleztük, hogy a törvénynek kell definiálni azt, hogy alkalmazása és így a bírósági felülvizsgálat *megengedettsége* szempontjából mi minősül érdemi és ez által a bíróság által felülvizsgálható határozatnak. E definíció megfogalmazásakor használhatóak a bírói gyakorlat által kifejlesztett kategóriák. Kivéve a bírósághoz fordulás jogát korlátozó, a szocialista modellből itt ragadt rossz megoldás: a fellebbezési határidő elmulasztásával összefüggésben előterjesztett igazolási kérelem tárgyában hozott határozat felülvizsgálatát kizáró értelmezés. Ellenkezőleg, a törvénynek ki kell jelentenie, hogy a bírósági felülvizsgálat (keresetindítás) megengedettsége tárgyában mindig és kizárólag a *bíróság dönthet*. Az Áe. hatályával és az önkormányzati hatósági ügyek szabályozatlanságával összefüggő jogalkotási (szabályozási) kihívások nemhogy a minimál, de még a maximum programba sem szuszakolhatóak bele, minthogy ezek alapvetően túlmutatnak a bírósági felülvizsgálat problémakörén.

2.3. Végül – álláspontunk szerint – szintén a minimálisan megoldandó hatásköri kérdések közé tartozik a személyi alapú önkormányzatokat érintő felügyeleti, ellenőrzési aktusokkal kapcsolatos bírósági hatáskör rendezése. Egyrészt ezekre az ügýtípusokra is generális klauzulával kellene biztosítani a hatáskört. Ez történhet vagy az ügyeknek az Áe hatálya alá történő (vissza)helyezésével vagy jobb híján a Pp-be iktatott külön klauzulával. Másrészt e felügyeleti szisztémák uniformizálására is alkalmas módon egységesen rendezni kellene az aktív és a passzív perbeli legitimáció kérdését.

3. *Eljárás.*

A bírósági felülvizsgálat eljárásával összefüggésben minimum három alapkérdésnek a tisztázását kell elvégezni. *Először* is annak, hogy az egyes hatásköröket tekintve mi a felülvizsgálat meghatározó célja. Azaz elsősorban a tárgyi jogrend épségének helyreállítását, az objektív jogvédelmet célozza-e meg vagy pedig elsősorban az érintett jogalany alanyi jogainak és jogvédelme érdekében védelme, az ún. szubjektív jogvédelem eszméje vezeti. Ez a választás elkerülhetetlen és alapvetően meghatározza az eljárás stílusát és alapintézményeit. Ez magával fogja hozni annak koncepciózus felvetését, hogy a bírói felülvizsgálat szabályai hol helyezkedjenek el a jogrendszerben. Mi azt javasoljuk, hogy ne a polgári perrendtartásban. Azzal is összefügg javaslatunk, hogy alapvetően a közigazgatási bíráskodás objektív jogvédelmi szerepét kívánnánk megerősíteni, erre pedig a szoros alanyi jogi szerkezetű polgári jogi igényérvényesítésre szabott perjogi szabályok *ab ovo* kevésbé alkalmasak. Ha e koncepcionális kérdésben nem sikerül tovább lépni, akkor is javasoljuk, hogy a keresetindításnak és a folyamatban lévő pernek az érintett határozat végrehajtására automatikusan kiterjedő felfüggesztő hatálya szűnjék meg. A határozat *végrehajthatóságát* (mint az alaki jogerő egyik következményét) csak a bíróság függeszthesse fel, külön indokolt kérelem esetén a keresetindítás nyomán kötött határidőn belül meghozott végzésében. Ha mást nem érünk is el ezzel, legalább a passzióból, visszaélészerűen perlekedő egyéb érdekeltek kezéből vesszük ki a fegyvert. Ezt a megoldást alkalmazza egyébként – alkotmányosan teljesen indokolható módon - az adóigazgatási eljárás is. Harmadrészt fontosnak tartjuk annak leszögezését, hogy amennyiben a hatósági eljárásokban az első és másodfokú eljárást a felülvizsgálat egységes egészként szemléli és szívesen él belátása szerint a perben nem áll első fokú szerv új eljárásra kötelezésével, ezt ne tehesse meg csak, ha az első fokú szerv perben állt. Perbe vonhatja a bíróság felhívása alapján a felperes vagy a bíróság is, ha előre úgy látja a peradatokból, hogy ez lesz az eljárás várható vége.

II.

Maximum program

A valódi vagy ahogyan a Kbt. preambuluma fogalmazott: teljes körű közigazgatási bíráskodás megteremtése, mint maximális cél elérése érdekében a javaslatok alapvetően három kiindulópont köré csoportosíthatóak. De bizonyos közös jegyek feltalálásán túl a fantázia vagy az alkotó rendszerteremtő képzelet termékei lehetnek ezek. Az imént felvázolt minimálprogrammal ellentétben (melyet a hatályos modellhez kellett kapcsolnunk) jelen

esetben az önálló modellalkotás lehetősége áll fenn. Ez a végtelen, de kissé öncélú lehetőség nem feltétlenül csábít bennünket, így e részt rövidre fogjuk.

1./ Elsőként adódik az a lehetőség, hogy „leporoljuk” a közigazgatási bíráskodás magyar történeti modelljét. Ennek a modellnek valamennyi jellemzőjét részletesen tárgyaltuk a dolgozat első részében és bemutattuk, hogy az egyetlen fokú, magas szintű különbírárságot tartalmazó modell önmagában mai viszonyaink között nem értékes. Jogrendszerünk számára hasznos hajtó megoldássá akkor emelkedhet, ha az alsó fokú bíróságok leginkább elfogadható rendszerével és a hatásköri szabályok széles körű kiterjesztésével kiegészülve vetjük fel. Mindez a közigazgatási bíráskodás alkotmányos szintű elismerésével járna együtt, illetve annak meg kellene előzni és végre valóban a történelem süllyesztőjébe vagy (ízléstől függően) a jogtörténet egyik polcára kellene helyezni az igazságszolgáltatás egységének szocialista jogbeli alapelvét ezzel. A szervezetenként külön közigazgatási bíróságok felállítását természetesen követnie kell egy hatásköri fórum létrehozásának is

Ezt az említett leporolást egyébként nem kell feltétlenül elvégeznünk, csak csatlakoznunk Trócsányi Lászlóhoz. Egyik későbbi írásában ugyanis megválaszolta a könyvében feltett kérdést, és elárulta, hogy ő milyen közigazgatási bíráskodási modellt favorizál. A javasolt megoldás annyiban emlékeztet a történeti modellre, hogy mind a végrehajtó hatalomtól, mind a rendes bírósági szervezettől elkülönült közigazgatási bírói szervezetet képzelt el. Első fokon regionálisan (az akkori köztársasági megbízotti székhelyekhez igazodva) szervezett önálló közigazgatási bíróságok másodfokon pedig a Budapesten megszervezett Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság járna el. Ez utóbbi három fő szekcióból állna, általános, pénzügyi és önkormányzati szekcióból, leendő Elnökségi Tanácsa pedig irányelveket és elvi döntéseket bocsátana ki. A régi Közigazgatási Bíróság iránti tiszteletből pedig a leendő Legfelsőbb Közigazgatási Törvényszék székhelyéül annak egykori épületét (Budapest I., Fő utca 1.) javasolja.⁶⁴⁵

2./ A magyar alkotmányos rendszerben előzmény nélküli egy olyan megoldásnak az intézményesítése, mely a francia közigazgatási bíráskodási modell majdnem teljes adaptációjával jönne létre. Azon kívül, hogy az Alkotmány több ponton történő megváltoztatása szükséges hozzá, látnunk kell, hogy a mai francia modell is a különbírárságként megszervezett alsóbb és fellebbviteli törvényszékekre alapozza a felülvizsgálat gerincét és az Államtanács főképpen történelmi okok miatt maradt ebben a

⁶⁴⁵ TRÓCSÁNYI 1993. 547. old. Az említett épület a BKKB kiköltöztetése óta, azaz most ötödik éve üresen áll.

szervezetben. Minden esetre elméleti lehetőségként nem zárjuk ki ezt a megoldást, annál is inkább, mert még az előző államszervezet alapjain született is egy ilyen javaslat, Toldi Ferenctől. Ennek lényege szerint a közigazgatási jurisdicciót gyakorló intézményt szervezetenként is közelebb kell helyezni a közigazgatáshoz. A javaslat szerint a közigazgatási bíráskodást végző intézményt „elkülönítve, a közigazgatási szervezet mellett, legfelső szinten az Elnöki Tanács erre a célra rendelt testületként az aktív közigazgatással összekapcsolva lenne célszerű kiépíteni.” A szervezeti séma a javaslat szerint következő lehetne: a) az Elnöki Tanács Közigazgatási Bizottsága; b) Felső Közigazgatási Bíróság; c) Fővárosi és Megyei – esetleg összevont – megyei közigazgatási bíróság.

Az Elnöki Tanács *Közigazgatási Bizottsága* a közigazgatási bíróságok ítélkező tevékenységének a felügyeletét, továbbá a közigazgatás és a közigazgatási bíróság közötti kapcsolatot, koordinációt látná el. A közigazgatási bíráskodást és a közigazgatás működését érintő javaslatokat, tervezeteket dolgozta ki és terjeszt az Elnöki Tanács, a Minisztertanács és a miniszterek elé. E bizottság a legmagasabb szintű közhatalmi szervek képviselőiből alakulna. Kívülük munkájában részt vennének a felső közigazgatási bíróság elnöke és tanácsvezető bírái is. A *felső és az alsóbb szintű közigazgatási bíróság* is ítélkező tevékenységét a szükséghez képest létrehozott szaktanácsokban (szabálysértési tanács, általános igazgatási tanács, pénzügyi tanács stb.) gyakorolná. A felsőfokú közigazgatási bíróság hatáskörébe a központi közigazgatási szervek első fokú határozatai ellen előterjesztett kereset és a másodfokú közigazgatási bíróság jogszabálysértő ítélete ellen előterjesztett ügyész óvás elbírálása tartoznék. A területközi, a területi és a helyi szervek első fokú határozatai keresettel a székhelyük szerint illetékes első fokú közigazgatási bíróságnál lenne megtámadható.”

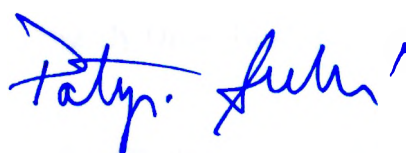
A további részleteiben és a megvalósításhoz vezető út (jogalkotási lépéssorrend) szempontjából egyébként kidolgozatlan javaslat szerint a közigazgatási bíróságok egymás közötti viszonyára, belső szervezetére, a bírák jogállása, a bírói szervezeti törvény rendelkezései a szükséges változtatással adaptálhatóak.⁶⁴⁶

Tekintve, hogy az Elnöki tanács megszűnt 1989-ben és ilyen irányú funkciókra a jelenlegi államfői pozíció nem alkalmas, a javaslatot akár ki is dobhatnánk. Nem tesszük, hanem elidőzünk egy pillanatra az Alkotmány hatályos 35. § (4) bekezdése felett: „A Kormány - jogszabály kivételével - az alárendelt szervek által hozott minden olyan határozatot vagy intézkedést megsemmisít, illetőleg megváltoztat, amely törvénybe ütközik.” Ennek az 1989-es alkotmányreform során fenntartott aktus-felülvizsgálati hatáskörnek nincsenek meg a

⁶⁴⁶ TOLDI 1988. 148. old. lj.

végrehajtásához (alkalmazásához) szükséges törvényi szabályai. Ugyanakkor ennek az alkotmányozás folyamatában valódi szerepet szánhattak, hiszen az önkormányzati jellegre, illetve az Alkotmánybíróság létrehozására tekintettel a tanácsok döntéseinek és jogszabályok megsemmisítése került ki az eredeti hatásköri szabályból, és leszűkült a törvényességi szempontokra.⁶⁴⁷ Nem tudjuk, hogy milyen hatása lenne a jogrendszerben, de érdemes lenne modellezni azt, mi történne, ha a kormány például egy *kormánybizottság* létrehozásával és bizonyos kontradiktórius szabályok bevezetésével elkezdené alkalmazni e szabályokat, gyakorolni ezt az aktus-felülvizsgálati hatáskörét.

3./ Harmadik irányként azokat a javaslatokat lehet megjelölni, amelyek legfelsőbb szinten a Legfelsőbb Bíróság részeként, közigazgatási kollégiumként, alsóbb fokon viszont külön közigazgatási törvényszékeként megszervezve látják leghelyesebbnek a kérdés megoldását, az itt összefutó különböző érdekek összehangolását. Mind az Áe novella idején készített javaslat, mind a később az államtudományi kutatások során publikált megoldási javaslatok ezt szorgalmazták.⁶⁴⁸ Ezek a munkák ma is érintetlenül, a maguk teljességében ott állnak. Itt az ideje, hogy a törvényalkotók elővegyék őket. Ehhez kívántunk némi ösztökélést adni szerény munkánkkal. Maximum programunknak is tehát egy minimum a vége, minimum elővenni azt, ami eddig e tárgyban született.



⁶⁴⁷ Vö: FICZERE (szerk.) 1998. 147. old.

⁶⁴⁸ Vö: BALÁZS – BALOGH – MIHAJLOV 1988. 76-82. old.

Felhasznált irodalom

ÁDÁM Antal: A közigazgatás és az alkotmányreform. Jogtudományi Közlöny 1996/10. 389-397. old.

ÁDÁM Antal: A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás alkotmányjogi összefüggéseiről. Magyar Közigazgatás 1996/12. 705-712 old.

ÁDÁM Antal: A közigazgatás fejlődési irányai. Belügyi Szemle, 1995/12. 45-59. old.

ADAMOVICH, Ludwig: A közigazgatás kialakulása Ausztriában. Jogtud. K. 1947. 265-266. old.

Administrative Justice in the new European democracies. COLPI. Budapest, 1998.

John ALDER: Constitutional and Administrative Law, 2nd Edition, 1994.

G. ALDOUS - J. ALDER: Application for Judicial Review, 2nd edn. Butterworths.

ARADI Béla: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának egyes kérdései. Jogász szövetségi értekezések, 1979. I. Köt. Budapest, [1980] IM BV Házinyomda, 7-34. old.

ARADI Béla: Az államigazgatási aktusok bírói revíziója az állami törvényességi ellenőrzés tükrében. Jogtud. K. 1980/4. 208-218. old.

H. W. ARTHURS: Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business, Osgoode Hall Law Journal [Vol. 17, No. 1979].

H. W. ARTHURS: Without the Law (Administrative Justice and Legal Pluralism in 19th Century England).

Jean-Marie AUBY – Jean-Bernard AUBY: Közigazgatás (fordította: Horváth Éva), Nagy és Trócsányi ügyvédi iroda, JATE Alkotmányjogi Tanszéke, Budapest, 1995.

BACSO Jenő: Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának egyes kérdései. Magyar Jog. 1957. 292-295. old.

BAJORY Pál: Államigazgatási út – bírósági út egyes kérdései, Állam és Ig. 1976. 233-240. old.

BAKA András: Az Európai Emberi Jogi Bíróság szervezete és működése. A jogvédelem közigazgatási vonatkozásai. In: Közigazgatás ellenőrzése. 1996. 81-86. old.

James BAKER: An Introduction to English Legal History, 3rd edition, London, 1990.

BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir: A közigazgatási bírászkodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista

- rendszerek új tendenciái alapján), Budapest, 1988., MTA Államtudományi Kutatások programirodája.
- BALÁZS István: Az államigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata Franciaországban. Magyar Jog, 1988/12. 1081-1085. old.
- BALÁZS István: A kormányzati működés és a közigazgatási aktusok ellenőrzése Magyarországon. In: Közigazgatás reformja. 1992. 20-32 old.
- BALOGH Imre: Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása, Állam és Ig. 1969. 109-121. old.
- BATTA Pálné: Továbbfejlesztés de hogyan? [Hozzászól. Nigriny fenti cikkéhez], Jogtudományi Közlöny, 1985/8. 475-476. old.
- BAUMGARTEN Nándor: Jogerő a közigazgatási eljárásban, Budapest, 1917., Grill kiadó.
- BECK Salamon: Államigazgatás és Igazságszolgáltatás, Jogtudományi Közlöny, 1958. 19-25. p.
- BECK Salamon: Az államigazgatási perek témaköréhez, Jogtudományi Közlöny, 1960. 290-295. old.
- BEÉR János: Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának államjogi és államigazgatási jogi problémái. Jogtudományi Közlöny, 1958. 25-37. p.
- BENEDEK Károly: Egyes államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, Állam és Igazgatás, 1963. 516-525. old.
- BENKŐ Albert: A m. kir. Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.
- BIBÓ István: Válogatott tanulmányok II. 1945-1949, Magvető, Budapest, 1986.
- BÍRÓ Balázs: A közigazgatási bíráskodás és a községi igazgatás (Klny. A mai magyar község), Budapest, 1938., Állami ny.
- BOÉR Elek: Közigazgatási bíráskodás, tanulmány a közigazgatási jog köréből, Budapest, 1907. Grill Kiadó.
- BOÉR Elek: Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész, Kolozsvár, 1908., Stief Jenő és tsa kiadó (123-184. old.: A közigazgatás működése feletti per).
- BOÉR Elek: Törvényhatósági önkormányzatunk és Közigazgatási Bíróságunk hatáskörének kiterjesztése, Magyar Jogászegyleti értekezések, 1908. 282. XXXVI. köt. 6. füz., Budapest, 1908.
- BOROS József: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának néhány kérdése. Magyar Jog, 1983/8. 722-725. old.

BORSOS Endre(nek) a Közigazgatási Bíróság tanácselnökének és jelenlegi vezetőjének az 1945. évi június hó 5. napján tartott teljes ülésen elmondott beszéde a jogfolytonosság megszakadásáról és az alkotmányos élet helyreállításáról. Budapest, Föv. ny. 1945. 14 p.

BRAGYOVA András: Az alkotmánybíráskodás elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1994.

Peter CANE: Introduction to English Administrative Law, 2nd edtn., 1992, Oxford.

CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában, Budapest, 1877., Athaeneum nyomda.

CONCHA Győző: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat (Klny. a Jogtudományi Közlönyből), Budapest, 1894.

CONCHA Győző: Hatvan év tudományos mozgalmi között, Budapest, 1928., MTA kiadása, 318-400. old.: „A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében?”

Paul CRAIG: Administrative Law, 2nd edtn., 1989, London.

Paul CRAIG: Competing Models of Judicial Review. Public Law [1999 Autumn].

Paul CRAIG: Public Law, Political Theory and Legal Theory. Public Law [2000 Summer] 211.-239. old.

Leslie Basil CURZON: English Legal History, Oxford University Press, 1978.

CZUGLERNÉ BITTÓ Márta: Európai Emberi Jogi Egyezmény és a szabálysértési jog. Magyar Közigazgatás 1992/6. 324-335. old.

CZUGLERNÉ BITTÓ Márta: A bírósági eljáráshoz való jog és a magyar szabálysértési fenntartás. Magyar Közigazgatás 1993/5. 270-277. old.

CSEH Tamás: Az önkormányzati hatósági eljárás sajátos vonásai és problémái. Magyar Közigazgatás, 1997/6.

CSILLAGH Gyula: A közigazgatási bíróságok hatásköre, Magyar Jogászegyleti értekezések VII. kötet 7. füzet, Budapest, Franklin, 1891.

CSORBA János: A közigazgatási bíróság, mint alkotmányvédő bíróság, Budapest, 1945.

CSORBA János: Elnöki székfoglaló. 1945. június 18. Budapest, Officina ny. 1945.

CSORBA János: Mit dolgozik a közigazgatási bíróság? Budapest, 1948.

René DAVID: A jelenkor nagy jogrendszeri (Összehasonlító jog), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.

DIÁN József: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata és a határőrség államigazgatási határozatai. Rendészeti Szemle. A Belügyminisztérium folyóirata 1991/9. 17-20. old.

DICZIG Alajos: Az alsófokú közigazgatási bíraskodás kérdése (Klny. a „Pénzügyi Fogalmazók Lapja” 1936. 7-8. sz.-ból), Kecskemét, 1936.

DUDÁS Gábor: A bírói jogértelmezés lehetőségei a magyar közigazgatási bíraskodásban. Magyar Közigazgatás 1997/10. 599-607. old.

DUDÁS Gábor: A magyar közigazgatási bíraskodás néhány kérdése a francia és a német modell tükrében. Magyar Közigazgatás 1998/3. 158-167. old.

EGYED István: Az alsó fokú közigazgatási bíraskodás, Budapest, 1916., Székesfőváros Házinyomdája.

Az 1928. évi április hó 26-28-án Budapesten megtartandó országos jogászyűlés napirendjére tűzött kérdések tárgyában beérkezett vélemények. 6. kérdés. Közigazgatási jog. (EGYED István és MAJZIK Viktor véleménye), Bp, 1928., (Magyar Jogászegyleti értekezések különszáma).

EGYED István: Az emberi jogok biztosítása Magyarországon. Pénzügy és Közigazgatás. 1947. 658-661. old.

EGYED István: A közigazgatási alanyi jogok. (Hozzászólás Kovács Mihály cikkéhez), Pénzügy és Közigazgatás, II. évf. 1948. 321-325. old.

EREKY István: A közigazgatási jog és a közigazgatási jogtudomány kialakulása, In: Emlékkönyv gróf Klebelsberg Kunó negyedszázados kulturpolitikai működésének emlékére, Rákosi Jenő Budapesti Hirlap Újságvállalata Rt. Nyomdája, Budapest, 1925., 11-33. old.

EREKY István: A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban, Pécs. 1925. Klny.

EREKY István: A közigazgatási aktusok által okozott sérelmek hatósági orvoslása (Különnyomat a Polner – emlékkönyvből), Szeged, 1935.

EREKY István: A modern magyar közigazgatási jog kialakulása, Pécs, 1942.

FALCSIK Dezső: Közigazgatási bíraskodás. A m. kir. Közigazgatási Bíróságról szóló törvény magyarázata, Eger, 1897., 203 p.

FICZERE Lajos – SZALAI Éva: Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán, Magyar Közigazgatás 1998/7.

FERRÓ Józsefné: Az államigazgatási határozatok megtámadása a bíróság előtt. Magyar Jog, 1957. 167-169. old.

Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata, szerk.: FONYÓ Gyula, Budapest, 1976. 363. és 364. old.

FLUCKNÉ PAPÁCSY Edit – TAMÁNÉ NAGY Erzsébet: A közigazgatási bíráskodás nehéz születése. Társadalmi Szemle, 1991/7. 49-58. old.

GAÁL Sándor: A közigazgatási bíráskodás néhány szervezeti és hatásköri kérdése. Magyar Közigazgatás 1996/7. 390-392. old.

GÁSPÁRDY László: A közigazgatási bíráskodás kívánatos reformja Magyarországon. Jogtudományi Közlöny 1991/5-6. 123-124. old.

GÁTOS György ifj.: Jogvédelem a közigazgatási döntésekkel szemben Hollandiában. Magyar Jog, 1991/2. 125-127. old.

GÁTOS György: A közigazgatási bíráskodás útjai. Magyar Jog 1996/3. 157-161. old.

GELLHORN – BOYER: Administrative law and process in a nutshell. 2nd edition, St. Paul, Minnesota, 1981 [1989] 445 p.

GOLTNER Dénes: A közigazgatási bíróság helyzete és jövője a nemzetközi jogfejlődésben Magyar Közigazgatás Könyvtára, 13. sz., 1941.

GRUBER Lajos: A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban, Budapest, Athanaeum nyomda, 1877.

GYULAI Dezső: Az államigazgatási perek tapasztalatai. Állam és Ig. 1978/7. 600-610. old.

Brigid HADFIELD: Judicial Review in Northern Ireland. Northern Ireland Legal Quarterly [Vol. 42, No. 4 Winter 1991].

HALÁSZ Jenő: Az alkotmányvédelem bírói biztosítéka. Jogtudományi Közlöny, 1947. 339-341. old.

HARMATHY Attila: A közigazgatási bíróság panasz jogának megadása a gyámhatósági eljárásban. Jogtudományi Közlöny, 1946. 119-121. old.

Edith HENDERSON: Foundations of English Administrative Law, 1963.

HOLLÓ András: A közigazgatási ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései, Budapest, 1989.

HORVÁTH János: Helyes volt-e a közigazgatási bíráskodás megszüntetése? (Avagy az államig. jogalkalmazás perspektívái) In: Jogász Szövetségi értekezések, 1988. I. kötet, Budapest. 111-130. old.

HORVÁTH János: Milyen körben és hogyan valósítsuk meg az államigazgatási határozatok bírósági kontrollját? Magyar jog, 1988/10. 863-872. old.

L. L. JAFFEE – E. G. HENDERSON: Judicial Review and The Rule of Law: Historical Origins, 72 Law Quarterly Review, (1956).

JASZOVSKY László: A közigazgatási bíráskodás. Magyar Jog, 1991/5. 262. – 266. old.

Jeffrey JOWELL - Anthony LESTER: Beyond *Wednesbury*: The Substantive Principles of Administrative Law, Public Law 103 (1987).

Jeffrey JOWELL: Of Vires and Vacuums: The Constitutional Context of Judicial Review. Public Law [1999 Autumn] 448.-460. old.

Jogértelmezési kérdések a közigazgatási bíráskodás köréből. [A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának álláspontjai.] Bírósági Határozatok 1992/8. 632-635. old.

KALAS Tibor, ifj.: A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme a közigazgatási eljárásban.
Jogtudományi Közlöny 1994/2. 83-87. old.

KALTENBACH Jenő: Az önkormányzati felügyelet, Universum Kiadó, Szeged 1991.

KALTENBACH Jenő: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. In: Kemenes-
emlékkönyv, Szeged, 1993. 181-188. old.

KÁNTÁS Péter: A mérlegelés dilemmái. Jogelméleti szemle, Internetes szaklap, 2001/3. sz.

KATONA Zoltán: Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának néhány kérdése
Állam és Igazgatás, 1958. 52-59. p.

KENGYEL Miklós: Magyar polgári perjog, Osiris, Budapest, 2000.

KILÉNYI Géza: A bírói ítéletek jogi hatása az államigazgatási eljárásban, Állam és Igazgatás, 1962. 114. – 123. old.

KILÉNYI Géza: Törvényességi felülvizsgálat vagy teljes juriszdikció? Állam és Igazgatás, 1963. 659-672. old.

KILÉNYI Géza: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái I. r., Állam és igazgatás, 1968/3.

KILÉNYI Géza: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái II. r., Állam és igazgatás, 1968/4. 311. – 324. old.

KILÉNYI Géza: Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében, Jogtudományi Közlöny, 1981/8. sz., 653-667. old.

KILÉNYI Géza: A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. Magyar Közigazgatás 1991/4. 296-303. old.

KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás. Jogtudományi Közlöny 5-6/91:111-116.

KILÉNYI Géza: Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bírászkodás. In: Ádám Anatal – Kiss László (szerk.): Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban. Budapest, 1991. 125 – 139. old.

KISFALUDI András: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata az Állam és Igazgatásban. Állam és Ig. 1983/5. 469-476. old.

KMETY Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról, Budapest, 1891., Magyar Jogászegyleti értekezések.

KMETY Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve (Ötödik jav. kiadás), Budapest, 1907., Politzer-féle Könyvkiadó (194-244. old.).

KOÓS István – LENGYEL József (szerk.): A M. Kir. Közigazgatási Bíróság adó- és illetékügyekben hozott döntvényei 1.-4. kötet. Budapest, 1941.

KOVÁCS László: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Magyar J. 1983/5. 416-427. old.

KOVÁCS Mihály: A közigazgatási bírászkodás problémái, figyelemmel a közigazgatási bíróság kétfokúvá tételének szükségességére, Miskolc, 1940.

KOVÁCS Mihály: A közigazgatási és magánjogi vitás ügyek elkülönítése. Jogtudományi Közlöny, 1947. 276-281. old. [hozzászól: Egyed István, ld. alább]

KOVÁRIK Erzsébet: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, mint jogvédelmi eszköz. = Jogvédelem. 1998. 91-110. old.

KOZMA György - PETRIK Ferenc: Közigazgatási perek a gyakorlatban. [Bp.] KOTK Kft. 1994. 299, [2] p. /A Deák Ferenc Jogakadémia könyvei./

KOZOCSA Jenő – SZOJKA Kornél (szerk.): A Közigazgatási Bíróság hatáskörét érintő jogszabályok. (1896. évtől 1947. október 1-ig), Budapest, Hernádi, 1948. 83 p.

Közigazgatási Bíróság 1940. évi szept. 30-án tartott teljes ülésének jegyzőkönyve, (Megemlékezés az erdélyi részek visszatéréséről), Budapest, 1940.

A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január 1. – 1985. december 31.) Budapest, 1986.

A közigazgatás korszerűsítése (tanulmánykötet), Budapest, Unió, 1996.

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG állásfoglalása az emberi jogok védelmében. Pénzügy és Közigazgatás. 1947. 96-97. old.

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG reformja (A Magyar Jogász Egylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). Jogászegyleti Szemle. 1947. 2. sz. 1-77. old.

KUNCZ Ignác: Közigazgatási bírászkodás. Jogtudományi Közlöny, 1878. 21. sz.

LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon, Klny a Magyar Igazságügy 1883. januári füzetéből, Budapest, Zilahy, 1883.

LÁNCZY Gyula: A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról, Magyar Jogászegyleti értekezések, 95. sz. X. köt. 6. füzet, Budapest, 1894.

LENGYEL Endre: Néhány gondolat a közigazgatási bíróságok felállításának szükségességéről.
Magyar Közig. 1996/9. 542-546. old.

LOMNICI Zoltán: Néhány gondolat a kisajátítási jogszabályok újraalkotása elé. Bírósági Határozatok 1992/12. 951-953. old.

LOMNICI Zoltán: Gondolatok a közigazgatási bíráskodásról egy tudományos konferencia apropóján.
Bírósági Határozatok, 1994/12. 955-960. old.

LOMNICI Zoltán: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát nehezítő rendelkezések.
Magyar Közigazgatás 1995/7-8. 452-453. old.

LOMNICI Zoltán: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai az 1991. évi XXVI. törvény hatálybalépésétől napjainkig. = Közigazgatás ellenőrzése. 1996. 65-70.

LOMNICI Zoltán: Gondolatok a közigazgatási bíróvá válás feltételeiről. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 5. füzet. A közigazgatás személyi állománya. Budapest, 1996, Unió.

LOMNICI Zoltán: Gondolatok a közigazgatási bíráskodásról a 100. évforduló alkalmából. Bírák Lapja, 1998/1. 31-39. old.

LOMNICI Zoltán: Az ítélőtáblák elhalasztása és a közigazgatási bíráskodás jövője. In: Jogász vándorgyűlés, 14. 1999. 21-46. old.

LOMNICI Zoltán: A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében. Magyar Közigazgatás, 2000/4. 193-200. old.

Martin LOUGHLIN: Procedural Fairness: A Study of the Crisis in Administrative Law Theory, University of Toronto Law Journal (1978), 28.

Rudolf MACHACEK: Austrian Contributions to the Rule of Law, N. P. Engel, Kehl – Strasbourg – Arlington, 1994.

MADARÁSZ Gabriella - NAGY Gábor: Beszámoló a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságok Nemzetközi Egyesületének 5. kongresszusáról. [Róma, 1995. márc. 27-29.] Bírósági Határozatok 1995/7. 552-555. old.

MADARÁSZ Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai. Budapest, 1989 [1995].

Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész. szerk.: FICZERE Lajos. Budapest, Osiris. 1998.

Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897 – 1947), Budapest, [1947] Magyar Közig. Bíróság

MAHUNKA Tibor: Az útlevélezéssel kapcsolatos döntések államigazgatási határozatok. [Hozzász. Dián József: A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata és a határőrség államigazgatási határozatai c. cikkéhez. RendSZ 1991/9.] Rendészeti Szemle. A Belügyminisztérium folyóirata 1992/1. 82-83. old.

MARTONYI János: A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése, Budapest, 1932.

MARTONYI János: A közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban, Magyar Jogászegyleti értekezések, Első Kecskeméti Hírlapkiadó, Kecskemét, 1935.

MARTONYI János: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban, Budapest, 1939. Dunántúl Egyetemi Kiadó, Pécs.

MARTONYI János: A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok (Dolgozatok a közigazgatás reformja köréből. Különnyomat), 1940, Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Nyomda.

MARTONYI János: Közigazgatási bíráskodásunk továbbfejlesztése, Budapest, Attila Nyomda, 1944.

MARTONYI János: Az ötvenéves közigazgatási bíráskodás (különnyomat a Városi Szemle XXXIII. évfolyamából) Budapest, Székesfővárosi nyomda, 1947.

MARTONYI János: Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, Budapest, 1960., Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

MARTONYI János: A bíróságok szerepe az államigazgatás törvényességének biztosításában. Doktori értekezés tézisei. Szeged, 1962. 23 p.

MARTONYI János: A bíróságok előtt megtámadható államigazgatási határozatok körének egyes kérdései a szocialista országokban, Jogtudományi Közlöny, 1963. 378-385. old.

MARTONYI János: A diszkrecionális mérlegelés kérdései, Szeged, 1967. Acta Juridica et Politica, Tom. XIV. Fasc. 5.

MARTONYI János: A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867 – 1949) Acta Jur. et Pol. Tom. XX. Fasc. 2., Szeged, 1972.

MÉSZÁROS József: Jogalkalmazás kérdései. [Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról.] Magyar Közigazgatás 1992/11. 697. old.

MOCSÁRY Lajos: Az állami közigazgatás. Budapest, 1890.

MOLNÁR Miklós: A közigazgatás döntési szabadsága, KJK, Budapest, 1994.

- MOLNÁR Miklós – Margaret M. TABLER: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás 2000/10.
- Charles MONTESQUIEU: A törvények szelleméről (fordította: Csécsy Imre és Sebestyén Pál), Budapest, 2000. Osiris – Attraktor.
- NAGY László: Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának egyes kérdései Magyar Jog, 1962. 87-90. old.
- NÉMETHY Károly: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára. Budapest, 1894., Pesti Nyomda.
- NÉMETHY Károly: A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata, Budapest, 1897. Pesti Könyvnyomda Rt. (368 p.)
- NÉVAI László: Az államigazgatási per néhány alapkérdése, Jogtud Közlöny, 1958. 37-46. p.
- NÉVAI László: Az államigazgatási határozatok bírósági törvényességi felülvizsgálatának szocialista rendszere – különös tekintettel Magyarországra. Magyar Jog, 1974. 653-663. old.
- NÉVAI László: A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései, Budapest, 1987.
- NIGRINY Elemér (szerk.): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Budapest, 1984., IM Tudományos és tájékoztatási Főosztály Kiadványai – Tanulmánykötet. 8. 294 p.
- Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Tanulmánykötet. Szerk.: NIGRINY Elemér. Budapest, 1984., IM Bv Házinyomda [soksz.] 294 p.
- NIGRINY Elemér: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése, Jogtudományi Közlöny, 1985/2. 49. – 57. old. (M)
- PAP József: Bírói jogvédelem a közigazgatásban. (Klny. a Jogászegyleti értekezések 1940. 3. sz. –ből)
Budapest, Attila ny., 1940. 19 p.
- Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. In: Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Tanulmánykötet. szerk.: Palkovics Éva, Budapest, 1988. 78-136. old.
- PAPP László: A közigazgatás és a büntetőjog határán. Rendészeti Szemle. A Belügyminisztérium folyóirata 1992/8. 19-30. old.
- PATYI András: Az angol közigazgatási bíráskodásról, néhány történeti aspektussal, Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 372-383. old.
- PATYI András: Néhány kodifikációs szempontú megjegyzés az önkormányzati hatósági eljárások szabályairól. Magyar Közigazgatás 2001/1.
- PAULOVICS Anita: Elsődlegesség és másodlagosság az államigazgatási eljárásban. Jogtudományi Közlöny, 1998/1.

Peter CANE: Introduction to English Administrative Law, 2nd Edition, Oxford, 1992.

PETRIK Ferenc: A jogállamiság és a közigazgatási bíráskodás. = Jogállamiság útján. 1993. 31-42. old.

PETRIK Ferenc: Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből. Magyar Jog, 1990/1. 11-30. old.

PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíráskodás. Magyar Közigazgatás 1991/4. 289-295. old.

PETRIK Ferenc: A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései. Bírák Lapja. A Magyar Bírói Egyesület folyóirata 1993/2. 81-92. old.

Theodore F. T. PLUCKNETT, Bonham's Case and Judicial Review, (1926) 40 Harvard Law Review, 30.-70. old.

PODLÓCZ György: A bizonyítási teher és a bizonyítási kötelezettség dilemmái a közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálata során. Bírák Lapja. A Magyar Bírói Egyesület folyóirata 1993/3-4. 115-118. old.

PODLÓCZ György: Az érdemi közigazgatási határozat és a kereseti kérelemhez kötöttség néhány kérdése a közigazgatási bíráskodásban. Bírák Lapja. A Magyar Bírói Egyesület folyóirata 1996/3-4. 228-235. old.

POKOL Béla: A jogértelmezés alapjai, Magyar Jog, 1999/11. 641-649. old.

POKOL Béla: Felsőbírósági jogértelmezés Magyarországon, Jogtudományi közlöny, 1999/11., 493-498. old.

PRÁMER József: A közigazgatási bíróság és a hatásköri bíróság gyakorlata az 1940. évben Bp., 1940. Székesfővárosi ny.

Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons (A Handbook), Directorate of Legal Affairs (Council of Europe), Strasbourg, 1996.

PUKY Endre: Évnyitó beszéd (Klly. a M. Közigazgatás 1936. évi 3. és 4. számából), Budapest, 1936., „Magyar Közigazgatás” 20 p.

PUKY Endre: A negyvenéves közigazgatási bíróság múltja és jövője. Évnyitó beszéd), Budapest, Pallas Ny., 1937., 16 p.

PUKY Endre: Létszámemelés és restancia... (évnyitó beszéd), Klly. a M. Közig. 1938. 3. sz.-ből, Bp. Pallas, 1938., (15 p.)

PUKY Endre: Évnyitó beszéd a m. kir. Közigazgatási Bíróság 1939. január hó 9. napján tartott teljes ülésén. Budapest, Fővárosi nyomda, 1939. 17 p.

PUKY Endre: Évnyitó beszéd [...] Budapest, 1940.

PUKY Endre: A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíraskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnyitó teljes ülésén tartott beszéde) Magyar Közigazgatás, LIX. évfolyam, 1941, 3. szám.

RÁCZ Attila: A közigazgatási bíraskodás elvi kérdései. Állam és Jogtudomány 1983/1. 70-85. old. (Azonos a Rácz1990 169. oldalán kezdődő „A közigazgatási jogalkalmazás törvényességének bírói felülvizsgálata” c. részével.)

RÁCZ Attila: Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1972. 211. p.

RÁCZ Attila: A törvényesség és a közigazgatás, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990.

RÁCZ Attila: A jogorvoslás rendszere egyedi hatósági igazgatási ügyekben és az alapvető jogok védelme. Acta Humana. Emberi jogi közlemények 15-16. sz. 1994. 32-47. old.

RÁCZ Attila: A külső ellenőrzés fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben. Magyar Közigazgatás 1996/2. 82-87. old.

RÁCZ Attila: Az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendszerben. In: Tíz éves az Alkotmánybíróság, Budapest, 2000. szerkesztette: BITSKEY Botond, 67-75. old.

RAKOVSZKY Iván: A közigazgatási bíraskodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya. (A Közig. Bír. ülésén elmondta Uő.), Budapest, Pallas ny., 1942. 18 p.

REICHARD Zsigmond: A közigazgatási bíróságok hatásköre. (Magyar Jogászegyleti értekezések LXIX. VII. kötet. 8. füzet). Budapest, 1891. Franklin.

Derek ROEBUCK: The Background of the Common Law, 2nd edn., Oxford University Press, 1990.

Amnon RUBINSTEIN: On the Origins of Judicial review, UBC Law review, Vol. 2. No. 1.

SALAMONNÉ Solymosi Ibolya: Az államigazgatási határozatok bírósági felülbírlata. Magyar Jog 1983/8. 701-710. old.

SÁRI János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

SCHWEITZER Gábor: Közigazgatás - igazságszolgáltatás - jogállamiság, avagy a közigazgatási bíraskodás kezdetei Magyarországon. Állam- és Jogtudomány 1996-1997/1-2. [98]. 21-35. old.

Stephen SHEDLEY: The Sound of Silence: Constitutional Law without a Constitution, The Law Quarterly Review, 1994/4.

Stanley de SMITH: Judicial Review of Administrative Action, 2nd Edition, London, 1968.

De SMITH–WOOLF–JOWELL: Principles of Judicial Review, London, Sweet and Maxwell, 1999.

SÍK Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945-1949. Jogtudományi Közlöny. 1984/8. 453-458. old.

SÓLYOM László: Az Alkotmánybíróság tizedik évfordulójára. In: Tíz éves az Alkotmánybíróság, Budapest, 2000. Szerkesztette: BITSKEY Botond, 21-47. old.

SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. Jogtudományi Közlöny 1997/3. 117-125. old.

STIPTA István: 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./ Bibliogr. szöveg között. Német kiv.

STIPTA István: Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. = Emlékkönyv Szabó Andrásnak. 1998. 353-362.

Michael SUPPERSTONE: Judicial Review, 1992.

Jürgen SWARTZE: European Administrative Law, Sweet and Maxwell, 1992.

SZABÓ Győző: A magyar igazságszolgáltatásról. Magyar Jog, 1993/3. 129-137. old.

SZABÓ József: A törvényhozás, közjogi bíráskodás és kultúra további reformja. = Ki a káoszból. 1993. 127-140. old.

SZALAY Éva: A közigazgatási bíró és az urbanizáció Magyarországon. = Közigazgatási bíráskodás. 1997. 69-79. old.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatási jogorvoslatok. (Kandidátusi értekezés tézisei), Budapest, 1954.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai. Budapest, 1957. 219 p.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárási törvény jogorvoslati rendszere, Budapest, 1958.

SZAMEL Lajos: A magyar közigazgatástudomány, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése I. r., Állam és Igazgatás, 1978/3. sz. 218 – 230. old.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése II. r. Állam és Igazgatás, 1978/4. sz. 299 – 306. old.

SZAMEL Lajos: Alanyi jog és jogos érdek a hatósági államigazgatásban, *Állam és igazgatás* 1982/6. 527. – 538. old.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárási jog alkotmányos szabályozása. (Az eljárási jogok az alkotmány rendszerében), Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1986.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatás felelősségi rendszere, KJK, Budapest, 1986.

SZAMEL Lajos: Törvényhozás – bíraskodás – közigazgatás. Kísérlet a bíraskodás fogalmának megközelítésére a törvényhozástól és a közigazgatástól való elhatárolással. *Állam és Ig.* 1988/8. 695-710. old.

SZATMÁRI Lajos: Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Ig.* 1968. 1067-1080. old.

SZIKINGER István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó Budapest, 1998.

SZILBEREKY Jenő: Vitás kérdések az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása kérdésköréből. *Magyar Jog*, 1957. 234-237. old.

SZIVÁK Imre: Az alkotmányi biztosítékokról, Budapest, 1906., Athaeneum, 176 p.

SZONTAGH Vilmos: A közigazgatás szabad belátása (Diszkrecionalis közigazgatás), Miskolc, Magyar Jövő Nyomda, 1928, 253 p.

TAKÁCS Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny* 1989/9. 443-455. old.

TAKÁCS Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris Könyvkiadó, Budapest, 1998. 94-149. old.

TAKÁCS Albert: A jogállam fogalma, mint az Alkotmánybíróság értelmezésének alapja és eredménye. In: *Tíz éves az Alkotmánybíróság*, Budapest, 2000. Szerkesztette: BITSKEY Botond, 75-95. old.

TAKÁCS Imre: Fejezetek a közigazgatási bíraskodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei. *Magyar Közigazgatás* 1992/4. 207-216. old.

TAMÁS András: Közigazgatási Jog I. (Előadások), JATE Kiadó, Szeged, 1991.

TAMÁS András: Az államigazgatási eljárási jog megújításáról, *Magyar Közigazgatás* 1998/8.

TILL Szabolcs: A közigazgatási bíraskodás intézményi és eszmetörténete Magyarországon. Tézisvázlat. *Magyar Közigazgatás* 1994/11. 696-702. old.

TOLDI Ferenc: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának keretei. *Állam és Igazgatás*, 1958. 530-540. p.

TOLDI Ferenc: Az államigazgatási rendelkezések megváltoztatása és megsemmisítése a Magyar Népköztársaságban. Kandidátusi disszertáció tézisei. [Bp. Akad. házi soksz. 1961.] 22 p.

TOLDI Ferenc: Az államigazgatási rendelkezések megváltoztatása és megsemmisítése, KJK Budapest, 1965.

TOLDI Ferenc: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az európai szocialista országokban I. r., Állam és igazgatás, 1975/8. 696– 705. old.

TOLDI Ferenc: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az európai szocialista államokban. Állam és Igazgatás 1975/8.

TOLDI Ferenc: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az európai szocialista országokban II. r., Állam és igazgatás, 1975/9. 806- 819. old.

TOLDI Ferenc: A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1988. (148 p.)

TOMCSÁNYI Móricz: Jogerő a közigazgatási jogban, Budapest, 1916, Franklin, 93 p.

TOMCSÁNYI Móricz: A közjog és a magánjog határa, Magyar Jogi Szemle Könyvtára, 10. sz., Budapest, 1921.

TOMCSÁNYI Móricz: A magyar közigazgatási jog alapintézményei, Budapest, 1926., XIII. fejezet, A közigazgatási bíráskodás (Jogszolgáltatás), 189 - 233. old.

TOMCSÁNYI Móricz: Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem, MTA, Értekezések a filozófiai és társadalomtudományok köréből III. köt. 7. rész, Budapest, 1929.

TÓTH Kinga: Visszapillantás a Magyar Közigazgatási Biróság történetére. Magyar Közigazgatás, 1991/6. 519-525. old.

TRÓCSÁNYI László, ifj.: Jogállamiság, alkotmánybíráskodás és közigazgatási bíráskodás. Jogtud. K. 1989/4. 183-191. old.

TRÓCSÁNYI László, ifj.: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. Jogtudományi Közlöny 7-8/90:253-263. (M)

TRÓCSÁNYI László, ifj.: A közigazgatási bíráskodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai.

Acta Humana. Emberi jogi közlemények 4. sz. 1991. 39-50. old.

TRÓCSÁNYI László ifj.: A közigazgatási bíráskodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik, Magyar Közigazgatás, 1991/5. sz. 408. – 425. old.

TRÓCSÁNYI László, ifj.: Milyen közigazgatási bíráskodást? Budapest, Közgazd. és Jogi K. 1992. 198, [2] p. Bibliogr. a jegyzetekben. Francia kiv.

- TRÓCSÁNYI László, ifj.: Közjogi változások és a rendszerváltás. Magyar Közigazgatás 1993/7. 391-398. old.
- TRÓCSÁNYI László, ifj.: A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései. Magyar Jog, 1993/9. 543-548. old.
- Armin UHLER: Review of Administrative Acts, Chicago, 1942.
- UTTÓ György: A közigazgatási bírászkodás kialakításáról. Állam és Ig. 1988/9. 805-816. old.
- UTTÓ György: Teljeskörű és korlátozott közigazgatási bírászkodás. Bírák Lapja, 1991/2. 39-45. old.
- UTTÓ György: A közigazgatási bíró kezdeti tapasztalataiból. Magyar Közigazgatás, 1992/4. 217-221. old.
- UTTÓ György: A svájci közigazgatás törvényességének bírósági ellenőrzéséről. Magyar Jog 1992/12. 749-752. old.
- UTTÓ György: Ausztria közigazgatásának bírósági ellenőrzése. Magyar Közigazgatás 1993/9. 544-546. old.
- UTTÓ György: A közigazgatási bírászkodás eljárási kérdései Magyarországon. In: Közjogi bírászkodás. 1997. 45-55. old.
- A helyi önkormányzati rendszer magyarázata, szerkesztette: VEREBÉLYI Imre. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993
- Az önkormányzati rendszer magyarázata, szerkesztette: VEREBÉLYI Imre. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.
- VÖRÖS Ernő – LENGYEL József: A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata [...] egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata 1. kötet. Budapest, 1942 (?)
- VÖRÖS Ernő – LENGYEL József: A m. kir. Közigazgatási Bíróság újabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata [...] egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata 1-2. kötet. Budapest, Szerzők, 1940.
- E. C. S. WADE - A. W. BRADLEY: Constitutional and Administrative Law, Longman, 11th ed. 1993, 641. – 731. old. (Administrative justice, Judicial control of administrative acts I. - II.)
- H.W.R. WADE, Administrative Law, 6th edn. 1988.
- WLASSICS Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bírászkodásról, Jogállam, XI. évfolyam, 1912. 32-43. old.
- ZABULIK László: A közigazgatási bíróságról szóló törvény (Jegyzetekkel és útmutatóval ellátva: Uő.) Budapest, Athaeneum 1897.

ZALÁN Kornél: Búcsú a Közigazgatási Bíróságtól. Állam és Közigazgatás. 1949. 236-242. old.

ZSUFFA István: A közigazgatási bíráskodás Magyarországon. Magyar Közigazgatás 1996/7. 385-389. ld.

ZSUFFA István: A közigazgatás törvényességének biztosítékai. Jogtudományi Közlöny 1997/1. 39-44. old.

