

p

pólusok ■■■
folyóirat

2020. I. évfolyam, 2. szám

Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
Pécsi Tudományegyetem



VADÁL ILDIKÓ¹

A KÖZIGAZGATÁS BÍRÓSÁGI KONTROLLJA MAGYARORSZÁGON

ABSZTRAKT

A tanulmányban a közigazgatási szervek döntéseivel szemben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek vizsgálatára vállalkozom. Vajon az államhatalom szerveinek cselekvéseivel, esetleges túlkapásaival szemben milyen úton kereshet az ügyfél jogorvoslatot? A témát különösen aktuálissá teszi, hogy 2020. március elsejétől megszűnt a közigazgatásban az ügyfelek részére 1952-től rendelkezésre álló általános jogorvoslati eszköz, a fellebbezés lehetősége. A sérelmesnek tartott döntéseket bíróság előtt lehet megtámadni. Vajon a közigazgatási szervezettől elkülönülő, a rendes bíróságok által végzett felülvizsgálat kizárólagossá tétele előnyökkel jár a polgárok számára, vagy a jogorvoslati lehetőségeik beszűkülését eredményezi? Úgy gondolom, hogy Magyarországon a közigazgatási bíráskodás újraindításától eltelt csaknem három évtized tapasztalatai nemcsak alkalmasak arra, hogy az eddigi tendenciákat összegezzem, hanem ezt szükségessé is teszi az a közigazgatási rendszerünkben előzmények nélküli változás, ami 2020. március elsején bekövetkezett.

Kulcsszavak: *közigazgatási bíróság, az államhatalom ellenőrzése, jogorvoslati jog, állampolgári jogok védelme, egyfokú közigazgatás*

A törvényesség biztosítása a közigazgatásban

A magyarországi közjogi irodalomban ma már általánosan elfogadott álláspont, hogy a közigazgatás bírói kontrollja a modern jogállam fogalmának része. A közigazgatás tevékenységének jog alá rendelése, kiszámíthatóvá tétele, a

¹ Habilitált egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar, Politikatudományi és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék
DOI: 10.15170/PSK.2020.01.02.05

közigazgatási szervek által az ügyfeleknek okozott jogsérelmek kiküszöbölése szoros összefüggésben áll a közigazgatás független bíróságok általi ellenőrzésének lehetőségével.

A bírói kontroll révén megakadályozható, hogy a közigazgatás jogellenesen korlátozza a polgárok jogait és érdekeit. A hatalmi ágak megosztásának az elve és a jogállamiság elve is megkövetelik, hogy a bíróság, mint „fék” a közigazgatás minden jogellenes cselekményével szemben igénybe vehető legyen (Kúria, 2013). A közigazgatási perben a bíróság feladata, hogy a közigazgatás cselekményeivel és mulasztásaival szemben hatékony jogvédelmet biztosítson a polgárok számára. Feladata továbbá a közérdek biztosítása is azáltal, hogy ellenőrzi, hogy az állami szervek hatásköreiket azok céljával egyezően, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolják.

Magyarországon a közigazgatási bíráskodás története, hasonlóan a volt szocialista országokhoz, nem volt töretlen. Az államigazgatás szervezeti rendszeréből kikerülő külső bírói kontrollnak számtalan ellenzője volt (lásd részletesen a II. pontban). Érveik között szerepelt többek között:

- a bírói ellenőrzés fékezi az államigazgatás gyorsaságát,
- hosszú, elhúzódó eljárásokhoz vezet;
- ezáltal csökkenti az államigazgatási eljárások hatékonyságát;
- a bíróságokon hiányzik az igazgatási szakértelem, a bírák nem értenek az államigazgatáshoz;
- a bíróságok az államigazgatással szemben túlsúlyba kerülnek;
- a törvényesség a közigazgatási eljárások keretében biztosítható;
- az ügyfelek számára az államigazgatási eljárásban is rendelkezésre állnak megfelelő jogorvoslati eszközök;
- az államigazgatási jogorvoslat szélesebb körű, mint a kizárólag törvényességi kontrollt biztosító bírói felülvizsgálat;
- az államigazgatási jogorvoslat egyszerűbb és gyorsabb az ügyfelek számára, mint a bírói kontroll,
- az államigazgatás keretében lényegesen olcsóbb a jogorvoslati eljárás, mint a bírósági felülvizsgálat esetén.

A közigazgatási határozatok bíróság általi felülvizsgálatának kiterjesztését szorgalmazók viszont arra hívták fel a figyelmet, hogy a törvényesség biztosítása, az állampolgári jogok védelme az állam és a hivatalok esetleges túlkapásaival szemben, azaz a közigazgatás tevékenységének törvény alá rendelése jóval több

előnyel jár, mint a közigazgatás hatékonysága terén esetleg bekövetkező hátrányok.

Fenti néhány érv és ellenérv jól szemlélteti, hogy nem is olyan egyértelmű, hogyan lehet biztosítani a közigazgatási cselekmények törvényességét, hogyan lehet megvédeni a polgárokat az állami szervek esetleges túlkapásaival szemben. Látszólag a harmadik hatalmi ág, a független bíróságok ellenőrzése biztosítja leginkább a pártatlan ellenőrzést. Miért voltak mégis ellenzői a szakmában a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata kiterjesztésének? A közigazgatás a mundér becsületét igyekezett védeni? Vagy előnyei is vannak az ügyfelek számára a közigazgatás keretén belül maradó jogorvoslatnak?

Talán ennek a dilemmának is köszönhető, hogy a közigazgatási határozatok teljes körűnek mondható bírói felülvizsgálatához hosszú út vezetett Magyarországon. A továbbiakban először röviden a jogszabályok alapján a szabályozás változásait tekintem át, majd részletesen elemzem a hatályos szabályozást. A téma aktualitását jelzi, hogy 2020. március 1-jétől ismét változtak a közigazgatási határozatokkal szemben igénybe vehető jogvédelmi eszközök. Olyan megoldást vezetett be a jogalkotó, amely előzmények nélkülinek tekinthető a magyar közjogi rendszerben. A tanulmány keretében a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó alapvető szabályokat áll módomban áttekinteni, hiszen a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára ma Magyarországon több külön törvény vonatkozik. Ennek egyik oka volt, hogy a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.), majd az ezt felváltó 2016. évi CL. törvény (ÁKR) is csak a hatósági eljárás általános szabályait tartalmazza. A különös eljárási szabályok szintén tartalmazhatnak a felülvizsgálatra rendelkezéseket (Patyi – Varga, 2009: 225).

A közigazgatás feletti bírói kontroll története Magyarországon

Magyarországon a közigazgatási bíráskodás kialakítására először a XIX. század végén került sor. A pénzügyi közigazgatási bíráskodásról szóló törvényt 1883-ban alkották meg (1883. évi XLIII. tc.). Az ennek alapján felállított bíróság a rendes bíróságoktól szervezetileg elkülönült, egyfokú bíróság volt. A bíróság jogköre az államigazgatási szervek által hozott határozat megváltoztatására is kiterjedt.

Az 1896. évi XXVI. törvény létrehozta a Királyi Közigazgatási Bíróságot, amelybe az 1883-ban létrehozott pénzügyi közigazgatási bíróság is beépült. A Közigazgatási Bíróság csak a törvényekben taxatív felsorolt ügycsoportokban

járt el. A bíróság az ügyet véglegesen elbírált, döntése ellen jogorvoslatnak nem volt helye.

A Közigazgatási Bíróság 1949. évi megszűnéséig a rá vonatkozó szabályozást több mint százszor módosították (Ficzere, 1998: 434), de Magyarországon a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatok köre mindvégig szűk maradt. A szabályozás módszere sem változott: pozitív taxáció sorolta fel a bíróság előtt megtámadható közigazgatási ügyfajtákat. 1896-tól a rendes bíróságok szervezetétől elkülönülő, önálló közigazgatási bíróság működött Magyarországon, viszont a felülvizsgálható határozatok típusa nem volt széles. Azokban az ügyfajtákban ugyanis, amelyeket a törvény felsorolása nem tartalmazott, nem kérhették az ügyfelek a közigazgatási határozat bíróság általi felülvizsgálatát.

Az 1940. évi VII. törvénycikkkel megindult a közigazgatási bíróság eddig is szűk hatáskörének csökkentése (Patyi, 2002: 64). A kiépülő diktatúra egyik fontos állomása volt a Közigazgatási Bíróság megszüntetése, amelyre 1949-ben került sor. Az ideológia szovjet mintát másolva a hatalom egységének elvét vallotta, tagadta a hatalmi ágak létezését. A hatalom egységének elvével nem volt összeegyeztethető az a koncepció, hogy az államigazgatási szervek eljárásának törvényességét másik hatalmi ág, a bíróság kontrollálta volna. Így ebben az időszakban az állami szervek bírósági kontrollját rendszerellenes kívánalomnak tartották Magyarországon (Küpper, 2014: 4-8).

Szamel Lajos, *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai* című monográfiájában vizsgálta az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának szerepét. Szamel munkájában, a korban a közigazgatás bírói kontrolljáról megjelenő más szakmai véleményekkel (többek között: Csizmadia, Toldi, Martonyi) egybecsengően, a szocialista viszonyokban általánosan elfogadott álláspontot rögzítette (Szamel, 1957: 219). E szerint az államigazgatási határozatok törvényességét elsősorban az államigazgatási eljárás keretében kell biztosítani.

A szabályozás következő állomása Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.), amely pozitív taxációval sorolta fel a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatok körét, mégpedig öt pontban. Azaz Magyarországon öt ügytípusban lehetett az államigazgatási határozatok ellen bírósághoz fordulni, a többi, több száz ügytípusban nem. Igaz, emellett az Áe. lehetőséget adott arra, hogy a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét külön törvények bővítsék. Azonban erre igen csekély mértékben került sor, illetve főként olyan ügyekben, ahol a gyakorlatban az ügyforgalom elenyésző volt. A fő szabály ezért az Áe. hatályba lépése után is az

maradt, hogy az államigazgatási szervek által hozott határozatokat az ügyfelek nem támadhatják meg bíróság előtt. Az öt ügýtípusban pedig, amiben megmaradt a bírói kontroll lehetősége, rendes bíróságok jártak el, mivel az önálló közigazgatási bíróságok 1949-ben megszűntek.

Az Áe. rögzítette a bíróság előtti eljárásra vonatkozó általános szabályokat is, amely az 1972. évi 26. tvr. 60. §-a nyomán a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetébe került át 1973. január 1-jétől. Ezzel a rendelkezéssel a „közigazgatási bíráskodás” alaptörvénye a szocialista időszakban a Polgári perrendtartás lett. Kevés eltéréstől eltekintve (amelyeket a Pp. XX. fejezete tartalmazott), a közigazgatási ügyektől idegen polgári eljárás szabályait kellett az államigazgatási határozat elleni jogorvoslati eljárásban alkalmazni.

Az Áe. módosítására 1981-ben került sor. Ez sem hozott azonban jelentős változást a közigazgatás bírói kontrollja tekintetében. Az 1981. évi jogszabály-módosítás értelmében a bíróság előtt megtámadható határozatok körét külön Minisztertanácsi rendelet (a magyar jogrendszerben a Kormányrendelet akkori elnevezése) sorolta fel (63/1981. (XII. 5.) MT rendelet). A Minisztertanácsi rendelet azonban csak összegyűjtötte azokat az ügyeket, amelyekben a bírói kontroll már a jogszabály-módosítás előtt is megengedett volt. Továbbra is pozitív taxációt alkalmazott, a megtámadható ügyek száma nem nőtt, azaz a fő szabály továbbra is az maradt, hogy az államigazgatási szervek határozatai bíróság előtt nem támadhatók meg. Csak néhány – a Minisztertanácsi rendeletben felsorolt – ügyben volt lehetőség az államhatalom döntéseinek bírói kontrolljára.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának (1949. évi XX. tv.) 1989-ben bekövetkezett egyik módosítása (1989. évi XXXI. tv.) következtében azonban ez a szabályozás alkotmányellenessé vált. 1989-ben a módosítás révén bekerült ugyanis az Alkotmányunkba, hogy „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét” (1949. évi XX. tv. 50. § (2) bek.). Azaz, az Alkotmány e rendelkezése értelmében nem csak egyes közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi a bíróság, hanem valamennyi közigazgatási határozat törvényességét. Ennek következtében alkotmányellenessé – az általános felülvizsgálattal ellentétessé - vált az a szabályozási módszer, hogy a minisztertanácsi rendelet az általa felsorolt ügykörökre leszűkítette a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási határozatok körét. Ezért az Alkotmánybíróság a minisztertanácsi rendeletet - amely felsorolta, hogy mely államigazgatási ügyekben hozott határozatot lehet bíróság előtt megtámadni -, megsemmisítette (32/1990 (XII. 22. AB. hat.). Ezzel vált

általánossá Magyarországon a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége.

Egy modern jogállamban a közigazgatás bíróságok általi ellenőrzése az alkotmányos szabályozásra tartozó tárgykört képez. Ezért a közigazgatási bíráskodás szabályozásának elemzésénél a szabályozás születésekor hatályos magyar Alkotmány (1949. évi XX. törvény) rendelkezéseiből kell kiindulnunk. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése kimondta, hogy „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”. Ebből azonban mindössze annyi derült ki, hogy ez az ellenőrzés „törvényességi”, de az nem, hogy mit jelent az ellenőrzés és mi a sorsa a törvénytelen határozatoknak, illetve a közigazgatási határozatok körét sem határozta meg. Mindebből következett, hogy Magyarországon alapvetően törvényi, és nem alkotmányi szabályozásra tartozó tárgykör a közigazgatási határozatok bírósági kontrolljának szabályozása (Patyi – Varga, 2009: 220).

Az Alkotmánynak még két szakasza volt ekkor összefüggésbe hozható a közigazgatás bíróságok általi ellenőrzésével:

- az 57. § (1) bekezdése rögzítette a bírói úthoz való jogot,
- az 57. § (5) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot.

A magyar Alkotmány tehát megalapozta a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzését, de a tényleges érvényre jutásukhoz és a szabályozás kiterjesztéséhez az Alkotmánybíróság néhány értelmező rendelkezése is hozzájárult.

Mérföldkőnek számított az ügyben a 32/1990. (X. 22.) AB határozat, amely rámutatott, hogy a magyar Alkotmány (1949. évi XX. tv.) 50. § - ának (2) bekezdése általánossá tette a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát. A 63/1981. (XXII. 5.) MT rendelet azzal, hogy a felülvizsgálatot csak e rendelet által felsorolt esetekben teszi lehetővé, szűkíti a bíróságoknak a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzésére vonatkozó jogkörét. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítése mellett mulasztásos alkotmányvétséget állapított meg az Országgyűléssel szemben és kötelezte olyan törvény megalkotására, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza. Ezt követően alkotta meg az Országgyűlés A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt (a továbbiakban Kbt.).

A rendszerváltás időszakának fontos témája volt, immáron a hatalommegosztás elvét elfogadva – az új közjogi rendszer kiépítésének részeként – a közigazgatás

feletti bírói kontroll. Számos tanulmány jelent meg ebben az időszakban (többek között: Trócsányi, Takács, Molnár, Kilényi, Balázs, Mihajlov, Balogh), amelyek a közigazgatási bíráskodás jövőbeni kiépítésének kérdéseire fókuszáltak: rendes bírósági hatáskör vagy különbíróságok kiépítése; a bírósági felülvizsgálat terjedelme, szervezeti, eljárási kérdések. A rendszerváltást követő évek legfőbb vitapontját a közigazgatási bíráskodásnak az új alkotmányos rendhez való viszonya jelentette, illetve annak hatásköri és eljárási kérdései (Nagy, 2018:197).

A közigazgatási döntések bírósági ellenőrzése terén 1991-ben következett be változás, amikor az Országgyűlés megalkotta A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt, amely az alkotmányi rendelkezésnek megfelelően lehetővé tette a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát, függetlenül attól, hogy államigazgatási szerv, vagy államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv járt el az ügyben.

Az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, ún. salátaörvény, hiszen három korábbi jogszabály, a bírósági szervezeti törvény (1972. évi IV. tv.), az Áe. (1957. évi IV. tv.) és a Pp. (1952. évi III. tv.) módosításait tartalmazza. Egységes törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról ekkor nem született. A bíróság maradt a szocialista modellnek megfelelően a rendes bírósági szervezetrendszeri megoldásnál és nem állították vissza a 19. századi külön Közigazgatási Bíróságot. A bíróság eljárása két fokozatú volt, első fokon a megyei bíróság székhelyén működő helyi bíróság járt el. A helyi bíróságok határozata ellen a fellebbezés teljes körben megengedett volt, a megyei illetve Budapesten a Fővárosi Bírósághoz lehetett jogorvoslatért fordulni. Azaz, a többfokú államigazgatási eljárást többfokú bírósági felülvizsgálat követhette.

Magyarországon szervezeti értelemben közigazgatási bíráskodásról nem beszélhettünk, hiszen a bírói kontrollt nem különálló szervezet, hanem a rendes bíróságok végezték. A magyar Alkotmány nem a szervezeti, hanem a funkcionális értelemben vett ellenőrzést, a „közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát” alapozta meg (Patyi – Varga, 2009: 220).

Változás a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatában 1999. január 1-jével történt, amikor a Pp-t módosító 1998. évi LXXI. tv. a megyei bíróságok hatáskörébe utalta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát (5.§). Ezzel a bírósági felülvizsgálat egyfokúvá vált, mert az ítéletátlak felállításáig szűk körben volt csak lehetőség a Legfelsőbb Bírósághoz történő fellebbezésre. A jogalkotó koncepciója szerint a közigazgatásban a döntés már eleve kétfokú eljárásban

születik, így felesleges lenne, ha a bírósági felülvizsgálat is kétfokú eljárásban zajlana. Az nem biztosítana érdemibb kontrollt, csak az ügyek felesleges elhúzódsához vezetne.

A közigazgatási perek eljárási szabályainak változása

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó legtöbb szabályt az 1952. évi III. törvény A polgári eljárás szabályairól (a továbbiakban Pp.) tartalmazta. A Pp. egy külön fejezete (XX. fejezet) szabályozta a bíróság eljárását, ha az közigazgatási határozatról döntött. Ennek következtében a közigazgatási per – indokolatlanul – de lege lata különös fajta polgári pernek minősült (Uo., 224). A Pp. XX. fejezet határozta meg a közigazgatási per tárgyát, az alapvető hatásköri kérdéseket, a közigazgatási perben eljáró bíróságot, annak illetékességét, az eljárás megindításával és lefolytatásával összefüggő rendelkezéseket, az ítélező bíróság jogkörének terjedelmét (általában a közigazgatási határozat megsemmisítése, szükség esetén új eljárásra kötelezéssel; kivételesen, a törvényben külön rendelkezése esetében a határozat megváltoztatása). Így a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának legátfogóbb szabályait Magyarországon a polgári eljárásokra alkotott kódex tartalmazta. A közigazgatási határozat felülvizsgálata során a Pp-t a XX. fejezetében szabályozott eltérésekkel kellett alkalmazni:

- a perben fél lehet az a közigazgatási szerv is, amelynek a Pp. szerint nincs perbeli jogképessége,
- a keresetet az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amelyik a megtámadott határozatot hozta,
- a bíróság a megtámadott határozat végrehajtását felfüggesztheti,
- a bíróság a pert tárgyaláson kívül is elbírálhatja, ha annak ténybeli és jogi megítélése egyszerű, vagy ha a közigazgatási szerv nem tesz eleget annak a kötelezettségének, hogy a keresetre írásban is nyilatkoznia kell,
- a perben viszontkeresetnek nincs helye,
- az eljárás szünetelése csak akkor következhet be, ha a felek közös kérelmére a bíróság engedélyezi, de ugyanabban a perben erre csak egyszer kerülhet sor.

A közigazgatási perek eljárási szabályai a hangsúlyozottan ideiglenes jelleggel megalkotott 1991. évi XXVI. törvényen alapultak. A közigazgatási szakma abban

az időben is hangsúlyozta a közigazgatási per önálló jellegét, illetve a polgári per alaphelyzetétől és felfogásától való komoly eltérését (Kúria, 2013: 5). A polgári perrendtartás szabályainak alkalmazása számtalan problémát vetett fel, amelyek a polgári per és a közigazgatási per eltérő céljából és feladatából adódtak. Ezt az eltérést az Alaptörvény is megfogalmazza, amikor a bíróságok feladata körében a bíróság számára egyfelől magánjogi jogvitában való döntést rögzíti, másfelől önálló feladatként a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést határozza meg.

Problémaként jelentkezett az is, hogy a Pp. XX. fejezete a közigazgatási bíraskodás egy területét, a határozat felülvizsgálatát tartalmazta, ugyanakkor a közigazgatási bíraskodás feladatköréhez más területek is tartoztak (önkormányzati normakontroll, közigazgatási szerződések, a választási bíraskodás, a gyülekezési ügyek vagy az alkotmányjogi panasz elbírálását követő eljárások). A polgári perrendtartásról szóló törvény a mellérendeltségi viszonyban lévő felek közötti polgári jogi jogviták elbírálását szolgálta. A közigazgatási perekben részt vevő felek esetében az egyenlőség azonban csak eljárásjogi szempontból állapítható meg, valójában szakmai vagy szociológiai szempontból a felek nem egyelők, hiszen a közigazgatási perek egyik résztvevője a közhatalommal rendelkező állami szerv a hozzá kapcsolódó szakmai és információs háttérrel. Az ellenérdekű fél a lehetőségeit tekintve nyilvánvalóan nincs azonos szinten az államot képviselő közigazgatási szervvel. Ezt a különbséget a közigazgatási perekben garanciák beépítésével kell kiküszöbölni. Ezekre a garanciákra az egyenrangú felek vitáját eldöntő polgári perben nincs szükség. Ezen kívül a közigazgatási perben nem két magánérdek áll egymással szemben, mint egy polgári perben, hanem megjelenik a közérdek is.

Új, a polgári perrendtartástól független közigazgatási perrendtartás megalkotását több tényező tette elkerülhetetlenné:

- a közigazgatási bíraskodásra tartozó ügytípusok kiszélesedése,
- a közigazgatási per és a polgári per lényeges jellemzőinek eltérése,
- a közigazgatási perben részt vevő felek helyzetében való egyenlőtlenség,
- a közigazgatási bíraskodás szervezeti különállása (2013-tól),
- a közigazgatási bíraskodás feladat- és hatáskörének várható bővülése,
- a közigazgatási jogviták hatékony, gyors lezárásának igénye,
- a közigazgatási peres eljárás speciális alapelvei,
- a közigazgatási és a polgári per eltérő rendeltetése, különös tekintettel a közigazgatási per objektív jogvédelmi feladatára.

Mindezek indokoltá tették egy új, a közigazgatási perek hatékony, gyors és szakszerű elbírálását lehetővé tevő, önálló közigazgatási perrendtartás megalkotását. Erre a 2017-ben került sor, amikor az Országgyűlés elfogadta a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt. Ezzel megszűnt az a több, mint két évtizedig tartó indokolatlan jogtechnikai megoldás, ami szerint a polgári per szabályait kellett alkalmazni a közigazgatási peres eljárásokban. A Közigazgatási perrendtartás célja a közigazgatással szembeni jogvédelem hézagmentességének biztosítása volt: az, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek. A közigazgatási perek új szabályait a 2018. január 1-je után induló új közigazgatási perekben kell alkalmazni. A 2018. január 1. előtt indult eljárások azonban még a régi perrend (1952. évi Pp. XX. fejezete) szerint folytatódnak és fejeződnek be.

Korábban a közigazgatási eljárást szabályozó törvényi rendelkezések (a 2004. évi CXL. tv. és a 2016. évi CL. tv.) a jogorvoslatok közt tértek ki a bírósági felülvizsgálat lehetőségére. A Közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) a kérelemre indítható jogorvoslatok között szabályozta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. Az Áe-t felváltó új szabályozás részben megtartotta az Áe. bevált rendelkezéseit (például keresetlevél benyújtására a jövőben is csupán jogszabálysértésre hivatkozással kerülhetett sor, a fellebbezési jog ki nem merítése ezentúl is a bírósági felülvizsgálatból való kizárást eredményezte), ugyanakkor részben eltért a hatályos szabályozási irányoktól, megoldásoktól.

A bírósági felülvizsgálati eljárás jogintézményének új elemei a Ket. alapján a következők voltak:

- Az Áe-hez képest a törvény el kívánta érni a közigazgatási ügyekben a bírósági út igénybevételeinek teljességét. Ennek céljából a törvény nem tartalmazta azokat az esetköröket, amelyeknél nincs helye a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának.
- A keresetlevél benyújtása a közigazgatási határozat végrehajtására nem járt automatikus halasztó hatállyal. A végrehajtás felfüggesztéséhez az ügyfél kifejezetten erre irányuló, és a keresetlevelébe foglalt kérése alapján a bíróság felfüggesztő határozatával kerülhetett sor.

Alapvető változást vezetett be a közigazgatás jogorvoslati rendszerében a 2016. évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr). A Ket-ben, annak hatályba lépésekor fő szabályként az első fokú közigazgatási határozatok ellen

korlátozás nélkül fellebbezéssel lehetett élni, a fellebbezés nem volt jogcímhez kötve, új tények és bizonyítékok is felhozhatók voltak és a fellebbezést nem kellett indokolni. Az Ákr. jogorvoslati rendszerében a fellebbezés már kivételes jogorvoslati eszközként szerepelt; szigorú feltételek megléte esetén engedte meg az államigazgatási úton való felülvizsgálatot. Az ügyfél csak akkor élhetett fellebbezéssel a közigazgatási szervek határozatával szemben a másodfokú közigazgatási szervhez, ha:

- törvény megengedte,
- kijelölte a másodfokon eljáró szervet,
- nem zárta ki a fellebbezést a döntéshozó szerv miatt (központi államigazgatási szerv),
- indokolni kellett és
- új tényekre csak akkor lehetett hivatkozni, ha az elsőfokú eljárásban nem volt tudomása róla, vagy önhibáján kívül nem vették figyelembe,
- nem nyilvánították az ügyet nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségűnek.

Ezzel az Ákr. hatálybalépésével véget ért Magyarországon az a több mint fél évszázados gyakorlat, hogy a közigazgatásban az általános jogorvoslat a másodfokon eljáró szervhez benyújtott fellebbezés. Helyette 2016-tól a közigazgatási határozatok bírósági megtámadásának lehetősége vált általánossá. A közigazgatási eljárás ezzel a fellebbezéssel meg nem támadható ügyekben egyfokúvá vált. A bíróságok első fokú ítélete ellen azonban jogorvoslattal lehet élni, azaz a bíróság előtti eljárás vált két fokúvá.

Ezzel az ügyfelek által igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek száma nem (legfeljebb terjedelme) csökkent. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének vonatkozó rendelkezéseivel nem ellentétes a jogorvoslatoknak ez az új rendszere. Az Egyezmény nem a közigazgatási határozatok elleni jogorvoslat bizonyos fajtáját írja elő. Nem következik az Egyezményből sem az államigazgatási úton való jogorvoslat biztosítása, de ugyanígy nem következik a bírósági jogorvoslat biztosítása sem. Az érdemi felülvizsgálati jog biztosítását kívánja meg az Egyezmény (6-13. cikkek).

Magyarországon 2016-tól tehát a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata került előtérbe. A törvényalkotó ezt azzal indokolta, hogy az európai tendenciáknak és a jogállamiság követelményének a bírósági felülvizsgálat lehetősége felel meg. A közigazgatási szervezeten kívüli felülvizsgálat révén

jobban biztosítható az objektivitás, mert nem jelenik meg az elfogultság és a szervezeti önérdek. Az anyagi jogerő előbb bekövetkezik, hiszen a bíróság ítélete mindenkire nézve kötelező. A bírósági eljárás nyilvánossága révén egységesebb joggyakorlat alakul ki.

Azért amellet sem mehetünk el szó nélkül, hogy a közigazgatás keretein belül maradó fellebbezést felváltó bírósági felülvizsgálatnak a polgárok szempontjából nem csak előnyei vannak. A bírósági keresetlevél benyújtása olyan ismereteket kíván, amelyekkel az átlag polgár nem rendelkezik. A fellebbezés benyújtása nem igényelt különösebb ismereteket, nem kellett indokolni, elég volt jelezni, hogy az ügyfél számára sérelmes a hatóság döntése. Új tények és bizonyítékok is felhozhatók voltak, gyorsabb, egyszerűbb, olcsóbb volt az eljárás. A végrehajtásra pedig halasztó hatálya volt a fellebbezés benyújtásának.

A közigazgatás egyfokúvá válása és a jogorvoslatok alakulása Magyarországon²

2013-tól szervezeti változás következett be a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatában. Az Alaptörvény, valamint a kapcsolódó sarkalatos törvények alapján közigazgatási bíróság 2013-tól önálló és külön bírósági szervezeti formában folytatta a működését, elkülönülve a polgári és a büntető ügyekben eljáró bíróságoktól.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának helyébe lépő Alaptörvény (2011. április 25.) a bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban szűkszavú rendelkezéseket tartalmaz:

- Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.
- Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja értelmében a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban Bszi.) 2013. január 1. napjától rendelte el a Közigazgatási és

² Köszönetemet fejezem ki a Keszthelyi Járási Hivatal vezetőjének, Dr. Varga Andreának és munkatársainak az alábbi fejezet elkészítéséhez nyújtott segítségéért.

Munkaügyi Bíróságok felállítását, változást hozva a közigazgatási bíráskodás szervezetének történetében. Magyarország Alaptörvényének 25. cikk (4) bekezdése megteremtette a közigazgatási bíróság külön bíróságként való létrehozásának alkotmányos alapját. Néhány évig úgy tűnt, hogy a törvényhozó ezzel lezárta a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének szervezeti megoldásaival kapcsolatosan több éve folyó szakmai vitát és a rendes bíróságoktól elkülönült külön közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozásáról hozott döntést. A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének alapvető célja a valódi, teljes körű közigazgatási bíráskodás szervezeti, hatásköri és eljárásjogi, valamint személyi-tárgyi feltételeinek megteremtése volt.

A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok 2013. január 1-jén kezdték meg a működésüket. Első fokon jártak el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörükbe utalt egyéb ügyekben. A kezdeti időszakban a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok kontrollszerepe csekély volt, hiszen a kétfokú közigazgatás következményeként az ügyeknek csak kicsiny hányada jutott el a bírósági fórumig. A bíróságok létrehozásakor még a közigazgatási eljárás kétfokú volt: az első fokon hozott határozatot fellebbezéssel meg lehetett támadni és másod fokon is közigazgatási szerv járt el. Az ügyek egy jelentős részében az eljárás itt véget ért.

Változást, az Ákr. és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. (a továbbiakban: Kp.) 2018. január 1-jei hatálybalépése eredményezett. Az Ákr. 116.§-a a járási hivatalvezető által hozott döntések tekintetében – a közigazgatási szervezetrendszeren belüli – fő jogorvoslati eszközként ugyan a fellebbezést jelölte meg, de az (5) bekezdésben megteremtette annak lehetőségét, hogy ágazati jogszabály ettől eltérjen, és már az első fokon eljáró hatóság döntésével szemben is csak közigazgatási perindításnak legyen helye. Ez a jogi szabályozás az ügyek mintegy 2 %-t érintette.

Az Ákr. előbbieken hivatkozott rendelkezése - azaz, hogy az első fokú közigazgatási döntéssel szemben csak bírósági felülvizsgálatnak van helye -, előrevetítette azt a nagy horderejű változást, amely 2020. március 1-jétől következett be. Ekkortól datálódik a közigazgatás egyfokúvá tétele, azaz a 2020. március 1. napját követően indult közigazgatási hatósági eljárásokban és a megismételt eljárásokban az eljáró hatóság döntésével szemben közigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs. A közigazgatási szerv első fokon hozott döntése a közléssel véglegessé válik, a véglegessé vált döntéssel szemben pedig

közigazgatási per indítható. A bírósági eljárásnak azonban nincs halasztó hatálya a határozat végrehajtására.

Mind az ügyfelek, mind a hatóságok számára bonyolítja a helyzetet, hogy a 2020. március 1. napját megelőzően indult hatósági eljárásokban továbbra is fellebbezésnek van helye, amelyet a fellebbezést kizáró rendelkezés hatályba lépését megelőzően hatáskörrel rendelkező szerv bírál el.

A perjogi változásokat intézményi reform is követte, ugyanis nemcsak a jogorvoslatok fajtáiban, hanem az azokat elbíráló bírósági szervezetrendszerben is változás történt. Az 2019. évi CXXVII. törvény (Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról) 2020. április 1. napjától módosította a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (mellette több, mint negyven másik törvényt). 2020. március 31. napjával megszüntette a 2013-ban felállított önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságokat.

Ejtsünk azonban néhány szót az Alaptörvény hetedik módosításáról, amely e változást megelőzően, 2018. június 28-án lépett hatályba. A módosítás kimondta, hogy a bírósági szervezet rendes bíróságokra és közigazgatási bíróságokra tagozódik. A rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz. (Alaptörvény hetedik módosítása, 7. cikke módosította az Alaptörvény 25. cikk (1)-(3) bekezdését.)

Az Alaptörvény fent nevezett módosítása az önálló közigazgatási felsőbíróság létét történelmi alkotmányunk vívmányának tekintette. Mintegy hetven évvel az elkülönült közigazgatási felsőbíróság megszüntetése után az Alaptörvény ismét megteremtette a közigazgatás bírói kontrolljának szervezetileg is elkülönült modelljét, ami az indoklás szerint (I/332. számú javaslat) egyszerre biztosítja a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás alapelvein keresztül a jogállami követelmények érvényesülését, és érvényre juttatja a közigazgatási jog sajátosságait, belső logikáját.

Az 2019. évi CXXVII. törvény – követve a nyolcadik Alaptörvény módosítást - megszüntette az önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságokat. Ez a szervezeti változás éppen akkor következett be, amikor a közigazgatási határozatok elleni

jogorvoslat ügyfelek részére rendelkezésre álló eszköze a határozatok bíróság előtti megtámadása lett. Ugyanekkor a külön közigazgatási bíróságok megszűntek és a továbbiakban a rendes bíróságok járnak el a vélhetően – az államigazgatási fellebbezés megszűnése miatt - megnövekedett számú közigazgatási perekben.

A közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásával kapcsolatban keletkezett perekben 2020. április 1. napjától első fokon nyolc, közigazgatási kollégiummal működő törvényszék jár el regionális illetékességgel. Ezek a következők: Fővárosi Törvényszék, Budapest Környéki Törvényszék, Debreceni Törvényszék, Győri Törvényszék, Miskolci Törvényszék, Pécsi Törvényszék, Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék; azzal a kiegészítéssel, hogy a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességi körébe tartoznak azok az ügyek, amelyek korábban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe tartoztak, így pl. a vízum és hontalansági ügyek.

A közigazgatási bírósági ügyekben másodfokon fellebbezési, illetve felülvizsgálati eljárásban a Kúria jár el (2019. évi CXXVII. törvény 65 § (1) bek.). A Kúria kivételes esetben első és kizárólagos fórumként is eljár, például a gyülekezési ügyekben (Varga, 2020).

Összegző gondolatok

A rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságok megszervezésének kérdése a szakirodalomban régóta napirenden szereplő vitatéma. Magyarországon 1896-ban a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság felállításával a szervezetileg elkülönült közigazgatási bíróságok mellett döntöttek. Ez a közigazgatás feletti kontrollmechanizmus 1949-ig működhetett.

Ezt követően a rendszerváltásig az államigazgatási szervek által hozott határozatokat csak elenyésző esetben lehetett bíróság előtt megtámadni. A rendszerváltáskor vált teljessé Magyarországon a közigazgatási határozatok bíróság előtti felülvizsgálatának lehetősége. 1991 óta azonban számos szervezeti és eljárási változás történt. Átalakult maga a közigazgatási hatósági eljárásjog is, nemcsak a jogorvoslati rendszer.

Ez utóbbi átalakítása több lépcsőben történt. 1952-től az általános jogorvoslati eszköz az államigazgatási szervek határozataival szemben a fellebbezés volt, kivételesen fordulhattak az ügyfelek bírósághoz. A rendszerváltással vált teljessé a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége, de azzal, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül maradó fellebbezés megmaradt általános jogorvoslati eszközként. Jelentős változást hozott 2016-ban az Ákr. módosítása,

amely kivételes jogorvoslati eszközzé tette a fellebbezést és a közigazgatási határozatok bíróság előtt megtámadása vált tulajdonképpen általános jogorvoslati eszközzé. Innen már csak egy lépést jelentett a fellebbezés lehetőségének megszüntetése 2020-ban.

A jogalkotó (2020. március elsejétől a fellebbezés megszüntetésével és a közigazgatási eljárás egyfokúvá tételével) a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli bírói kontroll mellett tette le egyértelműen a voksát. A közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozása során a legújabb európai tendenciákhoz igyekezett alkalmazkodni. A jogorvoslatok közül a közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartotta követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Ezzel Magyarországon az első fokú közigazgatási szervek határozataival szemben a bírósági felülvizsgálat vált általánossá.

Ezt a változást, ami előzmények nélküli a magyar közjogi rendszerben, véleményem szerint követni kellene bírósági szervezeti változásnak is. Úgy ítélem meg, hogy *a bírósági jogorvoslat kizárólagossá tétele a közigazgatás döntéseivel szemben, indokolja az önálló, a rendes bírósági szervezetrendszerrel elkülönülő közigazgatási bíróságok létrehozását*. Ezáltal úgy válna lehetővé az állami szervek cselekvéseinek ellenőrzése, hogy az egyszerre biztosítaná a bírói függetlenség és a tisztességes eljárás alapelvein keresztül a közigazgatás másik hatalmi ág általi független ellenőrzését, ugyanakkor érvényre juttatná a közigazgatási jog sajátosságait és a közigazgatási perek minden más bírósági eljárástól eltérő jellemzőit.

Irodalomjegyzék

[A közigazgatási perjog](#). Kúria, Közigazgatási- Munkaügyi Kollégium, Joggyakorlat-elemző Csoport, Budapest, 2013. Utolsó hozzáférés: 2020. 02.03.

Balázs, István – Mihajlov, Dobromir – Balogh, Zsolt (1988): *A közigazgatási bíráskodás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest.

Balázs, István (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35(12): 1081–1085.

Csizmadia, Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

[Emberi Jogok Európai Egyezménye](#), utolsó hozzáférés: 2019. 12. 21.

Ficzere, Lajos (szerk.) (1998): *Magyar közigazgatási jog*. Osiris Kiadó, Budapest.

- Kilényi, Géza (1991): A közigazgatási bírászkodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41(4): 296–303.
- Küpper, Herbert (2014): *Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása*. MTA Law Working Papers, 59. sz. 4.
- Martonyi, János id. (1972): A közigazgatási bírászkodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949). *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica, Tomus. XX(2)*, Szeged, JATE.
- Molnár Miklós (1988): Közigazgatási bírászkodás a Német Szövetségi Köztársaságban. *Állam- és Igazgatás*, 38(2): 183–185.
- Nagy, Péter (2018): A közigazgatási bírászkodás irodalma 1945 után. *Magyar Közigazgatás*, 68 (3): 188–215.
- Patyi, András – Varga Zs., András (2009): *Általános Közigazgatási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Patyi, András (2001.): A magyar közigazgatási bírászkodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybírósági határozatok tükrében. *Jogtudományi Közöny* 56(10): 417-431.
- Szamel, Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Takács, Albert (1987): A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszere. *Jogtudományi Közöny*, 42(12): 675–677.
- Takács, Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közöny*, 44(9): 443–455.
- Toldi, Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest. DOI: nincs
- Toldi, Ferenc (1998): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Trócsányi, László ifj. (1988.): A közigazgatási bírászkodás szervezete és működése egyes európai országokban: A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bírászkodására vonatkozó jogszabályok. Budapest, MTA.
- T/332. számú [javaslat](#) Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása Előadó: Dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter. Utolsó hozzáférés: 2020. április 28.
- Varga Andrea (2020): *Zala Megyei Kormányhivatal Keszthelyi Járási Hivatala*, Belső Anyag.

Abstract

Judicial control of public administration in Hungary

In my paper I examine the judicial remedies applicable against the decisions of public administrative bodies; whether by what means the client can seek legal redress against the acts and eventual encroachments of the bodies of State authority. This topic is particularly current and relevant by the fact that from 1 March 2020 the possibility of appeal – which was the general instrument of judicial remedy in the public administration since 1952 – has been abolished. Injurious judicial decisions can be challenged at court. Is making exclusive the court supervision separated from the administrative bodies beneficial for the citizens, or does it lead to the decreasing of their remedies? In my opinion, the experience of almost three decades in Hungary passed since the re-establishment of the administrative justice is not only adequate to summarize the trends formed till now, but this summary is necessary because of the unprecedented change introduced on 1 March 2020 in our public administration system.

Keywords: *administrative court, control of state power, judicial redress rights, protection of civil rights, one-tier administration*