

A közigazgatási bírászkodás egyes kérdései

Naturam expellas furca, tamen usque recurret
[Horatius (I. 10, 24)]

A különálló közigazgatási bíróság megalakulása olyan szürke ködbe burkolódik a „halandó (magyar) jogász” számára, amely által inkább csak speciális absztraktságával kelthetné fel bárki érdeklődését. A közigazgatási bírászkodás jogi (mint társadalmi) célját meghatározni mindeddig nem tudtuk konzisztensen. A vizsgálatom tárgyában tehát a mai napig még az eszmék világát bővítő közigazgatási bírászkodás áll, és azon belül az, hogy lényegileg milyen eredménytelen harcok folytak egészen az Alaptörvény hetedik módosításáig, ami végre megteremtheti a régóta áhított különálló közigazgatási bíróságot. A közigazgatási bírászkodásnak kellene garantálnia a törvényesség elvét, és ez által biztosítania nemcsak az egyének, hanem az államnak a jogát és érdekét is; mert a jogi szabályozás elvének védelme alatt nemcsak az egyéni, hanem az állami jog és érdek is áll.

1896 óta folyamatos kérdés számunkra, hogy a közigazgatási ügyek utólagos végső felülvizsgálatát nem az individuuum közvetlen érintettsége körében az államhatalmat képviselő, úgynevezett magánszeméllyel szembenálló közigazgatási hatóságnak kívánjuk-e monopóliumként fenntartani, hanem egy *önálló bíróság* hatáskörébe próbáljuk utalni, így az „ítélkező” szerv lehet-e – a hatalmi ágak triászának megbontása nélkül egyszerűen – a *rendes bíróság*, vagy inkább független jogállású, a kontradiktórius eljárás garanciáival körülbástyázott, ugyanakkor a bírói fórumok közé nem betagozódó *külön bíróságot* kellene ezzel a joggal felruházni, mint önálló hatalmi ágat, mellyel biztosítjuk a jobbiztonságot.

A közigazgatási bírászkodás egy olyan gócpontja a jogrendszernek, amelyben a többi jogágnak kellene találkoznia a társadalmi fejlődéssel. Ezáltal, amennyiben az adott közhatalmi szerv szabályozza az eljárásjogi és anyagi jogi tevékenységet, az még nem jelenti azt, hogy manifesztálódik maga az eljárási garancia, azaz a közhatalmi szervekkel kapcsolatban felmerülő kikényszeríthetőség elve. Véleményem szerint ezért csak akkor fogunk tudni „közigazgatási jogállamról” beszélni, ha létrejön egy különálló szerv(ezet), amely biztosítja a közigazgatás törvényességi felügyeletét. Az említett szervnek így egy olyan funkciót kell (majd) ellátnia, ami a törvények és a közigazgatási aktusok végrehajtói között felmerülő ellentétes értelmezések között dönt. A probléma az, hogy csak akkor beszélhetünk „alkotmányos szervről”, ha az független minden hatalmi ágtól, így a szerv ideálisan nem lehet más, mint egy semleges *különálló* bírói fórum.

I. Bevezetés

„Der Rechtsstaat ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit”²

A feudális Magyarországon, 1848 előtt az „ügynevezett közigazgatási bírászkodást” (az adminisztratív és ítélkezői szerepkörök) a központi kormányzat egyes tisztviselői, de

¹ PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék.

² Rudolf Gneist: A jogállam maga a közigazgatási bírászkodás. In: Der Rechtsstaat, 1872.

kiváltképpen a vármegyei hatóságok látták el. Az 1848-as szabadságharc a jogalkotó számára gátat szabott a polgári demokratikus intézmények kiépítésének,³ így csak az 1867-es kiegyezés után tudott a jogalkotó a közigazgatási és a bírói szervek viszonyával foglalkozni. A kiegyezést követő két év elteltével sikerült elfogadniuk az 1869. évi IV. törvényt,⁴ amely kimondta, hogy „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”.⁵ A kiegyezést követő időszakban egészen 1875-ig a közvéleményben domináló nézet volt, hogy a rendes bíróságok hatáskörébe kell utalni a közigazgatási ügyekben való ítélkezést. Concha Győző művében⁶ expressis verbis elítélte a francia modell szerinti közigazgatási kontenciózus ügyekben való ítélkezést,⁷ és „elvi” szempontból fölöslegesnek értékelte a német nyelvterületeken kialakuló különálló közigazgatási bíróságok felállítását.⁸ (A Conchával ellentétes nézetet valló Lánczy Gyula független garanciákkal biztosított különálló közigazgatási bíróság felállítását sürgette már ekkor is.)⁹ 1875. után azonban a közigazgatási szakbíróságoknak a megszervezése nyert teret, így jött létre az önálló Osztrák Közigazgatási Felsőbíróság (*Verwaltungsgerichtshof*). Magyarországon elsődlegesen csak a pénzügyi hatósági döntések elleni jogorvoslati igény jelent meg, majd ezt követően egy általános jogorvoslati lehetőség is elvárásként fogalmazódott meg a közvéleményben a közigazgatási döntések ellen. Az 1870-es évek közepére tehát kialakult az igény¹⁰ arra, hogy a végrehajtó hatalmat¹¹ korlátok közé szorítsák¹² „egy” közigazgatási bíróság felállításával.¹³ A politikai nyomásnak köszönhetően 1880. március 8-án határozat született a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság javaslatának elkészítésére. Az 1881-es tervezetet osztrák mintára alkották meg, amelyet a magyar közvélemény hevesen kritizált (Horváth Lajos, Sennyey Pál, Dárday Sándor¹⁴), ennek ellenére nem vette át a kasszációs jogkört, sem az általános hatáskörök megjelölését, azaz a negatív taxációt. A dualizmus első húsz évében inkább még azt a

³ Ernst C. Hellbling: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende. Zweite, verbesserte underganzte Auflage.* Springer Verlag Wien/New York, 1974. 393. o.; Oskar Lehner: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte.* Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz, 1992. 214. o.; Rudolf Hoke: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte.* Böhlau Verlag Wien/Köln/Weimar, 1992. 4. o.

⁴ A bírói hatalom gyakorlásáról.

⁵ 1869. évi IV. törvény 1. §.

⁶ Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában.* Budapest 1877. 123. o.

⁷ Megjegyzés: a IV. fejezetben konkrétan „hiányosnak, tökéletlennek” nevezte.

⁸ Martonyi János: *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867-1949)* ActaJur. Et Pol. Szeged 1972, 4. o.

⁹ Lánczy Gyula: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon.* in *Magyar Igazságügy XIX. köt.* Budapest, 1883., 27-49. o. (Az 1882. évi magyar jogászgyűlés IV. szakosztályának okt. 3-i ülésén előterjesztett szöveg.)

¹⁰ Megjegyzés: Az ellenzék és az önkormányzatok egyre hangosabban követelték a bíróság felállítását.

¹¹ Megjegyzés: Megkérdőjelezhetetlen, hogy a parlamentáris demokráciai rendszer az állami tevékenységnek nyújt teret, így megcáfolhatatlan tény az is, hogy ahol a tevékenység elemei a mérsékelt korlátok közé nincsenek beszorítva, ott a szisztemicitás felbomlásának problémái következnek be előbb, mint utóbb. Mindezek alapján a közigazgatási bíráskodásnak kell képeznie a célszerűsége folytán az államelmélet mozgékony és szilárd elemeknek egyensúlyát, mert ezen elemek egyensúlya teremtheti meg az államfejlődés esszenciális feltételeit. A közigazgatási bíráskodásnak tehát nem csak jogi biztonságot, úgymond garanciát kell jelentenie, hanem a rendszer általános törvényei szerint működő állami rendszert is. Vö: Kuncz Ignác: *A közigazgatási bíráskodás, tizenharmadik évfolyam 21. szám 171. o.* In *Jogtudományi Közlöny 1878. május 24. 171-173. o.*

¹² Stipta István: *Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre.* 357. o. *Acta Iuridica et Politica, Tomus LIII., Fasciculus 1-25, 1998, Szeged, 353-362. o.*

¹³ Concha Győző: *A magyar közigazgatási bíráskodás.* Magyar Igazságügy. XVI. köt. 6. szám. 1881. 359-392. o. Lánczy Gyula: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon.* Magyar Igazságügy XIX. köt. Bp. 1883. 31-32. o.

¹⁴ Stipta István uo. 359. o.

bizakodást láthattuk, hogy a törvényhozók (és a hatóságok) a vármegyei rendszerben képzelik el az alkotmányos jogvédelmet. Ezzel párhuzamosan vették tudomásul, hogy a reformatórius jogkör nem pótolhatta a szűkre szabott hatáskör problémáját, amely csak a pénzügyi igazgatás felett gyakorolt kontrollt.

Az 1883. évi XLIII. törvénnyel¹⁵ került beiktatásra a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság, majd az 1896. évi XXVI. törvénnyel (a továbbiakban: 1896-os törvény) nyert hosszabb ideig önálló fórumot, melyet a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságnak (a továbbiakban MKKB) hívtak a Fő utca. 1 szám alatt. Az 1896-os törvény a hatáskör meghatározásánál a pozitív zárt taxációt alkalmazta, de az ettől való eltérést a törvény megengedte: „...megengedte a bíróság hatáskörének további kiterjesztését is a 16. §¹⁶ értelmében”.¹⁷ A gyakorlat megkezdésétől (1897. január 1.) a szakemberek számára egyértelmű volt, hogy a Közigazgatási Bíróság hatáskörének taxatív megállapítása nem gyakorlatias, így fokozatosan egyre több jogszabály vindikálja majd a Közigazgatási Bíróság felülvizsgálatát, ezért egy általános definíció meghatározását követelte a jogászvilág, hogy közigazgatási jogsértés esetén elvi (érintettség)¹⁸ alapon lehessen panasszal fordulni a Közigazgatási Bírósághoz,¹⁹ illetve a 19. passzus²⁰ hatályon kívül helyezését is indokoltnak látták, mert ahogy id. Martonyi mondta: „...bántó merevséggel tiltotta azt, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre a jog és törvényhasonlatosság (*analogia iuris et legis*) elvének alkalmazhatóságával kiterjeszhető legyen.

Az 1896-os törvény által létrehozott MKKB egy szervezetrendszerileg különálló, általános hatáskörűnek mondható, érdemben döntő közigazgatási bíróságot hozott létre. A testület alapvetően pénzügyi terhek (adó, illeték, közterhek) viselésében és a közigazgatás belső kérdéseiben döntött. Rövid időn belül, egyfokú eljárásának és hatáskörének folyamatos bővülésének hála, kvázi alkotmányjog-védelmi fórumként is eljár. Németh Károly már a törvényjavaslat vitájakor is hiányosnak találta a taxációt, ezért a hatásköri felsorolást bővíteni kívánta az állampolgársági és egyes iparigazgatási ügyekkel, továbbá kiegészíthetőnek látta, hogy a gyámsági és gondnoksági vitás ügyek elbírálása során is a közigazgatási bíróság döntsön.²¹

Mindezek alapján összefoglalva az MKKB-t: a bírósági hierarchia legfelsőbb fokán helyezkedett el, egyetlen fokon járt el, mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozott, elsődlegesen reformatórius jogkörrel rendelkezett, és eljárása (főleg) írásbeli volt.²²

¹⁵ A pénzügyi közigazgatási bíróságról.

¹⁶ 1896. évi XXVI. törvénycikk. 16. §: A közigazgatási bíróság hatásköre a törvényben felsorolt ügyeken kívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján kiterjeszhető a miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és rendezett tanácsú városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdéseknek végérvényes elbírálására. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet érvénye fennáll.

¹⁷ Patyi András: Közigazgatási Bírászkodásunk modelljei, tanulmányok a magyar közigazgatási bírászkodásról. Budapest 2002., 35. o.

¹⁸ Boér Elek: Közigazgatási bírászkodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből. Bp. 1907. 125. o.; Gruber Lajos: A közigazgatási bírászkodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban. Budapest, 1877., 357-397. o. Gesetz von 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. Enthalten in dem am 2. April 1876 ausgegebenen R. G. B., 36. o.

¹⁹ Martonyi János: uo. 1972., 11. o.

²⁰ 1896. évi XXVI. törvénycikk 19. §. A jog- és törvényhasonlatosság elvének alkalmazásával a közigazgatási bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni.

²¹ Némethy Károly: A közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálata. Budapest 1894, 10-12. o.

²² Martonyi János: uo. 3-13. o.

II. Kitekintés

A kifejezetten közigazgatási bíraskodással foglalkozó alkotmányos rendelkezéseket több típusba sorolhatjuk. Az elsőben az alapvető jogok között találhatjuk meg alapjogként feltüntetve a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadását, mely a jogorvoslati lehetőség nem objektív jogvédelmére utal. A második megoldás a bírósági szervezetrendszerrel szülő szabályok között helyezi el a közigazgatási bíraskodásra vonatkozó alkotmányos szabályokat; ilyenre az Olasz Köztársaság Alkotmányában találhatunk példát. Ilyen mintájú szabály "tehát csak rendszertani elhelyezkedését tekintve is a hatásköri szabály lényegével egyeztetve, a közigazgatási aktussal szembeni bírói jogvédelem jogának garanciális szabályát tartalmazhatja".²³ (Hasonló szabályozásokat követ a lengyel alkotmány is.) A harmadik modellt tekintve pedig a közigazgatási bíróság ellenőrzésére alkotott szabályozás lényegét a „közigazgatásra vonatkozó rendelkezések között helyezik el”.²⁴ Portugália Alkotmánya a 268. cikkében, „A polgárok jogai és biztosítékai” között és a bírói szervezetekről szóló 212. cikkben rendelkezik²⁵ a kérdésről, és a közigazgatási bíróságok közigazgatási vitáival kapcsolatos keresetek, illetve fellebbezések elbírálására vonatkozó hatáskörét rögzíti. Ezekből a modellekből következik az, hogy a magyarországi különálló közigazgatási bíróság megalkotásának van európai alapja.

III. A jogvédelem szerepköre

A magyar, illetve az európai hagyományokra visszatekintve láthatjuk, hogy a közigazgatási bíraskodás lényegét tekintve két marginálisan ellentétes modellel épült a XIX. század hajnalán: az objektív, illetve a szubjektív jogvédelmi iskolákra.²⁶ A szubjektív jogvédelem képviselője Stig von Bahr, míg az objektív iskoláé Rudolf von Gneist volt. Az objektív jogrendet Gneist úgy identifika, hogy annak középpontjában az állam áll, szisztematikusan különválasztva a polgári érdektől, *in concreto*: másodlagos szerepet kap a modellben az egyéni jogok védelme, mert a közigazgatási bíraskodás elsődleges feladata a közigazgatás ellenőrzése. A rendes bírósági rendszerben Gneist nem találta megoldhatónak a közigazgatás kontrollját, sem annak alkalmazását, mert szerinte a közigazgatási jog „objektív jogrendet alkot, amelyet a felek kérelmétől függetlenül a közjog és a közjó javára kell alkalmazni, így a közigazgatás mindenfajta kontrollja egyidejűleg szolgálja a köz egészének, ahogyan az egyénnek is a védelmét”,^{27,28} azaz a bírósági módszereket kell a közigazgatás területén alkalmazni. A szubjektív jogvédelem képviselője, Bahr nem az állam és az állampolgárok közötti merev elválasztásban gondolkodott, hanem – Gneist felfogásával ellentétesen – a bíraskodást és az igazgatást egyfajta szétválasztott rendszerben absztrahálta, ahol a közigazgatási kontroll a rendes bíróságok kezében összpontosulna.²⁹ A francia

²³ Trócsányi László: Milyen közigazgatási bíraskodást Budapest Közgazdasági és Jogi Kvk. 1992. 28.

²⁴ Badó Attila – Trócsányi László (szerk): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. 889. o. A kormányzás szerkezetéről szóló 1975. évi törvény 11. fejezet 1. cikk. A 2. cikk a bírósági döntés függetlensége érdekében rögzíti, hogy közhatalmi szerv és a Riksdag nem határozhatja meg, hogy egy bíróságnak miként kell döntenie egy adott kérdésben, vagy miként kell alkalmaznia (egy) törvényt valamely meghatározott esetben.

²⁵ https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf (2018. november 11.)

²⁶ Trócsányi László: uo. 89.o.

²⁷ Rudolf von Gneist: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. Verlag von Julius Springer, Berlin, 1879, 270. o.

²⁸ Szegedi László: Szubjektív jogvédelmi tradíciók Uniói revíziók alatt a környezetvédelmi ágazatban 98. in Pro publico bono. Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata: Nemzetközi kitekintés 2014. első szám 97-116. o.

²⁹ Trócsányi: uo. 14. o.

jogterületeken egyértelműen az objektív jogvédelem hódított magának teret, ennek következtében a „latin” jellegű országok is „szolgai” módon átvették annak alkalmazását.³⁰

A XX. század közepére világossá vált, hogy a szubjektív, azaz az egyéni jogvédelem abszolutizmusa nem nyerhet teret, így az objektív tárgyi jogvédelem felértékelődésének leheztünk szemtanúi. A tárgyi jogvédelem szerepkörében a közigazgatás törvényes működését Gneist helyesen az immanens közérdek érvényesülésében látta, mert a bírászkodás nemcsak visszaállítja a törvénytértés előtti állapotot (*in integrum restituitio*), hanem biztosítja a jogbiztonság állandóságát is. Ezzel ellentétesnek bizonyul, véleményem szerint, hogy a mai napig nem kaptunk egzakt választ arra, hogy a szubjektív vagy az objektív jogvédelem szerepköre az ideális. Az egyik vagy másik iskola verifikálásához elsődlegesen biztosnak kellene lennünk abban, hogy az alkalmazott modell konzisztensen működik, de álláspontom szerint ezt nem lehet és nem is szükséges igazolni, mert a jogvédelem lényegét nem lehet végérvényesen kettéválasztani, tekintve, hogy egy állandó fejlődés mutatható ki a modellben. Erre kiváló példa az alanyi jogok bővülése.³¹

Magyarországon a fentebb említett két jogvédelmi funkciónak a kikényszerítésére (jelenleg)³² az Alkotmánybíróság kapott felhatalmazást. Az objektív jogvédelmet az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz lehetőségével kelti életre úgy, hogy a konkrét normakontroll esetén már egy összetettebb védelemről van szó, mert a szubjektív alapjogvédelem elemei is megtalálhatók az objektív alkotmányvédelemmel egyetemben.^{33,34}

IV. A folyamat

Az „alapító atyák” a hányattatott időszakokban is látták a közigazgatási bírászkodás megvalósulásának égető jogi és jogállami kérdését. Mindezek ellenére a rendszerváltás nem hozott kiemelkedő változást az intézmény fejlődésével kapcsolatban (az 1991. évi XXVI. törvény elfogadásával pedig úgy döntött a politika, hogy a rendszerváltás után ne jöjjön létre külön Közigazgatási Bíróság). Az esetleges újító gondolatok, melyek előrébb próbálták vinni az intézmény fejlődését, nem kerültek megvalósításra. A politika a neki legkézenfekvőbb megoldást választotta, több jogszabály módosításával egy olyan „álarcot” kreált, mely számára a legelőnyösebb volt. Ezáltal térdre kényszerítve olyan emberek gondolatait, kiket oly nagyra becsülünk, mint például id. Martonyi János, Rácz Attila vagy Toldi Ferenc. A nem egységes jogalkotói és jogalkalmazói közegben nem jött létre egy olyan platform, melyen életre tudták volna kelteni a közigazgatási bíróság modelljét.

A jogorvoslat lehetőségének meghatározása egyszerre absztrakt és nehéz feladat. A nehézségét az okozza, hogy a jogtudományra, mint („balladai homály”) önnön formájára nem tudunk hivatkozni.

³⁰ Vö: uo., 90. o. J.M. Aubry – R. Drago: *Traité de contentieux administratif*. Paris. Librairie générale de droit et de jurisprudence. 1962. Tom II. 429-431. o. Cyr Cambier *Droit Administratif*. Bruxelles, Larquier, 1968., 497. o.

³¹ Vö.: Balázs István – Balogh Zsolt – Mihajlov Dobromir: *A közigazgatási bírászkodás*. Budapest. MTA, Államtudományi Kutatások Programirodájának kiadása, 1988, 46-66. o.

³² Megjegyzés: Lehetséges, hogy valamely alkotmánybírósági funkció - idő elteltével - a Közigazgatási Bírósághoz fog kerülni, mert a közigazgatási döntések legfelsőbb normakontrollját nem az AB-nek, hanem saját berkein belül a Közigazgatási Bíróságnak kellene elbírálnia.

³³ Vö: Tóth J. Zoltán: *A közigazgatási bírászkodás alkotmányossága Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíróságok döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai*. In: *Jogelméleti Szemle*, 2018/3. szám, 206. o.

³⁴ Ahogy Tóth J. Zoltán írja: „A felosztás természetesen ideáltipikus, hiszen egyfelől az absztrakt normakontroll is szolgálja az egyéni alapjogok érvényesülését, másfelől a valódi alkotmányjogi panasz az Alkotmány rendelkezéseinek általános érvényesülését is biztosítja.” (Uo.)

A múltunk megviseltségére hivatkozva negyven év kihagyása nagyon sok, főleg a mai fejlődő társadalmunkban. A jogalkotó a közigazgatási bíróságokat 1991-ben a 32/1990. AB határozatot követően szélesítette ki. Az 1991-ben kialakított rendszer alapvető jellegét tekintve a mai napig fennáll, miközben a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát az 1991. évi XXVI. törvény³⁵ csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg, mint közigazgatási bírói fórumot. 1991 óta számos szervezeti változást láthattunk. A közigazgatási perek különböző fórumokhoz lettek telepítve, állandóságról az elmúlt huszonnyolc évben nem beszélhetünk, mindeközben azonban a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezetrendszer hatalmas változásokon ment keresztül.

Elméleti szinten nem nagyon lehet tisztázni, hogy a közigazgatási bíráskodásnak mi a funkciója: az objektív jogvédelem nyújtása vagy a jogkeresés szubjektív jogvédelmének biztosítása, vagy esetleg mindkettő ötvözetét kell kialakítani. A sarokpontokon az elmélet és a joggyakorlat között húzódó vitát 1991-ben a döntéshozó elharapta, majd a későbbiekben már csak a nem rendszer szintű megoldásokról lehetett szó.³⁶

V. Új közigazgatási bíróság

A fentiekből tehát az a következtetés vonható le, hogy a strukturálisan elkülönített közigazgatási bírósági rendszer létrehozásával biztosítható lesz a magas színvonalú közigazgatási bíráskodás, amellyel fejleszteni tudjuk a saját közigazgatási kultúránkat Magyarországon. A közigazgatási bíráskodás *sui generis* formáját már a 2011-es igazságszolgáltatási reformban is felismerhetőnek látom, mert a jogalkotó szerkezeti alapozást végzett a járásbírói jogállású közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával. Magyarországnak történelme során önálló közigazgatási perrendtartása nem volt, tehát amikor elkészült az előzmények nélküli közigazgatási perrend, akkor egy teljesen új alapra helyezett közigazgatási perrend írásos rendszerének kiteljesedésének lehettünk tanúi. A 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartással (a továbbiakban KP) viszont már nemcsak szerkezeti szisztemicitást³⁷ vitt a modellbe, hanem egyértelművé tette mindenki számára, hogy az alkotmányozó a közigazgatási bíráskodás önálló vázát kívánta megteremteni. Véleményem szerint itt is kiemelendő feladat, amit már fentebb kifejtettem, hogy a közigazgatási jogvédelem megoldására (ha egyáltalán lehetséges) szükséges, hogy az egyéni és a közérdek között létrejöjjön az egyén alanyi és közérdeken alapuló jogvédelme.

V.1. Általános problémák

A Közigazgatási Felsőbíróság létrejötte a XXI. század politikusai és jogásza számára olyan régi, már egyszer megvitattott kérdések tömkelegét veti fel, mint például a „laikus elemek” bírók közé emelése. A 2016-os T/12234. számú törvényjavaslatban nem volt újdonság, mert már az 1881-es Pénzügyi Közigazgatási Bíróság felállításakor, illetve az 1891-es, eredeti Szapáry-féle javaslat is választás helyett az állami kinevezést, illetve a közigazgatási tisztviselőkből való laikus elemek verbuválását szorgalmazta.³⁸ Hieronymi

³⁵ A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről.

³⁶ Trócsányi László expozéja az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról című előadásából, 2016.

³⁷ Értsd rendszerszerűség. Lásd Varga Csaba: Elméleti jogtudomány: Körkép, dilemma, útkeresés. Pázmány Press, Budapest, 2017, 167. o.

³⁸ Magyar Nemzeti Levéltár. K-255. 1881-1-2106. sz. 1881. okt. 15-i irat. „Elnök és bírák kinevezése iránt megteendő pénzügyminiszteri javaslat csak oly egyéneket fog figyelembe venni, kikről meg van győződve, hogy azok kellően megbízhatók, és az állam igazságos érdekei iránt érzékkel bírnak”. Stipta István: A pénzügyi

Károly belügyminiszter (1903–1905) elképzelésében az elsőfokú bíróság a főispán elnöklete alatt az alispánból, illetve a tiszti főügyészből, valamint a törvényhatósági bizottság három rendes tagjából állt volna. Benedek Sándor 1912-ben közzétett értekezésében³⁹ hasonlóan képzelte el az alsóbb bíróságok felállítását, mint a volt belügyminiszter, csak azzal a különbséggel, hogy két hivatalos bíró mellé plusz két közigazgatási tisztviselőt helyezett volna. Végezetül pedig a Rakovszky-féle tervezetet említeném meg, amely az alsóbb bíróságot fele részben hivatásos bírókból, fele részben pedig közigazgatási képesítésű, teljes bírói függetlenséggel felruházott tagokból állította volna össze.⁴⁰

Az 1896-os MKKB-ben végül az ítéldbírók felét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített személyek közül kellett kinevezni, a másik felét viszont a legalább ötéves szolgálati idővel rendelkező, a közigazgatási hivatalok viselésére képesített személyek közül.⁴¹ Ha a modellértékű osztrák szabályozást vizsgáljuk, abban is találhatunk hasonló rendelkezéseket.^{42,43} A jelenlegi helyzetben a régi rendszert nem tekinthetjük modell értékűnek, mert ennek alkalmazása súlyos jogbiztonsági kérdéseket vetne fel bennünk, ha a közigazgatási bírák kinevezéséhez nem kellene (feltétlen) jogi végzettség, hanem elegendő lenne közigazgatásban dolgozniuk vagy ilyen irányú gyakorlatot szerezniük. E lehetőség felvetése gyökerében változtatná meg a bírák szakértelméhez és a jogbiztonsághoz való viszonyulását a társadalomnak.⁴⁴ Véleményem szerint ha megszűnnének a formai követelmények⁴⁵ a bíróvá váláshoz, melyek a bírókat erkölcsileg és lélektanilag is tárgyilagosságra kényszerítik, akkor megszűnne a jog tárgyilagos tudásához való igény, és így a bírói kar iránti bizalom is.

A fentebb leírtak viszont olyan dilemmát vetnek fel, hogy ha nem a közigazgatásban jártas személyek végeznék a közigazgatás ellenőrzését, akkor a bírói függetlenség sérelme nélkül miképpen lenne biztosítható a bírák közigazgatási képzettsége? A gyakorlat azt mutatja, hogy a közigazgatási ügyek elbírálásához a hagyományos jogszabályismereten kívül a közigazgatás gyakorlati oldalának ismerete sem elhanyagolható.⁴⁶

Az új közigazgatási bíróság felállításáról szóló törvénytervezet⁴⁷ (a továbbiakban Közigazgatási Bíróságról szóló törvénytervezet, röviden: KB), felismerve az árral szemben úszással felmerülő problémákat, már nem próbálkozik a laikus elemek bírói testületbe való integrálásával, így meghagyja a Bjt. vonatkozó előírásait a (közigazgatási) bíróvá váláshoz, de plusz feltételként előírja, hogy kiemelkedő közigazgatási jogi ismerettel és gyakorlattal kell rendelkeznie a jelöltnek a kinevezéshez. A közigazgatási szaktudás kiemelésének hátterében annak kell meglapulnia, hogy a hagyományos bírói életpályát kibővítsé a jogalkotó, ezáltal

közigazgatási bíróság archontológiája. In: Acta Juridica et Politica, Szeged VII. évfolyam., 1. szám 99-135. o.

³⁹ Benedek Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései (Az adó) 1912. 106. o.

⁴⁰ Martonyi János uo. 5-8. o.

⁴¹ 1896. XXVI. tc. 5. § (2)-(3) bekezdés.

⁴² A közigazgatási Bíróságról szóló 1875-ös törvény szerint a bírák több mint felének kellett bírói képesítéssel bírniuk. [Gesetz vom 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. (RGI 1876/36) 10. § (4) bekezdés.] Ezt a rendelkezést 1920-ban a köztársasági alkotmány is átvette, majd 1929-ben az arányt egyharmadra csökkentették, amely szabályozás máig hatályban van. [Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 134. cikkely (3) bekezdése] Ez azonban minimális arányszám, ami azt jelenti, hogy kinevező államfő ennél magasabbat is alkalmazhat, akár az összes tag is lehet bírói képesítéssel rendelkező személy.

⁴³ Varga. Zs. András és Fröhlich Johanna Közérdekvédelem: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője. PPKE JAK-KIM Budapest 2011. Kiadja Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar 132.o Közigazgatási Bíráskodás múltja és jövője IV. Fejezet Kellenek-e bírák a gyakorlott közigazgatási tisztviselők körébe?

⁴⁴ „Közigazgatási bíráskodás válaszüton” című előadás alapján Trócsányi László igazságügyi miniszter előadása mentén leszárt információk szerint. 2016.10.10., PPKE JAK.

⁴⁵ A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény (a továbbiakban: Bjt.), 4.§

⁴⁶ Patyi A.: Közigazgatási B. uo. 127.o.

⁴⁷ http://www.kormany.hu/download/b/1e/71000/kb_20181024_honlapra.pdf#!DocumentBrowse (2018. november 2.)

megfelelő gyakorlati tudással rendelkező szakemberek is ugyanazon eséllyel pályázhatnak meg egy közigazgatási bírói állást, mint a rendszerben már bent lévők (mint a titkár és a fogalmazó). Tehát, ha a KB gondolati ívét visszük tovább, akkor a közigazgatás keretén kívül álló bírónak nem szabad eljárnia közigazgatási ügyekben, mert akkor a közigazgatás magjában okozna törést, ezzel pedig végső soron a közigazgatási bírászkodást és a rendes törvénykezést⁴⁸ választaná ketté.⁴⁹

A KB-ben megjelenik egy új köntösbe bújtatott intézmény, melyben a közigazgatási bíró beosztható lesz több közigazgatási és államigazgatási szervhez is.⁵⁰ A beosztást a közigazgatási bíró kérelmére az érintett szerv vezetője kezdeményezheti, melyhez kell a közigazgatási bíró elnökének egyetértése is. A KB indoklása alapján ezáltal szorosabb kapcsolat alakulhat ki a közigazgatási bíró és a közigazgatási szervek között.

Véleményem szerint a gyakorlati tudás elősegítése, azaz a „berendelés” intézménye, miszerint a miniszter a közigazgatási bírót alkotmányos vagy közigazgatási szervekhez úgymond „beosza”, aggasztó és visszaéléseknek adhat teret. A javaslat indoklása kifejti, hogy itt nincs semmiféle pönalizálási lehetőségről szó, amellyel a bírói függetlenséget veszélyeztetnék, mert ennek a tapasztalatnak a megszerzéséhez mind a három félnek bele kell egyeznie.⁵¹ Ennek ellenére e szabály beiktatásával nem látszik kellően biztosítva a hatalmi ágak triászának egymással szemben történő befolyásolhatatlansága.

V.2. A szervezetrendszer problémái

A jelenlegi szabályozás szerint az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke, illetve egyes esetekben mellette az Országos Bírói Tanács (a továbbiakban: OBT) jár el a személyzeti kérdésekkel kapcsolatosan. Ettől a szabályozástól eltérő lenne az „új” törvénytervezet,⁵² mert a személyzeti jogköröknek a gyakorlását az Országos Közigazgatási Bírói Tanács (a továbbiakban: OKBT) egyik „alszervére”, azaz az OKBT Személyi Tanácsára ruházná. Ennek nem lenne sem elvi, sem jogi problémája, ha a Személyi Tanács összetételére ugyanazok a törvényi előírások lennének meghatározva, mint az OKBT-re, így tagjai csak azok lehetnének, akiknek közigazgatási bírói jogviszonya is van. A KB indoklásában kiemeli, hogy „sajátos megoldást szeretne alkalmazni”, mert az OKBT Személyi Tanácsát nem teljesen bírói tanácsként képzei el. A tanács egyik felét nem hivatásos bírásokból, hanem „laikus jogászokból”⁵³ (azaz nem közigazgatási bírászkodást folytató jogvégzettek) állítaná

⁴⁸ A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról rendelkező 17. § szerint a bíró, aki nem tett nyilatkozatot (azaz nem kívánja beosztását az új közigazgatási bírósági szervezetbe), a nyilatkozattételi határidő lejártát követően már nem ítélezhet közigazgatási jogvitában, kivéve azokat az ügyeket, amelyben törvény 15 napos vagy annál rövidebb határidőt ír elő. Ezzel párhuzamosan azt is kimondja, hogy a közigazgatási bíróságokra átkerülő folyamatban lévő ügyeket – a törvényes bíróhoz való jog érvényesítése érdekében – ugyanazon bíróra kellene szignálni, aki azt elkezdte, feltéve, hogy a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási bíróságra osztották be. E két rendelkezés együtt biztosítja, hogy az említett alkotmányos jog érvényesüljön, és a lehető legkevesebb esetben kerüljön sor az ügyek kényszerű újraszignálására.

http://www.kormany.hu/download/c/1e/71000/atmeneti_20181024_honlapra.pdf#!DocumentBrowse
2018. november 19.

⁴⁹ Kuncz Ignác: A közigazgatási bírászkodás. II. In: Jogtudományi Közlöny, tizenharmadik évfolyam, 24. szám, 1878, 194-197. o.

⁵⁰ T/3354 törvényjavaslat. 81. §. Köztársasági Elnöki Hivatal, Alkotmánybíróság Hivatal, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, ügyészség, központi államigazgatási szerv, fővárosi és megyei kormányhivatal

⁵¹ Uo., 81. § .

⁵² T/3354 törvényjavaslat.

⁵³ Megjegyzés: jogi végzettséggel rendelkező, de nem a bírói rendszerben „szocializálódott” személyek.

fel, mint Benedek Sándor 1912-es törvényjavaslatában (lásd az V. fejezetben). E kinevezés emlékeztet az alkotmánybírák kinevezéséhez szükséges alapvető követelményekre,⁵⁴ azaz a tanács nem közigazgatási bíró tagja az lehet, aki kiemelkedő tudású elméleti jogász (és itt nem fejt ki, hogy kiket ért ez alatt a törvény, ellentétben a 2011. évi CLI. törvénnyel),⁵⁵ vagy legalább tíz év jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező személy. A KB indokolása alapján ezzel akarja biztosítani az „igazságszolgáltatás egyéb résztvevői reprezentánsainak, illetve az Országgyűlés szakbizottságának részvételét a döntéshozatalban, annak érdekében, hogy szélesebb igazságszolgáltatási és egyéb társadalmi szempontok is érvényesülhessenek a közigazgatási bírák és közigazgatási bírósági vezetők kiválasztási eljárásában”.⁵⁶

Véleményem szerint ennek az intézménynek a létrehozása hasznos, de a tagok személyi összetétele felvet aggályokat, mint például azt, hogy a KB a kiemelkedő elméleti jogászok körét nem szabályozza. A Személyi Tanács egy-egy laikus tagját az Országgyűlés igazságügyért felelős bizottsága, a legfőbb ügyész, az igazságügyi miniszter és – meglepő módon – az ügyvédi kamara elnöke kéri fel saját hatáskörben. Számomra nem egyértelmű, hogy miért esszenciális szükséglet egy országgyűlési szakbizottságnak beleszólnia a döntéshozatalba, és miért kap az ügyvédi kamara elnöke kinevezési jogkört egy bírósági szervezetrendszerbe.⁵⁷

V.3. Az átmeneti rendelkezések problémái

A KB átmeneti rendelkezése (továbbiakban: rendelkezés) a közigazgatási bírói pályázatok elbírálására egy ideiglenes bizottságot kíván felállítani, mely saját hatáskörben bírálná el a pályázatokat és terjesztené fel a(z igazságügyi) miniszter elé. A bizottság feladata lenne az ideiglenes vezetői megbízások pályázatának felterjesztése is. A rendelkezés szerint az ideiglenes bizottság az OKBT Személyi Tanácsának összetételéhez „hasonlóan” alakulna. Felvetődik a kérdés, hogy ez a „hasonlóság” a Személyi Tanács melyik részére irányulna. Meglátásom szerint kizárólagosan a fentebb már kifejtett „laikus” (nem közigazgatási bíráskodással foglalkozó) elemek beintegrálására céloz a jogalkotó, és nemcsak a tagság négy tagját kívánja nem bíróból felállítani, hanem az egész átmeneti tanácsot. Ennek kézenfekvő indoka az, hogy a közigazgatási bíróságok még nem állhattak fel, ennek következtében a bírói testületek sem. A KB átmeneti rendelkezéseinél azonban vigyázni kell a jogalkotónak, hogy kiket ruház fel ezekkel a kiemelkedően fontos jogkörökkel – még ha csupán ideiglenesen is –, mert okot adhat arra, hogy a későbbiekben a közigazgatási bírók jogállását, és ezáltal az általuk hozott ítéletek legitimitását megkérdőjelezzék.

⁵⁴ 2011. évi CLI. törvény 6. § (1) bekezdés.

⁵⁵ Egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora.

⁵⁶ http://www.kormany.hu/download/b/1e/71000/kb_20181024_honlapra.pdf#!DocumentBrowse (2018. november 18 11:46:06.) 28.§-hoz fűzött indoklás 50. o.

⁵⁷ Megjegyzés: Ezen jogszabályi rendelkezés – noha áttételesen, de – utal arra, hogy az ügyvédség képviselője útján résztvevője a magyar igazságszolgáltatás vezetésére alkotmányosan hivatott csúcsszervnek. Tény tehát, hogy az ügyvédségnek az igazságszolgáltatás vezető szervében törvényben biztosított részvételi joga van, emiatt is felvetődhet a kérdés: miért nem szabályozza törvényi rendelkezés az ügyvéd igazságszolgáltatásban betöltött szerepét. Vö.: Sulyok Tamás: Az ügyvédség alkotmányos helyzetének néhány időszerű kérdése (Magyar Jog, 2008/6. szám, 414-422. o.)

VI. Konklúzió

A „modern” jogintézmények – jelen esetben a leendő különálló közigazgatási bíróság – egy részénél az a probléma, hogy azokat félő, hogy viszonylag kis „mesterségbeli” tudás alkalmazásával is létre lehet hozni. Mint ahogyan azonban a mesterségbeli tudás megnyilatkozása a művet még nem emeli fel a mestermunkák színvonalára, az ilyen tudás hiánya sem bizonyíték arra, hogy az intézmény belső tartalma értékes volna. Az igaz, hogy egy kép vászon némi festékkal, de egy vászon némi festékkal éppen úgy nem kép, mint ahogyan egy csomó hang még nem zene, egy csomó téglá még nem épület, egy halom fonál még nem gobelin akkor sem, ha valahogyan össze is van hordva. Ha tehát a közigazgatási ügyek végső felülvizsgálatát egy bírói fórum képében leljük meg, és ezt a jogvédelmet a közigazgatási rendszerben érvényesíteni is akarjuk (mint ahogyan az egy alkotmányos rendszerben okvetlenül szükséges), akkor nem marad más lehetőségünk, mint az államhatalmi rendszerrel szembenálló jogvédelmet egy különálló bírói szervezetnek alárendelni, mert ezen esetben a szóban forgó (egyéni és állami) jogvédelem annak elválaszthatatlan attribútumaként jelenik meg, mint különálló alkotmányos fórum. Ezen javaslatot tehát csak akkor lehet elfogadni, ha a politikai ráhatás – ami a közigazgatásban érzékelhető – nem lesz befolyással a jogászi logikára. Az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdése szerint: 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.” Az Alaptörvény Hetedik Módosításával tehát egyértelmű utasítást kapott a jogalkotó arra, hogy meg kell alkotnia a különálló (és a törvényből következően több szinten álló) közigazgatási bíróságot.