

A közigazgatási bírászkodás hagyománya és rövid története Csehországban

A jó közigazgatás egyik központi ismérve a közigazgatás bírói kontrollja, szabályozásának minősége, valamint tényleges működése. Több, a bírói kontroll hatékonyságát befolyásoló tényezőtől függetlenül, legalább egy létfontosságú követelményt támaszthatunk a közigazgatási bírászkodással szemben: minden közigazgatási döntés (mely közhatalom birtokában konstituál jogot és köteletséget) bíróság által ténylegesen és ésszerű határidőn belül felülvizsgálható legyen. Továbbá, nem elhanyagolható a közigazgatási bírászkodás jogalkalmazás-egységesítő hatása, mely jogállami/jogbiztonsági paradigma. Az állampolgár (ügyfél) jogos elvárása a közigazgatással szemben, hogy annak működése jogszerű és előre látható (kiszámítható) legyen, hasonló tényállású ügyeket, az ország különböző pontjain, a hatóságok hasonló módon döntsenek el. Ebben a tekintetben pedig a közigazgatási bíróságok döntvényei nélkülözhetetlenek, hogy (*quasi*)kötelező érvényű jogértelmezésükkel hozzájáruljanak a hatósági jogalkalmazás egységesítéséhez.^[1] Európa „nyugatabbi” részén a jó közigazgatási tevékenység lakmuszát a jól működő bírói kontroll jelenti. Az elmúlt időszakban, Magyarországon is észlelhető előremozdulás, az általános bíróságok rendszeréről leválasztott önálló közigazgatási bíróságok létrehozása kapcsán — melynek alapjául az Alaptörvény 25. cikk 4. bekezdése szolgál.

A közigazgatási bírászkodás Magyarországon jelentős hagyományokra^[2] építkézhet s ebben a tekintetben ismét különösen időszerű a szameli idézet: „A közigazgatási bírászkodásnak az első számú rendeltetése az, hogy legyen.” Visszatekintve a rendszerváltást követő bő két évtizedre, elmondható, a közigazgatási bírászkodás története Magyarországon nem kevés vargabetűt írt le. Az 1989-es rendszerváltás jelentős mérföldköve volt mind a magyarországi, mind más volt szocialista (rendszerváltó) országok társadalmának, nemkülönböztetve közigazgatásának. A rendszerváltás többek közt állam- és kormányforma változást jelentett, de ami főbb: közigazgatás változást is (mind szervezet, mind tevékenység, mind szabályozottság értelmében). Értelemszerűen, egy meglévő társadalmi (politikai, közigazgatási) rendszer váltása/változása nem varázsütésre történik, hanem egy folyamat, melynek az emberi gondolkodásmód változását is magában kell hordania. Továbbá, ezt a folyamatot személetet megtartva, kénytelen minden közigazgatási rendszerváltás megőrizni egy bizonyos fokú kontinuitást (átfedést és összekapcsolódást) az előző hivatali berendezkedéssel, közigazgatási rendszerrel és annak

[1] Ebben a tekintetben többletértéket hordoz, ha az ilyen bírói jogértelmezés-egységesítés a bíróságok szervezetének csúcspól (Legfelsőbb Bíróság vagy Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság) származik — mely egyrészt társadalmi tekintélyével, másrészt jogegységi határozataival tud ezeknek a döntéseinek érvényt szerezni.

[2] Átfogó képet ad erről Patyi, 2002, 254.

hagyományaival. Ezt a jelenséget egyébként a magyarországi jogrend is időről-időre megtapasztalta, különösen jól megfigyelhető például az Osztrák-Magyar Monarchia szétszabdálása után létrejövő I. Csehszlovák Köztársaság esetén, vagy a második világháborút követő II. Csehszlovák Köztársaság létrejötte kapcsán, vagy akár az 1992/93 cseh és szlovák szétválás kapcsán — melyekben mindig jól észrevehető a kontinuitás keresés. Ennek lehetünk a tanúi egyébként a közigazgatási bíráskodás cseh szabályozása kapcsán is, melyet az alábbiakban vázol a tanulmány.

A közigazgatási bíráskodás rendszere az Osztrák-Magyar Monarchia intézményeihez kötődik, ahol az 1875. évi 36. Sz. Birodalmi törvény által konstituált Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság jelenti elvi alapkövét. E bírói szerv hatásköre általánosan kiterjedt minden olyan ügyre, mely a közigazgatás döntéseivel vagy eljárásával kapcsolatban feltételezett jogsértést. Az első Cseh Köztársaság megalakulását követően (az I. világháború után, 1918–1938) a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot az 1918. évi 3. számú törvény hozza létre, mely később az 1920-as Alkotmány 88. paragrafusa is megerősít, mely értelmében egész országra kiterjedő hatáskörrel rendelkezik, így biztosítva „védelmet a közigazgatási hivatalokkal szemben”. Döntési jogköreit illetően, bár az osztrák szabályozásból indul ki, ettől a mintától eltérően szélesebb volt. Abból kifolyólag, hogy az Alkotmány a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság kapcsán csak annyit tartalmazott, hogy a közigazgatási hivatalokkal szemben biztosít védelmet, ez mind a közigazgatási aktusokat, mind a hivatalnokok viselkedését (intézkedéseit) érintette. Továbbá a bírói felülvizsgálat az etikai, fegyelmi ügyek elbírálására és a közigazgatási szervek mérlegelési jogkörére is vonatkozott, illetően a közigazgatási szervek pozitív hatásköri összeütközési vitáira. A döntéshozatalára jellemző a kasszációs rendszer (azaz a hibás közigazgatási döntést megsemmisítése, nem pedig megváltoztatása). A felülvizsgálat így tehát elsődlegesen az egyedi közigazgatási aktusokat érintette. A közigazgatási bíráskodás rendszere az első Csehszlovák Köztársaságban egyszintű volt és maradt egészen megszüntetéséig (habár a törvény 1920-as nagy novellizációja több közigazgatási bírósági szint létrehozását is feltételezte).

A második világháború eseményei után a csehszlovák jogrend ugyan a háború előtti jog, azaz az I. Csehszlovák Köztársaság folytonosságát követte, de a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság tevékenysége csak részben lett megújítva. Az 1949. évi 166. számú törvény székhelyét Pozsonyba helyezte át, ahol tevékenységét már nem újította meg, később pedig 1953-ban *de iure* is megszűnt. Ennek oka az ügyészségről szóló 1952. évi 65. számú törvény hatálybalépése, mely a közigazgatás feletti elsődleges kontroll súlypontját a bíróságokról az ügyészségekre helyezte. Bár ebben az időszakban sem volt a bírói ellenőrzés teljesen kizárva, a bírált ügytípusok tekintetében minimálisra csökkent: a bíróságok kizárólag a nyugdíjbiztosítási és a betegbiztosítási ügyekből származó jogvitákat tárgyaltak.

Az 1960-as, tisztán szocialista Alkotmány értelemszerűen nem jelentett semminek előrelépését a közigazgatási bíráskodás fejlődésében, épp ellenkezőleg. Szervezetileg nem tételezte önálló, elkülönült közigazgatási bíróságok felállítását (még legfelsőbb szinten sem), hanem az általános bíróságok hatáskörébe utalta a közigazgatási döntések kontrollját. Az 1963-as polgári perrendtartás eredeti szövege értelmében, a közigazgatási bíráskodás ellátása az általános bíróságok jogkörébe tartozik. A felülbíráható ügyek tekintetében azonban a bíróságok hatásköre szűkre szabott volt (a közigazgatási

döntések zömére az volt a jellemző, hogy jogorvoslattal kizárólag a közigazgatás szervezeti rendszerén belül lehetett élni). A 60-as évek második felében kialakult bizonyos eszmecsere a közigazgatás bírósági kontrollja kapcsán, mely az ún. integrációs tendenciát követte (azaz hogy a közigazgatási bírászkodás az általános bíróságokhoz legyen rendelve, kibővített jogkörökkel). Ennek kapcsán egyre fontosabbá vált annak a kérdése, hogy a bírósági felülvizsgálat mely ügyekre vonatkozzon, milyen mélységig, valamint hogy a bíróság kasszációs vagy reformációs döntés-felülvizsgálati joga legyen erősebb, mint az a kérdés, hogy institutionálisan melyik bíróság dönt róla. Bár a normalizáció első néhány évében (tehát 1968 után) felmerültek javaslatok a közigazgatási és rendes bíróságok szétválasztására is, a későbbiekben bárminemű elképzelés erre vonatkozólag — még a tisztán akadémiai vonatkozású is — eltűnt és kiveszett. Jellemző volt közben erre az időszakra, hogy bár az 1960-as Alkotmány tartalmazta azt a kitételt, hogy jogai védelmében bárki független bírósághoz fordulhat (1960-as Alkotmány 117. § 1. bekezdése), ám a bíróságok függetlensége kapcsán lakonikusan annyit fűz hozzá, hogy ezek elsőrendű feladata a szocialista állam védelme, és tevékenységük célja, hogy a polgárokat a haza és a szocialista ügygel szembeni elkötelezettségére neveljék.

Érdemi változást a bíróságok (és ezen belül a közigazgatási bíróságok) jogi szabályozásába a rendszerváltás hozott, a felülvizsgálható ügyek körét a polgári perrendtartás 1991-es novellája bővítette. Csehszlovákia 1992/93-as szétválása után a bíróságok, s ezen belül a közigazgatási bíróságok helyzete is, újra lett értékelve az 1993-as új Cseh Alkotmány által. Az 1990–1992 közti időszak szabályozására jellemző (ekkor még Csehszlovákiáról beszélhetünk), hogy a közigazgatási döntések bírósági felügyelete egyfokú volt: általános felülvizsgálati jogkörrel a megyei bíróságok rendelkeztek, míg a központi szervek hatásköri vitájáról a Legfelsőbb Bíróság döntött. A járásbíróságok szabálysértési ügyekben jártak el.

Az 1993-as cseh Alkotmány azonban jelentős változásokat iktatott be a rendszerbe. Bár kiindulópontja az egységes bíróságok rendszere volt (pontosabban a Kormány így terjesztette be a Parlament elé), az elfogadott szöveg már tartalmazta a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot is, mely képviselői javaslatra és hosszas országgyűlési vita után került a szövegbe. Így az 1993. évi Alkotmány eredeti szövege értelmében a „bíróságok rendszerét a Legfelsőbb Bíróság, Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság, ítéltáblák, megyei és járásbíróságok alkotják.” Ennek ellenére (vagy épp ezért) a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság megalapítására majdnem 10 évet kellett várni, melyre csupán 2003-ban került sor a 2002. évi 150. sz. közigazgatási perrendtartásról szóló törvénnyel.

Értelemszerűen, ez a törvényhozási mulasztás nem jelentette azt, hogy az 1993–2003 időszakban nem működött a közigazgatás feletti bírói kontroll. A közigazgatási bírászkodás ebben a tíz évben a következőképp nézett ki: a) járásbíróságok (egyes szabálysértési ügyek felülvizsgálata); megyei bíróságok (általános hatáskörű közigazgatási bíróságok, nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási ügyek I. foka); ítéltáblák (nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási ügyek II. foka, a központi szervek döntéseinek bírósági felülvizsgálata I. fokon); Legfelsőbb Bíróság (rendkívüli jogorvoslatok nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási ügyekben, egyes kivételes esetekben első fokon jár el). A rendszer legfőbb hiányossága, melyet csak a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság megalapításával orvosoltak, a közigazgatási ügyek jellemzően egyfokú elbírálása volt (a nyugdíj és betegbiztosítási ügyek kivételével nem lehetett semmilyen

jogorvoslattal élni a bíróság döntése ellen) továbbá a bírói döntvények egységesítése lehetetlen volt olyan bíróság nélkül, amely kimondottan erre jogosult. Később, 2000 környékén e két eredendő hiányosságot tovább mélyítette a közigazgatási bíróságok munkaterhének ugrásszerű növekedése (míg 1993-ban cca. 11.000 új ügy került a bíróságokhoz, addig 1996-tól évente mintegy 20.000, miközben a bírói létszám nem nőtt, tehát így az elintézetlen ügyek száma a megyei bíróságokon 688-ról 4705-re ugrott ebben a hároméves időszakban).

Ez az állapot 1999/2000 táján érte el azt a töréspontot, mikor a jogásztársadalom újra megnyitotta a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság Alkotmányos nem-létének kérdését. A közigazgatási bíráskodás reformja elkerülhetetlenné vált. Több elképzelés is világot látott a közigazgatási bíráskodás reformja kapcsán, szakmai vita három variáns közt alakult ki.

- a) Kibővíteni a Legfelső Bíróság hatáskörét, meghagyva a közigazgatási bíráskodást a bíróságok általános rendszerén belül; ezen túl bebiztosítani a rendes jogorvoslati lehetőséget a megyei bíróságok I. fokú döntéseivel szemben minden közigazgatási perben.
- b) Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság létrehozása, mely közigazgatási ügyekben a Legfelsőbb Bíróság helyett járna el és meghagyni a bíróságok általános rendszerét; kiküszöbölni a jogorvoslati rendszer hiányosságait.
- c) Az általános bíróságok mellett kiépíteni a közigazgatási bíróságok elkülönült rendszerét, csúcán a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósaggal.

E variánsok mellett még felmerült továbbá az ún. specializált közigazgatási bíróságok fogalma is, egy-egy speciális ügytípusra létrehozva, pl. szabadalmi bíróság, nyugdíjbiztosítási bíróság, gazdasági-verseny bíróság, betegbiztosítási bíróság etc., mely azonban nem lelt szélesebb szakmai támogatásra. Élesebb vita egyébként az első két variáns közt alakult ki, a harmadik c) variánst *a priori* elvetette mind a politika, mind a szakma — a megoldás költségességére hivatkozva.

Ebben az időszakban több érv elhangzott a közigazgatási bíráskodás mellett és ellen. Az elkülönült közigazgatási bíráskodás mellett leginkább olyan érvek hangoztak el mint 1) az általános bíróságok túlterheltsége a közigazgatási ügyeket leszámítva is jelentős és kezelhetetlen (helyenként már 1993–94 környékén is az volt); 2) nem megfelelő az eljárásjogi szabályozás, mely esetenként szakít a klasszikus polgári peres eljárás szabályaival (pl. hivatalbóli bizonyítás elve), valamint a közigazgatási ítéletek elleni jogorvoslat hiánya; 3) a közigazgatási ügyeket ítéelő bírák kevés, esetenként semmilyen közigazgatási tapasztalattal nem rendelkeznek (jellemzően civilisták és volt ügyészek, azaz büntetőjogászok foglalkoztak közigazgatási ügyekkel); 4) egységes jogalkalmazás és bírói gyakorlat kialakítása lehetetlen a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság jogegységi döntvényei nélkül (a legtöbb szerző az első köztársaságbeli tapasztalatokat hozza fel példának, mikor az akkori Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság joggyakorlat-egységesítő szerepe a közigazgatási szervek számára is irányadó volt); 5) hiányzik a hatóság hallgatása vagy egyéb időhúzása elleni hatékony védelem; 6) a közigazgatási bíráskodás funkciója az objektív jogvédelem, a civil bíráskodás funkciója az egyéni érdekvédelem (mivel a közigazgatási bíráskodás közfeladat ellátás, nem pedig hagyományos értelemben vett igazságszolgáltatás); 7) az európai fejlődés, tapasztalatok és az Alkotmányos rend csömlátásszerű ignorálása, valamint a cseh jogtörténeti hagyományok és tradíciók továbbvitelének szüksége.

Ez természetesen csak az érem egyik oldala, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság megalakítása ellenében több szakember is érvelt, melyek szerint: 1) a jogtörténetre való hivatkozás nem releváns; 2) a közigazgatási per és civil per különbségei olyan elhanyagolhatók, hogy megfelelő jogszabály novellizációval megoldható; 3) a közigazgatási bíráskodás csupán pár éve létezik újra, tehát a statisztikák, melyek a közigazgatási ügyek számának növekedésére mutatnak valószínű hosszútávon nem mérvadók (illetve nem lehet belőlük hosszú távú következtetéseket levonni); a megemelkedett ügy-mennyiség orvosolható több bíró alkalmazásával, miközben feltételezhető, hogy a bíróságokon leggyakoribb ügytípus adó-jellegű lesz, tehát a bírók szakképzettségének követelménye nem olyan jelentős; 5) új bíróság(ok) létrehozása lehetetlen, mivel nincsenek meg sem a személyi, sem az anyagi feltételei; 6) a különálló közigazgatási bíróságok befolyásolhatósága nagyobb lenne, mint az általános bíróságoké, függetlenségük alacsonyabb lenne az általános bíróságokéhoz képest; 7) hatásköri összeütközések lennének az általános és közigazgatási bíróságok közt.

A pontot az i-re az Alkotmánybíróság tette fel végül 2003-ban, megelégleve a jogász- és politikus társadalomban folyó parttalan vitákat a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság létéről, és a polgári perrendtartás közigazgatási bíráskodásról szóló egész fejezetét megsemmisítette, hogy így kényszerítse ki az törvényhozótól a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság létrehozását. Így az Alkotmánybíróság a 16/99 határozatával hatályon kívül helyezte a polgári perrendtartás egész V. fejezetét („Közigazgatási bíráskodás” § 244–250s) 2002. december 31-i hatállyal. Ez egyébként egy meglehetősen egyedi és különleges döntés volt, hisz az Alkotmánybíróság gyakorlatára nem volt jellemző sem akkor, sem ma, hogy egy egész törvényi fejezetet semmisítene meg teljes egészében. Ebben a különleges esetben az Alkotmánybíróság azonban arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jelenlegi alkotmányellenes helyzet, hogy kisebb-nagyobb novellizációkkal nem orvosolható, következképp a polgári perrendtartás egész V. Fejezetét hatályon kívül helyezte. Tette azt annak tudatában (mint ahogy ezt a határozta indokolásában is kifejti), hogy az e fejezetben található rendelkezések túlnyomó része önmagában nem alkotmányellenes és feltételezhető, hogy materiálisan az új, közigazgatási bíráskodást szabályzó jogszabály részei lesznek. Hasonlóan, az Alkotmánybíróság tudatában volt annak, hogy az új jogszabály megalkotása nem egyszerű jogalkotói feladat, más felől azonban kénytelen volt rámutatni, hogy a feljebb említett hiányosságok már több alkotmánybírósági határozatában is megjelentek ajánlások formájában, melyeket a törvényhozó rendre figyelmen kívül hagyott. Az Alkotmánybíróság döntését a következő főbb érvekre alapozta.

- a) Egyértelmű, hogy a közigazgatási bíráskodás 1991-ben történt megújítása csupán átmeneti volt, azzal a tudattal, hogy a közigazgatási bíráskodás átfogó kodifikációjára lesz szükség. Kezdetől fogva provizóriumról volt szó, mely sem a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal, sem magával a Cseh Köztársaság Alkotmányával sincs összhangban.
- b) A jelenlegi bírósági felügyelet csak közigazgatásban hozott érdemi határozatok ellen nyújt védelmet, a közigazgatás más cselekményeit teljesen figyelmen kívül hagyja. Továbbá a közigazgatási bíróságok nem dönthetnek a közigazgatási aktus érvényességéről vagy semmisségről — ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság helyettesíti a közigazgatási bíróságokat.

- c) Külön fejezetet jelent a közigazgatási büntetőhatalom alkalmazása, jellemzően a szabálysértési ügyek kapcsán. Ezekben az ügyekben a bíróságnak nem csak a büntetés jogszerűségét, hanem annak mértékét és kiszabásának összes körülményét is vizsgálnia kell.
- d) A hatályos szabályozás értelmében a bíróság csak a törvénysértő aktust helyezheti hatályon kívül, a mérlegelésben hibás aktus már nem. Vagyis a közigazgatási szerv mérlegelése nem helyettesíthető a független bíróság mérlegelésével (ez pedig csak a közigazgatási bíraskodás koncepciójának, mint egésznek a megváltoztatásával lehetséges).
- e) A közigazgatási per eljárási szabályait illetően az Alkotmány egy pontján sem biztosítja a többfokozatú bírósági eljárásához való jogot. Másfelől viszont nem férhet kétség ahhoz, hogy a bírói döntések egységesítéséhez szükség van olyan mechanizmusokra, mely eleget tesz a jogbiztonság jogállami követelményének. Egyszerűbben: a végrehajtó hatalomnak nincs hatásos eszköze bírósági döntés (judikatúra) által biztosított, egységes jogértelmezésre.
- f) A jelenlegi jogszabályozás szerint egyes közigazgatási perekben keresettel szűkebb felperesi kör élhet, mint akinek a közigazgatási döntés jogát vagy jogos érdekét sértheti, ill. sérti. Így az ügyfelek egy része nem fordulhat bírósághoz, ami egyenlőtlen perbeli legitimitációt és jog-egyenlőtlenséget eredményez.
- g) A szabályozás jelen állapota szerint közigazgatási perekben kötelező az ügyvédi képviselést, ami egyáltalán nem nevezhető általánosnak az európai joggyakorlat tükrében.

Természetesen a rendhagyó döntés még sokáig hullámzó vitát váltott ki, de egyértelmű volt, hogy nincs az az instancia, mely szembeállhatna az Alkotmánybíróság döntésével. Visszatekintve, majdnem egy évtized távlatából, a cseh Alkotmánybíróság döntése igazolta saját magát és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság kivívta az őt megillető tiszteletet és helyét a cseh közigazgatásban ugyanúgy, mint a bírósági rendszerben.

IRODALOM

- Fiala, Josef – Mates, Pavel – Průcha, Petr (1990): K problematice správního soudnictví. In: *Správní právo*, 5. szám, 257–275.
- Hendrych, Dušan (szerk.) (2006): *Správní právo Obecná část*, 6. vydání; C. H. Beck, Praha, 540–605.
- Mazanec, Michal (2002): K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2. szám, 225–234.
- Mazanec, Michal (1993): Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci) In: *Správní právo*, 7. szám, 416–423.
- Mazanec, Michal (1997): Problémy českého správního soudnictví pohledem soudce, In: *Správní právo*, 3–4. szám, 145–153.
- Mikule, Vladimír (1994): Ještě ke správnímu soudnictví a jeho organizaci. In: *Právní praxe*, 4. szám, 185–194.
- Mikule, Vladimír (1997): Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy. In: *Správní právo*, 3–4. szám, 137–144.
- Mikule, Vladimír – Sládeček, Vladimír (2002): Nad nálezem Ústavního soudu, kterým byla zrušena úprava správního soudnictví. In: *Bulletin Advokacie*, 10. szám, 59–66.

- Patyi András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei: Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Logod Bt., Budapest.
- Penk, František (2002): Poznámka na okraj nálezu Ústavního soudu o zrušení Části Páté Občanského soudního řádu o správním soudnictví. In: *Bulletin Advokacie*, 10. szám, 67–68.
- Spáčil, Jiří (1994): Ještě k Nejvyššímu správnímu soudu a ke správnímu soudnictví. In: *Správní právo*, 3. szám, 146–151.
- Šolín, Miloslav (1997): České správní soudnictví v číslech. In: *Správní právo*, 3. szám, 173–180.
- Varvařovský, Pavel (1994): Ke koncepci správního soudnictví. In: *Správní právo*, 1. szám, 26–31.