

A JOGÁLLAM ÉS A KÖZIGAZGATÁS NÉHÁNY ÖSSZEFÜGGÉSE – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSRA

I. Bevezető gondolatok

A modern értelemben felfogott jogállam a politikai-társadalmi változások folyamatában alakult ki, az államot a jog által korlátozó eszmeként a XVIII. század végén jelentkezett.¹ A jogállam fogalma formálisan és materiálisan is értelmezhető. A szűk értelemben felfogott jogállam alatt az olyan állami berendezkedés értendő, amelyben az eljárási szabályok megtartása a döntő. Ebben a vonatkozásban a törvények az alaptörvényben előírt eljárás szerint jönnek létre, a jogalkalmazás pedig a törvény betűje szerint jár el, amely viszont – bizonyos esetekben – a formális törvényesség betartása ellenére vezethet jogtalansághoz.² A tágabb értelemben felfogott jogállam-fogalom ehhez képest, a formális meghatározás tartalommal való megtöltését – így különösen az alapjogok alkotmányi elismerését – foglalja magában.

A szakirodalomban uralkodó álláspont szerint a jogállam értéktartalmú alapelemei között a hatalommegosztás, a törvények primátusa, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság követelménye, a jogvédelem biztosítása és az alapjogok alkotmányi garantálása említhető meg.³ A téma szempontjából az a négy elem emelhető ki, amelyek megalapozzák a jogállamban a közigazgatási bírászkodás működtetését.

A hatalommegosztás elve abból az aspektusból kívánkozik ide, hogy az egyik hatalmi ág – jelesül a nagyrészt a közigazgatás által megvalósított végrehajtás – tevékenységét egy másik hatalmi ág – az igazságszolgáltatás szervezetrendszere – egészíti ki és kontrollálja.⁴ A törvények primátusaként megfogalmazott jogállami alkotóelem funkcionális szempontból indokolja ennek a garanciának a kiépítését, hiszen a közigazgatás működése feletti törvényességi ellenőrzés manifesztálódik a jelzett tevékenység keretében.⁵ A jogvédelem biztosítása abban a tekintetben emelendő ki a közigazgatási bírászkodás szempontjából, hogy a törvénytörtő közigazgatási határozat miatt sérelmet szenvedett ügyfelek független, pártatlan bíróság előtt, tisztességes eljárásban kaphassanak jogorvoslatot.

A fentebb leírtak előrebocsátása alapján az alábbi tanulmányban a közigazgatás és a jogállam egyes összefüggéseivel kívánok foglalkozni egy speciális terület, a közigazgatási bírászkodás vonatkozásában, ehhez természetesen elengedhetetlen a hazánkban komoly hagyományokkal rendelkező közigazgatási bírászkodás történeti állomásainak és sajátos fejlődésének vizsgálata, bemutatása. Korábban megtörtént ugyan az igazságszolgáltatás reformja, álláspontom szerint azonban a közigazgatási korszerűsítés kapcsán – amely a Magyar Köztársaság területi egységeit is érinti – újra indokolt lesz átgondolni az igazságszolgáltatási szervezet átalakítását és a szervezetileg is önálló közigazgatási bírászkodás kialakítását.

¹ Vö. Petrétei József: *Jogállam és hatalommegosztás*. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László). Pécs, 1996. 7. o.

² Vö. Petrétei József: i. m. 8. o.

³ Vö. Petrétei József: i. m. 11-21. o.

⁴ Ez az elv hatásköri és szervezeti oldalról alapozza meg a közigazgatási bírászkodás kialakítását.

⁵ Ehhez szorosan kapcsolódik a – korábban külön említett – jogalkalmazás törvényessége, amely a közigazgatás hatósági jogalkalmazása során hivatott a törvényességet biztosítani.

II. A jogállamiság és a közigazgatás összefüggései – történeti nézőpontból

Az államszervezet működése akkor hatékony, ha képes idomulni azokhoz a változásokhoz, amelyek a térségben folyamatosan lezajlanak. Tagadhatatlan, hogy az államszervezetnek van egy statikus része, amelynek a folyamatos változások közepette állandónak és változatlanoknak kell maradnia, de a közjogi berendezkedés dinamikus része számára elengedhetetlen, hogy képes legyen megfelelni a környezetében zajló változásoknak. Magam az államszervezet statikus részéhez sorolom az állami struktúra bizonyos részeit, a dinamikus területhez pedig többek között az elektronikus közigazgatásnak és a közigazgatást érintő más elvárásoknak való megfelelést.⁶ A közigazgatás – lévén része az államszervezetnek – nem hagyhat figyelmen kívül bizonyos változásokat. Ennek fényében megállapítható, hogy a mindenkori magyar közigazgatás alapvető jellemvonásaira a nemzeti hagyományok, a térségben lezajló változások, a globalizációs tendencia által kiváltott reformok és az integrációs elvárások is jelentékeny hatással vannak.

A közigazgatással szemben megfogalmazott követelményeknek alapvetően két jogforrása nevezhető meg: azok a nemzetközi és szupranacionális egyezmények, amelyekhez hazánk csatlakozott, illetve csatlakozni fog a jövőben, valamint az ország alaptörvénye.

Az alkotmányi alapelvek – így a jogállamiság elve is – közvetlen hatást gyakorol az egész közjogi berendezkedésre. Az alaptörvény minden előírása – így annak célzata és hatása is – normatív jellegénél fogva alkotmánybíróági védelemben részesül. Az Alkotmányban rögzített alapelvek, alapjogok, tilalmak és állampolgári kötelezettségek, továbbá az államcéllok és állami köteleességek egybefüggő, egységes értékrendszert alkotnak, amelyek – garancijellegükből eredően – alkotmányossági mérceként funkcionálnak a közigazgatás vizsgálata kapcsán. A jogállamiság közigazgatással kapcsolatos elvárásai közül kiemelendő a joghoz kötöttség, a jobbiztonság és a közhatalom gyakorlása során érvényesülő alkotmányossági mérce.

A jogállam és a közigazgatás közötti tagadhatatlanul szoros kapcsolat abból a tényből következik, amely szerint a jogállamiság alapvető összetevője a jog uralmának megvalósulása. A jog uralma pedig a közigazgatás működése feletti törvényességi kontrollt is magában foglalja, ami egyúttal a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos alkotmányos követelményt is kifejezésre juttatja.

A jogállam eszméje először a polgári korszak idején jelent meg az államelméletben, amikor is a feudális önkény megtörésére a polgárok védelme érdekében alapvető garanciarendszer került kialakításra a térség valamennyi államában.⁷ A liberális jogállam hatása a közigazgatásra is kiemelkedő jelentőségű volt. A 18. századot megelőző időszakban a közigazgatásban a diszkrecionális jogkör volt általános, ami azonban a jobbiztonság szempontjából aggályosnak volt tekinthető, hiszen gyakran érvényesültek a közigazgatási hatóság mérlegelése során jogon kívüli szempontok, amelyek gyengítették a végrehajtó hatalom kiszámíthatóságát. A diszkrecionális jogkör joghoz kötésével fontos lépést tett a közigazgatás a jogállami elvárásoknak való megfelelés felé vezető úton, a jogalkotó számára azonban továbbra is igen tág mozgástér maradt. Kant filozófiájában a jogállamiság eszméje erkölcsi-jogi fogalomként jelent meg, az általa felvázolt polgári-jogi állapotban minden polgár számára általánosan biztosított a szabadság, az egyenlőség és a függetlenség. Mohl államfelfogásában jelent meg később a jogállamiság, aki élesen kettéválasztotta a formális és a materiális jogállam-koncepciót.⁸ Eszerint a formális jogállam jelentette azt az államot, amelyben a jogalkotás jogilag szabályozott eljárás során keletkezik, a materiális felfogás szerint pedig tartalmilag is meg kell a felelni jogalkotásnak a jogállami követelményeknek.⁹ Laband

⁶ Ezzel ellentétben Petrétei József az államszervezet statikus részéhez sorolja az állami szervek viszonyrendszerét, a dinamikus részéhez pedig a működő állami mechanizmust. Vö. Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog II.* Államszervezet. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2001. 16. o.

⁷ Ezen alapvető garanciák manifesztálódtak a német Rechtsstaat, az angolszász rule of law és az amerikai due process princípiumok által. Vö. Trócsányi László: *Milyen közigazgatási bíráskodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.* 13. o.

⁸ Ez a felfogás erősödött meg később a német alkotmányelméletben a jogállammal kapcsolatban.

⁹ Ezen követelmények kapcsán mindenekeelőtt az alapvető jogok garantálására és tiszteletben tartására kell gondolni a jogalkotás során.

munkássága során ismét a formális jogállam-fogalom lett domináns, aki a jogállamot a jól tagolt közigazgatás államaként határozta meg. A közigazgatás joghoz kötöttsége szempontjából azt tartotta kiemelkedő kérdésnek, hogy vannak-e az adott államban olyan jogszabályok, amelyek kötelezően követendő rendelkezéseket tartalmaznak adott állam közigazgatási szervezetrendszerére valamint a közigazgatás cselekvésére vonatkozóan.¹⁰ Bähr és Gneist álláspontja szerint az determinálta a jogállamiságot, hogy a polgároknak volt-e lehetősége arra, hogy jogaik védelme érdekében felléphessenek végső soron az állammal szemben is. Minthogy a jogviták során a pártatlanság és az elfogulatlanság alapvető fontosságú követelmény, az elmélet képviselői azt tartották elképzelhetőnek, hogy a rendes bírói szervezeten belül helyezkedjék el a közigazgatás feletti törvényességi ellenőrzés, hiszen a bírói szervezeten belül érvényesülnek az igazságszolgáltatási alapelvek, amelyek biztosítani képesek az elfogulatlanságot. Természetesen ez a felfogás sem volt domináns ebben a korszakban, hiszen Gneist – lévén speciális szabályozást igénylő jogterületnek tekintette a közigazgatást – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közigazgatási szervezetbe olyan módszereket kell bevonni, amelyek a bírói igazságszolgáltatásban érvényesülnek.¹¹

A második világháború után természetesen a jogállam tartalma is megváltozott. A formális jogállam-konceptió tarthatatlansága és a szociális gondolat térnyerése okán a szociális jogállamiság dominanciája volt érezhető az államelméletben. Ennek erősödésével a közigazgatás tevékenysége feletti ellenőrzés is módosult. A korábbiakhoz képest sokkal korlátozottabb mérlegelési jogkör illette meg a hatóságokat, ami a jogalkotásban és a jogalkalmazásban egyaránt megnyilvánult.¹²

Ezzel párhuzamosan azonban szólni kell arról a jelenségről, ami a szolgáltató közigazgatás megjelenésével kapcsolatos. Nevezetesen arról van szó, hogy a szolgáltató állam értelemszerűen sokkal jobban beavatkozott az állampolgárok magánszférájába, mint az korábban megfigyelhető volt. Elengedhetetlenné vált tehát a közigazgatási bíráskodás fejlesztése, amit egyrészt a fejlődési tendenciák, másrészt az ugyancsak megjelenő hanyatlásra emlékeztető körülmények indokoltak.

A szocialista korszak Közép-kelet Európában háttérbe szorította a jogállami követelmények teljesülését, hiszen ebben a korszakban a jogállamiság helyett a „szocialista törvényesség” fogalma kívánta pótolni a megüresedett helyet.¹³ A térségünkben bekövetkezett rendszerváltozások után kapott újra szerepet a jogállamiság elve azáltal, hogy az új, fiatal demokráciák megszülető alaptörvényükben alapvető szintre emelték a jogállam princípiumát, ami az alkotmányos jogállam kialakulását hozta magával.

Az alkotmányos jogállam államszervezetében érvényesülnek leginkább azon princípiumok, amelyek – mint fentebb láttuk – részben alaptörvényi rendelkezésekből, részben pedig nemzetközi dokumentumokban lefektetett előírásokból erednek. Az alkotmányos jogállam egyik legszignifikánsabb jellegzetessége a jog különleges teljesítőképessége, amely kiemelkedő szerepet játszik mind a közigazgatás kialakításában, mind annak működésében.¹⁴

Elmondható, hogy az alkotmányos alapelvek – köztük a jogállamiság elve – alapvetően meghatározzák a közigazgatás kialakítását és – esetleges – fejlesztési lehetőségeinek számba vételét; továbbá bizonyos kereteket határoznak meg a közigazgatás feletti törvényességi ellenőrzést ellátó közigazgatási bíráskodás kiépítése és működése számára is.

¹⁰ A közigazgatás joghoz kötése magában foglalta a diszkrecionális jogkör korlátozását is.

¹¹ Ezzel szemben Bähr azt a nézetet képviselte, hogy a közigazgatási bíráskodást a rendes bíróságok lássák el.

¹² A jogalkotás terén egyre jellemzőbbek lettek azok a jogszabályok, amelyek egyre szűkebb mérlegelést biztosítanak a közigazgatás számára, valamint a jogalkalmazók is egyre inkább tartalmi felülvizsgálatot gyakoroltak a közigazgatási aktusok felett a korábbi szigorúan formális revízió helyett.

¹³ Ezt nevezte Kulcsár Kálmán a formális jogállamiság eltorzult változatának.

¹⁴ Vö. Petrétei József: *Jogállam és ...* 10-11. o.

III. A közigazgatási bíráskodás hazai előzményei¹⁵

Magyarországon a kiegyezés után kezdett kialakulni a közigazgatási bíráskodás intézménye, szervezeti elhelyezkedése az államszervezetben azonban permanens változásban van napjainkban is. A közigazgatás működése feletti törvényességi kontroll iránti igény folyamatosan megnyilvánul mind a magyar jogirodalom, mind a közigazgatás szereplői részéről. Viták és eltérő vélemények csupán a szervezeti elhelyezkedés és működési mechanizmus kapcsán hangoznak el.

Először a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény fogalmazta meg alapelvi szinten az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztásának szükségességét, az alapelvek által biztosított garanciarendszeren kívül rekedt azonban a közigazgatási jogviták sokasága, amelyekre nem vonatkoztak az igazságszolgáltatás területén érvényesülő princípiumok. A közigazgatási bíráskodás szervezeti keretei azonban csak ezek után kezdtek kiépülni Magyarországon.¹⁶ Az 1883. évi XLIII. törvény a pénzügyi közigazgatási bíróságot hozta létre, amely azokat a közigazgatási határozatok ellen benyújtott fellebbezéseket bírálta el, amelyek bizonyos adó- és illetékügyeket érintettek. A folyamat befejezéséért 1896-ban jött létre a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, amely végérvényesen döntött a jogszabályban felsorolt közigazgatási jogviták felett.¹⁷ Ezzel a közigazgatási határozatok törvényességének utólagos kontrollja kikertült a közigazgatás szervezetrendszeréből és pártatlan, azt független bíróság hatáskörébe utalták.¹⁸

Az első világháború után fennmaradt a kiegyezés után kialakított önálló közigazgatási bírósági struktúra, amelyet azonban 1924-ben kétfokú bírósággá kívánt a jogalkotó alakítani azzal, hogy egy alsó fokot szándékozott a közigazgatási bíráskodás szervezetrendszerébe beépíteni, amivel a – korábban – első fokon eljáró bíróság másodfokká alakulása folytán kétszintűvé vált volna a közigazgatási bíráskodás. A második világháborút követően is megmaradt az egyszintű közigazgatási bíráskodás, de a korábbinál lényegesen kevesebb hatáskörrel rendelkezett. A köztársasági alkotmány nagyobb szerepet szánt az intézménynek, ez végül azonban nem vált valóra, hiszen az 1949. évi II. törvény véglegesen megszüntette a Közigazgatási Bíróságot. Az ötvenes években bizonyos kontinuitás megmaradt a közigazgatási bíráskodás területén, ugyanis az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény megalkotásáig a közadók jogalapjával és összecszerűségével, valamint az illetékekkel kapcsolatos közigazgatási határozatok felülvizsgálatával kapcsolatban működött a bírósági kontroll. Az 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban Et.) visszaállította a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát¹⁹ öt ügycsoport esetében és szervezetileg a rendes bírósági szervezetben helyezte el a közigazgatási bíróságokat.²⁰ A nyolcvanas évekre egyre erősödött az igény a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiszélesítésére, amelynek eredményeként 1981-ben lehetővé vált az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintő határozatok felülvizsgálata is, azt viszont, hogy mi minősül ilyen határozatnak, egy MT rendelet határozta meg.²¹

A nyolcvanas évek végén végbement a rendszerváltozás, ami mindenekelett az Alkotmány módosításával járt. Az Alkotmány alapelveinek – a jogállamiság, a szuverenitás, a demokrácia és a piacgazdaság elvének²² – az alaptörvény szelleméből és ezáltal az egész jogrendszerből kiérezhetőnek és kiolvashatóknak kell lennie. Ezen belül a jogállamiság magában foglalja az államszervezet működésének a jogszabályoknak

¹⁵ Ezzel összefüggésben többek között lásd Gátos György: *A közigazgatási bíráskodás útjai*. Magyar Jog 1996. 3. sz. 157-159. o.

¹⁶ Vö. Stipta István: *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon*. In: Jogtudományi Közlöny 1997. 3. sz. 119-121. o.

¹⁷ Ide tartoztak többek között a községi, törvényhatósági, vasúti, valamint az adó- és illetékügyekben hozott közigazgatási határozatok.

¹⁸ Miután a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartoztak a törvényhatóság és a képviselőházi ügyek is, gyakran aposztrofálta a jogirodalom „alkotmánybírósnak” a grémiumot.

¹⁹ Ennek az időszaknak a szabályozásával összefüggésben lásd bővebben Martonyi János: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1960. és Toldi Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988.

²⁰ Az Et. mellett egyéb jogszabályok más ügyekben is lehetővé tették a bírósági felülvizsgálatot, kivételt képeztek azonban azok az esetek, ahol a határozatok az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintették.

²¹ Az Alkotmánybírók első közigazgatási bíráskodást érintő határozata is ezzel foglalkozott.

²² Ld. bővebben Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog I*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002. 83-112. o.

történi alávetését. Ebből adódik, hogy a jogállami forradalom egyik legfontosabb eredménye – ami a módosított alaptörvénybe is bekerült²³ – a közigazgatás működése feletti törvényességi kontroll intézményesítése.²⁴ Az alaptörvényi szabályozás megkövetelte tehát a jogalkotótól a hatályos Alkotmány-szövegnek megfelelő törvényi szabályozás megalkotását, amelyet az Országgyűlés – ideiglenes jelleggel – az 1991. évi XXVI. törvénnyel teljesített, tartós és részletes szabályozás azonban, amelyet az Alkotmánybíróság elvárt a jogalkotótól nem született meg a mai napig sem.²⁵

2005. november 1-jén lépett hatályba a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.), amely új alapra helyezte a közigazgatási eljárással kapcsolatos jogorvoslatokat. Az új szabályozás szerint az ügyfelet és a döntés által érintett személyt illetik meg a jogorvoslatok, így a fellebbezési eljárás, az újrafelvételi eljárás, a döntés kijavítása vagy kiegészítése, a bírósági felülvizsgálat, valamint – 2009. október 1-jéig – a méltányossági eljárás.²⁶

A legújabb kori közigazgatási bíráskodás szinte teljes körűnek tekinthető, hiszen a jogerős határozatok korlátozás nélkül felülvizsgálhatók jogszabálysértésre hivatkozással, amennyiben a fél vagy a felek egyike fellebbezési jogát az eljárásban kimerítette vagy ilyen jog gyakorlása kizárt. Ezen kívül lehetőség nyílik bizonyos végzések közvetlen felülvizsgálatára, megvan továbbá a lehetőség a végzések nemperes eljárásban való revíziójának törvényi szabályozására is.²⁷

Megjegyzendő azonban, hogy a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat hatályos eljárásjogunkban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) tartalmazza, amely az önálló közigazgatási bíráskodás kialakítása szempontjából kifogásolható.²⁸ A fenti történeti áttekintés összefoglalásaként elmondható, hogy hosszú utat járt be a közigazgatási bíráskodás hazánkban a kiegyezéstől napjainkig, sőt – véleményem szerint – még csak az út felénél tartunk. A kiegyezés utáni önálló, szervezetenként is elkülönült teljes hatáskörű Közigazgatási Bíróságtól – a korlátozott hatáskörű, majd elsorvasztott grémiumon keresztül – e hatáskörében teljes körű, de szervezetenként a rendes bírósági rendszerbe integrált közigazgatási bíráskodásig jutott el a magyar közjogi berendezkedés.

IV. Néhány javaslat a jövőbeli szabályozásra vonatkozóan

A közigazgatás feletti kontroll tekintetében elsődlegesen a komplementaritás és a szubszidiaritás elvének dominanciájára hívom fel a figyelmet. E princípiumokat a közigazgatási bíráskodás szervezetébe oly módon tartom alkalmazandónak, hogy a bírói út megnyitását abban az esetben tegye a jogalkotó lehetővé – de akkor mindig – ha a végrehajtó hatalom szervezetébe integrált ellenőrzési mechanizmusok elégtelenek bizonyulnak.²⁹

Indokolt a közigazgatás feletti törvényességi kontrollt ellátó szervek – javaslatom szerint a szervezetenként önálló közigazgatási bíróságok – hatáskörének a bővítése, hiszen tagadhatatlan, hogy a közigazgatási szerződések, a közigazgatási mulasztások, valamint az igazgatási szervek közötti hatásköri viták rendezése is a közigazgatási bírák hatáskörébe utalható, nem is beszélve a szabálysértési perekről, valamint a köztisztviselők és a közalkalmazottak fegyelmi felelősségével kapcsolatos jogvitákról, amelyeknek – meglátásom szerint – szintén nem sok keresnivalójuk van a polgári bíróságok hatáskörében.³⁰ Mielőtt a közigazgatási bíráskodás fejlődési irányairól szót ejtenék, indokoltnak tartok szólni a közjogi

²³ Alk. 50. § (2) bek.

²⁴ Az 1989. évi XXI. törvény tette korlátozás nélkülivé a felülvizsgálatot annak kimondásával, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

²⁵ A fenti törvény értelmében általánossá vált az államigazgatási határozatok törvényességi felülvizsgálata.

²⁶ Vö. Ivancsics Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás*. Pécs, 2005. 215. o.

²⁷ Ket. 109. § (1)-(3) bekezdése

²⁸ Kívánatos az volna, ha a közigazgatási eljárási törvény tartalmazná a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó teljes joganyagot.

²⁹ Ezen ellenőrzések alatt többek között a bevezetőben már említett felettes szerv általi felügyeletet értem.

³⁰ Vö. Ádám Antal: *A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről*. In: Magyar Közigazgatás 1996. 12. sz. 710-712. o.

bíráskodásról.³¹ Meglátásom szerint a tágabb fogalomként használható közjogi bíráskodással kapcsolatban érdemes elgondolkodni azon közjogi jelleget hordozó ügyekkel kapcsolatos eljárási és hatásköri szabályokon, amelyek a hatályos rendelkezések szerint szintén a rendes bíróságok hatáskörébe tartoznak.³² Ádám Antalhoz hasonlóan e sorok szerzője is indokoltan tartja a fent említett ügyeknek – létrehozataluk esetén – a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalását, hiszen ezekben az ügyekben alkalmazandó joganyag és a jogviták sajátosságai folytán indokolt lenne ezáltal is biztosítani az említett esetekben az egységes bírói gyakorlatot.

Előrebocsátom: kívánatosnak tartanám a szervezetenként önálló közigazgatási bíróságok kialakítását. Patyi András pár évvel ezelőtt doktori értekezése zárásaként megfogalmazott egy minimális és egy maximális programot a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésére. A továbbiakban ezekre a javaslatokra reflektálva fejteném ki saját állásfoglalásomat.³³

Egyetértek azzal a megállapítással, hogy a közigazgatási bíráskodással kapcsolatban a társas bíráskodás nyerjen törvényi szabályozást. Ezt magam több okból is indokoltan tartom. Egyrészt a közigazgatási joganyag összetettsége megköveteli az egyesbírói ítélkezéstől eltérő formát, másrészt a közigazgatási jogviták által igényelt szakmaiság a csak közigazgatási ügyekben alkalmazott bírák és a több éves közigazgatási gyakorlattal rendelkező szakúlnökök által látszik biztosíthatónak.

Tovább mennék viszont Patyi András javaslatánál a közigazgatási bíráskodás szervezeti elhelyezkedésével kapcsolatban. Kiindulópontként az Alkotmány módosítása elengedhetetlen, hiszen a bíróságokról szóló fejezetben alaptörvényi szinten szükséges elismerni az önálló közigazgatási bíróságokat. A legtöbbször felhozott ellenérv ezzel összefüggésben az igazságszolgáltatás egységének elve.³⁴ Ezzel kapcsolatban két megjegyzést tennék. Egyrészt egyetértek Kilényi Gézával, aki tanulmányában felteszi a kérdést, hogy amikor az alkotmány módosítások kapcsán minden princípium változáson megy át, akkor miért éppen az igazságszolgáltatás egységét kezeli a jogalkotó olyan elvnek, aminek még az újragondolása is eretnek gondolatként jelenik meg az alkotmányozó hatalom nézőpontjából.³⁵ Másrészt pedig a munkatügyi perekhez hasonlóan kiemelkedően fontosnak tartom a közigazgatási jogviták eldöntésével kapcsolatos ítélkezés egységességét, ami alátámaszthatja az önálló intézményesítés szükségességét.³⁶

Törvényi szinten kell azonban szabályozni a közigazgatási bíróságok szervezeti megoldását, amely véleményem szerint egy kétfokú rendszerben lenne elképzelhető. Állásfoglalásom szerint első fokon a regionális szinten szervezett közigazgatási bíróságok járhatnának el, az első fokú ítéleteket pedig a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiuma előtt lehetne megtámadni.³⁷

Alá kívánom támasztani a szervezetenként önálló közigazgatási bíróságok kialakításának megalapozottságát annak kimondásával, hogy ma sajnos nincs biztosítva Magyarországon a szakszerű és hatékony közigazgatási bíráskodás, aminek gyökerei a szervezeti kérdéseknél érhetőek tetten.³⁸ Miután nincs csak közigazgatási ügyekkel foglalkozó bírói kar, a közel 120 közigazgatási ügyekben gyakorlattal rendelkező bírót polgári és gazdasági ügyekre is kijelölik, ami nem teszi lehetővé sem az egységes gyakorlatot, sem a jogegységi döntések meghozatalát a Legfelsőbb Bíróságon, ami pedig orientálhatná az egész közigazgatási ítélkezési gyakorlatot. Megállapítható továbbá, hogy a jövőben meg kellene emelni a közigazgatási bírák számát³⁹, meg kellene szervezni képzésük és vizsgáztatásuk feltételeit és kereteit. Az

³¹ Vö. Ádám Antal: *A közjogi bíráskodás fejlődési irányai*. In: Belügyi Szemle 1995. 12 sz. 45. o.

³² Ide sorolható többek között az országos népszavazással, népi kezdeményezéssel kapcsolatos jogorvoslatok ügye, valamint az országgyűlési képviselőválasztás során emelt kifogás bírói felülvizsgálata.

³³ Vö. Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod Bt., Budapest, 2002. 237-244. o.

³⁴ Többben az ítélkezés egységességének elvében látják a garanciát a bírói függetlenség biztosítására. Magam nem osztom ezen princípium kizárólagosságát.

³⁵ Vö. Kilényi Géza: *Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás*. In: Jogtudományi Közlöny 1991. 5-6. sz. 115. o.

³⁶ Ennek az alkotmányos megengedhetőségéről lásd Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog II.* ... 210. o.

³⁷ Az első fokú bíróságok illeszkednének a megyék helyett kialakítandó közigazgatási egységekhez, amelyeknek természetesen nem kell feltétlenül régióknak lenniük.

³⁸ Vö. Lomnici Zoltán: *A bírói jogorvoslat lehetőségei a közigazgatási eljárások tekintetében*. In: Magyar Közigazgatás 2000. 4. sz. 197. o.

³⁹ Állásfoglalásom szerint legalább 150 főre lenne indokolt emelni ezen bírói kar létszámát.

érem másik oldala, hogy gyakran a közigazgatási ügyekben járatlan bírakat is kijelölnek közigazgatási ügyekre, ami szintén azt a szükségletet erősíti, hogy törvényben kerüljenek szabályozásra a közigazgatási ügyek vonatkozásában a bírák kijelölésének feltételei.⁴⁰

A javasolt modell kétfokú jellege mellett alapvető érvként szól a jogorvoslathoz való alkotmányos jog, valamint azon, az igazságszolgáltatási szervezetben érvényesülő nemzeti tradíciók, amelyek fényében rendszer idegennek tekinthető egy egyfokú jogorvoslati rendszer. A regionális szinten szervezett elsőfokú bíróságok kialakítását azért tartom célszerűnek, mert a közigazgatási jogviták nagy száma elképzelhetően a jövőben kialakítandó középszinten megvalósuló hatósági tevékenységekkel kapcsolatban merül majd föl, amelyek orvoslása a helyi determináltság okán hasonló illetékességgel rendelkező bíróságok által lehet hatékony. A másodfokú közigazgatási bíróságokkal kapcsolatos javaslatom indokát abban látom, hogy a szervezeti önállóság által biztosítani kívánt ítélkezési egységesség alapvetően az elsőfokú közigazgatási perek szervezeti önállósága által látszik garantálnak, amelyet csak erősítene a Legfelsőbb Bíróságnál elhelyezett magasabb fórum.⁴¹ Az általam korábban analóg példaként említett munkaügyi bíráskodás esetén is ez a megoldás figyelhető meg, nevezetesen a helyi ügyek munkaügyi bíróságokhoz tartoznak, utána viszont bekapcsolódnak az ügyek az általános fellebbezési rendszerbe.

Összegzésként elmondható, hogy a közigazgatási bíráskodás egyike azoknak a sarkalatos kérdéseknek, amelyek megoldása a továbbiakban elodázhatatlannak látszik a jogalkotó részéről. A kérdés természetesen nagyon összetett, hiszen az Alkotmány módosítása mellett az önkormányzatokról szóló törvény rendelkezéseit és más fent említett jogszabályt is meg kellene változtatni. Tekintettel azonban arra, hogy a jogalkotási feladatok egyébként is napirenden vannak, talán nem káros egy olyan szervezeti megoldás felvázolása, amely mind a közigazgatás feletti törvényesség hatékony biztosítása, mind az egységes közigazgatási ítélkezés érdekében előrelépést jelenthetne a magyar közjogi rendszerben.

Felhasznált irodalom

- Ádám Antal: *A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről*. In: Magyar Közigazgatás 1996. 12. sz.
- Ádám Antal: *A közjogi bíráskodás fejlődési irányai*. In: Belügyi Szemle 1995. 12. sz.
- Gátos György: *A közigazgatási bíráskodás útjai*. In: Magyar Jog 1996. 3. sz.
- Ivancsics Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás*. Pécs, 2005.
- Kilényi Géza: *Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás*. In: Jogtudományi Közlöny 1991. 5-6. sz.
- Kiss László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Pécs, 1996.
- Lomnici Zoltán: *A bírói jogorvoslat lehetőségei közigazgatási eljárások tekintetében*. Magyar Közigazgatás 2000. 4. sz.
- Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod Bt., Budapest, 2002.
- Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog I*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.
- Petrétei József: *Magyar Alkotmányjog II*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2001.
- Sipta István: *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon*. In: Jogtudományi Közlöny 1997. 3. sz.
- Trócsányi László: *Milyen közigazgatási bíráskodást? Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.*

⁴⁰ Ennek oka talán abban található, hogy a közigazgatási bíráskodás keretébe tartozó ítélkezési gyakorlatot még mindig sokan „bagatell” jogalkalmazásnak tekintik.

⁴¹ Elég a Legfelsőbb Bíróság elvi döntéseire és jogegységi határozataira gondolni, amelyek önmagukban biztosítják az egységes joggyakorlatot, szükségtelen volna tehát megduplázni a Legfelsőbb Bíróságot.