
AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI PERREND, MINT A MODERN ÁLLAM ESZKÖZE

Demjén Péter*

1. Bevezetés

A közigazgatási bírászkodásnak három előfeltételét határozhatjuk meg. A végrehajtás és törvénykezés szervezeti elkülönülését, az állami cselekedetek törvény általi szabályozottságát és az állampolgári jogok védelmére vonatkozó társadalmi igényt.

Az 1848-as áprilisi törvények, valamint a Kiegyezés által generált változások után az 1869. évi IV. törvénycikk volt az a jogszabály, ami létrehozta a közigazgatási bírászkodás előfeltételeit azzal, hogy megtörtént az igazságszolgáltatás és a végrehajtás szétválasztása, viszont a jogszabályban rögzítésre került, hogy „a közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”¹

A közigazgatási bírászkodás kérdése egészen a XIX. századig nyúlik vissza, mivel Tisza Kálmán már az 1870. évi XLII. törvénycikk parlamenti vitája során önálló indítványban vetette fel egy „független, semmi előléptetést bármely kormánypárttól nem várható, párton fölüli bírói hatóság” létrehozatalát. A vita az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában tovább folytatódott, végül egy szoros szavazás eredményeként az országgyűlés elvetette a közigazgatási bírászkodás létrehozásának szükségességét.

Az 1870-es években ezt követően gyakorlatilag egyetlen lényeges intézkedést vezettek be a közjogi védelem területén, az 1874. évi XXXIII. törvénycikk lehetővé tette a választói jogok megsértése esetén a Curiához történő fellebbezést.²

Mindenképpen a közigazgatási bírászkodás megvalósítása iránti igényt mutatja az ún. közigazgatási bizottságok 1876. évi VI. törvénycikkkel történő felállítása. Ezen bizottságok több közigazgatási ügyben (gyámügy, vízjog, cselédügy) fellebbviteli jogkört gyakoroltak, azonban a közigazgatási bíróságokat nem pótolhatták, mivel

* Kollégiumvezető, Észak-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium.

¹ 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról 1. §

² 1874. évi XXXIII. törvénycikk az 1848: V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről 89. §

eljárásuk nem volt kontradiktórius, a fellebbezést gyakran azok a tisztségviselők bírálták el, akik a támadott elsőfokú döntést hozták.³

A közigazgatási különbíróóságok létesítésére vonatkozó igény térnyerése azonos időpontra tehető Concha Győző *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában* című tanulmányának megjelenésével. Concha tanulmányában hangsúlyozta az egyéni jogok állammal szembeni védelmét, amely legfőbb biztosítéka a független bíróság lehet.⁴

Ezt követően a nagy előrelépést a hazai közigazgatási bíráskodás történetében az 1883. évi XLIII. törvénycikk jelentette, amely létrehozta a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot. A bíróság 1884 és 1896 között működött budapesti székhellyel, országos hatáskörrel bírt. Hatáskörébe tartoztak az egyes adókkal és illetékügyekkel kapcsolatos kérdések. Eljárása írásbeli volt. Az 1896. évi XXVI. törvénnyel jött létre a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, melybe a Pénzügyi Közigazgatási Bírósági is beolvadt.⁵ A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság hivatásos bírákból állt, elnöke a Kúria elnökével azonos jogállású volt. A testület igen nagy tekintélyű és nagy szaktudású bírákból állt. Két osztályra tagozódott (a pénzügyi, és az általános osztályra). Hatáskörét a jogszabály taxatív felsorolással rendezte⁶. Az ügyeket végleges döntéshozó szervként, reformatórius jogkörben intézte. 1907-ben került bevezetésre a „garanciális panasz”, mellyel az alacsonyabb szintű közigazgatási szervek is kereseti jogot kaptak a hierarchiában felettük levő szerv ellen. 1925-ben a közigazgatási bírósági hatáskör kiterjedt a választójogi ügyekre is. 1929-ben lehetővé vált a kormány törvényhatósági bizottságot feloszlató intézkedése elleni bírósághoz fordulás.

1949-től a politikai és az állami hatalom koncentrációja ellehetetlenítette a végrehajtó hatalom feletti bírói kontrollt. Az 1940. évi VII. törvénycikkkel megindult a bíróság hatásköreinek fokozatos csökkentése⁷, végül az 1949. évi II. törvénnyel megszüntetésre került. Néhány ügyben, így a pénzügyi tárgyú ügyekben a Pénzügyminisztérium keretében működő döntőbizottsághoz lehetett fordulni, de alapvetően a közigazgatási bíráskodás eltűnt egy időre.

Az 1957. évi IV. törvény (Et.) nyújtott bírósági jogorvoslatra lehetőséget államigazgatási jogviszonyt létrehozó államigazgatási határozatokkal szemben, hiszen meghatározta azokat a legfontosabb eseteket, amikor az államigazgatási határozatok felülvizsgálhatók. Az 1957. október 1-jei hatályba lépéséig a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának köre igen szűk volt, a hatáskör külön jogszabályokon alapult. Az Et. szélesítette ezt a kört egy taxatív felsorolással, illetve lehetőséget biztosított arra, hogy jogszabály bővítse a felülvizsgálható határozatok körét.⁸

³ 1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságról 12-40. §

⁴ Concha Győző. *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*, N. 8^o (123 l.) Budapest, Athenaeum biz., 1877.

⁵ 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról 153. §

⁶ 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról 22-83. §

⁷ Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*, Budapest. Logod Bt. 2002. 64. o.

⁸ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól 57. § (1) és (4) bekezdések

1973-ban a jogalkotó a Pp. III. Novellájával a polgári perrendtartásba egy új fejezetet iktatott be: „Az államigazgatási határozat megtámadása iránti perek” címmel. A következő „lépés” az 63/1981. (XII.5.) MT rendelet volt, ami tételesen felsorolta a bíróság által felülvizsgálható határozatokat.⁹

Mindezek után a rendszerváltás, konkrétan az 1989. évi alkotmánymódosítás teremtette meg a közigazgatási bíráskodás újraélesztésének alkotmányos alapját. Mivel korábban – a fentiek szerint - jelentéktelen szerepet betöltve, korlátozottan működött a közigazgatási döntések bírói kontrollja, hiszen egy rendelet sorolta fel a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét, az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII.22) AB határozatában úgy rendelkezett, hogy ezt az alkotmányellenességet csak egy új törvény megalkotásával lehet megszüntetni. Így született meg az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről. Majd a közigazgatási bíráskodást érintő jelentősebb változást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hozott.

Az Alaptörvény 25. cikk (1) és (3) bekezdésének rendelkezései az irányadóak a közigazgatási bíráskodásra.¹⁰ Az Alaptörvény fenti rendelkezései alapján jelenleg egy átmeneti időszakról beszélhetünk a közigazgatási bíráskodás vonatkozásában, hiszen megalkotásra került az önálló közigazgatási perrendtartás, s az Alaptörvény fenti rendelkezéseiből következően kiépítésre vár a rendes bíróságoktól elkülönült, önálló szervezetrendszer a közigazgatási bíróságoknak.

Ezen folyamat kezdetén a Kormány 1011/2015. (I.22.) Kormányhatározatával elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló munkálatok megkezdését, és felhívta az igazságügyért felelős minisztert a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. Elrendelte továbbá a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatási, valamint az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium képviselőinek részvételével az államreform bizottság eseti munkacsoportjaként a közigazgatási perjogi kodifikációs bizottság létrehozását. A közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására létrejött minisztériumi munkabizottság tevékenysége koncepcionális súlyú kérdésekben való álláspont kialakítását, valamint szakmai anyagok véleményezésében, előkészítésében való részvételt jelentett. Majd a Kormány az 1352/2015. (VI.2.) Kormányhatározattal meghatározta a közigazgatási perrendtartásról szóló és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokat. Előírta, hogy az Igazságügyi Miniszter a Miniszterelnökséget Vezető Miniszterrel együttműködve készítsen előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezetről, és meghatározta az igazságügyi miniszter és az érintett miniszterek feladatait e körben.

⁹ 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról 1. §

¹⁰ Alaptörvény 25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság.

(3) 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.

Ezt követően alkotta meg az Igazságügy Minisztérium majd fogadta el a magyar országgyűlés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt, amely 2018. január hó 1. napjával hatályba lépett. Ugyancsak ezen időponttal lépett hatályba az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

A közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével bekövetkezett változás volumenét és jellemzőit csak akkor érthetjük meg teljes mértékben, ha megvizsgáljuk a hatályba lépése előtti szabályozást, annak jellemzőit, valamint azt, hogy milyen indikátorok hatottak a Kp. megalkotásának irányába.

2. A közigazgatási perek szabályai

Azt egyértelműen leszögezhetjük, hogy a szocialista államrendszer akárcsak az államhatalmat, úgy az igazságszolgáltatást is egységesen képzelte el. Az államhatalom egysége következtében nem ismerte el a hatalommegosztás elvét, s így a fékek-egyensúlyok demokratikus rendszere helyett az egységes államhatalom számára a közigazgatási bíráskodás csupán korlátozott módon volt jelen a bírósági rendszerben.

A rendszerváltást követően is a közigazgatási perekre vonatkozó külön perrendtartás helyett, a polgári peres szabályok között speciális szabályként szerepeltek, külön fejezetben a közigazgatási per eljárásjogi szabályai¹¹. Elkülönülésük hiányát mi sem mutatja jobban, hogy az általános polgári eljárásjogi szabályok is vonatkoztak a közigazgatási perre, vagyis a polgári per egy speciális típusaként volt a közigazgatási per számon tartva. Ezen túlmenően számos ágazati jogszabály határozott meg a különböző bírósági eljárásokra vonatkozó speciális szabályokat, s ezen speciális eljárási rendek a jogorvoslati lehetőségeket kibővítették, azonban ezzel együtt a szabályozás töredezettségét erősítették. Így amennyiben egy adott speciális eljárásra a vonatkozó bírósági eljárási szabályokat össze kívánta illeszteni a bíróság, úgy a Pp.-n túlmenően a speciális ágazati jogszabályokban szereplő eljárásjogi jogszabályokat sem hagyhatta figyelmen kívül. Ezen túlmenően azt is leszögezhetjük, hogy a Pp. XX. fejezetének nagyszámú rendelkezését módosította a jogalkotó az 1989-es rendszerváltástól kezdődően. A Pp. XX. fejezete átvett néhány bírói gyakorlatban kiérlelődött eljárásjogi megoldást, azonban azt az ellentmondást továbbra sem tudta feloldani, amely abból fakadt, hogy a Pp. XX. fejezetében szereplő speciális szabályokat mégis csak az általános Pp. rendelkezésekkel kellett együtt alkalmazni. A Pp. rendelkezéseit azonban magánjogi jogviszonyokra modellezte a jogalkotó, vagyis a magánjogban mellérendelt peres felekre írta azt. Mivel a közigazgatási perekben a magánjogi jogviszonyokra írt eljárásjogi szabályokat kellett a bíróságnak alkalmaznia, s ezek sok esetben a közigazgatási perekre nehezen alkalmazhatóak voltak, ezért kialakult egy speciális szokásjog a közigazgatási bíráskodásban, mely a Legfelsőbb Bíróság, majd Kúria Közigazgatási Kollégiumának véleményeire, egyes bírósági határozatokban megfogalmazott eljárásjogi konklúziókra, jogegységi határozatokra

¹¹ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról XX. fejezet

alapított volt. A bírói gyakorlat ugyanis kénytelen volt feloldani ezt az ellentmondást a hatékony eljárásjogi megoldások megtalálása érdekében. Fentiek következtében nem csak az egyes ügyfajták bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban számtalan ügyfajtában alakult ki speciális eljárásjogi szabályozás, de a hivatkozott bírói gyakorlatból kikristályosodott szokásjog alapján is töredezetté vált a bírósági eljárások szabályozása, amely semmiképpen sem kívánatos jelenség. Itt kell megjegyezni, hogy a 2005. évi XVII. törvény tartalmazta a közigazgatási nemperes eljárások során alkalmazandó szabályokat, azonban a nemperes eljárásokra vonatkozóan is számos ágazati törvény speciális eljárási szabályokat állított fel.

A változásokkal összefüggésben ki kell emelni azt is, hogy a jogalkotó a közigazgatási perrendtartás szabályainak kidolgozásával párhuzamosan az általános közigazgatási rendtartás szabályait is megalkotta.¹² A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása szorosan összefügg a közigazgatási perrendtartás létrehozásával. A jogalkotó álláspontja szerint pl. az időtényező szempontjából az ügyfél számára egy egységként jelenik meg a két eljárás, amelyek együttesen képesek a hatékony, gyors és időszerű jogorvoslatot megvalósítani, így ezen jogszabályok összhangban történő kialakítását látta indokoltnak. Ezen túlmenően leszögezhetjük, hogy az európai bírósági fórumok a hatékony jogvédelmet egyre szélesebb körben kérik számon a tagállamokon. Mindezen körülmények a közigazgatási perrend megalkotásának irányába hatottak. Ezen túlmenően alkotmányos követelmények is indikátorként hatottak a jogalkotási folyamatban, hiszen a jelen társadalmi és gazdasági viszonyok között könnyen juthatunk arra a következtetésre, hogy nem egyszerűsíthető le az ügyfél számára a közigazgatási bíraskodás a közigazgatási határozatok megtámadásának biztosítására. A közigazgatás ugyanis felügyeleti, engedélyező, ellenőrző, szervező tevékenységet végez, így a közigazgatás tevékenysége nem merül ki a hatósági eljárások lefolytatásában és annak eredményeként a határozatok meghozatalában. Annak ellenére, hogy nagyon nagy számú hatósági ügy keletkezik a közigazgatásban, annak csupán egy részét képezi a közigazgatási határozatok meghozatala, így jelentős számú közigazgatási ügy nem kerülhetett bírósági kontroll alá. Az Alaptörvény ugyanakkor meghatározza az igazságszolgáltatással és a közigazgatási eljárással szembeni legfontosabb követelményeket. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A XV. cikk (1) bekezdése szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. A XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A (2) bekezdés szerint mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. A XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan

¹² Vétesy László: A közigazgatási hatósági eljárás, in: *Közigazgatási jog* (szerk.: Temesi István), Budapest, Dialog-Campus, 2018. 246. o.

bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A (7) bekezdés szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A bíróságoknak tehát független és pártatlan módon, részlelhajlás nélkül, tisztességesen, az ésszerű határidőn belül, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a törvény előtti egyenlőség elvének biztosításával véglegesen kell elbírálnia a vitákat. Ahhoz, hogy ez az alaptörvényi célkitűzés megvalósuljon, a közigazgatási per megújítása, önálló perrendtartás megalkotása látszott a jogalkotó számára indokolttá. A közigazgatási hatósági eljárás szabályozása egyértelműen kihat a közigazgatási perre, mivel az ügyfél szempontjából annak van jelentősége, hogy ésszerű, gyors és szakmailag színvonalas ítékezés útján nyerjen jogorvoslatot. Az Alaptörvénynek a független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyalás, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése, a törvény előtti egyenlőség elvének biztosítása kapcsán megfogalmazott rendelkezései megjelenítik azokat az igazságszolgáltatási alapelveket, amelyeknek nem csak a polgári perben, hanem a közigazgatási bíróság számára is irányadóknak kell lenniük.

Ezzel összefüggésben ki kell emelni egyrészt azt, hogy a közigazgatási cselekvések már hivatkozott széles köre következtében nem szűkíthető le a közigazgatás kontrollja pusztán aktus-felülvizsgálatra, hiszen a közigazgatási tevékenység számos más intézkedési-cselekvési típusban jelenik meg, nem csak a felülvizsgálható határozatokban, másrészt a polgári peres eljárásokkal ellentétben a közigazgatási pereknek nem csupán szubjektív jogvédelmi céljuk van, hanem feladatuk az objektív jogvédelem, vagyis a közérdeket megjelenítő jog védelme is. Mindez azt jelenti, hogy az új közigazgatási perrendtartás szabályai között megjelenik nem csupán a szubjektív jogvédelem, hanem az objektív jogvédelemre utaló rendelkezések is, ennek következtében immár hangsúlyt kap a hivatalbóliság elve, amely kivételes esetekben áttöri a rendelkezési elvet. Így a fegyveregyenlőség elve és a rendelkezési elv mellett megjelenik adott esetben a hivatalbóli eljárás, amely a rendelkezési elv érvényesülése mellett az objektív jogvédelmi funkciót is biztosítja. Erre találhatunk példát a Kp. 81. § (4) bekezdésében, amely alapján a jogalkotó, amennyiben az eljárás megszüntetésének lenne helye – bizonyos, konjunktív feltételek fennállása esetén – biztosítja a bíróság részére az ügyészség perbelépésre való felhívásának lehetőségét. A törvény szerint ezen intézkedésre akkor kerülhet sor, ha a per megszüntetésének oka a felperes keresetétől történő elállása, a felperes halála vagy megszűnése, avagy a jogsérelem közigazgatási eljárásban történő orvoslása [Kp. 81. § (1) bekezdés c)-e) és g) pontja], és csak abban az esetben, ha a bíróság hivatalbóli vizsgálatot, vagy hivatalbóli bizonyítást rendelt el. A felperes keresettől való elállása a keresettel való rendelkezési jog szabadságát mutatja, ugyanakkor ennek egyik korlátjaként jelenik meg a Kp. 81. § (4) bekezdésében rögzített, ügyészség általi perbelépés lehetősége, amely meggátolja a felperes keresettől történő elállása utáni eljárás megszüntetést. Az objektív jogvédelmi szerep, tehát a jogállamiság, valamint a hatalommegosztás alkotmányos elvéből is fakad, vagyis megjelenik a közigazgatási perrendtartásban egy közérdekvédelmi szerep is.

Emellett az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében megjelenik a „jó közigazgatáshoz való jog”, vagyis a szabályozásban érvényesül a szubjektív jogvédelem is. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási perben döntően a szubjektív jogvédelem az, amely megjelenik, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata az egyén jogvédelmét jelenti alapvetően a vele szemben álló államot megtestesítő közigazgatással, mely pénzügyi, gazdasági, és adott esetben tudásbeli erőfölényben áll az állampolgárral szemben. A demokratikus berendezkedésű jogállamban azonban a közigazgatási per a peres fél egyenlő szintjére hozza a perbeli szereplőket függetlenül az alperesi és a felperesi pozíciótól, vagyis attól, hogy az állampolgár, illetve a közigazgatás szereplője foglalja el a perbeli pozíciót. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése pedig a tisztességes eljáráshoz való jogot jeleníti meg, amely természetesen nem csak a polgári per, de a közigazgatási per lényeges jellemzőjének is kell lennie.

Tény, hogy a jogrendszeren belül a közigazgatás rendkívül széleskörű, sokoldalú és szerteágazó rendszere a technológiai, gazdasági, pénzügyi fejlődés által leginkább érintett rész, a gazdasági szereplők számára pedig a legfontosabb kérdés a közigazgatással összefüggésben, hogy a szabályozás mind eljárási, mind anyagi jogi értelemben a legoptimálisabb módon reagáljon erre a fejlődésre. Az, hogy a bonyolult gazdasági, társadalmi viszonyokat szabályozó jogszabályi háttér egyértelmű, jól értelmezhető, adekvát szabályokból álljon, az eljárások ügyfélközpontúak, egyszerűek, szakszerűek és gyorsak legyenek.¹³ Mindez tehát azt jelenti, hogy a gazdasági szereplő számára ne akadályt képezzen a közigazgatás, illetve annak eljárása, hanem a piaci szereplő, illetve az állampolgárok számára is a gazdasági, társadalmi, pénzügyi változásokra való reakció minél hatékonyabb biztosítása, eszköze legyen. Egy adott vállalkozás céljait törvényes keretek közé terelő, ugyanakkor a hatékony, szakszerű és gyors ügyintézés útján elősegítő professzionális közigazgatás versenyképességi előnyt jelent egy adott ország számára, hiszen a gazdasági befektetések esetén nem csak az állam és annak eljárásainak „olcsósága” jelent versenyelőnyt, de az eljárások gyors, szakszerű és korrekt lefolytatása is. A „time is money” megfontolás alapján adott befektetés esetén nem mellőzhető annak vizsgálata, hogy a befektető számára befektetései milyen időtartamon belül térülnek meg, maga a beruházás megvalósítása milyen időbeli tényezőt jelent, és így mennyi időn belül indíthatja el vállalkozását a piaci szereplő, s végső soron milyen időtényezőben jut hozzá a befektetés eredményéhez. Amennyiben tehát az időszerűség és szakmaiság is jellemzi a közigazgatás működését, az egy ország versenyképességi tényezőit mindenképp javítja, sok más különböző tényező mellett. Ezért az Alaptörvénynek való megfelelés indikációja, valamint a szubjektív jogvédelem mellett jelentkező objektív jogvédelem érvényre juttatása, továbbá a közigazgatás széleskörű cselekvési palettájának nagyobb mértékű kontroll alá vonása (nem csak az aktus-felülvizsgálat útján) mind a közigazgatási eljárás és a közigazgatási per újr szabályozását, önálló közigazgatási perrend megalkotását indikálta. Kérdés,

¹³ Boros Anita: Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához, *Új magyar közigazgatás*, 2016/4. 1. o.

hogy melyek a fenti célkitűzéseket az eljárásjogi szabályozásban megjeleníteni kívánt jogi megoldások, konstrukciók.

A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának jogszerűsége.

A jogalkotó a közigazgatási perrendtartás koncepciójának megalkotása során elhatározta, hogy a közigazgatási jog által átfogott rendkívül széles jogterületek, a közigazgatás szerteágazó természetére tekintettel, a bírói út terjedelmét nem taxatív módon határozza meg, hanem egy generálklauzula útján. A közigazgatási jogvita a törvényi definícióból eredően a közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogvitaként határozható meg. Ennek megfelelően a közigazgatási jogvita fogalmának három lényeges elemét különböztethetjük meg, annak alanyi oldalát, tárgyi oldalát, és jogági szabályozottságát. A Kp. koncepciójának megalkotása során hangsúlyozott hézagmentes jogvédelem biztosítása tehát generálklauzula által valósult meg, amely generálklauzula az eddigi aktus-felülvizsgálathoz képest szélesebb körben biztosítja a bírói kontrollt.¹⁴ A jogi szabályozás versenyképességre gyakorolt hatása szempontjából lényeges szerep jut a közigazgatási szervek által biztosított jogszerű eljárásnak. Természetesen a demokratikus jogállam nem az önkontroll elvén, hanem a fékek-egyensúlyok rendszerén alapul, ennek megfelelően a közigazgatás törvényességének ellenőrzése a bírói hatalom feladata. A bírói felülvizsgálat azonban a Kp. hatályba lépéséig csupán azon közigazgatási ügyeket érinthette, amelyek során a hatóság határozatot hozott, s ily módon kizárólag aktus-felülvizsgálat útján érvényesült a bírói kontroll. A hézagmentes jogvédelem elvét testesíti meg ezért a közigazgatási jogvita fogalma, amely a Kp. 4. § (3) bekezdése értelmében magába foglalja a közigazgatási cselekmények közül az egyedi döntést, a hatósági intézkedést, az egyedi ügyben alkalmazandó, a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó általános hatályú rendelkezést, valamint a közigazgatási szerződést, de a közigazgatási cselekmény elmulasztása jogszerűségének felülvizsgálatát is. Vagyis a közigazgatási jogalanyok közigazgatási jog által szabályozott működése, döntései, és azok elmulasztása egyaránt bírói ellenőrzés alá kerültek. Amennyiben tehát a hézagmentes jogvédelmet, a bírói kontroll kiszélesítését vizsgáljuk, a közigazgatási jogvita három már hivatkozott elemét kell áttekintenünk.

Ezek közül a közigazgatási jogalanyok a közigazgatási szervek, vagyis a központi és területi államigazgatási szervek, helyi önkormányzatok képviselő-testülete és szervei, a nemzetiségi önkormányzat testülete és szerve, valamint a közigazgatási intézményi rendszerbe tartozó egyéb jogalanyok cselekvése is alapja lehet közigazgatási jogvitának. Ennek megfelelően tehát közigazgatási jogalanyok lehetnek a közhatalmi jogkörrel felruházott személyek, szervek, így a jogszabályi taxáció szerint a köztisztviselő, felsőoktatási intézmény és annak önálló feladat és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve is. Azonban a Kp. a jogszabály

¹⁴ T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról
<https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (2018.10.05.)

által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy definíciójának megadásával további lehetőséget biztosít, hogy azok a közhatalmi jogkörrel felruházott szereplők, amelyek különféle hatalmi viszonyokba kerülnek külső jogalanyokkal, közigazgatási jogvita alanyai lehessenek.

A jogági szabályozottság a generálklauzula fontos eleme. Csak a közigazgatási jog által szabályozott közigazgatási cselekvés lehet közigazgatási jogvita tárgya. Ily módon a jogi szabályozottság oldaláról pozitív és negatív értelemben is megközelíthetjük a közigazgatási jogvita fogalmát. Negatív értelemben rögzíthetjük, hogy sem a polgári jog, sem a büntető jog, illetve a munkajog által szabályozott cselekmények törvényessége nem lehet közigazgatási jogvita tárgya, ugyanakkor például a pénzügyi jog lényeges eleme a közigazgatási bírászkodásnak, mint ahogy a környezetvédelmi jog is. Vagyis a közigazgatási bírónak minden egyes ügyben vizsgálnia kell, hogy a közigazgatási tevékenységet közigazgatási jogalany valósította-e meg, és tevékenysége a közigazgatási jog által szabályozott-e.

A közigazgatás cselekvése, mely közigazgatási jogvita tárgya lehet, lehet mulasztás is, de szerződések, megállapodások, illetve azokkal kapcsolatos magatartás, a döntéseken túlmenően. Amennyiben mindezt a korábbi szabályozással összevetjük, leszögezhetjük, hogy korábban a Pp. XX. fejezete szerint a Pp. 324. § (2) bekezdés a./ pontja alapján általános felhatalmazással hatósági határozatokkal kapcsolatban járt el a közigazgatási per bírósága, vagyis a központi területi államigazgatási szervek, önkormányzati szervek, és átruházott közhatalmi jogkörben eljáró szervek, személyek hatósági határozataival, illetve a hatósági szerződésekkel kapcsolatban. Hatósági intézkedésekkel kapcsolatban azonban csak közvetetten volt lehetőség jogorvoslatra, például panaszt elbíráló határozat vizsgálata útján, vagy olyan esetben, amikor a jogalkotó azonnal végrehajtható hatósági határozattá minősített valamit. A generálklauzula azonban az új szabályozásban is biztosítja ezen esetekben is a bírósághoz fordulás lehetőségét. A 324. § (2) bekezdés b./ pontja alapján a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatának felülvizsgálata ugyancsak olyan terület, ahol jelenleg is eljár a közigazgatási bíróság. A Kp. az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások között szabályozza a helyi önkormányzat tevékenységének törvényességi felülvizsgálatával kapcsolatos szabályokat.

A Pp. 324. § (2) bekezdés c./ pontja más szerv, szervezet, vagy személy határozata felülvizsgálatára biztosította a közigazgatási perek szabályainak alkalmazását. Ide sorolhatóak voltak a köztisztviselői aktusok, közszolgáltatások igénybevételével kapcsolatos döntések törvényességének vizsgálata (például érettségivel kapcsolatos jogvita, felsőoktatási intézmény és hallgató közötti jogvita), továbbá a köztisztviselők nem tagfelvétellel és nyilvántartásból törléssel kapcsolatos aktusai, melyek közül a fegyelmi döntések voltak a leginkább közigazgatási per tárgyai. A c./ pont alá tartozó perek vonatkozásában külön ágazati jogszabályi rendelkezések biztosították a közigazgatási bírói út

igénybevételét. Ezen perek esetén továbbra is biztosított a közigazgatási bírói út, a generálklauzula az ágazati szabályzás útján.

Hosszadalmas és élénk szakmai vita övezte a közigazgatási szerződések közigazgatási bírói útra terelését, illetve a szabályozás mikéntjét is. A Kp. elfogadott rendelkezései értelmében közigazgatási szerződés a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátásra kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít. Ezen szabályozás következtében a polgári bíróság helyett a közigazgatási bíróság jár el mindazon szerződésekkel kapcsolatos jogvitában, amely szerződést külön törvény vagy kormányrendelet közigazgatási szerződésnek minősít, illetve a közigazgatási szerv közfeladat ellátására kötött szerződését, ahol ugyancsak vizsgálni kell a bíróságnak a szerződést kötő jogalany természetét, illetve a szerződéses rendelkezéseket is, hiszen csak abban az esetben nyilvánítható közigazgatási szerződésnek az adott megállapodás, ha közfeladat ellátására jött létre. Ily módon hatásköri vitákat is generálhat az új szabályozás, maga a generálklauzula fogalma is, ezért van különös jelentősége annak a hatáskörrel kapcsolatos eljárásjogi szabálynak, amely szerint ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörét megállapítja, e döntése más bíróságra – ide nem értve a közigazgatási ügyben másodfokon eljáró bíróságot és a Kúriát – kötelező [14. § (2) bek.]. Vagyis a hatáskör megállapítása szempontjából a közigazgatási bíróság primátussal rendelkezik, amennyiben a közigazgatási bíróság megállapítja, hogy a jogvita alanyi körénél, tárgyánál, és jogági szabályozottságánál fogva a közigazgatási bíróság rendelkezik az adott ügyben hatáskörrel, ezen döntése a közigazgatási bíróságnak nem kérdőjelezhető meg.

Teljesen új területként került a közigazgatási bírói eljárások közé a közszolgálati jogvita. Meg kell jegyezni e körben, hogy a közszolgálati jogvitáknak a munkaügyi pertől való elválasztását a munkaügyi bírák szakmai fórumai teljes mértékben elleneztek, álláspontjuk szerint az alkalmazandó „anyagjog” ezen jogviszonyokban a munkajog, minek következtében a fentebb felsorolt ismérvek szakmailag nem teszik indokolttá a közigazgatási per szabályai közé terelésüket. A közszolgálati jogvita közigazgatási ügyszakba kerülését a jogalkotó egyrészt a speciális hatalmi viszony felmerülésével indokolta, amely a munkáltató és a munkavállaló között megjelenik, másrészt a kinevezés, mint egyoldalú aktus és a közszolgálati jogvitákban felmerülő közigazgatási jogi kérdések túlsúlya indokai mentén helyezte a közigazgatási bírói fórum elé tartozó ügyek közé.¹⁵

A hatékony jogorvoslatot szolgálja a Kp. azon szabálya, mely szerint a keresetindítás történhet a jövőben keresetlevél formanyomtatványon is. Nem ír elő ugyanakkor a Kp. a Pp.-hez hasonló formakényszert, a formanyomtatvány használata lehetőség az ügyfél számára. E körben nem lehet nem utalni az elektronikus ügyintézés, a digitalizáció fejlesztésében rejlő lehetőségekre, azonban az eddigi tapasztalatok alapján ki kell emelni, hogy indokolt ezen nyomtatványok és a digitális eljárás minél egyszerűbb és kézenfekvőbb módszereinek kidolgozása,

¹⁵ T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról 83-84. o. <https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (2018.10.05.)

hogyan ne az ügyfél perindításának ellehetetlenítése, hanem annak megkönnyítése legyen az új eljárásjogi modell eredménye.

3. Záró gondolatok

Amennyiben a Kp.-t és az Ákr.-t együtt vizsgáljuk, megállapítható, hogy a bírósági felülvizsgálat mintegy rendes jogorvoslatként történő definiálása olyan eljárásjogi modellt vázol fel előttünk, amelyben a közigazgatási eljárás is minél több speciális eljárás esetén egyfokú, illetve a bírósági eljárás, a per is egyfokú eljárás főszabályként. A közigazgatáson belüli jogorvoslatban, megjelenik az önkontroll, azaz amennyiben keresetet terjesztenek elő az egyfokú közigazgatási döntés ellen, a felügyeleti hatóságnak lehetősége van a döntés visszavonására, illetve módosítására. Mindez az eljárási időtartamot lerövidítheti, s a közigazgatási per lesz a jövőben a legfőbb jogorvoslat, a legfőbb kontroll. Az viszont tény, hogy a közigazgatási bíró szerepét vizsgálva, a bíró semmiképpen sem válhat közigazgatási szereplővé. A közigazgatási bíró nem a felek érdekeinek érvényesítője, nem a közérdek végrehajtója, tevékenysége nem vizsgálat, hanem felülvizsgálat, a közigazgatási bíró nem vonhatja el a közigazgatási hatóság hatáskörét.

A Kp. hatása nem csupán az alkalmazandó eljárásjog önmagában való megreformálására, hanem a bírói szervezetre is kihatással van. Egyrészt új hatásköri szabályok jelentek meg, melyek várhatóan a jövőben tovább változnak majd. A kiemelt központi közigazgatási és munkaügyi bíróságok mellett a Fővárosi Törvényszék, mint „felsőbb bíróság” látja el jogorvoslati fórum szerepét azzal, hogy a jövőben várható a tényleges Közigazgatási Felsőbíróság felállítása.

Az Ákr. új szabályai szerint a bírósági felülvizsgálat a rendes jogorvoslatok körébe került. A jogalkotói koncepció szerint a közigazgatási bírászkodás általában egyfokú, amire tekintettel a vertikális szakmai kontroll, vagyis a perorvoslat kis mértékben, az ügyek bizonyos típusai esetén tud érvényesülni csupán. Ezért a jogalkotó célja az volt, hogy a horizontális kontrollt erősítse, és ezért a közigazgatási perekben a Kp. 8. §-ában a társas bírászkodás vált az általánossá, azaz nem az egyes bírótól a tanács elé utalás modelljét viszi tovább a Kp., mint amit a Pp. alapján korábban láthattunk, hanem az alapszabály a tanácsban való eljárás. Kétségtől a közigazgatási bírászkodás új eljárási szabályok szerinti modellje a hatáskör kiszélesedésével jár, melynek következtében a szervezeti keretek, a bírói létszám megváltozása is napirendre került.

A fentiekben kifejtett gondolatsor azt vizsgálja, hogy melyek az új eljárásjogi szabályozási elemek, s kérdés az, hogy a közigazgatás, illetve a közigazgatási per esetén mennyiben segíti a jó állam eszméjének megvalósítását, és mennyiben játszanak majd azok indikátorszerepet hazánk versenyképessége szempontjából. Ezzel összefüggésben azonban nem mehetünk el szó nélkül azon tény mellett, hogy az Európai Unióban az igazságügyi eredménytábla szerint Magyarország az ítélkezés megvalósítása körében ebben az évben is kiemelkedő teljesítményt produkált. Az eredménytábla adataiból kiderül, hogy a közigazgatási ügyeket

valamennyi ítélkezési szinten a magyar bíróságok bírálták el a leggyorsabban, míg az első fokú civilisztikai perek elintézési mutatója is pozitív, e szerint hazánk az ötödik helyen áll ezen perek lezárásának gyorsaságát illetően. A folyamatban lévő ügyek száma mind a polgári, gazdasági, valamint a közigazgatási ügyszakban is csökkenő tendenciát mutat, ügyhátralék szempontjából Magyarország a negyedik helyet foglalja el, az Európai Unió belül tehát csak három másik tagállamban kisebb az ügyhátralék, mint hazánkban. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok teljesítménye e körben is kiemelkedő, az eredménytábla szerint az egy lakosra jutó folyamatban lévő elsőfokú közigazgatási ügyek száma Magyarországon a második legalacsonyabb. A fogyasztóvédelmi ügyek bírósági felülvizsgálatát illetően hazánk a második leggyorsabb, míg a közvetítési eljárások előmozdításában az élen járunk.

Mindez pedig azt jelenti, hogy a különböző és megemlített indikátorok által előmozdított jogszabály-alkotási koncepció és annak végrehajtása csupán a fenti eredmények fenntartását, javítását célozhatják. A hivatkozott számok és tények alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a magyar közigazgatási bíráskodás Európa élvonalába tartozik, rendkívül magas színvonalú szakmai munkát jelenít meg, ezért az új eljárásjogi szabályokra való áttérés, a bírói szervezet átalakítása során igen nagy gondossággal kell eljárni és figyelemmel kell lenni arra, hogy ezen eredmények a jövőben ne csorbuljanak, hanem javuljanak. Amennyiben pedig ezen jogalkalmazói tevékenység egy hatékony eljárásjogi konstrukcióval párosul, úgy az hazánk versenyképességére, modernizációjára is kihatással lesz.
