

Útközben

Alapkérdések a szervezetenként önálló közigazgatási bírászkodás megszervezése kapcsán

PATYI ANDRÁS

A közigazgatási bírászkodás magyarországi története fordulópontjához ért 2018-ban: a magyar alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) hetedik módosítása beiktatta a szervezetenként is önálló közigazgatási bíróságok intézményét a bíróságokról szóló szabályok közé. A közigazgatási bírászkodás sok alapkérdését érinti ez a tanulmány, természetesen a történeti példák alapos elemzését sem kerüli el. A kezdetek kezdetétől, a magyar közigazgatási bírászkodás születésnapjától (amelynek a pénzügyi közigazgatási bíróság első tanácskozásának napját tekinti a szerző) egészen a tavalyi alkotmánymódosításig követi a főbb változásokat. Lényeges kérdés a közigazgatási bíróság általi jogvédelem terjedelme, az általuk esetleg végrehajtott alkotmányvédelmi funkció is. A mai változások megértéséhez ismerni kell a szocialista (kommunista) állam jogrendjének felfogását a közigazgatási bírósági felülvizsgálatról.

In 2018 Hungary arrived at a turning point in the history of public administration: The seventh amendment of the Hungarian Constitution (Hungarian Fundamental Law) inserted the institution of self-governing administrative courts into the rules on courts. This paper deals with many of the basic questions of administrative justice, and of course, careful analysis of historical examples is not avoided. From the very beginning, the birth of the Hungarian administrative court (which the author regards as the day of the first meeting of the financial administration court) until last year's constitutional amendment, the main changes follow. The extent of legal protection by administrative courts and the constitutional protection function that they may have implemented is an important issue. To understand today's changes, one has to know the concept of the socialist (communist) state's legal system on administrative court review.

Bevezetés

1. A 2018-as évben megtörtént az önálló közigazgatási bírósági szervezet alkotmányi szintű tételezése az Alaptörvény hetedik módosításával. Az Alkotmányban történő részletes, teljesen önálló bíróságként történő szabályozás magas szinten dönti el a közigazgatási bíraskodás vagy bírósági felülvizsgálat közötti kérdést és rendeli vissza a magyar állam- és jogfejlődést a *közigazgatási bíraskodás történeti útjára*. A magyar közigazgatási bíraskodás 1884 és 1949 között megvalósult rendje (annak történeti modellje) és a szocialista jog időszakában bevezetett „államigazgatási határozat *bírósági megtámadása*”, majd „*bírósági felülvizsgálata*” között mindig is lényeges *különbségek* mutatkoztak:

„A közigazgatási bíraskodás a közigazgatási hatóságok eljárásának bírói eljárás útján való ellenőrzése...” (1903)¹

„A közigazgatási bíraskodás az államnak azon funkciója, melynek hivatása a közigazgatási intézkedések jogszerűségét a bírói módszer segítségével biztosítani, illetve a közigazgatási hatóságok jogellenes tényei által okozható sérelmeket közjogi per útján orvosolni.” (1908)²

„[A] közigazgatási bíraskodás [...] lényege a modern jogállam fogalmának, s abból áll, hogy a közigazgatási szervek működése a jogszerűség szempontjából független bírói ellenőrzés alatt áll s nevezetesen, hogy a nyilvánjogi [közjogi] alanyi jogoknak a közigazgatási intézkedések által okozott sérelmeit független bíróság peres eljárás útján orvosolja.” (1926)³

„A közigazgatási bíraskodás a jogállam követelménye [...] célja a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének biztosítása annak elbírálása útján, hogy a panaszszal [ma: kereset] megtámadott közigazgatási cselekmény a fennálló jognak megfelel-e?”⁴

„A közigazgatási bíraskodás meghatározója azonban nem a tárgy, hanem a sajátos szervezet, a rendes bíróságokétól elkülönítve létrehozott közigazgatási bíróság. [...] A közigazgatási bíraskodás és a hibás államigazgatási aktusok ren-

1 Királyi közigazgatási bíróság. (1903) In: *Magyar Jogi Lexikon*. Budapest, Pallas Kiadó. 823. A szócikk szerzője: Reichard Zsigmond.

2 BOÉR Elek (1908): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és tsa kiadó. 124.

3 TOMCSÁNYI Móríc (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, szerzői kiadás. 190.

4 MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 624., 626.

des bíróság által történő orvoslása az érdekelt kérelmére – nem azonos fogalmak. [...] Az államhatalom egységének elvét megtestesítő szocialista államban a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróságnak nincs létjogosultsága.” (1957)⁵

„A közigazgatás bírói felülvizsgálata [...] materiális értelemben a közigazgatási bíraskodást jelenti [...]. A szó valódi értelmében vett közigazgatási bíraskodásról csak akkor beszélhetünk, ha elvileg a közigazgatás *egészére* kiterjed a bírói felülvizsgálat joga.” (1989)⁶

Az idézett meghatározások a közigazgatási bíraskodást *funkcionális kérdésként*⁷ kezelik, illetve annak tartalmi, materiális oldalával foglalkoznak. Miközben tény, hogy az európai államok döntő többsége a bírósági szervezet valamelyik fokán a rendes bíróságoktól különálló „közigazgatási” bíróságokat szervezett,⁸ közigazgatási bíraskodásról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási döntések körének egészére kiterjed a bíróság hatásköre.

2. A fentiek alapján érdemes tisztáznunk az *alapvető fogalmak* egymáshoz való viszonyát. A korábbi Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel, 1989. október 23-i hatállyal végrehajtott módosítása iktatta be azokat az alkotmányos szabályokat, amelyek a közigazgatási (illetve államigazgatási) határozatok bíróság általi felülvizsgálatának alapjául szolgálhattak. Így a közigazgatási határozatok bíróság általi ellenőrzéséről szóló hatásköri szabályt az 50. § (2) bekezdésébe, a jogviták elbírálása érdekében a bírósághoz fordulás alapvető jogát az 57. § (1) bekezdésébe, a jogállami klauzulát a 2. § (1) bekezdésbe, a jogorvoslathoz való jogot az 57. § (5) bekezdésbe, valamint az alapvető

5 SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, KJK. 201–202.

6 TAKÁCS Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny*, 44. évf. 9. sz. 453. (eredeti kiemelés).

7 A közigazgatási bíraskodás „egy olyan funkció, melyet független végrehajtott szervek, ezek a bíróságok, közigazgatási ügyekkel összefüggésben, pontosabban közigazgatási aktusok felülvizsgálata céljából gyakorolnak”. MERKL, Adolf (1927): *Verwaltungsrecht*. Berlin, J. Springer. 375. Idézi: KOJA, Friedrich (1996): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. kiadás, Wien, Manzsche. 832.; hozzátéve, hogy a közigazgatási bíraskodás ugyanúgy, mint a bíraskodás tulajdonképpen a törvényeknek független állami szervek útján történő végrehajtását jelenti, és ebben az értelemben az igazságszolgáltatás, és nem a közigazgatás részét képezi.

8 Darák szerint tendenciaként figyelhető meg Európában a közigazgatási bíróságok önállósulása és egyértelműen kisebbségben vannak azok az országok, ahol egyetlen szinten sem található önálló közigazgatási bíróság. DARÁK Péter (2007): *A magyar közigazgatási bíraskodás európai integrációja*. PhD-értekezés, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája. 174–175.

jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtti érvényesíthetőségéről rendelkező 70/K. §-t.⁹

Bár az 1989. évi XLII. törvény már 1989. december 11-ével létrehozta a Legfelsőbb Bíróságon (ma: Kúria) és a megyei bíróságokon (ma: törvényszékek) a közigazgatási kollégiumokat, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának *kiterjesztéséről* csak később született törvény. Az 1991. évi XXVI. törvény¹⁰ alapvetően a hatósági ügyekben addig korlátozott *bírósági felülvizsgálat* széles körű igénybevételét teremtette meg, mégis leggyakrabban a *közigazgatási bíráskodás* újraindításaként emlékeznek meg e törvényről.¹¹ Miközben valóban jelentős hatása volt ennek a törvénynek, nem szabad megfeledkezni arról, hogy annak meghozatalát az Alkotmánybíróság határozata kényszerítette ki.¹² Az sem mellékes, hogy ez a törvény klasszikus salátatörvény volt (csak más törvényeket módosító rendelkezései voltak), és átmeneti szabálynak szánta azt az Országgyűlés, hiszen „a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig” alkotta csak meg (vagyis maga a törvény is elválasztotta a két fogalmat). Az *egységes* közigazgatási bíráskodásról *azóta sem* született önálló, külön törvény, annak *teljes körű megteremtése* szintén várat még magára, az 1949-ben megszüntetett Közigazgatási Bíróság helyére 1989 óta nem állítottak önálló, külön felsőbbbíróságot, míg a közigazgatás szervezetrendszeren kívülre ható döntései (köztük normatív természetűek is) több különböző rendben, de szinte *kivételesen* megtámadhatók bírói fórumok előtt.

3. A közigazgatási *bíráskodás* és a bírósági *felülvizsgálat megkülönböztetésének* egyik módja a felülvizsgálatot végző bírósági megszervezésével függ össze és a közigazgatástól, valamint a rendes bírósági szervezettől elkülönült külön közigazgatási bíróság(ok) tevékenységének összefoglaló elnevezéseként utal a közigazgatási bíráskodásra.¹³

- 9 Az egyes alkotmányi rendelkezések bírósági felülvizsgálathoz való viszonyának elemzésére lásd: PATYI András (2009): A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Szászadvég Kiadó. 1756–1764.
- 10 Ezt a törvényt időközben hatályon kívül helyezte az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény (deregulációs törvény).
- 11 Például: ÁDÁM Antal (1996): A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 12. sz. 705–712.; GAÁL Sándor (1996): A közigazgatási bíráskodás néhány szervezeti és hatásköri kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 7. sz. 390–392.; KILÉNYI Géza (1991a): A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 296–303.; PETRIK Ferenc (1991): A közigazgatási bíráskodás. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 289–295.; PETRIK Ferenc (1993): A közigazgatási bíráskodás aktuális kérdései. *Bírák Lapja*, 3. évf. 2. sz. 81–92.; TAKÁCS Imre (1992): Fejezetek a közigazgatási bíráskodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 4. sz. 207–216.; TRÓCSÁNYI László, ifj. (1992): *Milyen közigazgatási bíráskodást?*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- 12 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1990 145–148. Hatását részletesen elemzi PATYI András (2009): A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Szászadvég Kiadó. 1756–1764.
- 13 Például: MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó; KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében, *Jogtudományi Közöny*, 36. évf. 8. sz., 653–667.

Különbíróság hiányában is van értelme és haszna a megkülönböztetésnek, amelynek során a *közigazgatási bírászkodást* értjük szélesebb fogalomként: a közigazgatási szervek és a közigazgatási döntések meghozatalára feljogosított más jogalanyok döntéseivel szembeni, bármely bíróság által végzett, akár *jogorvoslati*, akár *objektív* jogvédelmi természetű törvényességi felülvizsgálati *tevékenységet*, annak *szabályait*, így főként a bíróság hatáskörét rögzítő rendelkezéseket, valamint a bírói eljárás szabályait, továbbá az azt végző bíróságok szervezetére és jogállására vonatkozó rendelkezéseket.

Az ennél *szűkebb* fogalomként értelmezett *bírósági felülvizsgálat* alatt a közigazgatási hatósági *eljárás rendjén belül* intézményesített és szabályozott, a hatósági határozatok és kivételesen egyes végzések törvényességi felülvizsgálata érdekében kérelemre igénybe vehető *jogorvoslati eszközt és eljárást* értjük, amelynek alapvető célja és funkciója az alanyi jogok és jogos érdekek védelme és a jogszabálysértő döntés hatályosulásának megakadályozása, valamint törvényes döntés meghozatalának kikényszerítése.

A *közigazgatási per* 2018. január 1-ig ehhez képest az a Polgári perrendtartás önálló fejezetében szabályozott, a bíróság által lefolytatott *kontradiktórius* (perrend szerű) eljárás, amelynek során a bíróság a felülvizsgálatot az arra jogosult kérelmére (keresetére), a normál polgári pertől részben eltérő szabályok alkalmazásával végzi, és a kereset elbírálásával, az abban megjelölt jogszabálysértés keretei között a közigazgatási döntés törvényességét felülvizsgálva a döntést érintő határozatot hoz. 2018. január 1. óta *önálló, elkülönült perrend keretében* zajló, a közigazgatási cselekmény és működés felülvizsgálatát középpontba helyező, az időszerű és hatékony jogvédelem biztosítást garantáló, „sajátképi” *kontradiktórius* bírósági eljárás, amelyben a bíró az arra jogosult kérelmének (keresetének) keretei között elbírálja a per tárgyává tett jogvitát és alapesetben a közigazgatási cselekmény megváltoztatásával állítja helyre a megsértett jogrendet.

4. A magyar közigazgatási bírászkodás ma még a 2013-ban kialakított, több kérdőjelet maga mögött tudó szervezeti keretek között (az úgynevezett „álvegyes” rendszerben) működik,¹⁴ de ennek a sok változást megélt bírósági, igazságszolgáltatási területnek a jövőképe merőben más pályát mutat ma, mint akár egy fél évvel ezelőtt. Szinte *kézzelfogható közelségbe kerül* az, ami 1989 óta újra és újra csak halasztást, elodázást vagy éppen, mint szükségtelen intézmény teljes mellőzést nyert, az *1949-ben megszüntetett önálló közigazgatási bíróság* ismételt felállítását. A *szervezetenként is önálló közigazgatási bírászkodás* a 2017-ben megszületett és 2018-ban hatályba lépett közigazgatási perrendtartás alapján, mint bírói tevékenység megerősödött önállóságában, és ma már ez az egyre inkább önálló, sajátképi bírászkodás mint *tartalom* várja a neki adekvát szervezeti *forma* kialakítását.

14 Az „álvegyes” rendszer meghatározására, kialakításának okaira és részletes elemzéseire lásd: KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása. *MTA Law Working Papers*, 59. sz. 11–15. Forrás: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf (2018. 11. 01.).

Az új szervezet *alkotmányos meghatározása az Alaptörvény hetedik módosításával* megtörtént. Zajlik a törvényelőkészítő és a törvényalkotó munka, így mire ez a tanulmány az olvasók elé kerül, azt is tudhatjuk, milyen törvény született a közigazgatási bíróságokról. Sok szervező és nem kevés jogalkotó munka várható még addig, míg a megalkotott törvény és az átmeneti szabályok sokasága hatályba léphet. Talán nem érdektelen, ha rövid áttekintést adunk a közigazgatási bíraskodáshoz kötődő régmúlt és a közelmúlt egyes lényeges mozzanatairól.

Az 1884 és 1949 közötti közigazgatási bíraskodás és alkotmányos jelentősége

Az Alaptörvény hetedik módosításának indokolása a történeti alkotmány vívmányai között említi a korábbi Közigazgatási Bíróság intézményét. Érdemes ismételtén áttekintenünk az 1949-ben minden különösebb indokolás nélkül megszüntetett *Közigazgatási Bíróság* létrejöttének lényeges körülményeit, alapjellemezőit, vagyis hatáskörét, szervezetét és *alkotmányos* jelentőségét. Magyarországon ugyanis ebben az időszakban *szervezeti értelemben elkülönült* közigazgatási bíraskodásról beszélhettünk, amelyet egy lényegében *félbe maradt szervezeti megoldás*¹⁵ eredményeként egyetlen fokú, de *legfelsőbb bírósági rangú* közigazgatási bíróság végzett.

A közigazgatási bíraskodás létrejötte a 19. század végén

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság létrejöttét két évtizedes és igen termékeny tudományos vita előzte meg, illetve kísérte,¹⁶ a bíróság ötvenéves fennállása alatt terjedelmes joggyakorlatot alakított ki.¹⁷ A magyar közigazgatási bíraskodás voltaképpen

15 A Közigazgatási Bíróság szervezetének befejezetlenségével a kortársak is tisztában voltak. A „félbe maradt” kifejezést lásd: SZABÓ József (1947): A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 2. sz. 58.

16 A Bíróság létrejöttével összefüggésben lásd: STIPTA István (1997a): A közigazgatási bíraskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.; STIPTA István (1997b): *A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai előtörténete*. Szeged, Officina nyomda. 34.; Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. *Acta juridica et politica*, Tomus 52. Fasc. 9.; SCHWEITZER Gábor (1996): Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíraskodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 38. évf. 1–2. sz. 21–35.; STIPTA István (1998): Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In: *Emlékkönyv Szabó Andrásnak*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága. 353–362.; PATYI András (2002): *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról*. Budapest, Logod Bt. 18–33.

17 A bíróság létrejöttét és működését több mint száz tudományos igényű és megszámlálhatatlan publicisztikai munka kísérte, természetesen változó színvonallal. A tudományos jellegűek között mind tanulmányokat, mind átfogó, szisztematikus műveket találhatunk. A bíróság működése megkezdésekor három teljes körű kommentárt adtak ki, amelyek mind az eljárási, mind a hatásköri jogszabályokat bemutatták és kommentálták, a harmincas, illetve negyvenes években három kiadást is megélt, a bíróság addig kialakult joggyakorlatát bemutató ezeröttszáz, ezerhatszáz oldalas kétkötetes

két lépcsőben jött létre a 19. század utolsó negyedében. *Első lépcsőfoka* a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság 1883-ban történt létrehozása, illetve a Pénzügyi Bíróság működésének tényleges megkezdése *1884. február 27-én*.¹⁸ Ha lehet a *magyar közigazgatási bíraskodásnak ünnepnapja*, akkor ez a nap méltán válhatna azzá. A második, egyben befejező fokozat a magyar királyi Közigazgatási Bíróság felállítása volt. Így érthető, ha az említett élénk tudományos vita e két intézmény létrehozásához, illetve annak indításához kapcsolódott. A korabeli jogirodalom, noha behatóan foglalkozott a pénzügyi bíraskodás tárgyában benyújtott törvényjavaslatokkal is, már e külön közigazgatási szakbíróság létrejötte előtt tisztázni és megvitatni igyekezett a közigazgatási bíraskodás elvi és általános érvényű alaptételeit. A közigazgatási bíraskodás eszmei, tudományos előkészítésében Concha Győző úttörő szerepet játszott 1877-ben megjelent munkájával.¹⁹

A közjogi jellegű ítélezés modern állambeli gyökerei az 1848-as időkig nyúlnak egyébként vissza, hiszen mind központi szinten a leendő „*álladalmi tanács*” funkcióinak meghatározásában, mind a megyékben felállított „*középponti választmányok*” részleges közjogi bíraskodási funkcióiban fellelhetők egyfajta közigazgatási (vagy inkább közjogi) jogszolgáltatás kezdetei.²⁰ Igazából azonban az államhatalmak elválasztására vonatkozó elvnek a magyar közjogba történő átültetése (azaz a bíraskodásnak a közigazgatástól minden fokon történő elválasztása, az 1869. évi IV. tc. 1. §-ba foglalt rendelkezés) után születhettek válaszok²¹ a bíraskodás mikéntjére. A bírósági törvény kizárta azt, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok egymás hatáskörébe

kommentár. (Legutoljára: VÖRÖS Ernő – LENGYEL József (1942): *A M. Kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata [...] együtt a közigazgatási bírósági törvény magyarázata*. Budapest, Szerzők kiadása.)

- 18 A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság keletkezésének részleteit és az első bírák szakmai életútját ismertető kiváló munkájában így fogalmaz Stipta professzor úr: „A frissen kinevezett bírák 1884. február 27-én tartották első ülésüket, melyet ebben az évben még 98 ügydöntő tanácskozás követett.” STIPTA István (2017a): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, VII. évf. 1. sz. Szeged. 104. További alapos elemzésre lásd még: STIPTA István (2017b): A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak rekrutációja (1884–1896). In: *Ünnepi kötet Dr. Zakar András egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tomus LXXX. 279–290.
- 19 CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athaeneum nyomda. Ugyanebben az évben jelent meg egy másik átfogó jellegű mű is: GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bíraskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athaeneum nyomda. Mint Gruber írja: „[M]agyar irodalmunk a közigazgatási bíraskodást illetőleg eddigelé sem eredeti sem átültetett egyetlenegy értekezéssel sem szolgált, mely a tárgyat oly behatóan megvizsgálta volna, mint érdemelné, s egyetlen egy munkánk sem létezik, mely a fennálló külföldi jogot feltüntetné.” Így nem is meglepő annak megállapítása, hogy a „korai dualizmus parlamenti vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet.” STIPTA (1977) 121.
- 20 NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt. 4.
- 21 MARTONYI János (1947): Az ötvenéves közigazgatási bíróság. *Városi Szemle*, XXXIII. évf., 188.

avatkozzanak (1869. évi I. tc. 1. §), egyes törvények mégis megengedték később valamely közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadását.²²

A közigazgatási bírászkodás, illetve bíróság megszervezése során hagyományosan *három*, egymással egységet alkotó *alapkérdést* kellett megválaszolni. Az *első* a bírászkodást ellátó szerv szervezeti minősége és jogállása, a *második* a közigazgatási per fogalma és jellemzői, a *harmadik* pedig a bírói hatáskör terjedelme (mind tárgyi értelemben, azaz milyen ügyekre terjedjen ki a hatáskör és melyekre ne, illetve, hogy a bíróságot milyen döntési jogkör illesse meg).²³ E három kérdés változatlanul fennáll ma is, de *kiegészül* a bíróság általi jogvédelem teljessége és hatékonysága iránti igénnyel.

A *hatásköri probléma* egyik fő területe a hatáskör-meghatározás módja, vagyis hogy a bíróság elé vihető ügyeket egyenkénti, taxatív felsorolással vagy elvi (általános) definícióval határozzák-e meg (mely utóbbi megoldással gyakran együtt jár az általános hatáskör alól mégis kivett ügyek úgynevezett negatív taxációval történő meghatározása). A másik terület a hatáskör terjedelme. Ez foglalja magában annak meghatározását, hogy milyen típusú közigazgatási aktusok (határozatok, intézkedések) vihetők bíróság elé, milyenek nem, és hogy ez a közigazgatási aktus vajon csak jogszabályértésre (azaz az objektív, a tárgyi jog megsértésére) alapított alanyi jogsérelem esetén vagy a pusztá érdeksérelem esetén is bírósági felülvizsgálat alá vethető-e. (Ez utóbbi kérdés úgy is feltehető, hogy mekkora a közigazgatási bíróságok által nyújtott védelem köre. Kiterjed-e a diszkrecionális mérlegelés alapján hozott döntésekre is, avagy nem.) A harmadik területe e kérdéskörnek az, hogy *a bíróság* milyen jogkörrel rendelkezik az ítélezés terén, azaz *mit tehet* a felülvizsgálata alá vont közigazgatási aktussal. Mindössze megállapítja a törvénysértést (*konstatáció*), vagy meg is semmisítheti (*casatio*), vagy maga hozhat a jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási szerv helyett érdemi döntést (*reformatio*).²⁴

A szakirodalomban és a tudományos vitákban megvoltak a szorgalmazói mind az angol típusú, a rendes bíróságokhoz utalt és a bíróságokat megváltoztató hatáskörrel felruházó megoldásnak,²⁵ mind a közigazgatási szervezetrendszeren belül meg-

22 Például a népszámlálásról szóló 1869. évi III. tc. 3. §-a, amely a népszámlálási adatközlés elrendelése és végrehajtása tárgyában hozott közigazgatási határozat rendes bíróság előtti alanyi jogsérelemre alapított megtámadását tette lehetővé, hat hónapos keresetindítási határidővel; az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. tc. 15–26. §§ alapítottak meg egyes közigazgatási döntések ellen bírói utat; a választói névjegyzék elleni felszólalások tárgyában a középponti választmány döntésétől számított tíz napon belül a Curiához intézhető fellebbezést adott az 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a stb.

23 TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 17.

24 TOLDI (1988) 64.; MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Kir. Magy. Egyetemi nyomda. 31–32.; KMETY Károly (1891): A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. In: *Magyar Jogászegyleti értekezések*. Budapest. 10–12.

25 Főképpen CONCHA Győző (1894): A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. *Jogtudományi Közlöny*, klny.; CONCHA Győző (1928): A közigazgatási bírászkodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében?. In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között*. Budapest, MTA kiadása. 318–400.

szervezett francia típusú bíraskodásnak,²⁶ mind a német–osztrák mintát követő különálló közigazgatási bíróságnak.²⁷ A létrehozandó közigazgatási bíróság hatáskörébe utalandó közigazgatási döntésfajták és a bíróság döntési mozgástere kérdésében is meglehetősen megosztottak voltak a korabeli „szakférfiúk”.²⁸ Nem ennek köszönhető ugyanakkor, hogy mind a szervezetet és a hatáskört illetően kialakított tételes jogi megoldás végül a szakirodalomban képviselt valamennyi nézettől eltért.²⁹

A Közigazgatási Bíróság főbb jellemzői

Az alapos tudományos előkészítés és hosszas törvényhozási eljárás után az 1896. évi XXVI. törvénnyel létrehozott királyi Közigazgatási Bíróság (a továbbiakban: bíróság) a közigazgatási szervezettől és a bírói szervezettől egyaránt *különálló*, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt, amelyet a bírósági hierarchia *legfelsőbb* fokán szerveztek meg. Hatáskörébe a törvény által *taxatív*e megállapított *jogvitás* közigazgatási ügyek elbírálása tartozott.³⁰ A bíróság hatáskörét további törvények bővítették, sőt közigazgatási bírósági hatáskört a kormány rendelete is megállapíthatott. Az *eljárást kezdeményező panasz* elbírálása során mind *jogi*, mind *ténykérdésekkel* foglalkozhatott, vagyis nem volt kötve a közigazgatási ténymegállapításhoz. Döntése *meritorius*, illetve *reformatorius* (az ügyet végérvényesen érdemben elbíráló) volt, csak kivételes esetben korlátozódott a törvénysértő közigazgatási döntés megsemmisítésére. Az ügy elbírálásakor mind az *alanyi*, mind a *tárgyi jog* megsértése felől

26 KUNCZ Ignác (1878): Közigazgatási bíraskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 21. sz.

27 LÁNCZY Gyula (1883): A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon. *Kluy a Magyar Igazságügy 1883. januári füzeteiből*. Budapest, Zilahy; és A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról. (1894) *Magyar Jogászegyleti értekezések*, 95. sz. X. köt. 6. füzet; GRUBER (1877) 49.; KMETY (1891); NÉMETHY Károly (1894): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Budapest, Pesti Nyomda.

28 A pozitív taxáció mellett voltak NÉMETHY (1894) 10–12.; KMETY (1891). Kmety ugyanakkor a reformatorius hatáskör biztosítását hangsúlyozta. KMETY (1891) 16. A szervezet kérdésében eltérő álláspontra helyezkedő Concha és Lánczy egyetértettek az általános definícióval történő hatáskör-meghatározásban. LÁNCZY (1883) 36. IV. d) és e); CONCHA (1881) 399.; Általános hatáskör-meghatározást és megsemmisítő (cassatorius) hatáskört javasolt: REICHARD Zsigmond (1891): A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, LXIX, VII. kötet, 8. füzet, Budapest, Franklin. 8., 12., 13. Szerinte a bíróságok egyébként nemcsak a közigazgatási bíraskodáson belüli *funkciójuk*, hanem *eljárásuk* miatt is alkalmatlanok a közigazgatási ügy érdemi elintézésére. Kötöttebbek az eljárási formák, felelősség a felettes hatósággal szemben teljesen hiányzik, csakúgy, mint a megfelelő szervezet.

29 TOLDI (1988) 43.

30 A hatáskör-meghatározás módjában fennálló fent leírt nézetkülönbség (elvi – taxációs) egyébként a századforduló után eltűnni látszott. A pozitív taxáció nagy élharcosa Kmety már 1907-es tankönyvében úgy fogalmaz, hogy az egész közigazgatási jogra kiterjedő jogvédelem csak a hatáskör elvi meghatározásával érhető el. KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat. 213. Tomcsányi Móricz szerint a jogállam eszméjének egyedül az elvileg hatáskör-megállapítás felel meg; ha a törvényhozás egyszer elismeri a közigazgatás bírói jogvédelmének szükségességét, akkor utána már lehetetlen válogatni az egyes jogszérmek között. Magyar Zoltán gyakorlati okokból átmenetileg elfogadta a taxációs megoldást, de kijelentette, hogy végül el kell jutni az elvi általánosításhoz. MARTONYI (1932) 33.

ítélkezhetett, a közigazgatás jogalkotó tevékenysége felett direkt *normakontrollt* nem gyakorolt, de hatáskörébe a legfelsőbb szintű hatóságok (miniszterek) által hozott intézkedések is beletartoztak. A bíróság előtti eljárást megindító *panasz* a jogsértés miatt eljárás alá vont (megtámadott) határozat vagy intézkedés végrehajtását rendszerint *felfüggesztette*. A közigazgatási bíróság hatásköre kizárta az ugyanazon ügyben igénybe vehető, felsőbb közigazgatási szerv általi orvoslást és annak hivatalbóli (felügyeleti) intézkedését.³¹ A bíróság mindig *tanácsban* járt el, ez alapesetben öttagú, kivételes speciális hatáskörök esetén háromtagú volt. Az eljáró tanácsban mindig többségben voltak a bírói képesítésű tagok a közigazgatási személyzetből kiválasztott közigazgatási bírókhöz képest (3/2 és 2/1).

Mint *egyetlen fokú központi bíróságnak* a története egybeforrta a reformjára irányuló erőfeszítések történetével,³² a folyamatos próbálkozások ellenére sem az alsó fokon ítélkező közigazgatási bíróságok nem jöttek létre, sem hatáskörének elvi alapokon álló, általános felhatalmazáson alapuló meghatározása nem következett be. Ennek ellenére fennállásának ötvenkét éve alatt alkotmányos jelentősége folyamatosan nőtt. Az alkotmányos jelentőségét növelő egyik lépés az 1907. évi LX. tc. megalkotása volt, ezzel a törvényhatóságok (helyi önkormányzatok) jogainak védelmében kapott szerepet (az önkormányzatok által benyújtott úgynevezett garanciális panasz alapján a kormány és az egyes minisztériumok rendelkezéseit semmisíthette meg – ha az önkormányzati jogokkal ellentétesnek találta). E törvény indokolása már *valódi alkotmányjogi bíróságként* ismeri el az akkor 11 éve működő Közigazgatási Bíróságot.³³ További alkotmányos jelentőségű hatáskört kapott az *önkormányzatokkal* összefüggésben 1929-ben: a törvényhatósági bizottság (ennek ma a helyi képviselő-testület felelne meg) feloszlatajáról szóló miniszteri rendelet felülvizsgálatának és megsemmisítésének jogkörét. (A helyi képviselő-testületek feloszlataásával összefüggő, véleményező jellegű mai alkotmánybírói hatáskörtől eltérően a feloszlata *törvényessége és megalapozottsága* felett érdemben a bíróság ítélte.) A hatáskörének folyamatos törvényi kiterjesztésében lényeges állomás volt az 1925. évi XXVI. tc., amely a *választások* feletti bíraskodást „teljesen és kizárólag a közigazgatási bíróságra bízta”.

Az alkotmányvédelem kérdése

A Közigazgatási Bíróság *alkotmányvédő* szerepét, a közigazgatáson túlmutató, *közjogi jellegét* több kortárs hangsúlyozta.³⁴ Ezt ez alkotmányvédő szerepét egyrészt „klasz-

31 Összefoglaló jelleggel KMETY (1907) 204–206.

32 A reformokat ismerteti: PATYI (2002) 51–59., valamint: MARTONYI János (1940): *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. Dolgozatok a közigazgatás reformja köréből. Különnyomat.* Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Nyomda, 143–160.

33 *Magyar Törvénytár, 1907. évi törvényczikkek.* (1908) (Jegyzetekkel ellátta: MÁRKUS Dezső.) Budapest: Franklin Társulat. 625.

34 Itt a bíróság nevének megváltoztatását is felveti, magyar hagyományainkhoz igazodóan „*Közjogi Szék*” elnevezés illetné meg. (Az elnevezés alapján könnyen asszociálhatunk Kossuth Lajos kútahtyai alkotmánytervezetére, amelyben a volt kormányzó elnök az alkotmánybírói funkciók ellátására

szikus” közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg. A közigazgatásban a bírói jogvédelemnek önmagában alkotmányos szintű jelentősége volt, van és lesz is. Maga az intézményesen biztosított bírói jogvédelem a *közigazgatás jog alá rendelésében*, a joguralom megteremtésében még töredékes hatáskörével együtt is alapvető szerepet játszott. Jellegét és szerepét tekintve tehát „a közigazgatási bíraskodás több mint egyszerű igazságszolgáltatás, mert egyben alkotmánybiztosítéki funkció is”.³⁵

Azonban a bíróság a *modern értelemben nem működött alkotmánybíróságként*. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult.³⁶ Nem hozhatott általános jellegű, valamely jogi norma érvénytelenségét *erga omnes* megállapító döntést. A Közigazgatási Bíróság *normák érvényességének* kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogaival összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak miniszteri aktusokra nézve, azaz a törvényben szabályozott önkormányzati jogokkal ellentétes (és így törvénytörtő) rendeleteket semmisíthette meg. Ez a hatásköre azonban elsődleges célját és eredményét tekintve nem normakontroll volt, nem normák törvényes megengedettsége felett ítélte, ez az eredménye csak reflexhatásában jelentkezett, mivel elsősorban a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre. Nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt ugyanakkor a törvények felett, sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból.³⁷

Az önkormányzati autonómia védelmétől eltérő ügyekben is megillette ugyanakkor egyfajta *korlátozott indirekt normakontroll*. A bíróság a norma érvényességéről mint *előkérdésről* dönthetett, és ha egy rendeletről azt állapította meg, hogy az egy törvénnyel ellentétes, akkor a rendelet mellőzésével hozta meg a határozatát az ügy

„Alkotmány Őr szék” elnevezésű bíróságot javasolt felállítani. Lásd: KOSSUTH Lajos (1994): Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására. In: *Kossuth Lajos alkotmányterve*. Budapest Főváros Levéltára, 29–30.; PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíraskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnívító teljes ülésén tartott beszéde.) *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 16–20.; Egyed István hozzászólása. (1947) In: *A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások) Jogászegyleti Szemle*, 2. sz. 24.

35 PUKY (1941) 19–20. (Kiemelés eredetiben.)

36 Az alkotmánybíraskodás mint funkció ilyen meghatározására lásd: BRAGYOVA András (1994): *Az alkotmánybíraskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Bragyova szerint azt a bíróságot nevezhetjük alkotmánybíróságnak, amelyik a jogi „norma érvényességéről annak jogrendszerbeli megengedettsége alapján dönt” és a „jogrendszer szabályai feljogosítják arra, hogy a meg nem engedett (illegális) normát érvénytelenítse”. Ez a jogrendszerbeli felhatalmazás a „rendes” bíróság szerepétől eltérő szerepet (funkciót) ad az alkotmánybíróságnak, hiszen a rendes törvényszékek a norma érvényességéről nem, csak annak alkalmazhatóságáról dönthetnek.

37 Az 1869. évi IV. tc. 19. § második fordulata alapján a bíró „a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti”.

érdemében. Ez a normakontroll indirekt volt, mert nem közvetlenül a norma törvényessége (törvényes megengedettsége) volt az eljárásának a tárgya, erre sem a hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt lehetősége. Korlátozottan két okból tekinthető. Egyrészt azért, mert a Közigazgatási Bíróság csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét. Másrészt határozatának szigorúan vett *inter partes* hatálya³⁸ miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem volt. Az ügyben törvénysértőnek talált és ezért nem alkalmazott rendelet tovább élt, további törvénysértő jogviszonyoknak vetve meg így az alapját. Nem tudta a bíróság megakadályozni, hogy ugyanazt a rendeletet további jogellenes határozatok meghozatalára használják fel³⁹ és tétlenül szemlélje, mint közjogi bíróság azt, hogy a rendeletalkotási felhatalmazást annak kereteit túllépve vagy a felhatalmazó törvénnyel ellentétesen gyakorolja a kormány vagy a miniszter.⁴⁰ Korlátozottsága ellenére is ki tudta használni a bíróság ezt az alkotmányos funkcióját.⁴¹ A normakontroll-hatáskör korabeli súlyát és ezzel a bíróság alkotmányjogi jelentőségét másként ítéli meg Schweitzer Gábor, hangsúlyozva, hogy a bíróság nevével ellentétben nem illeszkedett szervesen a hazai bírósági rendszerhez, „relatíve szűken megállapított törvényi keretek között mozogva kvázi közjogi vonatkozású – bár hangsúlyozottan nem alkotmányjogi – bírászkodást végzett, amennyiben kérelemre a közigazgatás működésének jogszerűségét volt hivatva felülvizsgálni.”⁴²

„Kiertelmezett” alkotmánybírói hatáskör

Az alkotmányosság és a jogállamiság tényleges érvényesülése érdekében a korlátozott, esetleges és indirekt felülvizsgálati hatáskörét kívánta a bíróság valódi alkotmánybírói hatáskörként felhasználni. 1947-ben a közigazgatási bírák teljes ülésén valóságos *alkotmánybírói hatáskört vindikáltak* maguknak. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait⁴³

38 Olyannyira szigorúan *inter partes* jellegű volt a döntés hatálya, hogy az magát a közigazgatási szervet sem kötelezte arra, hogy a később elbíralt azonos típusú ügyekben ne kövesse el ugyanazt a jogsértést. Ezt a szabályozást egyenesen a jogrendszer súlyos fogyatékoságának tekintette Martonyi. MARTONYI (1947) 196.

39 Amint Egyed István megjegyzi, a Bírósághoz „benyújtott panaszok jelentékeny részét a bírósági határozatok iránt még a felső közigazgatási hatóságoknál is tapasztalható teljes közöny okozza”.

40 Vö. például: MÁRFFY Albin (1947): Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In: *Közigazgatási Bíróság ötven éve*. Budapest. 357. (PUKY Endre évnitő beszéde 1935-ből.)

41 MÁRFFY (1947) 354. (Wlassics Gyula beszéde.)

42 SCHWEITZER Gábor (2005): A „zsidótörvények” a Közigazgatási Bíróság ítélkezési gyakorlatában. In MOLNÁR Judit szerk.: *A holokauszt Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Balassi Kiadó. 165.

43 „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait [...] Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a szemé-

biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az említett törvényi rendelkezések az irányadók.⁴⁴ A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, amely az említett jogokkal ellentétben áll, külön hatályon kívül helyezés nélkül is *hatályát veszítette*, mert a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert a törvényhozás az egész államberendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását.⁴⁵

A *kifejezett alkotmánybíróági hatáskör* bírói megállapítása, felfedezése nem volt új keletű. Már korábban felvetette a bíróság elnöke, hogy az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítélné a bíróság. Méghozzá mindenkire kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében. Javaslata szerint a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lennének végrehajthatóak.⁴⁶ A Közigazgatási Bíróságtól 1945 után elsőként a nemzetgyűlési választások törvényessége feletti bíraskodás jogkörét vették el, majd szimbolikus válaszként az 1947-es teljesülési megállapodásban előrevetített alapjogi bíraskodás megteremtésének szándékára magát a bíróságot is feloszlatták 1949-ben.⁴⁷

lyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.”

„Ezektől a jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

44 A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. (1947) *Pénzügy és Közigazgatás*, 96–97.

45 A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása... 96.

46 MÁRFFY (1947) 357–358. Puky Endre beszéde az 1935. január hó 7-i teljes ülésen.

47 Az 1949. évi II. törvénnyel a bíróságot ötvenkét évnyi működés után szüntették meg. Vele együtt megszűnt a közigazgatási bíraskodás is. Egyes pénzügyi tárgyú viták elintézésére a pénzügyminiszter által kinevezett tagokból álló, a minisztériumban szervezett döntőbizottság járt ugyan el, de a független bírói védelem nem volt biztosítva. A közadókkal kapcsolatos ügyeken kívül (melyre ez a döntőbizottság rendelkezett hatáskörrel), vagyis a közigazgatási bíraskodás klasszikus területein még ez sem volt biztosítva. Az ügyekben hozott közigazgatási véghatározat nevének megfelelően végleges és végrehajtható lett. Lásd: ZALÁN Kornél (1949): *Búcsú a Közigazgatási Bíróságtól, Állam és Közigazgatás*. 240. A bíróság megszüntetéséről a szocialista korszakból származó értékelés szerint részben maga tehetett: „A közigazgatási bíróság a felszabadulást követően rosszul mérte fel lehetőségeit, ezzel maga is hozzájárult hatásköre szűkítéséhez, majd a szervezet későbbi felszámolásához. Érdemei felemásak, ideáljai idejétmúltak voltak, az 1946: I. tc. őrzőjeként elképzelt alkotmánybíróági aspirációja minden alapot nélkülözött. Megszüntetésével az a bíróság hagyott fel tevékenységével, amely ténylegesen sosem volt képes az állampolgároknak a közigazgatási túlkapások ellen hatékony jogvédelmet biztosítani.” SIK Ferenc (1984): A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. *Jogtudományi Közlöny*, 39. évf. 8. sz. 458. Az alapvető jogelveknek és az állampolgári jogegyenlőség biztosításának sokszor élet-halál kérdését jelentő kihívásában a bíróság nem jól vizsgázott. Amint Schweitzer Gábor megállapítja: „Azt sem hallgathatjuk el, hogy a Közigazgatási Bíróság cselekvési szabadsága bizonyos mértékig kötve volt részben a jogkörét szigorú keretek közé szorító törvényi rendelkezések, részben pedig a saját elvei – így a méltányosság eljárás alkalmával való mellőzése – által. Am a rideg és objektív jogszerűség feletti örökös legítimitása legalábbis megkérdőjelezhető egy olyan jogrendszer esetén, amely önkényesen megszünteti az állampolgári

A közigazgatási bíraskodás hiánya és államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogban

A megszüntetett Közigazgatási Bíróság helyére nem lépett semmilyen másik állami szerv. A közigazgatási bíróság megszüntetésével a *közigazgatási bíraskodás is megszűnt* Magyarországon. „A közigazgatási bíraskodás a jogvédelem egyik erős fóruma volt, egészen 1949-ig. Az akkori antidemokratikus berendezkedés a jogállamiság más szükséges elemei mellett elvetette a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának lehetőségét is azzal, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk 1. §-a kimondta e bíróságok megszűnését a törvény hatálybalépésének napjával. A hatálybalépés napjának meghatározását kormányrendeleti szintre utalta, a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok megállapítása tárgyában meghozott 4080/1949. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. §-a, amely 1949. szeptember 1-jét jelölte ki e napként.⁴⁸ Megkezdődött egy olyan korszak, amelyet a *közigazgatási (államigazgatási) döntések feletti bírói kontroll csaknem teljes hiánya* jellemezett. Ennek a korszaknak a lezárását jelentette 1989-ben az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe foglalt rendelkezés megszületése.

A közigazgatási bíraskodás megszüntetését követően néhány törvény tette csak lehetővé a döntés megtámadását bíróságon, de ezek a szabályok sem nagyon érvényesültek a valóságban. Az 1957-ben elfogadott és hatályba lépett 1957. évi IV. törvény (az Et.) intézményesítette az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását, mint rendkívüli jogorvoslati formát, de a határozatok rendkívül szűk körében tette azt csak lehetővé. A Pp. módosításakor, *1973. január 1-gyel* az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a Pp XX. fejezetében kodifikálták, inkorporálva azokat a polgári eljárás szabályai közé. (1972. évi 26. tvr.). Az Et. átfogó módosítása (az Áe., az 1981. évi I. tv.) módosította a bíróság előtti megtámadás szabályait is, és a Pp. említett fejezetének címében is az államigazgatási határozatok „bíróság előtti megtámadása” helyébe *1982. január 1-gyel* azok „bírósági felülvizsgálata” lépett (1981. évi 25. tvr.). Ekkor született meg az a megoldás, amely szerint a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét az Áe. felhatalmazása alapján kiadott MT rendelet [a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet, vagyis közigazgatási jogszabály] tartalmazta.

jogegyenlőséget, és saját állampolgárai százezreit fosztja meg pusztán vallási, »faji« hovatartozásuk okán a szabadságjogok széles skálájának gyakorlásától.” SCHWEITZER (2005) 174.

48 Lásd az Alkotmánybíróság 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat [29] bekezdését.

Ez alatt a 32 év alatt az *Alkotmány nem említette* meg a közigazgatási bíraskodás „helyébe lépő” bíróság előtti megtámadás vagy bírósági felülvizsgálat intézményét. A teljes korszakban a rendes bírósági szervezettől el nem különült bíróságok (előbb a megyeszékhely szerinti járásbíróságok, majd a megyeszékhely szerinti helyi bíróságok, egyes pertípusokban kijelölt bíróságok vagy a Fővárosi Bíróság) jártak el a perekben első fokon. A Magyarországon alkalmazott bírósági felülvizsgálat egy nagyjában-egészében egységes szocialista modellhez igazodott, amelynek egységes ideológiai megalapozását nyújtotta a marxizmus-leninizmus két klasszikusa.⁴⁹ Éppen ezért „a szocialista állam- és jogtudományban a bírói felülvizsgálat létjogosultságának kérdése nem képezi és nem is képezte vita tárgyát. Vita legfeljebb arról folyt, hogy mikor és milyen mértékben adottak a társadalmi előfeltételek a bírói út bevezetéséhez, illetőleg kiterjesztéséhez; továbbá, hogy a bírósági felülvizsgálatot a rendes bíróságokra kell-e bízni vagy indokolt ebből a célból speciális közigazgatási bíróságok létrehozása”.⁵⁰

A *szocialista államban* az államigazgatási szervek tevékenységében a törvényesség megtartásának és a jogos érdekek védelmének biztosítékait elsősorban és alapvetően az *államigazgatási szervek rendszerén belül* építették ki és fejlesztették, mert az *akkori felfogás* szerint az államigazgatási tevékenységben a szükséges hatékonyságot, a törvényességet, különösen pedig a jogos érdek védelmét az államigazgatási szervek rendszerén kívül működő rendes bíróság révén a tevékenység arányai, sokrétűsége és sajátosságai folytán nem lehet kielégítően biztosítani. Így a magyar szocialista államban az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának lehetővé tétele a törvényesség megtartásának *csupán egyik eszköze* volt.⁵¹ A bírói felülvizsgálatra főszabályként az államigazgatási jogorvoslati eszközök kimerítése után, tehát *ex post*, az esetleg fennmaradó jogsérelem orvoslására kerülhetett sor. A „rendes bírói felülvizsgálat sem nem pótolja, sem nem helyettesíti az államigazgatási szervek kötelezettségét és feladatát a törvényesség biztosításában”.⁵² A bíróságok mind peres, mind

49 ENGELS, Friedrich (1969): Levél Bebelhez. In: *Karl Marx és Friedrich Engels összes művei*. 19. kötet. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. A közigazgatás bírói kontrolljának elvi alapjait a szocialista államban Lenin vetette meg a „kettős” alárendeltségről és a törvényességről szóló munkájában, de egészen az ötvenes évekig azt az uralkodó nézetet tükrözte a bírósági felülvizsgálat valódi helyzete, amely szerint a közigazgatási bíraskodás tisztán burzsoá intézmény, így szocialista viszonyok között nincsen helye. Ismerteti: RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 172–173.

50 KILÉNYI (1981) 653.

51 RÁCZ Attila szerint a közigazgatásban előforduló törvénytértések kiküszöbölésének garanciáit mindenek előtt a közigazgatásban kell megteremteni, egyrészt azért, mert a törvényesség követelménye magában foglalja a törvénytértés kijavításának kötelezettségét, hanem azért is mert olcsóbb és gyorsabb. RÁCZ (1990) 169.

52 FONÓGY Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest. 363–364., valamint lásd: TOLDI (1988) 82.

nemperes eljárásokban⁵³ döntöttek közigazgatási határozatok törvényessége felett, egyes esetekben a határozatok felülvizsgálata helyett annak felülbírálatát végezték.⁵⁴

Az Alkotmányban való szabályozást meglehetősen korán, az Et. megalkotásával egyidőben felvetette Szamel Lajos,⁵⁵ sajnos eredmény nélkül. Ez a hiány nem csak a (nyugat-európai) jogállami alkotmányokhoz képest volt feltűnő. A szocialista országokban ugyanis az 1970-es években egymás után jelentek meg a bírói út biztosításának elvét rögzítő alkotmányos rendelkezések, köztük a *Szovjetunió 1977-es alkotmányának* 58. §-a, amely lehetővé tette, hogy az állampolgár bírói védelemmel élhessen a törvénysértő, hatáskört túllépő, jogot sértő közigazgatási cselekménnyel szemben.⁵⁶ A bírói felülvizsgálatot szabályozó külön törvényt 1987-ben alkották meg.⁵⁷

Egyértelmű kimunkálást nyert az akkori szocialista jogtudományban, hogy a bírósági felülvizsgálat alapvetően *a szubjektív jogvédelmet*, vagyis a döntéssel érintett személy jogainak a védelmét kell hogy biztosítsa. Mivel a szocialista alkotmány és alkotmányjog (államjog) az államhatalmak megosztását elvette (hiszen az ellenkezőjén, az államhatalom egységének elvén nyugodott) sem ez, sem pedig a jogállamiság nem szolgálhatott az intézmény tudományos megalapozásául.⁵⁸ A bírósági felülvizsgálat elméleti és ideológiai alapját és indokoltóságát a törvényesség elve, illetve annak a közigazgatási eljárásban való érvényesülése jelentette.⁵⁹ Az ideológiai és tudományos alapkötől függetlenül az intézmény nem játszott tényleges szerepet a törvényesség biztosításában, mert a meghozott döntések döntő többsége esetén nem volt lehetőség a bírósági út igénybevételére, perek száma rendkívül alacsony maradt.⁶⁰ A szocialista

53 NÉVAI László (1987): *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Budapest. 105–106., továbbá: KILÉNYI Géza (1968): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 3. sz. 255–266.

54 KILÉNYI (1981) 664.; SALAMONNÉ SOLYMOSI Ibolya (1983): Az államigazgatási határozatok bírói felülbírálatára. *Magyar Jog*, 30. évf. 8. sz. 701–710., NIGRINY Elemér (1985): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 40. évf. 2. sz. 53.

55 SZAMEL (1957) 185., 211.

56 A szovjet alkotmány szövegéből egyértelmű, hogy az a közhatalmat gyakorló tisztviselők és nem a szervek elleni keresetindítás jogáról rendelkezett: „A tisztviselők a törvénysértő, hatáskörüket túllépő, s az állampolgárok jogait csorbító cselekedeteik miatt a törvény által előírt módon beperelhetők a bíróságnál” – 58. cikkely második mondata. Ehhez járult még a tisztviselők kárfelelősségét rögzítő 58. cikkely harmadik mondat: „A SZSZKSZ állampolgárainak joguk van megtéríttetni azt a kárt, amelyet állami, társadalmi szervezetek, valamint szolgálati teendőiket végző tisztviselők okoztak törvénytelen cselekedeteikkel.” *A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye)*. (1977) Budapest, Szikra Lapnyomda. 22–23.

57 TRÓCSÁNYI (1992) 32.; RÁCZ (1990) 176.

58 SZAMEL (1957) 191–193.; továbbá: SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatainak és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1073.

59 „Az államigazgatási szervek közvetlen jogi hatás kiváltására irányuló tevékenységének alapja a törvény és a törvényen alapuló jogszabály, valamint az is, hogy a jogszabályok – a törvényesség – megtartása alapvető társadalmi igény. [...] Az államigazgatási szervek tevékenységének jogi meghatározása és egyben a törvényesség igénye lényeges eleme a szocialista demokráciának.” TOLDI (1988) 81.

60 Szamel szerint az 1957 utáni jogszabályok a bírói utat egyes adó- és lakásügyek mellett csak olyan ügyekben engedték meg, amelyekben „a dolog természeténél fogva államigazgatási ügyforgalom nincsen vagy pedig a hatóság jogsértő döntése ritkaságszámba megy”. SZAMEL Lajos (1978):

időszak végéig, sőt azt meghaladóan (szinte egészen az Alaptörvény hetedik módosításáig) megmaradt a ragaszkodás az egységes és nem osztható igazságszolgáltatás iránt.⁶¹

Egy rövid sor a régi Alkotmányból – az 50. § (2) bekezdés

A jogállamiságba való átmenet alaptörvénye, a régi Alkotmány mostohán kezelte, szinte éppen csak említette a közigazgatási bíraskodást. Meglehetősen rövidre sikerült 50. § (2) bekezdése szerint a „közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi”. Az Alkotmány gyorsan változó rendelkezései között érdekes állandóságot mutatott és 1989. október 23-tól az Alkotmány hatályon kívül helyezéséig, 2012. január 1-ig változatlan szöveggel hatályban volt rendelkezés, amelyet még az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Alkmód89.) 30. §-a alapított meg. Érdekes röviden áttekinteni, hogy keletkezésekor vajon milyen céllal került az alaptörvénybe ez a szabály, amelyek lehettek a megszövegezés kori jelentés-tartalmak.

1989 előtt az Alkotmány ehhez még hasonló szabályt sem tartalmazott, ez egy teljesen új, az Alkotmányba a jogállami alkotmány megteremtésére irányuló módosításkor beiktatott rendelkezés volt, amely a bíróságokról szóló fejezetben a *nyelvi minimura* szorítókozó lakonikus kijelentése a továbbiakban nem részletezte, hogy milyen jellegű vagy melyik bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult (köteles) elvégezni. Az Alkotmánybíróság néhány évvel későbbi megfogalmazása szerint: „A tömör fogalmazás valóban nem részletez. Nem szól külön sem az anyagi vagy alaki, illetőleg az érdemi vagy eljárási jogszabálysértéseket tartalmazó közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a lehetőségéről.”⁶²

Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése II. r. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 4. sz. 305. Nem sokat változott a helyzet az Áe. novella után sem. A törvény felhatalmazásán nyugvó, az AB által később 1990-ben megsemmisített MT rendelet – amely önmagában véve megdöbbsentette a szakembereket azzal, hogy a törvény államigazgatási szerv kezébe tette le a bíróság előtt megtámadható államigazgatási ügyek felsorolásának jogát. Kilényi Géza egyenesen „Waterloo-hangulatról” beszélt az Áe. novella és az MT rendelet hatálybalépése közötti időben, lásd KILÉNYI (1981) 667. Néhány vonatkozásban bővítette ugyan a bíróság előtti felülvizsgálat lehetőségét. A hatáskörbővítés azonban szinte észlelhetetlen ügyszaporulatot idézett elő a bíróságokon. NIGRINY (1985) 52. Névai megállapítása szerint éves átlagban a perek 1–2%-a volt ilyen per. Lásd NÉVAI (1987) 106.

61 KILÉNYI Géza (1991b): Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíraskodás. In ÁDÁM Antal – KISS László szerk.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, magánkiadás. 134. A közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos tudományos vélemények ugyanakkor egyértelművé tették, hogy „az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a rendes bíróságok hatásköréből [való] kiemelése nem sérti az igazságszolgáltatás egységének szocialista elvét, így [...] nem ütközik ideológiai akadályba.” *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január 1. – 1985. december 31.)* (1986). Budapest, Főirány Programirodája. 100.

62 994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675, 676.

Az Alkmód89. szintén szűkszavú indokolásának az 50. § (2) bekezdését beiktató 30. §-hoz fűzött magyarázata szerint: „Az új (2) bekezdés a *közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait* teremti meg.” A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megteremtése mint alkotmányos célkitűzés azonban más rendelkezésekben nem öltött testet.⁶³ Így sem a bírósági szervezetről szóló rendelkezések, sem más önálló rendelkezések, sem 1989-ben, sem később, az Alaptörvény hatálybalépéséig nem is tettek említést a közigazgatási bíráskodásról vagy a közigazgatási ügyekben történő ítélezésről. Mindez mutatja, hogy az alkotmányozás során ennek a témakörnek kisebb súlyt és jelentőséget tulajdonítottak, mint a hatáskörileg és intézményi szempontból önálló fejezetben szabályozott Alkotmánybíróságnak vagy a szintén önálló fejezetben tételezett országgyűlési biztosi intézménynek. Ez annak ellenére történt így, hogy a közigazgatási bíráskodás esetén kézzelfogható és működőképes saját modell állt rendelkezésre, amelyet éppen a szocialista államrend bevezetésének folyamatában szüntettek meg 1949-ben. Az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok országgyűlési biztosa előzmény nélküli intézmények voltak a magyar alkotmányos berendezkedésben.

A közigazgatási „bíráskodás” az alkotmánykoncepciókban

A rendszerváltozás előtti koncepciók

Az európai alkotmányokban a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzésére vonatkozó szabályozás gazdag tárháza kínálkozott (és kínálkozik). Az 1989-es alkotmánymódosítás előtti két szabályozási koncepció [A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30., a továbbiakban: Koncepció I,⁶⁴ Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30.,⁶⁵ a továbbiakban: Koncepció II.] a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzése kérdésével az említés – azt is mondhatjuk, hogy az evidencia – szintjén foglalkozott. A Koncepció I. a 8.3. pont alatt (*Az Alkotmánybíróság eljárása*) említi, az alkotmányjogi panasz lehetséges megoldásai, feltételei között, „hogy az állampolgár [...] csak a közigazgatási

63 Az alkotmányi szintű szabályozás elégtelenségére hívta fel a figyelmet TRÓCSÁNYI (1992) 34.; TRÓCSÁNYI László (1993): A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40. évf. 9. sz. 547. Trócsányi az Alkotmány 50. § (2) bekezdését lényegében kiindulópontnak tekinti és a későbbi alkotmányozás során szükségesnek látja a részletesebb szabályozást. Ugyanígy vélekedett TAKÁCS (1989) 454.

64 *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója* (1988). Budapest, Igazságügyi Minisztérium. továbbá: KILÉNYI Géza szerk. (1991c): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.

65 *Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30.* Budapest, Igazságügyi Minisztérium, Géppel írt tisztázati fénymásolata. Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet. 409–439.

bíróság által már jogerősen lezárt ügyben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mert a döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányellenesnek minősíthető”.

A Konceptió I. Ügyészszegről szóló 11. alfejezete is evidenciaként kezeli a közigazgatási bíraskodás bevezetését, mikor rögzíti, hogy „[a]z államigazgatási jogalkalmazás törvényessége feletti kontroll (legyen az akár ügyészi, akár bírói kontroll) elsősorban a jogorvoslati szerepben jelentkezik. A közigazgatási bíraskodás bevezetésével felvilágnak azok az előnyök, amelyek a bírói felülvizsgálat mellett szólnak: az érdemi döntés törvényességi értékelésének kiemelése a közigazgatásból; a kontradiktórius eljárás, a bírói függetlenség garanciái az objektív elbírálásra stb.”⁶⁶ A Konceptió I. az *ügyészi felügyelet* megtartásának lehetséges változatai elemzése során említi „a közigazgatási bíraskodás szélesítését”, illetve „a közigazgatási bíraskodás és az ügyészi aktusfelügyelet sajátos kombinációját”. Az ügyészi felügyelet megszüntetését jelentő másik változat már „a közigazgatási bíróság működéséről” tesz említést (mint amely a jogalkotás felett örökös Alkotmánybíróság tevékenysége mellett elegendőnek látszik a közigazgatás törvényességének biztosítására). A Konceptió I. részletesen rendelkezett az önkormányzati jogok védelméről (a 12.6. pont alatt), amelyek között rögzíti, hogy „a jelentősen bővülő bírósági út lehetőségeit az Alkotmány nyissa meg az önkormányzati jogok védelme terén is”, méghozzá azáltal, hogy „[a]z önkormányzat a bírósághoz (közigazgatási bírósághoz) fordulhasson a felügyeleti hatóságok jogszerűtlen intézkedései ellen”. A Konceptió I. emellett a tanácsi választások alapelvei (13.3. pont) között említette még a közigazgatási bíróságot, a tanácstag választások során lehetséges mandátumvizsgálati szabályok között mint az egyik lehetséges megoldást.⁶⁷

A Konceptió II. hasonló témakörök (ügyészi felügyelet, önkormányzati jogok védelme, tanácsi választások) között említi a közigazgatási bíróságot (vagy bíraskodást), de emellett az egyik lényeges kérdéskört, a bírósági szervezeten belüli viszonyát is tisztázza. A közigazgatási bíraskodásnak *a bírósági szervezetre gyakorolt* alapvető hatását elismerve a 11.1. pontban rögzíti, hogy: „A bírósági szervezet kialakítása *attól függ*, hogy a közigazgatási bíraskodás, a munkaügyi és a katonai bíraskodás hogyan épül be az igazságszolgáltatás rendszerébe, illetve hogy a büntető eljárásjog és a polgári eljárásjog milyen jogorvoslati rendszert állapít meg.”⁶⁸ A Konceptió II. az *igazságszolgáltatás egységességének* elvéből indult ki, ezért főszabályként különbíróságok létesítését nem irányozta elő, „a sajátos közjogi funkcióval rendelkező Alkotmánybíróság kivételével.”⁶⁹ Ennek megfelelően a Konceptió II. szerint „a közigazgatási bíraskodást a »rendes« bírósági szervezeten belül kell létrehozni.”⁷⁰

66 *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának...* 66.

67 „b) a mandátum érvényességéről a tanácstestület dönt, de jogorvoslatnak lenne helye az Alkotmánybírósághoz, esetleg a közigazgatási bírósághoz.” In: *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának...* 1988. november 30., 82.

68 *Magyarország Alkotmányának...* 1989. január 30., 52. (kiemelés tőlem – P. A.)

69 *Magyarország Alkotmányának...* 1989. január 30. Hozzátéve, hogy amennyiben „létesítésük mégis szükséges, tevékenységük a lehető legszűkebb körben érvényesüljön”.

70 *Konceptió II.*, 53.

A leglényegesebb kérdéskörrel, a *közigazgatási bíróságok hatásköréről*, vagyis hogy milyen közigazgatási döntések ellen vehető igénybe és a bíróságok milyen döntési jogkörrel lesznek felruházva ez a koncepció sem tartalmazott szisztematikus elképzeléseket. A tanácsi választásokra vonatkozó elképzelések között (13.1. pont) a Koncepció II. is rögzítette, hogy a mandátumvizsgálat szabályozása kétféle módon lehetséges és ennek egyik módja amikor „a mandátum érvényességéről a tanácsstület dönt, de jogorvoslatnak lenne helye az Alkotmánybírósághoz, esetleg a közigazgatási bírósághoz.”⁷¹ (A koncepciók készítői a második változatot javasolták, a közigazgatási bírósághoz fordulás jogának biztosításával.) Az önkormányzati jogok bírósági védelméről rendelkező 13.6. pont tartalmazta az önkormányzat bírósághoz (közigazgatási bírósághoz) fordulási jogát a felügyeleti hatóságok jogszerűtlen intézkedései ellen. A Koncepció II.-höz csatolt *Függelékek* között, az ügyészi szervezet önállóságáról szóló pontban említi a „közigazgatási bíróságot”, mint ami elé „oda kell vinni az ügyeket”, mert hivatalból nem járhat el, illetve a törvényhozási tárgyak felsorolásában (3. függelék) szerepel a büntető-, a polgári és közigazgatási bírósági eljárás, továbbá a szabálysértési eljárás. Kérdéses, hogy ebben a külön felsorolásban mennyi tudatosság fedezhető fel, mindenesetre leszögezhető, hogy a Koncepció II. készítői a *közigazgatási bírósági eljárást* mind a polgári bírósági eljárástól, mind a (következő pontban szereplő) államigazgatási eljárástól különállónak tartották.

A közigazgatási bíráskodás kérdése a koncepciókban való egyértelmű említése mellett azonban *nem került bele* az alkotmánymódosító törvény első (minisztertanács által készített) *tervezetébe*,⁷² és a háromoldalú politikai tárgyalások ideje alatt született további tervezetekbe vagy javaslatokba, így az igazságügyi miniszter által előterjesztett alkotmánymódosító törvényjavaslatba⁷³ sem. Az előterjesztett javaslat szerinti új 50. § (2) bekezdés a bírák függetlenségét rögzítő, későbbi (3) bekezdés volt. A közigazgatási bíráskodásnak az *alkotmánytervezetek szintjén történő hanyagolása* amiatt érdekes, mert az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiszélesítése érdekében számos szakmai tervezet és javaslat készült el még a nyolcvanas években.⁷⁴

71 *Koncepció II.*, 65.

72 Törvénytervezet az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. *Magyar Hírlap*, 1989. május 10., valamint Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

73 Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. szeptember 22. MOL P. 2117. 11. doboz, 281. i. sz.; Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 251–300. jelzetű kötet.

74 Lásd például: NIGRINY (1984) 8.; BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir (1988): *A közigazgatási bíráskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest; MTA Államtudományi Kutatások programirodája. *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január 1. – 1985. december 31.)* (1986). Budapest; Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. In PALKOVICS Éva szerk. (1988): *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Tanulmánykötet*. Budapest. 78–136.

A fentiek alapján a következőket állapíthatjuk meg:

- Az 1980-as és 1990-es évek fordulóján az új alkotmány előkészítése során a közigazgatási határozatok feletti bírászkodás az alkotmánybíráskodáshoz képest jóval *szerényebb* súlyt kapott.
- Az új alkotmányhoz készített koncepciók a közigazgatási (államigazgatási) jogalkalmazás törvényessége feletti, alapvetően *jogorvoslati* jellegű garanciaként tekintettek rá.
- Az alkotmányozás során *nem* számoltak a *külön* közigazgatási bíróság fel- (vagy vissza-) állításával.
- A közigazgatási bírászkodás hatáskörét olyan, a „hagyományos” közigazgatási jogalkalmazáson túli közjogi területekre is megállapíthatónak tartották, mint a helyi *választások* feletti bírászkodás.
- Egyértelműen „közigazgatási” bírósági feladatnak tekintették a helyi önkormányzatok bírósági jogvédelmének biztosítását.

Az, hogy a koncepciók nem foglalkoztak megfelelő szinten a kérdéskörrel, nem csak utólag tűnik fel. A *korabeli* értékelés szerint mindenképpen tisztázni kellett volna, hogy melyik bírósági fokozathoz utalná a közigazgatási bírászkodást az új alkotmány, és mindenképpen át kell térni a bírósági felülvizsgálat alá tartozó közigazgatási ügyfajták általános definícióval történő meghatározására, amelyet az alkotmány nem bízhat „alkotmányos megalapozás nélkül közönséges törvényre”.⁷⁵ Szintén magában az alkotmányi szabályban kellene rögzíteni azt, hogy a bíróságot alapesetben megillető megsemmisítő hatáskör mellett, mikor és milyen feltételekkel lehetne jogosult a bíró a törvénytől közigazgatási határozat megváltoztatására is.⁷⁶

A rendszerváltozás utáni koncepciók

A közjogi rendszerváltozás után, az 1994–98-as országgyűlési ciklus idején folyt alkotmány-előkészítő munkálatok során sem kapott kiemelt jelentőséget ez a kérdéskör. Természetesen ebben az időszakban már ismert volt és kifejtette hatását az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22) AB határozata,⁷⁷ amely a hatósági államigazgatási ügyekben a *bírósági felülvizsgálatot* egy szűk körű felsorolásra *korlátozó törvényi* és minisztertanácsi rendeleti rendelkezéseket – éppen az Alkotmány 50. § (2) bekezdéssel való ellentétük miatt – *megsemmisítette*, és hatályban voltak már a közigazgatási bírászkodás kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény rendelkezései is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a 1994-re a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata *törvényi szinten rendezett* kérdés volt. Az említett parlamenti ciklusban kidolgozott

75 TAKÁCS (1989) 454.

76 Például ha a közigazgatási szerv döntését ismételtelen megtámadják a bíróság előtt. Lásd TAKÁCS (1989) 455., valamint BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV (1988) 85.

77 ABH 1990, 145.

és OGY határozat formájában elfogadott új alkotmánykonceptió⁷⁸ a Negyedik Rész (Az Állam) V. fejezetében nem szólt erről a hatáskorról.

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által, a koncepció (azaz a szabályozási elvek) alapján készített *alkotmányszöveg-tervezetek* ugyanazzal a szöveggel rendelkeztek a közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról. A tervezetek *három lényeges vonatkozásban* tértek el az akkor hatályos 50. § (2) bekezdés szerinti alkotmányszövegtől: „A bíróság [...] – ha törvény másként nem rendelkezik – felülvizsgálja a közigazgatási határozatokat.”⁷⁹ Az első eltérés, hogy ebben a szövegben a bíróság hatáskörére nem az ellenőrzés, hanem a *felülvizsgálat kifejezést* alkalmazták; a második, hogy a bírósági felülvizsgálati hatáskör nem korlátlan, azt a *törvény kizárhatja*,⁸⁰ a harmadik, hogy nem a közigazgatási határozatok törvényességét, hanem „a *közigazgatási határozatokat*” *vizsgálhatja felül* a bíróság, ami a bírósági hatáskörök jelentős *szélesítési szándékára* mutatott.

A közjogi rendszerváltozás után Bragyova András által készített („egyszemélyes”) alkotmánykonceptió a portugál és a spanyol megoldáshoz hasonlóan a *közigazgatással foglalkozó* külön szabályegyüttes kidolgozását javasolta. Elképzelése szerint a kormányzásra vonatkozó szabályoktól elkülönítve kellene megjeleníteni a közigazgatásra vonatkozó alkotmányos jelentőségű szabályokat, amelyek közé fel kell venni „a közigazgatási tevékenység jogszerűsége néhány általános biztosítékát”. Az egyik a közigazgatásnak a jogellenes cselekményeivel történt *károkozásért való felelősség elve*, a másik a köztisztviselők *személyes felelőssége* jogellenes magatartásáért és a harmadik a közigazgatási határozatok *bírósági ellenőrzésének szabályozása*, amelyre a Bragyova-konceptió a következő szöveget javasolta: „A közigazgatás minden határozatának jogszerűségét bíróság ellenőrzi; a bíróság a jogellenes közigazgatási határozatot érvényteleníti és a sértettnek jogvédelmet ad.” A javasolt szöveg alapvetően a „közigazgatás intézményi garanciáját” kívánta megteremteni azzal, hogy a szövegezés szerint *nemcsak az kérheti* a bírósági felülvizsgálatot, akinek *jogát* a határozat sér-

78 A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat.

79 A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete 1997. január 7., 125. § (2) bekezdés. (1998) In SOMOGYVÁRI István szerk.: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet, Budapest. 1033. Valamint: A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete, 1998. március 10. 121. § (2) bekezdés (1998). In SOMOGYVÁRI István szerk.: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet, Budapest. 1096. A szövegtervezet az Országgyűléshez nem lett benyújtva, annak ellenére, hogy azt az Alkotmány-előkészítő bizottság *egyhangúlag* fogadta el és az OGY határozatban meghatározott szabályozási elvektől csak akkor tért el, ha abban a bizottságban részt vevő valamennyi képviselőcsoport egyetértett. A Magyar Köztársaság Alkotmánya... (1998) 1057.

80 Mindez azokat a véleményeket támaszthatja alá, hogy a közigazgatási határozatok ellenőrzésére (felülvizsgálatára) vonatkozó általános bírósági hatáskört biztosító alkotmányos szabály esetén a felülvizsgálat törvénnyel történő korlátozására az Alkotmányból fakadó felhatalmazás szükséges, illetve az 50. § (2) bekezdéshez képest a bírósági felülvizsgálatot kizáró törvényi szabályok alkotmányossága megkérdőjelezhető. TRÓCSÁNYI (1991) 63. Az Alkotmánybíróság végül nem ilyen irányba alakította a gyakorlatot.

tette (vagyis Bragyova az intézmény *objektív jogvédelmi* oldalát emelte ki). A szöveget ki kellene még egészíteni azzal (írja Bragyova), hogy „a részleteket külön törvény szabályozza”,⁸¹ ami megítélésünk szerint a felülvizsgálat (ellenőrzés) körének korlátozására is vonatkozhatott volna.

Az Alaptörvény felé – a 2010-es szakértői változat

A magyar közigazgatási bíraskodás elegendő szabályozási mélységgel rendelkező, *alkotmányi szintű* szabályozásának előkészítésére, majd megszövegezésére a 2010-ben, az új alkotmány előkészítésén munkálkodó eseti Országgyűlési Bizottság tevékenysége idején is lehetőség nyílt. Az eseti bizottság elnöke a nagyszámú szövegjavaslat kezelésére és egy egységes koncepció elkészítésére háromtagú, úgynevezett *szakértői szövegező bizottságot* kért fel. A szakértők munkájukat elvégezték, a rengeteg javaslat, ötlet, eseti bizottsági döntés alapján a koncepciót megszövegezték és a bizottság elnöke számára átadták. A határozati javaslat szövegének kidolgozásában tehát a bizottság elnökének felkérésére a szakértők szerzőként közreműködhetek. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága elkészítette és H/2057 számon az Országgyűlés elé terjesztette határozati javaslatát Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről.⁸² Az Országgyűlés 9/2011. (III. 7.) OGY számon határozatot hozott az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről, amely a szabályozási elveken alapul, ezért a szakértőknek lehetőségük volt arra, hogy a vita befolyásolása nélkül nyilvánosságra hozzák az eredeti, a bizottság elnökének átadott tervezetük szövegét. A szakértői javaslatot – amely a bizottság munkacsoportjai anyagának figyelembevételével készült – annak eredeti formájában (pontatlanságaival együtt) közölte a *Pázmány Law Working Papers* oldal, ebben azokat a szabályozási változatokat is, amelyekről a későbbiekben a Bizottság döntést hozott, és amelyek szövege másként alakult (így például a szövegben szerepelnek a kétkamarás országgyűlésre vonatkozó, vagy a kétkamarás rendszerből következő javaslatok).⁸³ A szakértői változat a *Bírói hatalomról* szóló részben (a munkacsoportok alapján) egyértelművé tette, hogy a leendő „Alkotmány a bírói hatalom részeként (gyakorlójaként) szabályozza és az alkotmányvédelem intézményeként hozza létre az Alkotmánybíróságot, az igazságszolgáltatást végző és jogvédelmet biztosító bíróságokat, az igazságszolgáltatásban közreműködő ügyészséget”. A szabályozásnak a koncepció szerint utalnia kellene a közjegyzőkre és az ügyvédségre is. A koncepció határozottan rögzítette, hogy az „Alkotmány nem a bírósági szervezet vagy az Alkotmánybíróság szervezeti és működési szabályzata, ezért az alapvető és el nem vonható hatáskörök rögzítése, a bírói függetlenség

81 BRAGYOVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 180.

82 www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf (2018. 11. 01.).

83 PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz. Forrás: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (2018. 11. 01.).

garanciái, a sarkalatos törvények szabályozási tárgyköreinek megjelölése mellett az alkotmánybíróági és bírósági szervezettel részletesen nem foglalkozik”. A közigazgatási bíráskodás alkotmányos jelentőségéhez mért szabályozása alapvető fontosságú célként jelent meg, rögzítve, hogy: „Új hatásköri elemként, immár kiemelten megjelenik a közhatalom ellenőrzése és a közjogi jogviták elbírálása, ezért az Alkotmány rendelkezik a Közigazgatási Bíróság felállításáról. A bírói szintek elnevezésében visszatér a hagyományos (történeti) nevekhez.”⁸⁴ Ezen szabályozási célkitűzések után a javasolt *normaszöveg-váz* az alábbiakat rögzítette: „A közigazgatási bíróságok a közigazgatás törvény alá rendelésének fenntartása érdekében felülvizsgálják a közigazgatás működésének és a közigazgatási cselekmények törvényességét és azt, hogy az utóbbiak összhangban legyenek azokkal a célokkal, amelyek érdekében sor kerül rájuk, biztosítják a helyi önkormányzatok jogainak védelmét, elbírálják a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítanak. Sarkalatos törvényben rögzített módon gyakorolják a helyi önkormányzati rendeletek és más normatív döntések törvényessége feletti felülvizsgálatot.”

Ez a szabályozási javaslat, amennyiben akkor, 2011-ben alkotmányi normaként is megjelenik, radikális előrelépés lehetett volna. Nemcsak a javasolt szabályozás *egységes* jellege okán, hanem azért is, mert a közigazgatási bíráskodás alkotmányi szintű szabályozásának valamennyi lényeges mozzanatát tartalmazta. A közigazgatást tevékenységi (működési) oldalról fogta fel, a bírói kontroll alapvető szerepeként a közigazgatási törvény alá rendeltségének, így a jogállam-követelmény alapvető attribútumának biztosítását határozta meg, figyelemmel volt arra, hogy a bíróság jogvitában hoz döntést, és felvetette a közigazgatási cselekmények törvényben meghatározott célokhoz kötöttségének vizsgálatát, mint a bírói hatáskör elemét. A normakontroll-hatáskörök koncepcióba emelése a közigazgatási bíráskodás történeti hagyományainak megújítását jelentette volna.

A közigazgatási bíráskodás szervezeti megoldása kérdésében – minthogy a bizottságban erre nem alakult ki egyértelmű konszenzus – szabályozási alternatíváról volt szó a központi szintet illetően. A koncepció ugyan rögzítette, hogy „a közigazgatás törvény alá rendelésének intézményes biztosítékaként az Alkotmány megnevezi a közigazgatási törvényszékeket és a közigazgatási felsőbíróságot”, de ez utóbbira nézve azt tartalmazta, hogy az „a Kúria szintjén (vagy annak önálló részeként) jön létre és működik.”⁸⁵ Az alternatív megoldásra vonatkozó vezetési és egyben a hierarchikus viszonyokat is rendező felvetés szerint: „A Kúriát az Alkotmány a bírósági szervezet legfőbb bírósági szerveként nevezi meg, és rendelkezik arról, hogy elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja. Másodelnökeit az elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A különálló szervként létrehozandó Közigazgatási Felsőbíróság elnökét és másodelnökét hasonló módon választja az Országgyűlés. Ha a Kúria részeként megszervezett közigazgatási felsőbíróság jön létre, rendelkezni kell arról, hogy annak

84 PATYI–SZALAY–VARGA (2011) 20.

85 PATYI–SZALAY–VARGA (2011) 21.

vezetője egyben a Kúria másodelnöke legyen. Ez esetben a külön választásról nem kell rendelkezni.”⁸⁶

Ez az *egységes és komplex szabályozás végül nem jelent meg* az új Alaptörvényben, bár annak eredeti 25. cikke a bíróságok alapvető hatáskörei között túlnyomórészt a közigazgatási bíraskodás hatásköreit részletezte, rögzítve, hogy „a bíróság dönt (többek között) a közigazgatási határozatok törvényességéről; az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról”.

Az *Államreform Bizottság* munkacsoportjaként működött Közigazgatási Perrendtartás Kodifikációs Bizottsága által kidolgozott új közigazgatási perrend szabályai között azonban megjelentek a 2010-es szakértői koncepció meghatározó elemei. A Kp. *preambuluma* rögzíti, hogy annak megalkotására a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott *jogvédelem és jogorvoslat* biztosítása céljából, továbbá annak érdekében került sor, hogy a közigazgatási szervek *hatásköreiket törvényben előírtaknak* megfelelően gyakorolják, és tevékenységük *összhangban legyen azokkal a célokkal*, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították.

A Kp. 4. §-a *közigazgatási per* középpontjába a közigazgatási *jogvitát* állítja, amelynek tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező *cselekményének*, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) *jogszerűsége*. Ennek az általános törvényi szintű definíciónak már kidolgozásakor alkotmányos jelentősége volt, így nem is az az elsődleges vívmány, hogy a Kp. határozottan leszögezi, hogy közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is, hiszen ezt alapvető jelentőségű döntésében már az Alkotmánybíróság leszögezte,⁸⁷ hanem az, hogy az alkotmányi (alaptörvényi) szintű szabályozás is átvette a közigazgatási jogvita központi jellegű fogalmát.

Áttörés 2018-ban, a hetedik Alaptörvény módosítás

Az *alkotmányi szintű szabályozási áttörést* az Alaptörvény hetedik módosítása hozta el. A közigazgatási bíraskodás, akár a közigazgatás jog alá rendelkezésének jogállami követelménye, akár a bírói hatalom terjedelme, vagy akár a jogalanyok védelme (a jogvédelmi funkció) felől közelítjük meg, mindenképpen az alkotmányba való, az alkotmányra tartozó szabályozási kérdés.⁸⁸ A ma hatályos, de még „alkalmazásba nem vett”

86 PATYI–SZALAY–VARGA (2011) 21.

87 8/2011. (II. 11.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79–81.

88 Lásd például: PATYI András (2011): Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 21–32. PATYI András (2009): 50. § 32–111. margószám. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kötet. Budapest, Századvég Kiadó.

azaz lényegében a jövőre nézve megalkotott alaptörvényi szabályok *A bíróság* c. fejezetben a 25. cikk szabályai közt rögzítik, hogy Magyarországon kétféle bíróság van (lesz), a rendes és a közigazgatási bíróság. Mindkét típusú bíróság igazságszolgáltatási tevékenységet lát (majd) el [(1) bekezdés]. Miközben a rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben és a rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(2) bekezdés], a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság (lesz majd), amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(3) bekezdés]. A már kihirdetett és általános időbeli hatállyal rendelkező új alaptörvényi szabályokhoz kapcsolt jövő idő használatát az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezéseinek 27. pontja⁸⁹ indokolja, amely a hetedik módosítás előtti szöveg átmeneti hatályban tartásával rögzíti, hogy, a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény *hatálybalépéséig*, a bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben, a közigazgatási határozatok törvényességéről és az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Most annak részletes elemzésétől eltekintünk, hogy a közigazgatási bíráskodási hatáskörökre vonatkozó korábbi (de átmenetileg még mindig hatályos) rendelkezések differenciáltan határozták meg a bírósági felülvizsgálati és döntési jogköröket, míg az új szabályok az eddig önálló hatáskörtípusban rögzített normakontroll-hatásköröket a „közigazgatási jogvita” általános fogalmába olvasztották.

Az átmeneti szabályok (28. pont)⁹⁰ rendelkeznek továbbá a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróságok igazgatásának központi feladatairól, azok felügyeletéről és az ezt végző szervekről.

A hetedik módosítással az Alaptörvény *zárttá és következetessé tette* a közigazgatási bíráskodás szabályozását, egyrészt mert előrevetítette, alkotmányi szinten tételte a szervezetileg teljesen önálló közigazgatási bíróságokat, köztük a Felsőbíróságot is, másrészt mert egyszerre nyitotta meg a jövő közigazgatási bíráskodása előtt az utat és fejezte be a múlt befejezetlen munkáját. A történeti alkotmány vívmányai közé sorolt Közigazgatási Bíróság ugyanis a csonka, befejezetlen szervezettel, alsó fokú bíróságok nélkül, töredezett hatásköri szabályokkal nem lehet és nem lehetett teljes értékű történeti példa. A több fokú, elkülönült, szakszerű és szervezetileg is független közigazgatási ítékezés alig egy év múlva útjára indulhat. Megpihenhetnek majd a magyar közjogtörténet nagyjai, befejeződik az 1884-ben elindult jogvédelmi építmény felépítése.

89 A 27. pontot az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

90 A 28. pontot szintén az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

Felhasznált irodalom

- A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei* (1981. január 1. – 1985. december 31.) (1986). Budapest, Főirány Programirodája.
- A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. (1947) *Pénzügy és Közigazgatás*.
- A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról. (1894) *Magyar Jogászegyleti értekezések*, 95. sz. X. köt. 6. füzet.
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete 1997. január 7., 125. § (2) bekezdés. (1998) In SOMOGYVÁRI István szerk.: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet, Budapest.
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete, 1998. március 10. 121. § (2) bekezdés. In SOMOGYVÁRI István szerk.: *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*. 2. kötet, Budapest.
- A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója* (1988). Budapest, Igazságügyi Minisztérium.
- A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (Alaptörvénye)* (1977). Budapest, Szikra Lapnyomda.
- Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. *Acta juridica et politica*, Tomus 52. Fasc. 9.
- ÁDÁM Antal (1996): A közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 12. sz. 705–712.
- Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. In PALKOVICS Éva szerk. (1988): *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Tanulmánykötet*. Budapest. 78–136.
- Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet. 409–439.
- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir (1988): *A közigazgatási bíraskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest; MTA Államtudományi Kutatások programirodája.
- BOÉR Elek (1908): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és tsa kiadó.
- BRAGYOVA András (1994): *Az alkotmánybíraskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- BRAGYOVA András (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athaeneum nyomda.
- CONCHA Győző (1894): A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat, *Jogtudományi Közlöny*, klny.
- CONCHA Győző (1928): A közigazgatási bíraskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? In: *Hatvan év tudományos mozgalmi között*. Budapest, MTA kiadása. 318–400.
- ENGELS, Friedrich (1969): Levél Bebelhez. In: *Karl Marx és Friedrich Engels összes művei*. 19. kötet. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- FONYÓ Gyula szerk. (1976): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest.

- GAÁL Sándor (1996): A közigazgatási bíráskodás néhány szervezeti és hatásköri kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 7. sz. 390–392.
- GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athaeneum nyomda.
- KILÉNYI Géza (1968): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának formái. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 3. sz. 255–266.
- KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 8. sz., 653–667.
- KILÉNYI Géza (1991a): A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 296–303.
- KILÉNYI Géza (1991b): Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíráskodás. In: ÁDÁM Antal – KISS László szerk.: *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, magánkiadás. 125–139.
- KILÉNYI Géza szerk. (1991c): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.
- KMETY Károly (1891): A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 11. évf. 57. sz.
- KOJA, Friedrich (1996): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. kiadás, Wien, Manzsche.
- KOSSUTH Lajos (1994): Javaslat Magyar Ország jövő politikai szervezetét illetőleg – tekintettel a nemzetiségi kérdés megoldására. In: *Kossuth Lajos alkotmányterve*. Budapest Főváros Levéltára, 29–30.
- KUNCZ Ignác (1878): Közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 21. sz.
- KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása. *MTA Law Working Papers*, 59. sz. 11–15. Forrás: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf (2018. 11. 01.)
- LÁNCZY Gyula (1883): A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Klly a Magyar Igazságügy 1883. januári füzetéből*. Budapest, Zilahy.
- Magyar Jogi Lexikon*. Budapest, Pallas Kiadó.
- Magyar Törvénytár, 1907. évi törvénycikkek* (1908). (Jegyzetekkel ellátta: MÁRKUS Dezső.) Budapest, Franklin Társulat. 625.
- Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30.* Budapest, Igazságügyi Minisztérium, Géppel írt tisztázati fénymásolata.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Kir. Magy. Egyetemi nyomda.
- MARTONYI János (1940): *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. Dolgozatok a közigazgatás reformja köréből. Különműomat*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Nyomda, 143–160.
- MARTONYI János (1947): Az ötvenéves közigazgatási bíróság. *Városi Szemle*, XXXIII. évf., 188.
- MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- MERKL, Adolf (1927): *Verwaltungsrecht*. Berlin, J. Springer.
- NÉMETHY Károly (1894): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára*. Budapest, Pesti Nyomda.

- NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt.
- NÉVAI László (1987): *A szocialista polgári eljárásjog elméleti alapkérdései*. Budapest.
- NIGRINY Elemér (1985): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 40. évf. 2. sz. 49–57.
- Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.
- Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 251–300. jelzetű kötet.
- PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 31. sz. Forrás: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-31.pdf> (2018. 11. 01.)
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról*. Budapest, Logod Bt. 18–33.
- PATYI András (2009): 50. § 32–111. margószám. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kötet. Budapest, Századvég Kiadó.
- PATYI András (2011): Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 21–32.
- PETRIK Ferenc (1991): A közigazgatási bíraskodás. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 289–295.
- PETRIK Ferenc (1993): A közigazgatási bíraskodás aktuális kérdései. *Bírák Lapja*, 3. évf. 2. sz. 81–92.
- PUKY Endre (1941): A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíraskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnitő teljes ülésén tartott beszéde.) *Magyar Közigazgatás*, 59. évf. 3. sz. 16–20.
- RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SALAMONNÉ SOLYMOSSI Ibolya (1983): Az államigazgatási határozatok bírósági felülbírálata. *Magyar Jog*, 30. évf. 8. sz. 701–710.
- SCHWEITZER Gábor (1996): Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíraskodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 38. évf. 1–2. sz. 21–35.
- SCHWEITZER Gábor (2005): A „zsidótörvények” a Közigazgatási Bíróság ítélkezési gyakorlatában. In MOLNÁR Judit szerk.: *A holokauszt Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Balassi Kiadó.
- SIK Ferenc (1984): A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. *Jogtudományi Közlöny*, 39. évf. 8. sz. 453–458.
- STIPTA István (1997a): A közigazgatási bíraskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.
- STIPTA István (1997b): *A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai előtörténete*. Szeged, Officina nyomda.
- STIPTA István (1998): Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In: *Emlékkönyv Szabó Andrásnak*. Szeged, József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága. 353–362.
- STIPTA István (2017a): A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, VII. évf. 1. sz. Szeged. 104.
- STIPTA István (2017b): A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak rekrutációja (1884–1896). In: *Ünnepi kötet Dr. Zakar András egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica, Tomus LXXX. 279–290.

- SZABÓ József (1947): A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 2. sz.
- SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- SZAMEL Lajos (1978): Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszereinek továbbfejlesztése II. r. *Állam és Igazgatás*, 28. évf. 4. sz. 299–306.
- SZATMÁRI Lajos (1968): Az államigazgatás és a bírászkodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései. *Állam és Igazgatás*, 18. évf. 12. sz. 1067–1080.
- TAKÁCS Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közöny*, 44. évf. 9. sz. 443–455.
- TAKÁCS Imre (1992): Fejezetek a közigazgatási bírászkodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 4. sz. 207–216.
- TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- TOMCSÁNYI Móríc (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, szerzői kiadás.
- Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. szeptember 22. MOL P. 2117. 11. doboz, 281. i. sz.
- Törvénytervezet az alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. *Magyar Hírlap*, 1989. május 10.,
- TRÓCSÁNYI László (1993): A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40. évf. 9. sz. 543–548.
- TRÓCSÁNYI László, ifj. (1992): *Milyen közigazgatási bírászkodást?*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- VÖRÖS Ernő – LENGYEL József (1942): *A M. Kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata [...] egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata*. Budapest, Szerzők kiadása.
- ZALÁN Kornél (1949): *Búcsú a Közigazgatási Bíróságtól*, *Állam és Közigazgatás*.

Jogforrások

- 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről.
 32/1990. (XII. 22.) AB határozat.
 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat.
 8/2011. (II. 11.) AB határozat, ABH 2011.
 994/B/1996. AB határozat, ABH 1997.

Internetes források

- www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf (2018. 11. 01.)