

# Közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita

**Szerző:** F. ROZSNYAI Krisztina

**Affiliáció:** egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**Rovat:** Közigazgatási jog

**Rovatszerkesztő:** BALÁZS István

**Lezárás dátuma:** 2023.03.20

**Idézési javaslat:** F. ROZSNYAI Krisztina: „Közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-biraskodas-es-kozigazgatasi-jogi-vita> (2023).

A közigazgatási bíráskodás a közigazgatás feletti külső ellenőrzés egyik legfontosabb formája, amelynek keretében a független és pártatlan bíróság a tisztességesség követelményeinek megfelelő eljárásban dönt a közigazgatási jogvitákban. A közigazgatási bíráskodás mind a hatalmi ágak megosztásának elve érvényesülésének, mind a közigazgatással szembeni jogvédelem biztosításának kiemelten fontos eszköze. A közigazgatási jogvitákat elbíráló bíróság formailag beletartozhat az igazságszolgáltatási ágba, de állhat attól elkülönülten is, és biztosítható mind külön közigazgatási bíróságok működtetésével, mind a rendes bíróságokon belül, esetleg elkülönült szervezeti egységekkel. Tartalmát alapvetően meghatározza a közigazgatási perjog, amelynek feladata a hézagmentes és időszerű jogvédelem, illetve a tisztességes bírósági eljárás biztosítása a közigazgatási jogviták elbírálására vonatkozó szabályrendszeren keresztül.

## Tartalomjegyzék

1. A közigazgatási bíráskodás funkciói
2. A közigazgatási bíráskodás európai modelljei
3. Közigazgatási bíráskodás Európában
4. A közigazgatási bíráskodás rövid magyarországi története
5. A közigazgatási bírósági jogvédelem terjedelmét meghatározó főbb tényezők
6. JEGYZETEK

### 1. A közigazgatási bíráskodás funkciói

[1] A jogállamban a közigazgatás jogszerűségének legfontosabb garanciája az, hogy kifelé irányuló tevékenységének törvényességét a bíróságok vizsgálhatják. Ez a hatalommegosztás működéséhez, és a jogorvoslathoz való jog (pontosabban a bírósághoz forduláshoz való jog) érvényre jutásához is elengedhetetlen. A közigazgatással szembeni bírósági jogvédelem keretében az arra jogosult kérelmére a bíróság megvizsgálja a közigazgatás tevékenységének törvényességét, és amennyiben törvénysértést állapít meg, annak kiküszöbölése iránt intézkedik: megsemmisíti a közigazgatási

döntést, szükség esetén új eljárás lefolytatására kötelezi a közigazgatást, vagy meghatározott feltételekkel meg is változtathatja a közigazgatási döntést. Aktív cselekvésre is kötelezheti a közigazgatást, így például eljárások lefolytatására, döntések meghozatalára vagy közigazgatási szerződésből eredő kötelezettség teljesítésére.

**[2]** A közigazgatási bíráskodást születése óta kíséri az a kérdés, hogy vajon mi is annak fő célja: a közigazgatás törvényességének biztosítása (*Verwaltungskontrolle*) vagy a közigazgatással szembeni jogvédelem biztosítása (*Rechtsschutz*)? Ezt a kettősséget az eredményezi, hogy a hatalommegosztásban betöltött szerep ötvöződik az egyének közigazgatással szembeni jogvédelmével. Míg a francia megoldás előbbi mellett tette le voksát, Németországban az utóbbi modell győzedelmeskedett. Ezek a jellegzetességek a két archetípusban kialakított modellen a mai napig meglátszanak, ugyanakkor a jelenleg érvényesülő tendenciák révén egyre közelebb kerülnek egymáshoz. Szubjektív (egyéni jogokat és jogos érdekeket védő) és objektív (a tárgyi jogrendet, a közigazgatás törvényességét védő) jogvédelem ugyanis nem egymást kizáró, hanem egymást kiegészítő funkciók. Mára általánosan elfogadott, hogy a közigazgatási bíráskodásban is a szubjektív jogvédelemnek kell elsődlegesen érvényre jutnia, tehát a bíróságnak a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben kell hatékony védelmet nyújtania az alanyi jogaikban és jogos érdekeikben érintett jogalanyoknak. A szubjektív jogvédelmi funkció mellett az objektív jogvédelmi funkció kiegészítő szerepet játszik: bizonyos esetekben egyéni jogvédelmi igény nélkül is szükséges ugyanis a legalitás elvének érvényre juttatása a tárgyi jogrend helyreállítása révén a jogállamiság és a hatalmi ágak megosztásának az alapelveiből kifolyólag. Éppen a tárgyi jog védelme miatt a jogvédelem tágabb fogalom, mint a jogorvoslat. E két jogvédelmi funkció egyensúlyi helyzete országonként más és más lehet, azt tipikusan a normaszöveg és annak bírósági értelmezése konkretizálja. A keresetindítási jog mellett a bíróság vizsgálati jogkörének kialakítása, a bizonyítási rendszer, illetve a bíróság feladatai a főbb csomópontjai ezen egyensúlyi helyzet megteremtésének. Így például a *2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról* (Kp.) 2. § (4) bekezdésében fő szabályként rögzíti a rendelkezési elvet: a bíróság a közigazgatási jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el. Ezt azonban nyomban relativizálja is a törvény azzal, hogy a Kp. ettől eltérően rendelkezhet. Így már a következő bekezdés lehetővé teszi, hogy törvényben meghatározott esetben a bíróság hivatalból vizsgálatot vagy bizonyítást rendeljen el, és ezt a Kp. számos szabálya részletezi. Szintén relativizálja a rendelkezési elvet a tartalmi elbírálás kötelezettsége, amelynek alapján a bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe. Ez a fegyverek egyenlősége, és ezen keresztül a hatékony egyéni jogvédelem biztosításához is szükséges, ami szintén e két funkció másfajta egyensúlyi helyzetének kialakítását teszi szükségessé. A keresetindítási jog egyéni jogsérelemtől való függetlenítése megint az objektív jogvédelmet szolgálja: az ilyen esetek egy részében olyan szerv kezdeményezheti a bíróság eljárását, melynek nem fűződik személyes érdeke az üggyhez, hanem hivatali kötelessége a törvénysértések elleni fellépés. Közigazgatási szervek mellett az ügyész is felléphet a közigazgatási szervek törvénysértő döntéseivel szemben közérdekvédelmi jogkörében, s egyes civil szervezeteket is megilleti a keresetindítás joga, ami révén a közérdeket vagy annak valamely részelemét, nagyobb csoportok alapjogait védhetik meg a közigazgatás jogsértő cselekményeitől.

**[3]** A szubjektív és az objektív jogvédelmi célokon túl további funkciója a közigazgatási bíráskodásnak a regulatív funkció, mely a jogvédelmi funkciókkal összefüggésben a közigazgatási bíráskodásnak a hatalmi ágak rendszerében betöltött szerepéhez, illetve a jogállamiság elvéhez kapcsolódik. Lényege, hogy a közigazgatási bíróság örökdik afelett, hogy a közigazgatási szervek csak a jogalkotó által szándékolt és megengedett okokból, módokon és eszközökkel avatkozzanak be a jogalanyok viszonyaiba. Ez a funkció túlmutat a konkrét bírósági eljárásban nyújtott jogvédelmen, hiszen a bíróság ítélete meghatározza azt is, hogy a közigazgatási szerv – illetve akár több közigazgatási szerv is – a perbelihez hasonló közigazgatási tevékenységét a jövőben más jogalanyokkal szemben hogyan valósítsa meg, tehát bizonyos fokig *pro futuro*, a jövőre nézve praktikusán mintegy *erga omnes*

hatállyal a felek konkrét jogviszonyán túlmutatóan is jogvédelmet biztosít. A regulatív funkció fogalmi párja tulajdonképpen a stabilizációs funkció, amely az ítéletek által a közigazgatási cselekményeknek biztosított anyagi jogerő révén valósul meg. Ha a bíróság érdemben döntött egy közigazgatási tevékenység törvényességének kérdéséről, az többé nem változtatható meg és nem vonható kétségbe. Ellentétben a regulatív funkcióval ez azokban az esetekben igazán lényeges a közigazgatás számára, amikor a bíróság a keresetet elutasítja s ezzel – ugyan csak a kereseti kérelem keretei között – azt is egyértelművé teszi, hogy a közigazgatás megfelelő gyakorlatot folytat. Végezetül nagyon jelentős funkciója a közigazgatási bíráskodásnak a jogfejlesztő funkció, amely jóval koncentráltabban jelentkezik, mint a többi ítélkezési ágban. Egyfelől a közigazgatási jog dogmatikája rövidebb múltra tekint vissza, így fokozottabban szorul fejlesztésre. Másfelől a közigazgatási joganyag jóval szerteágazóbb és sokszínűbb, a rendszeralkotás ezért folyamatos feladat, az állami feladatellátás változásainak kérdései is gyakorta vetnek fel tisztázásra szoruló kérdéseket.

**[4]** Számos országban alkotmányos szinten találhatunk szabályokat a közigazgatási bíráskodás rendeltetésére. Ezek a szabályok – akárcsak a történetileg kialakult, szintén bizonyos fokig alkotmányos szinten szabályozott, nemzeti (közigazgatási) bírósági szervezeti megoldások – igen változatos képet mutatnak.<sup>[1]</sup> Magyarország Alaptörvénye a közigazgatással szembeni jogvédelemre vonatkozó kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, de rögzíti a bíróságok hatásköre kapcsán a 25. cikk (2) bekezdésében, hogy a bíróság dönt – többek között – a közigazgatási határozatok törvényességéről, illetve az önkormányzati rendeletekkel szembeni normakontroll-eljárásokban. E rendelkezésből és az egyéb alkotmányos szabályokból persze kibontható a közigazgatási bíráskodás szerepe.<sup>[2]</sup> Az Alaptörvényből kimaradt célmeghatározást igyekszik pótolni – többek között – a Kp. preambuluma, amely nem kizárólag a szubjektív jogvédelmet alapozza meg, hanem a közigazgatás jogszerűségének ellenőrzését is. E kettő a magyar közigazgatási bíráskodásban a kezdetektől jelen van: a kezdeti német – szubjektív jogvédelmi – orientációt követően a szocializmusban erőteljesebb volt az objektív jogvédelem, a közigazgatási per speciális polgári eljárásként való szabályozása viszont egyre erősebb – sőt, egy időre szinte kizárólag – szubjektív jogvédelmi funkciót eredményezett. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában fokozatosan egyre lényegesebb szerepet kapott a jogorvoslathoz való jog mellett az Alkotmány 50. § (2) bekezdése, illetve 70/K. §-án keresztül a bírói úthoz való jog,<sup>[3]</sup> ami a szubjektív jogvédelem mellett az objektív jogvédelem erősödését mutatta. Ezzel párhuzamosan a Legfelsőbb Bíróságnak is foglalkoznia kellett a civil szervezetek keresetindításának kérdésével a környezetvédelmi közigazgatási ügyek kapcsán,<sup>[4]</sup> s 1/2004. KJE jogegységi határozatában elismerte az objektív jogvédelmi funkció növekvő jelentőségét Európában, és az Aarhusi Egyezményre tekintettel kiterjesztően értelmezte ezeket az objektív jogvédelmet megvalósító szabályokat. Ezt követően mind a jogalkotó, mind a felsőbírósági joggyakorlat is szélesítette az objektív jogvédelem hatókörét. A 2005. évi XVII. törvény a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról (Knptv.) bevezette a hivatalbóli bizonyítás elrendelésének, a bizonyítási teher megfordulásának, illetve a döntés más jogalapra helyezésének elvi lehetőségét. A bírói gyakorlat pedig eljutott a semmisség hivatalbóli észlelésének kötelezettségéhez.<sup>[5]</sup> A további funkciókat a Kp. részletszabályok, illetve tág mérlegelési mozgásteretek biztosításán keresztül jeleníti meg.<sup>[6]</sup>

## 2. A közigazgatási bíráskodás európai modelljei

**[5]** A közigazgatási bíráskodás kialakulásának egyik fontos előfeltétele a közigazgatás és a bíróságok elválasztása volt. Erre tipikusan a polgári korban került sor a legtöbb államban, így a közigazgatási bíráskodás sokkal rövidebb múltra tekinthet vissza, mint a rendes bíráskodás. A közigazgatási bíráskodásnak történetileg, a szervezeti kialakulás szempontjából két alaptípusát lehet megkülönböztetni: vagy monista vagy dualista rendszerű.<sup>[7]</sup> Hangsúlyozandó, hogy itt a kialakulás mikéntjén van a hangsúly: a monista rendszer esetében a rendes bíróságokat hatalmazták fel arra, hogy közigazgatási ügyekben eljárjanak. Sok esetben ez úgy alakult ki, hogy az államot bizonyos jogvitáknál úgy kezelték, mint egy magánszemélyt. Ennek legékezebb példája a brit rendszer volt, ahol

a közigazgatási jog mint jogág létét is sokáig tagadták, s a korona sem volt sokáig perelhető. A monista rendszer ma Európában például Dániában és Norvégiában létezik, Európa legtöbb országában inkább a dualista modell hatása mutatható ki. E rendszerben nem a rendes bíróságok ítéleznek a klasszikus közigazgatási jogvitákban.

**[6]** A dualista rendszer egyik alaptípusa a francia modell, amelyben a közigazgatással kapcsolatos minden jogvitában a közigazgatási bíróságok járnak el, amely bíróságok nem képezik az igazságszolgáltatás részét. Alapja ennek az a francia vélekedés, hogy a közigazgatás feletti ítélezés is közigazgatási tevékenységnek számít.<sup>[8]</sup> Ebből a megfontolásból fakad az a sajátos francia megoldás, melyben a közigazgatási bíróságok a közigazgatási rendszer autonóm részei. Az államtanácsi modell esetében eredetileg egyetlen fórum ítélezett közigazgatási jogvitákban, amely eredetileg más közigazgatási funkciókat látott első sorban el. A francia *Conseil d'État*, az Államtanács, eredeti bíraskodási jogkörét csak 1872-ben kapta meg, addig csupán a kormány tanácsadó testülete volt. A francia modell alapján jött létre többek között a görög, az olasz, a belga, a holland és a luxemburgi államtanács. A dualista rendszer másik alaptípusa a német modell. Ebben az igazságszolgáltatáson belül, a rendes bírósági ággal egyenrangú bírósági ággként szervezték meg a közigazgatási bíraskodást. Ennek a modellnek több altípusa is van attól függően, hány szinten építik ki a külön közigazgatási bíróságot. Így van olyan ország, ahol csak alsóbb fok(ok)on járnak el közigazgatási bíróságok, van, ahol a fórumrendszer legfelsőbb szintjén kiépült a közigazgatási bíraskodás, mint Németországban, ahol három szinten ítéleznek a közigazgatási bíróságok. Az mindenesetre egyértelmű, hogy egyre több országban találunk külön megszervezett közigazgatási bíróságokat.<sup>[9]</sup>

**[7]** Természetesen számos ország van, amely szervezetileg a két rendszer egyikébe sem sorolható be. Ezek a dualista és a monista rendszer közötti képzeletbeli skálán helyezhetők el, ahol a legfontosabb csoportképző tényezőknek a közigazgatási jogvitákban eljáró bírák valamilyen fokú szervezeti elkülönülése mellett a közigazgatási perjog létét, illetve a közigazgatással szembeni másodlagos jogvédelmet, azaz a közigazgatás kárfelelőssége érvényesítésének módját tekinthetjük. A szervezeti, hatásköri és eljárásjogi szabályok együttes elemzése alapján jelenleg tulajdonképpen a közigazgatási bíraskodásnak napjainkban négy európai megoldását különíthetjük el, amelyek egy skálát képeznek a tisztán dualista modell és a monista modell között. Tisztán dualistának azon országok minősíthetők, amelyekben minden közigazgatási jogvita (így a közigazgatással szembeni kártérítési ügyek is) elkülönült közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik. Ide sorolható Franciaország mellett például Portugália és Görögország. A „tökéletlen” dualista modell országaiban a legtöbb közigazgatási jogvitában az elkülönült közigazgatási bíróságok járnak el, de vannak olyan, tartalmilag a közigazgatási joghoz sorolható ügyek, amelyekben a polgári bíróságok döntenek (leginkább az állam felelősségre vonásával kapcsolatos ügyek). Németország mellett Ausztria, Hollandia, Svédország és Finnország tartozik például ide. A monista modellhez már közelebb helyezkednek el egyfajta félig-meddig dualista modellt megvalósító országok, amelyekben a közigazgatással szembeni jogvédelem történelmileg ugyan a rendes bíróságok feladata volt, mivel azonban a rendes bíróságoknak nem volt arra lehetőségük, hogy megsemmisítsék a közigazgatási döntéseket, ezek mellett – elsősorban tribunálok formájában – külön közigazgatási bíróságok is létrejöttek, amelyek bizonyos hatásköröket átvettek a rendes bíróságoktól. Ezáltal vegyes rendszer alakult ki, ilyen működik Belgiumban, Luxemburgban és Nagy-Britanniában. A skála másik végén, a monista modellben jelenleg is a rendes bíróságok döntenek minden jogvitában, nincsen külön közigazgatási bíróság. Dániában, Norvégiában így épül fel a rendszer.<sup>[10]</sup>

**[8]** A választóvonal a dualista és a monista rendszer között tehát mára igen vékony. A jelenlegi reformfolyamatokat értékelve azt láthatjuk, hogy kisebb vagy nagyobb léptekkel a német dualista modell felé halad a legtöbb ország közigazgatási bíraskodása. Azokban az országokban, ahol az elmúlt két évtizedben alakították ki a közigazgatási bíraskodást, erre többféle megoldás született:

1. Minden szinten elkülönülő közigazgatási különbírósági rendszert, háromszintű közigazgatási különbíróságot hoztak létre például 2002-ben Portugáliában vagy 2005-ben Ukrajnában. A német modellt alkalmazták, de csak kétszintű rendszerként – Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság

- és regionális közigazgatási bíróságok – például Bulgáriában, Litvániában, Lengyelországban, Horvátországban.
2. Másutt csak az alsóbb fok(ok)on van különbíróság, a legfelsőbb szint(ek)en pedig a teljes bírósági szervezetrendszerre nézve egységes bírói fórum jár el: csak első fokon van közigazgatási bíróság Észtországban és Szlovéniában. Két fokon működnek közigazgatási különbíróságok Spanyolországban és Lettországban, legfelsőbb szinten pedig egyetlen legfelsőbb bíróság ítélkezik.
  3. Csak Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság működik Csehországban, ahol csak Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot hoztak létre, éppen ezt a modellt honosítja meg Szlovákia is. Az elsőfokú hatáskörök ezekben az országokban a rendes bírósági szervezetrendszeren belül maradtak.

**[9]** E folyamatokkal párhuzamosan az alapmodelleket alkotó országokban is lényeges változások következtek be. A monista rendszer egyre kevesebb országban érvényesül már tisztán, Nagy-Britanniában például számos tribunált, tulajdonképpen elsőfokú közigazgatási bíróságot hoztak létre, illetve alkottak már sajátos perjogi szabályokat, és vannak a felsőbíróságon specializálódott tanácsok is. A francia típusú közigazgatási bírósági rendszerek is elmozdultak a német modell irányába, ami részben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) azon ítélkezési gyakorlatának köszönhető, amely több esetben nem fogadta el az Államtanácsot az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. cikkének független, pártatlan fórumnak kormányzati konzultatív funkciói miatt.<sup>[11]</sup> A másik ok az ügyek számának növekedése, így az elmúlt évtizedekben az eredetileg egyszintű modell az idők folyamán három szintűvé vált Franciaországban és Görögországban, s a többi, e mintát követő országban is több szintű mára. Ugyanígy megfigyelhetők ilyen törekvések azokban az országokban is, ahol a német minta alapján építették ki a rendszert, de csak két szinten (például Bulgária). A korábban szintén egyetlen közigazgatási legfelsőbb bírósággal működő osztrák rendszer is a független közigazgatási szenátusok közigazgatási bíróságokká alakításával a közigazgatástól független, az igazságszolgáltatási ágba tartozó kétszintű rendszerré alakult.

### 3. Közigazgatási bíráskodás Európában

**[10]** A közigazgatási bíróságok mára európai szinten intenzíven együttműködnek, így egyre több a kölcsönhatás a nemzeti rendszerek között.<sup>[12]</sup> Szupranacionális és nemzetközi szinten is találhatóunk közigazgatási jogvitákat és azokat elbíráló fórumokat. Így az Európai Unió bírósági szervei is eljárnak közigazgatási jogvitáknak minősíthető ügyekben. Elsősorban a közvetlen végrehajtás kapcsán indulhat többféle olyan eljárás, amelyek tárgya az uniós szervek uniós jog alkalmazásához kapcsolódó közigazgatási tevékenységének jogszerűsége. Ide sorolhatunk többet az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) szabályozott eljárások közül, mint például a semmisségi kereset [263. (4) bekezdés] és a mulasztási kereset [265. cikk (3) bekezdés] kapcsán indult eljárásokat, vagy a kötelezettségszegési eljárást, amelyet a Bizottság [258. cikk (2) bekezdés] vagy a tagállam [259. cikk] kezdeményezhet valamely tagállam ellen. Ezen eljárások zömében első fokon a Törvényszék jár el. Az Európai Unió Bírósága (EUB) így számos esetben másodfokon jár el, de vannak olyan, alapvetően közigazgatási pernek minősíthető eljárások, amelyek az EUB kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésére is legnagyobb arányban közigazgatási bírósági eljárásokban kerül sor.<sup>[13]</sup>

**[11]** Az Európai Unió közigazgatási bíráskodással kapcsolatos követelményei egyrészt az uniós szerződésekből, másrészt az Európai Unió bíróságainak ítéleteiből származnak. A közigazgatási bíráskodás szempontjából is alapvetően néhány egymással kölcsönhatásban lévő elv jelöli ki az alapokat. Ezek: a hatékony jogvédelem általános alapelve, a közösségi jog elsőbbségének elve, valamint a tagállami autonómia elve. Az EUB gyakorlata következetes abban a kérdésben, hogy az eljáró bíróságok kijelölése, a perjogi szabályok alakítása az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, mivel nem létezik erre vonatkozó közösségi szabályozás. Ennek ellenére a gyakorlatban egyre több közösségi jogi hatás éri a tagállami közigazgatási jogvédelem alakulását. A tagállami (eljárás) autonómia elvét a bírói gyakorlat nagymértékben gyengíti a hatékony és egyenértékű jogvédelem

uniós követelményének érvényesülése érdekében. A jogvédelem hatékonysága azt követeli meg, hogy olyan jogorvoslati eszköz álljon a kérelmező rendelkezésére, amellyel a közösségi jog által biztosított jogosultságok megsértését eredménnyel tudja bíróság előtt támadni. Szintén része ennek az alapelvnek a tagállami hatóságok indokolási kötelezettsége, és a közösségi jog érvényesülését hátráltató tagállami szabályok figyelmen kívül hagyásának (bírói) kötelezettsége. Az alapelv tartalmának kibontásában mind az EJEB gyakorlatára, mind a tagállami alkotmányos hagyományokra is támaszkodik az EUB, akárcsak az uniós jogalkotó. Ezt tükrözi az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke, amely a hatékony jogorvoslatához és a tisztességes eljáráshoz való jogot mondja ki.

**[12]** A közigazgatási perjog szempontjából az EJEE két legfontosabb rendelkezése a 6. cikk és a 13. cikk. A 6. cikk ugyan a polgári jogi igényekre és a büntetőjogi vádakra vonatkozóan mondja ki a bírósághoz forduláshoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, de számos közigazgatási ügy besorolható vagy a polgári jogi igények, vagy a büntetőügyek közé. Utóbbi körbe tartoznak például a versenyjogi szankciók, közlekedési szabályszegések az ún. Engel-kritériumok alapján. Polgári jogi igényekről van szó bizonyos működési engedélyek, ingatlannyilvántartási ügyek vagy tulajdonkorlátozást eredményező ügyek esetében. Az Európa Tanács olyan ajánlásokat is elfogadott, amelyek a közigazgatási bíráskodást (is) érintik. Ezekben az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága főként elveket határoz meg, és azokat magyarázza,<sup>[14]</sup> elsősorban az EJEB gyakorlata alapján. A legjelentősebb ezek közül a Miniszterek Tanácsa Rec(2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatáról.<sup>[15]</sup>

#### 4. A közigazgatási bíráskodás rövid magyarországi története

**[13]** A közigazgatás és az igazságszolgáltatás különválasztása szempontjából az 1869. évi I. törvény a bírói hatalomról mérföldkő volt a közigazgatással szembeni bírói jogvédelem kialakulásában.<sup>[16]</sup> Ekkor a közigazgatási szervektől elvettek minden, a polgári jog és a büntetőjog területére tartozó ítélkezési jogkört, s ez a változás szabad utat adott a közigazgatási bíráskodás kérdéséről való gondolkodásnak is. Ekkor – sőt, már azt megelőzően is<sup>[17]</sup> – felmerült a közigazgatási bíráskodás kérdése, és az angol, francia, német megoldások vizsgálatával megindult a gondolkodás arról, hogy Magyarországon milyen közigazgatási bíráskodás legyen.<sup>[18]</sup> Az 1877-es év meghatározó jelentőségű: ebben az évben jelent meg Concha Győző monográfiája, amelynek címe is a közigazgatási bíráskodás kettős logikájára utal, mivel véleménye szerint a közigazgatási bíráskodásnak egyszerre kell objektív-jogi és szubjektív-jogi alapon nyugodnia.<sup>[19]</sup> E külföldi megoldásokat is vizsgáló monográfiát követte Gruber Lajos szintén összehasonlító monográfiája,<sup>[20]</sup> majd élénk vita bontakozott ki a szakirodalomban az elmélet és a gyakorlat jeles képviselőinek részvételével,<sup>[21]</sup> ami aztán újabb és újabb törvénytervezeteket is eredményezett.<sup>[22]</sup>

**[14]** Nagyon hosszas előkészítést követően, uralkodói nyomásra 1883-ban először a pénzügyi bíráskodás szervezetét és eljárásrendjét alakították ki,<sup>[23]</sup> majd ezt fejlesztette tovább a jogalkotó általános közigazgatási bíráskodássá. Ami a perjogi szabályokat illeti, azokat is a *közigazgatási bíráskodásról* szóló 1896. évi XXVI. tc. tartalmazta a szervezeti szabályok mellett. Nemcsak szervezetiileg, de eljárásjogiilag is igen sajátos, vegyes rendszer alakult ki: általános megváltoztatási jogkört gyakorolva, tehát igen erős döntési jogosultságokkal felruházva járt el az egyetlen<sup>[24]</sup> fórum, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság (MKKB).<sup>[25]</sup> E rendszert többszörösen vegyes, részben – osztrák közvetítéssel – a francia, részben pedig a német modellt követő rendszerként jellemezhetjük, amelyben azonban a monista rendszer jellemvonásai is megfigyelhetők.<sup>[26]</sup> A szervezetiileg elkülönülő bírósághoz a bírói utat taxációval, zárt felsorolással szabályozták, amely megoldás már az elfogadáskor előrevetítette a rendszer működési problémáit: a túlterheltséget, s az ezzel járó elhúzódo eljárásokat egyfelől, másfelől pedig a közigazgatási ügytípusok szakadatlan növekedésével párhuzamosan a hatásköri szabályok folyamatos módosításának szükségességét.<sup>[27]</sup> Az 1896. évi XXVI. törvénycikk nemcsak a bírósági szervezetet (I. Rész), hanem a bírói út terjedelmét (a megtámadható aktusokat a II. Részben) és a bíróság eljárását (III. Rész) is szabályozta. 1907-ben jelentős reformra került sor, amely azonban a rendszer alapvető jellemzőit változtatlanul hagyta. Ekkor hozták létre a

Hatásköri Bíróságot<sup>[28]</sup> és a bírói út terjedelme is némileg bővült. Az önkormányzati szervek keresetindítási jogot kaptak, akár normakontroll-eljárásokat is indíthattak a kormány(zati szervek) egyes aktusai ellen, autonómiájuk védelme érdekében. 1925-ben a választójogi jogvitákra is hatáskört kapott az MKKB. Már a második világháború alatt megkezdődött az MKKB hatásköreinek fokozatos szűkítése, s e fejleményekkel szemben az hiába próbálta magát alkotmánybírósággént pozícionálni. A közigazgatási bírászkodás megszüntetésére végül az *1949. évi II. törvénnyel* került sor.

**[15]** Az MKKB 1949-ben történt megszüntetését követően a „közigazgatási bírászkodás” a polgári bírászkodás keretein belül, rendkívül szűk körben létezett tovább. A közigazgatási eljárásokat szabályozó, 1957-ben elfogadott és hatályba lépett eljárási törvény, az *1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól* (Et.) intézményesítette újra törvényi szinten az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát, mint a hatósági eljárás jog rendkívüli jogorvoslati formáját. Ez azonban kizárólag elvi lehetőséget jelentett a bírói úton történő jogorvoslásra, hiszen e rendelkezés tényleges alkalmazását csak a határozatok rendkívül szűk – s kevéssé lényeges – taxatív meghatározott körében, öt ügycsoportban tette lehetővé a törvény. Így a polgári jogi (elsősorban kártérítési) perek jelentős másodlagos jogvédelmi funkcióra tettek szert egyes ügycsoportokban.<sup>[29]</sup> A közigazgatási bírászkodás eljárási szabályozása terén a *polgári perrendtartásról* szóló *1952. évi III. törvény* (régi Pp.) 1973-tól hatályos, az *1972. évi XXVI. törvénnyel* történt módosítása jelentős lépésnek tekinthető, hiszen e módosítás építette be az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a régi Pp. XX. fejezeteként. Számos fontos szabály (a keresetlevél benyújtása, keresetindítási jogosultság, döntési jogkör stb.) a közigazgatási eljárási törvényben (Et.) maradt. Ennek legfőbb oka, hogy a bírói útra ekkor úgy tekintettek, hogy kivételes kiegészítő jogorvoslati lehetőség, amelynek jelentősége a belső (közigazgatási jogorvoslatokhoz és döntésfelülvizsgálati eljárásokhoz képest elenyésző. Az *államigazgatási eljárás általános szabályairól* szóló *1981. évi I. törvény* (Áe.) *hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról* szóló *1981. évi 25. tvr.* módosította aztán a közigazgatási perek részletes eljárási szabályait, párhuzamosan pedig hatályba lépett az Áe. felhatalmazása alapján kiadott 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet, amely a bíróság előtt megtámadható határozatok körét sorolta fel. Az Áe.-n és a régi Pp.-n kívül a közigazgatási bírászkodásra vonatkozóan hatásköri szabályokat tartalmazott még a bírósági szervezeti törvény is. Az ágazati törvények perjogi normái alkották a közigazgatási peres szabályok harmadik körét.<sup>[30]</sup>

**[16]** A demokratikus fordulat alkalmával a politikai színtéren nem nagyon merült fel a közigazgatási bírászkodás kérdése. Inkább véletlenül került be az Alkotmány 50. cikkének (2) bekezdésébe az a mondat, hogy „[a] bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”.<sup>[31]</sup> Az Alkotmánybíróság volt az, amely már 1990 végén a 32/1990. (XII. 23.) AB határozatával az MT rendeletet megsemmisítette, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a közigazgatási bírói út nem megfelelő (nem kellően tágkörű) biztosítása miatt. Noha a szakirodalom ekkor már érdeklődéssel fordult a téma felé és *jogösszehasonlító vizsgálatok alapján megoldási javaslatokat is felvázolt*,<sup>[32]</sup> a jogalkotó a rövid határidő miatt egyszerűen a Pp. és az Áe. módosításával szélesítette ki – ismét ideiglenesen – a közigazgatási bírósági utat 1991-ben, és tette azt az *1991. évi XXVI. törvénnyel* általánossá a hatósági ügyekben. Emellett lehetővé vált a törvényességi ellenőrzési (ma már felügyeleti) szerv számára az önkormányzat nem hatósági határozataival szemben a bírósághoz fordulás. Minden egyéb esetben külön törvényi felhatalmazás alapján volt csak lehetőség a közigazgatási bírói út igénybevételére, tehát tágabb, de még mindig alapvetően taxációra épülő rendszer érvényesült. Ez az ideiglenesnek szánt megoldás perjogi szempontból azonban maradandónak bizonyult. A *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól* szóló *2004. évi CXL. törvény* (Ket.) előkészítéséhez kapcsolódóan merült fel először komolyabban, hogy önálló közigazgatási perrendtartást kellene alkotni, s az igazságügyi tárcánál ehhez kapcsolódó előkészületekre is sor került. Mivel azonban a perjogi szakma szinte egyhangúlag tagadta a külön közigazgatási per jog létjogosultságát, jogszabály-inflációtól és a Ket.-tel együtt járó változások hatványozódásától tartott, csak punktuális perjogi változásokra kerülhetett sor.<sup>[33]</sup> A közigazgatási per jog önállósulásának kérdése ezt követően közpolitikai szinten egészen a polgári per jog

rekodifikációjának előkészítéséig nem merült fel. Végül 2015 januárjában, az új polgári perrendtartás koncepciójának elfogadásakor a Kormány úgy határozott, hogy a közigazgatási perek szabályait az új Pp. már nem fogja tartalmazni, s elrendelte az önálló közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozását. A közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt a *2017. évi I. törvényként* 2017. március 1-jén hirdették ki.

**[17]** Az MKKB 1949-ben történt megszüntetése óta szervezetileg nem működik önálló közigazgatási bírászkodás Magyarországon. A rendszerváltáskor a közigazgatási bírászkodás szervezete annyiban változott, hogy az akkor még Legfelsőbb Bíróságon (ma Kúria) létrejött a közigazgatási kollégium és ezzel a közigazgatási ügyszak. Az alacsonyabb szinteken az 1997. évi igazságügyi reform csak hatásköri változást hozott: a helyi bíróságok helyett a megyei bíróságok (a fővárosban a Fővárosi Bíróság) hatáskörébe került a közigazgatási perekben való eljárás. A másodfokú hatásköröket a Fővárosi Ítéltáblához telepítette a jogalkotó ekkor, ugyanakkor a fellebbezés lehetőségét drasztikusan csökkentette. A kollégiumok a polgári ügyszakkal együtt kerültek megszervezésre. A bírósági szervezet kérdése a szakirodalomban az alkotmányozás folyamatához kapcsolódóan újra élénkebb figyelmet kapott,<sup>[34]</sup> de végül önálló közigazgatási bíróságok helyett az Alaptörvény eredeti 25. cikk – azóta már hatályon kívül helyezett – (4) bekezdésének második mondata csak a különbíróságok felállításának lehetőségéről rendelkezett, eredetileg különösen is közigazgatási és munkaügyi jogvitákra vonatkozóan. E rendelkezés alapján *a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény* létrehozta a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, amelyek azonban csak látszólag eredményezték a közigazgatási bírászkodás önállósulását. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok ugyan különbíróságok voltak, azaz más feladatokat láttak el, mint a rendes bíróságok, azonban nem csak közigazgatási ügyekben jártak el. Nem rendelkeztek önálló jogalanyiséggel, s a törvényszéki elnökök irányítása alatt állva szervezeti önállósággal sem rendelkeztek, így nem voltak valódi különbíróságok.<sup>[35]</sup> Ezt a megoldást inkább a monista rendszerhez közelálló modellként, vagy „álvegyes” megoldásként<sup>[36]</sup> jellemezhetjük.

**[18]** Az önálló közigazgatási különbíróságok létrehozását célzó első kísérlet a közigazgatási perrendtartás megalkotásához kapcsolódott. Az Igazságügyi Minisztérium által előkészített, egy részlegesen önálló közigazgatási bírósági szervezetet előrevetítő tervezet elfogadásához szükséges konszenzus azonban nem jött létre a parlamenti pártok között.<sup>[37]</sup> Az Alaptörvény hetedik, a 2018-as választásokat követően elfogadott módosítása az Alaptörvénybe iktatta a rendes bíróságoktól elkülönülő közigazgatási bírászkodást, s annak alapján elfogadásra került *a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXV. törvény*.<sup>[38]</sup> Az azonban soha nem lépett hatályba, az azt hatályba léptető törvényt végül 2019 derekán hatályon kívül helyezte az Országgyűlés. 2019 novemberében az Országgyűlés az egyik ellenzéki párt javaslatára újfent módosította az Alaptörvényt – s elengedve az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtésének célját –, annak nyolcadik módosításával a hatodik módosítás utáni állapotát állította vissza.<sup>[39]</sup> A Kormány ezzel párhuzamosan javaslatot nyújtott be az Országgyűléshez, amely törvénytervezet meglepő módon a közigazgatási bírászkodás fórumrendszerét szabályozó törvények módosítását is magában foglalta. Ez a korábbi jogalkotói törekvésektől egyszerre volt alapjaiban eltérő, ugyanakkor azonos irányt szabott a közigazgatási bírászkodásnak, ugyanis azokkal egyezően kétfokúvá alakította a fórumrendszert, de visszavezette teljesen a rendes bírósági keretek közé.

**[19]** Az Alaptörvény nyolcadik módosításával a különbíróságok létrehozásának lehetősége is megszűnt. Az *egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény* (Ejhet.) 2020 március végével felszámolta a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat.<sup>[40]</sup> Véget ért ezzel az a majdnem egy évtizedes folyamat, amellyel szervezetileg is a dualista rendszerű közigazgatási bírászkodás felé haladt a magyar bírósági rendszer. Ugyanakkor a dualista rendszer egyéb időközben kialakult jellemzői – az elkülönült perjog és az elkülönült ítélkezési fórumok – a rendes bírósági rendszerbe való teljes integráció ellenére megmaradtak. Sőt, ez utóbbi téren az elkülönültség az önálló törvényszéki közigazgatási kollégiumok intézményesítése révén még erősödött is, hiszen immár külön szakmai testületekként működnek a

korábban vagy a munkajogi, vagy a polgári jogi szakággal közösen szervezett kollégiumok. 2022 tavaszától kezdve ismét háromfokú a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok rendszere, másodfokon, elsősorban az elsőfokú végzésekkel szembeni fellebbezéseket elbíráló fórumként<sup>[41]</sup> a Fővárosi Ítéltábla jár el kizárólagos illetékességgel. Így tehát csak szervezetileg tért vissza a magyar rendszer a monista megoldáshoz azáltal, hogy a közigazgatási bíráskodás egyik szinten sem különül el a rendes bírósági rendszertől. Továbbra is félig-meddig dualistának minősíthető a rendszer a perjog és a közigazgatási ügyekben eljáró tanácsok belső elkülönültségére, továbbá az önálló közigazgatási perjogra és a közhatalmi jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek közigazgatási bírósági határozathoz kötöttségére tekintettel.<sup>[42]</sup>

## 5. A közigazgatási bírósági jogvédelem terjedelmét meghatározó főbb tényezők

[20] Anélkül, hogy a közigazgatási perjog részleteibe merülnénk, nem kerülhetjük meg a közigazgatási jogvita sarokpontjainak rövid bemutatását. Ez jelöli ki nemcsak a bírói út terjedelmét, s a közigazgatási bíróság döntési jogköreit, hanem a közigazgatási perek *sui generis* jellemzőit is. Utóbbiak alapozzák meg az önálló közigazgatási bíráskodás létét, hiszen érvényre juttatják a fentebb bemutatott funkciókat. Nem véletlen, hogy szinte nem találunk már olyan országot Európában, ahol ne lennének a közigazgatási perek elbírására külön perjogi szabályok, általában külön perjogi kódexben vagy a közigazgatási bíráskodás szervezetét is szabályozó törvényben. A polgári perekhez képest számos eltérés fedezhető fel, amelyek szükségesek összefoglalóan a hatékony jogvédelem biztosítása érdekében.<sup>[43]</sup> Ezek közül az egyik leglényegesebb, hogy

a felek esetében az egyenlőség ténylegesen csak jogi, s ezen belül eljárásjogi szempontból állapítható meg, valójában szakmai vagy szociológiai értelemben a felek nyilvánvalóan nem egyenlőek. A közigazgatási perek egyik állandó résztvevője – rendszerint alperesként – a közhatalom, illetve annak valamely szervezetrendszere, a hozzá kapcsolódó szakmai lehetőségekkel és háttérrel. [...] az ellenérdekű fél a lehetőségeit tekintve nyilvánvalóan nem áll azonos színvonalon a perbeli ellenfelével, és ezt a kétségtelenül fennálló egyensúlytalanságot olyan garanciák beépítésével kell kiküszöbölni, amely a polgári perek esetében általában nem indokolt.<sup>[44]</sup>

A fegyveregyenlőség biztosítása egyrészt a peres felek jogainak és kötelezettségeinek másfajta elosztását teszi szükségessé, másrészt a bíróság feladatai is máshogy alakulnak, több hivatalbólí fellépést, teendőt eredményezve.<sup>[45]</sup> Mint arról már volt szó, az objektív jogvédelem is több hivatalbólísgot és másféle perbeli legitimációt is követel meg.<sup>[46]</sup>

[21] Az európai jogfejlődésben azt tapasztaljuk, hogy a közigazgatási bíróságok hatásköre folyamatosan bővül. Ez egyrészt betudható annak, hogy a közigazgatás eszközrendszere egyre differenciáltabb, másrészt pedig a jogállami gondolkodás térnyerésének, amelynek értelmében a közigazgatás feletti legeredményesebb kontrollt a bírói hatalom tudja megvalósítani. A jogállamiság fontos fokmérője, hogy az állami döntések mekkora hányada támadható meg bíróság előtt, a közigazgatási bíráskodás a jogállamiság boltozatának záróköve.<sup>[47]</sup> Éppen ezért kiemelt jelentősége van annak, hogy egy jogrendszerben a közigazgatási bírói út mennyire van tágra nyitva. A lehető legteljesebb jogvédelmet az olyan megoldások tudják nyújtani, amelyek – a polgári perjogban ismerthez hasonlóan – általános fogalmakra építő generálklauzulával nyitják meg a közigazgatási bírói utat. Németországban például a „minden nem alkotmányjogi jellegű közjogi jogvitában” adott a közigazgatási bírói út, hacsak szövetségi törvény nem utalja a jogvitát kifejezetten más bíróság hatáskörébe.<sup>[48]</sup> Franciaországban a *public service* eszméjéből kiindulva minden közigazgatással, közfeladat ellátásával kapcsolatos jogvita a közigazgatási bíróságok elé tartozik. Más európai országok is egyre inkább a generálklauzulás szabályozás felé nyitnak, mint például Spanyolország.<sup>[49]</sup>

**[22]** A Kp. generálklauzulája (4. §) a jogfejlődés alacsonyabb fokára tekintettel részletesebb, mint a német szabály, és számos magyarázó rendelkezés kíséri a további bekezdésekben. A hatályos szabály 2020 óta<sup>[50]</sup> a következő:

A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező – (3) bekezdésben felsorolt – cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.<sup>[51]</sup>

A generálklauzulának három, egyaránt lényeges eleme van:

1. közigazgatási szerv,
2. közigazgatási jog által szabályozott,
3. joghatást kiváltó cselekménye vagy annak elmulasztása.

E generálklauzula mindhárom eleme magyarázatra szorul. A közigazgatási szerv fogalma maga is bővítette a bírói utat és ezzel a jogvédelem hatékonyságát, hiszen olyan szervezetek is közigazgatási szervnek minősülnek ennek értelmében, s így közigazgatási cselekményeik általános jelleggel bíróság elé vihetők, amelyek nem minősülnek dogmatikai értelemben közigazgatási szerveknek. A közigazgatási szerv Kp.-beli fogalma alá tartoznak az államigazgatási és az önkormányzati alrendszer közigazgatási szervei, illetve a tágabb intézményrendszerhez tartozó szervezetek, mint a köztisztviselők vagy a főiskolák és egyetemek, illetve ezek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező tisztviselői, szervezeti egységei (például jegyző, köztisztviselői fegyelmi bizottsága, egyetem rektora) is. A közigazgatási szervi minőség nincs polgári jogi jogalanyisághoz kötve, mind önálló, mind nem önálló közigazgatási szerveket megillet. <sup>[52]</sup> A másik fogalmi elem, a közigazgatási jog által szabályozottság követelménye nyomán a közigazgatási jogvita fogalmi körén kívül esnek a szabálysértési jogkörben hozott döntések, vagy például az alkotmánybírósági gyakorlat nyomán a birtokvédelem tárgyában hozott jegyzői határozatok, ugyanakkor a pénzügyi jog a közigazgatási jogon belül elhelyezkedő terület. A joghatás kiváltására irányultság a harmadik elem. Itt nem szükséges, hogy kifejezetten a joghatás kiváltása legyen a közigazgatási szerv célja cselekménye megvalósításával, elegendő az is, hogy „véletlenül” vált ki joghatást, azaz eredményezi egy közigazgatási jogviszony létrejöttét, módosulását vagy megszűnését.

**[23]** A közigazgatási cselekmény fogalmát eredetileg csak példálódzó jelleggel, egyfajta értelmezési segítségként határozta meg a Kp. 4. § (3) bekezdése, azonban a jogalkotó már a tervezet részletes vitájában, majd pedig az 2019-es módosítással ezen változtatni kívánt, így egyfelől eleve az exemplifikatív jellegre utaló „különösen” szó nélkül fogadta el az Országgyűlés a törvényt, másfelől pedig az (1) bekezdés 2020 óta hivatkozik is a (3) bekezdés zárt felsorolására, amely közigazgatási cselekménynek csak az egyedi döntést, a közigazgatási szerződést és az általános hatályú rendelkezést minősíti. Mivel azonban az „egyedi döntés” igen tág fogalom, ez a szűkítés valójában nem korlátozza érdemben a bírói utat, <sup>[53]</sup> s továbbra is egyértelműsíti a közigazgatási szerződés mint kétoldalú aktus <sup>[54]</sup> és a normatív közigazgatási aktusok megtámadásának –2019-ben szintén megkurtított – lehetőségét. <sup>[55]</sup> A generálklauzula értelmezését segíti még egyrészt az a felsorolás, amely azon közigazgatási cselekményeket sorolja fel, amelyek fő szabály szerint nem lehetnek közigazgatási jogvita tárgyai. Ezek ugyan közigazgatási cselekmények, de vagy a jogvédelmi igény hiánya, vagy a hatalommegosztás elvének sajátosságai akadályát jelentik itt a bíróság általi ellenőrzésnek. <sup>[56]</sup> Ilyenek egyfelől a járulékos közigazgatási cselekmények, amelyek egy másik közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgálják (például végzések, végrehajtási cselekmények), másfelől a kormányzati aktusok, amelyek pedig elsősorban politikai tartalommal bírnak. Az irányítási és vezetési jogviszonyokban hozott közigazgatási aktusok ellen is csak külön bírói utat engedő szabály esetén lehet bírósághoz fordulni. A jogvédelmi hézagok elkerülése érdekében a közigazgatási

szerződésekből vagy a közszolgálati jogviszonyokkal kapcsolatban felmerülő jogvitákat külön rendelkezés utalja közigazgatási bírói útra.<sup>[57]</sup>

**[24]** A közigazgatási jogviták terjedelmét másfelől igen jelentős mértékben határozza meg az is, hogy a keresetlevélben mit kérhet a felperes, illetve ennek alapján milyen döntési jogkörrel rendelkezik a bíróság. A keresetben kérhető a közigazgatási cselekmény megsemmisítése, a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása, a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés, a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére, illetve sérelemdíj megfizetésére kötelezés, valamint kivételes jelleggel mind a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása, mind a jogsértés tényének vagy a közigazgatási jogviszony szempontjából lényeges egyéb ténynek a megállapítása.<sup>[58]</sup> A jogsérelem megállapítása esetén a megtámadási, mulasztási és marasztalási keresetek alapján mind a közigazgatási cselekmény megsemmisítését, mind a közigazgatási szerv marasztalását, illetve cselekvésre kötelezését el lehet érni. Ezen túl lehetősége van a bíróságnak megállapítási vagy tiltási ítéleteket is hozni.<sup>[59]</sup> A közigazgatási perjogi kodifikáció fontos jogpolitikai célja volt, hogy a bíróság, ha lehet, véglegesen rendezze a jogviszonyt. Ezért eredetileg általában rendelkezésre állt a megváltoztatási jogkör: ha a szükséges tények rendelkezésre állnak, a tényállás tisztázott, és az ügy jellege lehetővé teszi, a bíróság módosítja a közigazgatási aktust. A 2019-ben beiktatott negyedik feltétel, a kétfokú megelőző eljárás követelménye miatt azonban a megváltoztatás kivételessé vált, hiszen fellebbezésre – az adóigazgatási eljárásokon túl – igen ritkán kerülhet sor.

**[25]** A közigazgatási bíráskodás jelentősége a jogállam szempontjából felbecsülhetetlen, s nemcsak a közigazgatás folyamatos expanziója, hanem az újfajta – kollektív – jogvédelmi igényekre is tekintettel folyamatosan nő. A közigazgatási bíráskodás sajátos funkciói révén meghatározó befolyást gyakorolnak a közigazgatási bíróságok a közigazgatás működésére és ezzel az állampolgárok és szervezeteik mindennapjaira is. Elég csak a nagy versenyfelügyeleti ügyekre, környezetvédelmi, klímavédelmi perekre vagy akár a családtámogatásokkal kapcsolatos tömeges perekre gondolni. Az uniós jog végrehajtásában is jelentős szerep jut a közigazgatási bíróságoknak. Nem véletlen, hogy e területen folyamatosak a változások, még azon országokban is, amelyek közigazgatási bíráskodása hosszú folyamatos múltra tekinthet vissza. Magyarországon is a rendszerváltás óta eltelt idő alatt hosszú és jelentős utat járt be a közigazgatási bíráskodás. A kedvezőtlen külső körülmények ellenére a közigazgatási bíráskodás utat tört magának és mindig megtalálta annak módját, hogy a polgári ügyekre szabott rendszert bővítse, továbbfejlessze. A régi Pp. „testidegen” rendelkezéseit a közigazgatási bírák átértelmezték és valamelyest alkalmassá tették a közigazgatási perek tárgyalására. Megoldásaikat a jogalkotó gyakran követte, és azok szellemében módosította vagy kiegészítette a szabályokat. A Kp. igyekezett ezeket a vívmányokat átmenteni és a rendszert továbbfejleszteni. Természetesen hosszú időre van szükség ahhoz, hogy az újítások meghonosodjanak és valóban hatékony jogvédelmet garantáljanak a bírói gyakorlat révén. És az is bizonyos, hogy számos kihívás előtt áll a közigazgatási bíráskodás, akár a mesterséges intelligencia közigazgatásban való használatának terjedésére, akár a válságok számának szaporodására,<sup>[60]</sup> és ezzel a közigazgatási cselekvés jellegének megváltozására, akárcsak a klímaváltozás káros hatásai elleni társadalmi fellépésre gondolunk. A közigazgatási bírónak így gyakorta jut a társadalmi folyamatok alakításában nagyobb – és a hagyományos bírói felfogástól eltérő – szerep, mint azt ők maguk szeretnék.

## 6. JEGYZETEK

---

[1] PATYI András: „Közigazgatási bíráskodás *de constitutione ferenda*” in VARGA ZS. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, Budapest, PPKE, 2011, 47–51.

[2] Az egyik ilyen az Alaptörvény jogállamiság elvét kimondó B) cikk (1) bekezdése, illetve az ezen elv

részelemét képező, a hatalmi ágak elválasztását kimondó tétel [C] cikk (1) bekezdés], valamint a hatósági és más közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jogot kimondó XXVIII. cikk (7) bekezdése. A közigazgatási bíráskodás számára fontos szerepet játszik továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt tisztességes eljárás alapelve, amelyet a közigazgatási perjogi szabályoknak, illetve az azokat alkalmazó bíróságoknak érvényre kell juttatniuk.

[3] SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 602; HOFFMAN István: „A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatási hatósági eljárásban – különös tekintettel a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára” *Themis* 2006/1, 27–38.

[4] BÁNDI Gyula: „A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról” *Közigazgatási Szemle* 2007/3, 90–97.

[5] 2/2011. (V. 9.) KK vélemény, illetve a korábbi, a kereseti kérelemhez teljes mértékben kötött gyakorlatra és annak megváltozására részletesen lásd BARABÁS Gergely – KOVÁCS András György: „Ket. 121. §” in BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, Budapest, CompLex, 2013, 888–918, 895–897.

[6] Lásd KOVÁCS András György: „A Kúria megváltozott szerepköre a közigazgatási perrendtartás rendszerében” *Jogtudományi Közlöny* 2017/9, 408. A funkcióról részletesen lásd F. ROZSNYAI Krisztina: „Perjogi önállósulás és különbíróági jelleg a közigazgatási bíráskodásban” *Közjogi Szemle* 2016/4, 4.

[7] TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, Budapest, KJK, 1990.

[8] Henrion de PANSLEY: *De l'autorité judiciaire en France* (Paris, 1818) c. könyvéből szállóigévé válva: „juger l'administration, c'est encore administrer”.

[9] DARÁK Péter: *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja. Doktori értekezés*, Pécs, 2007, 174.

[10] F. ROZSNYAI (6. j.) 3–9.

[11] Lásd például Procola kontra Luxembourg, no. 14570/89, 1995. szeptember 28.

[12] Lásd DARÁK (9. j.).

[13] KOVÁCS András György – BARABÁS Gergely: „Az előzetes döntéshozatali eljárások, mint a bírói függetlenség fokmérője a közigazgatási ítélezésben” *Jogtudományi Közlöny* 2019/10, 387–404.

[14] A leglényegesebbek: CM/Rec(2003) 16. számú ajánlás a bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról; R (2001) 9. számú ajánlás a közigazgatási hatóságok és magánfelek közötti pereskedés alternatíváiról; R (94) 12. számú ajánlás a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről; R (91) 1. számú ajánlás a közigazgatási szankciókról; R (89) 8. számú ajánlás a közigazgatási ügyekben való ideiglenes bírósági védelemről; R (86) 12. számú ajánlás a bíróságokra nehezedő túlságosan nagy munkaterhek megakadályozására és csökkentésére irányuló intézkedésekről.

[15] Ennek főbb megállapításai a következőképpen foglalhatók össze: 1. A bíróság által felülvizsgálható minden közigazgatási aktus. 2. A bírósági felülvizsgálatot legalább a természetes és jogi személyek számára meg kell nyitni. E körön túl a tagállamoknak javasolja megvizsgálni, hogy meg lehet-e nyitni a felülvizsgálat lehetőségét egyesületek és más, közösségi vagy kollektív érdekeket védő szervezetek, személyek előtt. 3. A független és pártatlan bíróság olyan testület, amelyet jogszabály hoz létre, és függetlensége és pártatlansága az R (94) 12. számú ajánlásnak megfelelően biztosított. A bíróság lehet közigazgatási ügyekre létrehozott bíróság vagy a rendes bírósági rendszer része. 4. A bíróság eljárása fair eljárás, észszerű hosszúságú és nyilvános. 5. A bírósági felülvizsgálatnak hatékony jogorvoslati eszköznek kell lennie.

[16] Ez a szétválasztás Magyarországon a bányászat területén már 1788-ban megvalósult. Az 1848-as márciusi forradalom a másik – rövid, de általános – időszak, amelyben a közigazgatási bírói jogvédelem megteremtésének előzményei már megjelentek, így például az 1848. évi III. törvénycikk (Államtanács) vagy az 1848. évi V. törvénycikk (központi bizottságok) révén.

[17] Az államtanácsi koncepció 1842 után 1869-ben újra előkerült. Lásd STIPTA István: „Diskussionen über den Inhalt des Verwaltungsrechtsschutzes in Ungarn (1848–1896)” in Gábor MÁTHÉ – Barna MEZEY (szerk.): *Rechtsgeschichtliche Studien. Beiträge zur Institutionsentwicklung in der ungarischen Rechtsgeschichte*, Passau–Budapest, Schenk, 2008, 67.

[18] Míg KAUTZ Gyula: *Politika- vagy országásztattan* (Pest, Heckenast, 1862, 379–390.) című könyvében még csak az államtanács alkotmányjogi vitákban való szerepéről találhatunk fejtegetéseket, ennek szintén 1877-ben *A politikai tudomány kézikönyve* címmel megjelent második kiadásában már több bekezdést szentel a közigazgatási bíráskodásnak az igazságszolgáltatásról szóló 6. fejezet. Kautz ebben – éppen a végrehajtó hatalommal való összefonódás miatt – már nem találta a jogállamiság követelményeinek megfelelőnek az államtanácsi rendszert. A rendes bírósági (azaz monista) jogvédelmi rendszert pedig a polgári- és büntetőbírák hiányzó szakmai ismeretei miatt vetette el, így a dualista, közigazgatási bírósági rendszert tekintette a jogállami, megfelelő egyéni jogvédelmet biztosító megoldásnak. KAUTZ Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*, Budapest, Franklin, 1877, 433–445.

[19] CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*, Budapest, Athenaeum, 1877. A közigazgatási bíráskodás funkciója e mű szerint a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti kapcsolat harmonizálása, és a törvények végrehajtását is a közigazgatási bíróságok biztosítják. A közigazgatási bíráskodás létrehozásának indokai a szubjektív közjogok védelme és a hatalommegosztás elve. Elsőként hangsúlyozta az alanyi jogok védelmének fontosságát, és kijelentette, hogy ez csak független igazságszolgáltatás révén biztosítható. Követelte továbbá a közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás tekintetében a hatáskörök szétválasztását, amire az 1869. évi IV. törvénycikkkel nem került sor, hiszen az csak a polgári és büntetőjogi bíráskodás tekintetében történt meg. Concha a szubjektív jogvédelmi funkciót helyezte előtérbe, de a kiegészítő objektív jogvédelmi funkciót elengedhetetlennek tartotta. Concha számára döntő jelentőséggel bírt a közigazgatási bíráskodásról szóló német tudományos diskurzus, de monográfiájában a többi európai modellt is vizsgálta. Arra a következtetésre jutott, hogy a közigazgatással szembeni bírói jogvédelem feladatkörét – az angol mintát követve – a rendes bíróságokra kell telepíteni. Bár az angol megoldást az eltérő alkotmányos keretfeltételek miatt nehezen adaptálhatónak tartotta, a közjogi igények érvényesítésére mégis a rendes bíróságok jogvédelmét tartotta alkalmasabbnak.

[20] GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában*, Budapest, Athenaeum, 1877.

[21] KUNCZ Ignác: „Észrevételek a közigazgatási bíráskodás fölött” *Jogtudományi Közlöny* 1879/XIII.21., 169 (171).

[22] István STIPTA: *Die vertikale Gewaltentrennung (Verfassungs- und rechtsgeschichtliche Studien)*, Budapest, Gondolat, 2005, 139.

[23] Tisza Kálmán 1879-ben elrendelte a közigazgatási bíráskodás létrehozásának előkészítését. Annak ellenére, hogy egyértelmű volt: a közigazgatási bíráskodás létrehozásának előkészítése hosszú időt vesz igénybe, a képviselőház elengedhetetlennek tartotta a pénzügyi igazgatás területén a bírói jogvédelem mihamarabbi biztosítását, így 1880-ban kötelezte a kormányt, hogy készítsen tervezetet egy állandó pénzügyi bíróság létrehozására. Ez heves kritikát váltott ki a bírák pártatlanságának és függetlenségének hiánya miatt, ezért új tervezetet kellett készíteni. Ez már az 1875-ös osztrák megoldáshoz igazodott, olyannyira, hogy annak átveendő szabályait kivonatolva még a törvénytervezethez is csatolták. Végül tehát az 1883-ban elfogadott magyar szabályozás a legtöbb tekintetben az osztrák megoldást követte, amelyet korábban a tudósok és a politikusok erőtlennek és a magyar viszonyokkal összeegyeztethetetlennek tartottak. A lényeges különbségek abban álltak, hogy

az adóügyi bíróság egyfelől megváltoztatási jogkörrel is rendelkezett, és hogy hatásköre enumeratív módon csak a pénzügyi igazgatási ügyek egy részére (közvetlen adók és illetékek) terjedt ki. Az egész országra vonatkozóan egyetlen adóügyi bíróságot hoztak létre, amelynek bírait a pénzügyminiszter javaslatára a király nevezte ki. A bírák fele bírói tisztség betöltésére alkalmas személy volt, fele pedig a pénzügyminisztériumi főtisztviselői szolgálatra alkalmas személy. Bár a megoldást a tudósok bírálták a különböző modellek jellemzőinek keveredése miatt, mégis döntő hatást gyakorolt a majdan létrehozandó közigazgatási bírói megoldásra, amelynek előkészítő munkálatai ugyanabban az évben kezdődtek meg. STIPTA (22. j.) 170.

[24] A kormány első tervezete kétszintű közigazgatási bíráskodást irányzott elő. Az elsőfokú bíróságot a közigazgatási bizottságok részlegeként hozták létre, a felsőbbbíróságot pedig az Magyar Királyi Pénzügyi Bíróságból alakították ki. A bírói útra tartozó ügyeket taxatív felsorolta a törvénytervezet, amely felsorolás azonban a kormányváltással eltűnt. Végül a képviselőház az 1891. évi XXXIII. törvénycikkkel kötelezte a kormányt egy új tervezet elkészítésére, amelyet 1893-ban terjesztettek ugyan elő, de a belpolitikai események miatt csak 1896-ban tárgyalták meg. Az ellenzék és a tudományos élet erősen bírálta az elsőfokú bíróságok személyi összetételét (ez is részben köztisztviselőkből állt volna) és az ispán általi irányításukat. Annak érdekében, hogy a közigazgatási bíráskodás egyáltalán létrejöhessen, a belügyminiszter visszavonta a tervezetnek az elsőfokú közigazgatási bíróságokra vonatkozó részét, vállalva azt a kompromisszumot, hogy ideiglenesen csak az MKKB-t hozzák létre.

[25] Részletesen a kialakult megoldásról lásd PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*, Budapest, Logod Bt., 2002, 24.

[26] Ilyennek minősíthető például a polgári perjogra jellemző döntési jogkör a kasszáció-reformáció párosa helyett.

[27] Nem véletlen, hogy már az 1890-es évek végén (!) megjelentek a reformelképzelések, lásd például BOÉR Elek: *Közigazgatási bíráskodás*, Budapest, Grill, 1907. Ezekből azonban 1949-ig vajmi kevés valósult meg.

[28] BALOGH Judit: „A Hatásköri Bíróság (1907–1949)” *Jogtörténeti Szemle* 2018/1–2, 55–59.

[29] FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*, Budapest, HVG-ORAC, 2015. XIV. fejezet 1.1.

[30] Részletesen lásd PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története* Budapest, Dialóg Campus, 2019, 233–252.

[31] E rendelkezés rendszertani helyéről, jelentőségéről lásd PATYI (1. j.) 41–47.

[32] Például TOLDI Lajos: *A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*, Budapest, KJK, 1988; BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir: *A közigazgatási bíráskodás*, Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1988; TRÓCSÁNYI (7. j.).

[33] Így a Knptv. csupán a Pp. XX. fejezetének jelentős, novelláris módosítását hajtotta végre a jogalkotó, az addigi bírói gyakorlat és néhány előremutató új szabály kodifikációjával. A vitákról lásd például F. ROZSNYAI Krisztina: „Szubjektív és/vagy objektív jogvédelem” *Jogtudományi Közlöny* 2004, 213–214.

[34] Erről tanúskodnak a 2010-ben tartott konferencia írásba foglalt előadásai: VARGA ZS. András – FRÖHLICH Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, Budapest, PPKE, 2011.

[35] Ez az egyedi megoldás két praktikus ténynek tudható be. Egyrészt a munkaügyi bíróságok már 2011 előtt is megyei szintű különbíróságokként szerveződtek (egy-egy munkaügyi bíróság minden megyei bírósági székhelyen), és ez az infrastruktúra a kormány értékelése szerint költséghatékony alapot jelentett a közigazgatási bíráskodáshoz. Másrészt a régi rendszerben a munkaügyi bíróságok számos közigazgatási ügyben rendelkeztek hatáskörrel: a társadalombiztosítási határozatok 1992-es átadását követték a munkaügyi, a munkaegészségügyi és munkavédelmi hatósági aktusok. A

munkaügyi bíróságok jártak el a közszolgálati vitákban is. Így egzisztenciális fenyegetésként élték meg annak lehetőségét, hogy ezeket az ügyeket visszaadják a közigazgatási bíróságoknak, mivel ezek az ügyek tették ki a munkaügyi bíróságok munkaterhének mintegy kétharmadát. Ezért ahelyett, hogy független közigazgatási bíróságokat hoztak volna létre, összevonták őket a munkaügyi bíróságokkal.

[36] Herbert KÜPPER: „Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása” *MTA Law Working Papers* 2014/59, 11.

[37] A jogalkotó ekkor eljárási eszközökkel kísérelte meg a szervezeti javaslat főbb elemeit megvalósítani. Ide kapcsolódott a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságra vonatkozó rendelkezések alaptörvényellenességét a köztársasági elnök indítványa alapján megállapító 1/2017. (I. 17.) AB határozat, amely azonban nem érintette a regionális illetékesség és a másodfokú hatáskörök egy bírósági fórumra koncentrálását. Lásd CHRONOWSKI Nóra: „A sarkalatosság árnyalatai – alkotmánybíróági döntés a közigazgatási felsőbíróság apropóján” *Közjogi Szemle* 2017/1, 62–63.

[38] TRÓCSÁNYI László: „A rendszerváltoztatás mostohagyereke révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út” *Acta Humana* 2019/7, 7; PATYI (30. j.) 303–322.

[39] E módosításhoz kapcsolódóan az Országgyűlés elfogadta a *közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt* (Kbtv.), amely eredetileg 2020. január 1-jén lépett volna hatályba. A hatályba léptető törvényt már hatályon kívül helyezte az Országgyűlés, de e technika miatt (ti. hogy külön törvény léptette volna hatályba) maga a Kbtv. továbbra is – hatálytalan – része a jogrendszerünknek.

[40] A jogvédelmet érintő másik fontos változtatás a fellebbezés lehetőségének minimálisra szorítása volt. Lásd BENCsik András: „A közigazgatási jogorvoslathoz való jog átalakulása – (szervezeti) reformok árnyékában” in PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor (szerk.): *Semper ad perfectum. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére*, Budapest, Ludovika, 2021, 83–92; KIS Krisztián: „A közigazgatási jogorvoslati rendszer átalakítása: hangsúlyeltolódások” in BODZÁSI Balázs (szerk.): *Jogászegyleti értekezések*, Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2022, 164–188.

[41] Sajnos fellebbezés csak olyan ítéletekkel szemben biztosított, ahol nem volt megelőző eljárás, így a mulasztási és marasztalási ítéleteknél.

[42] Részletesen lásd Krisztina F. ROZSNYAI: „The Procedural Autonomy of Hungarian Administrative Justice as a Precondition of Effective Judicial Protection” *Studia Iuridica Lublinensia* 2021/4, 491–503.

[43] Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan, a bírósági eljárásokra vonatkozó általános szabályok, amelyeket szükségtelen lenne duplikálni, így a legtöbb esetben e külön törvények is visszautalnak a polgári perrendtartásokra – ahogy ezt a Kp. is teszi. Lásd F. ROZSNYAI Krisztina: „A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás” *Jogtudományi Közlöny* 2017/5, 235–242.

[44] A Kúria közigazgatási perjogi joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye (I.), 2013.

[45] Lásd például a jogutódlás kérdéseit FAZEKAS Marianna: „Kp. 25. §” in BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

[46] A rendelkezési elv továbbra is az egyik legfontosabb alapelv. A hivatalbóliség korlátozottan, a törvény keretein belül érvényesül. A fegyveregyenlőséget szolgálja, hogy lehetőség van a bizonyítás hivatalbóli elrendelésére, másrészt a bírónak bizonyos hibákat hivatalból észlelnie is kell, s a Kp. 89. § (3) bekezdése értelmében hivatalból kell a jogsértés következményeinek felszámolásáról rendelkeznie a bírónak. E szabályok az objektív jogvédelmi cél biztosítását is szolgálják, akárcsak a kereseti kérelemhez kötöttség bizonyos fokú oldása.

[47] Richard THOMA: *Recht – Staat – Wirtschaft*. 3., Düsseldorf, Schwann, 1951, 9.

[48] *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO, német szövetségi közigazgatási bírósági törvény) § 40.  
15. oldal

- [49] Josep Ramón FUENTES I GASÓ: „Legitimation und Gegenstand des Verwaltungsstreitverfahrens im Gesetz von 1998” in Karl-Peter SOMMERMANN (szerk.): *Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Spanien*. Speyer, 2005, 118–133.
- [50] 2019 végén, a már említett Ejhet.-tel jelentős módosításokat fogadott el az Országgyűlés, amelyek arra törekedtek, hogy a taxáció irányába vigyék vissza ezt a rendelkezést. Lásd F. ROZSNYAI Krisztina: „A közigazgatási perrendtartás első öt (hat) éve: módosulásról módosulásra” *Magyar Jog* 2023/4, 202–203.
- [51] A Kp. 4. § (1) bekezdés 2020. január 1-ig hatályos szövege. Lásd BARABÁS Gergely: „Kp. 4. §” in BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*, Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- [52] Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont. Lásd FAZEKAS (45. j.).
- [53] Így például az akkor hatályon kívül helyezett elemet, a hatósági intézkedést is magában foglalja.
- [54] NAGY Marianna: „Szerződés a közigazgatási jogban” *Jogtudományi Közlöny* 2022/4, 137–146. A szerződéses jogviták esetében ugyanis a marasztalási perek mellett magát a szerződést támadó megtámadási pert is lehet indítani.
- [55] KÁRÁSZ Marcell: „Hogyan (nem) érhető el a hatékony jogvédelem? A normatív közigazgatási aktusok feletti bírói kontroll” *Jogtudományi Közlöny* 2022/1, 1–10.
- [56] A kormányzati aktusokra nézve lásd FAZEKAS János: „A kormányzati tevékenység fogalmának jogtudományi problémái” in PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor (szerk.): *Semper ad perfectum. Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére*, Budapest, Ludovika, 2021, 207–217.
- [57] Kp. 5. § (4)–(5) bekezdés. A közszolgálati jogviták az 1952. évi Pp. szerinti a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe tartoztak, de munkajogi jogvitaként. Az Kp. azonban a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitát közigazgatási bírói útra tereli, közigazgatási perben rendeli elbírálni. A közszolgálati jogviták megítélése egyébként Európa-szerte ingadozó, számos országban közigazgatási bírói útra tartoznak, de vannak olyan országok, ahol munkaügyi vitáknak tekintik azokat.
- [58] Kp. 38. § (1) bekezdés.
- [59] Kivételt képez ez alól az az eset, amikor csak olyan eljárási hiba történt, amely nem volt hatással az ügy érdemére, illetve, ha nincsen keresetösségi joga a felperesnek [Kp. 88. § (1) bekezdés b)-c) pont].
- [60] Lásd például Andrzej PADUCH: „Fair Administrative Trial after COVID-19 Pandemic” *ELTE Law Journal* 2023/1, 71–83.; BALÁZS István – HOFFMAN István: „A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején” *KözigazgatásTudomány* 2022/1, 5–27.