

A bírói kontroll kihívásai^[1]

I. AZ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS MINT ELSŐ ÉS LEGFONTOSABB KIHÍVÁS

1. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának magyar modellje húsz esztendő elteltével *válaszúthoz* érkezett, megítélésem szerint elérte korlátait, jelentős továbbfejlesztése a bírói jogértelmezés – 1990-es években intenzíven és jó eredménnyel alkalmazott – eszközeivel immár nem lehetséges.^[2] A modell, még a szocialista jogból örökölt alapvonásait^[3] is érintő valódi és tényleges változások akadályként leggyakrabban felmerült körülmény, az országgyűlési 2/3-os többség – a 2010-es országgyűlési választásokat követően – biztosítható. Emellett folyamatban van egy új *alkotmány előkészítése*.^[4]

[1] A tanulmány a 2010. szeptember 21-i győri konferencián előadottakra épül, de néhány kérdésben utalok az időközben bekövetkezett és a téma szempontjából jelentős fejleményekre is. A tanulmány zárásának időpontja 2010. december 31.

[2] A bírói jogfejlesztésről természetesen nem szabad lemondanunk és szerencsére a Legfelsőbb Bíróság sem mond le. Az elmúlt években is születtek a bírói kontroll jellemzőire is jelentős hatást gyakorló jogegységi határozatok, melyek közül kiemelkedő az 1/2009. KJE. Ebben rögzítette a Legfelsőbb Bíróság, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban *téves formában* meghozott közigazgatási döntést, illetve a nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust *hivatalból a tartalma szerinti eljárásban* vizsgálja felül. (Ennek következtében egyébként a bíróság a *fél beadványát tartalma szerint* veszi figyelembe, így a bírósági eljárás peres vagy nemperes jellege a közigazgatási döntés *tartalma szerinti* helyes elnevezéséhez igazodik.)

[3] A jogtudományban is kimunkáltak szerint a *szocialista bírósági felülvizsgálat*nak alapvetően a *szubjektív* jogvédelmet, vagyis a döntéssel érintett személy jogainak a védelmét kell biztosítani. A szocialista alkotmány és államjog az *államhatalmak megosztását elvette* (az államhatalom egységének elvén nyugodott), sem ez, sem pedig a jogállamiság nem szolgálhatott az intézmény tudományos megalapozásául. A bírósági felülvizsgálat elméleti és ideológiai alapját és indokoltságát a (szocialista) törvényesség elve, illetve annak a közigazgatási eljárásban való érvényesülése jelentette. Az intézmény *nem játszott tényleges szerepet* a törvényesség biztosításában, mert a meghozott döntések nagy többsége esetén nem volt lehetőség a bírósági út igénybe vételére, a perek száma rendkívül alacsony maradt. Az időszak végéig (szinte egészen a mai napig) megmaradt a ragaszkodás az egységes és *nem osztható igazságszolgáltatás* iránt. Így az egységes igazságszolgáltatás mindenáron való fenntartása, a *külön közigazgatási bíróság tagadása*, az alkotmányos szabályozás hiánya, végletekig vitt szubjektív (alanyi) jogvédelem, szűk körben igénybe vehető bírói út, a törvényesség követelményének a jogállamiság helyetti előtérbe helyezése jellemezheti e modellt. Részletesen ld.: Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*, Budapest, 2002, 99–121., főleg: 100–104.

[4] Az Országgyűlés 47/2010. (VI. 29.) OGY határozatával eseti bizottság felállításáról döntött az új Alkotmány kidolgozásának érdekében, a Bizottság egyik fő feladata, hogy az új Alkotmány alapvető elveire vonatkozó országgyűlési határozati javaslatot 2010. december 31-ig az Országgyűlés elé terjessze.

A közigazgatással szembeni bírói jogvédelem, a közigazgatási működés bírói ellenőrzése (bírói kontroll) többszörösen alkotmányi szabályozásra tartozó tárgykör, oda tartozik a jogállamiság egyik alkotóelemeként, a bírósági szervezet részeként és a bírói hatáskörök okán is, nem is beszélve a bírói út alapjogával való kapcsolatáról. Így paradigmaticus alapjait az alkotmányban kell keresni.

2. Az 1989-es alkotmánymódosítás idején, a bíróságokról szóló fejezetbe iktatott, a *nyelvi minimumra* szorító, lakonikus hatásköri szabály (50. § (2) bekezdése) nem részletezi, hogy milyen jellegű vagy melyik bíróság, milyen eljárásban, milyen határozatok, milyen szempontú ellenőrzését jogosult (köteles) elvégezni.^[5] A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak megteremtése mint alkotmányos célkitűzés más rendelkezésekben nem öltött testet.^[6] Így sem a bírósági szervezetről szóló rendelkezések, sem más önálló rendelkezések nem tettek 1989-ben, és azóta sem tesznek említést a közigazgatási bíráskodásról vagy a közigazgatási ügyekben történő ítélkezéstről. Az 1989-es 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.

3. Az új Alkotmány 1988. november 30-iki (a továbbiakban: Konceptió I.^[7]) és 1989. január 30-iki szabályozási koncepciója (a továbbiakban: Konceptió II.^[8]) a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése kérdésével az említés szintjén foglalkozott. Így például a Konceptió I. a 8.3. pont alatt (Az Alkotmánybíróság eljárása) említi, az alkotmányjogi panasz lehetséges megoldásai, feltételei között, „hogy az állampolgár (...) csak a közigazgatási bíróság által már jogerősen lezárt ügyben fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mert a döntés alapjául szolgáló jogszabály alkotmányellenesnek minősíthető.” A Konceptiók az ügyési felügyelet, önkormányzati jogok védelme, tanácsai választások témakörében említik a közigazgatási bíróságot (vagy bíráskodást), de a Konceptió II. a bírósági szervezeten belüli viszonyát is tisztázza. Mivel a Konceptió II. az *igazságszolgáltatás egységességének* elvéből indult ki, főszabályként különbíróságok létesí-

[5] „A tömör fogalmazás valóban nem részletez. Nem szól külön sem az anyagi vagy alaki, illetőleg az érdemi vagy eljárási jogszabálysértéseket tartalmazó közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának a lehetőségéről.” (994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675, 676.)

[6] Az alkotmányi szintű szabályozás elégtelenségére hívta fel a figyelmet Trócsányi László, ifj.: *Milyen közigazgatási bíráskodást?* (Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992), 34.; Uő: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései, *Magyar Jog*, 1993/9, 547. Trócsányi az Alkotmány 50. § (2) bekezdését lényegében kiindulópontnak tekinti és a későbbi alkotmányozás során szükségesnek látja a részletesebb szabályozást. Ugyanígy vélekedett Takács Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján, *Jogtudományi Közöny* 1989/9, 443–455., 454.

[7] A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója, Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1988. november 30., továbbá: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai* (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990), Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991.

[8] Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei, 1989. január 30. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, Géppel írt tiszttázat fénymásolata, In: Kilényi: *i. m.*

tését nem irányozta elő, „a sajátos közjogi funkcióval rendelkező Alkotmánybíróság kivételével”^[9] Ennek megfelelően a Konceptió II. szerint „a közigazgatási bíráskodást a „rendes” bírósági szervezeten belül kell létrehozni”.^[10] A leglényegesebb kérdéskörrel, a *közigazgatási bíróságok hatásköréről*, egyik Konceptió sem tartalmazott szisztematikus elképzeléseket. A közigazgatási bíráskodás kérdése a Konceptiókban való egyértelmű említése mellett azonban *nem került bele* az alkotmánymódosító törvény első (minisztertanács által készített) *tervezetébe*^[11] és a háromoldalú politikai tárgyalások ideje alatt született további tervezetekbe vagy javaslatokba, így az igazságügyi miniszter által előterjesztett alkotmánymódosító törvényjavaslatba^[12] 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 feltűnő* volt. Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiszélesítése érdekében számos szakmai tervezet és javaslat készült el még a nyolcvanas években.^[13]

4. Mindezek alapján megállapítható, hogy 1989-ben, az akkori alkotmány-előkészítő munka során egyrészt a közigazgatási határozatok feletti bíráskodás az Alkotmánybíráskodáshoz képest jóval szerényebb súlyt kapott, másrészt – miközben a Konceptiók a közigazgatási (államigazgatási) jogalkalmazás törvényessége feletti, alapvetően jogorvoslati jellegű garanciaként tekintettek rá – nem számoltak a külön közigazgatási bíróság fel (vagy vissza-) állításával. Már a korabeli értékelés szerint is mindenképpen tisztázni kellett volna, hogy melyik bírósági fokozathoz utalná a közigazgatási bíráskodást az új alkotmány, és mindenképpen át kell térni a bírósági felülvizsgálat alá tartozó közigazgatási ügyfajták általános definícióval történő meghatározására, melyet az alkotmány nem bízhat „alkotmányos megalapozás nélkül közönséges törvényre”.^[14] Szintén magában az alkotmányi szabályban kellene rögzíteni azt, hogy a bíróságot alapesetben

[9] Uo. Hozzátevé, hogy amennyiben „létesítésük mégis szükséges, tevékenységük a lehető legszűkebb körben érvényesüljön.”

[10] Kilény: *i. m.* 53.

[11] Törvénytervezet az alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. *Magyar Hírlap* 1989. május 10.

[12] Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. szeptember 22.

[13] L. pl.: Nigriny Elemér (szerk.): *Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, 1984. Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztály Kiadványai – Tanulmánykötet. 8.; Balázs István – Balogh Zsolt – Dobromir, Mihajlov: *A közigazgatási bíráskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest, 1988; MTA Államtudományi Kutatások programirodája; *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei (1981. január 1. - 1985. december 31.)* Budapest, 1986.; Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése. In: Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről. Tanulmánykötet. szerk.: Palkovics Éva. Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya, Budapest, 1988. 78–136.

[14] Takács: *i. m.* 454.

megillető megsemmisítő hatáskör mellett, mikor és milyen feltételekkel lehetne jogosult a bíró a törvénysértő közigazgatási határozat megváltoztatására is.^[15]

5. A közjogi rendszerváltozás után, az 1994–98-as országgyűlési ciklus idején OGY határozat formájában elfogadott új alkotmánykonceptió^[16] a Negyedik Rész (Az Állam) V. Fejezetében nem szól erről a hatáskörrel, de az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által, a szabályozási elvek alapján készített *alkotmányszöveg-tervezetek* rendelkeztek a közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról, *három lényeges vonatkozásban* eltérve a hatályos alkotmányszövegtől: „A bíróság (...) – ha törvény másként nem rendelkezik – felülvizsgálja a közigazgatási határozatokat.”^[17] Egyrészt ebben a szövegben a bíróság hatáskörére nem az ellenőrzés hanem a *felülvizsgálat kifejezést* alkalmazták; másrészt a bírósági felülvizsgálati hatáskör nem korlátlan, azt a *törvény kizárhatja*^[18]; harmadrészt, a bíróság nem „csak” a közigazgatási határozatok törvényességét, hanem „a *közigazgatási határozatokat*” *vizsgálhatja felül*. (Ez a bírósági hatáskörök jelentős szélesítési szándékára mutatott.)^[19]

[15] Pl. ha a közigazgatási szerv döntését ismételten megtámadják a bíróság előtt. L. Takács: *i. m.* 455. o., valamint Balázs – Balogh – Dobromir: *i. m.* 85.

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

[17] A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete 1997. január 7., 125. § (2) bekezdés In: Somogyvári István (szerk.): *Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998*, 2. kötet, Budapest, 1998, 1033., valamint: A Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Alkotmány-előkészítő bizottság titkárságának szövegtervezete, 1998. március 10. 121. § (2) bekezdés, In: *uo.* 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. *Uo.*, 1057.

[18] 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: *i. m.* 63. Az Alkotmánybíróság végül nem ilyen irányba alakította a gyakorlatot.

[19] Az előzőekben említett koncepciókat ennél részletesebben elemzem a Ruszoly- emlékkönyvben szereplő tanulmányomban. Vö.: Patyi András: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése, In: Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*, Szeged, 2010, 654–658. E sorok közt utalok a Bragyova András által készített („egyszemélyes”) alkotmánykonceptióra is, mely a portugál és a spanyol megoldáshoz hasonlóan a közigazgatással foglalkozó külön szabály-együttes kidolgozását javasolta. A kormányzásra vonatkozó szabályoktól elkülönítve megjelenő, a közigazgatásra vonatkozó alkotmányos jelentőségű szabályok közé Bragyova András szerint fel kell venni „a közigazgatási tevékenység jogszerűsége néhány általános biztosítékát”. A közigazgatás a jogellenes cselekményeivel történt károkozásért való felelősségének elve és a köztisztviselők jogellenes magatartásért viselendő személyes felelőssége mellett a harmadik a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzésének szabályozása. Szövegjavaslata szerint: „A közigazgatás minden határozatának jogszerűségét bíróság ellenőrzi; a bíróság a jogellenes közigazgatási határozatot érvényteleníti és a sértettnek jogvédelmet ad.” Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Budapest, KJK, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 180.

6. Az időközben (a konferencia és a kézirat születése között) elkészült 2010-es bizottsági koncepció tervezet^[20] alapján (melyre az alábbiakban visszatérek) abban bízhatunk, hogy 2011-ben (az Alkotmány tervezett elfogadása évében), vagy legkésőbb 2012-ben (a tervezett hatályba lépés évében) valami történni fog, valami megváltozik. Ha mégsem történne semmi változás, akkor az történik, hogy semmi nem változik.

A változások egyik mozgatója a múlt iránti tisztelet, illetve az 1949-ben egyetlen köszönő szó nélkül felosztatott, nagytekintélyű Közigazgatási Bíróság iránti adósság lerovása. Az egyébként nem különbíróspárti szegedi professzor, Szabó József így írt: „Én tökéletesen egyetértek azokkal, akik a Közigazgatási Bíróságunk megbecsülhetetlen történelmi érdemeire rámutatnak. Érzem tradíciójának jelentőségét. Tudom, hogy egy közömbös majd ellenséges rendszer kicsinyes törvényhozási és kormányzati akadékoskodása ellenére, félbe maradt szervezettel és szinte hatáskör nélkül alkotmányunk legnagyobb jelentőségű védőbástyájává, a vármegyék szerepének folytatójává nőtte ki magát. Tanácsainak mély jogászi munkája s az alkotmány és a törvények szentsége melletti magyaros kiállása nélkül sötétebb lenne az elmúlt ötven esztendő magyar történelme. A magyar nép valóban nem olyan gazdag, hogy egy ilyen magas erkölcsi és jogi testület értékeiről a jövőben is lemondhatna.”

7. Én egy alapvetően a spanyol alkotmány 106. cikk (1) bekezdése mintájára alkotott megfogalmazást látnék szívesen, mely nem rejti el a közigazgatás törvény alá rendelésének objektív, a törvényben előírt közérdekű célokkal való összhang vizsgálatában rejlő oldalát. Eszerint: „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 utóbbi, a célok vizsgálatára utaló szóhasználat nem a célszerűségi felülvizsgálat közigazgatási mérlegelésbe tartozó hatáskörét javaslom a bírósághoz terelni, hanem annak alkotmányos szintű megteremtését szeretném elérni, hogy a bíróság (megfelelő eljárási keretekben, megfelelő indítványra) vizsgálhassa: megfelel-e a hozott döntés az alapjául szolgáló, a cselekvésre, döntésre felhatalmazó törvényben szabályozott közérdeknek, azt szolgálja-e vagy valamely más érdek eltérítette attól. Ennek vizsgálata és ennek szigorúan független bírói megítélése tehetné a bírászkodást igazán „közigazgatási” bírászkodássá. Mindez természetesen nyomokban már mai rendszerünkben is jelen van, de a hatósági határozatoknál szélesebb körre, a közigazgatás

[20] Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság 2010. december 20-i ülésén elfogadott, H/2057. számú benyújtott bizottsági önálló indítvány, a Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslat.

szerződéses típusú jogviszonyait, normatív jellegű belső vagy akár külső aktu-sait magába ölelő felülvizsgálat esetén teljes körű és teljes értékű bíraskodáshoz vezethetne.

A Bizottság által elfogadott szöveg nagyjából tükrözi ezt az elképzelést, azzal, „a cselekmények (...) összhangban legyenek azokkal a célokkal, amelyek érdekében sor kerül rájuk” fordulat helyébe a „vizsgálják a cselekményeinek cél-szerűségét” szöveg került.

8. Mielőtt a legfontosabb kérdésköröket (a bírósági felülvizsgálat „kitörési pont-jait”) vázlatosan áttekintem, a *legfontosabb kihívásra* szeretném irányítani a figyelmet. Nem szabad, hogy a közigazgatási bíraskodás megteremtése egyetlen kérdés, a szervezet körül forogjon: különbíróóság vagy nem különbíróóság. A lényeg, a legfontosabb attribútum megítélésem szerint (és ebben id. Marto-nyi Jánost követem) a bírói hatáskör, az azáltal nyújtott jogvédelem és teljesí-tett felülvizsgálat kérdése. Ezzel rögtön rá is mutattam a közigazgatási bírasko-dás többféleképpen megvilágítható kettős jellegére: egyszerre védi az érintett jogalany (szubjektum) jogait és egyszerre gyakorol a közigazgatás működése felett, a tárgyi (objektív) jog betartása érdekében ellenőrzést (felügyeletet).

II. A HATÁSKÖRI- ÉS FÓRUMREND KÉRDÉSE

A mai magyar bírói kontrollnak a megfelelő alkotmányi szabályozás után, azzal szoros összefüggésben álló legfontosabb kérdése a *töredékes (fragmentált) és csonka hatásköri* és fórumrend problémája, melyet legékeesebben a közigazga-tási különbíróóságként működő munkaügyi bíraskodás abszurditása mutat meg nekünk.

1. A *szocialista jog idejéből* átvett törvényi szabályozási logika értelmében a közigazgatási határozatok feletti bírói kontroll középpontjában a különleges polgári perként szabályozott, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) XX. fejezetében foglalt eltérések mellett a polgári per általános szabályai szerint zajló „közigazgatási per” áll. Ezekben első és leggyakrabban végső fokon is a megyei és a fővárosi bíróságok közigazgatási ügyekben ítéлке-zésre kijelölt egyesbíróái járnak el. Kivételesen nyílik egyes perekben lehetőség fellebbezésre, de a felülvizsgálat rendkívüli perorvoslatként (a Pp XX. Feje-zete egy-két eltérő szabálya mellett) szintén igénybe vehető. A hatósági eljárás rendjén hozott, a bíróság előtt megtámadható végzések felülvizsgálatát első és végső fokon nemperes eljárásban ugyancsak a megyei/fővárosi bíróságok közigazgatási ügyekben ítéлке-zésre kijelölt bíróai végzik. A polgári ügyekben eljáró bírók és bíróságok ítéлке-znek a közszerződések ügyében, hiszen ezek-nek egyrészt nem az egyik fél által meghozott határozatnak a másik fél általi vitatása képezi a tárgyát, másrészt az anyagi jogszabályok gyakran a Ptk.-t jelölik meg háttérszabályként. Így fordulhat elő, hogy két helyi önkormányzat között egy közoktatási intézmény fenntartói joga (azaz közigazgatási hatáskör) kérdésében kötött megállapodás felmondása feletti vitában a polgári ügyekben

eljáró bíróság dönt.^[21] A közigazgatási (ráadásul hatósági természetű, szankcionáló) határozatok egy kiemelkedően jelentős csoportja szintén nem a „normál” közigazgatási per szabályai szerint kerül felülvizsgálatra, és nem is az arra kijelölt megyei bíróságokon. A szabálysértési határozatokat a helyi bíróságon lehet megtámadni, melyek így a közigazgatási bíráskodás egy újabb fórumának minősül, hiszen „[a] szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak minősülnek. Amennyiben a szabálysértési hatóság döntésének tartalma, illetve a törvényi tényállás jellege szerint közigazgatás ellenes magatartást rendel büntetni, a határozat törvényességének ellenőrzésére a közigazgatási bíráskodás szabályai szerint kell lehetőséget biztosítani.”^[22]

2. Miközben bírósági szervezetünk nem ismeri az általános hatáskörű külön közigazgatási bíróságot, a *munkaügyi bíróságok* Pp. 349. § (5) bekezdése szerint a társadalombiztosítási és a munkaügyi igazgatás során hozott közigazgatási határozatok tekintetében egyben *közigazgatási különbíróságnak* is számítanak. A kérdés joggal vethető fel, *miért éppen és miért csak* a munkaügyi igazgatás során hozott határozatok felülvizsgálata tartozik első fokon „szakbíróságra”. A munkaügyi igazgatásban hozott közigazgatási határozatok munkaügyi bíróságok általi felülvizsgálatára irányuló hatásköre alapvetően a szakmai indokok, éppen a „megfelelő érdemi” elbírálás követelménye okán született, hangsúlyozva, hogy „[a]z anyagi jogi gyakorlat egységessége előbbre való az eljárási rend egységességénél”.^[23] Én könnyen asszociálok arra, hogy ez a követelmény *minden közigazgatási perre*, a közigazgatási bíráskodás egészére irányadó lehet.

Az előzőekből következik még egyébként, hogy a közszolgálati jogviták (ezen belül kiemelten a fegyelmi ügyek) szintén a munkaügyi bíróságok előtt folynak. E jogviták tárgya a közigazgatási (vagy kormányzati) szervek egyedi munkáltatói aktusának jogszerűsége, fegyelmi határozatának megalapozottsága, azon belül gyakran az elkövetett (vizsgált) köztisztviselői magatartás közigazgatási anyagi jogba való ütközése.

3. Más okból, nem az eltérő fórum okán meg kell még említeni a *választási ügyekben* zajló jogorvoslati eljárásokat. Az Országos Választási Bizottság határozatai ellen a Legfelsőbb Bíróság, a területi választási bizottságok határozatai ellen a megyei/fővárosi bírósághoz lehet bírói jogorvoslatért fordulni. E fórumok sajátos, nemperes eljárásban döntenek, ugyanakkor a területi szint és a legfelső

[21] Pfv. X.21.355/2009/7. A perben egy városi önkormányzat felperesnek a megyei önkormányzat alperes ellen jogsértés megállapítása iránt indított perében.

[22] 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365, 368.

[23] Az országos ítéletábra székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi CX. törvény 54. §-ához fűzött indokolás szerint „[A] munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik a jövőben néhány olyan közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata, amelynek elbírálása során a munkajogot kell alkalmazni. Ezekben az ügyekben akkor is célszerű a munkaügyi bíróság eljárását előírni, ha a bíróságnak a közigazgatási perekre előírt szabályok szerint kell eljárnia. Az anyagi jogi gyakorlat egységessége előbbre való az eljárási rend egységességénél.”

szint között nincsen „kapcsolat”: a megyei/fővárosi bíróságokon hozott döntések nem kerülhetnek a Legfelsőbb Bíróság elé, az egységes ítékezés így kizárólag jogegységi határozatok útján érhető el. A választási bizottságok határozatai elleni korlátlan, érdekeltiség nélküli kérelmezési (bírósághoz fordulási) jog abszurditása sokszor hozza lehetetlen helyzetbe e fórumokat, amikor pl. olyan határozatról kell döntenük, melyben a panaszosnak igazat adott a bizottság, az érintett (elmarasztalt) jelölő szervezet nem fordul bírósághoz, de valaki „állampolgári jogon”, olykor szórakozásból igen.^[24]

4. A fórumrendhez tartozó, de attól kissé elkülönült kérdés az *Alkotmánybíróság* szerepe, mely nemcsak a felhatalmazáson nyugvó végrehajtási karakterű (és főleg helyi) rendeletek feletti normakontroll során, hanem több más eljárásban is *gyakorlatilag közigazgatási bíróságként* jár el. Ilyenként említhető a népszavazási kezdeményezések tárgyában az OVB által hozott határozatok (választási eljárási törvényen alapuló^[25]) felülvizsgálata, mely sajátos, osztott választási bíraskodást hoz létre.

A *normatív formában kiadott egyedi döntések* (azaz a jogszabályba foglalt határozatok) felülvizsgálata mellett (L. például az egyes közműtámogatások jogszabályban elrendelt visszafizetéséről hozott 42/2008. (IV. 17.) AB határozatot) az állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó előírások megsértésével kiadott „szabálytalan” jogértelmező közigazgatási aktusok felülvizsgálata szintén közigazgatási bíraskodást valószínűsít meg. Ez utóbbi ráadásul az AB által saját magának kifejlesztett hatásköre,^[26] mely nem egy ellentmondást hordoz magában, amit

[24] A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 79. § (1) bekezdése szerint „[a] választási bizottság elsőfokú határozata ellen *bármely* választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy fellebbezést nyújthat be.” A 82. § (1) bekezdés alapján „[a] választási bizottság másodfokú határozata, továbbá az Országos Választási Bizottság határozata ellen *bármely* választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújthat be.”

[25] És részben az AB saját Ügyrendjén alapuló felülvizsgálata. A 94/2007. (XI. 22.) AB végzés szerint, az AB eljárása során e feladatot is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el és mindez azt jelenti, hogy az eljárásra, a kifogások elbírálása során is irányadóak az Abtv. és az Ügyrend rendelkezései. „A Ve. 130. § (2) bekezdésébe foglalt szabályt, mely szerint az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást soron kívül bírálja el, nem lehet úgy értelmezni, hogy a kifogás elbírálása során az Abtv. vagy az Ügyrend nem alkalmazható; ilyen értelmű kizáró szabályt a Ve. nem tartalmaz. A Ve. 130. §-a szerinti eljárás jogorvoslati természetű sem változtat azon, hogy az Alkotmánybíróság eljárásának szabályait az Abtv. és az Ügyrend tartalmazza, így az Alkotmánybíróság eljárása során e szabályok is irányadóak. A jogorvoslati eljárás soron kívülsége nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság nem alkalmazza a működésére és eljárására vonatkozó szabályokat.” ABH 2007, 1111, 1112. E szabályok alkalmazása vezetett oda, hogy adott ügyben az AB az eljárását felfüggesztette, melyre a Ve. nem adna önmagában lehetőséget.

[26] Az Alkotmánybíróságnak gyakorlata szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek megítélésénél nem a forma és az elnevezés a meghatározó, hanem az a tartalom, amely alkalmassá teszi arra, hogy az pl. jogi iránymutatásként érvényesüljön (először: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275, 278.) Az AB érdemben bírálta el az olyan állami aktusok alkotmányosságát, amelyek ugyan túlléptek a kibocsátó szerv jogalkotási hatáskörén (mert esetleg nem is volt nekik), azaz érvénytelenek voltak, de a kibocsátó szándéka szerint normakénti követésre tartottak igényt, illetve a gyakorlatban úgy is hatályosultak. Megerősíti: 31/1995. (V. 25.) AB határozat, ABH 1995, 158, 161.

a hozott döntés rendelkező része is jelez. Nem semmisíti meg („tartózkodik a megsemmisítéstől”), csak megállapítja, hogy az adott aktus kiadása alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik, a jogalanyokra nézve semmilyen kötelező ereje nincsen. Általában e döntés együtt jár az adott aktus alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasításával. A megsemmisítés mellőzésének oka alapvetően, hogy jogszabályi tartalom és jogi, kötelező erő hiányában az Alkotmánybíróságnak ezeknek az aktusoknak az esetében nincsen mit megsemmisítenie.^[27] Az ilyen döntések problematikus jellege mellett a kifejezett közigazgatási bírósági hatásköri jellegre is felhívta a figyelmet az egyik határozathoz fűzött különvélemény, mely szerint ezen aktusok elbírálásával az AB egyenesen elvonja a közigazgatási szervek jogalkalmazó, jogértelmező tevékenységét az Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az 57. § (1) és (5) bekezdése értelmében ellenőrző bíróságok hatáskörét.^[28]

Megítélésében kevésbé problematikus, de szintén egyedi közigazgatási (közjogi) viták eldöntését és nem a normák feletti bíráskodást valósítja meg az Abtv.-ben még szereplő hatásköri bíráskodás, az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testület feloszlata során adott vélemény, valamint az önkormányzati jogok védelmére biztosított, az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében írt AB hatáskör.

III. TOVÁBBI „KITÖRÉSI PONTOK”

Az alkotmányos alapok megteremtése és a *hatásköri* kérdés egységes és átfogó szemléletű, *generálklauzulával* történő rendezése *kiemelkedő* jelentőségűek. Ügyszólván *magukkal hozzák* a további lényeges kérdések mikénti rendezését. A következőkben – alapvetően egyetértve a Rozsnyai Krisztina újonnan megjelent könyvében^[29] foglaltakkal – részletes kifejtés nélkül említek még néhány további szabályozási kérdést, melyek megváltoztatása nélkül a közigazgatás feletti bírói kontroll kiteljesedéséről, azaz valódi és teljes körű közigazgatási bíráskodásról nem igazán beszélhetünk. Az első az eljárás önálló szabályozása.

[27] 6/2001. (V. 25.) AB határozat, ABH 2001, 207.; 36/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 668.; 37/2001. (X. 11.) AB határozat, ABH 2001, 302.; 45/2001. (XI. 17.) AB határozat, ABH 2001, 727.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525.; 6/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 94.; 2/2005. (II. 10.) AB határozat, ABH 2005, 64.; 18/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 197.

[28] Dr. Trócsányi László és Dr. Paczolay Péter alkotmánybíróknak a 23/2007. (IV. 19.) AB határozathoz fűzött különvéleménye szerint az adott ügyben vizsgált aktus (egy APEH tájékoztató) alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt teljes egészében, *hatáskör hiánya miatt* vissza kellett volna utasítani. Az alapul fekvő 1992-es határozat óta helyreállt és kiteljesedett a közigazgatás bírói kontrollja, és ennek feladata, hogy a végrehajtó hatalom jogalkalmazó tevékenységét törvényes keretek között tartsa. Konkrét ügyben a téves jogértelmezés miatt törvénysértőnek tartott határozatot a fél rendes bíróság előtt támadhatja meg, így végső soron a jogszabály helyes értelméről jogerős határozatában maga a bíróság dönt.

[29] F. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban*, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest 2010. A könyv a szerző PhD értekezésére épül, a kézirat lezárásának időpontja 2009. június 30.

A Pp. általános szabályai nem alkalmasak, még a XX. fejezetben tett kiegészítésekkel sem a közigazgatási jogviták teljességének (azaz a jelenleg az AB-nál lévő klasszikus bírósági hatáskörbe tartozó ügyek, és a más bírói fórumhoz sorolt ügyek) megfelelő intézésére. Mindez részben a kereseti kérelemhez való szigorú kötöttség, az eljárási szabályok megsértésének csekélyebb súlya, a szinte kizárólagos megsemmisítő hatáskör és a perindítási feltételek, illetve a keresetőség (aktív perbeli legitimáció) szabályozásán múlik. A második a „közigazgatási bíró” pozíciójának megteremtése, mely alatt azt értem, hogy „a” bíróhoz képest többfajta, a közigazgatási működés feletti ítélkezéshez szükséges közigazgatási jogi és szervezési ismeretek birtokában is lévő személyek kiválasztását, kinevezését követelje meg a törvény, biztosítva a folyamatos képzést és továbbképzést.

Hogy e kitorési pontok valószínűleg egy legalább alsóbb szinten elkülönült közigazgatási bírósággal válhatnak valóra, több mint valószínű.