

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS

A Kormány [T/12234.](#) számon nyújtotta be a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatát. Jelen Infojegyzet célja, a közigazgatási bírászkodás jogintézményének általános bemutatása.

Előzmények

A közigazgatási bírászkodás első intézményét, mint általános hatáskörű, szervezetileg önálló bíróságot az [1896. évi XXVI. törvénycikk](#) a magyar királyi közigazgatási bíróságról hozta létre. A bíróságot az **1949. évi II. törvény számolta fel**, ezzel megszűnt az államigazgatási döntések feletti kontroll. A korszak közjogi felfogása kizárta a különbíróság létjogosultságát. Az 1957. évi IV. törvény az állam-igazgatási eljárás általános szabályairól lehetővé tette a határozatok szűk körének bíróság előtti megtámadását, de csak mint jogorvoslati formát, mint kivételes lehetőséget. 1973-tól a polgári eljárásjogban szabályozták az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását ([1972. évi 26. tvr.](#) XX. fejezet) Ez az 1981. évi 25. tvr.-ben már mint „bírósági felülvizsgálat” szerepelt. A bíróságok tehát peres és nemperes eljárásokban is döntöttek államigazgatási határozatok törvényességével kapcsolatban, és adott esetben felül is bírálták azokat. Az 1981. évi I. törvény lehetővé tette a határozatok felülvizsgálatát, de azok körét minisztertanácsi rendelet (63/1980. (XII. 5. MT) határozta meg.

Az 1989. október 23-án módosított [1949. évi XX. törvény](#) A Magyar Köztársaság Alkotmánya 50.§ (2) szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. **A rendszerváltást követően a [32/1990. \(XII.22.\) AB határozat](#) is hozzájárult ahhoz, hogy megszülessen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendje.** Hatályba lépett az [1991. évi XXVI. törvény](#) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, de ezzel **nem teljesült a jogásztársadalom és az Alkotmánybíróság által elvárt jogalkotás.**

A hatályos szabályozás azon alapul, hogy az Alaptörvénynek megfelelően létrejöttek az egységes bírói szervezeten belül működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok ([2011. évi CLXI. törvény](#) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról). Jelenleg a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek; a bíróság első fokon jár el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben.

A közigazgatási pereket az [1952. évi III. törvény](#) a polgári perrendtartásról XX. fejezete szabályozza. A [2004. évi CXL. törvény](#) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 109. §-a tartalmazza a közigazgatási határozatok felülvizsgálatának módját.

- Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. (Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. cikk (7))
- A bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. (Magyarország Alaptörvénye, 25. cikk, (2) b))
- Magyarországon 20 közigazgatási és munkaügyi bíróság működik. Elsődleges feladatuk a közigazgatási határozatok felülvizsgálata.
- „Közigazgatási bírászkodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete.” (Petrik Ferenc 2001)
- „... a közigazgatási bírászkodás zárókő, nélküle a jogállam nem teljes, a jogállamiság sine qua nonja.” (Trócsányi László 2015)

SZAKMAI ÁLLÁSPONTOK

Az elmúlt huszonöt évben zajló, a közigazgatási bírászkodás modernizációjával kapcsolatos viták két sarokpontja:

- önálló közigazgatási bíróságok (különbíróságok) esetleges felállítása;
- a közigazgatási perjog megújításának, illetve önálló perrendtartási kódex megalkotásának igénye.

A vita a 2010-ben zajló alkotmányozási folyamat idején élénkült fel (ld. [9/2011. \(III. 9.\) OGY határozat](#) az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről). A korszakban elhangzó egyes vélemények szerint nincs szükség önálló közigazgatási bíróságra, mert félő hogy az új szabályozás nem növelné a hatékonyságot és további problémákkal terhelné meg az igazságügyi rendszert (Navratil Szonja - In: Közérdekvédelem 2011). A rendszer hátrányai kiküszöbölhetőek lennének az egységes bírói rendszer fenntartásával is, vagy az alsóbb szintek önállóságával és egy egységes felső szint megteremtésével (Varga Zs. András - In: Közérdekvédelem 2011). Mások szerint a rendes bíróságokon belüli közigazgatási bíróságok helyett alkalmasabb lenne a külön bíróságok megteremtése (F. Rozsnyai Krisztina - In: Közérdekvédelem 2011).

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény háttérbe szorította az önálló közigazgatási bíróságok létrejöttének lehetőségét (jelenleg a rendes bírósági szervezeten belüli felülvizsgálat érvényesül), de napirenden maradt a perjog megújításának igénye.

2013-ban kezdte meg működését a [Kúria Közigazgatási Perjogi Joggyakorlat-elemző Csoportja](#), amely a közigazgatási perek hatékonyságának vizsgálatával próbálta meghatározni a jövőbeni szabályozási irányt.

A Kormány az [1011/2015. \(I. 22.\) Korm. határozat](#) a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról határozatában elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló munkálatok megkezdését. Ennek felelőse Trócsányi László igazságügyi miniszter.

Előírta továbbá az Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozását. 2015. júliusától Füzi-Rozsnyai Krisztina miniszteri biztosként koordinálta a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény kodifikációjával összefüggő feladatok ellátását.

Handó Tünde az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke 2015 júniusában arról számolt be, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítása óta az ügyhátralék negyedével, a két évnél tovább húzódó jogviták száma hetven százalékkal csökkent, ezzel a magyarországi közigazgatási bírászkodás Európa élvonalaiba lépett (MTI 2015. június 26.).

„A közigazgatási perrendtartás koncepciója” című szegedi konferencián elmondta, hogy az OBH támogatja a közigazgatási felsőbíróság felállítását, de nem támogatja a társas bírászkodás főszabály szerinti bevezetését és kételyeket fogalmazott meg a hivatalbóli eljárás és az anyagi pervezetés koncepciójával szemben ([OBH sajtó, 2015. november 21.](#)).

2016 nyarán az OBH a bíróságok véleményét beszerezve és összegezve véleményezte a közigazgatási bírászkodással kapcsolatos törvénytervezetet. [Közleményük alapján](#) a bírósági szervezet több fontos kérdésben a jogalkotói elképzeléseket támogató álláspontra foglalt el.

Az [MTA ÁJB Közjogi Albizottságának tudományos vitáján](#) (2016. szeptember 22.) Tordai Csaba és Fleck Zoltán jelezte, a tervezet alapján megtörténhet, hogy politikai megfontolások befolyásolják majd a közigazgatási bírói tevékenységet. Több hozzászóló fejtette ki aggodalmát a bírói életpálya eddigi rendszerének felbomlásával, felhígulásával kapcsolatban ([Népszava, 2016. szeptember 23.](#)).

Sárközy Tamás a [Magyar Jogász Egylet elnöke](#) szerint a szakma túlnyomó része alapvetően egyetért azzal, hogy az 1952-es polgári perrendtartást egy új váltsa fel, illetve hogy a közigazgatási eljárás új alapokra kerüljön, de a részletkérdésekben vannak szakmai viták (MTI, 2016. szeptember 23.).

SZERVEZETI MODELLEK

A 19. századi közigazgatási bírászkodás két alapvető modellje:

- **francia** (kontinentális, vagy napóleoni) **modell**: a közigazgatást védi az ún. rendes bíróságoktól; a határozottabb elkülönítés híve (pl. Németország, Ausztria és Magyarország, Olaszország, Spanyolország);
- **angol modell**: a rendes bíróságok állami eljárásokra is kiterjedő iurisdictionja (pl. Egyesült Királyság).

Más felosztások négy európai modellt tartanak számon (Patyi András 2002 – Martonyi János 1960-as elemzése alapján):

- **angolszász típusú** rendes bíróságok;
- **francia típusú** különleges közigazgatási szervek;
- **német-osztrák típusú** önálló közigazgatási bíróságok;
- **mediterrán** országok vegyes rendszere.

Az elkülönült bíróságok modelljeinél előfordul, hogy csak az alsóbb bírósági szinten létezik az elkülönülés, míg a bírósági szervezet csúcsán egységes intézményt találunk, más országokban a legfelsőbb szinten is önálló a közigazgatási bíróság. Utóbbira példa Németország: az [alaptörvény 19. cikkely 4.](#) biztosítja a bírósághoz fordulás jogát a közigazgatási határozatokkal szemben. Ausztria: [alaptörvény 130. cikkely](#) a közigazgatási bíróságról.

Petrik Ferenc (2011) a közigazgatási bírászkodás négy szervezeti modelljét különbözteti meg:

- **a bírósági szervezetbe integrált** bírósági felülvizsgálat (angolszász modell);
- **az egységes bírói szervezet keretében viszonylagos önállósággal működő** felülvizsgálat;
- **önálló szervezetben működő** közigazgatási bíróságok (német, osztrák modell);
- **a közigazgatásba integrálódott bírósági felülvizsgálat** (francia modell).

Az egyes modellek napjainkban már erősen közelítenek egymáshoz. **Megfigyelhető, hogy a fejlettebb jogrendszerekben erősebb a közigazgatás feletti ellenőrzés.**

(...) a végrehajtó hatalom aktusainak bírói megítélés alá való vonását sokáig akadályozta Európában a hatalmak megosztásának ilyen módon félreértett elve. (...) a jogállam gondolata, mely szerint a modern jogi állam nevét csak az olyan állam érdemli meg, mely a végrehajtó hatalom bármiféle jogsértő aktusával szemben lehetővé teszi a pártatlan fórumhoz való fordulást. Hogy ez a fórum rendes bíróság-e, külön közigazgatási bíróság-e, vagy egy más néven (államtanács stb.), közigazgatási szervként működő hatóság, az végeredményben lényegtelen. (...) A jogállam gondolata tehát végeredményben annyit jelent, hogy az eddig izoláltan különválasztott bírászkodó hatalmat organikus egyensúlyozó tényezőként építi bele a törvényhozó és végrehajtó hatalom egymás közötti harcába.

(Bibó István 1944.)

„Nincs jó vagy kevésbé jó modell, (...) minden ország közigazgatási bírászkodása a megszületéskori politikai erőviszonyok terméke (...). Minden modellben egyre általánosabbá válik a tisztességes (fair) és pártatlan bírászkodás nemzetközi követelményrendszeréhez való igazodás.” (Petrik Ferenc 2011 - 204-205. o.)

„A tényleges szervezeti modelltől függetlenül alkotmányos jelentősége annak van, hogy lehetőség legyen a közigazgatás egyedi döntéseinek független bíróság általi érdemi felülvizsgálatára.” (Varga Zs. András - In: Közérdekvédelem, 113. o.)

AZ EURÓPA TANÁCS AJÁNLÁSAI

Az Európa Tanács az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatára alapozva **ajánlásokat fogalmazott meg** a közigazgatási jogvédelemmel kapcsolatban.

A Miniszterek Tanácsa ajánlása (Recommendation [Rec\(2004\)20](#) of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts) szerint a közigazgatási aktus bíróság előtt megtámadható, a bírósági felülvizsgálat hatékony jogorvoslati eszköz lehet.

A Miniszterek Tanácsa ajánlásának (Recommendation [CM/Rec\(2007\)7](#) of the Committee of Ministers to member states on good administration) preambuluma szerint a „jó közigazgatás” a jog uralma és a demokrácia elvei mentén alakítandó ki.

Az ajánlás 22. cikkelye a közigazgatási döntésekkel szembeni bírósági jogorvoslatot szabályozza.

Források:

- [2011. évi CLXI. törvény](#) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
- [1952. évi III. törvény](#) a polgári perrendtartásról
- Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény) – Kúria, Közigazgatási - Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport, [Budapest 2014.](#)
- Bencsik András: A közigazgatási bírászkodás helyzete és jövője - az új Alaptörvény tükrében – In: Varga Norbert (szerk.): Az új Alaptörvény és a jogélet reformja. Szeged, SZTE ÁJK, 2013.
- Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom – In: Válogatott tanulmányok, 1944. - [MEK OSZK](#)
- Darák Péter: A magyar közigazgatási bírászkodás európai integrációja. A doktori értekezés tézisei – [PTE ÁJK, 2007.](#)
- Darák Péter: A közigazgatási bírászkodás jövőbeni irányai – Új Magyar Közigazgatás, 2015. 12.
- Közérdekvédelem: a közigazgatási bírászkodás múltja és jövője – Varga Zs. András - Fröhlich Johanna (szerk.): Budapest, PPKE JÁK – KIM, 2011.
- Küpper, Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása – [MTA Law Working Papers 2014/59.](#)
- Patyi András: Közigazgatási bírászkodásunk modelljei: tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodásról – Budapest, Logod Bt., 2002.
- Petrik Ferenc: Közigazgatási bíróság - közigazgatási jogviszony – Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- Rónai László: A közigazgatási bírászkodás kialakulásának hazai tapasztalatai – In: Varga István (szerk.): Codificatio processualis civilis: studia in honorem Németh János, II.. Budapest, ELTE Eötvös K., 2013. - p. 345-363.
- Szabolcsi László: Közigazgatási bírászkodás és jó közigazgatás: Az önálló közigazgatási perjog megalakítása felé mutató tendenciák – Új Magyar Közigazgatás, 2015.1.