

**Schubert Bálint**

*joghallgató (PTE-ÁJK), az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának tagja*

## **A közigazgatási bíráskodás fejlődési modelljei, illetve a magyar közigazgatási bíráskodás története**

*„A közigazgatási bíráskodásnak az első számú rendeltetése az, hogy legyen.” - Szamel Lajos*

### **I. Bevezető**

Magyarországon, a 2018. december 12-én elfogadott *2018. évi CXXX. törvény* hosszú idő után rendelkezett a közigazgatási bíráskodás visszaállításáról. Az akkori tervek szerint 2020. január 1-től felálló közigazgatási törvényszékekkel kapcsolatosan számos kérdés (és vélemény) merült fel a magyar jogászai társadalomban és a magyar sajtó köreiből is. Ezen kérdések között a politikai töltetűk mellett megjelentek olyanok is, minthogy egyáltalán szükséges-e újra különálló közigazgatási bírósági szervezet létrehozása, illetve, hogy a létrejövő nyolc közigazgatási törvényszék képes lesz-e megfelelően, a jogállamiság szempontjait maga előtt tartva ellátni feladatait? A felsorolt kérdések relevanciája aztán 2019. október 31.-én elpárolgott, a magyar kormány végül úgy döntött nem vezeti be a szervezetenként elkülönülő bírósági rendszert. Véleményem szerint azonban, bár a téma aktualitása kétség kívül csökkent, egy olyan nagymúltú intézmény, mint a magyar közigazgatási bíráskodás, illetve annak története még napjainkban is megérdemli és igényli a róla való diskurzust. Ennek megfelelően jelenlegi munkámban a közigazgatási bíráskodás történeti modelljeit kívánom bemutatni, külön részletezve az intézmény magyar történelem során bekövetkezett változásait.

### **II. A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei**

A polgári átalakulás idején elterjedt *Montesquieu* nevéhez köthető hatalommegosztási elv hatékonysága a 19. század második felére a közjogi tapasztalatok alapján megkérdőjeleződött. A hatalmi ágak elválasztása, valamint a miniszteri felelősség intézménye sem volt képes biztosítani azt, hogy a hatalom ne egy kézben összpontosuljon, ezáltal felborítva a jogállamiság alapját adó egyensúlyt.<sup>1</sup> Szintén ebben az időszakban jelent meg a társadalom részéről a hatékonyabb szabadsággaranciák iránti igény, válaszul a jóléti állam esélykiegyenlítő

---

<sup>1</sup> *Stipta István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. Jogtörténeti szemle 2015/ 3. sz. 40. o.*

politikájának hatására megerősödő végrehajtói hatalmi ág túlsúlyára.<sup>2</sup> A körülmények között terjedtek el azon nézetek miszerint a jogi biztosítékok körébe be kell vonni az önkormányzati rendszert, és létre kell hozni a közigazgatási bíráskodást.

A közigazgatási bíráskodás kialakulásában nagy szerepe volt továbbá azon belátásnak, miszerint a közigazgatási eljárás csak korlátozott mértékben volt alkalmas az egyéni jogok tiszteletben tartására, mivel az eljárás elsősorban az általános érdeket tartotta szem előtt. Ebben az esetben a benyújtott panasz sem jelentett megfelelő biztosítékot, hiszen a felsőbb hatóságok esetében ugyancsak az általános érdek került a középpontba. A nézetek szerint (amelyeket a jogfejlődés később alá is támaszt) a közigazgatási eljárás feletti ellenőrzés hatékonysága akkor biztosítható, ha független bíróságok kapják meg az aktusok feletti felülvizsgálati jogot. Ugyanakkor fontos, hogy ez a felülvizsgálati jog ne csak az ügyek meghatározott körére terjedjen ki, hanem valamennyi ügytípust magába foglaljon, így biztosítva az egyének jogainak teljeskörű tiszteletben tartását. A bírói eljárás alkalmasságát továbbá az olyan garanciák is tovább erősítették, mint az érintett felek személyes közreműködése, a felek meghallgatása, illetve cselekvő részvételük az eljárás során.

A fentebb bemutatott nézetek helyességét közvetíti a szakirodalomban később elterjedt álláspont, miszerint a jogállam alapelemei közé sorolandó hatalommegosztás (a közigazgatás által megvalósított végrehajtói hatalom és az igazságszolgáltatási hatalmi ág kapcsolata), a törvények primátusa (a közigazgatás működése feletti törvényességi ellenőrzés megvalósulása), a jogvédelem biztosítása (a bíróság független, pártatlan mivolta és a tisztességes eljárás) mind megjelenik a közigazgatási bíráskodás működésében, illetve formálják is azt.<sup>3</sup>

Fontos megjegyeznünk azonban, hogy az intézmény kialakulásához (ahogy arra Stipta István is rámutat) politikai, valamint közjogi feltételek megléte szükséges. Az ilyen feltételek közé tartoznak a végrehajtás és a törvénykezés egymástól szervezetenként történő elkülönülése, a közigazgatásra vonatkozó szokásjogi normák megszűnése (törvényi, rendeleti szintű szabályozások meglétének szükségessége), és a társadalmi igény az állampolgári jogok védelmére.<sup>4</sup> A szakirodalomban megjelenő modellképzés azonban nem ezeket a kritériumokat vette figyelembe, hanem a létrehozott szervezet állami intézményrendszeren belüli

---

<sup>2</sup> *Pál Emese*: Az átalakuló közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései. In: *Közigazgatási eljárásjog – A tananyagon túl* (szerk. Barabás Gergely). Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar, Budapest 2012. 21. o.

<sup>3</sup> *Dr. habil. Bencsik András*: A jogállamiság elve és az államhatalom bírói kontrollja közötti összefüggésről. In: *Tanulmányok az igazságszolgáltatásról* (szerk. Tilk Péter). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2019. 19. o.

<sup>4</sup> *Stipta István*: *A magyar bírósági rendszer története*. Multiplex Media – Debrecen University Press, Debrecen 1997. 136. o.

elhelyezkedését tette a csoportosítás alapjává, így alakítva ki az úgynevezett „angol”, „francia”, „német” valamint a „vegyes” modell szerinti csoportosítást.

Az első bemutatásra kerülő csoportosítás az „angol” modell, amelyben a rendes bíróságokat közigazgatási bíraskodási hatáskörrel ruházták fel. Az ilyesfajta berendezkedésről a magyar közjogi szakirodalom véleménye megosztott volt. Bár Tisza Kálmán az 1869. évi IV. törvénycikk vitájában még javasolta a rendes bíróságok hatáskörének közigazgatási jogviták esetére történő megállapítását is, Schvarz Gyula 1871-ben kijelentette, hogy „[...] a magán és büntető jogot alkalmazó törvényszékeknek nem lehet hivatásuk, hogy közigazgatási kérdésekben is döntsenek [...]”.<sup>5</sup> Később, 1946-ban Szabó József már a közigazgatási jog tárgyi védelmének legtisztább kifejeződéseként írja le az angol modellt, ezáltal pedig a rendes bíróságok közigazgatási bíróságként való eljárását. Viták szóltak arról is, hogy az angol modell egyáltalán nevezhető-e angol modellnek, hiszen a rendes bíróság általi jogvédelem nem csak kizárólag Angliára<sup>6</sup> volt jellemző, hanem Olaszország és egyes német tartományok esetében is megjelent, valamint az Amerikai Egyesült Államokban is alkalmazásra került.<sup>7</sup>

A második modell esetében, amelyet a szakirodalom „francia” modellnek nevez, a közigazgatási szervezetrendszeren belül alakítottak ki olyan hatóságokat, amelyek feladata a közigazgatási eljárások jogvédelmének biztosítása. Míg általánosságban az Államtanács (*Conseil d'État*) közigazgatási bírósági osztálya járt el, addig meghatározott (taxatív felsorolt) ügyek esetében a megyei tanács testületének volt hatásköre. Az ilyen bíróságoknak volt joga eljárni, ha az egyik fél közigazgatási szerv volt, és az eljárásban a közigazgatási jog szabályait kellett alkalmazni.<sup>8</sup> A „francia” modell kapcsán szintén elmondható az, amely korábban az „angol” modell esetében is felmerült, miszerint a közigazgatási bíraskodás szervezetrendszerének ilyesféle berendezkedése nem pusztán Franciaországban jelent meg, hiszen Poroszország esetében is megtalálhatjuk a franciához hasonló berendezkedést.<sup>9</sup> Bár a magyar közjogi irodalom az 1869-es években még elutasította a „francia” modell alapú berendezkedést, azonban a kormányra került Tisza Kálmán az 1876. évi V. törvénycikkben megkísérelte a modell magyar viszonyokra történő adaptálását.

---

<sup>5</sup> *Stipta István*: A közigazgatási bíraskodás... 41. o.

<sup>6</sup> Később a nagy ügyszám hatására úgynevezett „tribunálok” létrehozása vált szükségessé. Lásd: *Patyi András*: Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Logod, Budapest 2002. 77. o.

<sup>7</sup> Általánosságban elmondható, hogy ahol a jogvédelmi igény megmutatkozott és a rendes bírói szervezet képes volt a közigazgatási jogviták elbírálására is, ez a modell terjedt el más európai államokban is.

<sup>8</sup> *Pál Emese*: i. m. 21. o.

<sup>9</sup> A porosz háromfokozatú közigazgatási bíraskodás esetében is két szinten hoztak döntéseket a közigazgatási szervek: első fokon a járási / városi választmány (*Kreis – Ausschuss / Stadt – Ausschuss*), kerületi választmány (*Bezirks – Ausschuss*), felső közigazgatási bíróság (*Oberverwaltungsgericht*).

A harmadik berendezkedési forma, a „német” („osztrák”) modell, amelynek lényege, hogy a közigazgatási jogviták jogorvoslati nem a rendes bíróságok, illetve a közigazgatási szervezetrendszer alá tartoznak, hanem egy ezektől teljesen független szervezet feladata. Az ilyen közigazgatási bíraskodási szervezet tehát független volt a közigazgatástól (vagyis a végrehajtói hatalmi ágtól) és a bírósági rendszertől (igazságszolgáltatási hatalmi ág) is. A „német” közigazgatási modellen alapul a magyar közigazgatási jog is, azonban néhány eltérés megjelenik a két dogmatikai rendszer között.

Végül, az úgynevezett „vegyes” modell következik, amely a korábban bemutatott modellek keverékeként jelenik meg. Ez a berendezkedés elsősorban Belgium és Svájc szabályozási rendszerében jelenik meg, ahol több típusú bíróság végzi együttesen a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát.

### **III. A magyar közigazgatási bíraskodás fejlődése.**

Magyar vonatkozásban az 1848 előtti időszakban fel sem merülhetett a közigazgatási bíraskodás gondolata, hiszen a (már fentebb bemutatott) Stipta – féle előfeltételeknek Magyarországon is meg kellett volna valósulniuk ahhoz, hogy közigazgatási bíraskodás létrejöhesse. Sem a végrehajtás és törvénykezés szerinti szervezeti elkülönülés (a dikasztériumok, amelyek a közigazgatás központi feladatait látták el bírói fórumként is szolgáltak), sem a vonatkozó normák szokásjogi jellegének megszűnése (közjogi szokások, kormányshiki rendelkezések jelenléte), sem pedig a társadalmi igény megléte nem állt fent.<sup>10</sup>

A fordulatot az 1848-as évek hozták el, amikor a változások hatására, különösképp a jogegyenlőség kimondásával a közigazgatási intézkedésekkel szembeni jogvédelem iránti igény is megjelent a társadalom részéről. További pozitívumként jelenik meg, hogy két törvényi szabályozás is<sup>11</sup> megteremtette a közigazgatási bíraskodással kapcsolatos kereteket, illetve erősítette az elvi igényt. Ugyanakkor a közigazgatási bíraskodáshoz vezető folyamat mégsem indult el, mivel a változások ellenére az első kritérium nem valósult meg, a hatalmi ágak nem kerültek elválasztásra.

A közigazgatási bíraskodás területén történő előrelépésig egészen a Kiegyezésig kellett várni, amikor is az *1869. évi IV. törvénycikk* (amely a bírósági szervezeti törvénnyel foglalkozott) megteremtette az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválását. A következő fontos lépés a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozása (*1883. évi XLIII. törvénycikk*) volt, amely elsődlegesen az adó és illetékügyekben hozott határozatok felett gyakorolt felülvizsgálati

---

<sup>10</sup> Horváth E. *Írisz*: A magyar közigazgatási bíraskodás története. Iustum Aequum Salutare 2007 / 2. sz. 163. o.

<sup>11</sup> *1848. évi III. törvénycikk* illetve az *1848. évi V. törvénycikk*.

jogot. Létrehozására 1867-ben kezdődtek meg az előkészítő folyamatok, amikor is a Képviselőház határozattal kötelezte a kormányt a törvénytervezet benyújtására.<sup>12</sup> A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság ugyan már magán viselte a későbbi Közigazgatási Bíróságot meghatározó jegyeket azonban a tényleges általános közigazgatási bíróság létrehozására egészen 1896-ig kellett várni. Az *1896. évi XXVI. törvénycikk* elfogadását megelőzően ugyan ádáz parlamenti viták folytak<sup>13</sup>, azonban végül az uralkodói szentesítést követően 1896. augusztus 1-jén kihirdetésre került és létrejött a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, amelybe aztán a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság is beolvadt.

A Közigazgatási Bíróság létrejöttével a közigazgatási határozatok törvényességi kontrollja kikerült a közigazgatási szervezetrendszerből és egy független bíróság hatáskörébe került. Az intézményi hierarchia legfelsőbb fokán megszervezett bírósághoz két ügyszak tartozott: közigazgatási, valamint a beolvadt Pénzügyi Közigazgatási Bíróságtól „megörökölt” pénzügyi osztály. Élén az elnök állt, aki a Kúria elnökével egyenrangú volt.<sup>14</sup> Az egyfokú közigazgatási bíróság kidolgozásánál a „német” modellt vették alapul, feladatkörét törvény által taxatíván állapították meg.<sup>15</sup> Ide tartoztak többet között az iparügyek, sajtóügyek, a törvényhatóságok garanciális panaszügyei stb. Bár a XIX. században a közigazgatási határozat körülbelül 80%-a ellen felülvizsgálatot lehetett kérni<sup>16</sup>, azonban a közigazgatási szerv hallgatása, valamint a rendőr jogalkalmazás tekintetében nem volt lehetőség a jogorvoslatra.<sup>17</sup>

A bíróságot létrehozó törvényt több alkalommal is módosították, például az *1907. évi LX. törvénycikk*, amely bevezette a garanciális panasz intézményét, az *1925. évi XXVI. törvénycikk*, amely kiterjesztette a bíróság hatáskörét a választójogi bíráskodásra is, valamint az *1929. évi XXX. törvénycikk*, ami lehetővé tette a bírósághoz való fordulást a kormánynak a törvényhatósági bizottságot feloszlató intézkedése esetén.<sup>18</sup> A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság közel ötven éven keresztül maradt fent. Ez idő alatt több olyan törekvés is jelen volt, amelyek a bíróság többfokúvá alakítását tűzték ki célul, valamint a rendes bírósági rendszerhez történő kapcsolásának terve is felmerült. Ugyanakkor ezek a törekvések a XX. század első

---

<sup>12</sup> A Képviselőház határozatában ekkor a pénzügyi bíráskodás mellett a közigazgatási bíráskodás is szerepelt, azonban 1880-ban a Ház úgy döntött nem szükséges megvárni a nagyobb előmunkálatokat igénylő általános közigazgatási bíráskodás bevezetését.

<sup>13</sup> *Patyi András*: i. m. 24. – 30. o.

<sup>14</sup> *Patyi András, Varga Zs. András*: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2009. 225. o.

<sup>15</sup> *Stipta István*: A magyar bírósági rendszer... 150. o.

<sup>16</sup> *Kiss Daisy*: A közigazgatási perek. In: A polgári perrendtartás magyarázata (szerk. Németh János). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1999. 1356. o.

<sup>17</sup> *Rothermel Erika*: A magyar közigazgatási bíráskodás története. In: Közigazgatási bíráskodás (szerk. Imre Miklós). HVG – ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007. 25. o.

<sup>18</sup> *Horváth E. Írisz*: i. m. 170. o.

felének nehéz politikai körülményei között mind elbuktak. A közigazgatási bírászkodás második világháborút követő időszakban ügyforgalma jelentősen visszaesett, majd az *1949. évi II. törvénnyel* a Közigazgatási Bíróság megszüntetésre került. Az új hatalom a „szocialista állami és társadalmi berendezkedést kialakításáért” folytatott harc jegyében felszámolta a közigazgatási bírászkodást Magyarországon, helyette pedig döntőbizottságokat hoztak létre, amelyek bírói kontroll helyett államigazgatási felügyeletet gyakoroltak.<sup>19</sup>

A szocialista időszakban később újra lehetőség lett az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának, azonban ez a korábbiakhoz képest jelentős korlátozásokkal történhetett csak meg. Az *1957. évi IV. törvény* által öt ügycsoport esetében, és csak a rendes bírósági szervezet keretében vált ismét elérhetővé a bírósági felülvizsgálat.<sup>20</sup> Az ügycsoportok köre a továbbiakban a jogalkotó által folyamatosan bővült, majd 1973-tól a Polgári Perrendtartás XX. fejezetszáma alatt kerültek szabályozásra a taxatív felsorolt határozatok köre.

Nem hozott lényeges változást az *1981. évi I. törvény*, amelynek értelmében az ügyfél kérhette a másodfokon eljáró közigazgatási szerv határozatának a bíróság általi felülvizsgálatát, amennyiben az alapvető személyi és vagyoni jogait, kötelezettségeit érintette. Az alapvető jogok / kötelezettségek körét azonban a jogalkotó határozta meg. Az általa meghatározott huszonhárom ügycsoportból hiányzott az alapvető emberi jogok gyakorlásával kapcsolatban hozott hatósági határozatok felsorolása.<sup>21</sup>

A magyar közigazgatási bírászkodás újjászületésének lehetősége a rendszerváltást megelőző *1989. évi XXXI. törvény* általi alkotmánymódosítás adott lehetőséget. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint: „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.” az 57. § (5) bekezdése pedig kimondta: „A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.” A módosítás hatására az Áe. 72. § (1) bekezdése valamint a *63/1981. (XII.5.) MT rendelet* így tehát az alkotmánnyal összeegyeztethetlenné vált, amelyet az Alkotmánybíróság az 1990. december 11-én kelt *32/1990 (XII.22) AB* határozatában úgy oldott fel, hogy a fentebb említett jogforrásokat megsemmisítette, és ezzel egyidőben felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 1-ig terjesszen az

---

<sup>19</sup> Pál Emese: i. m. 24. o.

<sup>20</sup> Bencsik András: i. m. 23. o.

<sup>21</sup> Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog. Osiris Kiadó Budapest, 2003. 424. o.

Országgyűlés elé egy olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza.<sup>22</sup>

Ennek megfelelően került elfogadásra az *1991. évi XXVI. törvény*, amely hatósági ügyekben általánossá tette a bírósági utat. A törvény értelmében meghatározásra kerültek a felülvizsgálható határozatok köre, az eljárás részletes szabályai, valamint az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatához szükséges feltételek is. Az ilyen feltételek közé tartozott többek között az, hogy a felülvizsgálni kért államigazgatási határozat nem szerepel a bírósági felülvizsgálatból kizárt ügytípusok között, az ügy érdemében döntött a hatóság.<sup>23</sup>

További (azonban nem nagy volumenű) változást hozott a témában a *2004. évi CXL. törvény* (Ket.) elfogadása, amely az Ae. helyébe lépve új irányt szabott a közigazgatási eljárásoknak. A 2005. november 1-jén hatályba lépő törvény a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára vonatkozó szabályait több ponton is megváltoztatta, például szélesebb körben zárja ki a fellebbezési jogot, pontosítja az ügyészi óvás korábbi szabályait valamint eljárási határidőket jelöl meg esetében, közvetlen jogot biztosít a felülvizsgálatra az eljárás egyéb résztvevője számára a reá vonatkozó rendelkezés, illetve a reá vonatkozó elsőfokú végzéssel szemben. A törvényhez igazodva a Pp. rendelkezései is módosultak: az „államigazgatási” jelzőket felcseréli a „közigazgatási” jelző, a keresetlevelet csak az első fokú határozatot meghozó szervhez lehet benyújtani és az egyes fórumok közötti felterjesztések vonatkozásában igen aprólékosan kidolgozott eljárási határidőket jelöl meg.

A szocialista korszak óta eltelt változások azonban nem hozták vissza a hosszú múltra visszatekintő közigazgatási bíráskodást Magyarországra. Ezen az állapoton kívánt változtatni a *2018. évi CXXX. törvény*, amely nyolc közigazgatási törvényszéket és egy esztergomi székhelyű Közigazgatási Felsőbíróságot hozott volna létre.

#### **IV. Összegzés**

Az önálló magyar közigazgatási bíráskodás történetének vizsgálata után megállapíthatjuk, hogy ezen nagymúltú intézmény visszahozása jogrendszerükbe számos pozitív hatással járhatott volna. Az általa nyújtott közigazgatási ügyek feletti bírósági kontroll többek között a jogállamiság erősödéséhez, a jogbiztonság erősödéséhez is hozzájárulhat, nem mellesleg pedig egy nagymúltú intézményt is visszahozott volna a magyar jogrendbe. Egy megfelelően felszerelt, állományát tekintve pedig megfelelő szaktudású személyzettel ellátott közigazgatási bíróság képes az elé kerülő ügyek precíz, pontos és gyors eldöntésére. Ugyanakkor a témáról

---

<sup>22</sup> Horváth E. *Írisz*: i. m. 172. o.

<sup>23</sup> Horváth E. *Írisz*: i. m. 173. o.

való értekezés esetén figyelembe kell vennünk azokat a nézőpontokat is, miszerint a közigazgatási bíróságok esetében a politikai befolyásolás lehetősége is megerősödik, szemben a rendes bíróságokkal. Az újonnan feltámasztott magyar közigazgatási bíróság tapasztalatai megmutathatták volna azt, hogy az intézmény képes-e a modern világban felvenni a versenyt a vele szemben támasztott elvárásokkal.