

DR. SZABOLCSI LÁSZLÓ

FŐOSZTÁLYVEZETŐ, BEOSZTOTT ÜGYÉSZ

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI KAPCSOLATOK FŐOSZTÁLYA



Közigazgatási bíráskodás és jó közigazgatás – Az önálló közigazgatási perjog megalkotása felé mutató tendenciák

A következő néhány gondolat a közigazgatási bíráskodásról szóló szakmai publikációk sorában foglal helyet. Fontosnak tartom azonban tisztázni, hogy az írás megszületését nem a téma örökzöld volta inspirálta. Kétségtelen ugyan, hogy csak az elmúlt húsz évben is számos tanulmány és szakkönyv elemezte több szempontból vizsgálva a kérdést – ezek közül néhányra hivatkozom majd. Ám a közigazgatási bíráskodás elméleti kérdéseit napjainkban az európai jogi környezet alakulása, a közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek a közelmúltban történt átalakítása, és nem utolsósorban a külön közigazgatási peres eljárás szükségességének kérdésében a szakmai műhelyekben zajló eszmecsere tesz újra különösen időszerűvé.¹

Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

Az Alaptörvénynek az eddigi alkotmányozási megközelítéshez képest novumot jelentő XXIV. cikke a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is alapjogként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. A rendelkezés – mint arra az indokolás kifejezetten utal – a jó közigazgatás jogállami követelményének alapjogi dimenzióját hozza létre a magyar alapjogi rendszerben.

¹ Ha a konkrét eseményeket tekintjük, kiindulásként mindenképpen érdemes említést tenni arról, hogy a 2013. év első felében megkezdte működését a Kúria elnöke által felállított Közigazgatási Perjogi Joggyakorlat-elemző Csoport (a továbbiakban: Csoport), elsősorban azért, hogy a korábban felállított Közigazgatási Joggyakorlat-elemző Csoport által elért eredményeket elvi szinten gazdagítsa. E célkitűzés jegyében a Csoport vizsgálni kívánta, hogy a Pp. szemlélete és általános rendelkezései mennyiben szolgálják a közigazgatási perek hatékonyságát, továbbá, hogy milyen új szabályozási irányokra lenne szükség a közigazgatási ügyekben való ítékezés átfogó rendezése érdekében. A Csoport munkáját összefoglaló jelentés a http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf címen érhető el.

Az Alaptörvény e két rendelkezésének a jogalkalmazók számára is azt az üzenetet kell hordoznia, hogy a bíróságnak ezentúl nem csak a saját eljárását illetően kell ügyelnie a tisztességesség alapjogi követelményére, hanem a közigazgatási bíráskodás révén azt is biztosítania kell, hogy a közigazgatási szervnek az eljárása és döntése is megfelelően ugyanennek az immár a közigazgatási eljárásra vonatkozóan szintén alapvető jogként elismert követelménynek.

A jó közigazgatás kritériumrendszere azonban – amint azt a későbbiekben látni fogjuk – ennél tágabb. A dolgozat vezérmotívumát a jó közigazgatás követelménye és az abból a közigazgatási bíráskodás számára adódó elvárások, gyakorlati szempontból pedig a közigazgatási bíráskodás fejlesztésével szembeni igények közül néhányat számba vevő eljárási kompetenciák vázlatos áttekintése alkotja.

I. A közigazgatási bíráskodás feladata és a jó közigazgatás

1. A jó közigazgatás alapvető követelménye: a külső kontroll

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága egyik 2007-es ajánlása (a továbbiakban: ajánlás)² szerint a jó közigazgatáshoz való jog követelményei a jog uralmának alapvető elveiből erednek – köztük a jogszerűségből –, ezért a Miniszteri Bizottság azt ajánlja a tagállamoknak, hogy a jó közigazgatás a jog uralmának elvei és a demokrácia keretei között segítsék elő.³ (Bizonyos tekintetben az ajánlás előfutára az Európa

² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec (2007)7. számú ajánlása a jó közigazgatásról. Fordította VÁCZI PÉTER. In: *Magyar Közigazgatás* 2011. szeptember 107–112., illetve BALOGH GERGELY GYULA, GRÓSZ TAMÁS, MÓNUS ILDIKÓ, SZEGEDI LÁSZLÓ és TAKÁCS PÉTER. In: *Pro Publico Bono* 2011/1. 97–104.

³ Az alapvető jogok biztosa is a jogállamiság elvéből vezette le a közigazgatás területére vonatkozóan eljárásaiban a tisztességes eljáráshoz való

Tanács Jogi Igazgatósága által 1996-ban közzétett Közigazgatási Kézikönyv,⁴ amely szerint a közigazgatás kontrolljának legfontosabb alkotórésze annak biztosítása, hogy a jog érvényesülését független bírók ellenőrizzék. Ez az intézmény a jogállam lényegi eleme.⁵)

Az ajánlás által említett elvek közül elegendő most csak a jogszerűség és a külső kontroll követelményének kiemelése.⁶ Az ajánlás kifejezetten szorgalmazza, hogy a tagállamok tegyenek megfelelő lépéseket a közigazgatás és a közhivatalnokok tevékenységének megfelelő külső ellenőrzése érdekében. Az Európa Tanács ugyanakkor emellett egyéb „lépéseket” is ajánl a tagállamoknak a jó közigazgatás megvalósításához, többek között „A Jó Közigazgatás Kódexének” adaptációját. A Kódex 2. cikke „A joghoz kötöttség alapelve” alcím alatt követelményként állítja a közigazgatási hatóságok elé, hogy jogszerűen járjanak el, betartsák a nemzeti és a nemzetközi jogot, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket meghatározó jog általános alapelveit, hatáskörüket csak akkor gyakorolják, ha a megalapozott tények és az alkalmazandó jog feljogosítja őket erre, s kizárólag azon cél érdekében, melynek megvalósítása érdekében azokat rájuk ruházták.

Az Európa Tanács az ajánlás preambulumban egyértelművé teszi, hogy felfogásában a jó közigazgatás sok esetben magában foglalja egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek, másfelől az általában vett közösség érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megcélzását, valamint annak felismerését, hogy az egyének érdekeit védő eljárásoknak védeniük kell mások vagy az egész közösség érdekeit is. A jó közigazgatásnak ugyanakkor fenn kell tartania, valamint gondoznia és *védenie kell* a köztulajdont és

jogot, amely – tesszük hozzá – jelenleg a jó közigazgatáshoz való alapjog lényegi eleme. Lásd: AJB 3959/2010., AJB 4818/2010., AJB 5720/2010., AJB 6074/2010., AJB 2374/2010., AJB 227/2010., OBH 7079/2010., AJB 3040/2010. számú jelentés. Az alapvető jogok biztosának gyakorlata az Alkotmánybíróság elvi tisztázását követte: lásd pl.: 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat. Az Alaptörvény hatályba lépését követően a hatósági ügyekben a tisztességes eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikkére alapítja a biztos. Lásd: AJB-4313/2012., AJB-5723/2012. számú jelentés. A biztos jelentéseiben utal arra, hogy ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás kivánalmát. Lásd továbbá: HAJAS BARNABÁS: *A megfelelő ügyintézéshez való jog a rendszertben – az ombudsmani gyakorlat kritikai elemzése* Acta Humana 2013/1. 103-107, 115. Vö.: Magyary Zoltánnak a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban idézett szavaival: „A közigazgatás feladata a cselekvés. A jogállamban ezt a jogrend szabályozza”

⁴ *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative and Private Persons, A Handbook.* Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996, 34. Tártyalja: VARGA ZS. ANDRÁS: „A közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell” in: VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* (PPKE JÁK –KIM, Budapest, 2011) 109–110.

⁵ Lásd: VARGA ZS. ANDRÁS: „A közigazgatási bíráskodás és egy lehetséges új bírósági szervezeti modell” in: VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* (PPKE JÁK –KIM, Budapest, 2011) 109–110.

⁶ A jó közigazgatásnak a közigazgatási hatósági jogalkalmazás számára fontos elveit részletesen ismerteti Váczi Péter. Lásd: VÁCZI PÉTER: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői* (DIALÓG CAMPUS, Budapest-Pécs, 2013) 130–167.

más *közérdeket*, valamint nem utolsó sorban ki kell zárnia a korrupció minden formáját.

E közigazgatás elé kitűzött követelmények nyilvánvalóan a közigazgatás természetéből adódnak és messze meghaladják az egyéni jogok közigazgatás általi érvényesítésének kereteit.⁷ Másként megfogalmazva, a jó közigazgatáshoz való alapjog maradéktalan érvényesülésével a közigazgatás még nem felel meg az elé kitűzött jogállami elvárásoknak: az egyéni jogok érvényesülésének biztosítása mellett a közösség érdekeinek hatékony védelme és a közigazgatási eljárások jogszerűsége is feladatát képezi.

Megkockáztathatunk e helyütt egy olyan következtetést is, hogy a közigazgatásban a tágabb értelemben vett közérdek részét alkotja a közigazgatás tárgyát képező egyéni jogok érvényesülésének formalizált elősegítése, a közvetlen közösségi érdekek érvényesítése mellett. E kontextusban pedig a kettő közötti egyensúlyra helyeződik a hangsúly, amit a Miniszteri Bizottság a már említett módon fogalmaz meg: *a cél a jogok és törvényes érdekek, valamint az általában vett közösség érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly.* A jó közigazgatás tehát a közösség érdekeinek jó érvényesítését jelenti, a közösségnek azt a jogát, hogy a közigazgatás az egyesek jogai mellett védje és szolgálja a törvények által artikulált közérdeket (is), vagyis, hogy az egyesek jogaik gyakorlásában ne mehessenek messzebb, mint azt a törvény kijelöli számukra, míg ha kötelességüket bűncselekménynek nem minősülő módon megszegik, azért az állam közigazgatási szervei előtt a közérdekekben helytállni legyenek kötelesek.

Véleményem szerint ezért a közigazgatás bírói kontrolljának is túl kell lépnie a pusztán egyéni jogvédelem feladatán és szemléletében is a jó közigazgatás komplex megvalósítását kell szolgálnia.⁸ Az ajánlás követelményként állítja a tagállamok elé, hogy ehhez *minőségi jogalkotással* (vagyis – teszem hozzá – szükség szerint a közigazgatási bíráskodás hatáskörének és eljárásának a *megfelelően hatékony* kontrollt biztosító *szabályozásával*) kell hozzájárulniuk.

A közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának intézménye a jó közigazgatás elvével nagyon lényeges ponton kapcsolódik össze. Azt hivatott szolgáltni, hogy a közigazgatás legyen rákényszerítve a jogszabályok betartására, ellenkező esetben a döntés megsemmisítésre kerül, így a bíróságok közvetett úton biztosítják a jó közigazgatással szembeni jogi követelmények érvényesítését, a hatalommegosztás követelményének maximális figyelembe vétele mellett.⁹ Petrik Ferenc egy korábbi írásának címében úgy fogalmazott, a „*közigazgatási*

⁷ Informatív ebből a szempontból a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 2.2.3. pontja, amely a közigazgatás fogalmát a következőképpen határozza meg: „A közigazgatás a közérdek érvényesítése céljából, a közhatalom birtokában végzett tevékenység.”

⁸ Az állami szervek közül a bíróság (ide értve most az Alkotmánybíróságot is) mellett az ügyészségnek és az alapvető jogok biztosának képezi a feladatát, hogy nemzeti szinten a közigazgatás külső jogi kontrollját biztosítsa. Lásd: VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség – Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon* (Pázmány Press, Budapest, 2012) 70–75.

⁹ VÁCZI PÉTER: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői* (DIALÓG CAMPUS, Budapest-Pécs, 2013) 99.

*bíráskodás a végrehajtó hatalom lelkiismerete*¹⁰. A következőkben ezt a garanciális szerepet vizsgáljuk meg közelebbről.

2. A legfontosabb külső kontroll: a közigazgatás bírósági ellenőrzése

A közigazgatási bíráskodás szerepét az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága is az előbbieket értelmében fogja fel, ezért a közigazgatás bíróság általi ellenőrzését különösen fontosnak tartja, sőt ajánlásának preambulumban hivatkozik az erről a tárgyról szóló korábbi ajánlására¹¹ (a továbbiakban: bírósági ajánlás).

A bírósági ajánlás célja a bírósági felülvizsgálatnál irányadó elvek kidolgozása, ugyanakkor igyekszik támpontokkal is szolgálni a közigazgatási bíráskodás kívánatos jövőbeli fejlődéséhez. Kifejezésre juttatja azt az igényt, hogy valamennyi közigazgatási aktust – nyilván potenciálisan – bírósági felülvizsgálat alá kell vetni.¹²

Közigazgatási aktus alatt a jogi – egyedi és normatív – aktusokat érti a bírósági ajánlás, valamint a közigazgatás azon, a közhatalom gyakorlása során hozott fizikai aktusait, amelyek a természetes vagy jogi személyek jogait vagy jogos érdekeit érintik, továbbá az aktus meghozatalának megtagadását, illetőleg hiányát azokban az esetekben, ahol a közigazgatást eljárási kötelezettség terheli. A bírósági ajánlás tehát nem csak a közigazgatási hatósági határozatokra, hanem minden olyan aktusra vonatkozik, amelyet a közigazgatás közhatalom birtokában eljárva hozott.¹³

Bírósági felülvizsgálat alatt a közigazgatási aktus törvényességének bíróság által történő megvizsgálását, továbbá hibájuk esetén megfelelő eszközök alkalmazását kell érteni.¹⁴ E körben a bírósági ajánlásban elfogadott felülvizsgálati koncepció a jogszerűség pusztá vizsgálatánál tágabb terjedelmű, abban a bíróság jogköre az aktus megsemmisítésére és kártérítés megítélésére is kiterjed.¹⁵ Elvárás továbbá, hogy a bíróságot fel kell hatalmazni a közigazgatási eljárás vizsgálatára is az aktus törvényességének megállapításához. Fontos koncepcionális következményekkel járó követelmény az is,

hogy a bírósági felülvizsgálat akár az egyén, akár egy szerv¹⁶ kezdeményezésére megindulhasson.

3. A közigazgatási bíráskodás feladata – az Alaptörvény szemszögéből

Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését tette a bíróság feladatává, míg az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja tárgyunk szempontjából lényegében azonos tartalommal a közigazgatási határozatok törvényességéről való bírói döntésről rendelkezik. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontját értelmező alkotmánybírói határozat még nem született, de ez nem kell, hogy eltántorítsa a rendelkezés elemzőit, hiszen az Alkotmány 50. § (2) bekezdése lényegének kibontására is bizonyos értelemben alkotmánybírói alapvetés nélkül tettek kísérletet a kérdéssel foglalkozó szakmai publikációk.¹⁷

Érdeemes rámutatni, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése két aspektusból is vizsgálható volt: egyrészt nem az alapvető jogok és kötelezések között, hanem az államszervezetre vonatkozó rendelkezések keretében, a bírósági szervezetről szóló X. fejezetben helyezkedett el, vagyis a közigazgatás és a bíróság kapcsolatát rendező alkotmányos hatásköri szabályként jelent meg; e körben szoros kapcsolatot mutatott a közigazgatás törvény alá rendeltségének jogállami követelményével, ami a közigazgatás és a törvényhozó hatalom viszonyának tág értelemben vett alkotmányjogi kereteit jelöli ki. Másrészt nemzetközi kötelezettségünk teljesítésére is alkalmas volt, mely szerint jogállamban biztosítani kell a közigazgatási döntések feletti bírói felülvizsgálatot. A hatalom-megosztás elvére visszavezethető karaktere azt is maga után vonta, hogy rendeltetését akkor tölthette be megfelelően, ha olyan tartalommal töltik meg a gyakorlatban, amely a közigazgatás bírói kontrolljának elég széles megvalósulását teszi lehetővé ahhoz, hogy az a hatalom tényleges megosztásának hatékony biztosítója legyen. Ebből a nézőpontból vizsgálva azt lehet mondani, a rendelkezés egy minimális elvárást fogalmazott meg, történetesen azt, hogy a közigazgatásnak

¹⁰ PETRIK FERENC: *Közigazgatási bíráskodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete* Jogtudományi Közlöny 2001/11.

¹¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R. (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról. Magyarul ismerteti: VÁCZI PÉTER. Részletesen lásd: VÁCZI PÉTER: *A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és annak összetevői* (DIALÓG CAMPUS, Budapest-Pécs, 2013) 103–123. Az ajánlás néhány elemét e munka alapján ismerteti a dolgozat.

¹² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján) 2. számú alapelv.

¹³ A közigazgatási aktus fogalmának e tág értelmű használatára a közigazgatási bíráskodás hatáskörének alkotmányjogi vizsgálatánál még vizsgátérünk.

¹⁴ Hasonlóképpen foglal állást DARÁK PÉTER. Lásd: DR. DARÁK PÉTER: *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja* [PhD értekezés. Témavezető: DR. KISS LÁSZLÓ egyetemi tanár] (Pécs 2007) 162.

¹⁵ Vö.: Alaptörvény XXIV. cikk (2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

¹⁶ Vö. az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 26. § (1) bekezdésében szabályozott eljárás-kezdeményezési joggal, a bírósági peres és nemperes eljárások megindításának jogaival.

¹⁷ A Csoport szakmai elődjeként egy évvel korábban működött Közigazgatási Joggyakorlat-elemző Csoport a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 2012. EL.II.F.1./9/ 1-2. számon készített összefoglaló jelentés 4. mellékletében kifejtette, hogy véleménye szerint ez a szabály elvileg a hatalom-megosztás elvének alkalmazása a bíróság és a közigazgatás viszonyára. Azonban – mondja az összefoglaló jelentés – az Alkotmánybírói határozat a szabály értelmezése során nem az Alkotmányban rögzített fogalomhoz mérte a kapcsolódó törvényi fogalmakat, hanem fordítva, az Alkotmány „közigazgatási határozat” fogalmát a Ket. és a Pp. kategóriái alapján töltötte meg tartalommal és szűkítette le ilyenformán. Így adós maradt a közigazgatás bíróság általi ellenőrzése intézményének szabatos alkotmányjogi interpretálásával. Lásd még: HERBERT KÜPPER-PATYI ANDRÁS: „50. § [A bíróságok feladatai és függetlenségük]” in: JAKAB ANDRÁS (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja* (Századvég, Budapest, 2009) 1777.; ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban* (ELTE Eötvös, Budapest 2010) és DR. KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY – DR. F. ROZSNYAI KRISZTINA – DR. VARGA ISTVÁN: *A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában* Magyar Jog 2012/12.

mely cselekményei esetében kellett mindenképpen biztosítani a bírósági ellenőrzést, de az ellenőrzés határait nem zárolták le itt.¹⁸

Az előbbieket az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjának rendelkezésére is érvényesek¹⁹ azzal, hogy az előző bekezdés utolsó mondatát a hatályos szöveg tekintetében még nagyobb határozottsággal lehet megfogalmazni. Az Alaptörvénynek van ugyanis olyan szabálya, amelyre támaszkodva aggálytalanul megvalósítható a közigazgatás feletti indokolt mértékű bírói kontroll. A rendelkezés a 25. cikk (2) bekezdés a) pontjában található, amely – mint azt a hozzá fűzött indokolás kiemeli – kifejezetten lehetővé teszi, hogy törvény a büntetőügyekben és magánjogi jogvitákban való döntés, továbbá a közigazgatási határozatok és önkormányzati rendeletek felülvizsgálata, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása mellett más ügyekben való döntésre is felhatalmazza a bíróságot. Vagyis, értelmezve ezt a felhatalmazó szabályt a közigazgatási bíráskodás területére, törvény előírhatja, hogy a közigazgatási határozatokon kívül – függetlenül attól, hogy milyen szélesen vagy szűken nyer értelmezést a későbbiekben azok köre – a közigazgatás más cselekményeiről is döntsön a (közigazgatási) bíróság. Az Alaptörvénynek ez az eleme teret enged a törvényalkotó számára a jelenlegi hatásköri rendszer felülvizsgálatához, ide értve annak alkotmányjogi megkötések nélküli mérlegelését, hogy a közigazgatás működésének mely területei tartozzanak közigazgatási bírói kontroll alá. Ezzel *de constitutione lata* rendelkezésre állnak a közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez szükséges alapvető keretek.²⁰

Miután pedig a közigazgatási bíráskodás szabályozása az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) és b) pontján egyaránt alapulhat,²¹ ezért annak terjedelmét a fentiek értelmében alkotmányjogi korlátok nélkül újra lehet gondolni, ami véleményem szerint akár koncepcionális mértékű súlypontáthelyezés megfontolására is lehetőséget ad. Így mód nyílna arra, hogy a bírói felülvizsgálat céljaként az alanyi jogok védelme mellett az objektív jogvédelem a szükséges mértéket jobban megközelítve – akár a jelenleginél jóval erőteljesebben – jelenhessen meg.²²

¹⁸ Lásd ehhez: F. ROZSNYAI KRISZTINA: „A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei” in: VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* (PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011) 75–78.

¹⁹ PETRIK FERENC: *Közigazgatási bírói út. Hatásköri szabályok* Magyar Jog 2013/12. 705.

²⁰ A fejlesztésre pedig perspektivikusan szükség van, hiszen a bírósági ajánlás – miközben megfogalmazza, hogy valamennyi közigazgatási aktust bírósági felülvizsgálat alá kell vetni – a bíróság által felülvizsgálható közigazgatási aktusok körét a lehető legszélesebben fogja fel, amely mozgásteret biztosít a továbbfejlesztésnek, egyszersmind elvárásaként is hat. Lásd az I/2. pont erre vonatkozó részét.

²¹ Lásd: A korábban működött Közigazgatási Joggyakorlat-elemző Csoport 2012.El.II.F.1./9/ 1-2. számú összefoglaló jelentésének III/B). pontja.

²² PETRIK FERENC: „A bírósági felülvizsgálat” in: PETRIK FERENC (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára* (HVG-ORAC, Budapest, 2012) 473. és PETRIK FERENC: *Közigazgatási bírói út. Hatásköri szabályok* Magyar Jog 2013/12. 706., valamint PETRIK FERENC: *Közigazgatási bíróság – közigazgatási jogviszony* (HVG-ORAC, Budapest, 2011.) E mellett foglal állást PATYI ANDRÁS és F. ROZSNYAI KRISZTINA is. Lásd: PATYI ANDRÁS: „Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda”

Erre azért is szükség lehet, mert megítélésem szerint nem alaptalan azoknak a szerzőknek a véleménye, akik úgy látják, hogy a közérdek érvényesítése nélkül sok esetben nem garantálható a közigazgatás törvényessége. A későbbiekben ezekre még lesz alkalom kitérni. A kérdéssel kapcsolatban most csak annyit érdemes megjegyezni, hogy a közjog – így a közigazgatás – területén a bírói felülvizsgálat rendeltetésének meghatározása – bár azt is hivatott biztosítani – nem szorítkozhat kizárólag az egyéni jogvédelem elősegítésére.²³

Helytállónak tartom ezt a véleményt annak ismeretében is, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke most már a bíróságon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is alapjogként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. A rendelkezésről ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a jó közigazgatás jogállami követelményének alapjogi pillérét fekteti le, de nem meríti ki azokat a kívánalmakat, amelyeket a jó közigazgatás elve állít az egyes államok közigazgatása elé.²⁴ Ezek egy része az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből fakad, másrészt a jogalkotó megfelelő jogszabályi rendelkezések – például eljárásjogi szabályok – megalkotásával tehet mind jobban eleget e követelményeknek.

II. A „jó közigazgatási bíráskodás” sajátos alapelvei

A közigazgatási bíráskodás feladatkörének kérdésével szorosan összefügg az a probléma, hogy milyen sajátos alapelvek mentén épülhet ki a jövő „jó közigazgatási bíráskodása”²⁵. Ám, ahogy a feladatra vonatkozó konkrét elemző munkát nem, úgy az alapelveken sem célszerű elkezdeni gondolkozni a nélkül, hogy első lépésként legalább hipotetikusan tisztáznánk a

in: VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* (PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011) 54., F. ROZSNYAI KRISZTINA: „A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei” in: VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* (PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011) 72–73. Úgyszintén BENCsik ANDRÁS és NASZLADI GEORGINA. BENCsik ANDRÁS – NASZLADI GEORGINA: *Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái* Közjogi Szemle 2013/3. 25–26.

²³ A közigazgatási perekben a bírósági eljárás – mint minden bírósági eljárás – célja formálisan a jogvita eldöntése. Azonban célszerűnek tartom, ha ez alaki szempont mellett a közigazgatási bíráskodás kapcsán megjelennek tartalmi szempontok is, mint például a közigazgatási döntések törvényessége, a közérdek érvényesítése, a tárgyi, illetve az egyéni jogvédelem. A dolgot a továbbiakban erre vonatkozóan is megfogalmaz érveket.

²⁴ Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Lásd erről: VÁCZI PÉTER: *A jó közigazgatási eljárásról való alapjog és annak összetevői* (DIALÓG CAMPUS, Budapest-Pécs, 2013) 176–178. DR. SEEREINER IMRE ALFONZ tanulmányában javaslatok formájában felvázolja a közigazgatás szabályozása terén az Alaptörvény megalkotói előtt álló lehetőségeket; a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog csak az egyike volt ezeknek a javaslatoknak, e mellett fontos követelményként említi, hogy a „közigazgatási szerv hatáskörét törvényesen, a közérdek érvényesítése érdekében gyakorolja”. [DR. SEEREINER IMRE ALFONZ: *Az új Alkotmány és a közigazgatás – javaslatok és lehetőségek* Új Magyar Közigazgatás 2011/2. 7–8.

²⁵ A kifejezést azért használok idézőjelbe téve, mert annak a vázolt szempontokat implikáló, terminológiai igényű használata – ellentétben a jó közigazgatással vagy a jó kormányzással – ismereteim szerint eddig még nem honosodott meg.

közigazgatási bíraskodás célját (rendeltesét). E lépés megtételét követően lehet csak megvizsgálni, hogy a továbbiakban milyen konzekvenciák adódnak az alapelvek tekintetében.

A jó közigazgatással és annak bírói kontrolljával kapcsolatban eddig kifejtett elvi (alkotmányjogi és nemzetközi jogi) alapok is alátámasztják a jogtudomány több képviselőjének²⁶ azt a megállapítását, hogy a közigazgatás a közérdek és az egyéni érdek összehangolásának és ezen keresztül a – tágabb értelemben vett – közérdek érvényesítésének állami eszköze. Nem változtat ezen az a fejlemény sem, hogy egyre nagyobb hangsúly helyeződik a közigazgatás szolgáltató szerepére. Addig, amíg vannak olyan tevékenységek (például az építkezések), amelyek nem végezhetők állami hozzájárulás nélkül, a hozzájárulás menete lehet ugyan szolgáltató jellegű, ám a hatóság egyik alapvető feladata és szerepe mégiscsak az, hogy a közérdek érdekében eljárva útját állja a (jogszabályban materializálódott) közérdekkel ellentétes egyéni érdek érvényesítésének.

Tartalmi szempontból a közigazgatási bíraskodásnak egy jogállamban a jog szabályaiból „*kiolvasható*” tágabb értelemben vett közérdek érvényesülését elő kell segítenie/kell elősegítenie. Ennek során egyrészt sajátos eszközeivel biztosítania kell azt, hogy ha a közigazgatás kilép a közérdek érvényesítése közben a jog keretei közül, a joggal együtt sérült egyéni érdek védelmére siessen. Végső soron ez esetben is – közigazgatásról lévén szó – a közérdeket formába öntő jog érvényesítésének igénye képezi a bírói kontroll fundamentumát. Legáltalánosabb értelemben vett közérdeknek tekinthetjük ugyanis, hogy a közigazgatás a közérdek és az egyéni érdek érvényesítését a *jog által kijelölt határok között* valósítsa meg.²⁷

Másrészt a közigazgatási bíraskodásnak az is feladatát kell, hogy képezze, hogy a közérdek jogsértő elhanyagolását is orvosolja. Mindkét feladatot és az érdekek mindkét irányú – tehát akár a közérdeket az egyéni érdek rovására, akár fordított előjellel túlzottan érvényesítő hibás döntések, eljárások elleni – védelmét elviekben a közigazgatás törvény alá rendeltségének

²⁶ PETRIK FERENC: „*A bírósági felülvizsgálat*” in: PETRIK FERENC (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára* (HVG-ORAC, Budapest, 2012) 473. E mellett foglal állást PATYI ANDRÁS és F. ROZSNYAI KRISZTINA is. Lásd: PATYI ANDRÁS: „*Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda*” in: VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője* (PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011) 54. és F. ROZSNYAI KRISZTINA: „*A közigazgatási bíraskodás megteremtésének sarokkövei*” in: VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA (szerk.): *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője* (PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011) 72–73.

²⁷ Az Alkotmánybíróság a 2/2000. (II. 25.) AB határozatban – többek között – a következőket állapította meg:

„*A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sért, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvényt sértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).*

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.”

a jogállamiságból fakadó alkotmányos követelménye alapozza meg. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy valójában nem az számít, konkrétan az egyéni, vagy a szorosan vett közérdek érvényesítésén keresztül vezet az út a törvényt sértés orvoslásához, a lényeg az, hogy a közigazgatási bíróság a rendelkezésére álló eszközökkel a közigazgatást tartsa a törvényi keretek között.

A közigazgatási döntések bírói kontrollját illetően leszögezhetjük továbbá azt is, hogy a közjog körébe tartozó anyagi jogi jogviszonyok akkor sem változnak civil jogiakká, ha róluk bíróság hoz döntést. A közigazgatási perben a jogvita tárgya tehát nem magánjogi, hanem közjogi, e rendszerre pedig tipikusan az jellemző, hogy az egyik fél (a közigazgatási szerv) a másikkal szemben a közigazgatási eljárás befejeződését követően is erőfölényben van, függetlenül attól, hogy a bírósági eljárásban alperesi pozíciót foglal el. A közigazgatási bíróságok tehát rendszerint két különböző súlyú, s így a perben nem teljes mértékben egyenlő eséllyel fellépő fél jogvitájában döntenek. Ezért a közigazgatási peres eljárás speciális alapelveinek – a közérdek szempontjainak érvényesítése és az ügyfelek jogainak hatékony védelme mellett – a felek perbeli esélyegyenlőségét, azaz a fegyveregyenlőséget is biztosítania kell.

Abban az esetben, ha a közigazgatási szerv döntése jogszabálysértő, nem csak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett – tágabb értelemben vett – közérdek is. Az ügyfél számára kedvező törvényt sértő döntés azonban csak a közérdeket (esetleg az ellenérdekező ügyfél érdekeit) sérti.

A közigazgatási bírósági eljárás alapelveivel összefüggésben célszerű röviden újra rámutatni a közigazgatási bíraskodásnak arra a sajátosságára, melyet feladatának tisztázásakor már figyelembe vettünk. E szerint e jogintézmény nem annyira a jogorvoslati jogból fakad, mint inkább az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének, jelenleg az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének, az állami feladatmegosztás körébe tartozó rendelkezéséből. Ebből a körülményből pedig ismét csak az következik, hogy a közigazgatás működését a bíróságnak nem csak az egyén jogainak védelme érdekében kell a törvényes keretek közt tartania.

Mindezek véleményem szerint – jöllehet a teljesség igénye nélkül – olyan sajátos alapvető szempontoknak tekinthetők, amelyeknek meg kellene jelenniük egy közigazgatási perrendtartásra vonatkozó szabályozásban, ugyanakkor ezek a szempontok indokoltá teszik saját alapelvekkel rendelkező, külön eljárásjog megalkotását. A Pp.-nek ugyanis nincsenek olyan szabályai, amelyek a közigazgatási bírósági eljárás sajátosságaira figyelemmel a fegyveregyenlőséget e speciális, a közigazgatási perek számára megfelelő formában képesek lennének biztosítani. Ez értelemszerű, hiszen a Pp. alapvető elveivel nem hozható összhangba olyan elv, amely a közigazgatási perben a fegyveregyenlőség jegyében a felek között általános érvénnyel különbséget tenne.²⁸ A fegyverek egyen-

²⁸ A bírósági ajánlás követelményként állítja, hogy a bírósághoz fordulás költsége nem lehet olyan mértékű, amely gátolná a kérelmezőket. [Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15.-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján) 2. számú alapelv.] Ezért egy olyan előírás például, amely ügyvéd

lőségének követelménye tehát a törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvét ellenkező előjellel kellene, hogy működtesse a polgári és a közigazgatási perben: előbbiben főszabályként tilt minden különbségtételt a felek között, utóbbiban éppen bizonyos mértékű különbség megtételét követeli meg.

Másrészt az is kétségtelennek látszik, hogy a bíróságnak a közigazgatási perben az alkotmányos szabályok és a nemzetközi elvárások értelmében a közigazgatási döntés törvényességét kell biztosítani, tehát a perben nem két magánérdek feszül egymásnak, hanem a hatóság és az ügyfél közötti közigazgatási anyagi jogi (tehát közjogi természetű) jogviszonyt a közérdeket megtestesítő jogszabályoknak megfelelően kell a bíróságnak rendezni: azt fenntartani, módosítani vagy megszüntetni, esetleg létrehozni.

III. Rövid kitérő – Jogorvoslat a közigazgatási perben

A bírósági ajánlás arra is kitér, hogy a közigazgatási aktust felülvizsgáló bírósági döntések esetén legalább lényeges ügyekben lehetővé kell tenni a felsőbb bírósághoz fordulás jogát, kivéve, ha az ügy eldöntése a nemzeti jog szerint már eleve egy magasabb szintű bíróság hatáskörébe tartozik.²⁹

A bírósági ajánlásban megfogalmazott igényből az következik, hogy egy olyan hatásköri alapkonstrukcióban, amelyben a közigazgatási perek általános hatáskörű bírósága járási szinten működik, a felsőbb bírósághoz fordulás jogát a lényegesnek tekinthető ügyekben biztosítani kell. Jóllehet a jogalkotó megítélésétől függ, hogy mely ügyeket tekint lényegeseknek, némileg mégis visszás lehet, ha olyan megoldást választ, amelynek alapkaraktera, hogy a járási bírósági döntések ellen két szintet átugorva a Kúria hatáskörébe tartozó rendkívüli jogorvoslatnak van csak helye. Ráadásul a menekültügyekben hozott érdemi bírósági döntés ellen például semmilyen – sem rendes, sem rendkívüli – jogorvoslatot nem enged.³⁰

Ezen változtatna Petrik Ferenc egyik tanulmányának az a javaslata, hogy meg kellene fontolni közigazgatási törvényszékek létrehozását, több megyére kiterjedő hatáskörrel. Ez a jog-

kötelező igénybe vételét általános érvénnyel írná elő a közigazgatási bírósági eljárásban, kiküszöbölhetné ugyan a súlybeli különbséget a szakértelem szempontjából, de egyszersmind megnehezítené a kérelmező számára a bírósághoz fordulás jogát, hiszen plusz anyagi terhet róna rá és emelné a jogérvényesítés anyagi kockázatát; összességében nagyon sok esetben valószínűleg visszatartó erejű lenne. Ráadásul az is kétséges, hogy arányos lenne-e az az adminisztratív természetű gát, amelyet egy ilyen rendelkezéssel a jogalkotó a jogorvoslati jog gyakorlása elé gördítene. Másként megfogalmazva, ha már egyszer de iure lényegét tekintve általános érvénnyel lehetőség van a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára, ezt az eszközt nem lenne szerencsés az eljárási illeték mellett további anyagi kihatással bíró megkötésekkel mégiscsak kicsavarni a jogkereső polgárok egy részének kezéből.

²⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2004) 20 számú ajánlása a közigazgatási döntések bírósági

felülvizsgálatáról (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2004. december 15-én a Miniszteri Megbízottak 909. találkozóján) 4. számú alapelv.

³⁰ Ezt DARÁK PÉTER is szónvá tette már doktori értekezésében. Lásd: DR. DARÁK PÉTER: *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja* [PhD értekezés. Témavezető: DR. KISS LÁSZLÓ egyetemi tanár] (Pécs 2007) 164.

orvoslati rendszer ésszerűbb és hatékonyabb kialakítása szempontjából egy megfélelőbb szervezeti felépítést jelenthetne.³¹

IV. Néhány javaslat a közigazgatási bíráskodás szövetében tapasztalható folytonosság-hiányok csökkentésére – Az ügyész részvétele a jövő közigazgatási pereiben

1. Az ügyész közigazgatási perbeli részvételének alkotmányjogi alapjai

Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget az igazságszolgáltatás közreműködőjeként azonosítja. Fő feladatuk – az állam büntető igényének érvényesítése (immanens közérdekvédelmi irányultság) – mellett a 29. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint a közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorolnak (kifejezett közérdekvédelmi irányultság).

A büntetőjogon kívüli ügyészi közérdekvédelmi tevékenység kapcsán az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 1. § (2) bekezdése rögzíti az alapvető elvi szempontokat. E szerint az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében.

Az Ütv. szerint a büntetőjogon kívüli ügyészi hatáskörgyakorlás főbb területei:

- a) z ügyész részvétele peres és nemperes eljárásokban;
- b) egyes jogi személyekkel és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel kapcsolatos ügyészi feladatok;
- c) egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatok;
- d) a szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatok.

Az Ütv.-ben említett területeken kívüli közérdekű feladat- és hatáskörökről az Ütv. 26. § (1) bekezdése értelmében külön törvények rendelkeznek.

Az ügyészi fellépés módjai közül az Ütv.

- a) a bírósági peres és nemperes eljárások megindítását (perindítási jog),
- b) a hatósági eljárások kezdeményezését és
- c) a jogorvoslat előterjesztését

emeli ki, mint elsősorban gyakorolható intézkedési formákat.

A röviden ismertetett alkotmányjogi szabályozási környezetnek megfelelően az ügyészség hatáskörét, az ügyészi fellépés eseteit és módjait az Alaptörvény, az Ütv., valamint külön törvények határozhatják meg. Ezért a közigazgatási peres/nemperes eljárási szabályokat megállapító törvény(ek) mind a hatáskör, mind az ügyészi fellépés módjai tekintetében rendelkezhet(nek) az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységéről.³²

³¹ PETRIK FERENC: *Közigazgatási bírói út. Hatásköri szabályok Magyar Jog 2013/12. 706.*

³² A szabályozási rendszer ismertetését részletesen lásd: DR. VARGA ZS. ANDRÁS: *Az Alaptörvény és az ügyészség közjogi hatáskörei Magyar Jog 2012/3. 129–136.*

2. Milyen minőségben kap szerepet az ügyész a közigazgatási peres/nemperes eljárásban?

Legkézenfekvőbbnek az tűnik, ha a kérdést a 2/2012. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat alapján közelítjük meg.

A büntető jogterület mellett – mint arról már szó volt – az ügyészség alkotmányos feladata más területeken is a közérdek védelme. Utóbbi olyan funkció, amely alapvetően elhatárolandó az igény állapotába került alanyi jog érvényesítésétől. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy az ügyész közreműködése a közigazgatási ügyekben – a közérdekvédelem elvét tekintve – összhangban van az alkotmányos rendelkezésekkel. Az ügyészség közjogi jogállásából az is következik, hogy az ügyész perbeli fellépési joga nem a polgári jogból, hanem közvetlenül az Alaptörvényből, illetve a rá vonatkozó közjogi szabályozásból ered. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az ügyész perbeli jogképessége nem a személyeknek a magánjog talaján álló perbeli jog- és cselekvőképességéhez igazodik, azaz nem a Pp. 48. és 49. §-ában megjelölt kritériumokon, hanem a rá vonatkozó speciális szabályozáson alapul.

A már kifejtettek, valamint a Pp. 327/A. § (1) bekezdésének megfogalmazása alapján a jogegységi határozat szerint az ügyészt a közigazgatási perekben is absztrakt jogalanynak kell tekinteni, aki tevékenysége körében az Ütv.-ben meghatározottak szerinti közjogi feladatai és hatásköre alapján jogosult eljárni. Ugyanez irányadó abban az esetben, amikor az ügyész a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 20. § (9) bekezdése alapján nemperes eljárást kezdeményez.

Mindezek alapján a Kúria a jogegységi határozatban arra a következtetésre jut, hogy az ügyész a fél jogainak gyakorlására törvény által feljogosított absztrakt közjogi jogalany. Kiemelt jelentősége van továbbá annak a megállapításnak, hogy az ügyész perbeli közérdekvédelmi funkciója alapvetően elhatárolandó az igény állapotába került alanyi jog érvényesítésétől. Ebből következően ezekben az ügyekben az ügyész számára a részvételével folyó eljárásban a bírói döntés nem eredményez anyagi jogi jogosultságot (természetesen kötelezettséget sem).

E viszonylag részletesebb elemzéssel alátámasztható, nem kell attól tartani, hogy az ügyész bármiféle saját érdeket képviselve léphetne fel a részvételével folyó perben. Az Ütv.-n alapuló eljárásaiban ugyanis az ügyésznek anyagi jogi igénye nincs, csak alkotmányos feladata, vagyis anyagi jogi helyzete nem függ az eljárás kimenetelétől. Ugyanakkor az ügyészség olyan elméleti és gyakorlati szakmai tőkével rendelkezik a közigazgatási hatósági jog területén, amelynek érzékeltetéséhez legheylessebb talán, ha Darák Péter szavait vesszük kölcsön: „[...] az ügyészségen kialakult egy a közigazgatástól független, szakmailag képzett, közigazgatási joghoz értő szakembergárda, [...]”³³

³³ „[...] amelynek képviselői később alkotmánybírói, egyetemi oktatói, bírói, kormányzati szakértői, közirói minőségben is kamatoztatták közjogi tapasztalataikat.” DR. DARÁK PÉTER: *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja* [PhD értekezés. Témavezető: DR. KISS LÁSZLÓ egyetemi tanár] (Pécs 2007) 88.

3. A közigazgatási bíróság tevékenységében való ügyészi közreműködés főbb elvi jellemzőiről

Annak érdekében, hogy általános, de már gyakorlati igényű szempontokat is felvessen a dolgozat, megfogalmazható néhány olyan elv, amely hozzájárulhat az ügyészi tevékenységnek egy új közigazgatási bírósági eljárás rendszerébe való hatékony beillesztéséhez.³⁴

A) A közigazgatási bíráskodás közérdeklőségéhez kapcsolódó elv: a közérdeklőség

Visszatekintve az eddig kifejtettekre, levonhatjuk azt a következtetést, hogy a közigazgatás a közérdek és az egyéni érdek közérdekben fókuszált összehangolásának és ezen keresztül a közérdek érvényesítésének állami eszköze. Ennek során a hatóság alapvető feladata és szerepe az, hogy a közérdeket szem előtt tartva egyrészt szolgálja az egyéni érdekek érvényesülését, másrészt útját állja a közérdekkel ellentétes egyéni érdekek érvényesítésének. Azt is megállapítottuk, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásában ezt úgy fogalmazza meg, hogy a jó közigazgatás magában foglalja egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek, másfelől az általában vett közösség érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megvalósításának igényét. A Bizottság felfogásában a közigazgatásnak az egyének érdekei mellett védenie kell mások vagy az egész közösség érdekeit is.

A közigazgatási bíróságnak az alkotmányos szabályok és az európai elvárások értelmében a közigazgatás döntésének törvényességét kell biztosítania: egyrészt biztosítania kell azt, hogy ha a közigazgatás kilép a közérdek érvényesítése közben a jogi keretek közül, a sérült egyéni érdek védelmére siessen. Másrészt az is feladatát képezi, hogy a közérdek jogsértő elhanyagolását is orvosolja.³⁵ A közigazgatási perben a jogvita – amint arról már szó volt – nem magánjogi, hanem a közérdek védelmét szolgáló közjogi.

A közigazgatási bíráskodásnak tehát egy jogállamban a jog szabályaiból kiolvasható közérdek érvényesülését elő kell segítenie. Az ügyészség ugyanakkor alkotmányos feladatából fakadóan az igazságszolgáltatásnak a hatáskörét a közérdek érvényesítéséért gyakorló közreműködője. Ezért két ponton is kötődik a közigazgatási bíráskodáshoz: egyrészt közreműködői mivoltából eredően általában is kapcsolódik az igazságszolgáltatáshoz, másrészt a közigazgatási bíráskodással a közérdek védelmének feladata külön is összeköti, hiszen a közérdek érvényre juttatása a közigazgatási perben a bíróságnak speciális kötelezettsége – és a korábban már kifejtettek értelmében egyre inkább az kellene, hogy legyen.

³⁴ A felvetéseket a Csoport koncepcionálisan elfogadta és közzétette *A közigazgatási perjog* című összefoglaló véleményében. Lásd: http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 188–199.

³⁵ VARGA ZS. ANDRÁS: *„A közhatalom jogalkalmazói kontrollja mint a jó kormányzás előfeltétele”* in: SZIGETI SZABOLCS – FRIVALDSZKY JÁNOS (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások* (JTMR Faludi Ferenc Akadémia – Jezsuita Európa Iroda – OCIFE Magyarország – L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012) 243.

B) A komplementaritás

A bírósági felülvizsgálat a közigazgatási perekben is kezdeményezésre indul, vagyis a bíróságnak nem feladata hivatalból ellenőrizni a közigazgatás tevékenységét.

A közigazgatás hatékony törvényességi szempontú ellenőrzése mind a polgár (illetve a közigazgatásnak alávetett más jogalanyok) és az állam közötti együttműködés, mind a hatalommegosztás szempontjából alapvető fontosságú.

A hivatalbóliség hiányából fakadóan a bírói ellenőrzés sajátossága, hogy azok a törvénytörések, amelyeket a közigazgatási szerv az ügyfél javára követ el – ellenérdekű ügyfél hiányában – csak akkor juthatnak a bírói fórum elé, ha azokat az állam egy másik szerve (vagy egyes ügýtípusokban valamely civil szervezet) eljuttatja oda. Miután pedig az egyénnek nem feladata, hogy törvénytörés miatt a közösség érdekében védelmében közigazgatási bírósági eljárásokat hivatásszerűen kezdeményezzen, ezt a feladatot továbbra is nyilvánvalóan az államnak magának kell ellátnia.

Az ügyesség az igazságszolgáltatásnak a közérdek védelmében fellépni hivatott közreműködőjeként az Ütv. 26. § (2) bekezdése alapján jelenleg is jogosult hivatalból vizsgálatot folytatni, melynek során feltárja a közigazgatásban elkövetett jogsértéseket és a bíróság előtt kezdeményezheti a jogsértő intézkedések felülvizsgálatát. Az ügyesség tehát a hatályos szabályozás szerint kiegészíti, ezáltal hatékonyabbá teszi a bíróságnak a közigazgatás törvényességét biztosító tevékenységét.

A meglévő eszközök azonban kiszélesíthetők, ezáltal az ügyesség közreműködése és ezen keresztül a közigazgatási bírói kontrollja még hatékonyabbá tehető. A komplementaritás jegyében szorosabban kapcsolódhatna a közigazgatási bíróság eljárásához például az ügyességnek az a hatásköre, amely feljogosítja arra, hogy a tudomására jutott jogsértés miatt jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén büntető vagy hatósági eljárást kezdeményezzen [Ütv. 5. § (1) bekezdés]. A közigazgatási peres/nemperes eljárási szabályok indokolt esetekben felhatalmazhatnák a bíróságot, jelezze az ügyességnek, ha az eljárás adatai alapján megítélése szerint az ügyesség eljárás-kezdeményezési vagy vizsgálati hatáskörei közül valamelyik gyakorlásának feltételei fennállnak. Ez a jogosultság például a közpénzek felhasználásával kapcsolatos eljárásokban, adó-, környezetvédelmi vagy ingatlan-nyilvántartási ügyekben lehet a közérdek védelmének, ezzel együtt akár a korrupció elleni küzdelemnek hatékony eszköze.

C) A közigazgatás törvény alá rendeltségének biztosítására szolgáló elv: a törvényesség

Mint arról már szó volt, közérdek, hogy a közigazgatás a tevékenységét a törvény adta keretek között fejtsse ki, ugyanakkor csak úgy lehet valóban törvényes a közigazgatás működése, ha a törvényt rendeltetésének megfelelően, a köz érdekét is szem előtt tartva alkalmazza. Ez pedig nem függhet attól, hogy a bírósághoz fordul felperes a valóban megvalósult törvénytörést állítja-e keresetében. Ha ugyanis téved e kérdésben, a jelenlegi bírósági eljárási elvek mellett a törvénytörés óhatatlanul orvosolatlan marad.

A Legfelsőbb Bíróság 2/2011. (V. 9.) KK véleményében kifejtett álláspontja szerint ugyanis a Pp. XX. fejezetének eltérő rendelkezése hiányában a kereseti kérelemhez kötöttség

a közigazgatási perben is érvényesül. Ebből pedig arra a következtetésre jutott a Legfelsőbb Bíróság, hogy ha a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértést nem állapítja meg, más – a megjelölttől érdemben eltérő – jogszabálysértésre a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését vagy megváltoztatását nem alapíthatja. Abban az esetben tehát, ha az ügyfél nem tudja maga feltárni vagy keresetlevelében megjelölni a – sokszor bonyolult összefüggések eredőjeként kimutatható – valós törvénytörést, amellet a bíróság akkor is „szó nélkül el kell, hogy menjen” és a keresetet el kell, hogy utasítsa, ha észleli, hogy a határozat törvénytörő.³⁶

Amennyiben a kereseti kérelemhez kötöttség valamilyen formában beépül az új eljárási szabályok elvei közé, a fegyverek egyenlőségének elvére is tekintettel célszerű lenne olyan eszköz megteremtése, amely abban az esetben is biztosítaná a törvénytörés orvoslását, ha arra a felperes – kellő jogi szakértelem hiányában – nem tudott keresetlevelében helyesen rámutatni.

Elfogadhatónak tartanám ezért, hogy ha a közigazgatási döntés a keresettől eltérő okból törvénytörő, a bíróság felhívhatja az ügyészt, fontolja meg, a köz érdekében indítványozza-e a jogsértésnek a keresettől eltérő jogalapon történő orvoslását. Az indítvány hiányosságait tehát az ügyész – a köz érdekében – pótolná. Fontos külön is hangsúlyozni, hogy nem a fél érdekeinek képviseletére vonatkozna az ügyésznek ez a feladata – tehát nem ingyenes jogi képviseletről van szó –, hanem a folyamatban lévő perben a köz érdekében történő ügyészi fellépésre. Másként megfogalmazva, az igazságszolgáltatásnak a közigazgatás feletti ellenőrző funkciójában való ügyészi közreműködés a cél, az eljárási törvényben meghatározandó sajátságos ügyészi eszköz gyakorlásával.

D) A bírói döntés érvényesülésének előmozdítása

A Ket. 109. § (4) bekezdése értelmében a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően kell eljárnia.

Amint az a Joggyakorlat-elemző Csoport előtt is felmerült, fontos, közérdekű követelmény, hogy a közigazgatási bíróság döntései érvényesüljenek, az azokban foglaltakat az alperes közigazgatási szerv szükség esetén maradéktalanul végrehajt-

³⁶ Példaként említem a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.39.085/2008/7, Kfv. II.39.040/2007/4, Kfv.IV. 39.229/2008/4, Kfv.II.39.033/2006., valamint Kfv.II.39.186/2007/4. számú, közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult perben hozott felülvizsgálati ítéleteit. Ezekben az ügyekben a tényállás szerint a hatóság az ügyfél lejárt hatályú löfgyvertartási engedélyének meghosszabbítása iránti kérelmét elutasította és egyben a lejárt engedélyt visszavonta. A felperesek keresetükben a visszavonó határozat hatályon kívül helyezését kérték, de nem a valós jogsértésre hivatkoztak (vagyis nem arra, hogy lejárt hatályú engedélyt nem lehet visszavonni, hiszen – értelemszerűen – ilyen visszavonási okot nem ír elő a jogszabály). A bíróság a visszavonást mindegyik ügyben jogszerűnek minősítette – ám csak a keresetben megjelölt jogszabálysértések szempontjából értékelte annak. Egyéb jogszabálysértés megvalósulását – arra vonatkozó kereseti hivatkozás hiányában – nem vizsgálhatta. Lásd részletesebben: SZABOLCSI LÁSZLÓ: *A Legfelsőbb Bíróság ítélete a löfgyvertartási engedély lejártának büntetőjogi következményeiről* Jogesetek Magyarzata 2011/1. A cikkben ismertetett jogeset arra is felhívja a figyelmet, hogy a közigazgatási bírói ellenőrzés által fel nem tárt jogsértéseknek a közigazgatási jogon túlmutató negatív következményeivel is számolni kell.

sa. E ponton véleményem szerint újfent számolni kell azzal a tényezővel, amely magának a közigazgatási bírói kontroll létrehozásának is egyik indoka volt: ez pedig a közigazgatás törvényességi szempontú önkorlátozásának nehézsége.

A belső kontroll hatékonyságát adott esetben ronthatja, hogy a közigazgatás elé kitűzött állami-politikai céloknak sokszor ellene hat, és az önkorlátozás elvén alapul, amellyel adott esetben bizony nagyon nehéz élni. A törvényesség érvényesítésének szempontjai a közigazgatási szerveknél – ha nem is szorulnak mindig háttérbe – sok esetben alárendelt szerepet játszanak eredményességi, gazdaságossági vagy egyéb szempontok mellett.³⁷

Tekintetbe kell tehát venni, hogy amint az közigazgatási alapeljárásra vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan megtartását külső szervnek ellenőrizni kell, úgy a bírói döntés végrehajtására vonatkozó rendelkezések érvényesülésének ellenőrzése is indokolt. Ha a végrehajtást nem ellenőrizteti hatékonyan a jogalkotó, féltő, hogy az elé kitűzött célok elérésére csak részben lehet alkalmas a közigazgatás bírói kontrolljának jogintézménye.

Ebben a kérdésben több ötlet is felvetődhet, de minden valószínűség szerint a közigazgatási bírói döntésekkel kapcsolatban itt is újszerű, de nem példa nélküli eszközt kellene bevezetnie a közigazgatási bírósági eljárási törvénynek. Elképzelhető például olyan megoldás, hogy ha a bíróság a közigazgatási döntést hozó szervet új eljárásra kötelezi, az új eljárás lefolytatásának eredményeként hozott közigazgatási döntést az ügyésznek is meg kelljen küldeni. Az ügyész így az igazságszolgáltatás közreműködőjeként eljárva ellenőrizhetné, hogy a közigazgatási szerv a bíróság határozatának megfelelően járt-e el.

Az ügyész különböző jogterületeken bizonyos ügytípusokban jelenleg is gyakorol átfogó határozat-ellenőrzési jogot, amelyhez némely esetben jóváhagyási vagy ahhoz hasonló jogosultság kapcsolódik. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény például kijelöli azoknak az eljárást megszüntető határozatoknak a körét, amelyeket a szabálysértési hatóságnak ellenőrzés céljából meg kell küldenie az ügyész részére [83. § (3) bekezdés]. Vagy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7/A. § (2) bekezdése szerint a megbízhatósági vizsgálat elrendeléséről hozott határozatot jóváhagyásra meg kell küldeni az ügyésznek.

Különösen felkeltheti a figyelmet a megbízhatósági vizsgálat befejezéséről szóló határozat ellenőrzésére vonatkozó az a rendelkezés, amely szerint, ha azt állapítja meg az ügyész, hogy jogszabálysértő a határozat, írásba foglalt indokolt határozatával új határozat hozatalára utasítja a megbízhatósági vizsgálatot folytató szervet. Ha pedig azt állapítja meg, hogy a megbízhatósági vizsgálat végrehajtására a részletes tervben előírttól eltérően került sor, felelősségre vonást is kezdeményez [7/A.§ (2a) bekezdés].

Fenti minta alapján mutatis mutandis – anélkül, hogy a részletekbe most belemennék – elviekben felvethető, hogy ha a közigazgatási szervnek az új eljárás során hozott döntése a

bíróság határozatában rá nézve kötelező előírásától eltér, az ügyész az igazságszolgáltatás közreműködőjeként fellépve a bírósági határozatnak megfelelő új határozat meghozatalát kezdeményezhetné a közigazgatási szervnél. A címzett a megalapozatlannak tartott kezdeményezés ellen kérelemmel fordulhatna a felettes ügyészséghez, végső soron pedig a bírósághoz.

Ha ennek az ügyészi fellépésnek a bevezetése akadályokba ütközne, az is megfelelő megoldást jelenthet, hogy az ügyész – a számára hivatalból megküldeni rendelt határozat jogerőre emelkedését követően – meglévő eszközeit hivatalból gyakorolja, azaz felhívással él, annak eredménytelensége esetén pedig keresetet nyújt be a bírósági határozatban foglaltaktól eltérő közigazgatási döntés ellen. Ennél a megoldásnál az lehetne a novum, hogy a bírósági határozat alapján hozott közigazgatási határozatot – a bírósági határozatban foglaltaknak való megfelelés ellenőrzése céljából – hivatalból meg kellene küldeni az ügyésznek.

V. Összegzés

A téma bevezetésben ígért vázlatos áttekintése a következő főbb csomópontok érintésével zajlott: 1. A jó közigazgatás a jog uralmának elve alá van vetve. 2. A jó közigazgatással szemben megfogalmazott teleológiai követelmény a közosság érdekeinek védelme (a gyakorlatban ez az egyének jogai, törvényes érdekei, valamint a közösség érdekeinek védelme közötti egyensúly biztosítása révén valósítható meg). 3. Jogállamban az egyén és a köz érdekének egyensúlyához vezető utat a közigazgatás számára a jog jelöli ki. 4. Ugyanakkor ez az egyensúly maga is közérdek, a közösség tágabb értelemben felfogott érdeke. 5. Az hogy a közigazgatás a jogi keretek között maradjon és valóban jó közigazgatás lehessen, nagymértékben függ a külső kontroll, elsősorban a közigazgatási bíráskodás hatékony működésétől, a „jó közigazgatási bíráskodás” meglététől. 6. A „jó közigazgatási bíráskodáshoz” szükség van jó eljárásjogi kódexre, valamint a közigazgatási bíráskodás rendszerszerű működését optimalizálni képes támogató megoldásokra, amelyek megvalósítására az ügyészség eminens módon alkalmas.

A jó közigazgatás egyik követelménye tehát a jó bírói kontroll. A bírói kontroll viszont csak akkor lehet jó, ha biztosítja a jó közigazgatás legfontosabb elveinek érvényesülését, a jogszerűséget és a közérdek védelmét, azaz közérdek-orientálttá válik.

Mindezek alapján levonható a következtetés, hogy „jó közigazgatási bíráskodás” nélkül nemcsak jó igazságszolgáltatás nincs – ez a megállapítás evidencia –, de jó közigazgatás sem. Viszont az is lapidáris igazság, hogy jó eljárási kódex nélkül nem lehet „jó közigazgatási bíráskodásról” beszélni. A jövő elvárásainak megfelelő szintű eljárási szabályok ugyanakkor több szempontból megközelítve is önálló közigazgatási per jog megalkotását igénylik.

Ellentétben a polgári per alapkoncepciójával, a közigazgatási perben nem két magánérdek feszül egymásnak. A jogvita tárgya nem magánjogi, hanem közjogi, amelyben az egyik fél (a közigazgatási szerv) a másikkal (ügyfél) szemben a per-

³⁷ Csak egy gyakorlati példa a sok lehetséges közül: lásd az alapvető jogok biztosa AJB-4313/2012. számú jelentésének tényállását.

ben rendszerint erőfölényben van, ezért a közigazgatási peres eljárás speciális alapelveinek – a közérdek szempontjainak érvényesítése és az ügyfelek jogainak hatékony védelme mellett – a felek perbeli esélyegyenlőségét, azaz a fegyveregyenlőséget is biztosítani kell. A Pp. alapvető elveivel viszont nehezen lenne összhangba hozható olyan elv, amely a közigazgatási perben a fegyveregyenlőség jegyében a Pp. szabályain belül a felek között általános érvénnyel különbséget tenne.

Továbbá, amint az az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének, az állami feladatmegosztás körébe tartozó rendelkezéséből (is) következik, a bíróságnak a közigazgatás működését nem csak, sőt nem is elsősorban az egyén jogainak védelme érdekében kell a törvényes keretek közt tartania, hanem a közérdek érvényesítése céljából.

Mindezek olyan sajátos alapvető szempontok, amelyeknek meg kellene jelenniük egy közigazgatási perrendtartásra vonatkozó szabályozásban, de ugyanezek a – a teljesség igénye nélkül felvillantott – szempontok azok, amelyek indokolttá teszik saját alapelvekkel rendelkező, külön eljárásjog megalkotását.

Levonhatjuk most már a következtetést, hogy a bíróságnak a közigazgatási perben a közigazgatási döntés törvényességét kell biztosítani, a hatóság és az ügyfél közötti közigaz-

gatási anyagi jogi (tehát közjogi természetű) jogviszonyt a közérdeket megtestesítő jogszabályoknak megfelelően kell a fegyverek egyenlőségét a felek részére biztosító eljárási szabályok alkalmazásával rendeznie. Anakronisztikus ezt olyan eljárásjog szabályai alapján megtenni, amelynek nem más az alapvető rendeltetése és célja, mint hogy a személyek vagyoni és személyi jogaival kapcsolatban felmerült jogviták eldöntéséhez eljárási kereteket adjon.

Mindehhez hozzávehetjük – és célszerű már a folyamat germinális szakaszában koncepciónálisan bevonni a látókörbe a kérdést –, miszerint a közérdekre irányultság fókuszba helyezésén kívül arra is szükség van, hogy e kontroll hatékonysága minél magasabb fokú legyen, a meglévő kisebb-nagyobb rendszerszerű hiányosságok a lehetőségekhez mérten megszüntetésre kerüljenek.

Egy olyan állami szerv – az ügyészség –, amely szervesen kötődik a közigazgatási bíráskodáshoz, hiszen egyrészt az igazságszolgáltatáshoz – mint annak közreműködője – általában is alkotmányosan kapcsolódik, másrészt a közigazgatási bíráskodással a közérdek védelmének feladata külön is összeköti, kiegészítő feladatok hozzá telepítésével hatékonyan elősegítheti a közigazgatási bíráskodás előtt álló újszerű kihívásokkal szembeni helytállást.