

DR. DARÁK PÉTER PHD

ELNÖK
KÚRIA

A közigazgatási bírászkodás jövőbeni irányai^{1, 2}

Tisztelt Kollégák!

Örömteli folyamatok zajlanak ezekben a napokban, hetekben, hónapokban az Igazságügyi Minisztériumban (IM), hiszen új koncepciók alapján, erőteljes elhatározással indult neki a minisztérium a közjogi rendszer és a közjogi jogorvoslati rendszer átalakításának. Ez azért örömteli számomra is, aki közigazgatási bíróként indult a rendszerváltást követően, és azóta sem lett hűtlen a bírászkodáshoz, mert az elmúlt huszonöt évben azt láttuk, hogy az 1991-ben, rohammunkában megalkotott bírósági eljárási szabályokon keveset változtattak – ami kevés változás történt, az a bírói gyakorlatból szinte kötelező erővel következett. Ezért fontos az a koncepcionális kiindulópont, hogy a közjogi jogorvoslati rendszert rendbe kell tenni. Nagyon fontos gondolat, amit *Hajas Barnabás* úr elmondott, hogy egymáshoz kell illeszteni a közigazgatási belső jogorvoslatot és a bírósági külső jogorvoslati lehetőséget. Egy fontos következtetés máris adódik: ha nem lesz általános másodfokú közigazgatási eljárás, akkor ezt a jogbiztonság érdekében biztosított objektív felülvizsgálatot a bíróságoknak kell átvenniük.

Talán ez a gondolat is megalapozza azt a tézisémet, hogy a közigazgatási perjogi kodifikáció vezérfonalaként a hatékony jogvédelem elvét kell rögzítenünk.³ A hatékony jogvédelem elve pedig magában foglalja egyfelől a jogaiban és érdekeiben érintett, esetlegesen sértett magánszemély, jogi személy jogsérelmeinek orvoslását, másfelől az egész magyar közigazgatás jogszerű működésének objektív biztosítását is. Ez a tézismondat a közigazgatási perrendtartás megkonstruálása tekintetében kiindulópontja a legfontosabb változásoknak.

Huszonöt év után a magyar jogalkotó magáévá tette azt a gondolatot, hogy szükség van a magánjogi perrendből a közigazgatási perrendtartás kiemelésére, azaz önálló közigazgatási perrendtartás megalkotására. Ezt megalapozta az elmúlt 25 év bírói jogfejlesztése és azok a vizsgálatok, amelyeket az elmúlt 2

évben a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja végzett el. Az ezekről készült jelentést a Kúria honlapján Önök is elolvashatják.

További külső hatás érte a közigazgatási perjogot azzal, hogy büntetőjogi jellegű közigazgatási jogsértéseknél a nemzetközi tendencia a közigazgatási jogi és a büntetőjogi szankciók összeszámítása.

A jelenlegi perjognak nagy hiányossága az, hogy a közigazgatás formális megnyilvánulására koncentrált, ez pedig az írott határozat. A Pp. XX. fejezetének kiinduló szakasza szerint a bíróság a közigazgatási határozatot vizsgálja felül, holott Önök is nagyon jól tudják, hogy a közigazgatás számos olyan intézkedést tesz, amelynek nincs határozati megnyilvánulási formája, és vannak olyan esetek is, amikor a közigazgatási hatóság nem cselekszik, hanem mulaszt. A mulasztás esetét a közelmúltban a hatályos perjogba beillesztették, de a koherens rendszer kialakítása elmaradt.

Amikor arról beszélünk, hogy a bíróságnak mi a feladata a közigazgatással szemben jogvédelem terén, akkor a következő kérdéseket kell feltennünk: milyen megnyilvánulásokat vizsgálhat, milyen ideiglenes jogvédelmet nyújthat, és mit tehet a közigazgatási aktussal? Ha megszületik a bírósági ítélet, érvényt lehet-e annak szerezni a közigazgatási szerv ellenkezése esetén is?

Ezekre a kérdésekre ad választ az IM által alkotott koncepció, amelynek most az egyes fejezeteit tárgyalja az IM Kodifikációs Bizottsága. Ezekből néhány konkrét szabályozási elképzelést ki fogok emelni, de mai előadásom témája alapvetően a koncepció bemutatása.

1. Tehát lényeges változás a bírói jogvédelem kiszélesítése: a határozatok és az egyéb hatósági cselekmények közös fogalom alá hozása érdekében a „közigazgatási jogvita” fogalom kerül a közigazgatási per középpontjába, ami nemcsak egyedi aktussal, hanem normatív aktussal is kapcsolatos lehet. A közigazgatási jogvitának 3 ismérve sorolható fel:
 - a) A közigazgatás nevében tevékenykedő jogalany járjon el.
 - b) A közigazgatási jog által szabályozott területen fejtsen ki tevékenységet.
 - c) Szülessen általános vagy egyedi döntés, kövessenek el mulasztást, fejtsenek ki egyéb tevékenységet.

Bővülés várható például a köztisztviselők fegyelmi ügyekben hozott határozatok elleni perekkel stb. mert ezek jelentős részben ma még polgári bírósági eljárásra tartoznak.⁴

¹ Az előadás összeállításához jelentősen járult hozzá Dr. Rozsnyai Krisztina, PhD: „A közigazgatási perjog fejlesztésének koncepcionális irányai” című tanulmányának kézirat (a továbbiakban: Kézirat). A tanulmány a Magyar Jog következő számában jelenik meg.

² A XXIII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián Keszthelyen, 2015. szeptember 17-én elhangzott előadás szerkesztett változata. (A főszerk.)

³ Kézirat I.

⁴ Kézirat II. 1.

A lényeg: generálklauzula kerül a perjogi kódex elejére, amely az összes elképzelhető közigazgatási aktust magában foglalja.

Kérdés, vajon indokolt-e a közigazgatás által okozott kár megtérítése iránti pereket áthozni a közig perrendtartás hatálya alá? Ezt alátámasztja a Ptk. rendelkezése, mely szerint a kártérítési igény érvényesítésének feltétele a kárelhárítás megkísérlése a bírósági felülvizsgálat igénybevétele útján, tehát kötelező egy „előper” megindítása. Bizonyos kártalanítási ügyekben, közigazgatási szerződéses jogviszonyok kapcsán bírák már ma is döntenek kártérítési kérdésekről.

Kérdéses a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták helye. A közigazgatási jogtudomány még mindig adós a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos elméleti problémák megválaszolásával. De már ma is láthatunk olyan szerződéseket, amelynek egyik szerződő fele a hatóság és bírósági eljárás tárgyát képezhetik (pl. támogatási szerződés, műsorszolgáltatási szerződés).⁵

2. A jogvédelem másik (ügyfél felőli) oldala a keresetindítási jog terjedelmének meghatározása. Különbséget kell tenni azon ügyek között, ahol nincs ellenérdekű ügyfél (itt egyedüli szempont a közérdek védelme) és azok között, amelyek ellenérdekű ügyfelet „tartalmaznak”. Ez utóbbi ügyekben sokkal nagyobb arányban fordul elő jogorvoslati kérelem benyújtása. A keresetindítási jog kapcsán a legfontosabb szempont, hogy hézagmentes jogvédelmet nyújtson: nagyon egyszerűen meg lehet fogalmazni a perindítási jogot akként, hogy ha valakit érint egy ügy, akkor bírósághoz fordulhat. E jogot olyan szervezetekre is ki kell terjeszteni, melyek feladata közösségi érdekek védelme. Ez nem jelenti azt, hogy határtalan lesz a megtámadás joga, hiszen az aktív keresetességi jogot (anyagijogi kapcsolat az adott ügyben) a bíróság az eljárás során vizsgálni fogja.⁶
3. Évtizedek óta fennáll az igény, hogy nagyobb fokú specializáció valósuljon meg: ne polgári bírók bírálják el az ilyen jogvitákat, mert ehhez speciális szaktudás kell. E szempontnak úgy kíván megfelelni a koncepció, hogy előirányoz egy kiemelt ügyeket magasabb szinten tárgyaló bíróságot (közigazgatási ítéltábla), amelyet egyes fokú bíróságként kell elképzelni: kiemelt ügyekben első fokon, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok határozatai ellen irányuló jogorvoslatok esetén másodfokon jár el.⁷
4. Az új szabályok szerint az eljárás főszabálya a tanácsban való eljárás, és az ügy egyszerű megítélése esetén lesz lehetőség arra, hogy egyesbíró döntsön.
5. Ki kell alakítani a megállapítási kereset és a marasztalási kereset pontos fogalmát.
6. Kérdés, hogy mi lesz a felülvizsgálat terjedelme, mélysége. Amíg a közigazgatási perjog nem szakadt el a ma-

gánjogi szemlélettől, addig az volt az álláspont, hogy a feleknek kell peranyagot szolgáltatniuk. Az új perrendtartás szakít ezzel, és lehetővé teszi a hivatalbóli eljárást: ha a fél hivatkozik valamire, akkor a bíróság hivatalból is elrendelhet bizonyítást.⁸ A nagy európai közigazgatási eljárásjogok különbséget tesznek a bírói felülvizsgálat terjedelme, mélysége vonatkozásában. Az Emberi Jogok Európai Bírósága például megkívánja, hogy teljes körben vizsgálják felül a büntető jellegű közigazgatási szankciót tartalmazó aktusokat.⁹

7. A jogfejlődés meghaladta az eljárásjogi jogsértések „*ügy érdemére való kihatását*”, mint vizsgálati feltételt. Hiszen nem tudható pontosan, mi lett volna, ha a fél idézést kap és módja lett volna előadnia a számára fontos tényeket, bizonyítékokat. Ezért a garanciális jogok sérelme önmagában olyan eljárásjogi jogsértés, amely megalapozza az eredményes jogorvoslatot.¹⁰
 8. Fontos az ideiglenes jogvédelem kérdése. E körben két megoldás létezik: vagy halasztó hatályú a perindítás a végrehajtásra, vagy a bíróságtól kell kérni a végrehajtás felfüggesztését. Ám sokszor nincs határozat, amit fel lehet függeszteni, ilyenkor kötelezést tartalmazó végzést kell hozni.¹¹
 9. Kérdés, hogy mi történik akkor, ha a bíróság nem ért egyet a közigazgatási döntéssel, nem hajlandó a megismételt eljárásban a bíróság iránymutatásának megfelelő döntést hozni. A megismételt eljárásra vonatkozó instrukciók be nem tartását is szankcionálni kell (nyilatkozattételre felhívás, további iránymutatások a végrehajtás vonatkozásában).¹²
 10. Mennyiben változzon a bíróságok megváltoztatási jogköre? Ahol folyamatos jogviszonyokról van szó, ott nincs akadálya a megváltoztatásnak (pl. gyámügyek, kisajátítás).¹³
- A kodifikációs bizottsági tervezet szerint közigazgatási tevékenység a közigazgatás cselekménye, az egyedi és általános közig határozat meghozatala és az egyéb közigazgatási jogi cselekmény. Emellett közigazgatási perre tartozik a közigazgatási johon alapuló szolgálati jogviszonyból származó jogviták eldöntése is.
- Speciális ügytípust képeznek az országos hatáskörű szervvel kapcsolatos közigazgatási perek.
- Rugalmasabbá válik az illetékesség is, hiszen nem köthető minden esetben határozathozatal. A tervezet szerint az a bíróság jár el, melynek területén a per tárgyává tett közigazgatási tevékenység megvalósul.
- Azt gondolom, hogy egy jól sikerült, frappáns, széleskörű közigazgatási perrendtartás sokat segíthet Önöknek, jegyzőknél is, hogy a közérdeket és a közérdeket megtestesítő rendelkezéseket hatékonyabban tudják érvényre juttatni mindennapi munkájukban.
- Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

⁵ Kézirat II. 2.

⁶ Kézirat II. 3.

⁷ Kézirat III.1.

⁸ Kézirat IV.3.

⁹ Kézirat IV.

¹⁰ Kézirat IV.2.

¹¹ Kézirat V.1.

¹² Kézirat V.2.

¹³ Kézirat VI.