

# A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíraskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út<sup>1</sup>

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

## A tézistől a törvényjavaslatokig

A közigazgatási bíraskodás témaköréhez személyes kapcsolat fűz. A rendszer-változást közvetlenül megelőző időszakban kezdtem e témával foglalkozni. Olyan kiváló jogtudósok biztattak arra, hogy kutatásokat végezzek, mint Ráczi Attila és Kilényi Géza, akik segítséget is nyújtottak ebben. A kortársakon kívül azonban régebbi kútfőkből is merítettem. Kandidátusi értekezésem megírása-kor találtam rá két jogtudós, Boér Elek és Szabó József vonatkozó munkáira is, de említhetném Concha Győzöt, Szamel Lajost és id. Martonyi Jánost is. A rendszerváltást követő időszakban sokan „küzdöttek” a közigazgatási bíraskodás nemes ügyéért a jogtudomány eszközeivel, közülük ki kell emelni Patyi András és Rozsnyai Krisztina tudományos munkásságát.

A közigazgatási bíraskodás létének és szükségességének elismerésével kapcsolatos viták szerencsére már lezárultak, a kérdés ma inkább az – amit már 26 évvel ezelőtt is feltettem –, hogy milyen közigazgatási bíraskodásra van szükség. 1992-ben ezzel a címmel megjelent könyvemben úgy foglaltam állást, hogy „az elkülönült, önálló közigazgatási bíróságok kiépítése összhangban állna a magyar közigazgatási bíraskodás hagyományaival, s biztosítani lehetne, hogy a közigazgatási bíraskodás alatt ne csak a közigazgatási határozatok formai ellenőrzését értsük”.<sup>2</sup> Akkori véleményemet azóta is vállalom és fenntartom.

A közigazgatási bíraskodás szorosan összekapcsolódik a jogállamiság fogalmával, miután a jogállamban az állam joghatást kiváltó cselekményeit független intézmények ellenőrizhetik. Ahogy Boér Elek fogalmazott: „A közigazgatási bíraskodás célja a jog uralmának a közigazgatás egész vonalán való biztosítása.”<sup>3</sup> Ez a közigazgatás törvényességének legfőbb intézményes biztosítója.” Ezért is tartottam fontosnak, hogy e témakörben kutatásokat folytassak.

2014. június 3-án, miniszterjelölti meghallgatásomon ismertettem először azt a határozott álláspontomat, hogy a közigazgatási bíraskodás a rendszerváltás

1 Kézirat lezárva: 2018. december 1.

2 TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bíraskodást?.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. XX.

3 BOÉR Elek (2017): *Közigazgatási bíraskodás.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 79.

mostohagyermek, hiszen azóta, sőt 1949 óta nem találta meg a helyét, holott legalább annyi megbecsülést kellene kapnia, mint az alkotmánybíráskodásnak.<sup>4</sup>

A téma iránti szakmai és személyes elkötelezettségem okán külön öröm volt számomra, hogy a 2014–2018-as kormányzati ciklus időszakában fogadta el az Országgyűlés az Igazságügyi Minisztérium által elkészített önálló közigazgatási perrendtartást, amely 2018. január 1-jén lépett hatályba.

Ezzel az első lépés megtörtént a közigazgatási bíráskodás „újrapozicionálása” terén, de a különálló közigazgatási bírósági szervezet akkoriban nem jöhetett létre, a szükséges kétharmados parlamenti támogatás hiányában. Úgy vélem a jogintézmény elismertsége és szabályozottsága nagyon fontos ugyan, de önmagában kevés, annak önálló szervezetrendszerét is megfelelően ki kell alakítani az ítélkezés színvonalának emelése érdekében. Darák Péter, a Kúria elnöke is emellett érvelt az Országgyűlés Igazságügyi Bizottsága előtti meghallgatásán, 2016. november 15-én: „[S]zakmai szempontból szükségesnek tartom a közjogi bíráskodás szervezeti önállósulását, valamilyen szinten, akár egy felsőbíróság szintjén, akár az alsóbb bíróságok kizárólagos illetékessége vagy hatásköri szabályokkal megvalósuló specializálódás [útján]. Ugyanis a közjogi jogviták olyan bonyolult jogszabályi háttérrel alkalmaznak, amelyek professzionális bírói felkészülés nélkül nem ítéltethők meg megfelelő szakmai színvonalon. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása egy nagyon fontos lépés volt a bírák specializációja irányában, de azt gondolom, hogy ebben a tekintetben a magyar jogalkotás még mindig lépéshátrányban van a nyugat-európai sztenderdekhez képest. Ezért tartom nagyon fontosnak a közigazgatási perrendtartás, a saját sui generis eljárási szabályok megalkotását, és hosszabb távon nem tartom megkerülhetőnek a szervezeti önállósodás kérdését sem.”<sup>5</sup>

Miután Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása megteremtette az elkülönült közigazgatási bírósági szervezet felállításának alkotmányos keretét, történelmi pillanatot élünk, az Országgyűlés előtt fekvő a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz. és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló T/3353. sz. törvényjavaslatok elfogadását remélve.

## A magyar szabályozás rövid története napjainkig

### 1883–1949

A közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek megteremtése történelmi alkotmányunkra is visszavezethető: a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló, 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett 1883. évi XLIII. törvénycikk,

4 Jegyzőkönyv az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának 2014. június 3-án, kedden, 10 órakor az Országház Nagy Imre-tanácstermében (főemelet 61.) megtartott üléséről, IUB/10-2/2014. 7.

5 Jegyzőkönyv az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának 2016. november 15-én, kedden, 10:02-kor az Országház Nagy Imre tanácstermében (főemelet 61.) megtartott üléséről, IUB/47-5/2016. 20.

amelynek 1884-es hatálybalépésével jött létre és ekkor kezdte meg működését a pénzügyi közigazgatási bíróság.

A törvény megszüntetett ügykörökben első ízben tette lehetővé közigazgatási döntés ellen a bírói felülvizsgálatot, először fogadta el a végrehajtás bírói kontrolljának elvét. A történeti alkotmányt egyidejűleg módosítva megváltoztatta az 1869. évi IV. tc. rendelkezését, amely szerint a bírói és végrehajtói hatalom egymástól független és elvannak egymástól választva. A modern felfogásnak megfelelően elismerte a polgárok közigazgatás elleni egyéni kereseti jogát és a pénzügyek egy részének, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén hatékony jogvédelmet biztosított. A közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye a jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt.<sup>6</sup>

A magyar közigazgatási bíráskodást – osztrák példára – a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk teremtette meg. Magyarországon tehát 1897-től önálló, a bírósági hierarchia legfelsőbb szintjén szervezett, a közigazgatási szervezettől és a rendes bírói szervezettől elkülönülő bíróságként működött, amelybe jogutódlással beolvadt a pénzügyi közigazgatási bíróság. A Közigazgatási Bíróság jellemzője volt az egyfokúság, hatáskörébe csak a törvényben taxatív felsorolt jogvitás közigazgatási ügyek tartoztak, továbbá megváltoztatási jogkörrel rendelkezett, mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozva az ügyet végérvényesen elbírálván járt el. Ezt, az államhatalmat ellenőrző, független, jogállamot védő intézményt a kommunista diktatúra 1949-ben felszámolta.<sup>7</sup>

A közigazgatási bíráskodás megszüntetését követően néhány törvény tette csak lehetővé a döntés megtámadását a bíróságon. Az 1957-ben elfogadott és hatályba lépett eljárási törvény (Et.) intézményesítette az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát mint rendkívüli jogorvoslati formát, de csak a határozatok rendkívül szűk körében tette azt ténylegesen lehetővé. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 1973. évi módosításával az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a régi Pp. XX. fejezetében kodifikálták, inkorporálva azokat a polgári eljárás szabályai közé (1972. évi 26. tvr.).

Az államigazgatási eljárás átfogó módosítása (az Áe., az 1981. évi I. tv.) módosította a bíróság előtti megtámadás szabályait is, és a régi Pp. említett fejezetének címében is az államigazgatási határozatok „bíróság előtti megtámadása” helyébe 1982. január 1-jével azok „bírói felülvizsgálata” lépett. (1981. évi 25. tvr.). Ekkor született meg az a megoldás, amely szerint a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét az Áe. felhatalmazása alapján kiadott MT rendelet [a 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet]

6 STIPTA István (2011): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre (Az 1883. évi XLIII. Tc. tartalma és jelentősége). *Sectio Juridica et Politica, Tomus, XXIX/1*, Miskolc, 89.

7 Lásd PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bíráskodás*. Universitas, Győr. 91–99.

tartalmazta. E két törvényen kívül (régi Pp., Áe.) hatásköri szabályokat tartalmazott még a bírósági szervezeti törvény (régi Bszi.).<sup>8</sup>

### 1991–2014

1989–1990-ben sokan voltunk, akik hittük, hogy szükség van a rendes bíróságoktól elkülönült, közigazgatási bíróság visszaállítására. Erre azonban különböző okokból nem került sor, a politikai fősodor akkoriban csak a megszülető Alkotmánybíróságra figyelt.

A sebtében összeállított 1991. évi XXVI. törvény preambuluma – amely a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről rendelkezett – csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg a közigazgatási bírói utat, jól bizonyítja ezt a törvényalkotó az alábbi fordulattal is: „Az Országgyűlés a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig [...] a következő törvényt alkotja.” Ez a törvény nem volt hosszú életű és a közigazgatási bíráskodás kérdése a következő évtizedekben feledésbe is merült. A fent említett hármas szabályozás 1991-ben sem alakult át, az Áe., régi Pp., régi Bszi. módosítása szélesítette ki a bírósági felülvizsgálatot.

A közigazgatási bíráskodás rendszerváltozás utáni szervezeti kereteit az állandó változások jellemezték, mégis azt mondhatjuk, hogy máig nem találta meg méltó helyét a bírósági szervezetrendszerben. 1991-től a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróságok jártak el közigazgatási perekben. Az 1997-es igazságszolgáltatási reform keretében megtörtént a közigazgatási bíráskodás megyei szintre emelése. A közigazgatási bíráskodás sui generis jellegét az 2011. évi igazságszolgáltatási reform már elismerte, amikor döntött a nem önálló jogi személyiséggel rendelkező, járásbírói jogállású közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításáról, amelyek az új bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) alapján 2013. január 1-jével kezdték meg működésüket.

Mindeközben azonban a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezetrendszer hatalmas változásokon ment keresztül. Ezeket a változásokat a jogalkotó általános jelleggel nem követte, hanem számtalan eseti módosítást hajtott végre és többször egyedi szabályozást alakított ki egyes ügyfajták bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban. A taxációt nem váltotta fel valódi generálklauzula, a középpontban még az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatra korlátozódó szocialista jogállapot alapját képző, hagyományos hatósági cselekvési formák (határozat) álltak, mialatt az informális közigazgatási cselekvés esetén vagy a „modernebb” cselekvési formák, mint például a tervezés, a mellérendeltségen alapuló cselekvések (például szerződések) esetén

8 A tanulmány ezen része jelentősen támaszkodik *A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés*re. Forrás: [www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20perrendtart%C3%A1s%20koncepc%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1s%20perrendtart%C3%A1s%20koncepc%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse) (2018. 11. 01.).

a közigazgatási bírói út nem volt megfelelően biztosítva.<sup>9</sup> Ezzel együtt megjelent a jogi szabályozásban számos olyan bírósági eljárás, amelynek tárgya nem egy közigazgatási döntés felülvizsgálata. A jogorvoslati lehetőségek bővülése egyes esetekben speciális eljárási rendet igényelt. Ez a közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozó szabályozás nagyfokú és a jogbiztonságra veszélyes töredezettségét eredményezte.

A régi Pp. XX. fejezete 1991-ben új címet kapott: „A közigazgatási perek” (Pp. 324–341/A. §). Ezt a fejezetet több novella valamelyest finomította, de struktúrája változatlan maradt.<sup>10</sup> Bekerültek másféle eljárásokat szabályozó rendelkezések, kialakult továbbá a közigazgatási nemperes eljárások kategóriája a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló) 2005. évi XVII. törvény révén. Emellett számos ágazati törvény is megállapított a bírósági eljárásra vonatkozó szabályokat. A bíróság közigazgatási ügyben fennálló döntési jogkörére nézve is több tucat jogszabály tartalmazott rendelkezéseket. Ez a töredezettség a közigazgatási bírósági eljárás szabályait áttekinthetlenné és sok esetben nehezen alkalmazhatóvá tette. A régi Pp. XX. fejezetének szinte nem volt olyan rendelkezése, amely ne került volna módosításra, ez akként is értékelhető, hogy a régi Pp. XX. fejezete nem biztosított megfelelő kereteket a közigazgatási bírósági eljárások számára, a közigazgatási bírói kontroll tényleges és hatékony megvalósítására.<sup>11</sup>

A Kúria joggyakorlat-elemzése<sup>12</sup> már 2013-ban arra hívta fel a figyelmet, hogy „[a]z általunk vizsgált közel húsz ország szinte mindegyikében külön törvény szabályozza a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat, lényegében függetlenül attól, hogy külön közigazgatási bíróságok vannak-e avagy nem”. Az önálló közigazgatási perjogi kódex megalkotásának szükségessége az európai jogfejlődés általános tendenciáiból is következett.

## 2014–2018

Az új polgári perrendtartás kidolgozásával egyidejűleg lett megkerülhetetlen az a kérdés, hogy miként szabályozzák a közigazgatási pereket. 2014. június 30-án kaptam kézhez a polgári perrendtartás reformjához kapcsolódó szakértői anyagot, amelyet a Németh János professzor úr által vezetett szakértői munkacsoport készített.

9 ROZSNYAI Krisztina (2006): Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozásával kapcsolatban. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 7–8. sz. 292–299., valamint ROZSNYAI Krisztina (2011): A közigazgatási bíraskodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 76–83.

10 KÜPPER, Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bíraskodása. *MTA Law Working Papers*, 2014/59. Forrás: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (2018. 11. 01.).

11 *A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés*.

12 Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről (2013. február 21.) 4. melléklet: A közigazgatási bíraskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag). Forrás: [www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4\\_melleklet.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4_melleklet.pdf) (2018. 11. 01.).

Ebben az anyagban már megjelent az a legitim, eldöntendő kérdés, hogy vajon kell-e a polgári perrendtől elkülönült közigazgatási perrendtartás és az ehhez kapcsolódó független, önálló közigazgatási bírósági szervezet. A szakértői anyag az igazságügyi miniszterre, illetve a kormányra bízta e kérdés eldöntését. A kormány a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015 (I. 22.) sz. határozatában felhatalmazást adott az igazságügyért felelős miniszternek a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. A Korm. határozat elrendelte a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság – a 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott – Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként történő létrehozását annak érdekében, hogy hazánkban a közigazgatási bírászkodás korszerű, a jogtudomány és a joggyakorlat tapasztalatait hasznosító, az európai uniós tagságunkból eredő, valamint a nemzetközi jogi kívánalmaknak megfelelő, a jogszabályokat elfogadható módon érvényre juttatva valósuljon meg. A kormány 2015. május 13-i ülésén megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló jelentést és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítse előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tervezetéről a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat alapján létrehozott Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével. A bizottság elnöke az Államreform Bizottság elnöke, Patyi András volt, az Igazságügyi Minisztériumban folyó kodifikációs munkát pedig Rozsnyai Krisztina miniszteri biztos vezette, akiknek ezúton is külön köszönetet szeretnék mondani a nagyszerű munkájukért. A köszönet természetesen mindazokat megilleti, akik szakértelmükkel hozzájárultak ahhoz, hogy Magyarország első önálló közigazgatási perrendtartása megszülethessen.

A kódexet 2016. szeptember 23-án nyújtották be az Országgyűlésnek, amely – a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll-eljárás lefolytatása után, az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban foglalt követelményeket átvezető módosítással – 2017. február 21-én fogadta el a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kp.), amely 2018. január 1-jén lépett hatályba. A rendszerváltás adósságát kívánta a jogalkotó törleszteni azzal, hogy a 25 évig ideiglenes keretek között működő és folyamatosan változtatott perjogi rendszert megújította, és megalkotta Magyarország első önálló közigazgatási perrendtartását. A kódex egy magasabb absztrakciós szintre emelve a szabályozást arra törekszik, hogy a közigazgatási bírászkodás a közigazgatás valamennyi joghatást kiváltó cselekvésével szemben alkalmas legyen a koncentrált és hatékony bírói jogvédelem biztosítására.

Az egyik legfontosabb vívmánya a bírói út kiszélesítése, amelyet Wlassics Gyula, a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság elnökeként 1930. január 9-én tartott évnyitó beszédében már nagyon várt: „Semmi kétség, ha még a messze jövő képe is az, hogy a kontenciózus közigazgatási ügyek egyenesen elvi alapon taxáció nélkül kerüljenek a közigazgatási bírászkodás elé, de mindenesetre ez lesz a közigazgatási bírásko-



dás fejlődésének végállomása.”<sup>13</sup> A messze jövő eljött, a hatásköri taxációval szemben most először a magyar jogrendszerben megjelent a közigazgatás mindenfajta kifelé irányuló cselekvése feletti kontrollt általában lehetővé tévő generálklauzula, amely rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes jogvédelem megvalósításához. A közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott, joghatást kiváltó cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogviták könnyebb azonosítása érdekében a jogalkalmazókat a törvény példalózó felsorolással is segíti, és megteremtette annak lehetőségét, hogy a közigazgatási perjogi szabályokat egy kódexben, egységesítve szabályozzák. A perrendtartás az egyedi határozatok vizsgálatára irányuló megtámadási perek mellett külön fejezetekbe rendezetten tartalmaz perjogi szabályokat a mulasztási perekre, köztisztviselési felügyeleti perekre vagy a marasztalási perekre. Olyan perjogi szabályokat is megalkotott, amelyeknek célja, hogy a közigazgatási szerv felperesként is felléphessen, ami elsősorban a szerződéses és a közszolgálati jogviszonyokban jellemző.

A kódex további kiemelkedő újdonsága volt a büntető és a polgári ítélezésben már bevett differenciált hatáskör-telepítés bevezetése. Az ügyek súlya és jellege szerint szükséges megosztani az elsőfokú hatásköröket a közigazgatási bíróságok között. Kiemelt jelentőségű ügyek első fokon magasabb bírósági fórum előtt indulnak. E körbe sorolta a törvény az országos illetékességgel eljáró, minisztériumi irányítás alatt nem álló közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatos közigazgatási pereket, a gyülekezési jog gyakorlásával, a köztisztviselőkkel kapcsolatos pereket. Ezen ügyek magasabb bírói fórumhoz telepítése lehetőséget teremtett a specializációra, ezáltal az ítélezés javítására és gyorsítására.

Az ügyek eltérő súlyát és jellegét is figyelembe véve visszaállította a törvény a tanácsban való eljárás elsődlegességét. Az eredeti egyesbírói hatáskörök szabályozásával lehetővé teszi, hogy differenciáltan, a kisebb nehézségű ügyek meghatározott csoportjainál eleve egyesbíró járjon el. Egyúttal lehetőséget biztosít arra, hogy bizonyos feltételek mellett a tanács is elrendelhesse az ügy egyesbíró elé utalását.

A közigazgatási nemperes eljárások zömét a perrendtartásban az egyszerűsített perek, illetve egyéb különös bírósági eljárások szabályai váltják ki. Ez a tisztességes eljárás garanciáit is erősíti. Ugyanezen indokok miatt az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos normakontroll-eljárások szabályait is a perrendtartásban helyezte el a jogalkotó, ami számos, eljárást lassító hiányosságot küszöbölt ki.

Az időbeli hatékonyság javítását szolgálja egyrészt az azonnali jogvédelmi eszközök differenciált rendszerének kialakítása, másrészt az új tényekre és bizonyítékokra való hivatkozás korlátozása annak érdekében, hogy a tényállás megállapításának elsődleges helye a közigazgatási szerv pert megelőző eljárása legyen. Szintén az időbeli hatékonyságot szolgálják a közigazgatási perben a perbeli egyezség sajátos szabályai. Az egyezségkötés során a felek nem a közigazgatási tevékenység törvényességéről,

13 Idézi MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 156.

hanem az okozott jog- és elsősorban érdeksérelmek orvoslásának megoldásairól egyezkednek.

A perrendtartás új jogorvoslati rendet is kialakított. Az elsőfokú bírósági döntés ellen a mulasztási és a marasztalási perekben van rendes jogorvoslat, illetve akkor, ha a törvényszék járt el első fokon. A perrendtartás a rendes perorvoslat mellett rendkívüli perorvoslati eljárásokként biztosítja a felülvizsgálatot és a perújítást is. A közigazgatási bíróságokról szóló T/3353 törvényjavaslat elfogadása és a hatósági eljárások fórumrendszerének esetleges változása azonban szükségessé teheti a közigazgatási perrendtartás jogorvoslati szabályainak felülvizsgálatát. A kódex a perorvoslatokhoz kapcsolódóan az eredményes alkotmányjogi panaszt követő eljárásokat is rendezi.

A közigazgatási perrendtartás elfogadásával a specializáció erősítése érdekében megtörtént a közigazgatási és munkaügyi bíróságok regionalizációja. A Kp. rendszerében az illetékességi szabályok regionális szintre való emelésével főszabály szerint lehetségessé vált a Kp. hatálya alá tartozó ügyekben a szakértelem koncentrációja.

Legnagyobb sajnálatomra azonban az ellenzéki pártok nem voltak partnerek abban, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság felállítására még az előző kormányzati ciklusban sor kerülhessen, a közigazgatási bírósági szervezetrendszer megváltoztatására ugyanis kétharmados támogatottság hiányában nem volt mód, ezt az Alkotmánybíróság is kimondta, amikor a köztársasági elnök a törvény közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságra vonatkozó egyes rendelkezéseinek előzetes alkotmányossági vizsgálatát kérte.

Fontos előrelépés volt ezért, amikor az Országgyűlés – a kormánypártoknak a 2018. áprilisi választásokon megszerzett kétharmados többségének köszönhetően – 2018 júniusában elfogadhatta az Alaptörvény hetedik módosítását. Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése tételezi a Közigazgatási Felsőbíróságot, amely a közigazgatási bírósági szervezet élén áll. Ez megteremtette az intézményileg független közigazgatási bíróságok felállításához szükséges jogalkotás alkotmányos alapjait.

## **Az elkülönülő közigazgatási bírósági szervezet felállítására vonatkozó törvényjavaslatok főbb sarokpontjai**

### *Előzmények*

Az intézményi reform részletszabályainak kidolgozására és a komplex jogalkotási feladatok előkészítésére egy szakértői bizottságot hoztam létre, amelynek elnöke Kiss György, akadémikus. Tagjai többségében bírák, a Kúria és az Országos Bírósági Hivatal elnökének delegáltjai, továbbá Hajnal Péter, a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke, valamint a jogtudomány jeles képviselői, a közigazgatási jog és az alkotmányjog professzorai, köztük Stipta István jogtörténész, a téma kiváló



szakértője.<sup>14</sup> Kiemelkedő szakmai tudásukra és tapasztalatukra rendszeres párbeszéd keretében számított és számít a jövőben is az Igazságügyi Minisztérium.

Nemzetközi konferenciát tartottunk – közmegebecsülésnek örvendő külföldi és magyar közigazgatási bírák és volt uniós igazságügyi miniszterek, egyetemi oktatók részvételével – az Andrásy Gyula Német Nyelvű Egyetemen az Európai Közjogi Szervezettel (EPLO) közösen *A végrehajtó hatalom alkotmányos felelőssége és a bírói hatalom aktuális kihívásai a 21. században* címmel –, hogy a szélesebb szakmai közvéleményt is bevonjuk a diskurzusba. Az Igazságügyi Minisztérium szakértői tanulmányúton jártak Németországban, Csehországban, Lengyelországban, magam is többször tárgyaltam külföldi minisztertársaimmal e témában.

Az előkészítő munka első állomásaként a kormány 2018. szeptember 26-án megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási bíráskodás szervezetének felállításával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló előterjesztést, és 1477/2018. (X. 2.) kormányhatározatában felhívta az igazságügyi minisztert, hogy terjessze a kormány elé a közigazgatási bíróságokról szóló törvény tervezetét és gondoskodjon a közigazgatási bírósági rendszer elhelyezéséhez és működése feltételeinek megteremtéséhez szükséges intézkedések megvalósításáról.

2018. november 6-án pedig benyújtották az Országgyűlés elé a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz. és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló T/3354. sz. törvényjavaslatot.

### *A közigazgatási bíráskodás új szervezete*<sup>15</sup>

A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat a közigazgatási bíróságok szervezetének és igazgatásnak, valamint a közigazgatási bírák jogállásának sajátos szabályait állapítja meg.

Az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése tételezi a Közigazgatási Felsőbíróságot, amely a közigazgatási bírósági szervezet élén áll. Ebből következően a közigazgatási bírósági szervezetnek fogalmilag többszintűnek kell lennie. Az optimális megoldást a kétszintű közigazgatási bírósági szervezet jelenti, amely a Közigazgatási Felsőbíróságból és nyolc közigazgatási törvényszékből áll.

A javaslat szerint Közigazgatási Felsőbíróság a Kúriával azonos szintű bíróság lesz, mint a közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve, amely azonban nem minősül a Kúria jogutódjának. Hatásköre részben jogorvoslati (fellebbezés és felülvizsgálat), részben elsőfokú, amely egyben végső fok is.

A közigazgatási törvényszékek illetékességi területe a 2018. január 1-jén hatályba lépett közigazgatási perrendtartás szerinti kiemelt közigazgatási és munkaügyi

14 A Szakértői Bizottság teljes névsora itt olvasható: [www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter) (2018. 01. 11.).

15 A tanulmány ezen részében jelentős mértékben támaszkodik a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz. törvényjavaslat általános és részletes indoklására, valamint annak expozéjára (Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 40. szám, Budapest, 2018. november 14.).

bíróságokéhoz kapcsolódik, így biztosítva a működő rendszer előnyeinek megőrzését és a hatékony átmenetet. A közigazgatási törvényszékek kizárólag első fokon járnak el, besorolásuk a rendes bírósági szervezetben a törvényszékek felel meg.

A közigazgatási törvényszékeken és a Közigazgatási Felsőbíróságon szakmai testületként – a közigazgatási bírói útra tartozó ügyek tárgyára és számára figyelemmel – közigazgatási kollégium(ok)at szerveznek meg. A Közigazgatási Felsőbíróságon három közigazgatási kollégium fog működni: alapjogi, általános közigazgatási és pénzügyi kollégium.

Mindegyik közigazgatási bíróság jogi személy, hivatali szervezettel rendelkezik. Bírói testületei az összbírói értekezlet (Közigazgatási Felsőbíróságon a teljes ülés) és a közigazgatási bírói tanács. A közigazgatási törvényszéken ítélkező tanácsok működnek, amelyek mellett a Közigazgatási Felsőbíróság esetében önkormányzati tanács is működik, továbbá jogegységi tanács és joggyakorlat-elemző csoport létesíthető.

### *A közigazgatási bíráskodás igazságügyi igazgatása*<sup>16</sup>

A közigazgatási bíróságok igazgatásában az Alaptörvény hetedik módosítása alapján a rendes bíróságok igazgatásától eltérő modellnek kell érvényesülnie; az Országos Bírósági Hivatal elnökének igazgatási jogköre nem terjed ki a közigazgatási bíróságokra. Az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése alapján a közigazgatási bíróságok igazgatásában a bírói önkormányzati szervek közreműködését biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság évtizedes gyakorlata szerint a bírósági igazgatási rendszer részleteinek alakításában a jogalkotói szabadság érvényesül.<sup>17</sup> Az igazgatási feladatok körének meghatározását illetően a törvényhozónak az Alkotmány keretei között mérlegelési lehetősége van, és ennek gyakorlásánál igazgatásszervezési és célszerűségi szempontok is szerepet játszhatnak.<sup>18</sup>

Európa több országában elkülönül a rendes és a közigazgatási bíróságok igazgatása. A latin, államtanácsai modell esetében a kormány meghatározó szerepet játszik a bírósági szervezet igazgatását illetően, Lengyelországban a közigazgatási bíróságok teljes önigazgatása valósul meg. Miniszteriális igazgatási modellben is van példa az elkülönülő igazgatásra: Ausztriában egészen a közelmúltig a közigazgatási bíróság igazgatása a miniszterelnökség feladata volt, Bajorországban pedig a belügyminisztériumé.<sup>19</sup>

Magyarország jogtörténeti hagyományaira figyelemmel az új modell alapvető jellemzőinek megállapításakor a javaslat az alternatívák alapos körültekintő mérlegelését követően a miniszteriális igazgatási modellt követi azzal a szándékkal, hogy egy kiegyensúlyozott modell jöjjön létre, amely az igazgatásban részt vevő feleknek,

16 Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 40. szám, Budapest, 2018. november 14.

17 97/2009. (X. 16.) AB határozat.

18 53/1991. (X. 31.) AB határozat.

19 Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) Art. 4.

a miniszternek, a bírói testületeknek és a bírósági elnököknek megfelelő jogköröket biztosít, és az érintettek együttműködésén alapul.

Ennek megfelelően az igazságügyi igazgatás közigazgatási bíróságokat érintő feladataiban az igazságügyért felelős miniszter jogkörei – az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányossági követelmények<sup>20</sup> szem előtt tartásával, széles körű garanciák biztosítása mellett – kiterjednek a központi költségvetés közigazgatási bíróságok fejezete tekintetében a fejezetet irányító szerv hatásköreinek gyakorlására az államháztartásról szóló törvényben meghatározott általános és különös rendelkezések szerint; a közigazgatási bírói pályázatokkal, bírói és bírósági vezetői kinevezésekkel kapcsolatos feladatokra, továbbá a közigazgatási bíróságok működéséhez szükséges statisztikai, infrastrukturális és informatikai feltételek biztosítására.

A bírósági öngazgatási szervek (bírói testületek) hatásköreit a nemzetközi standardokkal összhangban határozzák meg. A klasszikus, miniszteri igazgatási modellt követő országokban a szakirodalom tagadja a bírói önkormányzatok létjogosultságát, azonban a bírói testületek ott is szereppel bírnak a bíróságok igazgatásában. A törvényjavaslat azoknál sokkal szélesebb körben, és sokkal jelentősebb hatáskörökkel ruházza fel a bírósági öngazgatási szerveket. Alapvetően véleményező, javaslatlételi és konzultációs feladatokat látnak el elsősorban a bírói életpályával, bírák előmenetelével és a bíróságok működésének garanciális jellegű kérdéseivel (személyi kérdések, ügyelosztási rend meghatározása, költségvetési források biztosítása) összefüggésben.

A bírói testületek két szinten jönnek létre: az egyes közigazgatási bíróságok mellett összbírói értekezlet és közigazgatási bírói tanács, országos szinten az Országos Közigazgatási Bírói Tanácsot állítják fel.

A javaslat az egyes közigazgatási bíróságok igazgatásában a közigazgatási bírósági elnököknek juttat kiemelt szerepet, amely magában foglalja az adott bíróság működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításával összefüggő feladatokat is. Ebben az elnököket hivatalvezető segíti. Egyes, valamennyi közigazgatási bíróságot érintő, egységes fellépést igénylő ügyekben (költségvetési források átcsoportosítása, képzésszervezés) a Közigazgatási Felsőbíróság elnökéhez telepít a szabályozás javaslatlételi, véleményezési és döntési hatásköröket.

A közigazgatási bíróságok önálló igazgatásának kialakított modellje a bírói függetlenség és a hatalommegosztás elveinek tiszteletben tartásával olyan megoldásra törekszik, amely megteremti az igazságügyi miniszter igazságügyi igazgatással összefüggő hatásköreit, hogy jelenlegi eszközrendszeréhez viszonyítva nagyobb mértékben tudjon a Parlament előtt felelősséget vállalni a közigazgatási bíróságok igazgatásáért, és azon keresztül a közigazgatási bírósági szervezet működésének biztosításáért. A bírói testületek hatáskörei a bírói jogállás és az ítélezést érintő igazgatás terén pedig megfelelően garantálják a bírói függetlenség elvének érvényesülését az ítélezési tevékenységgel legszorosabban összefüggő területeken. Az igazságügyi igazgatás tulajdonképpen ott ér véget, ahol az ítékezés kezdődik.

20 Legutóbb: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat.

## *A közigazgatási bíráskodás megújításával összefüggő jogállási kérdések<sup>21</sup>*

A javaslat koncepciójának kiindulópontja, hogy az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint „[b]íróság a rendes és a közigazgatási bíróság”, 26. cikke pedig következetesen „bírákról” szól; vagyis a bírósági szervezet és a bírói jogállás egységes. E rendelkezések jelentőségét és garanciális jellegét nem lehet túlbecsülni, hiszen a bírói jogállás legfontosabb elemeit határozzák meg, amelyek a bírói függetlenség kimondása mellett azok alkotmányos biztosítékait is tételezik. A bírói függetlenség pedig – ahogyan azt hosszú ideje hangoztatom – a demokrácia állócsillaga, önmagában is kiemelt alkotmányos alapelv és érték.

Mindazonáltal a közigazgatási bíráskodásnak vannak olyan objektív sajátosságai, amelyek részben eltérő szabályokat indokolnak. A közigazgatási bíráskodásban méltányos egyensúlyt kell ugyanis teremteni az egyéni és a közérdek között, biztosítva az egyén alanyi jogai és a közérdeken alapuló jogvédelem összhangját. A felek speciális viszonyrendszere miatt a közigazgatási jogviták elbírálása különleges szakismertet és sajátos bírói attitűdöt igényel, amely képes megvédeni az állampolgárt a szükségszerűen erőfölényben lévő hatósággal szemben. A közigazgatási bíráskodás sajátos célja ezért szükségessé teszi a bírák esetében a közigazgatási tapasztalat szerepének hangsúlyozását. Az ügyek, illetve eljárások sajátossága egyúttal sajátos működési mechanizmusokat igényel. Az Alaptörvény hetedik módosítása – felismerve, hogy a közigazgatási különbíróság szervezete és működése szervezetszociológiai szempontok miatt is elválik a nagyobb, általánosabb feladatokat ellátókéttől – egyértelművé tette, hogy a rendes bírósági szervezet és a közigazgatási bírósági szervezet igazgatása is elkülönül. Ezt képezik le a Javaslatnak a közigazgatási bírósági rendszer sajátos szervezeti és igazgatási szabályaira vonatkozó rendelkezései. A bírósági szervezet ezen kétosztatúságát és egységességét teremtik meg a javaslat szabályai azzal, hogy az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Bszi. és a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Ezzel is hangsúlyozza a javaslat, hogy a bírósági szervezetre és a bírói jogállásra alapvetően egységes szabályrendszer vonatkozik, és csak egyes, a közigazgatási bíráskodás sajátosságai által indokolt körben állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Ennek megfelelően a közigazgatási bíróra is áll az a függetlenségét kiegyensúlyozó elv, hogy az ítélkező tevékenységét egy szervezet tagjaként folytatja. Ez a kiegyensúlyozó szerep abban nyilvánul meg, hogy a bíró egy többszintű szervezetben ítélkezik, a törvények által meghatározott esetekben, a társasbíráskodás keretei között jár el, és a törvények által meghatározott döntés-felülvizsgálati rendszernek alávetve határoz.

21 A tanulmány ezen részében jelentős mértékben támaszkodik a közigazgatási bíróságokról szóló T/3353. sz., a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló T/3354. sz. törvényjavaslatok általános és részletes indokolására, valamint azok expozéjára (Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 40. szám, Budapest, 2018. november 14.).

További alapelvi jelentőségű elem, hogy a bíró szolgálatot teljesít, azaz az állam igazságszolgáltatási közfeladatát látja el, ítélkező tevékenységével lényegében – magas szintű – „közszolgáltatást” nyújt. A közigazgatási bíróságok bíráit ennek megfelelően a köztársasági elnök nevezi ki azon cselekvőképes, jogász végzettségű magyar állampolgárok közül, akik a jogi szakvizsgát letették, annak megszerzését követő legalább egyéves gyakorlatot szereztek, vállalják, hogy a vagyonyilatkozatot tesznek, és a pályaalakmassági vizsgálaton is megfelelnek. Nincs különbség továbbá sem a javadal-mazásban, sem a bírói függetlenség tételes jogi garanciáiban, valamint a megbízás megszűnésének feltételeiben sem. Közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat csak a közigazgatási bíráskodás sajátosságai által indokolt körben állapít meg eltérő, kiegészítő rendelkezéseket, illetve többletkövetelményeket. Ezeknek azonban minden esetben közigazgatási ismeretek megléte, illetve megszerzése, ezen keresztül pedig a közigazgatási bíráskodás színvonalának növelése a célja. Százhuszonkét éve, a közigazgatási bíróságról szóló törvény 1896-os képviselőházi vitájában Hieronymi Károly kifejtette, hogy: „Ha elismerjük azt, hogy szükségesek közigazgatási ismeretek a bíróság tagjainál, akkor nem vehetjük az elsőfokú bíróság tagjait máshonnan, mint csak a közigazgatási tisztviselői karból, mert csak a közigazgatási tisztviselői kar van abban a helyzetben, hogy a közigazgatási kérdéseket gyakorlatilag az életből megismerje.”<sup>22</sup> Ugyanakkor azt is hozzátette: „Természetes, hogy a mostani közigazgatási tisztviselői kar legjobb elemeit fognók a közigazgatási bírói állásra alkalmazni. Hiszi-e valaki, a ki viszonyainkat ismeri, hogy azokat a hézagokat, a melyeket ezáltal tisztviselői karunkban okoznánk, pótolni tudnók?”<sup>23</sup>

Látható tehát, hogy a magyar közigazgatási bíráskodás történetének egyik meghatározó kérdése a közigazgatási ismeretek biztosítása. A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat azonban nem osztja a bírói kar összetételére vonatkozó, előbb idézett álláspontot. Sőt a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló törvénycikk 5. §-ával ellentétben<sup>24</sup> nem határozza meg a bírói és a közigazgatási gyakorlattal rendelkezők arányát sem. Ehelyett az esélyegyenlőséget teremti meg a bírósági és nem bírósági pályázók között.

Fontos hangsúlyozni, hogy mindenkit, aki ma közigazgatási perben ítélkezik, átvesznek az új bírósági szervezetbe. Az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat ezért biztosítja, hogy minden, közigazgatási perben ítélkező bíró, valamennyi a közigazgatási és munkaügyi ügyszakban szolgálatot teljesítő bírósági titkár,

22 624. országos ülés 1896. május 18-án, hétfőn. 71.

23 Uo.

24 1896. évi XXVI. törvénycikk 5. §: „Az ítélőbíráknak felerészét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített egyének sorából (1869:IV. tc. 6. és 7. §-ai és 1891:XVII. tc. II. fejezete) kell kinevezni. Az ítélőbíráknak másik felerészét az 1883:I. tc. 3. § értelmében közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell kinevezni, kik valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek.” Forrás: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=89600026.TV&targetdate=&printTitle=1896.+%C3%A9vi+XXVI.+t%C3%B6rv%C3%A9nycikk&referer=1000ev> (2018. 11. 01.).

és joggyakorlati idejének legalább felét kitöltött bírósági fogalmazó kérelmére, a törvény erejénél fogva a közigazgatási bírósági szervezet tagjává váljon. Az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat azt is rögzíti, hogy a nyilatkozattételre jogosult bírót, a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének napjától, beosztásától függően a rendes bírósági szervezetben, vagy a közigazgatási bírósági szervezetben a korábbi bírói javadalmazása illeti meg, kivéve, ha magasabb javadalmazásra lenne jogosult. Figyelemmel arra, hogy a bírósági vezetők létszáma a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnése miatt csökkenni fog, az elnökök és helyetteseik, valamint a kollégiumvezetők és helyetteseik megbízatása megszűnik ugyan, azonban korábbi bírósági vezetői megbízatásuknak megfelelő javadalmazás illeti meg őket az eredeti megbízatásuk lejáratainak időpontjáig.

A jogállási kérdésekkel is összefüggésben külön figyelmet érdemel a 2019-es év, az átmenet vagy felkészülés éve is. Az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat nagyon szoros menetrendet ír elő: meghatározza, meddig kell a Közigazgatási Felsőbíróság elnökét megválasztani, milyen határidőig nyilatkozhatnak áthelyezésükről a bírák, bírósági titkárok és fogalmazók, miként kell megállapítani az előzetesen rendszeresített létszámokat. Fontos rendelkezni azokról a helyzetekről, amikor még nem áll fel az új bírósági szervezet, ezért sem bírói testületek nem működnek, sem pedig – a Közigazgatási Felsőbíróság megválasztott elnökén kívül – bírósági elnökök nincsenek. Erre figyelemmel az átmeneti szabályokról szóló törvényjavaslat biztosítja, hogy a bírósági vezetői pályázatok elbírálására csak a bírói testületek felállítását követően kerüljön sor, ez azonban rövid időtartamú megbízott vezetői kinevezéseket is szükségessé tesz. A tervezett bírósági szervezeti és közigazgatási eljárásjogi változtatások miatt kétséges, hogy kizárólag az átvett bírókkal a szervezet működőképessége biztosítható-e. A teljes körű működőképesség biztosítása érdekében, a megnövekedett ügyteher ellátása miatt még a közigazgatási bírósági szervezet felállítása előtt szükségessé válhat új bírók kinevezése is azzal, hogy az átmenet évében a miniszter a betöltetlen álláshelyek legfeljebb felére írhat ki pályázatot.

Végül, de nem utolsósorban arról is írok, miért Esztergomban lesz a Közigazgatási Felsőbíróság székhelye. Távolról sem magától értetődő, hogy egy ország bírósági szervezetének legfőbb szervei a fővárosban működjenek. Csehországban a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság székhelye is Brünnben van, Németországban a Legfelsőbb Bíróság – az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – Karlsruheban, a Szövetségi Közigazgatási Bíróság Lipcsében, a Szövetségi Pénzügyi Bíróság Münchenben, a Szövetségi Munkaügyi Bíróság Erfurtban, a Szövetségi Szociális Bíróság pedig Kasselben székel. Megemlíthetjük még azt is, hogy a Szlovák Alkotmánybíróság Kassán működik.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény a „történelmi és közjogi hagyományainkra tekintettel, valamint a hatalom fővárosi centralizációjának oldása érdekében” jelölte meg az Alkotmánybíróság székhelyeként Esztergomot. A város története a magyar államisággal összeforrt, királyi székhelyként működött, és mint ilyen, az igazságszolgáltatásban betöltött szerepe is évezredek múltra tekint vissza.



Esztergom városa ugyanakkor a 20. század nagy vesztesei közé tartozik. A trianoni békeszerződés megfosztotta természetes vonzáskörzetétől, Esztergom vármegye északi részétől és az Esztergomi érsekség területének 90%-ától. A második világháborút követően történelmi jelentősége és egyházi központi múltja miatt funkcióit más városokba – elsősorban Tatabányára – telepítették. Ez a kormányzati döntés segítheti Esztergom régiós fejlődését, csökkentheti az ország Budapest-központúságát, és az egykori királyváros magyar állami működésben betöltött szerepét is újra megteremtheti.

## Záró gondolatok

Az a jogalkotói munka, amelybe belefogtunk, hatalmas. Az utolsó fejezete lehet annak a hosszú alkotmányos reformnak, amely az 1990-es évek elején, vagy még korábban megkezdődött. Az önálló közigazgatási bírászkodás teljes körű megteremtésének végállomásához érkezhünk el, ha az Országgyűlés elfogadja az előtte fekvő két törvényjavaslatot, de természetesen a munka ezzel nem ér véget.

A Velencei Bizottság véleményét is kikértem a magyar kormány nevében annak érdekében, hogy azt még a törvény tervezett, 2020. évi hatálybalépése előtt megfontolhassuk. Az átmenet évében az átmeneti szabályokról szóló javaslatban foglalt teendőkön túl a kapcsolódó jogszabályok módosítása is előttünk áll még. Az új közigazgatási bírászkodási rendszer indulását követően is majd csak évtizedek múlva láthatjuk a tapasztalatokat, és fejlődhet ki az az eddiginél is magasabb színvonalú judikatúra, amelynek érdekében, reményében az új szabályozási javaslat megszületett.

Magyarországon a közigazgatási bírászkodás intézményi és eljárási keretei túl sokáig maradtak befejezetlenül. Most jött el az a történelmi pillanat, hogy teljessé tegyük, és a zárókövet a jogállam boltozatára helyezzük. Ennek során remeghet is akár a kezünk. Ez azonban így is van rendjén, feltéve, hogy az nem a bizonytalanság, hanem az alázat jele. Végül is Montesquieu intelme minden idők törvényalkotói számára érvényes: *Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante*<sup>25</sup> – „A törvényekhez másként, mint remegő kézzel, nem szabad nyúlni.”

## Felhasznált irodalom

BOÉR Elek (2017): *Közigazgatási bírászkodás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

KÜPPER, Herbert: Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása. *MTA Law Working Papers*, 2014/59. Forrás: [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_59\\_Kupper.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf) (2018. 11. 01.)

MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

MONTESQUIEU (1873): *Lettres persanes (1721), Texte établi par André Lefèvre, A. Lemerre*. 174–176. Forrás: [https://fr.wikisource.org/wiki/Lettres\\_persanes/Lettre\\_79](https://fr.wikisource.org/wiki/Lettres_persanes/Lettre_79) (2018. 11. 01.)

25 Montesquieu (1873): *Lettres persanes (1721), Texte établi par André Lefèvre, A. Lemerre*. 174–176. Forrás: [https://fr.wikisource.org/wiki/Lettres\\_persanes/Lettre\\_79](https://fr.wikisource.org/wiki/Lettres_persanes/Lettre_79) (2018. 11. 01.)

- PATYI András (2011): *Közigazgatás, alkotmány, bírászkodás*. Universitas, Győr.
- ROZSNYAI Krisztina (2006): Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozásával kapcsolatban. *Jogtudományi Közöny*, 61. évf. 7–8. sz. 292–299.
- ROZSNYAI Krisztina (2011): A közigazgatási bírászkodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk.: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK-KIM, 76–83.
- STIPTA István (2011): A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre (Az 1883. évi XLIII. Tc. tartalma és jelentősége). *Sectio Juridica et Politica, Tomus, XXIX/1*, Miskolc.
- TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bírászkodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

### ***Jogforrások***

1896. évi XXVI. törvény cikk 5. §. Forrás: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=89600026.TV&targetdate=&printTitle=1896.+%C3%A9vi+XXVI.+t%C3%B6rv%C3%A9nycik&referer=1000ev> (2018. 11. 01.)
- 33/2017. (XII. 6.) AB határozat
- 53/1991. (X. 31.) AB határozat.
- 97/2009. (X. 16.) AB határozat.
- Országgyűlési Napló. 2018–2022. országgyűlési ciklus, 40. szám, Budapest, 2018. november 14.

### ***Internetes források***

- A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés*. Forrás: [www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A9s%20perrendtart%C3%A9s%20koncepci%C3%B3j%C3%A9nek%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A9s%20perrendtart%C3%A9s%20koncepci%C3%B3j%C3%A9nek%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf#!DocumentBrowse) (2018. 11. 01.)
- [www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter](http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/szakertoi-bizottsagot-allit-fel-az-igazsagugyi-miniszter) (2018. 01. 11.)
- [www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf) (2018. 11. 01.)