

Patyi András – Köblös Adél

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

Constitutional Background of the Judicial Review of Administrative Acts

Prof. Dr. Patyi András, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzeti Választási Bizottság, rektor@uni-nke.hu, patyi.andras@uni-nke.hu
Dr. Köblös Adél, Alkotmánybíróság, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, koblos.adel@uni-nke.hu, koblos@mkab.hu

A tanulmány nem egy új keletű, de annál aktuálisabb témával: a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának alkotmányos háttérével foglalkozik. Az önálló közigazgatási perrendtartás alapelveinek és tételes szabályainak kialakítása során elengedhetetlen az alaptörvényi követelmények teljesítése, ehhez pedig tisztázni szükséges a releváns alkotmányos rendelkezések tartalmát. A tanulmány célja ennek bemutatása a kapcsolódó alkotmánybírósági esetjog feldolgozásával, elemzésével, valamint jogirodalmi munkák fontosabb gondolatainak ismertetésével. Az inkább elméleti szinten mozgó írás nem vállalkozik konkrét szabályozási javaslatok megfogalmazására, ehelyett összefoglalót ad a téma szempontjából legfontosabb alaptörvényi rendelkezésekről, mint a jogállamiság, a hatalommegosztás, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó bírósági hatáskör, a tisztességes eljáráshoz való jog vagy a jogorvoslathoz való jog. Míg egyes vonatkozásokban kiforrott esetjoggal állunk szemben (pl. jogállamiság), addig másokban az alkotmánybírósági gyakorlat nem ennyire kristálytiszt, illetve formálódóban van (pl. tisztességes eljáráshoz való jog). A különféle garanciák kiépítése során ugyanakkor a jogalkotó számára fontos segítséget nyújthatnak a nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott kívánalmak is.

KULCSSZAVAK:

hatalommegosztás, jogállamiság, jogorvoslathoz való jog, közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, közigazgatási perrendtartás, objektív jogrend védelme, tisztességes eljáráshoz való jog

The study deals with the constitutional framework of the judicial review of state administrative act. Although this issue is not new, it is a rather topical one. It is essential to comply with the requirements deriving from the Fundamental Law during the elaboration of the principles and the particular rules of a separate code of judicial review of administrative acts. Therefore it is necessary to clarify the substance of the relevant constitutional provisions. The study aims at presenting this constitutional background with taking into account and analysing the constitutional court's case law and delineating the significant doctrines set forth in the jurisprudence. This work, which is rather a theoretical one, does not undertake to make proposals for concrete provisions. Instead it sums up the substance of the significant rules of the Fundamental Law in relation with judicial review of administrative acts: the rule of law principle, the separation of powers, competence of the courts to review administrative acts, right to a fair hearing and right to legal remedy. While in relation with certain aspects of this topic one finds the practice of the Constitutional Court not so crystal-clear or it is in development in fields such as an elaborated case law (e.g. rule of law) and in other relations (e.g. right to a fair hearing). However, the standards depicted in international papers also give a considerable assistance to the legislator in adopting various guarantees.

KEYWORDS:

Separation of powers – rule of law – right to legal remedy – judicial review of administrative acts – code of judicial review of administrative acts – protection of objective legal order – right to a fair hearing

A közigazgatási működés fölötti törvényességi, bírósági kontroll lényeges – mondhatni fundamentális – hatást gyakorol nemcsak a közigazgatás egészére, hanem a kontroll alá vett, jogvita tárgyává tett konkrét közigazgatási ügyre is. A bírósági eljárás időtartamával a közigazgatási ügy végleges jogi rendezése „meghosszabbodik”, annak lezárása kitolódik. Egyáltalán nem mindegy tehát, hogy az adott államban milyen szabályok és feltételek között történik ez a kontroll, de ugyanígy nem közömbös az sem, hogy az időtényező mellett mekkora szerepe és hatása van a bírói jogvédelem hatékonysága iránti követelményeknek. Az állam, a közigazgatás „cselekvőképessége”, a jogaiban vagy jogos érdekeiben érintett személy védelme és végső soron a jogállam fenntartása olyan követelmények, melyek teljesítéséhez az alkotmányos rendelkezések és követelmények gondos mérlegelése és értékelése – megítélésünk szerint – elengedhetetlen. Ehhez kíván hozzájárulni ez az új közigazgatási perrendtartás előkészítésének kodifikációs munkái közepette készített tanulmány.

1. A közigazgatási bíráskodás mély és egyben szerteágazó alkotmányos beágyazottsága¹ nem új keletű dolog. Sokan és sokféleképpen foglalkoztak már vele hazánkban is az elmélet szakemberei közül,² és tükröződött vissza rendes bírósági vagy alkotmánybírósági határozatokban. „A közigazgatási bíráskodás az alkotmányba tartozó szabályozási tárgykör – magyarul: az alkotmány alkotórésze.”³ Vannak nyugalmi időszakok, amikor ez az összefüggésrendszer a háttérben csendesen elműködik, és látszólag „csak” a jogtudományt foglalkoztatja. És vannak olyan idők is, amikor a jogalkotásban és a jogalkalmazásban is rivaldafénybe lép, és befolyása közvetlenül tetten érhető, sőt, nemritkán döntő szerepet követel magának.

Ilyen volt az, amikor a hiányos törvényi szabályozás miatt az Alkotmánybíróság 1990-ben megállapította:⁴ mulasztás áll fenn amiatt, hogy a törvényhozás nem szabályozta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát. Nem mintha nem lettek volna ilyen tartalmú szabályok, de azok olyan szűkre szabták a közigazgatási bíráskodás határait, ami összegegyeztet-

1 Igen eltérő megoldások léteznek arra, hogy az egyes nemzeti alkotmányok miként szabályozzák kifejezett módon a közigazgatási bíráskodás szervezetét, funkcióját stb. Erről összefoglalóan lásd: PATYI András: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, szerk. VARGA Zs. András, FRÖHLICH Johanna, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011, 47–51. Az közigazgatási bíráskodással kapcsolatos hazai alkotmányos rendelkezések megalkotásának állomásairól lásd PATYI András: *A bírói kontroll kihívásai*, Jog – Állam – Politika, 3/2011 (különszám), Symposium Iulibaei Facultatis Iaurinensis, 53–58.

2 ifj. TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, Budapest, 1990, 15–39.; ÁDÁM Antal: *A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről*, Magyar Közigazgatás, 1996/12, 705–712.; F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 53–59.; PATYI András: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2011.; PATYI András: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi Tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, Szent István Társulat, Budapest, 2011, 234–247.; PATYI András: *A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése = A közigazgatás tudományos vizsgálata gyakor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, szerk. Fazekas Marianna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 183–197.; PATYI András: *Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíráskodás körében = Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*, szerk. HACK Péter, KIRPLY Eszter, KORINEK László, PATYI András, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 307–316.

3 PATYI: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Ratio legis... i. m.*, 234. oldal

4 32/1990. (XII. 22.) AB határozat

hetetlen volt a tartalmában immáron egészen új Alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság ezért – 1991. március 31. napjával megsemmisítve a korlátokat jelentő jogszabályi rendelkezéseket – felhívta a kormányt, hogy a következő év január 31-éig terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, „amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza”. Az Alkotmánybíróság döntése 1990. december 22-én jelent meg a Magyar Közlönyben, melyből kitűnik, hogy a testület terjedelmes kodifikációs munkáknak nem hagyott teret, bár a határozatból kiderül, ezt az időt az alkotmányvédő bíróság elegendőnek találta az új szabályok megalkotásához. Indokolt volt a sietség a jogkereső közönség védelme szempontjából, melyet az Alkotmánybíróság akként is biztosítani igyekezett, hogy határozatának indokolásában kimondta: „Az új jogszabály esetleges késedelmes megalkotásáig az Alkotmány rendelkezései szerint kell az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében eljárni. Ez azt jelenti, hogy egyelőre nem lesz a bírói felülvizsgálatnak azon ügyekben sem törvényes korlátja, ahol a korlátozásnak az Alkotmány 70/K. §-a szerint nincs akadálya.”⁵

A szűkös időkeretben a jogalkotó egy rövid programot futtatott le. Igaz, így sem sikerült tartani a kijelölt határidőt: csak az év közepén⁶ született meg a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény, mellyel az Országgyűlés módosította a bírósági szervezeti törvényt, az államigazgatási eljárásról szóló törvényt és a polgári perrendtartást. Nem a semmiből kellett ugyan egy új törvényt alkotni, miután egy törvényjavaslat már 1989-ben az Országgyűlés elé került, de annak vitája akkor elmaradt.⁷ A törvényjavaslat általános indokolásából kiolvasható, hogy csak a kezdeti lépések megtételére vállalkoztak,⁸ amivel minimálisan kielégíthető volt az említett alkotmánybírósági határozatból fakadó elvárás, a mindössze tizenöt szakaszos jogszabállyal a közigazgatási bíráskodás mélyreható megreformálását nem is lehetett volna célul tűzni. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata megmaradt rendes bírósági hatáskörben, ezeket az ügyeket egy különleges polgári peres eljárás keretében folytatták le és folytatják le még ma is.

A cipő eleve szorosra volt szabva, idővel pedig egyre jobban elkezdte nyomni mind a bíróságok, mind a jogkeresők lábát.⁹ Huszonöt év távlatában már nemcsak a jogirodalomban szorgalmazták a közigazgatási bíráskodás új alapokra helyezését, de az igazságszolgáltatás-

5 Lásd ehhez: PATYI: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Ratio legis... i. m.*, 240–241., PATYI: *A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése... i. m.*, 183. oldal

6 A módosítás 1991. július 27-én lépett hatályba. A törvény megszületéséről lásd: FLUCKNÉ PAPÁCSY Edit, TAMÁNÉ NAGY Erzsébet: *A közigazgatási bíráskodás nehéz születése*, Társadalmi Szemle, 1991/7, 49–58.; értékeléséről: ifj. TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bíráskodás felé?* Társadalmi Szemle, 1991/7, 59–64., KILÉNYI Géza: *A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése*, Magyar Közigazgatás, 1991/4, 301–302.

7 *Fluckné – Tamáné: i. m.*, 57.

8 A helyzet rendezésére csak ideiglenes jelleggel került sor, a végleges megoldás váratott magára. PATYI: *Megállapítások és tézisek... i. m.*, 310.

9 PATYI: *A bírói kontroll kihívásai... i. m.*, 53.

ban is.¹⁰ Így jutunk el a mai időkig, amikor újra, immáron sikerekkel kecsgetető módon napirendre került a közigazgatási bíraskodás megújítása, vagyis úgy tűnik, megérett a helyzet a gyökeres változtatásra a jogalkotó oldalán is.¹¹ Ennek során ismét elkerülhetetlenül vizsgálva kell térni a gyökerekhez: az alkotmányos (immáron alaptörvényi) alapokhoz. Egyúttal megnyílik a lehetőség, hogy visszatekintsünk a jogtörténeti forrásokra is. Az alábbiakban a közigazgatási bíraskodás alkotmányos koordináta-rendszerének tömör felvázolására teszünk kísérletet. Tanulmányunk egy része korábbi tudományos munkák ma már általánosan elfogadott következtetéseiből és alkotmánybírói határozatokból építkezik, másik része inkább vitapontokat villant fel.

2. A közigazgatási bíraskodás legáltalánosabb alkotmányos forrását a jogállamisági klauzula adja [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. Tomcsányi Móric szerint a közigazgatási bíraskodás a lényege a modern jogállam fogalmának.¹² Ebből következik a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, vagyis hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.¹³ A közigazgatás (szervezete, eljárása, konkrét döntései) jog alá rendelése teremti meg annak elvi lehetőségét, hogy a bíróságok a közigazgatási határozatok törvényességét (jogszerűségét) vizsgálhassák. Ahogy Némethy Károly fogalmazott „a magy. kir. közigazgatási bíróságról” szóló 1896. évi XXVI. törvénycikket és a végrehajtásához kapcsolódó rendeleteit összefoglaló kötet bevezetőjében: „A jogállam csak úgy töltheti be hivatását, ha akarátának minden téren és mindenkiel szemben érvényt tud szerezni.”¹⁴ A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményéből vezette le az Alkotmánybíróság a jogerő intézményét is, mely ugyan sajátosan (a polgári perekétől eltérő módon), de közigazgatási ügyekben is szerepet kap.¹⁵

10 Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoport: A közigazgatási perjog – összefoglaló vélemény. Forrás: lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 02.); Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. szám, A „Közigazgatási bíróságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló vélemény. Forrás: lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 02.); Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport, 2014.El.II.F.1/7. Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény), 2014. Forrás: lb.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 02.)

11 A közigazgatási perrendtartás koncepciójáról lásd www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zizgazgat%C3%A9s%20perrendtart%C3%A9s%20koncepc%C3%B3j%C3%A9nek%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 02.). Előterjesztés a közigazgatási perrendtartásról: www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=302#!DocumentBrowse (a letöltés ideje: 2016. 05. 12.)

12 Idézi: PATYI: *Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda = Ratio legis... i. m.*, 237., forrás: TOMCSÁNYI MÓRIC: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, szerzői kiadás, 1926, 190.

13 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.

14 NÉMETHY KÁROLY: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1897, 1.

15 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 27–29.

3. A közigazgatási bíraskodás mellett beillesztendő a hatalommegosztás elvi keretei közé is, melyet az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése mond ki.¹⁶ A hatalommegosztásnak hazánkban (is) előbb egy olyan változata hódított teret, mely akadályát képezte a közigazgatási bíraskodás megteremtésének, s melyről Bibó így fogalmazott: „A hatalmak elválasztásának követelménye, mint általában minden nem folytonos fejlődésből eredő elvi formula, a kontinentális Európában bizonyos mértékig deformálódott és meghamisított. A kontinentális Európában ugyanis – részben a monarchia védekezéseképpen – sokáig közkeletű volt az a nézet, mely szerint a hatalmak elválasztása nevében a végrehajtó hatalomtól is távol kell tartani a törvényhozói hatalom és a bíraskodó hatalom beleavatkozását.” Ezt a megközelítést utóbb a jogállam gondolata győzte le.¹⁷ Ma már az a gondolkodás vált uralkodóvá, hogy a semlegesnek tekintett bírói hatalmi ág felhatalmazása a kormány irányítása alatt álló közigazgatás ellenőrzésére a jog érvényre juttatásának, érvényesülésének (uralmának) a biztosítéka. A hatalommegosztás elvének szűk vagy rugalmasabb értelmezése most annak a kérdésnek a megítélésénél kap kiemelt gyakorlati jelentőséget (s mint tudjuk, a lényeg a részletekben lakozik), hogy milyen – így különösen: kasszatórius vagy reformatórius – jogkört kapnak-e a bíróságok arra az esetre, ha megállapítják egy közigazgatási aktus törvénytörtő jellegét.¹⁸ Továbbra is hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a hatalommegosztás helyes megközelítésében is alaptétel, hogy a bíróságok nem vehetik át a „közigazgatás” feladatait. A bírósági felülvizsgálat emiatt korlátok között érvényesülhet csupán.

4. A bíróságoknak a közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálatára való felhatalmazása közvetlenül az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjából fakad. E rendelkezés lényegi magját tekintve megegyezik az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében szereplő szabállyal, így a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban kidolgozott elvek figyelembevételének van létjogosultsága.¹⁹ Az Alaptörvény hivatkozott szabálya értelmében a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.

E rendelkezés mint a hatalommegosztáshoz kapcsolódó, egész pontosan a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát meghatározó szabály rögzíti a bíróságok feladatát a közigazgatással szemben.²⁰ A korábbi gyakorlat fényében a bíróságok felhatalmazásának legfőbb korlátja az, hogy a felülvizsgálat csak a törvényességre terjedhet ki, a célszerűségre nem.²¹ A fej-

16 Az Alkotmánybíróság az Alkotmány idején, mely még nem fogalmazta meg kifejezetten a hatalmi ágak elválasztásának elvét, kimondta, hogy az a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve [31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 137.]. Később kifejezetten is a jogállamisággal hozta összefüggésbe az Alkotmánybíróság a hatalommegosztást. {24/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [54]} Lásd PATYI: *A bírói kontroll kihívásai... i. m.*, 243.

17 BÍBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom = Bibó István összegyűjtött munkái 2.*, Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem (Bern) kiadása, 1982, 529.

18 Lásd ezzel kapcsolatban, különösen a nemzetközi összehasonlításra: 4. melléklet: A közigazgatási bíraskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag), 4. Megváltoztatási jogkör és perorvoslat: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 05.)

19 Lásd az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [28]–[34]

20 1254/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 471, 472. PATYI: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíraskodás... i. m.*, 124.

21 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.

lődés oly irányba haladt tovább, mely e célszerűséget tovább szűkítette, míg a törvényességi ellenőrzés körét szélesítette.²² Ennek megfelelően törvényességi szempontú a felülvizsgálat akkor is, amikor a bíróság azt ellenőrzi, hogy a közigazgatási szerv a törvényben rögzített felhatalmazásból fakadó jogosultságát (hatáskörét) a törvényben tételezett céltól eltérően használja-e, s ezzel lényegében hatáskörét túllépi-e.²³ A bíróságoknak ezért vizsgálniuk kell azt is, hogy megfelel-e a hozott döntés az alapjául szolgáló, cselekvésre, döntésre felhatalmazó törvényben szabályozott közérdeknek, azt szolgálja-e, vagy valamely más érdek elterítette attól.²⁴

A törvényességi felülvizsgálat – legalábbis abban a körben, ahol a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog érvényesül – nem korlátozódhat ugyanakkor a formális jogszerűség vizsgálatára, hatékony, valós és érdemi jogvédelmet kell tehát biztosítani. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény értelmében:²⁵ „A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”²⁶ „A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.”²⁷ A törvényességre korlátozódó felülvizsgálat és a hatékony jogvédelemből fakadó elvárások közötti feszültség ugyanakkor elő-elő bukkannak a mérlegelés felülvizsgálatának (felülmérlegelésének) a kérdésében, így például versenyjogi és egyéb bíróságok kiszabásánál.²⁸

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felhatalmazás keretei ezt meghaladóan nem jelentek meg kemény korlátozásként. A határozatokból kirajzolódó gondolat alapján ezek a „kor-

22 PATYI: *Megállapítások és tézisek... i. m.*, 312–313.

23 A joggal való visszaélés tilalmát az Alkotmánybíróság az egész jogrendszerre érvényesnek tekintette a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában: „Az Alkotmánybíróság rámutat: a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. A kifejtetteknek megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására.” (ABH 1998, 240, 244.) A közigazgatási cselekvések célhoz kötöttségének (célszerűségének) bírói felülvizsgálatát például a spanyol alkotmány szövetszerűen tartalmazza (PATYI: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Ratio legis... i. m.*, 246.), ennek mintájára fogalmazódott meg hazánkban is *de constitutione ferenda* javaslat (PATYI: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Közérdekvédelem... i. m.*, 54.).

24 PATYI: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Közérdekvédelem... i. m.*, 55.

25 Ezt az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában fenntartotta, lásd: Indokolás [24]

26 ABH 1997, 263.

27 ABH 1997, 263, 272.

28 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, HARGITA Árpád, KOVÁCS András, MAROSI Zoltán: *Bírság mérlegelése, bírságösszeg meghatározása versenyügyekben*, Jogtudományi Közlöny, 2011/2, 91–109. oldal

látok” inkább a közigazgatási bíráskodás minimumának tekinthetők. Így például az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből csak az érdemi határozatok bírósági felülvizsgálata következett kényszerűen, egyéb döntéseké nem.²⁹ Ennél több, így a nem érdemi döntések önálló bírói felülvizsgálatának biztosítása a jogalkotó megítélésén múlt. Igaz ugyanakkor, hogy az érdemi határozathoz is csak törvényes út (eljárás) vezethet, így a nem érdemi döntések közvetett felülvizsgálatának szükségessége levezethető az alaptörvényből. Vagy: a törvényesség „ellenőrzése” (most „döntés” a törvényességről) megkövetelte, hogy a jogsértő közigazgatási határozat érvényesülését a bíróság (akár ideiglenesen) megakadályozhassa. Ehhez legalább azt kellett biztosítani, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezhesse (kasszáció), de nem kellett feltétlenül olyan jogkört adni a bíróságnak, hogy a közigazgatási ügyet maga érdemben eldönthesse.³⁰ Ennek ellenére a jogalkotó a közigazgatási határozat megváltoztatására (reformáció) is felhatalmazhatta a bíróságot. Az alkotmánybírói esetjogot áttekintve az mondható, hogy olyan döntés még nem született, ahol a testület a minimumon túllépő, ezzel pedig a hatalommegosztás elvét sértő bírói beavatkozást (beavatkozási lehetőséget) tárt volna fel a közigazgatás (végrehajtó hatalmi ág) kárára. Ez visszatükrözi azt a feltételezést, hogy a politizált bíráskodás esetétől eltekintve a bíráskodás részéről nem fenyeget olyan hatalomkoncentrációs veszély, amely a hatalomgyakorlás igazságosságát megkérdőjelezheti, s melytől a végrehajtást meg kellene védeni.³¹

A 25. cikk (2) bekezdés b) pontja a bírósági felülvizsgálat mikéntjének meglehetősen kevés szempontját rögzíti, emiatt a jogalkotónak igen széles mozgástere van abban, ténylegesen milyen közigazgatási bíráskodást épít ki. Ennek során nem hagyhatja azonban figyelmen kívül a közigazgatás feletti egyéb kontrolleszközöket, mert ezek csak akkor képeznek hatékony jogvédelmi eszközrendszert, ha egymásra tekintettel, összehangoltan és koncentráltan működtethetők.³² Az Alaptörvény sem itt, sem máshol nem foglal állást például abban az alapvetőnek tűnő kérdésben,³³ hogy milyen szervezeti formában [a rendes bíróságokra vagy önálló közigazgatási bíróság(ok)ra bízva] képzeli el a közigazgatási bíráskodást.

A 25. cikk (2) bekezdés b) pontjából az következik, hogy meg kell teremteni a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét és rendjét. Az Alaptörvény nem utal

29 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 435.

30 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 435., 829/E/1993. AB határozat, ABH 1996, 427, 434. A kérdéses fordulatok értelmezéséről lásd PATYI: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Ratio legis... i. m.*, 245.

31 БИВÓ: *i. m.*, 529.

32 PATYI: *A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése...i. m.*, 189–196.

33 Míg különösen a közigazgatási bíráskodásról a 19. század végén és a 20. század elején gondolkozók számára a francia, az angol vagy a német modell közötti választás központi eleme volt a fórumrendszer milyensége, addig a 21. század elejére ennek jelentősége valamelyest halványult (lásd ROZSNYAI: *i. m.*, 214–224.).

kivételekre, de egy régebbi alkotmánybíróági határozat szerint lehetnek ilyenek.³⁴ Igaz, a döntés nem körvonalazta ennek szempontjait, így esetleg csak egyéb alkotmányos rendelkezések együttes értelmezésével lehet állást foglalni a bírói felülvizsgálat hiányának alkotmányossága felől. Ezzel kapcsolatban iránymutató alkotmánybíróági döntés azonban még nem született.

A kivételtől független, lényegében ezt megelőző kérdés, hogy mi minősül közigazgatási határozatnak.³⁵ E tekintetben az Alkotmánybíróság gyakorlata elég gazdag, legalábbis ami a konkrét közigazgatási aktusok minősítését illeti (vagyis hogy közigazgatási határozat-e vagy sem a vizsgált rendelkezésekben szabályozott döntés),³⁶ a testület azonban nem definiálta még elvi szinten, mit ért alkotmányos értelemben közigazgatási határozat alatt. Leginkább az vitatható, hogy esetenként e fogalmat a tételes jog meghatározásai alapján tölti ki tartalommal, és nem az alaptörvény szintjén.³⁷ Márpedig ez a megközelítés általánosságban véve sem helyes, hiszen egy alaptörvényi rendelkezés tartalma – kifejezett alkotmányos felhatalmazás hiányában – nem függhet azon törvényi szabályozástól, aminek kereteit épp az alkotmány volna hivatott kijelölni.³⁸ Egy lehetséges, alkotmányjogi szempontból is felhasználható fogalom szerint a közigazgatási határozat nem más, mint jogi hatás céljából végzett közigazgatási cselekmény, aktus, olyan akaratnyilvánítás, mely jogokról és kötelezettségekről rendelkezik a végleges döntés szándékával.³⁹

34 Lásd például a 46/1994. (X. 21.) AB határozatot (ABH 1994, 260, 268.), illetve az 1254/B/1993. AB határozatot. Ez utóbbiban az Alkotmánybíróság a külkereskedelmi forgalom engedélyezése körében hozott államigazgatási határozat elleni bírói felülvizsgálat hiányát nem találta alkotmányellenesnek. Csúpan rögzítette, hogy az 50. § (2) bekezdésben adott általános felhatalmazás nem kivételek nélküli, de a kivételek alkotmányosságának szempontjait nem határozta meg. Utalt arra, hogy az érintett engedély nem hozható összefüggésbe alapvető joggal, a határozat nem teremt kötelezettséget sem (70/K. §), se nem polgári jog vagy kötelezettség, illetve vád [57. § (1) bek.]. (ABH 1996, 471, 474.) A korlátozás meg nem engedhető volta mellett foglalt állást Trócsányi László (TRÓCSÁNYI: *i. m.*, 63.).

35 Részletesebben lásd PATYI: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíraskodás... i. m.*, 136–137.

36 Pl. 1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602, 603., megerősítette a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben (nem „hatósági”) 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [27]; 578/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 590, 591., megerősítette a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben 9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [27]; 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1169.; 719/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1552, 1558-1559.; 794/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1496, 1501-1502.; 57/2009. (V. 20.) AB határozat, ABH 2009, 479, 487.; 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 912.

37 F. ROZSNYAI: *i. m.*, 129.

38 Lásd ezzel kapcsolatban: TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen*, Osiris, Budapest, 2009, 88–89. A szerző a „Fejtőre állított alkotmány” cím alatt foglalkozik a kérdéssel.

39 PATYI: *Megállapítások és tézisek... i. m.*, 313.

A 25. cikk (2) bekezdés b) pontja nem alapjogi rendelkezés,⁴⁰ az alapjogokra vonatkozó előírások (különösen az Alaptörvény I. cikke) így nem vonatkoztathatóak rá.⁴¹ Elvben tehát a 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti felülvizsgálat egyéb úton is megvalósítható lenne, mint a perindítás.⁴² A jogalkotó az egyéni jogvédelem,⁴³ az abban rejlő érdekelttség (és az ebből fakadó hatékonyság) folytán azonban eszközként a keresetindítást választotta. Annyiban mindenképpen előnyös e megoldás, hogy egyes területeken a tisztességes eljárásról való jogot (és vele a bírósághoz fordulás jogát is) biztosítani kell akkor is, ha az állam „első körben” közigazgatási ügyként kezel egy helyzetet, s így annak tárgyában előbb közigazgatási határozat születik. Másik oldalról viszont, a közigazgatási bírászkodás nem merülhet ki az egyéni jogvédelem biztosításában, a tárgyi jogrend védelme is legalább annyira hangsúlyos kell hogy legyen. Az egyéni jogvédelem gyakran együtt jár a közérdek védelmével is, ám nem feltétlenül. Van, hogy az egyéni érdekek nem indítják be a bírósági gépezetet, és ezért a közérdek, az objektív jogrend védelmében egyéb, kiegészítő mechanizmusokra (például ügyési közreműködésre)⁴⁴ van szükség.⁴⁵ Az objektív jogvédelem lényege, hogy a bíróság ellenőrzi és igazolja, hogy a közigazgatás „engedelmeskedik-e” a választott politikai döntéshozók (Országgyűlés, Kormány és tagjai stb.) akaratának.⁴⁶

5. Bírói út biztosítására alapjogi jogosultság alapvetően ott nyílik meg, ahol jogokról, kötelezettségekről, illetve büntetőjogi vádról előbb közigazgatási eljárásban döntenek. A XXVIII. cikk (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy az elene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn

40 Vita tárgyat képezte, illetve képezheti, hogy a közigazgatási bírászkodás mennyiben tekinthető a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységének, mely hagyományosan a polgári és a büntető ítélezést fedte le. (Lásd: TORDI Ferenc: *A közigazgatási bíróságok bírósági felülvizsgálata*, Akadémia Kiadó, Budapest, 1988, 18–21., 41–43., illetve 148. oldal, PATYI: *Közigazgatás – Alkotmány – Bírászkodás... i. m.*, 199–200.) Az Alaptörvény megszövegezése arra engedhet következtetni, hogy a közigazgatási bírászkodás az igazságszolgáltatás része, miután a 25. cikk (1) bekezdésben rögzíti, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, a (2) bekezdés pedig mintha konkretizálná e tevékenységet. Ennek alaposabb fejtegetésében azonban jelen tanulmány keretei között nem merülünk el.

41 PATYI: *Közigazgatás – Alkotmány – Bírászkodás... i. m.*, 124.

42 Martonyi János utalt arra, hogy bár az 1896. évi XXVI. törvénycikk értelmében panasszal lehetett a közigazgatási bíróság előtt eljárást indítani, „nem helyes a magyar jogi műnyelvben a panasz megjelöléssel illetni, mert ezek a jogvédő eszközök fogalmilag teljesen azonosak a polgári perjog keresetével és ezért terminológiában is megfelelőbb őket, az 1896:XXVI. tc.-ben foglalt elnevezéssel szemben, keresetnek mondani”. (MARTONYI János: *A közigazgatási bírászkodás és legújabb kori fejlődése*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932, 52.)

43 A közigazgatási bírászkodás örökzöld témája a szubjektív jogvédelemre felhúzott közigazgatási bírászkodás, avagy az objektív jogvédelem megteremtésének szükségessége. Mindkét oldalnak vannak hívei hazánkban is, a tételes jogi megoldás a német modellt követve a szubjektív jogvédelem elsődlegessége talján áll. (Lásd TRÓCSÁNYI: *i. m.*, 109–141., ROZSNYAI Krisztina: *Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem*, Jogtudományi Közlemény, 2004/6, 213–214.; PATYI: *Közigazgatási bírászkodás de constitutione ferenda = Ratio legis... i. m.*, 236.)

44 PATYI: *Megállapítások és tézisek... i. m.*, 310–311.

45 Lásd erről részletesebben: ROZSNYAI: *i. m.*, 14–15.; PATYI: *Megállapítások és tézisek... i. m.*, 312.

46 PATYI: *Megállapítások és tézisek... i. m.*, 308–309.

belül bírálja el”. E körben a bírói felülvizsgálat kizárásának, korlátozásának meg kell felelnie az alapjog-korlátozás követelményeinek [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának és a tisztességes bírósági eljárás-hoz való jognak az egymásra vetítése, illetve közös halmazának beazonosítása különös gondosságot igényel. A közös területen ugyanis nemcsak a bírósághoz fordulás nyugszik alapjogi talapzaton, de az eljárásnak is fel kell mutatnia azt a minőséget, ami kielégíti a tisztességes eljárás-hoz való jogból fakadó követelményeket. Ebben a körben a XXVIII. cikk (1) bekezdésének ugyanakkor valójában kettős tartalma van: Egyrészt eljárási az imént említett értelemben. Másrészt anyagi jogi, mert az anyagi jogi szabályozás nem zárhatja ki az érdemi felülvizsgálatot úgy, hogy nem ad lehetőséget a támadott döntés tartalmának felülvizsgálatára. A tisztességes eljárás-hoz való jog a közigazgatási jog területén tehát kihatással van magára az anyagi jogi szabályozásra is, méghozzá úgy, hogy a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság hajlik arra, hogy a bírósághoz fordulás jogát és a tisztességes eljárás-hoz való jogot a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatának megfelelően értelmezze.⁴⁸ Látni kell azonban, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének és az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének szövege nem azonos. Míg az Egyezményben az alapvető jogot a polgári jogokról és kötelezettségekről, illetve büntetőjogi vádról való döntés tekintetében biztosítják, az alaptörvények megfelelő rendelkezéseiből a „polgári” jelző hiányzik. Az EJEB gyakorlata abba az irányba fejlődött, hogy mind a polgári jogok és kötelezettségek, mind a büntetőjogi vád fogalmát kiterjesztően értelmezik.⁴⁹ Ez azzal az előnyös következménnyel jár az egyének számára, hogy jogi helyzetük erősödik, egyúttal azt is jelenti, hogy az EJEB hatásköre bővül.

A „polgári” jelző alaptörvényi hiányához kétféleképpen állhatunk hozzá: vagy nem tulajdonítunk neki különösebb jelentőséget, és a tisztességes bírósági eljárás-hoz való jogot mint alkotmányos alapjogot úgy értelmezzük, miként ezt az Emberi Jogok Európai Bírósága is értelmezi az Egyezmény 6. cikke nyomán, vagyis beleértjük a szövegbe a „polgári” jelzőt; vagy épp ellenkezőleg, úgy tekintjük, hogy e fordulat hiányának ennek az alapjognak az érvényesülési keretét meghatározó szerepe van. Ez utóbbi esetben a védelem köre egyértelműen tágabb, mint az első esetben: a viszonylag tágan felfogott „büntetőjogi vád” körén kívül szinte minden jogvita nagy eséllyel belesik ugyanis a „jogokról és kötelezettségekről” való döntésbe, az is, ami nem „polgári”. E kérdésben a tisztánlátást némileg nehezítheti, hogy a hazai

47 PATYI: *Megállapítások és tézisek... i. m.*, 314.

48 Lásd például: maga a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat (ABH 1997, 263, 271.), illetve a 8/2011. (II. 18.) AB határozat (ABH 2011, 49, 81.), illetve a 166/2011. (XII. 20.) AB határozat.

49 Ehhez lásd: ROZSNYAI: *i. m.*, 54–57., különösen az 55–56. oldalon: „polgári”-nak minősül a magánjogi szerződésekhez való hozzájárulás megtagadása, gazdasági tevékenység végzésére jogosító engedély visszavonása, kisa-játítás, társadalombiztosítás, szociális támogatások, gyermekvédelmi ügyek, közigazgatási szervekkel szembeni kártérítési igények, építési engedély megadása, cselekvőképesség elvesztése elmeegógyintézetű elhelyezés miatt, közszolgálati viták stb. Büntetőjogi vád körébe esnek az Engel-kritériumok alapján a szabálysértési ügyek, a versenyügyek, az adóbírsággal (-pótlékkal) kapcsolatos ügyek, büntetés-végrehajtási fegyelmi ügyek stb.

jogban a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a polgári perrendtartás szabályai szerint, különleges per keretében folyik, a közigazgatási ügyeket pedig a tág értelemben vett „polgári ügynek” tekintik.⁵⁰ E nézőpontból azonban könnyen kimozdulhatunk, ha magunkévá tesszük azt a felfogást, hogy a tételes jogi megoldás nem befolyásolhatja egy alapjog érvényesülési körét. Még kuszább erdősekbe kalandozhatunk, ha annak is jelentőséget tulajdonítunk, hogy mi minősül „alanyi jognak” és mi csak jog védte érdek.

Az alkotmánybírósági gyakorlatban egyaránt felbukkan az a megközelítés, mely szerint a „polgári” jelzőnek jelentősége van, illetve ahol ez egyáltalán nem kerül felszínre.

Nézzük az első felfogást. Eszerint tehát a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata alapjogi természetű pillére csak ott van, ahol kimutatható, hogy közigazgatási ügyként polgári jogokról és kötelezettségekről döntöttek. A strasbourgi esetjogot követve a „polgári” jelzőnek viszonylag széles értelmet lehet tulajdonítani,⁵¹ de nem tartoznak bele pl. Az adó, a vám, az illeték ügyek (kivéve az előzőekhez kapcsolódó bírság és pótlék jellegű követelésekkel kapcsolatos viták, amelyek azonban a „büntetőjogi vád” kategóriájába esnek), az idegenrendészet, a kisebb összegű közigazgatási bírságok, vagy a választási bíraskodás. Az EJEB által alkalmazott érvkéslet időről időre meg is jelent (illetve megjelenik) az alkotmánybírósági határozatokban, bemutatva azt, hogy a konkrét ügyben felmerült vita miért is „polgári” jellegű. Emellett az Alkotmány hatálya alatt született alkotmánybírósági határozatokból az is kiolvasható, hogy ott, ahol a tisztességes eljáráshoz való jog (illetve egész pontosan: a bírósághoz forduláshoz való jog) nem teremtett *alapjogi* háttérrel a bírósági felülvizsgálatra, ott ezt még megalapozhatta az Alkotmány 70/K. §-a, mely biztosította, hogy alapjog sérelme miatt keletkezett igények, illetve kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogásokat bíróság előtt érvényesítsék. Az Alaptörvényben a 70/K. §-nak megfelelő rendelkezés nincs, így most az alapjogi kör a XXVIII. cikk (1) bekezdésére szűkül.

Az 1254/B/1993. AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata mint általános követelmény az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből fakad, ami azonban nem alapjogi rendelkezés. A közigazgatási határozatok általános bírósági felülvizsgálatára alapjogi előírás nincs, ilyen kötelezettség nemzetközi szerződésekből sem fakad. Kiemelte ugyanakkor, hogy a bírói úthoz való jogból [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] fakadhat alkotmányos kényszer, ha a közigazgatás döntése tartalmilag polgári jogokat érint vagy büntetővád elbírálását valósítja meg. A határozat indokolásából kitűnően a másik releváns alapjogi rendelkezés a 70/K. § lehetett volna. Az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyben azt kellett vizsgálnia, alkotmányellenes-e, hogy a külkereskedelmi forgalom engedélyezése tárgyában hozott döntés ellen nincs helye bírósági felülvizsgálatnak. Mivel ez az engedély sem polgári jognak, sem büntetővádnak nem volt tekinthető, illetve nem minősült alapvető jog sérelmét okozó vagy kötelezettséget érintő állami döntésnek, a testület az indítványt az alapjogokra alapított részeiben (is) megalapozatlannak találta.⁵²

50 KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2012, 35.

51 Lásd a 22. lábjegyzetet, illetve Guide on Article 6 – Right to a Fair Trial (civil limb), 5–11. Forrás: www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 03.)

52 ABH 1996, 471, 474.

A 8/2011. (II. 18.) AB határozatban⁵³ az Alkotmánybíróság a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésének alkotmányosságát vizsgálta, s megállapította, hogy az ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével (is). Az indokolásban kitért a testület arra, hogy az EJEB fokozatosan kiterjesztette a 6. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságát a köztisztviselők közszolgálati jogvitáira is.⁵⁴ Az egyik párhuzamos indokolás (Paczolay Péter alkotmánybíró) azonban nem tartotta megalapozottnak az 57. § (1) bekezdése sérelmének megállapítását, épp az 57. § (1) bekezdés alkalmazási köre miatt.⁵⁵ A 8/2011. (II. 18.) AB határozatban kialakított érvelés időről időre felbukkant a 2012 óta hozott határozatok indokolásában is.⁵⁶ És ez a felfogás köszön vissza lényegében a 3010/2014. (II. 11.) AB végzésben is, melyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a Nemzeti Választási Bizottság határozatainak bírósági felülvizsgálata nem a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből, hanem a 25. cikk (2) bekezdés b) pontjából fakad.⁵⁷

Látni kell, hogy az itt ismertetett megközelítés már a 2012 előtt született döntésekben sem rajzolódt ki kristálytisztán. Ez – nagy valószínűséggel – összefügghet a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat meghozatalával, és annak utóéletével. Az imént említett alkotmánybírósági döntésben a testület azzal foglalkozott, milyen eljárásban lehet etikai vétség következményeként az orvosi kamarai tagsági viszonyt meghatározott időre felfüggeszteni.⁵⁸ Az Alkotmánybíróság – visszautalva az EJEB döntésére, melyben a Bíróság kiterjesztően értelmezte a „polgári” jelzót, és a polgári ügyek körébe vonta az orvosi foglalkozástól való eltiltást – ar-

53 ABH 2011, 49.

54 ABH 2011, 81.

55 „A jelen határozat megállapítása értelmében a kormánytisztviselői jogviszonyt az állam egyoldalú, közigazgatási aktusa hozza létre. Ehhez képest az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírói úthoz való jog a büntetőjogi és a magánjogi jogviszonyok, és az azokból származó jogviták esetében kíván feltétlen érvényesülni.

Az a tény, hogy éppen az Alkotmánybíróság döntéseinek eredményeként teljesedhetett ki a bírói út igénybevétele a közigazgatási jog – és a szabálysértési szabályozás – területén [32/1990. (XII. 22.) AB határozat, 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat], nem mond ellent e megállapításnak. A közigazgatási aktusok közül az Alkotmány hatályos szabályozása szerint ugyanis csak a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára kerülhet sor, de annak alapját sem az 57. § (1) bekezdése, hanem az 50. § (2) bekezdése adja.

Következésképpen egyetértek, és előremutató megállapításnak tartom a határozatban annak kiemelését, hogy a közszférában foglalkoztatottak jogviszonya közigazgatási aktussal keletkezik és szűnik meg, de nem értek egyet azzal, hogy ebben az összefüggésben annak szabályozása az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével érdemi összefüggésben állna. (Nem ideértve azt az esetet, amikor a közigazgatási hatósági határozat tartalma szerint büntető jellegű vádról szóló döntésnek minősül.) Véleményem szerint a szóban forgó alapjogok tárgyi hatálya miatt az alkotmányellenessé nyilvánított szabály és az Alkotmány 57. § (1) bekezdése nem hozható egymással összefüggésbe.” (ABH 2011, 41, 108–109.)

56 5/2013. (II. 21.) AB határozat (illetményeltérítés), Indokolás [49]; 3074/2013. (III. 14.) AB határozat (megyei önkormányzatokkal közszolgálati, közalkalmazotti vagy munkaviszonyban állók átvétele), Indokolás [27]

57 Indokolás [23] Arról további vitát lehetne nyitni, hogy a választási bírászkodás tekinthető-e közigazgatási bírászkodásnak, avagy inkább egy sui generis közjogi bírászkodás.

58 „A kamarai tagsági viszony meghatározott időre (de legfeljebb hat hónapra) való felfüggesztése gyakorlatilag azzal jár, hogy az orvos a foglalkozását nem gyakorolhatja. Ezért felmerül a kérdés, hogy a szankció kiszabásához vezető eljárásban megkövetelhetők-e – az ártatlanság vélelmén kívül – az Alkotmány általános jogvédelmi garanciái is: az, hogy »valamely perben« az etikai eljárás alá vont orvos »jogait és kötelességeit a törvény által felállított, független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el« [57. (1) bekezdés].” (ABH 1997, 263, 271.)

ra a következtetésre jutott, hogy az ügyben az Alkotmány 57. § (1) bekezdését is figyelembe kell venni. Ennek fényében kimutatta, hogy az orvosi kamarai etikai eljárás nem felelt meg a tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek, ám a vizsgált szabályozás alkotmányosságát az alapján látta megítélhetőnek, hogy milyen volt az etikai eljárást követő bírósági felülvizsgálat. Az Alkotmánybíróság egyrészt elismerte, hogy nincs szükség minden fokon az Alkotmány 57. § (1) bekezdését kielégítő „bíróság”-szerű szervezetre és eljárásra. Másrészt ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő, az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, a bíróság mit vizsgálhat felül.⁵⁹ Mivel az orvosi etikai eljárásban hozott másodfokú döntés ellen a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint lehetett keresetet előterjeszteni, az Alkotmánybíróság bevonta a vizsgálódási körbe az Alkotmány 50. § (2) bekezdését is. A kiindulópont tehát nem a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata volt, amihez automatikusan hozzákapcsolódott az Alkotmány 57. § (1) bekezdése. Épp ellenkezőleg: a testület az elemzést ott kezdte, hogy kiterjed-e a tisztességes eljáráshoz való jog az orvosi etikai „büntetésekhez” vezető eljárásokra, majd a tételes jogi megoldás miatt (közigazgatási perként kezelt jogvita) kiterjesztette vizsgálatát az Alkotmány 50. § (2) bekezdésére is.

Az a gondolat, hogy közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos ügyekben a tisztességes eljáráshoz való jog csak akkor jön működésbe, ha büntetőjogi vádról vagy polgári jogokról és kötelezettségekről kell dönteni, több 2012 előtti⁶⁰ és utáni⁶¹ határozatban sem került a felszínre. Ezekben a döntésekben jellemzően csak megismétlik a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltakat, de külön nem értékelik, hogy a konkrét ügyben vajon polgári jogokról vagy kötelezettségről, avagy büntetőjogi vádról kell-e ítélni. A 2012 óta született határozatok közül ki kell emelni a 7/2013. (III. 1.) AB határozatot, melyben adókötelezettségről, ehhez kapcsolódóan pedig persze a „büntető” jellegű jogkövetkezményekről (adóbírság) is döntő bírósági ítélet alkotmányosságát kellett vizsgálnia a testületnek. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltaknak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó átemelése mellett ennek az alapjognak az érvényesülése körével az indokolás nem foglalkozott.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadó felfogástól eltérő, második megközelítés alapján az Alaptörvényben szereplő „jogok és kötelezettségek” nem korlátozódnak a polgári jogokra és kötelezettségekre. Elvben tehát bármilyen jogot és kötelezettséget lefed a bírósághoz fordulás alapjoga. A bírói úthoz való alapjog tekinthető elsődlegesnek (kiindulópontnak), melynek csupán egyik „megnyilvánulási esete” a közigazgatási határozatok bí-

59 ABH 1997, 263, 271–272.

60 Pl. 210/B/1999. AB határozat (ABH 2005, 879, 882, 884.); 463/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1251, 1255–1257.) 299/D/2003. AB határozat (ABH 2010, 1274, 1278.) 398/B/2007. AB határozat (ABH 2007, 2180, 2184–2185.); 498/B/2009. AB határozat (ABH 2010, 2046, 2056–2058.); 155/2008. (XII. 17.) AB határozat (ABH 2008, 1240, 1267–1268.); 109/2008. (IX. 26.) AB határozat (ABH 2008, 886, 915.)

61 Például: 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, 3112/2015. (VI. 23.) AB határozattal

rói felülvizsgálata. A logika tehát fordított az előző megközelítéshez képest.⁶² Ez leginkább a 498/B/2009. AB határozat indokolásában érhető tetten. Itt az Alkotmánybíróság egy adóbecslésről szóló jogszabályi rendelkezés alkotmányosságát vizsgálta, és a következő gondolatmenetet követte: az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből következően az államnak az a kötelessége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson, az Alkotmány 57. § (1) bekezdése a közigazgatási eljárásokban szintén irányadó olyan követelmény, amely a közigazgatási határozatok érdemi felülvizsgálatát biztosítja, az Alkotmány 50. § (2) bekezdése külön kiemeli a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, következésképpen a felülvizsgálati eljárás során érvényesülő bírósági eljárás tekintetében csak ugyanazon alkotmányossági garanciák lehetnek irányadóak, mint más eljárások esetén.⁶³ A határozat hivatkozott a 19/2009. (II. 25.) AB határozatra is, melyben először jelent meg ily módon az idézett gondolatfűzés. E korábbi döntésben ugyanakkor a testület önmagában azzal is foglalkozott, hogy az ott vizsgált eljárás tárgyát képező ügy (vezető tisztségviselésről való eltiltás kartelltevékenység miatt a GVH által lefolytatott hatósági eljárásban, illetve ezt követő nemperes eljárásban) olyan jellegű-e, amire kiterjedhet a tisztességes bírósági eljárás-hoz való jog: nem mondta ugyan ki, hogy „polgári” jogról vagy büntetőjogi vádról való döntésről van-e szó, csak rögzítette, hogy „súlyát, az érintettekre gyakorolt direkt hatását tekintve tehát ez a jogkövetkezmény olyan, hogy a megállapításához vezető eljárásra ki kell terjednie az eljárás minőségét meghatározó tisztességes eljárás követelményeinek”.⁶⁴

Ez a második felfogás lappanghat valójában azok mögött a korábban már hivatkozott határozatok mögött is, ahol a testület nem foglalkozott külön azzal a kérdéssel, hogy az elé került ügyben az Alkotmány 57. § (1) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alkalmazható-e, mert polgári jogokról és kötelezettségekről, vagy büntetőjogi vádról van szó, hanem automatikusan úgy gondolta, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak érvényesülnie kell. Ezek közül egyes ügyeknél kimutatható, hogy az első, vagyis az EJEB gyakorlatát követő felfogás szerint is ezen alapjog védelmi köre alá esnének, míg másoknál ez erősen kétséges.

Az EJEB-gyakorlatot adaptáló értelmezés felveti azt a kérdést, hogy a XXVIII. cikk (1) bekezdésének alkalmazási körén kívüli ügyekben milyen eljárást kell biztosítani, van-e valamilyen alapjogi vagy más alkotmányos elv, amit e körben ki kell elégíteni. A B) cikk (1) be-

62 Solyom László az 57. § (1) bekezdés és az 50. § (2) bekezdés viszonyában maga is az 57. § (1) bekezdését tekintette főszabálynak a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat kommentálása körében, ám maga is hozzátette zárójelben, hogy a polgári jogi természetű ügyek területén: „Az Alkotmánybíróság az igazgatási határozatok felülvizsgálatát azonban a főszabályra, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére tekintettel értelmezi (az orvosi foglalkozás gyakorlását polgári jogi természetű ügynek véve.)” (= SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001, 584.). A témát érintően azonban az ő hozzáállása sem egyértelmű. Egy másik megnyilvánulásában ugyanis a polgári és igazgatási jellegű ügyeket egyaránt, és egymástól elkülönítve vonja az 57. § (1) bekezdésének hatálya alá: „Az alapkategória az ügy bírósági elbírálásához való jog [57. § (1) bekezdés]. Ez a legáltalánosabb: a »bármely vád« mellett »valamely perbe« vitt »jogok és kötelezettségek«, azaz – a szokásos tág értelmezés szerint – minden büntető, polgári és igazgatási jellegűnek minősíthető ügy bírósági elbírálását felöleli. (SÓLYOM: *i. m.*, 578.)

63 ABH 2010, 2046, 2057.

64 ABH 2009, 146, 153–154.

kezdéséből eredően nyilvánvalóan szükség van a jogi szabályozottságra. Az is előfordulhat, hogy bizonyos alapjogok sajátos követelményeket támaszthatnak a velük kapcsolatos jogviták elbírálásánál (pl. soron kívüli ügyintézés). Elvben felmerülhet a XXIV. cikk (1) bekezdésében szereplő tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosításának szükségessége is. Ez ugyanakkor csak áttételesen vezethető le az Alaptörvényből, az Alkotmánybíróság ugyanis ennek az alapjognak az alkalmazási körét leszűkítette a közigazgatási eljárásokra,⁶⁵ és kirekesztette alóla a bírósági eljárásokat. Így most legfeljebb csak úgy juthatnánk el a közigazgatási bíráskodásnak a XXVIII. cikk (1) bekezdése által le nem fedett eseteiben a XXIV. cikk (1) bekezdéséhez, hogy annál alacsonyabb követelményt a bírósági eljárásokkal szemben sem támaszthatunk, mint ami a közigazgatási hatósági eljárásban alapjogi szintű elvárás.

A XXVIII. cikk (1) bekezdése a „peres” eljárásokra nézve fogalmazza meg a tisztességes eljáráshoz való jogot („valamely perben”). Az Alkotmánybíróság e tekintetben úgy foglalt állást, hogy nem annak van jelentősége, hogy a jogalkotó milyen, vagyis peres vagy nemperes formában szabályoz egy eljárást. Az ezzel ellentétes felfogás alapján ugyanis a jogalkotó szabad belátása szerint, adott esetben önkényesen alakíthatná ezen alapjog érvényesülési körét. Figyelemmel az EJEB esetjogára, a testület úgy értelmezte a „peres” jelzőt, hogy az valójában a jogvitás („dispute”) ügyekre utal.⁶⁶ A közigazgatási perrendtartás tervezete maga is abba az irányba mozdult el, hogy felszámolni javasolja a közigazgatási nemperes eljárásokat, és helyette bevezeti az egyszerűsített perek kategóriáját.⁶⁷

6. A XXVIII. cikk (1) bekezdésében is szereplő „büntetőjogi vád” értelmezésénél (is) segítségül hívhatjuk az Egyezményhez fűződő EJEB joggyakorlatot. Eszerint a közigazgatás által intézett ügyek egy részében valójában büntetőjogi vádról döntenek. Ilyenek a bírság jellegű szankciók, mint az adóhiány vagy versenyellenes magatartás⁶⁸ miatt kiszabott bírság. És ide tartozik a ma már egyértelműen kihágási jellegű szabálysértési jog is.⁶⁹ A XXVIII. cikk további bekezdései a tisztességes eljárások egyéb követelményeit is megfogalmazzák. Ilyen például az ártatlanság védelme vagy a védelemhez való jog. Ezek olyan ügyekben is előtérbe kerülnek, amelyek nem tartoznak a „büntetőjog kemény magjához”, így például szabálysértési ügyekben⁷⁰ vagy kartellügyekben.⁷¹

Ebben az összefüggésben tűnhet talán meglepetésszerűnek, hogy bizonyos ügyek a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog szempontjából büntetőjogi vádról való döntésnek fe-

65 3130/2013. (VI. 24.) AB végzés, Indokolás [17]

66 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [56]

67 Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, 19. Forrás: www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf (aletöltés ideje: 2016. 05. 09.). Előterjesztés a közigazgatási perrendtartásról, XVI. fejezet. Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=302#!DocumentBrowse> (a letöltés ideje: 2016. 05. 09.)

68 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [62], 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [54]

69 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27]

70 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 372.

71 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [60]–[64]

lelnek meg, ugyanakkor a tételes jog ezeket bár egy különleges, mégis „polgári”-nak minősített per keretébe tereli be.

7. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjognak szintén kiemelt jelentősége van. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége nem a jogorvoslathoz való alapjogból fakad.⁷² Bizonyos esetekben azonban azzal mégis összekapcsolódik. A közigazgatási határozatok egy részénél ugyanis a közigazgatáson belüli (rendes) jogorvoslat – jellemzően az eljáró szerv helyéből adódóan – nem biztosított, így maga a bírósági felülvizsgálat minősül alapjogi értelemben is jogorvoslatnak. Ilyen esetben – ahhoz, hogy a jogorvoslathoz való jog ne sérüljön – a bírósági felülvizsgálatnak ki kell elégítenie a XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó kívánalmakat, így különösen hatékonynak kell lennie.⁷³ A jogorvoslathoz való alapjog ebben a vonatkozásban a készülő közigazgatási rendtartás fényében hangsúlyossá is vált, miután az új közigazgatási eljárási törvény tervezete azt a modellt tette magáévá, hogy egyfokú közigazgatási eljárást főszabály szerint közigazgatási per követ jogorvoslati eljárásként, fellebbezés csak ott lesz, ahol a törvény külön így rendelkezik.⁷⁴ Felértékelődik ezáltal annak a kérdésnek a súlya is, hogy van-e a keresetindításnak a megtámadott határozat végrehajtását halasztó hatálya, és ha nem, milyen feltételekkel rendelhető el mégis a felfüggesztése. Az Alkotmánybíróság ugyanis megköveteli, hogy a jogorvoslat hatékony legyen, ezt azonban kiüresítheti a határozat végrehajtása.⁷⁵

8. Fent már rámutattunk egy meglepő szabályozási megoldásra: alapjogi értelemben büntetőjogi vádról való döntés polgári per keretében. A tételes jog sok más furcsaságot is elbír. Így azt is, mikor a közigazgatási jogvitát az általános szabályok szerint lefolytatott polgári per keretében döntenek el.⁷⁶ A legkülönlegesebb talán mégis az volt, amikor egy közjogi (közigazgatási, méghozzá adójogi) jellegű jogviszony engedményezéssel átváltozott polgári jogviszonymá. A 3/2014. (I. 21.) AB határozatban vizsgált és alaptörvény-ellenesnek talált szabályozás alapján az adó megfizetésére kötelezett személlyel szemben az adóhatározást – az adóhatóság szabad döntésétől függő engedményezés folytán – peres vagy nemperes eljárásban lehetett érvényesíteni akkor is, ha vele szemben határozatot nem hoztak. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg. A korlátozás szükségessége kapcsán kiemelte: „az adóhatóság számos olyan közhatalmi, hatósági hatáskörrel rendelkezik, amelyek már az adóengedményezés intézményének bevezetése előtt is lehetővé tették és jelenleg is lehetővé teszik az adókövetelések érvényesítését. Amennyiben a korlátozás elkerülhetlenségét elismerné az Alkotmánybíróság, akkor az azt is jelen-

72 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350., 15/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 119.; 667/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1531, 1537–1537.

73 PATYI: *Megállapítások és tézisek... i. m.*, 314.

74 IX. fejezet. Forrás: www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=302#!DocumentBrowse (a letöltés ideje: 2016. 05. 09.)

75 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [104]

76 Lásd például: PATYI: *A bírói kontroll kihívásai... i. m.*, 58–59.

tené, hogy az adóigazgatási eljárás rendszere képtelen betölteni funkcióját.⁷⁷ A testület azt is hangsúlyozta: „Mivel a magánszereplőkre delegált (a szakirodalmi megfogalmazás szerint: „kiszervezett”, „privatizált”) közhatalom-gyakorlás számos esetben a csekélyebb érdekérvényesítési képességgel rendelkező emberek magánszféráját veszélyezteti, illetve az alapjogok gyakorlását fenyegeti – ezáltal a politikai közösség kohézióját és az állam hatékony működését gyengíti –, ezért az Alkotmánybíróságnak minden hasonló esetben szigorúan kell vizsgálnia, hogy a közhatalom magánosítása az alkotmányosság keretein belül maradt-e.”⁷⁸

9. Az Alkotmány tartalmazott még egy olyan szabályt, amelyet az alkotmánybírói judikatúra összefüggésbe hozott a közigazgatási bíráskodással. A 70/K. § kimondta, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. E rendelkezést az Alkotmánybíróság az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséhez kapcsolódóan is úgy értelmezte, hogy a közigazgatási határozatok bírósági előtti megtámadhatósága a 70/K. §-ában megállapított hatáskörből is fakad.⁷⁹ A jogirodalomban és a joggyakorlatban is azt a következtetést vonták le a két alkotmányos szabályból és azok alkotmánybírói értelmezéséből, hogy a 70/K. §-nak része a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát konkretizáló 50. § (2) bekezdése.⁸⁰ A 70/K. §-nak nem volt nagy gyakorlati jelentősége, alkotmányellenességet ennek az alapjognak a sérelmére hivatkozással az Alkotmánybíróság nem mondott ki.⁸¹ Az Alaptörvényben ilyen rendelkezés már nincs. Ha valóban alapjogi rendelkezésnek volt tekinthető a 70/K. §, akkor ma már azt kell mondanunk, hogy ez az alapjogi háttér hiányzik. Az alapjogok megsértéséből eredő jogviták elbírálása kapcsán a bíróság előtti jogérvényesítés területén az Alkotmánybíróság szükség esetén új utakra léphet. Talán ilyen kísérletnek tekinthető a több vonatkozásban is sajátos 6/2013. (III. 1.) AB határozatban kidolgozott megoldás. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény egyes rendelkezéseit vizsgálta. Egyebek között azt, vajon összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, hogy az egyházkénti elismerésről az Országgyűlés dönt: pozitív döntés esetén (sarkalatos) törvénybe foglalás útján, negatív döntés esetén határozattal. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény VII. és XV. cikkéből eredő alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy az állam a vallási csoportok önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyi-lagos és észszerű feltételek alapján, az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkének megfelelően, tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett biztosítsa. Összekapcsolta tehát

77 Indokolás [62]

78 Indokolás [69]

79 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 119.

80 PATYI: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás... i. m.*, 119–121.; PATYI: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Ratio legis... i. m.*, 241–242., 3/1998 KJE

81 JAKAB András, VINCZE Attila: „70/K. § [Alapjogok érvényesíthetősége a bíróságokon]” = *Az Alkotmány kommentárja*, szerk. Jakab András, Századvég, Budapest, 2009, 63. msz.

az „anyagi” alapjogot az eljárási alapjogokkal, melyből az a következtetés vonható le, hogy az alapjogok érvényesítése becsatornázható a XXIV. cikk (1) bekezdése, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdése alá.

10. A mostani jogalkotói törekvés egyértelműen azt az üzenetet hordozza, hogy hatékonyabbá (ennek részeként, de nem kizárólagosan minél gyorsabbá) kell tenni a közigazgatási ügyek intézését, beleértve a határozatok bírósági felülvizsgálatát is, és ez utóbbi már nem valósulhat meg a polgári perrendtartás keretei között, önálló közigazgatási törvénykezési rendtartásra van szükség. A fentiekben hivatkozott, illetve a tanulmányban nem is érintett alkotmányos keretek meglehetősen tág teret hagynak a törvényhozó számára, hogy a közigazgatási bírászkodás szervezeti, működési és eljárási szabályait kialakítsa, válogasson a különféle modellek közül. Az új szabályok egy része is meg fog méretetni majd az alkotmányossági mércén, az Alkotmánybíróságnak pedig módjában áll majd dönteni arról, hogy az eddig nem érintett korábbi gyakorlatból mit tart fenn, illetve milyen tartalommal tölt meg új alaptörvényi rendelkezéseket, mint például a XXIV. cikk (1) bekezdését. A jogalkotó részére ad-dig is mindenesetre útmutatásul szolgálnak a most felrajzolható alkotmányos keretek és az Európa Tanácsnak a tárgykörben született ajánlásai.⁸²

⁸² Részletes felsorolást lásd pl. ROZSNYAI: *i. m.*, 53. oldal, ezek közül külön kiemelendő az R (2004) 20. számú ajánlás a közigazgatási aktusok felülvizsgálatáról.

11. BIBLIOGRÁFIA

1. ÁDÁM Antal: *A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről*, Magyar Közigazgatás, 1996/12, 705–712.
2. BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom = Bibó István összegyűjtött munkái 2.*, Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem (Bern) kiadása, 1982.
3. FLUCKNÉ PAPÁCSY Edit, TAMÁNÉ NAGY Erzsébet: *A közigazgatási bíráskodás nehéz születése*, Társadalmi Szemle, 1991/7, 49–58.
4. F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágban*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
5. HARGITA Árpád, KOVÁCS András, MAROSI Zoltán: *Bírság mérlegelése, bírságösszeg meghatározása versenyügyekben*, Jogtudományi Közlöny, 2011/2, 91–109.
6. KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2012.
7. KILÉNYI Géza: *A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése*, Magyar Közigazgatás, 1991/4, 301–302.
8. MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932.
9. NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1897.
10. PATYI András: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2011.
11. PATYI András: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, szerk. VARGA Zs. András, FRÖHLICH Johanna, PPKE JÁK – KIM, Budapest, 2011, 33–55.
12. PATYI András: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda = Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi Tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, Szent István Társulat, Budapest, 2011, 234–247.
13. PATYI András: *A bírói kontroll kihívásai*, Jog – Állam – Politika, 3/2011 (különszám), Symposium Iubilaei Facultatis Iaurinensis, 53–62.
14. PATYI András: *A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése = A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet*, szerk. Fazekas Marianna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 183–197.
15. PATYI András: *Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíráskodás körében = Gállyapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*, szerk. HACK Péter, KIRPLY Eszter, KORINEK László, PATYI András, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 307–316.
16. ROZSNYAI Krisztina: *Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem*, Jogtudományi Közlöny, 2004/6. 213–214.
17. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001.

18. TOLDI Ferenc: *A közigazgatási bíróságok bírósági felülvizsgálata*, Akadémia Kiadó, Budapest, 1988.
19. TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, szerzői kiadás, 1926.
20. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen*, Osiris, Budapest, 2009.
21. ifj. TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, Budapest, 1990.
22. ifj. TRÓCSÁNYI László: *Milyen közigazgatási bíráskodás felé?* Társadalmi Szemle, 1991/7, 59–64.
23. JAKAB András, VINCZE Attila: „70/K. § [Alapjogok érvényesíthetősége a bíróságokon]” = *Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Századvég, Budapest, 2009, 2666–2684.

EGYÉB FORRÁSOK

- Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoport: *A közigazgatási perjog – összefoglaló vélemény*. Forrás: lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 02.)
- Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. szám, A „Közigazgatási bíróságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló vélemény. Forrás: lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 02.)
- Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport, 2014.El.II.F.1/7. Közigazgatási perjog – összefoglaló vélemény, 2014. Forrás: lb.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 02.)
- A közigazgatási perrendtartás koncepciójáról lásd: www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 02.)
- Előterjesztés a közigazgatási perrendtartásról. Forrás: www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=302#!DocumentBrowse (a letöltés ideje: 2016. 05. 12.)
- A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag), 4. Megváltoztatási jogkör és perorvoslat. Forrás: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 05.)
- Guide on Article 6 – Right to a Fair Trial (civil limb). Forrás: www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 03.)
- Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről, 19. Forrás: www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf (a letöltés ideje: 2016. 05. 09.)

Prof. Dr. Patyi András (rektor@uni-nke.hu, patyi.andras@uni-nke.hu): egyetemi tanár, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektora. 2013-tól a Nemzeti Választási Bizottság és 2014 óta az Államreform Bizottság elnöke. A Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság elnöki teendőit látta el 2015–2016 között. Kutatási területei az alkotmányjog és a közigazgatási jog, különösen a közigazgatási jog általános része, a közigazgatási eljárásjog, közigazgatási bírászkodás. Több nemzetközi és hazai szakfolyóirat szerkesztőbizottsági tagja. Korábban a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán tanszékvezető és dékánhelyettes, valamint a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási ügyszakos bírója volt. A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságán főtanácsadóként dolgozott, ezt megelőzően Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzata jegyzője volt.

Dr. Köblös Adél (koblos.adel@uni-nke.hu, koblos@mkab.hu): 1999–2012 között a Szegedi Tudományegyetem Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszékén polgári eljárás tárgykörben oktatott, fő kutatási területe a joghatósági szabályok voltak. 2007 óta dolgozik az Alkotmánybíróságon tanácsadóként, 2009-től főtanácsadóként. Jelentek meg tanulmányai az alkotmányjogi panaszokkal, illetve az alkotmánybírósági eljárással kapcsolatban. 2014-től a Nemzeti Közzolgálati Egyetem további jogviszonyban foglalkoztatott tudományos főmunkatársa. Jelenleg a polgári és a közigazgatási peres eljárás egyes kérdéseivel (elsőfokú eljárás, tárgyalás előkészítése, alkotmányos vonatkozások) foglalkozik.