
TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések jegyzéke	9
Előszó	15
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról	17
Preambulum	19
ELSŐ RÉSZ	
ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK	27
I. Fejezet	
Alapvető rendelkezések	29
II. Fejezet	
Bíróságok	157
III. Fejezet	
Hatáskör és illetékesség	176
IV. Fejezet	
A felek és az érdekelt	199
V. Fejezet	
Képviselet	245
VI. Fejezet	
Egyéb általános szabályok	252
MÁSODIK RÉSZ	
AZ ELSŐFOKÚ ELJÁRÁS	287
VII. Fejezet	
A kereset	289
VIII. Fejezet	
Intézkedések a keresetlevél alapján	315

IX. Fejezet	
Azonnali jogvédelem	333
X. Fejezet	
Perelőkészítés	355
XI. Fejezet	
Az egyezség és a közvetítés	372
1. Egyezség	372
2. Bírósági közvetítés	384
XII. Fejezet	
A tárgyalás	388
XIII. Fejezet	
Tárgyaláson kívüli elbírálás	405
XIV. Fejezet	
Bizonyítás	413
XV. Fejezet	
Az eljárás megszüntetése	456
HARMADIK RÉSZ	
HATÁROZATOK	471
XVI. Fejezet	
A bíróság határozatai	473
XVII. Fejezet	
A határozatok joghatásai és teljesítése	568
NEGYEDIK RÉSZ	589
XVIII. Fejezet	
Fellebbezés	591
3. Fellebbezés ítélet ellen	591
4. Fellebbezés végzés ellen	624
XIX. Fejezet	
Rendkívüli perorvoslatok	630
5. Felülvizsgálat	630
6. Perújítás	658
XX. Fejezet	
Az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás	674

ÖTÖDIK RÉSZ	
KÜLÖNÖS KÖZIGAZGATÁSI PEREK ÉS EGYÉB	
KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSOK	677
XXI. Fejezet	
Egyszerűsített per	679
XXII. Fejezet	
Mulasztási per	689
XXIII. Fejezet	
Marasztalási per	704
7. A marasztalási perek közös szabályai	704
8. Nem közigazgatási szerv ellen indított per további különös szabályai	724
XXIV. Fejezet	
Köztisztviselési felügyeleti per	726
XXV. Fejezet	
Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások	737
9. Közös szabályok	737
10. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás	747
11. A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás ...	758
XXVI. Fejezet	
Az új eljárásra kötelező és a mulasztási ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás	766
XXVII. Fejezet	
A közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás	778
HATODIK RÉSZ	
ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK	787
Részletes tartalomjegyzék	795

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

1883. évi XLIII. törvény-cikk	a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikk
1896. évi XXVI. törvény-cikk	a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk
1952-es Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
1989-es Abtv.	1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
1991. évi XXVI. törvény	a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. XXVI. törvény
2/2017. PK vélemény	a Kúria Polgári Kollégiumának 2/2017. (XI. 13.) PK véleménye az egyes ügyekben alkalmazandó befogadás engedélyezési eljárására
2010. évi CXXVI. törvény	a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény
2012. évi CCXI. törvény	egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvény
2017. évi CXXX. törvény	a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény
2017. évi L. törvény	az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény
66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet	a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
Aarhusi Egyezmény	a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény, illetve annak kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény
AB	Alkotmánybíróság
Abtv.	az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

Áe.	az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről szóló 1981. évi I. törvény
Áht.	az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet
Áhtmód.tv.	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény
Air.	az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény
Art.	az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény
Ajbtv.	az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
Ákr.	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel
Alapjogi Charta	Európai Unió Alapjogi Chartája
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Alkotmány	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
ártörvény	az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény
Áttv.	az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény
Be.	a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
Bjt.	a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény
BKMPJE	a Kúria büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozata
Bszi.	a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Bvtv.	a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény
Cnytv.	a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény
EBD	elvi bírósági döntés
EBH	elvi bírósági határozat
Ebktv.	az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
Ectv.	az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága

EJEE	az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (illetve az azt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény)
Et.	az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
EuB	Európai Unió Bírósága
EUMSZ	Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés
Eüsztv.	az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény
Flt.	a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
Fmhtv.	a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény
Gyvtv.	a gyülekezési jogról szóló 1989. évi törvény
Harm.tv.	a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény
Hjt.	a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény
Hpt.	a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény
Hszt.	a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Iasz.	az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény
Infotv.	az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Itv.	az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
Jat.	a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Jelentés jogi előadó	Részletes Jelentés a Közigazgatási Perrendtartás Koncepciójáról ügyvédi kamarai nyilvántartásba vett jogi előadó
Jst.	a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény
Kat.	a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény
Kbt.	a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény
KDB	Közszolgálati Döntőbizottság
KDB Összefoglaló vélemény	A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának összefoglaló véleménye a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatai bírósági felülvizsgálata tárgyában (2017. 03. 10.), http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kdb_hatarozatai_birosagi_felulvizsgalata_osszefoglalo_velemenypdf ,
KDB-rendelet	a Közszolgálati Döntőbizottságról szóló 459/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet
képviselő-testület hivatala	polgármesteri hivatal, Főpolgármesteri Hivatal, közös önkormányzati hivatal és megyei önkormányzati hivatal
Ket.	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

KJE	a Kúria Közigazgatási Jogegységi Határozata
Kjt.	a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény
KK vélemény	Közigazgatási Kollégiumi vélemény
Kkt.	a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény
KMB	közigazgatási és munkaügyi bíróság
Knptv.	a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvénnyel
Költségkezdveménytv.	a költségmentesség és a költségfeljegyzési jog polgári és közigazgatási bírósági eljárásban történő alkalmazásáról szóló 2017. évi CXXVIII. törvény
Kötv.	a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Közv. tv.	a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény
Kp.	a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
KPJE	a Kúria Közigazgatási és Polgári Jogegységi Határozata
Kstv.	a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény
Ksztv.	a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
Kttv.	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény
LB, Legf. Bír.	Legfelsőbb Bíróság
Mavtv.	a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény
MEKH törvény	Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény
Met.	a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MNBtv.	a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény
Mötv.	a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
MT rendelet	63/1981. (XII. 5.) MT rendelet a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról
Mt.	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
Mttv.	a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
NAV	Nemzeti Adó és Vámhivatal
Nbtv.	a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény
Nektv.	a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
NFM SZMSZ	a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 33/2014. (X. 10.) NFM utasítás
Nftv.	a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
Nkt.	a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény
NVB	Nemzeti Választási Bizottság

Rövidítések jegyzéke

NVI	Nemzeti Választási Iroda
ORFK	Országos Rendőrfőkapitányság
Panasztestület	Független Rendészeti Panasztestület
Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Rtv.	a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Sajtótörvény	a sajtószabadságról és médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény
Statútumrendelet	a Kormány tagjai feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
Szoctv.	a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
Sztrájk tv.	a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény
Támtv.	a támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény
Távoltartási törvény	A hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény
titokgazda	a titoktartás alóli felmentés megadására jogosult
Tpvt.	a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
Ttv.	a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény
Ümr.	a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet
Üsztv.	a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény
Üttv.	az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény
Ütv.	az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény
Vbtv.	a választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény
Ve.	a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
Vht.	a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

ELŐSZÓ

Előzmény nélküli jogszabályhoz nem szokás rögtön a hatálybalépésével párhuzamosan kommentárt írni – gondolhatná a Tisztelt Olvasó. A közigazgatási perrendtartás megalkotása azonban a magyar közigazgatási bírói gyakorlatban végbement szerves folyamat betetőzése. A rendszerváltás mostohagyvermekeként 1991-ben kezdődött meg újra az Alkotmánybíróság hathatós közreműködésével a jogállami közigazgatási bíráskodás Magyarországon. Először, néhány hónapig közvetlenül az Alkotmány szabályai alapján, majd az 1991. évi XXVI. törvény hatálybalépését követően egy ideiglenesnek szánt rendszerben, a civilisztikai bíráskodáson belül. Ekkor indult el az a folyamat, amelynek során lassan önálló arcú lett a közigazgatási bíró személye, és egyre jobban formálódott a közigazgatási perjog is. A közigazgatási felsőbbbírósági gyakorlatban egymást érték a kollégiumi vélemények, amelyek a teljesen más alapfunkciójú polgári perrendtartás egyes szakaszait igyekeztek a közigazgatási bíráskodásra átszabni, igazítani. Nem véletlen, hogy már a 2000-es évek elején felmerült a közigazgatási perjog önállósulásának gondolata, amelyre tett jogalkotói kísérlet akkor sajnos hamvába holt. Az önálló arculat azonban egyre erőteljesebben kirajzolódott, végül már kúriai joggyakorlat-elemző csoportok foglalkoztak a közigazgatási perjog önállósulásával, fő kérdéseivel és a bírói gyakorlat is egyre bátrabban törte át a diszfunkcionális polgári perjogi korlátokat. A polgári perjog megújítása végül lehetőséget kínált az önállósulásra. A közigazgatási perrendtartás kodifikációjának a fő célkitűzése így nem lehetett más, mint a felhalmozódott szakmai tudásnak, a hazai bírói gyakorlatnak és a jelenkori európai jogfejlődés tendenciáinak ötvözésével a közigazgatási bíráskodás európai színvonalú kereteinek megteremtése hazánkban is. Ennek során persze a társadalmi valóságra is tekintettel kellett lenni, így a fontolva haladás jegyében maradtak továbblépési lehetőségek. Ami létrejött, az azonban megfelelő kereteket teremt ahhoz, hogy a közigazgatási bíráskodás tovább fejlődjön, s teljes szakmai autonómiára tegyen szert. A közigazgatási perjog kereteit természetesen a joggyakorlatnak kell kitöltenie, életre hívnia. Ehhez kíván segítséget nyújtani ez a Kommentár, amely a Közigazgatási Eljáráshoz készült Nagykommentár hagyományait folytatja. A Kommentár az egyes jogintézmények szerves fejlődését bemutatva magyarázza a közigazgatási perrendtartás rendelkezéseit, a korábbi bírói és alkotmánybírói gyakorlatot is feldolgozva. Ezen túl, a hatósági eljárásjoggal, az ágazati közigazgatási joggal, továbbá a polgári perrendtartással való kapcsolatokat is elemzi, szükség esetén a külföldi mérvadó bírói gyakorlatot is bemutatja, adott esetben több lehetséges értelmezési irányt is felvázolva. Nemcsak a közigazgatási perekben eljáró bírák, ügyvédek, közszolgálati tisztviselők forgathatják haszonnal, hanem a közigazgatási jogot bármely területen művelő szakemberek és természetesen a joghallgatók is, hiszen a Kommentár a közigazgatási jogi dogmatika és az uniós közigazgatási jog megannyi kérdését elemzi.

A szerkesztői kör tudatosan vegyes: a kodifikációért felelős volt miniszteri biztos, a Fővárosi Törvényszéken, illetve a Kúrián ítélező közigazgatási bírák, akiknek egymást jól kiegészítő perspektíváit ötvözi a kötet. A közös alap a közigazgatási jogtudomány művelésének szeretete, s az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének szakmai

műhelyéhez tartozás. A Szerzők mindannyian gyakorló bírák vagy elméleti szakemberek, akik a hazai és az európai (közigazgatási) bírói gyakorlattal mind intenzív kapcsolatban állnak. Közös bennük az is, hogy szinte mindannyian vagy formális, vagy informális módon részt vettek a kodifikációs folyamatban. Voltak, akik a Közigazgatási Perrendtartási Kodifikációs Bizottság bírói tagjaiként véleményezték az elkészült szövegeket. Voltak, akik hosszú beszélgetésekben és vitákban segítettek a megoldások kialakulását jogalkalmazói, vagy elméleti tapasztalataik megosztásával. A szakmai tapasztalatnak és tudásnak ezt a gazdag tárházát teszi most a Kommentár hozzáférhetővé, ezzel is segítve a közigazgatási bíráskodás további fejlődését. Külön köszönet illeti munkájáért a lektort, dr. Szalai Évát, aki mind egyetemi oktatóként, mind alkotmánybírói főtanácsadóként hosszú évtizedek óta a közigazgatási jognak és a közigazgatási bíráskodás elméletének meghatározó szereplője.

A Kp. új törvény. Az újdonsága által felvetett jogalkalmazói kérdések mihamarabbi eloszlásához sokrétű vitára, közös gondolkodásra van szükség. A Kommentár ennek jegyében tudatosan felvállalja a bizonytalanságok megjelenítését és – legjobb tudása szerint – határozott válasz(oka)t is ad. Azzal a reménnyel adjuk át a Kommentárt a Tisztelt Olvasónak, hogy e kötet hasznos útmutató, forrás és egyben további szakmai viták kiindulópontja lesz.

A Szerkesztők

2017. ÉVI I. TÖRVÉNY
A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL

Az Országgyűlés a történeti alkotmány vívmányainak tiszteletben tartásával, a közigazgatási bírászkodás önállóságát elismerve és nemzeti hagyományait megújítva,

a közigazgatási perek hatékony, gyors és szakszerű elbírálását lehetővé tevő önálló perrendi szabályok szükségességét felismerve,

a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott jogvédelem és jogorvoslat biztosítása céljából, továbbá

annak érdekében, hogy a közigazgatási szervek hatásköreiket törvényben előírtaknak megfelelően gyakorolják, és tevékenységük összhangban legyen azokkal a célokkal, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították,

az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b)–d) pontja végrehajtására a következő törvényt alkotja:

Az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásának indokai

A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk 1. §-a rögzítette a magyar jogban, hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. „Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” A közigazgatás és a bíróságok különválasztásával egyidejűleg (sőt már azt megelőzően is) azonban felmerült a közigazgatási bírászkodás megteremtésének gondolata az angol, francia, német megoldások vizsgálatával. Hosszas előkészítést követően, uralkodói nyomásra elsőként a pénzügyi bírászkodás kialakítására került sor [A pénzügyi közigazgatási bírásgról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikk (a továbbiakban: 1883. évi XLIII. törvénycikk)], majd ezt fejlesztette tovább a korabeli jogalkotó általános közigazgatási bírászkodássá. Ami a perjogi szabályokat illeti, azokat is a magyar királyi közigazgatási bírásgról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk (a továbbiakban: 1896. évi XXVI. törvénycikk) tartalmazta. Nem csak szervezetileg, de eljárásjogilag is egy igen sajátos, vegyes rendszer alakult ki: igen erős döntési jogosultságokkal felruházva járt el az egyetlen fórum, ugyanakkor a közigazgatási bírói út megnyitására taxációval került sor. Így a rendszer már az elfogadáskor előrevetítette a működési problémákat: a túlterheltséget, s az ezzel járó elhúzódo eljárásokat egyfelől, másfelől pedig a közigazgatási ügytípusok szakadatlan növekedésével párhuzamosan a tulajdonképpeni folyamatos hatáskörszűkülést, illetve a hatásköri szabályok folyamatos módosításának szükségességét. Nem véletlen, hogy már az 1890-es évek végén(!) megjelentek a reformelképzelések, amelyekből azonban 1949-ig vajmi kevés valósult meg. A taxatív hatásköri szabályozás ezzel állandó jellemzőjévé vált közigazgatási perjogi rendszerünknek. Ágazati – elsősorban pénzügyi-adó tárgyú – törvénycikkek sora kreált újabb és újabb közigazgatási bírósági hatásköröket a két világháború közötti időszakban, ami egyben a közigazgatási feladatok sokrétűvé válását, fejlődését is jelezte (lásd például a sajtóról szóló 1914. évi XIV. törvénycikk 19. §; a fényüzési forgalmi adóról szóló 1920. évi XVI. törvénycikk 17. §; a hadiváltásgról szóló 1921. évi XIII. törvény-

cikk; az őrlési és forgalmi adóról szóló 1921. évi XXXIX. törvénycikk 22. §; a mérnöki rendtartásról szóló 1923. évi XVII. törvénycikk 28. §; a trianoni békeszerződés egyes gazdasági rendelkezéseivel kapcsolatos belső elszámolásról szóló 1923. évi XXVIII. törvénycikk 33. §; a rokkantellátási adóról szóló 1925. évi XLVIII. törvénycikk 11. §; a közúti gépjárművek közúti célokra való megadóztatásáról szóló 1928. évi VI. törvénycikk 12. §; a múzeum-, könyvtár- és levéltárügy némely kérdéseinek rendezéseiről szóló 1929. évi XI. törvénycikk 7. §; a gyógyfürdőkről, az éghajlati gyógyintézetekről, a gyógyhelyekről, az üdülőhelyekről és az ásvány- és gyógyvízforrásokról szóló 1929. évi XVI. törvénycikk 18. §; az erdőkről és a természetvédelemről szóló 1935. évi IV. törvénycikk 230. §; a légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvénycikk 3. §; az ipari közigazgatási egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1936. évi VII. törvénycikk 19. §; a tűzrendészet fejlesztéséről szóló 1936. évi X. törvénycikk 9. §). A különböző hatáskörű bírói fórumok közötti hatásköri viták rendezésére pedig a hatásköri bíróságokról szóló 1907. évi LVI. törvénycikk létrehozta a hatásköri bíróságot. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság (és a hatásköri bíróság) 1949-ben történt megszüntetését követően (a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény) a „közigazgatási bíraskodás” a polgári bíraskodás keretein belül, rendkívül szűk körben létezett tovább.

A közigazgatási eljárásokat szabályozó, 1957-ben elfogadott és hatályba lépett eljárási törvény (az Et.) intézményesítette újra az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát, mint rendkívüli jogorvoslati formát. Ez azonban kizárólag elvi lehetőséget jelentett a bírói úton történő jogorvoslásra, hiszen e rendelkezés tényleges alkalmazhatóságát csak a határozatok rendkívül szűk – s kevésbé lényeges – taxatív meghatározott körében, öt ügycsoportban tette lehetővé a törvény. Így a polgári jogi kártérítési perek jelentős másodlagos jogvédelmi funkcióra tettek szert egyes ügycsoportokban. A közigazgatási bíraskodás eljárási szabályozása terén a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952-es Pp.) 1973-tól hatályos, az 1972. évi XXVI. törvénnyel történt módosítása jelentős lépésnek tekinthető, hiszen e módosítás inkorporálta az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a Pp. XX. fejezetébe. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.) hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról szóló 1981. évi 25. tvr. módosította aztán a közigazgatási perek részletes eljárási szabályait, s párhuzamosan hatályba lépett az Áe. felhatalmazása alapján kiadott 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet (a továbbiakban: MT rendelet), amely a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét tartalmazta. Az Áe.-n és a Pp.-n kívül a közigazgatási bíraskodásra vonatkozóan hatásköri szabályokat tartalmazott még a bírósági szervezeti törvény is.

E három törvény módosításával szélesítette ki a jogalkotó a közigazgatási bírósági utat – a rendszerváltozást követően – 1991-ben a 32/1990. (XII. 23.) AB határozat nyomán, amely az MT rendeletet is megsemmisítette a mulasztás megállapítása mellett. A Sándor-ügyben hozott AB határozat történelmi lépést tett: megkövetelte Magyarországon a rendszerváltozást követően a jogállami közigazgatási ítékezés visszaállítását. Mai szemmel már elképzelhetetlenül egyszerű alkotmányjogi helyzet volt az ügy alapja: a sorozatos földrengések Lentiben az indítványozó családi házat úgy megrongálták, hogy az építési hatóság annak lebontását rendelte el. A lakásügyi hatóság családjával együtt egy tanácsi kezelésben levő, szolgálati célra fenntartott lakásba költöztette, ennek állapota azonban a rendeltetésszerű használatot nem tette lehetővé, és egyébként a kiutalás is ideiglenes jellegű, bármikor visszavonható volt. A kiutaló határozat felülvizsgálata iránti kérelmét a városi bíróság elutasította, mivel az MT rendelet annak bírósági felülvizsgálatát nem tette lehetővé. Az AB is magától értetődő egyszerűséggel és rövidelessel állapította meg, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése általánossá tette a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére

vonatkozó jogát. Az MT rendeletnek egyes – a bírósági felülvizsgálatot lehetővé tevő – rendelkezései tartalmukban nem voltak ugyan alkotmányellenesek, de alkotmányellenes volt az, hogy a felülvizsgálatot csak e jogszabály által felsorolt államigazgatási határozatok esetében tették lehetővé. Ezt az alkotmányellenességet csak olyan új törvény megalkotásával lehetett megszüntetni, amely a bírósághoz fordulás lehetőségét alkotmányossá tette.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. XXVI. törvény (a továbbiakban: 1991. évi XXVI. törvény) azonban általános jelleggel csak a közigazgatási hatósági ügyekben nyitotta meg a bírói utat, illetve a törvényességi ellenőrzési (ma már törvényességi felügyeleti) szerv számára biztosított az önkormányzat nem hatósági határozataival szemben általános lehetőséget a bírósághoz fordulásra. Minden egyéb esetben külön törvényi felhatalmazás alapján volt csak lehetőség a bírósághoz fordulásra, tehát egy tágabb, de még mindig részben taxációra épülő rendszer érvényesült. Az ideiglenesnek szánt megoldás sajnos maradandónak bizonyult.

Az 1991. évi XXVI. törvény miniszteri indokolása a közigazgatási perjog és ítélkezés két nagyon fontos sajátosságára mutatott rá. Egyrészt az állami szervek közül leggyakrabban és legszélesebb körben az közigazgatás tevékenysége érinti az ügyfelek, leggyakrabban a polgárok jogait és törvényes érdekeit. Az ügyfél a közigazgatási szervvel többnyire hatalmi viszonyban van, így a közigazgatási döntések bírósági ellenőrzése – a valódi ügyfélegyenlőség lehetősége – csak fokozhatja a közbizalmat az államigazgatási munka iránt.

Másrészt a közigazgatási döntések törvényessége feletti bírói kontrollt bár az 1991. évi XXVI. törvény „nagyreszt a jelenlegi társadalmi realitásokból kiindulva” a rendes bíróság szervezeti keretein belül valósította meg, a jogalkotó rámutatott arra, hogy az ügyek sajátos jellegére, az általánostól eltérő elbírálási módjára figyelemmel indokolt a szakosítás, s ahol lehet, szakosított bírósági szerveket, közigazgatási csoportokat kell létrehozni. Ilyen megoldás esetlen biztosítható a megfelelő hozzáértés, illetve a különböző közigazgatási ügyfajtákkal összefüggő speciális jogi ismeretanyag megszerzése is.

A Ket. előkészítéséhez kapcsolódóan merült fel először komolyabban az önálló közigazgatási perrendtartás gondolata, s az igazságügyi tárcánál ehhez kapcsolódó előkészületekre is sor került. A polgári és részben a közigazgatási perjogi szakma is tagadta azonban a külön közigazgatási perjog létjogosultságát, jogszabály-inflációtól és a Ket.-tel együtt járó változások hatványozódásától tartott (lásd Rozsnyai: Szubjektív és/vagy objektív jogvédelem? JK 2004). Így a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvénnyel (a továbbiakban: Knptv.) csupán az 1952-es Pp. XX. fejezetének jelentős, novelláris módosítására került sor, az addigi bírói gyakorlat és néhány előremutató új szabály kodifikációjával. A közigazgatási perjog önállósulásának kérdése ezt követően közpolitikai szinten nem merült fel egészen a polgári perjog rekodifikációjának előkészítéséig. Végül 2015 januárjában az új polgári perrendtartás koncepciójának elfogadása kapcsán a Kormány a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatot elfogadva úgy határozott, hogy a közigazgatási perek szabályait a Pp. már nem fogja tartalmazni, s önálló közigazgatási perrendtartási koncepciót kell kidolgozni. Ezzel párhuzamosan a bírói gyakorlatot is egyre inkább foglalkoztatni kezdte a közigazgatási perjog önállósulásának lehetősége, a Kúrián két joggyakorlat-elemző csoport is globálisan vizsgálta az 1952-es Pp. XX. fejezetének hatályosulását és reformlehetőségeit.

A koncepció igen gyors tempóban, 2015 májusára készült el, s miután a Kormány azt elfogadta és elrendelte a közigazgatási perrendtartás kidolgozását az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozattal, megkezdődött a szintén nagyon feszített ütemű kodifikációs munka. Az előterjesztés szövegéről 2016. április 1-én kezdődött meg a társadalmi vita, illetve a

közigazgatási egyeztetés. A Kormány az előterjesztést június 13-i ülésén fogadta el. A szervezeti kérdések ekkor kerültek felszínre, ami némi csúszást okozott az Országgyűléshez való benyújtásban. A Kormány, tekintettel arra, hogy a Kp. a Pp.-hez igen szorosan kapcsolódik, végül a szervezeti kérdésekről zajló ötpárti egyeztetések lezárását megelőzően már szeptember végén benyújtotta a törvényjavaslatot az Országgyűlésnek. A javaslat részletes vitája idején vált egyértelművé, hogy szervezeti változásokra politikai megegyezés hiányában nem kerülhet sor, így a részletes vitában sor került a közigazgatási perrendtartásnak a fennálló bírósági szervezethez igazítására, s az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.) egyszerre, 2016. december 6-án elfogadta az Országgyűlés. A közigazgatási perrendtartás kihirdetésére azonban nem került sor ezt követően, ugyanis a köztársasági elnök – az ún. közigazgatási felsőbíróságot létrehozni kívánó szervezeti részében – az AB-hoz fordult, s kérte egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének vizsgálatát. Az 1/2017. (I. 17.) AB határozat alapján az Országgyűlés a kifogásolt rendelkezéseket módosítva fogadta el újra a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kp.), amelynek kihirdetésére 2017. március 1-jén került végül sor a Magyar Közlöny 2017. 30. számában.

Az Alaptörvény előkészítése kapcsán sokan, sok szempontból fogalmazták meg azt, hogy hogyan és merre kellene továbblépni az alkotmányos szabályok, illetve az azokat konkretizáló törvényi rendelkezések tekintetében [Fröhlich Johanna – Varga Zs. András (szerk.): Közérdekvédelem. A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője. PPKE, Budapest, 2011]. Mégis, szemben számos ország alkotmányos szabályaival az Alaptörvény nem tartalmaz kifejezetten a közigazgatási bíraskodás rendeltetésére vonatkozó rendelkezést. A közigazgatási perek kapcsán így az Alaptörvény több szabályára kell figyelemmel lenni. Az egyik a jogállamiság elvét kimondó *B*) cikk (1) bekezdés, illetve az ezen elv részelemét képező, a hatalmi ágak elválasztását kimondó *tétel [C]* cikk (1) bekezdés]. A második a bíróság hatáskörére vonatkozó 25. cikk (2) bekezdés *b*) pont, amely szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, illetve ugyanezen bekezdés *c*) és *d*) pontja az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll-eljárások bírósági hatáskörbe utalásáról szól. A negyedik a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot és a hatósági és más közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jogot kimondó XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés. A közigazgatási bíraskodás kapcsán továbbá érvényre kell juttatni a tisztességes hatósági eljárás Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt alapelvét is. Az Alkotmányhoz képest az Alaptörvényben a hatalommegosztás elvének kifejezett szabályozása melletti másik fontos változás, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja a „bírói ellenőrzés” fogalmát „bírói döntésre” cseréli, ami felfogható a bírósági szerep erősítéseként. Erre utalt az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdéséből, az Alaptörvény negyedik módosításával 2013. április 1-jével – érdemi alkotmányozói indoklás nélkül – hatályon kívül helyezett generális „közigazgatási jogvita” fordulat is. Abban, hogy a bíróság csak a törvényesség kérdésében jogosult dönteni, nincs változás, tehát a közigazgatási bíraskodás alkotmányos megalapozottsága továbbra is a korábbiakhoz hasonló módon (kevésbé, de) adott.

A preambulumban az Alaptörvényből kimaradt célmeghatározást igyekszik pótolni – többek között – a Kp. az Alaptörvény „bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről” fordulat és a hatalommegosztás elvének együttes értelmezését adva. A „közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott jogvédelem” fordulat elsősorban, de nem kizárólag a szubjektív jogvédelmet alapozza meg. Az „annak érdekében, hogy a közigazgatási szervek hatásköreiket törvényben előírtaknak megfelelően gyakorolják, és tevékenységük összhangban legyen azokkal a célokkal, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították” pedig elsősorban – de megint nem kizárólagosan – az objektív jogvédelem, a közigazgatás jogszerűsége ellenőrzésének kifejeződése. A magyar jogirodalomban, mivel mindkét funkci-

óra a jogvédelem fogalmat használja, kevésbé érzékelhető ez az eltérés a fogalmak szintjén. A német szakirodalomban például a *Rechtsschutz-Verwaltungskontrolle* fogalmi páros ezt szemléletesebben kifejezi. Ennek érdemi jelentősége azonban azért nincsen, mert e két funkció egymásba fonódik. Sajátos egyensúlyuk határozza meg a közigazgatási bíróság feladatát, szükségképpen teljesen másféle egyensúlyi helyzetet képezve, mint a polgári perekben.

A legfontosabb továbbra is a közigazgatási bíraskodás szubjektív jogvédelmi funkciója. Ennek kell elsődlegesen érvényre jutnia, tehát a bíróságnak a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben kell védelmet nyújtania az alanyi jogaikban és jogos érdekeikben sértett érintetteknek. A jogvédelem biztosítása az esetek jelentős részében a jogorvoslathoz való jog érvényre juttatását is szolgálja, ott, ahol rendes, a közigazgatási rendszeren belüli jogorvoslat nem vehető igénybe. Ezt fejezi ki a preambulum „jogvédelem és jogorvoslat biztosítása céljából” fordulata.

Fontos azonban leszögezni, hogy – éppen a tárgyi jog védelme miatt – a jogvédelem egy tágabb fogalom, mint a jogorvoslat. A jogvédelmi feladatot a normaszöveg is tartalmazza [Kp. 2. § (1) bekezdés]. A szubjektív jogvédelmi funkció mellett az objektív jogvédelmi funkció kiegészítő szerepet játszik: bizonyos esetekben egyéni jogvédelmi igény nélkül is szükséges ugyanis a tárgyi jogrend helyreállítása a jogállamiság elvéből és a hatalmi ágak megosztásának az elvéből kifolyólag. Ennek mibenlétét szintén a normaszöveg konkretizálja [Kp. 2. § (5) bekezdés]. Az objektív jogvédelmi funkciót a bíróság csak részben látja el saját elhatározásából. Ilyen eset például a per folytatásáról való döntés – egyes esetekben az ügyességgel megosztva – olyan esetekben, amelyekben a polgári per megszüntetésének lenne helye [Kp. 81. § (4) bekezdés], vagy a felperesre háruló perjogi kötelezettségek egy részének áthárítása a bíróságra vagy az alperesre (Kp. 25. §). Az objektív jogvédelem másrészt az egyéni jogsérelem nélküli perindítási jogosultság biztosításán keresztül valósul meg: a közérdek, illetve annak egyes szegmensei érdekében különböző szervezeteknek biztosítja a közigazgatási perjog a keresetindítás lehetőségét (Kp. 17. §). Ez *a contrario* azt is jelenti, hogy a nem privilegizált felperesek esetében a jogvédelem iránti igény fenn kell, hogy álljon, a bírósághoz forduló személy vagy szervezet számára a támadott közigazgatási tevékenység valós jogsérelmet kell, hogy okozzon, amely nem elvi síkon áll csak fenn, hanem konkrét, vagy konkretizálható.

A jogvédelmi igény továbbá akkor áll csak fenn, ha nincsen egyszerűbb útja a jogsérelem elhárításának. Ezt fejezi ki például a megelőző jogorvoslati eljárás kimerítése elmaradásának visszautasítási okként való szabályozása [Kp. 48. § (1) bekezdés *e*) pont]. Ez utóbbit a hatósági tevékenység szempontjából az Ákr. konkretizálja a fellebbezés szabályaival [Ákr. 114. § (1) bekezdés].

Hazánkban az objektív jogvédelem – a tárgyi jog védelme – felé való elmozdulást a perjogi szabályok szintjén elsősorban az európai jog behatásai idézték elő. Ezek a behatások részben a közigazgatási hatósági eljárásjog felől, elsősorban a jog, jogos érdek érintettsége nélküli ügyféli jogállás biztosításán keresztül érték a perjogot, de a Knptv.-vel az 1952-es Pp.-be bevezetett perjogi módosítások: a hivatalbóli bizonyítás elrendelésének, a bizonyítási teher megfordulásának, illetve a döntés más jogalapra helyezésének szükségessége is ebbe a körbe tartoznak: ezek a polgári perjogi elvektől a klasszikus (német és francia) közigazgatási perjogi elvek felé való elmozdulást jelentettek [Közigazgatási jog. Általános rész III. (szerk. Fazekas Marianna), Budapest, Eötvös, 2013, 257–267.].

A szubjektív és az objektív jogvédelmi célokon túli funkciók közül a preambulumban az objektív jogvédelmi funkcióval együtt még a regulatív funkció jelenik meg. E funkció a jogvédelmi funkciókkal összefüggésben a közigazgatási bíraskodás hatalmi ágak megosztásának rendszerében betöltött szerepéhez, illetve a jogállamiság elvéhez kapcsolódik. A regulatív funkció lényege, hogy a közigazgatási bíraskodás örökös afelett, hogy a köz-

igazgatási szervek közigazgatási tevékenységüket a jogszabályokkal és az azok által kövendő célokkal összhangban fejtsék ki, tehát csak a jogalkotó által szándékolt és megengedett okokból, módokon és eszközökkel avatkozzanak be a jogalanyok viszonyaiba. Ez a funkció túlmutat a konkrét bírósági eljárásban nyújtott jogvédelmen, s egyfajta *spill-over* hatást fejez ki: amikor az egyedi ügyet eldönti a bíróság, akkor ez a döntése meghatározza azt is, hogy a közigazgatási szerv a hasonló közigazgatási tevékenységét a jövőben, más jogalanyokkal szemben hogyan valósítja meg, tehát bizonyos fokig *pro futuro* jogvédelmet biztosít *erga omnes* hatállyal.

A jogfejlesztő funkció a törvényi rendelkezések szintjén kevésbé, leginkább az elvontabb fogalmak értelmezésére biztosított szabadságon keresztül jelenik meg. Ennek oka, hogy e funkció az anyagi joghoz, illetve a közigazgatási eljárásjoghoz, és nem a perjoghoz kapcsolódik erősebben.

A stabilizáló funkció pedig az ítéletek által a közigazgatási cselekményeknek biztosított anyagi jogerő által valósul meg, véglegessé téve azokat, mely anyagi jogerőhatás az Ákr. szabályain [pl. Ákr. 120. § (1) bekezdés és 121. § (3) bekezdés *a*) pont] és a Kp. keresetindítási szabályain [Kp. 48. § (1) bekezdés *g*) pont] keresztül valósul meg.

Az Alaptörvényből hiányzó, a közigazgatási bírászkodás célját, rendeltetését meghatározó rendelkezés hiányára vezethető az is vissza, hogy a preambulum szerint a Kp. „az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b)–d*) pontja végrehajtására” alkotott törvény, de egyben újra kifejezésre juttatja, hogy a közigazgatási perjogi szabályokon keresztül a bíróságnak nem csupán a közigazgatási tevékenységgel szembeni jogorvoslat biztosítása a célja, hanem a közigazgatással szembeni teljes körű, hatékony bírói jogvédelem garantálása. Ennek a hatékony jogvédelemnek négy kifejeződési síkja van: a jogvédelem hézagmentessége, a fegyverek egyenlőségének biztosítása, a jogvédelem időszerű, már az eljárás folyamatában és a zárását követően is biztosított mivolta, tovább a szakszerű ítélkezés erősítése.

Bár a Kp. preambuluma ezzel kezdődik, tudatosan maradt a preambulum kommentárjának végére az, hogy a Kp. a magyar közigazgatási bírászkodás történeti vívmányaira és nemzeti hagyományaira is épül. A Kp. a magyar közigazgatási jogtörténetben egyedülálló, ilyen külön törvény még nem volt. Ahogy azonban a fentiekből kitűnik, közigazgatási bírászkodás és közigazgatási perjog most már közel másfél évszázada van Magyarországon, igaz, egyes történelmi időszakokban kisebb-nagyobb megszakításokkal, szűkebb-tágabb terjedelemben. A Kp. kifejezett jogalkotói célja a magyar közigazgatási bírászkodás eddig elért eredményeinek számba vétele alapján a továbblépés és a közigazgatási bírászkodás progresszív európai trendjeihez való közelítése volt. Ez a törekvés pedig egyben jogértelmezési útmutatást is jelent a joggyakorlat számára a Kp. rendelkezéseihez az európai minták, jogfejlődés alkalmazásával.

Kapcsolódó joggyakorlat

1/2017. (I. 17.) AB határozat az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdése *a*) és *c*) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapításáról.

32/1990. (XII. 22.) AB határozat jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatáról Az Alkotmány 50. §-ának (2) bekezdése általánossá teszi a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát. A 63/1981. (XII. 5.) MT rendeletnek egyes – a bírósági felülvizsgálatot lehetővé tevő – rendelkezései tartalmukban nem alkotmányellenesek ugyan, de alkotmányellenes az, hogy a felülvizsgálatot csak e jogszabály által

Preambulum

felsorolt államigazgatási határozatok esetében teszi lehetővé. Ezt az alkotmányellenességet az 1987. évi XI. törvény 3. §-ának g) pontjára tekintettel csak olyan új törvény megalkotásával lehet megszüntetni, amely a bírósági felülvizsgálat lehetőségét alkotmányossá teszi.

Kapcsolódó jogi szabályozás

1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról

1883. évi XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságról

ELSŐ RÉSZ

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

ALAPVETŐ RENDELKEZÉSEK

1. § [A törvény hatálya]

(1) E törvényt kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban.

(2) E törvény hatálya nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli.

1. A törvény hatálya alá tartozó eljárások

A Kp. első szabálya a törvény tárgyi hatályának meghatározása. Ezt a 4. és az 5. §-ra utalással teszi meg a törvény, amikor úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási bírósági eljárásokban kell alkalmazni. Tehát ahol a közigazgatási jogvita fogalmilag fennáll, mert a közigazgatási tevékenység jogszerűségével, közigazgatási szerződéssel, közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitáról van szó, ott a Kp. szabályait kell alkalmazni. Ez az ágazati joganyagra nézve azt is jelenti, hogy a Kp. alkalmazását külön nem kell előírni ezekben az esetekben, a szabályai a Kp. 1. § (1) bekezdése alapján közvetlenül alkalmazandóak.

A Kp. 1. § (1) bekezdése azt is világossá teszi, hogy a Kp. által szabályozott eljárások nem kivétel nélkül peres eljárások. A Kp. 1. § (1) bekezdése ehhez két fogalmat használ. Közigazgatási jogvita elbírálására egyfelől közigazgatási perben, másfelől egyéb közigazgatási bírósági eljárásban kerülhet sor. Ez a megosztás megfelel a Kp. szerkezetének és fogalomhasználatának is. Ezt tükrözi a Kp. Ötödik Részének a címe is: „különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások”. Ebben a részben egyaránt vannak pernek és vannak bírósági eljárásnak nevezett eljárástípusok. Tehát vannak különös perek, és pernek nem minősülő egyéb közigazgatási bírósági eljárások. Így nem különös per a normakontroll-eljárás (XXV. fejezet), az ítélet teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás (XXVI. fejezet) vagy a kijelölési eljárás (XXVII. fejezet). Az Általános Részben található, a Kúria sikeres alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárása (XX. fejezet) sem minősíthető pernek. Ezen egyéb közigazgatási bírósági eljárások közös jellemzője, hogy a kontradiktórium jelleg vagy hiányzik, vagy nem domináns.

A Kp. szerkezete hasonlít az 1952-es Pp. és a Pp. struktúrájához, ebből kifolyólag megkülönböztethetőek ún. különös közigazgatási perek, illetve „Általános” és „Különös Rész”. A kérdés az, hogy hol van az általános közigazgatási per. Ezt a fogalmat a Kp. nem használja, de a Kp. keletkeztéstörténetéből megállapítható. A Kp.-kodifikáció során ugyanis egy fontos alapkérdés volt, hogy milyen legyen a Kp. szerkezete, vagyis hogyan állapítsa meg a Kp. a minden perre alkalmazandó szabályokat, mely per- vagy eljárástípust tekintse általánosnak, amelyhez képest a többi – „különösnek” tekinthető – közigazgatási bírósági eljárás eltérő szabályait meg lehet alkotni. A Kp. amellet foglalt állást, hogy a legnagyobb számban intézett, ún. aktus-felülvizsgálati, megtámadási pereket tekintette főszabálynak, s ezt kodifikálta – nem kizárólagosan – az 1–98. §-okban. Ezt az alaptípust lehet tehát általános közigazgatási

pernek nevezni. Nem kizárólagosan, mert egyes közigazgatási peres szabályokat a közszolgálati és közigazgatási szerződéses perek tekintetében a Kp. nem külön fejezetben, hanem az „Általános Rész” normaszövegében elszórtan, adott jogintézményhez kapcsolódva szabályoz. Ez a következetlenség tükrözi azt, hogy a szerkezettel kapcsolatos kérdésre adandó válasz a kodifikáció menetében született meg.

2. Az általános és különös közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások

A Kp. 1. §-a azt határozza meg, hogy a közigazgatási jogviták bírósági elbírálása során melyekben kell a Kp. szerint eljárni. A Kp. kodifikációja során az egyik legfontosabb vitapont az volt, hogy a magyar jogban közigazgatási jogvitának minősíthető ügyek közül valamennyire ki kell-e terjednie a Kp.-nak, vagyis közigazgatási ügyben kizárólag közigazgatási bíróság és kizárólag a Kp. által meghatározott eljárási rendben ítélezhet-e. A kérdésnek volt egy elvi és egy gyakorlati vetülete. Az elvi kérdés az európai közigazgatási perjogban ismert azon rendező elv volt, miszerint az anyagi jogot követi az eljárásjog, vagyis azt, hogy milyen perjogot kell alkalmazni, az határozza meg, hogy mi az alapul fekvő anyagi jogviszony tárgya. Az érdemet követi az eljárás, ami „az eljárásjog az anyagi jog szolgálóleánya” gondolat inverze. A gyakorlati tényező pedig az volt, hogy a rendszerváltozást követő bírósági szervezetrendszerben a jogalkotói hatáskörmegosztás a polgári és a közigazgatási ügyszak között korántsem volt következetes. Mivel a közigazgatási ügyszakot és a közigazgatási ügyeket egészen a Kp. elfogadásáig a bírói szervezet is csak a civilisztikai jogterület egyik leágazásaként tartotta számon (az ügyek iratborítójára is „Polgári ügy” volt rávezetve első fokon, kizárólag másodfokon és a Kúrián jelölték ezeket „Közigazgatási ügy”-ként), voltak olyan közigazgatási ügyek, amelyekben nem közigazgatási bíróság, vagyis nem a közigazgatási kollégium, és nem közigazgatási ügyek elbírálására kijelölt bírák jártak el. Egész egyszerűen azért, mert a jogalkotó tartalma ellenére nem a közigazgatási ügyszakhoz utalta a jogvita elbírálását, kifejezve azáltal, hogy nem az 1952-es Pp. XX. fejezetét rendelte alkalmazni, vagy nem a közigazgatási ügyek elbírálására egyébként hatáskörrel rendelkező bírósági fórumhoz és szinthez telepítették ezeket az ügyeket.

A Kp. kodifikációja során így korántsem volt egyszerű megtalálni az elvi és gyakorlati szempontok közötti kényes egyensúlyt. A korábban más ügyszakhoz utalt ügyekben ugyanis komoly szaktudás halmozódott fel, a közigazgatási bírói kar viszont ezekkel az ügyekkel nem találkozott. Másrészt az ügyek áttelepítése alapjaiban szabta volna át a kialakult bírósági szervezetrendszert. Így bár elvi alapon indokolható lett volna, egyes közigazgatási ügyekben, jogvitákban a Kp. hatálybalépését követően sem közigazgatási bíróság jár el. A Kp. 1. § (1)–(2) bekezdése tehát ezt a kettősséget fejezi ki. A Kp. 1. § (1) bekezdésének főszabálya a Kp. megalkotásának központi eleme, hogy közigazgatási jogvitában közigazgatási bíróság jár el a Kp. által szabályozott közigazgatási perben és az ún. egyéb közigazgatási bírósági eljárásokban. A kivétel, a Kp. 1. § (2) bekezdése, vagyis az, hogy egyes közigazgatási jogvitákban mégsem a Kp. szabályai szerinti eljárásokban kell eljárni, hanem a külön törvény által megállapított hatásköri és eljárási szabályoknak megfelelően. Ebből következik, hogy maradtak Kp.-n kívüli közigazgatási jogviták. Ezt az értelmezést a Kp. miniszteri indokolása is alátámasztja. A miniszteri indokolás szerint ezzel a Kp. lehetővé teszi, hogy a jogalkotó egyes közigazgatási jogvitákat a perrendtartás hatálya alól kivegyen. Mivel a hatásköri szabály generálklauzulán alapul, szükséges a Kp. hatálya alól kivenni azokat a közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos bírósági eljárásokat, amelyeket a jogalkotó – a közigazgatási tevékenységgel érintett életviszonyok sajátosságai miatt – nem a közigazgatási bírászkodáshoz kíván telepíteni. E bírósági eljárások az ún. kivett eljárások.