

A quasi bíraskodás megközelítési lehetőségei

Hazánkban először az 1869. évi IV. tc. választotta el a közigazgatást és a bíraskodást intézményesen. Az elhatárolás azonban már ekkor sem volt teljes körű vagy kizárólagos: a közigazgatás kezdetben az alsófokú szervek esetében, később más szinteken is visszatért az igazságszolgáltatási jellegű tevékenységhez, amely mind a mai napig létezik mind települési, mind központi szinten, büntető és polgári jogterületen egyaránt. A közigazgatási szervek e tevékenységét szükségszerűen értékelte a közigazgatási és az alkotmányjogi irodalom, hiszen az elv megjelenik egyrészt az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve alóli kivételként, másrészt a hatalommegosztás egyik zavaraként, – már amennyiben zavarként értékelhetjük ezt – valamint mint a közigazgatási szervek által végzett atipikus feladat. Ez utóbbi a közigazgatási és bírósági jogalkalmazás elhatárolása kapcsán merül fel, mint a jogalkalmazás egyik olyan válfaja, amely jellemző attribútumaiban megegyezik az igazságszolgáltatással. A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége emellett sajátos módon olyan közigazgatási tevékenységként is értelmezhető, amely jellemzően nem kapcsolódik össze más – felügyeleti jellegű – közigazgatási tevékenységgel, és tiszta jogalkalmazásnak tekinthető.¹

Jelen tanulmányban éppen ezeket a szegmenseket igyekszem bemutatni: nevezetesen, hogy a hazai közjogászok miként vélekedtek a közigazgatás quasi bíraskodó tevékenységéről, ezek alapján miként határozható meg a quasi bíraskodás fogalma, és mennyiben köthető ez kizárólag a közigazgatáshoz. Azt is vizsgálni szükséges, hogy mennyiben kezelték a quasi bíraskodás megjelenését zavarként vagy tekintették természetesnek, illetve milyen szempontok alapján próbálták elhatárolni a két hatalmi ág által végzett jogalkalmazó tevékenységet.

1. A quasi bíraskodás fogalom-meghatározási kísérletei

Ahhoz, hogy bemutassuk, mely területeken nem érvényesül a két hatalmi ág szétválasztása, definiálnunk kell a quasi bíraskodás fogalmát. Ezt látszólag könnyen megtehetnénk egy *szervi meghatározás* által oly módon, hogy a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége alatt a közigazgatási szervek által végzett azon tevékeny-

* Dr. Árva Zsuzsanna egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, arva.zsuzsanna@law.unideb.hu. A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

¹ Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris, 2003, 326-330. és 337.

séget értjük, amely tartalmilag a bíraskodással egyezik meg,² de így rögtön beleütközünk abba a problémába, hogy sem a bíraskodás, sem a végrehajtás mint hatalmi ág pontos fogalma nem tisztázott.³ Mivel a korábbi jogtörténeti korszakok, főként a dualizmus és a két világháború közötti időszak tudományos eredményei e vonatkozásban mélyreható elemzésekkel szolgálnak, ezért e körben főként a korábbi szakirodalom megállapításaira hagyatkozom.

Figyelemre méltó, hogy a két hatalmi ág tevékenységének különbsége sem ragadható meg olyan egyértelműen, mint az várható lenne. Közismert, hogy mindkét hatalmi ág végez jogalkalmazó tevékenységet, hiszen jogszabályokat alkalmaznak egyedi esetre,⁴ ugyanakkor a kétfajta tevékenység között jelentős különbségeket fedezhetünk fel. Ezeket a közigazgatási tankönyvek⁵ általában számba veszik, ám a legtöbbször azt a megjegyzést fűzik, hogy csupán általánosságban érvényesül az elhatárolás, hiszen mindkét vonatkozásban találhatunk eltéréseket. A tudományos feldolgozásokból összeálló kép viszont már korántsem ennyire egységes: egyes szerzők eltérő elhatárolási szempontokat sorakoztatnak fel, más szerzők pedig rendre megcáfolják azokat.

A Jogi enciklopédia szerint quasi igazságszolgáltatásnak tekinthető valamennyi olyan, *tartalmát tekintve* bíraskodási tevékenység, amelyet nem bíróság végez. A meghatározás e körbe sorolja tehát a választottbíraskodást,⁶ viszont nem köti a tevékenységet a közigazgatáshoz, annak ellenére, hogy a quasi bíraskodás kapcsán a legtöbbet emlegetett példa a szabálysértés, illetve a jegyző birtokvédelmi eljárása.

Az Alkotmánybíróság a quasi bíraskodás, illetve az ún. non-judiciális tevékenység fogalmát az egyes *tevékenység-típusok* felől közelítette meg, miáltal valójában mellőzte a fogalmi elemek meghatározását. A testület a következőket sorolta e körbe: az állandó és eseti választott bíróságok eljárása, a helyi jegyző birtokvédelmi eljárása, a szabálysértési „bíraskodás”, közjegyzői jogszolgáltatás, illetve a fogyasztóvédelem területén a békéltető testület eljárása,⁷ amelyhez egy másik döntés egyes gyámhatósági eljárásokat is hozzásorolt.⁸ Egy későbbi határozat pedig a közigazgatás által kibocsátott fizetési kötelezettséget megállapító egyes fizetési meghagyásos eljárásokat is ilyennek tekintette.⁹

A fogalom-meghatározásnak aligha tekinthető példálózó felsorolásból kiderül, hogy a quasi bíraskodásnak *nincs egységes és bevett meghatározása, illetve felleltározható tartalma*, hiszen az igazságszolgáltatás ismérveinek a meghatározásától függ, hogy milyen tevékenységeket sorolunk ide. Ezt erősíti az Alkotmánybíróság 7/2001. (III. 14.) határozata, amely az ombudsman tevékenységének a vizsgálata kapcsán

² Szabó Imre (főszerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 410.

³ SZAMEL Lajos: Törvényhozás – bíraskodás – közigazgatás – kísérlet a bíraskodás fogalmának megközelítésére a törvényhozástól, illetve a közigazgatástól való elhatárolással, *Állam és Igazgatás*, 38 (1988/8.), 695.

⁴ A fogalomról lásd: *Állam- és jogtudományi enciklopédia*, i. m., 796.

⁵ Pl. Fazekas-Ficzere: i. m., 326-330.

⁶ *Állam- és jogtudományi enciklopédia*, i. m., 410.

⁷ 1208/B/2010. AB határozat és 1245/B/2011. AB határozat

⁸ Lásd 71 /2012 (XII. 17.) AB határozat.

⁹ 1208/B/2010. AB határozat.

az Obtv.¹⁰ rendelkezésének – „a bíróságon kívüli jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szerv” – tartalmát egyenesen homályosnak minősítette. A másik fontos megállapítás, hogy a quasi bírászkodás nem köthető kizárólag a közigazgatáshoz, és nem pusztán a hatalmi ágak összefolyásáról van szó, bár a quasi judiciális tevékenység igen jelentős része a közigazgatás körébe vonható. Talán csak a választottbíróságok működése nem tekinthető kifejezetten a közigazgatáshoz tartozónak.¹¹ Éppen ez utóbbi jellemző miatt jelen tanulmány a quasi bírászkodás megítélését a *közigazgatás és a bírászkodás elhatárolása* alapján kísérel meg meghatározni.

2. Elhatárolási ismérvek a közigazgatási irodalomban

A kiindulási pontot a közigazgatási és a bírósági jogalkalmazás összehasonlítása vonatkozásában az oktatásban általánosan alkalmazott ismérvek képezhetik,¹² amelyek meghatározzák azokat a legfőbb elhatárolási szempontokat, amelyek segítségével a közigazgatás és a bíróságok tevékenysége általánosságban megkülönböztethető. Természetesen ez a szempontrendszer saját magát sem tekinti megfellebbezhetetlen ismérvek gyűjteményének, hiszen csak egyfajta – oktatásban használt – általános irányvonalként kezelendő, és amelynek teljes ismertetése helyett az alábbi szempontokat emelem ki.

2. 1. Közjog – magánjog, közérdek – magánérdek

Egyik ilyen – ma már ritkábban felhívott – megkülönböztetési ismérv a klasszikus közjog – magánjog, illetve a közérdek és magánérdek elhatároláson alapul. Eszerint *a közigazgatás az, amely természete szerint a közérdeket képviseli, míg a bíróság a magánérdeket.* A felosztást a büntetőjog besorolása rögtön felborítja, hiszen a büntetőjog közjogi, illetve magánjogi jellegét illetően megoszlanak az álláspontok. Szamel Lajos a büntetőjog magánjogi jellegét legalábbis problémásnak tartja, tekintettel arra, hogy a büntetőjogi normák a védett jogtárgyra figyelemmel közérdeket képviselnek.¹³ Meg kell, hogy jegyezzük, a mai büntetőjogi tankönyvek egy része a büntetőjogot szintén a közjoghoz sorolja be, de a jogág helyzete nem megnyugtatóan tisztázott. Ennek egyik vetülete a közigazgatás által alkotott vagy alkalmazott szankcionáló normák köre, amelyek esetében a bíróság mellett közigazgatási szervek egyaránt gyakorolhatnak büntető hatalmat. Szamel emellett arra is felhívja a figyelmet, hogy a klasszikus közigazgatási hatósági jogalkalmazás során is előtérbe kerülhet az ügyfél magánérdeke, hiszen bizonyos alanyi jogokat a hatóság nem vonhat el, vagy a mai eljárási szabályokból említhető az alapelveként érvényesülő jóhiszeműen

¹⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdés h) pontjának 2001. december 15-én hatályos rendelkezése.

¹¹ Megjegyzendő, hogy a közigazgatásban is több választottbíróság működik. Ide sorolható például az Energetikai Választottbíróság illetve a Sport Állandó Választottbíróság.

¹² Lásd ezeket Fazekas-Ficzere: *i. m.*, 326-330.

¹³ SZAMEL: *i. m.*, 704.

szerzett és gyakorolt jogok köre. Ennek alapján bizonyosan megállapítható, hogy a közérdek-magánérdek megkülönböztetés nem nyújt érdemi segítséget a két terület elhatárolásához.

2. 2. Mérlegelési jog – törvényhez kötöttség

A következő szempont talán a legkorábban és leggyakrabban hangoztatott ismérv, amelynek lényege a közigazgatás mérlegelési joga a bíróságok törvényhez kötöttségével szemben. Szamel azonban ezt a kritériumot sem tartja egyedül meghatározónak, mivel mindkét jogalkalmazó szerv rendelkezik bizonyos fokú, a jogalkalmazáshoz szükséges mérlegelési joggal. Rámutat egyrészt arra, hogy a bírói tevékenység törvényhez kötöttségéből nem a bírói mérlegelés tilalma következik, hanem a megfogalmazás a bírói függetlenségnek egy alkotmányi biztosítója. Emellett a közigazgatás tevékenysége kapcsán a közigazgatási irodalom¹⁴ alapelveként említi, hogy az szintén törvényhez, illetve jogszabályokhoz kötött, amelynek keretein belül érvényesülhet a mérlegelés. Itt azonban egy distinkciót tesz a feladatkitűző normák, valamint a hatósági jogalkalmazó normák végrehajtása körében gyakorolt mérlegelés között. Úgy véli, hogy a *szabad mérlegelés* a maga teljességében inkább az előbbieken során érvényesül, hiszen a hatósági jogalkalmazásnak ugyanúgy a jogszabályok keretein belül kell maradnia.¹⁵ Ez feleltethető meg álláspontom szerint a közigazgatási irodalomnak is, hiszen a *praeter legem* vagy *contra legem jogalkalmazás* törvényi vagy alkotmányi felhatalmazás alapján történhet, amelynek során máris érvényesül a törvényhez kötöttség elve. Igaz, a szerző maga is elismeri, hogy az a mérlegelés, amikor a törvény adta kereteken belül adódó lehetőségek közül kell választani, „esetleg más mértékig”¹⁶ a bírói jogalkalmazásban is fellelhető. E vonatkozásban viszont arra a következtetésre juthatunk, hogy a két szerző álláspontja között nincsen valódi különbség. Az, hogy a közigazgatás szintén törvényhez kötött, bevett közigazgatási alapelve, a két mérlegelés eltérő jellegét pedig Martonyi János részletesen bemutatja.

Martonyi a *diszkracionális mérlegelés* kérdéseinek vizsgálata kapcsán jutott arra a következtetésre, hogy a bíróságok és a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége közötti egyik fő különbség, hogy a bíróságok jogalkalmazása két fő területre terjed ki. Az egyik a tényállás megállapítása, a másik az egy meghatározott történeti tényállásnak a jogi minősítése. A közigazgatás ezzel szemben az előbbieken túl célszerűségi szempontokat is figyelembe vesz, amely nem jellemző a bíróságokra.¹⁷ Ez a megállapítás álláspontom szerint ma is megállja a helyét.

Szamel más vonatkozásban arra is felhívja a figyelmet, hogy míg az Alkotmány szövege a bíróságok tevékenységét csak a törvényeknek rendeli alá, addig a bírói szervezetről szóló törvények, úgy az 1972-es, mint a tanulmánya után megjelent

¹⁴ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVGOrac, 2005, 64-65.

¹⁵ SZAMEL: *í. m.*, 705.

¹⁶ SZAMEL: *í. m.*, 705.

¹⁷ MARTONYI János: A diszkracionális mérlegelés kérdései. *Acta Jur. et Pol.*, Szeged, Tom. XIV, Fasc. 5, 1967, 8.

1997-es vagy 2011-es¹⁸ már a *törvényhez és más jogszabályokhoz való kötésről* beszél. Mindez annyiban aggályos, hogy jogszabályt a közigazgatás szintén alkothat, amely ilyen formán kötelezővé válik a bíróságokra,¹⁹ ezen jogszabályok kontrolljára pedig a rendes bíróságok nem jogosultak – kivéve a Kúria önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos jogkörét. Kizárólag alkotmányellenesség esetén van arra lehetőség, hogy az eljárás felfüggesztése mellett Alkotmánybírósághoz forduljon a bíró. Ugyanakkor az is igaz, hogy a közigazgatási alapelvek között hagyományosan ugyanúgy szerepel a „törvényesség,” amely gyakorlatilag szintén a jogszabályoknak való megfelelést jelenti. Ilyen téren tehát szintén nem tehető különbség a két terület között. Míg azonban utóbbi esetben egy tudományos és nem kodifikált elv értelmezéséről beszélünk, addig az előbbi esetben egy Alkotmányban is szereplő elv kiterjesztéséről van szó, amelynél a beleértelmezésnek korlátok közé szorítottak kell lennie.

2. 3. Kérelemhez kötöttség – officialitás

Szintén bevett ismérv, hogy a közigazgatás saját kezdeményezésére is cselekedhet, míg az igazságszolgáltatás csak kérelemre. Szamel nem csak arra hívja fel a figyelmet, hogy egyes közigazgatási eljárások szintén csak kérelemre indulhatnak meg, hanem arra is, hogy a hivatalból történő eljárás-kezdeményezések igen jelentős részében az eljárás közvetlen kiváltója valamilyen ügyféli kezdeményezés volt. Tanulmányában a szabálysértési feljelentést hozza példaként a hatóság észlelésének hiányában,²⁰ de ehhez hozzátehetjük a Gazdasági Versenyhivatal ex officio eljárásait, amelyek leginkább bejelentés (vagy esetenként panasz) következtében indulnak meg.²¹ E tekintetben azonban lényeges különbség tehető a kétfajta jogalkalmazás között, mivel ilyen ügyekben a közigazgatási szervre nem irányadó a *ne ultra petitem* elve, mint a bíróságokra,²² hiszen az eljárás több esetben a kérelem visszavonása esetén hivatalból is folytatható, illetve a közvetetten kérelemre induló eljárások esetén eleve hivatalból indul meg. Ugyanakkor az igazságszolgáltatás körében említendő a cégbírósági felügyelet, amelynek során az eljárás hivatalból indulhat meg. Az is igaz azonban, hogy ez utóbbi szintén egyfajta határterület, hiszen a cégbíróságok tevékenységét a jogirodalom hagyományosan nem tekinti az igazságszolgáltatás klasszikus részének.

¹⁸ A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. 3. §.

¹⁹ A kérdés különösen élesen jelentkezett a Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 37.888/2008/8. sz. ítéletében, ahol a per tárgya a polgármesteri tisztség megszűntetése volt. A peres eljárás során a másodfokon eljáró Debreceni Ítéletábra Pf. II. 20.517/2009/8. sz. ítéletében az önkormányzat szmsz-ének azon fordulatát, amely szerint „a polgármester kötelezettségvállalása a képviselő-testület utólagos jóváhagyásával válik érvényessé” egyszerűen figyelmen kívül hagyta célszerűtlenség miatt. A Legfelsőbb Bíróság említett ítéletében rámutatott a döntés ezen részének a törvénysértő jellegére.

²⁰ SZAMEL: *i. m.*, 705.

²¹ A tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tv. 43/G-43/I. §

²² SZAMEL: *i. m.*, 706.

2. 4. A hatóság pozíciója – a bírói függetlenség

A Szamel által említett utolsó kritérium a *hatóság pozíciója* a felekhez képest. A bíróság helyzete a függetlenség elvéből is következően mindig semleges kell, hogy legyen, míg a közigazgatási ügytípusokban már nem ilyen egyértelmű a helyzet. Egyes jogvitás jellegűnek tekinthető ügyekben – mint például a szabálysértési jogalkalmazás – talán megengedhető, hogy csaknem semleges jellegűnek tekintsük a szervet. Ám ez sem teljesen egyértelmű, hiszen egyrészt a *közigazgatás egy hierarchikus rendszer*, ahol a felettes szerv érdemi befolyást gyakorolhat a döntéshozásra a hatáskörelvonás tilalma elvének tiszteletben tartása mellett, másrészt egyes bíróságtételek bevétele, főként az objektív bíróságoknál,²³ az adott ágazatot gazdagítja. Más eljárásoknál pedig még ennél is közvetlenebb az összefüggés, hiszen a szociális igazgatás terén a mérlegelési jogkörben adható támogatásokról az önkormányzati szerv dönt, mint ahogyan a finanszírozás is az önkormányzat feladata.²⁴

Az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében szintén jelentős különbség a *bírói függetlenség* kérdése, illetve az, hogy a közigazgatási hatóság eljárási helyzete nem minden esetben semleges a felekhez képest. Mindez persze valójában több szempont egyesítése, amelyet az alkotmányjogi munkák jól megragadnak a függetlenség több szegmensének, így az ítélkező bíró személyes függetlenségének, valamint a szervezet függetlenségének a különválasztásában. Ez esetünkben igen nagy jelentőséggel bír, hiszen kétségtelen tény, hogy maga a bírói szervezet az alkotmány által deklaráltan független, míg a közigazgatás egészéről ugyanez nem mondható el. Az ítélkező bíró, illetve a hatóság eljáró tagjának pozíciója viszont már közel sem egyértelmű kérdés.

Bár a bírói függetlenség az általános felfogás szerint kizárólag a bíróságokra jellemző, a dualizmuskori és a XX. század eleji irodalomban megjelentek olyan álláspontok is, amelyek szerint a rendőri büntetőbíraskodás során a bírói függetlenséggel rokonítható²⁵ intézményt valósított meg a jogalkotó. Mindezt két tényezőtől vezették le: az egyik a bizonyítékok szabad mérlegelésének elve, a másik pedig a rendőri ügyviteli szabályok között megtalálható azon előírás, amely szerint a rendőri büntetőbíró függetlenül gyakorolja a bíraskodást. Ezt az álláspontot azonban még az adott korszakban sem fogadták el, hiszen például a kihágási büntetőbíraskodás egy másik szakírója, *Tóth József* azért bírálta a kihágási bíraskodás rendszerét, mivel az – a közigazgatási szervek eljárása miatt – szükségszerűen sérti a bírói függetlenség elvét.²⁶ Így bemutatták, hogy az elmozdíthatatlanság követelménye a tisztviselők

²³ NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Osiris, Budapest, 2000.

²⁴ SZAMEL: *í. m.*, 706.

²⁵ Élthes Gyula egyértelműen úgy interpretálja a jogszabályokat, mint amelyek a kihágási jogot alkalmazó közigazgatási jogi hatóságoknak is biztosítják a bírói függetlenséget. [Tusnádi] ÉLTHES Gyula: *A rendőri és jávedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota*. Fővárosi Nyomda, Budapest, 1935, 523–525.

²⁶ Tóth József a bírói függetlenségnek négy fő elemét különbözteti meg: az elmozdíthatatlanságot, az áthelyezhetetlenséget, az összeférhetetlenséget és az anyagi függetlenséget. TÓTH József: *A rendészeti ténykedés alakjai*, Szent János Nyomda, Eger, 1939, 186–187. Lásd még SZAKOLCZAI Árpád: *A közigazgatási hatóságok mint bíróságok*, *Jogtudományi Közöny*, 1894. 15. 113.

esetében még érvényesül is, az áthelyezhetetlenség követelménye már biztosan nem, és az önkormányzati tisztviselők választását is aggályosnak tartották (bár a rendőrtisztviselők kinevezését nem).

2.5. A quasi bírászkodás komplex fogalma

A közigazgatás quasi bírászkodási tevékenységének a fogalma kapcsán tehát álláspontom szerint az emelhető ki, hogy az olyan közigazgatás által végzett tevékenység, amely rendszerint kérelemre vagy közvetetten kérelemre indul, az eljárás jellemzően kontradiktórius jellegű vagy célja a jogvédelem. Az eljárás valamely múltban megtörtént esemény elbírálása érdekében zajlik, a meghozott döntés így deklaratív jellegű és a közigazgatás döntése kapcsán általában közvetlenül igénybe vehető a bírósági felülvizsgálat lehetősége.

A szemponrendszer összegezve az állapítható meg, hogy a közigazgatási quasi bírászkodási tevékenysége során a fentiek mellett egyszerre érvényesülnek olyan ismérvek, mint a mérlegelési jogkör, illetve a bírói függetlenség hiánya. A kérelemhez kötöttség elvének helyzete éppen fordított, hiszen míg a birtokvédelmi ügyekben ez valóban érvényesül, addig a szabálysértési jogalkalmazás e tekintetben nem hasonlítható a bíróságok büntetőeljárásához, ahol a vádiratban foglaltaktól a bíró csak az ügyész kezdeményezésére térhet el. A szabálysértési hatóság az ügy lezárásáig szabadon eltérhet az észlelése alapján. A bírói függetlenségről a fentiek alapján pedig egyetlen közigazgatási eljárás kapcsán sem beszélhetünk. Ugyanakkor a közigazgatási jogalkalmazás során olyan többletjellemzők járulnak a tevékenységhez, mint a speciális szakértelem, a gyors és az egyszerű elbírálás elve, illetve az ügyfélbarát eljárás. Szintén megőrzi a közigazgatás azt a jellemzőjét is, hogy a döntés meghozatala mellett más típusú tevékenységet is gyakoroljon, így adott esetben egyszerre érvényesülhet a jogalkotás és a jogalkalmazás – például éppen a helyi önkormányzatok eredeti jogalkotó hatáskörben alkotott szankcionáló rendeletei esetében. A közigazgatás a bíróságokkal szemben élhet továbbá olyan speciális eszközökkel is, mint például a tanácsadás vagy a figyelmeztetés. Ezen ismérvek mintegy hozzáadódnak a quasi bírászkodási tevékenységhez, nem lerontva, hanem éppen gazdagítva azt.

3. Az alkotmányjogi megközelítés – a hatalommegosztás elvének tükrében

Külön elméleti problémát okoz, hogy az egyes korszakokban az alkotmányjogi vagy ilyen megközelítést is tartalmazó munkák miképpen viszonyultak a hatalmi ágak összefolyásához. E körben egy igen elnéző szemléletmóddal találkozhatunk annak ellenére, hogy a hatalommegosztás elve a jogállamiság egyik alapköve. A dualizmus-kori munkáktól kezdve mind a mai napig szinte kivétel nélkül tényként említették a tanulmányok a bíróságokkal kapcsolatban, hogy ítélezési tevékenységet más, főként közigazgatási szervek is végeznek.

A hatalommegosztás elméletének hazai interpretációjára ugyan nem vállalkozhatam, ám annyit érdemes megemlíteni, hogy hazánk kettős hatás alatt állt. Így egyaránt találkozhatunk a hatalmi ágak kettős, illetve hármas felosztásával. A hármas felosztás hagyományosan Montesquieu munkája nyomán vonult be a köztudatba és hódított teret az angol és a latin államokban, illetve jelent meg jogszabályi szinten az 1789-es francia Deklarációban. A teória gyakorlati megvalósításának problémái azonban igen korán jelentkeztek, emiatt főként a német irodalomban (pl. Lorenz von Stein munkájában) megjelent egy kettős rendszer is, amely az állami akarat és cselekvés megkülönböztetése folytán már csupán a törvényhozást és a végrehajtást nevezte meg önállóként, amely utóbbi egyaránt jelentette az igazgatást és az igazságszolgáltatást. A bírói hatalom „labilis” helyzete ugyan az alapműben is kódolva van,²⁷ ez a fajta megkülönböztetés mégis csupán egy rövid intermezzo maradt mind a hazai, mind a nemzetközi tudományos életben.²⁸

Eötvös József a hatalommegosztás elméletének tárgyalása kapcsán szintén Montesquieu kiindulópontját választotta, ám (a montesquieu-i tézisek kritikájával) a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom elkülönítése helyett törvényhozó, kormányzó, bírói, királyi és közigazgatási hatalmat különböztetett volna meg. Mindezek közül az első kettőt tartotta meghatározónak, amelyeket az emberi természet analógiájára állami akaratként és tettként aposztrofált.²⁹

A közjogi irodalomban a hatalmai ágak megosztása elméletének egyik korai és a későbbi szakirodalom szerint is legteljesebb leírását *Concha Győző* *Politica* című művében találhatjuk, amely szerint a bírói hatalom bár elkülönült, de „nem külön hatalom olyan értelemben, mint a törvényhozó vagy a végrehajtó.”³⁰ Sok más gondolkodóhoz hasonlóan Concha is elismerte a bírói függetlenség fontosságát, de a közigazgatás és a bíróságok viszonyát részletekbe menően nemigen kívánta rendezni, így az egyes közigazgatási szervek által folytatott speciális bíraskodással és ennek alkotmányjogi megítélésével sem foglalkozott. Ennek okát Máthé Gábor elsősorban abban látja, hogy az említett elhatárolás voltaképpen a közigazgatás átalakításával járt volna, amelynek gyakorlati megvalósítására a municipiumok miatt nem volt reális esély.³¹

Nemcsak az 1869. évi IV. tv. keletkezéstörténetével összefüggésben, de itt is említést kell tennünk *Csemegi Károly* munkáiról, aki továbbment az elhatárolás szükségességének hangoztatásánál, felismerve azt, hogy a bírói függetlenség garanciáinak megteremtése képez csak alkotmányos biztosítékot.³²

²⁷ Vö. „A bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom” MONTESQUIEU, Charles: *A törvények szelleméről*, Osiris, Budapest, 2000, 253.

²⁸ Bővebben NAGY Ernő, *Magyarország közigazgatási jogja: államjog*, Budapest, Eggenberger, 1897, 196.

²⁹ EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra II.*, Magyar Helikon, Budapest, 1981, 145-147.

³⁰ CONCHA Győző: *Politica* 1. köt. Budapest, 1905, 291.

³¹ MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982, 17-26.

³² MÁTHÉ Gábor: A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:IV. tc. létrejötte és jelentősége a dualizmus jogrendszerében. *Gazdaság és Jogtudomány* 3 (1969. 1-2.) 137.

Martonyi János fő kutatási témáját, a közigazgatási bíraskodást, a hatalommegosztás elméletébe ágyazva helyezte el. A klasszikus triász mellett egyes európai és magyar irányzatoknak megfelelően az államfői hatalmat is megkülönböztette, igaz, csak elvi síkon, mivel ez utóbbi konkrét relációit már nem vizsgálta, tekintettel arra, hogy az „természeténél fogva a törvényhozás, a végrehajtás és a bíraskodás – tehát valamennyi főfunkció – körébe vágó tevékenységeket foglal magába.”³³ Martonyi szintén elismerte azt a Locke-tól eredeztethető álláspontot, amely szerint a végrehajtás és a bíraskodás tevékenysége nagyban egybevághat a jogszabályokhoz való kötöttség és a tevékenység jellege tekintetében, ám a funkció céljának eltérő jellege okán – nevezetesen, hogy a közigazgatás a közérdeket valósítja meg, míg a bíróság pusztán a törvény uralmát biztosítja – a szervezeti megkülönböztetést mindenképpen szükségesnek tartotta.³⁴ Annak ellenére, hogy az európai jogalkotás ekkorra már *expressis verbis* kinyilvánította a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásának szükségét.³⁵ Martonyi az elv gyakorlati megvalósulásának tárgyalása kapcsán nem kevés példával támasztotta alá, hogy az elhatárolás a hazai jogfejlődésben csak töredékesen valósult meg. Így a quasi *iurisdiction* megvalósulásaként hivatkozott a közigazgatási tisztviselők fegyelmi ügyeiben felállított bíróságra, a kényszernyugdíjazási ügyekben eljáró szervekre, azokra az esetekre, amikor a közigazgatás előkérdezt dönt el, és nem utolsó sorban a rendőri büntetőbíraskodásra, valamint a községi bíraskodásra. Mindebből azt a következtetést vonta le, hogy a két hatalmi ág szervezeti megkülönböztethetősége szintén tökéletlen, ehelyett a tevékenység jellege és célja lehet az az ismérv, amely mentén az elhatárolás végrehajtható.³⁶ Martonyi azonban bemutatta azt is, hogy a quasi bíraskodás nem egyedülálló a jogrendszerben, hiszen a hatalmi ágak között más típusú összefonódások is tapasztalhatók.³⁷

Bibó István a korábbi szerzőkhöz képest újszerű értelmezését adta a hatalommegosztás elméletének, amikor rámutatott, hogy maga az elmélet egyszerre leíró és normatív igényű, hiszen egyrészt azért keletkezett, mert a szerzők rendszerezni kívánták az államhatalom egyes szegmenseit, másrészt egyfajta modellt alkottak. Bibó feleleveníti Arisztotelész tanait, amelyek Locke és Montesquieu számára is kiindulópontot jelentettek; igaz, utóbbi közismerten az angol alkotmány tanulmányozása segítségével alkotta meg elméletét. Mindezt azért tartja különösen érdekesnek, mivel több más anomália mellett a témánk szempontjából releváns közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztása az említett alkotmány szerint alig történt meg. Bibó azonban ebben nem ellentmondást lát, hanem annak igazolását, hogy a montesquieu-i triász lényege nem feltétlenül a hatalmi ágak teljes körű és mindenfeletti elválasztása, hanem az, hogy a hatalomkoncentráció helyett több hatalmi centrum létezik, amelyek mindegyike megfelelő garanciákkal bír más hatalom beavatkozásával szemben.³⁸

³³ MARTONYI János: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*, 1939, Budapest, 14.

³⁴ MARTONYI: *i. m.*, 11.

³⁵ Lásd a Martonyi által hivatkozott francia jogfejlődést MARTONYI: *i. m.*, 12.

³⁶ MARTONYI: *i. m.*, 19 és 21.

³⁷ Lásd részletesen MARTONYI: *i. m.*, 14-21.

³⁸ BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*. II. kötet 1945-1949., Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 369-392.

Bibó a hatalommegosztás eszmerendszerének európai története során három akadályt említett: a monarcha elhelyezését a klasszikus triászban, a törvényhozási és végrehajtási szabályalkotás viszonyát, valamint a hivatalnoki kar nyomását arra vonatkozóan, hogy a közigazgatás függetlenségét biztosítsa a törvényhozással, de még inkább az igazságszolgáltatás befolyásával szemben, amely Bibó szavaival élve a közigazgatás és a bírászkodás elválasztásának egyfajta fordított értelmezése, és inkább ellenőrizetlenségre vezet, semmint függetlenségre, és amelynek eredményeképpen a közigazgatás bíróság általi ellenőrzése Európa-szerte dogmatikai vitát váltott ki.³⁹ Bibó a bírói ellenőrzést kifejezetten kívánatosnak és előremutatónak tartotta, amely alól csak bizonyos szűk körű kivételt tartott volna elképzelhetőnek, olyan esetekben, ahol a célszerűségi szempontok miatt a közigazgatás gyors döntéshozatalához nagyobb érdek fűződik.⁴⁰ Ez utóbbira azonban konkrét példát nem hozott, így erre tekintettel könnyen elképzelhető, hogy a Bibó által kidolgozott rendszer a közigazgatási döntések általános bírósági felülvizsgálatának talaján állt.

Bibó részben a közigazgatás és végrehajtás tartalmi megkülönböztetésének kérdéskörét is érintette a hatalommegosztás kritikája kapcsán. Ennek ún. idealista kritikája ugyanis elsősorban a funkcionális megosztást bírálja, főként azt felismerve, hogy a végrehajtás és a bírászkodás meghatározó tevékenysége egyaránt a jogalkalmazás, azaz általános szabály egyedi esetre történő alkalmazása. Bibó álláspontja szerint ez a felismerés nem hathat a reveláció erejével, mivel már Locke is ugyanezen kiindulópont alapján állapította meg, hogy a végrehajtás része a bírászkodás, amelyet Montesquieu viszont már meghaladott.⁴¹

Mindebből indirekt módon az következik, hogy Bibó ugyan elismerte, hogy a két hatalmi ág közötti közös pont nyilvánvalóan a jogalkalmazás hasonló természete, ám a különbségek megragadására már annak ellenére nem vállalkozott, hogy a két hatalmi ág azonos jellegét egyértelműen tagadta. A szerző szintén nem foglalt állást a közigazgatás által végzett bírászkodó tevékenység kérdésében, amelyet a hatalommegosztás kapcsán nem is tárgyalt. Ám abból, hogy a szigorú elválasztást sem kívánatosnak, sem kivitelezhetőnek nem tartotta, egyenesen következik, hogy Bibó számára a közigazgatás quasi-bírászkodó tevékenysége nem feltétlenül jelenthetett problémát, hiszen a hangsúly egy megfelelően felépített rendszeren van, amelyben mindkét ágazat kellő garanciákkal rendelkezik, így az állam egyes jogviták eldöntését bizonyos szempontokra tekintettel – mint például a fent említett gyorsaság vagy gyakorlatiasság – a bíróság helyett a közigazgatásra bízta.

4. A jogi helyzet értékelése az alkotmányjogi irodalomban

Fontos a quasi bírászkodáshoz tartozó eljárások és szervek megítélése is az alkotmányjogi szakirodalomban. A szigorú elválasztás lehetetlensége már egészen hamar és magától értetődően jelentkezett, mivel a hazai közgondolkodásban az az álláspont

³⁹ Bibó: *i.m.*, 389.

⁴⁰ Bibó: *i.m.*, 392.

⁴¹ Bibó: *i.m.*, 388.

körvonalazódott, hogy az államhatalom egysége miatt a hatalommegosztás elmélete túl mereven nem értelmezhető, hiszen ez az egyes funkciók mintegy „gépies” elválasztását jelentené, ezért szükség esetén, az állam érdekében az egyes hatalmi ágak egymás tevékenységébe is beavatkozhatnak.⁴²

Az elválasztást kimondó 1869-es törvénycikk vitája során már többen szorgalmazták, hogy a közigazgatási szervek bírói jogosítványait fent kell tartani. Maga Tisza István is indítványozta, hogy a jogszabály kifejezetten rögzítse azt, hogy a megyei igazságszolgáltatási hatáskört legalsó fokon megőrzik,⁴³ ami azonban – ekkor még – nem történt meg. A teljes és következetes szétválasztás lehetetlensége azonban már ekkor megmutatkozott a jogszabályok és a jogtudomány szintjén egyaránt. A kor közjogászainak vélekedése szerint nem egyszerűen a szabályozás elégtelenségéről, és egyfajta egyelőre még fenntartandó „szükséges rossz” megoldásról van szó, hanem egyszerűen már-már kívánalomként tekintettek a quasi bíráskodás fennmaradására.

Nagy Ernő például akként érvelt, hogy az államhatalmi ágak merev és „gépies” elválasztása nem lehetséges, hiszen ez egyben a funkciók automatikus szétválasztásával járna. Mindezt azért tartotta aggályosnak, mivel szükséges az, hogy az egyes hatalmi ágak szükség esetén mintegy az állam érdekében beavatkozhatnak egymás tevékenységébe. Lényegében erről van szó a közigazgatás quasi bíráskodási tevékenysége kapcsán is.⁴⁴

Kmetty Károly célszerűségi okokra hivatkozással magyarázta a kihágási, a rendőri, valamint a fegyelmi vagy más ügyekben történő, közigazgatási szervek általi bíráskodást. Annak ellenére, hogy a rendőrbíráskodást nem tartotta kívánatosnak, rámutatott, hogy a közigazgatás és a bíráskodás „ezen szervezeti elválasztása az összes jogszolgáltatásnak teljes következetességgel s a jog minden ágában még a legelőrehaladottabb jogállamokban sincs keresztülvive.”⁴⁵ Hazánk legjelentősebb közjogásza, így Tomcsányi Móric vagy Csekey István,⁴⁶ ugyan elismerték az államhatalmi ágak elkülönítésének fontosságát, azonban annak merev végrehajtását – a már említett célszerűségi okokra hivatkozással⁴⁷ – már nem tartották feltétlenül szükségesnek.⁴⁸ Az elválasztás tehát kimondva is csupán törvényi szinten valósult meg,

⁴² NAGY E.: *i. m.*, 195.

⁴³ MÁTHÉ: *i. m.*, 146.

⁴⁴ NAGY E.: *i. m.*, 195.

⁴⁵ KMETTY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Politzer-féle Könyvkiadóváll. kiadása, Budapest, 1905, VI.

⁴⁶ CSEKEY: *i. m.*, 191–192.

⁴⁷ „A közigazgatás és a bíráskodás lényegében azonos természete ennek a két tevékenységnek századokon keresztül meg volt teljes összeolvadásában is kifejezésre jutott. Ugyanazok a szervek látták el a legtöbb esetben a végrehajtó hatalom minden megnyilvánulását, úgy a közigazgatást, mint a bíráskodást. Ép az a körülmény azonban, hogy a bíráskodás mindig a jogszabályhoz kötött és külső utasítást nem tűrő tevékenység: a bíráskodásnak a részben politikai és célszerűségi szempontokból vezetett közigazgatási tevékenységtől való szervezeti elválasztását tett indokoltá.” Egyed Istvánt idézi: ÉLTHES: *i. m.*, 578.

⁴⁸ TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 15.

és egyes területeken így a közigazgatási büntetőjog⁴⁹ területén, fennmaradt a közigazgatás quasi bíraskodási jogköre.

Éppen ezért ezen munkákban általában a közjogászok csupán néhány szó erejéig emlékeztek meg a bírói hatalom kapcsán arról, hogy egyes területeken a közigazgatási szervek is végeznek ítélkezési tevékenységet. Ez utóbbiak felsorolása általában nem is teljes körű, így adott esetben két-három kivételt említenek. Így felmerült a kihágási ügyek,⁵⁰ a kisebb perértékű polgári peres ügyek,⁵¹ az iparos-⁵² és cseléd-⁵³ ügyek, valamint a fegyelmi ügyek⁵⁴ köre, de szintén elismert kivétel volt a községi bíraskodás,⁵⁵ valamint a közigazgatási munkákban tárgyalt gyámhatóságok vagy árvaszékek⁵⁶ eljárása is. A munkákban a főszabály alóli kivételek megengedhetőségének indokolása általában teljesen hiányzik, azaz azt mintegy axiómaként kezelik a korabeli munkák.

5. Quasi bíraskodás az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság a quasi bíraskodást, mint jogintézményt mindeddig nem önmagában, hanem más tevékenységek vagy elv kapcsán értékelte. Így a kérdés tipikusan a jegyző által végzett és jellemzően polgári jogvitákkal kapcsolatban merült fel. Az Alkotmánybíróság döntéseiben azt támasztotta alá,⁵⁷ hogy a közigazgatás által végzett quasi igazságszolgáltatási tevékenység alkotmányosnak minősül.

A lakások és helyiségek bérlétere, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. tv. (a továbbiakban: Lakástv.) 2000. évi LCXI. törvény általi módosítása alapján lehetővé vált az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése közigazgatási eljárásban. A jegyző ezen új jogosítványa a birtokvédelemhez hasonló olyan quasi bíraskodási jogkört teremtett számára, amely kizárólag önkényes lakásfoglalás esetén volt alkalmazható.⁵⁸

Az Alkotmánybíróság az érvelés során az előző Alkotmánynak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elvét deklaráló bekezdéséből indult ki, amely szerint a

⁴⁹ RÁCZ Attila 1972-es írásában szintén azt állapította meg, hogy a közigazgatási büntetőjog terén nem valósult meg az elválasztás. RÁCZ Attila: *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1972, 146.

⁵⁰ NAGY E.: *i. m.*, 292., CSEKEY: *i. m.*, 191., KMETY: *i. m.*, VI. és 723., EGYED István: *Közjogi alapismeretek*, Budapest, Grill Kiadó, 1937, 159., MARTONYI: *i. m.* 19.

⁵¹ NAGY E.: *i. m.*, 292., CSEKEY: *i. m.*, 191., KMETY: *i. m.*, VI.

⁵² STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története*, DUP, Debrecen, 1997, 156. vagy KMETY: *i. m.*, 722-723.

⁵³ NAGY E.: *i. m.*, 292., EGYED: *i. m.*, 159.

⁵⁴ CSEKEY: *i. m.*, 191., KMETY: *i. m.*, VI. és 723., MARTONYI: *i. m.*, 19.

⁵⁵ KMETY: *i. m.*, 722-723.

⁵⁶ KMETY: *i. m.*, 499-503.

⁵⁷ A számos döntés közül e helyütt csak azokat vettem figyelembe, amelyek expressis verbis megfogalmazták az adott ügygel kapcsolatban a quasi bíraskodó jeleget.

⁵⁸ Az indítvány teljes szövegét lásd HALMAI Gábor: Beadvány az Alkotmánybírósághoz, *Fundamentum* (2000. 3.), 132-135. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/00-3-15.pdf> [2013. 09. 05.] Az indítványozó Halmi Gábor egyébként nem az igazságszolgáltatás fogalmával, illetve a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenységével hozta összefüggésbe a módosítást, hanem elsősorban a tulajdonosi és közhatalmi jogosítványok összefolyását sérelmezte.

„bíróóságok gyakorolják az igazságszolgáltatást.”⁵⁹ A testület szerint azonban ez a monopólium nem jelent kizárólagosságot, mivel az adott rendelkezés nem azonos sem azzal az értelmezéssel, mely szerint valamennyi jogvita eldöntése a bíróságok hatáskörébe tartozna, sem azzal, hogy a bíróságok hatáskörébe csak a jogviták eldöntése tartozhat. Mindkét állítást könnyen meg lehet ugyanis cáfolni, hiszen több olyan ügytípust lehet említeni, amely a quasi bírászkodás körébe tartozik, tehát ugyan jogvita eldöntéséről van szó, ám mégsem bíróság jár el, illetve a bíróságok is eljárnak esetenként olyan ügyekben, amelyek esetében nem jogvita áll a középpontban. Ide tartozik például a cégbíróságok jól ismert, és fent már említett tevékenysége.

Mindebből a jogi helyzetből az Alkotmánybíróság azt vezette le, hogy nem előírás az, hogy valamely célt kizárólag bírói úton lehessen megvalósítani, és a közigazgatási szervek bírászkodási tevékenysége nem jelenti a bírósághoz fordulás jogának a sérelmét sem. Már csak azért sem, mivel a jegyzői döntéssel szemben lehetséges a bírósághoz fordulás, hiszen aki sérelmesnek tartja a határozatot, keresetet indíthat a határozat „megváltoztatása” iránt. Arra azonban rámutatott a testület, hogy a közigazgatási és a bírósági eljárás egymást komplementer jelleggel kiegészítik, és a jogorvoslathoz való jog érvényesülhet akár a közigazgatási szerv előtt is, akár a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során.

Az Alkotmánybíróság a döntésben tehát akként fogalmazott, hogy a bírósághoz fordulás a jegyző határozatának felülvizsgálatát jelenti, azonban álláspontom szerint ebben az esetben legfeljebb egy indirekt közigazgatási felülvizsgálatról beszélhetünk, direkt felülvizsgálatról semmiképpen. Az utóbbi alapján ugyanis a bíróságnak a jegyzői határozat törvényességéről kellene döntést hoznia, viszont jelen esetben nem erről van szó, hiszen a közigazgatási szerv nem peres fél az eljárásban, és a per nem a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint zajlik.⁶⁰ A bíróság ennek ellenére az előtte folyó eljárás eredményeképpen az ítéletben eltérő következtetésre is juthat mint a jegyző, miáltal mintegy felülírja a közigazgatás által hozott döntést.

A közigazgatási határozatok és a közigazgatás által hozott határozatok közötti különbségtétel vagy inkább a határok egybemosása jelent meg a szabálysértési jogalkalmazás alapjait máig meghatározó 63/1997. (XII. 12.) alkotmánybírósági határozatban is, amelynek indokolása a szabálysértési ügyben hozott határozatokat közigazgatási határozatként kezelte. E tekintetben igen eltérők voltak a párhuzamos indokolások is. Míg Ádám Antal szerint a közigazgatási határozat kifejezés alatt valamennyi, „tágabb értelemben vett” közigazgatási határozat értendő,⁶¹ addig az indokolásban is hivatkozott legfelsőbb bírósági gyakorlat⁶² alapján a szabálysértési eljárásban hozott határozatok nem minősülnek a közigazgatási eljárás hatálya alá tartozó határozatnak. Ugyanezt erősíti meg a KK. 6. sz. állásfoglalás, amely szerint a közigazgatási szerveknek csak a közigazgatási ügyben tett intézkedése bírálható el a közigazgatási eljárás és az ehhez tartozó bírósági felülvizsgálat szabályai szerint.

⁵⁹ 71/2002. (XII. 17.) Abh.

⁶⁰ Lásd még BH 2003. 305.

⁶¹ Lásd még NAGY M.: *i.m.*, 80-86.

⁶² Lásd BH 1993. 125. vagy KK 6. állásfoglalás

A közigazgatási határozatok fogalma álláspontom szerint a quasi bíraskodási jogkör gyakorlása szempontjából is igen jelentős, hiszen részben ez határozza meg, hogy mit értünk közigazgatási tevékenység alatt. Ugyanez nyilvánul meg a quasi bíraskodás másik jellemző területén: a jegyző birtokvédelmi ügyben született döntése ellen sem lehet közigazgatási pert kezdeményezni, hanem a bíróság a magánfelek közötti vitát dönti el a perben.⁶³

A közigazgatás büntető jellegű ügyekkel kapcsolatos tevékenységével összefüggő megállapítást tett a testület egy másik ügyben is,⁶⁴ amelyben kimondta, hogy sem az igazságszolgáltatás bírói monopóliuma elvéből, sem a büntető hatalom gyakorlásának állami monopóliuma elvéből nem következethető az, hogy bizonyos jogellenes magatartások elkövetőit ne lehetne a büntetőjogtól enyhébb szankciókkal sújtani. Ez az érvelés különösen irányadó lehet a szabálysértési jogalkalmazás kapcsán.

Az Alkotmánybíróság döntése szerint a quasi bíraskodás nemcsak a közigazgatás által végzett tevékenységet jelent, hanem a választottbíróságok tevékenysége is ide sorolható, sőt a fizetési meghagyásos eljárás 2010-es átstrukturálása után a közjegyzők tevékenysége is. Ez utóbbi alkotmányosságával az Alkotmánybíróság szintén foglalkozott bírói kezdeményezésre. A döntés azért is különösen fontos, mivel rámutatott, hogy a magyar jogrendszerben fizetési meghagyást korábban sem kizárólag bíróságok bocsáthattak ki, hanem más, elsősorban közigazgatási szervek is. Így fizetési meghagyás kibocsátására volt és van lehetőség például az adóelőleg-fizetési kötelezettség megállapítása kapcsán, jogalap nélkül felvett családtámogatás visszafizetésére kötelezés esetén, vagy az illeték kiszabása során.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság akként vélekedett, hogy a fizetési meghagyás kibocsátása hatósági jogkörben kibocsátott határozatnak minősül, és nem jogvita eldöntésének, éppen ezért nem is sorolható az igazságszolgáltatás körébe. A jogviszonyok vizsgálata során azonban az is megállapítható, hogy a közigazgatási hatósági tevékenység során jellemzően megjelenő szuprematív jogviszonyokról van szó, amelyek egyik oldalán mindig valamely hatóság áll. A 2010-ben bevezetett fizetési meghagyás viszont a polgári jogviták közé sorolandó, amely nemperes eljárásnak minősül.

A testület érvelése szerint az előző Alkotmányból nem vezethető le az igazságszolgáltatás fogalma, hiszen az előző Alkotmányban a vonatkozó fejezet „A bírói szervezet” elnevezést viselte, amely a testület álláspontja szerint csupán egy leszűkítő nyelvtani értelmezésben azonosítható az igazságszolgáltatással. Sem az alkotmányelmélet, sem az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem azonosítható azonban maradéktalanul a két fogalom, hiszen az Alkotmánybíróság szerint az igazságszolgáltatás tágabb fogalmi körébe vonható a quasi bíróságok tevékenysége, amelyek közül a következőket emeli ki: állandó és eseti választott bíróságok, a helyi jegyző birtokvédelmi eljárása, a szabálysértési „bíraskodás,” a közjegyzői jogszolgáltatás, illetve a fogyasztóvédelem területén a békéltető testület eljárása. A testület megfogalmazása szerint így a quasi bíraskodás szintén jogszolgáltatás, ám az azt végző szervek nem részei szervezetenként az igazságszolgáltatásnak, de a tevékenységük

⁶³ Lásd BH 1993. 395.

⁶⁴ 45/2009. (IV. 10.) Abh.

nagyban hasonló ahhoz.⁶⁵ Ez utóbbi azonban mégsem tekintendő ítélező tevékenységnek, az ún. non judicial tevékenység.⁶⁶

6. Quasi bírászkodás az Alaptörvény és a közigazgatási szervezetrendszer változása tükrében

Az Alaptörvény a tekintetben nem hozott változást, hogy az adott rész címe „A bíróság,” és nem az igazságszolgáltatás elnevezést viseli, tehát továbbra is irányadó, hogy a fejezet nem az igazságszolgáltatási tevékenységet végző szervezetet határozza meg, hanem kizárólag a bírósági rendszert. Ezt az álláspontot erősíti meg az Alaptörvény 25. cikk (7) bekezdése is, amely szerint törvény egyes jogvitákban más szervek eljárását is lehetővé teheti. Ennek alapján maga az Alaptörvény felhatalmazása alapján határozhat meg törvény kivételt az igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve alól. Lényeges azonban, hogy más szerv eljárását, így a quasi bírászkodás lehetőségét is, minden esetben törvénynek kell meghatároznia.

Az Alaptörvény tehát konzerválja, sőt alkotmányos szinten rögzíti azt a már folyamatosan létező helyzetet, amely szerint nem lehetséges, hogy valamennyi jogvitás ügyben bíróságok járjanak el. A fent említett 25. cikk (7) bekezdés éppen a quasi bírászkodás alkotmányos alapját teremti meg. Csak a fontosabb ügycsoportokat tekintve, ide tartoznak a szabálysértési ügyek, amelyek esetében a 2012. évi II. törvényben meghatározottak szerint a járási kormányhivatalok, a rendőri szervek, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve jár el, továbbá a helyszíni bírság kiszabására jogosult szervek,⁶⁷ míg a jegyzők jogköre megszűnt. A másik gyakran és jellemzően emlegetett, ide sorolható terület, a birtokvédelmi eljárás ugyanakkor továbbra is a jegyzők hatáskörében maradt, és ugyanígy rendelkezett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5: 8. §-a is.

7. Következtetések

Álláspontom szerint a közigazgatási szervek quasi bírászkodási tevékenysége kapcsán alapvető különbség van a polgári és büntető jellegű jogviták között. A polgári jellegű jogviták között találhatunk olyat, amely valóban mintegy alternatívája a bírósági eljárásnak, és az eljárást kezdeményező fél bizonyos mértékig szabad belátásán múlik, hogy mely hatóság – bíróság vagy közigazgatás – előtt kezdeményezi az eljárást. A választási jog azonban nem korlátlan, így csak egy szűken meghatározott esetcsoportra vonatkozik, és a bírósági eljárásnak éppen a közigazgatási eljárás sajátosságai miatt képezheti alternatíváját. Ide tartozik az ügyismeret vagy esetenként

⁶⁵ Az igazságszolgáltatás legtágabb értelmébe az Alkotmánybíróság az ügyészséget és az ügyvédséget is belesorolja. 1208/B/2010. Ab. határozat.

⁶⁶ Ugyanezt erősítette meg a 1245/B/2011. Ab. határozat.

⁶⁷ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. 38-39. §.

az eljárás gyorsasága. Más kérdés, hogy mindez persze a gyakorlatban nem mindig érvényesül. Példaként a jegyző birtokvédelmi eljárása vagy a békéltető testületek működése említhető.

Sajátosnak tűnhet a választottbírók helyzete, hiszen a jogvita felmerülésekor a feleknek már nincsen arra lehetőségük, hogy a rendes bírói utat válasszák, így ekkor már nem áll fenn döntési helyzet.⁶⁸ Holott valójában a választás ekkor a választottbírói kikötés által történik meg, így álláspontom szerint ez a típus is az előbbihez sorolandó.

A quasi bírászkodás másik polgári jellegű csoportjában viszont nincsen szó ilyen alternatíváról, ugyanis az ügyfél nem tehet mást, mint hogy elfogadja a közigazgatási szerv eljárását. Ide tartoznak az Alkotmánybíróság által idesorolt fizetési meghagyásos eljárások, valamint a büntető jogterülethez közel álló szabálysértési ügyintézés, amelyek a már említettek szerint szuprematív jogviszonyok is.

A közigazgatás szervezeti rendszerének változásai azonban a quasi bírászkodást is befolyásolják. Így a jegyző már említett önkényes lakásfoglalási ügyben gyakorolt hatásköre a járási hivatalok megjelenésével megszűnt, a szabálysértési jogalkalmazás pedig beszűkült, hiszen a már említett 2012. évi II. törvény alapján szabálysértést már csak törvény állapíthat meg, amely a tényállások jelentős csökkenésével járt, hiszen valamennyi önkormányzati szabálysértési rendeletet hatályon kívül kellett helyezni.

Különböző szempontok miatt azonban szükségszerű, hogy akár a bírósági eljárás alternatívájaként, akár annak helyettesítéseként fennmaradjon a quasi bírászkodás. Ide tartozik a közigazgatás már említett gyorsasága és olcsóbb jellege, valamint operativitása és sokat emlegetett, ámde annál vitatottabb helyismerete. Ez utóbbi álláspontom szerint még a jegyzők esetében bizonyos fokig védhető volt, de az államigazgatás rendjébe betagozódó járási hivatalok esetében a helyi lakosság közvetlen ismerete már nem sokban különbözik a szintén járásinak nevezett bíróságokétól. Ezen ismervek alátámasztása vagy megcáfolása azonban az ügyek teljes körű felleltározását, illetve empirikus vizsgálatok lefolytatását igényelné.

⁶⁸ Annyit érdemes megjegyezni, hogy a felek – utóbb – közös megegyezéssel törölhetik a választottbírói kikötését tartalmazó rendelkezést.