

Dr. Prokopovitsch László Tivadar (ORCID iD: 0009-0002-5966-8104)
ELTE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék
Témavezető: Dr. Varga István egyetemi tanár

DOI: <https://doi.org/10.55052/themis.2026.1.106>

A német közigazgatási perjogi alapelvek rendszere
(The System of Fundamental Principles of German Administrative Litigation Law)

Absztrakt

A hazai közigazgatási perjog tekintetében több tanulmány mutatta be a jelenleg hatályos rendszerre kiemelt hatást gyakorló francia, német és osztrák perjog szabályait és működését. A jelen tanulmány Németország közigazgatási peres eljárási rendszerének vizsgálatát tűzte ki célul, különös tekintettel az alapelvek rendszerére. A témaválasztást az indokolta, hogy olyan ország közigazgatási perjogi rendszerének bemutatását kívánta a szerző célul tűzni, ahol a hatékony jogvédelem alapelve évtizedek óta bevett és alkalmazott vezérelvként hatja át a közigazgatási perjog gyakorlatát és tudományát, miközben a bírói gyakorlat ezen szerepe nemcsak stabilizálja a rendszert, de egyben nagyon erős és dinamikus jogfejlesztő szerepet is betölt. A német közigazgatási perjogot a következő három szempont mentén ismertetem: fórumrendszer, jogforrások, alapelvi rendszer.

Kulcsszavak: közigazgatási eljárás, közigazgatási per, közigazgatási perjog, polgári eljárásjog, alapelvek, közigazgatási perjog alapelvei

Abstract

With regard to Hungarian administrative procedural law, several studies have already presented the rules and operation of the French, German, and Austrian procedural systems that have exerted a significant influence on the currently applicable framework. The present study aims to examine the system of administrative judicial proceedings in Germany, with particular emphasis on the system of fundamental principles.

The choice of topic is justified by the intention to analyse the administrative procedural system of a country in which the principle of

effective legal protection has, for decades, functioned as an established and guiding principle permeating both the practice and the scholarship of administrative procedural law. At the same time, the role of judicial practice not only contributes to the stability of the system but also fulfils a strong and dynamic law-developing function.

The current rules of administrative litigation law in Germany, will be presented from the following three perspectives: organizational structure, law sources, the system of fundamental principles.

Keywords: *administrative procedure, administrative litigation, administrative procedural law, civil procedural law, fundamental principles, fundamental principles of administrative litigation*

Bevezetés

A közigazgatási perjog és a közigazgatási bírászkodás értelemszerűen nem egységes az európai országokban, az egyes nemzeti szabályozások eltérései a közigazgatási bíróságok szervezetrendszerére és hatáskörére, valamint a perorvoslati rendszerekre és mindebből fakadóan az eljárási alapelvekre is kiterjednek.¹ Európában a közigazgatási bírászkodás rendszere jelentős eltéréseket mutat mind szervezeti, mind eljárásjogi szempontból, így a közigazgatási bírászkodás modelljeit többféleképpen lehet csoportosítani, hazánkban és a nemzetközi irodalomban is több ilyen csoportosítással találkozhatunk.² A jelen értekezés nem kíván azonban kitérni a közigazgatási bírászkodás kialakult modelljeinek lehetséges csoportosítási módszereire, a vizsgálat tárgyát kifejezetten a német közigazgatási perjogi rendszer, azon belül az alapelvek szabályozásának bemutatása képezi. A közigazgatási perek alapvető különbsége a polgári perekhez képest legfőképpen abban ragadható meg, hogy az előbbiben az objektív jogvédelem szerepe erősebb, mint a polgári perekben, és ez egyúttal meghatározza a közigazgatási per célját is.³

A német közigazgatási perjog (Verwaltungsprozessrecht) a kontinentális jogrendszerek egyik legkidolgozottabb eljárásjogi modellje, ami jelentős hatást gyakorolt számos európai állam – így köztük Magyarország –

¹ Dr. Kovács András György – Dr. F. Rozsnyai Krisztina – Dr. Varga István, 2012. 705.

² Kúria: *A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag), 4. Megváltoztatási jogkör és perorvoslat*

³ Németh János – Varga István 2014. 19-49.

közigazgatási bíraskodására is, ezért az összehasonlító nemzetközi kitékintés során Németország kerül elsőként vizsgálatunk fókuszába.

Egy adott nemzet közigazgatása alapvető rendszerének felépítése nem vonatkoztatható el és nem érthető meg az adott országbeli közigazgatás egészének felépítése, azaz a szervezetrendszer és jogforrási alap vizsgálata nélkül. Mindezek alapján az alábbiakban a német közigazgatási perjog alapelveinek körültekintő vizsgálatára kerül sor a következő három szempont mentén: (1) szervezeti struktúra (fórumrendszer), (2) jogforrások, végül (3) az alapvető rendszer.

1. A német közigazgatási eljárás fórumrendszere

Az előzőekben leszögeztük, hogy egyetlen ország közigazgatási peres eljárási rendszere sem érthető meg és elemezhető anélkül, hogy röviden ne ismerjük meg előtte a közigazgatási peres eljárás fórumrendszerét és az azt megelőző közigazgatási eljárást. A közigazgatási eljárás szervezetrendszerének legalább vázlatos ismertetése nélkülözhetetlen, hiszen a közigazgatási eljárás, különösen a hatékony jogvédelem (mint strukturális alapvető) megvalósulásának bemutatása nem végezhető el anélkül, hogy a peres eljárást megelőző közigazgatási eljárás szintjeivel ne lennénk előzetesen tisztában. Az alábbiakban ennek megfelelően a német közigazgatási eljárás szervezeti hátterét, tehát a közigazgatási és közigazgatási peres eljárás eljárási szintjeit tekintjük át, mindezt annak érdekében, hogy a német közigazgatási perjogban érvényesülő alapvető logikájának és rendszerének megértését elősegítse.

a) A közigazgatási eljárás szintjei

A jogszabályi rendelkezések áttekintése során azt láthatjuk, hogy a német közigazgatási eljárás rendszere sajátos módon tér el a klasszikus, többfokú hatósági eljárási modellektől. A közigazgatási aktus meghozatala főszabály szerint egyfokú eljárásban történik, amelyet a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény, a *Verwaltungsverfahrensgesetz* (továbbiakban: *VwVfG*) szabályoz.⁴

A főszabály szerint egyfokú közigazgatási eljárásban a hatóság közigazgatási aktust (*Verwaltungsakt*) hoz. A jogszabályok áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy a jogorvoslat nem az eljárás „másodfoka”, hanem külön – a perhez kapcsolódó – szakasz, azaz a bíróság előtti

⁴ Maurer, Hartmut 2020. 268–270.

jogorvoslat jelenti a főszabályt.⁵ Már ehelyütt előre vetítjük, hogy ezen jellemvonása a német rendszernek erőteljes hasonlóságot mutat a hatályos magyar rendszerrel.

A német általános közigazgatási eljárási törvényt (VwVfG) megvizsgálva láthatjuk, hogy a jogszabály tehát maga nem szabályoz klasszikus fellebbezési rendszert, hanem a jogorvoslatot a közigazgatási perrendtartásra utalja⁶ (VwVfG, 6. rész utaló szabálya). Tekintettel arra, hogy a VwVfG nem alakít ki klasszikus értelemben vett fellebbezési rendszert; a jogorvoslat intézményét nem a közigazgatási eljárásen belül, hanem attól elkülönülten, a közigazgatási perrendtartásban (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) találjuk.⁷ Mindebből levonhatjuk a következtetést, hogy a német modellben a hatósági döntéshozatal nem tagolódik formális első- és másodfokra.

Mindazonáltal fontos kiemelni, hogy a rendszer funkcionálisan kiegészül egy ún. előzetes eljárással (*Vorverfahren*), amely a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatát megelőzően kötelező jogorvoslati szakasz (vagy a VwGO által szabályozott bizonyos esetekben, például törvény kifejezett kizáró rendelkezése, a tartományi jog által kizárt esetekben, illetve a legfelsőbb szövetségi hatóság döntései esetén fakultatív). Ennek keretében kerül sor a *Widerspruch* (azaz ellentmondás) elbírálására.⁸

A VwGO § 68 rendelkezésein alapuló *Vorverfahren* során maga a korábban eljáró hatóság vagy a felettes szerve felülvizsgálja az érintett döntést, ami kötelező jellegű igénybevétel esetén a bírósághoz fordulás, a bírósági eljárás előfeltétele lehet. Ezen előzetes eljárásban lényeges elem, hogy nem csak jogszerűségi, hanem célszerűségi szempontú felülvizsgálat is érvényesül.⁹ Ezáltal az ismertetett konstrukció a közigazgatási eljárást kvázi kétfokúvá teszi, ugyanakkor dogmatikailag továbbra is egyfokú eljárásról beszélünk, mivel a második „fok” már nem az alapul fekvő eljárás része.¹⁰

Fontos kiemelni – amire már a fentiekben is utaltunk – hogy az előzetes eljárás több esetben mellőzhető, így a rendszer ténylegesen, de facto is visszatér az egyfokúsághoz. Az előzetes eljárás mellőzésére (mely esetben kizárt vagy fakultatív az igénybevétele) példaként említhető többek között: ha azt a jogszabály kizárja; ha a döntést a legfelső szintű hatóság hozta;

⁵ Maurer, Hartmut 2020. 268–270.

⁶ Fábán Adrián 2003. 25-33.

⁷ Kopp, Ferdinand O. – Ramsauer, Ulrich 2022. Rn. 40–42.

⁸ Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024. § 68 Rn. 1–5.

⁹ Maurer, Hartmut 2020. 271–273.

¹⁰ Ehlers, Dirk. 2022. 312–314.

vagy ha a jogorvoslati fórum első ízben állapít meg kötelezettséget.¹¹ Az előzetes eljárás alól a kivételek jogi alapját a VwGO § 68 teremti meg.¹²

A jogszabályok, a kommentárok és a szakirodalom áttekintése alapján egy mondatban összegezve azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a német közigazgatási eljárás alapvetően egyfokú, de az ún. előzetes eljárás miatt funkcionálisan kétfokúvá válhat.

b) A közigazgatási peres eljárás szintjei

Mindenekelőtt azt kell megemlíteni, hogy a német közigazgatási bírászkodás egyik kiemelt sajátosságaként Németországban a közigazgatási bírászkodás a hatalommegosztás klasszikus, dualista modelljében, a rendes bírósági rendszertől elkülönülten működik. Ezen elkülönülés az ügyek sajátossága miatt a specializáció, valamint a jogállamiság garanciája a német szakirodalom szerint.¹³

A jogszabályi rendelkezések áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy a német közigazgatási bírászkodás – a közigazgatási eljárás főszabály szerint egyfokú modelljével szemben – klasszikusan háromfokú rendszerben épül fel, melynek rendszere a következő.

Az első fokon eljáró bíróság a Verwaltungsgericht (közigazgatási bíróság), amely általános hatáskörű közigazgatási bíróságként jár el¹⁴ a VwGO §45 alapján. A gyakorlatban a közigazgatási perek túlnyomó többsége ezen az általános hatáskörű bírósági fórumon indul.¹⁵

A német bírósági rendszerben közigazgatási ügyekben másodfokon az Obergerwaltungsgericht (egyres tartományokban: Verwaltungsgerichtshof) jár el. Ez a bírósági fórum fellebbviteli fórumként (*Berufung*) funkcionál, melynek jogszabályi alapja a VwGO §124. Fontos azonban kiemelni, hogy a másodfokú eljárás (*Berufung*) Németországban a közigazgatási ügyekben nem automatikus, hanem engedélyhez kötött.¹⁶

A harmadfokú fórum a Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), amely felülvizsgálati (*Revision*) hatáskörben jár el a VwGO §132 alapján.¹⁷ Ez a bíróság harmadfokon eljárva elsősorban jogkérdésekben dönt, és célja az

¹¹ Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024. § 68 Rn. 20–28.

¹² Fábrián Adrián 2003. 25-33.

¹³ Kopp, Ferdinand O. – Ramsauer, Ulrich 2022. Einl. Rn. 12–18.

¹⁴ Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger 2024. § 45 Rn. 1–3.

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht: Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit, elérhető:

<https://www.bverwg.de/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit/aufbau-der-verwaltungsgerichtsbarkeit>, (letöltve: 2026. 03. 29.)

¹⁶ Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger 2024. § 124 Rn. 3–8.

¹⁷ Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger 2024. § 132 Rn. 1–2.

egységes jogalkalmazás biztosítása a szövetségi államban.¹⁸ A Bundesverwaltungsgericht tehát harmadfokú bíróságként nem végzi el az egyes ügyeknek a teljeskörű újratárgyalását, hanem elsősorban jogkérdéseket vizsgál és azok mentén dönt.¹⁹

A felvázolt háromfokú rendszer a közigazgatási peres eljárás szervezetrendszerének általános áttekintését jelenti, ami azonban vizsgálatunk szerint nem minden esetben érvényesül teljes egészében. A tipikus háromfokú struktúrához képest eltérést jelentenek többek között a VwGO §47 és az §50 által szabályozott esetek, amelyek szerint az Obergerverwaltungsgericht meghatározott ügyekben első és utolsó fokon jár el (pl. normakontroll), illetve kivételesen a Bundesverwaltungsgericht is eljárhat első és egyben utolsó fokon²⁰ kiemelt ügyekben (pl. szövetségi jelentőségű ügyek).

c) Fórumrendszer összegzése

Vizsgálatunk eredményeként a német közigazgatási rendszer összefoglaló, jellemző sajátosságaként kettősségét tartjuk kiemelendő jelentőségűnek: a közigazgatási eljárás formálisan ugyan egyfokú, de az előzetes eljárás révén funkcionálisan kétfokúvá válhat, ezzel szemben a közigazgatási bíráskodás főszabály szerint háromfokú, amely azonban egyes ügytípusokban leegyszerűsödhet.

A közigazgatási fórumrendszer áttekintése alapján, a hatékony jogvédelem elvének érvényesülését látjuk megjelenni a jogorvoslati rendszer, a közigazgatási bíráskodás szabályaiban. A Bundesverwaltungsgericht következetes gyakorlata szerint a közigazgatási bíráskodás feladata ugyanis „a közigazgatás törvényességi kontrollja a jogállamiság keretei között”.²¹ E feladat és tevékenység alkotmányos alapját a Német Alkotmány, a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (továbbiakban: GG vagy Grundgesetz) biztosítja, különösen a hatékony jogvédelem elve által [Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG)]. Ezt a Bundesverfassungsgericht (BVerfG – Német Alkotmánybíróság) töretlen gyakorlata alapjogként értelmezi,²² és amely érvényesülése a

¹⁸ Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024. § 132 Rn. 10–15.

¹⁹ Bundesverwaltungsgericht: Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit, elérhető: <https://www.bverwg.de/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit/aufbau-der-verwaltungsgerichtsbarkeit>, (letöltve: 2026. 03. 29.)

²⁰ Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger 2024. § 47 Rn. 1–5; § 50 Rn. 1–3.

²¹ BVerwG, Urteil vom 20.03.2013 – 8 C 15.12, NVwZ 2013, 1224 ff.

²² BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 – 2 BvR 449/82, BVerfGE 69, 315.

fórumrendszer kialakításán túl a közigazgatási perjog szabályainak egészét áthatja.

2. A német közigazgatási eljárásjog jogforrási rendszere

A jogforrások rendszerében első helyen a Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) említendő, mint a közigazgatási peres eljárás elsődleges jogforrása, amely önálló eljárási kódexként szabályozza a közigazgatási perek menetét.²³ A német jogrendszernek ez az elkülönült közigazgatási perjogi kódexe erőteljes hatást gyakorolt a magyar jogtudományra 2015-2016-ban a saját elkülönült közigazgatási perrendtartásunk megalkotása iránti szándék kialakulásában és kodifikációjában.

A jogszabály vizsgálata során azt látjuk, hogy a VwGO szerkezete dogmatikailag zárt rendszer, ami meghatározza a keresettípusokat (Anfechtungsklage, Verpflichtungsklage stb.), az eljárási cselekményeket, a bizonyítás rendjét és a jogorvoslati rendszert, ezáltal önálló közigazgatási perjogi kódexet alkot.

A német közigazgatási perjog önálló kódexeként mindenképp figyelmet kell fordítani a VwGO polgári perrendtartással való viszonyára. A VwGO §173 akként rendelkezik, hogy a polgári perrendtartás háttérjogszabályként alkalmazandó a közigazgatási perekben, ezáltal tehát a Zivilprozessordnung (továbbiakban: ZPO) rendelkezései kizárólag szubszidiáriusan érvényesülnek,²⁴ és ez az alapelvi rendszer vizsgálata során külön jelentőséggel bír. A német szakirodalom hangsúlyozza, hogy ez a megoldás – tehát a VwGO önálló kódex-jellege – a közigazgatási perjog önálló karakterét biztosítja.²⁵

A jogforrások közé soroljuk Németország Alaptörvényét (Grundgesetz), mely a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját adja. Az alábbiakban az alapelvi rendszer körében látni fogjuk, hogy az egyes alapelvek – különösen a hatékony jogvédelem vezérelve – milyen módon gyökerezik az alkotmányos, illetve alapjogi rendelkezésekben.

3. A német közigazgatási eljárásjog alapelvi rendszere

Az alapelvi szabályozás központi forrása a jelen tanulmány által sokat emlegetett VwGO, amely ugyan nem tartalmaz egységes, külön kodifikált alapelvi fejezetet, azonban rendelkezéseiből, a Grundgesetz alkotmányos

²³ Schoch, Friedrich 2018. 45–60.

²⁴ Kopp, Ferdinand O. – Ramsauer, Ulrich 2022, § 173 Rn. 1–5.

²⁵ Schoch, Friedrich (NVwZ) 2019. 257–262.

normáiból, valamint a bírói gyakorlatból koherens, dogmatikailag megalapozott alapvető struktúra rekonstruálható.²⁶ A szakirodalom ezt „*funkcionális alapvető rendszerként*” írja le.²⁷

A német közigazgatási perjogi szabályok sajátossága, hogy az alapelvek nem deklaratív módon jelennek meg, hanem implicit módon, az egyes eljárási szabályok mögött húzódnak meg. Ez a szabályozási technika a jogalkalmazás számára nagyobb mozgásteret biztosít, ugyanakkor fokozott jelentőséget ad a bírói gyakorlatnak és a jogtudományi értelmezésnek.

Jelen tanulmány célja a jelen fejezetben német közigazgatási perjogi alapelveinek vizsgálata a következő négy szempont mentén: (1) a törvényi alapelvek rendszere; (2) a polgári perrendtartásra való visszautalás és annak korlátai; (3) az alkotmányos és nemzetközi alapok szerepe, valamint (4) a bírói gyakorlat alapvető-formáló funkciója.

3.1. A VwGO-ban megjelenő alapelvek rendszere

A VwGO sajátosságaként állapítjuk meg, hogy az „alapelveket” nem külön fejezetben gyűjtötte össze a jogalkotó, hanem részben a törvény elején koncentráltan, egy „kvázi alapvető blokkban”, részben pedig a törvényben szétszórtan jelennek meg. A nem előre súlyozott, hanem az alkalmazandó tételes jog szabályaiba ágyazott alapvető struktúra előbbé és a jogalkalmazás számára közvetlenül alkalmazandóvá teszi az alapelveket.²⁸ Az alábbiakban jogszabályhelyek szerint, áttekintő jelleggel vázoljuk fel a VwGO-ban megjelenő alapelveket, mielőtt rátérnénk a szakirodalom és a német bírói gyakorlat által legkiemelkedőbb jelentőséggel bíró alapelvek vizsgálatára.

Az alapelvek közül elsőként mindenképp a hatékony jogvédelem elvét szükséges említeni, ami nem közvetlenül a VwGO által deklarált szabály, hanem alkotmányos alappal is rendelkezik. A Grundgesetz 19. cikk (4) értelmében: *„Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.”*²⁹ Azaz magyar fordításban: *„Ha valakit a közhatalom a jogaiban megsért, számára a jogorvoslat útja nyitva áll. Amennyiben más hatáskör nincs megállapítva, a rendes bírósági út vehető igénybe.”*

²⁶ Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004. 80–120.

²⁷ Jakob Julius Nolte 2015. 79-88.

²⁸ Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024. Rn. 1 ff., ill. Rn. 1–20.

²⁹ Grundgesetz (GG) 19. cikk (4)

A hatékony vagy effektív jogvédelem elvét a Grundgesetz-beli szabályozás alapjogi szintre emeli azért, hogy minden közhatalmi aktus bírói kontroll alá vonható, így minden közhatalmi intézkedéssel vagy mulasztással szemben biztosítja a bírósághoz fordulás jogát, mint alapjogot. A német közigazgatási perrendtartás, azaz a VwGO ezen elvre, mint alkotmányos gyökerű alapjogra épül, ami vezérelvként a teljes közigazgatási eljárási szabályozáson végigvonul.³⁰

A VwGO a hatékony jogvédelem elvét több helyen átülteti a gyakorlatba. Többek között a hatékony jogvédelem elvének konkretizált szabályát véljük felfedezni a 80. § rendelkezésében, amely szerint: *„Widerspruch und Anfechtungsklage haben aufschiebende Wirkung.”*³¹, azaz: *„A kifogás (Widerspruch) és a megsemmisítési kereset halasztó hatállyal bír.”*

Kiemelten érvényesül továbbá a hatékony jogvédelem elve a VwGO §123-ban bevezett ideiglenes jogvédelem jogintézményével, ami gyors, átmeneti bírói védelmet biztosít. A §123 szabályozásában: *„Auf Antrag kann das Gericht, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte.”*³² Az ideiglenes jogvédelem szabályozása magyar fordításban: *„Kérelemre a bíróság – akár már a kereset benyújtása előtt is – ideiglenes intézkedést rendelhet el a jogvita tárgyára vonatkozóan, ha fennáll a veszélye annak, hogy a fennálló állapot megváltozása a kérelmező jogának érvényesítését megghiúsítaná vagy jelentősen megnehezítené.”*

Összességében tehát a hatékony jogvédelem vezérelve körében kimondható, hogy a Grundgesetz 19. cikk (4) bekezdése alkotmányos szinten garantálja a német jogrendszerben a jogvédelmet, ami konkretizált szabályokban jelenik meg a VwGO-ban akként, hogy a §80 a halasztó hatály elrendelésével „automatikus” védelmet (halasztó hatályt), a §123 pedig, az ideiglenes intézkedés jogintézményével ún. „aktív” védelmet biztosít, amelyek együttesen biztosítják az ún. effektív jogvédelmet (effektiver Rechtsschutz).³³

A VwGO-ban szabályozott egyes alapelvek közül elsőként a §40-ban található Generalklausel-t tartjuk érdemesnek kiemelni, ami tartalmazza a jogvédelmi funkció elvét, egyúttal a közigazgatási bíróságok hatáskörének általános meghatározását. A jogszabályi rendelkezés alapvető tartalma

³⁰ Maurer, Hartmut 2020. 250–260., Schoch, Friedrich 2018. 40-70., Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004. 80–120.

³¹ § 80. VwGO

³² § 123. VwGO

³³ Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024. Einleitung; § 80; § 123.

akként jelenik meg, hogy a teljeskörű jogvédelem elvét kodifikálja a hatásköri rendelkezés révén. A § 40 kivételi szabályai, a §§ 41–44a határozzák meg, mikor nem vehető igénybe közigazgatási bírói út. Ezek a rendelkezések szorosan kapcsolódnak a jogorvoslati rendszer rendjéhez, mivel a kivételek tartalmazzák, mikor kizárt a bírósághoz fordulás lehetősége.³⁴

A következő említendő a kérelemhez kötöttség elve, mely következik egyrészt a VwGO § 82-ában a kereset tartalmára vonatkozó szabályokból (Klageinhalt), másrészt a § 88 szabályaiból, amely a kérelemhez kötöttség elvét mondja ki akként, hogy a bíróság nem léphet túl a kereseti kérelmen (Antragsbindung).

A kérelemhez kötöttség elvével szemben áll a VwGO § 86 (1) bekezdésben szabályozott hivatalbóliség elve (*Amtsermittlungsprinzip*), amely értelmében a bíróság maga köteles a tényállást feltárni. A hivatalbóliség elve az egyik legfontosabb német közigazgatási perjogi alapelv, amellyel a továbbiakban részletesen fogunk foglalkozni.

A meghallgatáshoz való jogot (*rechtliches Gehör*) alapelvként a VwGO § 108 (2) tartalmazza. Lényege, hogy a döntés csak olyan tényeken alapulhat, amelyekről a felek nyilatkozhattak.

Kiemelendőnek tartjuk a VwGO § 108 (1) bekezdésben szabályozott szabad bizonyítás és bizonyítékértékelés elvét, amely értelmében a bíróság szabadon értékeli a bizonyítékokat. Ez az alapelv a széles bírói mérlegelési jogkört, ezáltal az eljárás rugalmasságát szolgálja.

A szóbeliség és közvetlenség alapelvét a § 101 VwGO – *mündliche Verhandlung* – rendelkezésében találjuk, ennek értelmében főszabály az ügy tárgyaláson történő elbírálása. Szoros összefüggésben áll ezzel az alapelvvel a VwGO § 55-nak – a *Gerichtsverfassungsgesetz*re (GVG) való utaló szabálya értelmében – a közigazgatási peres eljárásokban is alkalmazandó nyilvánosság elve, ami a tárgyalások nyilvánosságát deklarálja.

A VwGO által szabályozott, következő említendő alapelv a perindítás és peruralom elve, amit a rendelkezési elv magyar megfelelőjeként azonosíthatunk, melyek az ún. *Dispositionsmaxime* elemei. A VwGO § 81 – *Klageerhebung* – jeleníti meg ezt az alapelvet abban a rendelkezésében, miszerint a per a fél rendelkezésére (értsd: a fél keresetére) indul.

A fegyveregyenlőség és a kontradiktórius eljárás elve a VwGO több szabályából áll össze: említhető többek között a § 86 vagy a § 108. Az

³⁴ Maurer, Hartmut 2020. 240–260., Schoch, Friedrich 2018. 40–70., valamint § 80 és § 123, Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024. § 40, valamint §§ 41–44a.

alapelv lényege, hogy ha a felek egyenlő eljárási pozícióban vannak, azonos jogok illetik és kötelezettségek terhelik őket. Ez a közigazgatási perjogban nyilván megkülönböztetett figyelmet érdemlő alapelv, ugyanis a felek a közigazgatási perekben csak formálisan állnak mellérendeltségi pozícióban, valójában szakmai, szociológiai értelemben nem egyenlőek. A közigazgatási per egyik állandó résztvevője ugyanis a közhatalom gyakorlója, amelynek más a szakmai lehetősége, szervezeti háttere, mint az ellenfelének.³⁵

A perkoncentráció és eljárási gazdaságosság elveire utaló szabályok elszórtan találhatóak meg a jogszabályban, példaként a VwGO § 87b említendő, ami kimondja, hogy a bíróság irányítja az eljárást a hatékonyság érdekében. Az alapelvek közé sorolhatjuk továbbá a bíróság indokolási kötelezettségét, amely a VwGO § 108 (1) második mondatában jelenik meg akként, hogy a bíróság az ítéletet köteles megindokolni. Ez alapvető garanciát jelent a tényállás és az ítéleti bizonyosság ok-okozati láncolatának végigkövethetőségére.

Végezetül említést érdemel az egész eljárásra kiható, nem a VwGO-ban, hanem a Grundgesetz 97. cikkében szabályozott, és nyilvánvalóan az igazságszolgáltatás egészében visszatükröződő bírói függetlenség elve, amely a pártatlan és független bírói eljárás garanciájával alkotmányos alapelveként hat ki a közigazgatási peres eljárás teljes folyamatára.

A fentiekben vázolt rövid bevezetés és általános jogforrástani áttekintés után az alábbiakban áttekintjük a jogtudomány által kiemelten kezelt alapvető rendszert, fókuszban azokkal az alapelvekkel, amelyek a közigazgatási perjogban a legnagyobb jelentőséggel bírnak, illetve amelyek meghatározzák a német rendszer sajátosságát.

a) Effektiver Rechtsschutz (hatékony jogvédelem elve)

A hatékony jogvédelem elve (GG 19. cikk (4) bekezdés) a német közigazgatási bírászkodás központi, metaszintű alapelve, amelynek kiemelt, a közigazgatási perjogban legfontosabbnak ítélt szerepét a Bundesverfassungsgericht következetesen hangsúlyozza. A Bundesverfassungsgericht értelmezése szerint ez az elv „*lückenloser Rechtsschutz*”-ot követel meg, azaz a közigazgatási jogviták teljes körű (hézagmentes) bírósági felülvizsgálatát (ún. *lückenloser Rechtsschutz* doktrína).³⁶

³⁵ Németh János – Varga István 2014. 24-36.

³⁶ BVerfG, Beschluss vom 14.05.1991 – 1 BvR 1326/90, BVerfGE 84, 34 (ff.).

A hatékony jogvédelem elve a német közigazgatási perjogban vezérelvként határozza meg az egész közigazgatási perjogot és annak alapelvi rendszerét,³⁷ amely jelentős figyelmet kapott és kiemelt hatást gyakorolt a magyarországi hatályos közigazgatási perjogi kódex megalkotására.³⁸ A hatékony jogvédelem elvének jelentőségét a német bírói gyakorlat következetesen hangsúlyozza és részletesen kidolgozta tartalmát. A Bundesverfassungsgericht szerint ez az alapjog „*teljes körű és tényleges bírói kontrollt*” követel meg.³⁹ A BVerwG is megerősítette, hogy az eljárási szabályokat e követelmény, a hatékony jogvédelem elvének érvényesülése fényében kell értelmezni,⁴⁰ és éppen ez az, ami megalapozza ezen elv vezérelvkénti szerepét.

Ugyan a hatékony jogvédelem elve kodifikált alapelv, de a bírói gyakorlat jogértelmező szerepe nem kerülhető el az effektív jogvédelem tárgyalása során. A Bundesverfassungsgericht (BVerfG) egyik alapvető jelentőségű döntésében egy közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának korlátozása kapcsán a hatékony jogvédelem elvét illetően kimondta és hangsúlyozta, hogy a Grundgesetz 19. cikk (4) bekezdése alapján a jogvédelem nem lehet pusztán formális, hanem ténylegesen hatékonynak kell lennie („*wirklich wirksam*”), azaz annak ténylegesen alkalmasnak kell lennie a jogsérelem orvoslására. Ez elv ténylegesen áthatja a teljes eljárási rendszert, és meghatározza az egyéb alapelvek értelmezését is⁴¹ – ezért is aposztrofálható a közigazgatási perjog vezérelvként. Ezt az elvet tovább is fejlesztette a BVerfG a „Rechtsschutzgarantie” doktrína (jogvédelmi garancia) keretében. Eszerint a közigazgatási jogvitákban nem maradhat „jogvédelmi rés”, melyet a BVerfG egy másik döntésében is megerősített (BVerfGE 84, 34). Ebben kimondta, hogy a jogalkotó nem zárhatja ki a bírósági kontrollt olyan módon, hogy az a jogvédelem kiüresedéséhez vezessen. A BVerfG ehelyütt tovább hangsúlyozta a „lückenloser Rechtsschutz” követelményét.⁴²

A hatékony jogvédelem elvének általános alapelvi jelentősége különösen fontos és látványosan megjelenik az ideiglenes jogvédelem körében. E tárgyban a BVerfG több döntésében rámutatott, hogy a jogvédelem csak akkor tekinthető valóban hatékonynak, ha az időben is képes megelőzni a jogsérelmet.⁴³

³⁷ Schoch, Friedrich 2018. 40–70.; Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024. Einleitung

³⁸ Barabás Gergely 2018. 150–154.

³⁹ BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985 – 2 BvR 449/82

⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 10.04.2013 – 7 C 21.12.

⁴¹ BVerfGE, Beschluss vom 08.06.1982 – 2 BvR 687/80, BVerfGE 60, 253.

⁴² BVerfGE, Beschluss vom 14.05.1991 – 1 BvR 1326/90, BVerfGE 84, 34.

⁴³ BVerfG, Beschluss vom 25.02.2009 – 1 BvR 120/09.

Kiemelésre érdemesként jegyezzük meg, hogy a hatékony jogvédelem érvényesülése nem írja felül ugyanakkor a további alapelvek érvényesülését és figyelembevételét. Többek között a közigazgatási döntések felülvizsgálata során a bíróság az arányosság és törvényesség elvét is alkalmazza,⁴⁴ az effektív jogvédelem érvényesülése tehát nem járhat további alapelvek kiüresítésével.

A hatékony jogvédelem vezérelvként való kiemelt szerepe a német közigazgatási perjog egészén átível.⁴⁵ Megjelenik a fentiekben vizsgált fórumrendszerben a bíróságok szerepének és a bírói jogorvoslat funkciójának értelmezésében, a kodifikált jogforrási szinten, valamint a töretlen és következetes bírói gyakorlatban. Ezáltal a német rendszer a magyar perjogi szabályozás egyik legkiemeltebben figyelembe vett modelljének tekinthető, különösen az effektív jogvédelem koncepciója tekintetében.⁴⁶

b) Amtsermittlungsgrundsatz (hivatalbóliség elve)

A német közigazgatási perjog egy strukturális alapelvre, az ún. hivatalbóliség elvére épül, amelyet a VwGO § 86 (1) bekezdése rögzít. Ennek értelmében a bíróság köteles a tényállást hivatalból feltárni, és nem korlátozódhat pusztán a felek előadására. Fontos kiemelni, hogy a hivatalbóliség elve strukturális jelentőségű alapelvnek mondható, nem pedig a jogszabályon átívelő vezérelvnek, mint amilyen a hatékony jogvédelem⁴⁷ a fentiekben ismertettek szerint. Az eltérés jelentését a bírói gyakorlat az alábbiak szerint dolgozta ki.

A BVerwG következetes gyakorlata szerint ez az elv a közigazgatási pert meghatározó „*strukturprägendes Prinzipie*”, amely alapvetően különbözteti meg a közigazgatási pert a polgári perjogtól. A bíróság tehát nem passzív döntéshozó, hanem aktív tényfeltáró szerepet tölt be, amelynek keretében akár hivatalból is elrendelhet bizonyítást.⁴⁸ A Bundesverwaltungsgericht ebben az alapvető jelentőségű döntésében kimondta tehát, hogy a hivatalbóliség „*strukturprägendes Prinzipie*”, azaz strukturális alapelv a közigazgatási perjogban, amely a bíróság aktív szerepét követeli meg a tényállás feltárásában. A BVerwG 26.02.1987-i döntés (3 C 85.84, BVerwGE

⁴⁴ Hufen, Friedhelm 2019. XXIV, 649.

⁴⁵ Schoch, Friedrich 2018. pp. 40–70.; Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024. Einleitung, Rn. 1-20.

⁴⁶ Rozsnyai Krisztina 2018. 60–90.

⁴⁷ Schoch, Friedrich 2018. 40–70. és 120–140. Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter 2024, Einl. Rn. 1–20., valamint § 86 Rn. 1–10.; Maurer, Hartmut – Waldhoff, Christian München, 2020, 250–260., Schmidt-Aßmann, Eberhard: 2004. 80–120.

⁴⁸ BVerwG, Urteil vom 26.02.1987 – 3 C 85.84, BVerwGE 77, 150.

77, 150) egy építési jogi jogvitából indult, ahol az alsóbb fokú bíróság elmulasztotta bizonyos releváns tények feltárását. Az építési engedélyezési ügy kapcsán a bíróság elvi jelentőséggel hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bíróság nem korlátozhatja vizsgálatát a felek által előterjesztett tényekre. A bíróság az ügy tényállása alapján megállapította, hogy az alsóbb fokú bíróság eljárása azon okból nem volt megfelelő, hogy kizárólag a felek előadására támaszkodott, és elmulasztotta bizonyos releváns körülmények feltárását. A Bundesverwaltungsgericht ezt eljárási hibának minősítette, hangsúlyozva, hogy a bíróság aktív tényfeltárási kötelezettsége a közigazgatási per egyik alapvető sajátossága, ezért a bíróság nem szorítkozhat kizárólag a felek nyilatkozataira.⁴⁹

Vizsgálatunk alapján a hivatalbóliság elvének további konkretizálását jelenti a menekültügyi gyakorlat. Hasonlóan az előzőekhez, a BVerwG egy későbbi menekültügyi döntésében (BVerwG, Urteil vom 17.10.2013 – 10 C 15.12) kimondta, hogy a bíróság köteles hivatalból beszerezni az országinformációkat (country of origin information), és nem hagyatkozhat kizárólag a felek erre vonatkozóan felajánlott bizonyítására. A döntés különösen jól mutatja, hogy a hivatalbóliság elve a tényfeltárási intenzitását is meghatározza. A Bundesverwaltungsgericht rögzítette a hivatalbóliság alapelvének gyakorlati leképeződéseként a bíróságnak a bizonyítékok – menekültügyben az országinformációk – hivatalból történő beszerzésére vonatkozó kötelezettségét, amely alapján a bíróság nem elégedhet meg kizárólagosan a peres felek előadásával és az általuk szolgáltatott bizonyítékokkal.⁵⁰ Ez az elv különösen fontos olyan ügyekben, ahol a felek bizonyítási lehetőségei korlátozottak.

Ugyanakkor ezen alapelv kapcsán fontos megjegyeznünk, hogy a hivatalbóliság nem jelenti a felek teljes passzivitását: a német jogirodalom hangsúlyozza a felek közreműködési kötelezettségének (*Mitwirkungspflicht*) jelentőségét, ami kiegészíti a bíróság tényfeltárási tevékenységét.⁵¹ A német jogtudomány szerint tehát a hivatalbóliság elve nem zárja ki a felek közreműködési kötelezettségét (*Mitwirkungspflicht*), azaz gyakorlatilag tartalmában a perjogi rendelkezési elv érvényre jutását, hanem azzal együtt érvényesül. Röviden akként foglalható össze, hogy a keresetindítás a fél kezdeményezéséhez kötött, azonban az eljárás menetét a továbbiakban a bíróság dominálja.⁵²

A hivatalbóliság elvének kiemelt érvényesülését, uralkodó szerepét értük tetten a kontradiktórius eljárás perjogi elvének vizsgálta szempontjából is.

⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 26.02.1987 – 3 C 85.84, BVerwGE 77, 150.

⁵⁰ BVerwG, Urteil vom 17.10.2013 – 10 C 15.12.

⁵¹ Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter – Bier, Wolfgang 2024. § 86 Rn. 12–25.

⁵² Schoch, Friedrich 2018. 100–130.

A közigazgatási peres eljárásban a felek részvételi joga ugyanis biztosított, de nem kizárólagos: a bíróság hivatalból való eljárása, az officialitás a kontradiktórius jelleget kiegészítve lerontja ezen elv teljes körű érvényre jutását.⁵³

A hivatkozott alapelvek (hivatalbóliség elve és rendelkezési elv, illetve a kontradiktórius eljárás elve) egymás melletti érvényesülése és összeütközése a német alapelvi rendszer egyik sokat elemzett feszültségi pontja, amire még a későbbiekben visszatérünk.

c) *Freie Beweiswürdigung (szabad bizonyításértékelés elve)*

A VwGO §108 (1) bekezdése rögzíti a szabad bizonyításértékelés elvét. A bíróság a bizonyítékokat saját meggyőződése alapján értékeli, amit felsőbb bíróság csak korlátozottan vizsgálhat felül. Az elv tartalma kapcsán a Bundesverwaltungsgericht kimondta, hogy a bizonyítás értékelése csak akkor támadható eredménnyel, ha az nyilvánvalóan ellentmond a logika szabályainak.⁵⁴ Ez a megközelítés – a szabad bizonyítékértékelés elve jelentőségének – ilyen hangsúlyozása a bíróság széles mérlegelési szabadságát tükrözi, ami a közigazgatási per rugalmasságát és az esetről esetre való értékelés lehetőségét hivatott szolgálni.⁵⁵

d) *Öffentlichkeitsgrundsatz (nyilvánosság elve)*

A nyilvánosság elve mint alapelv a VwGO §55 utaló rendelkezésével jelenik meg, azonban fontos kiemelni, hogy a közigazgatási eljárás domináns jelleggel írásbeli, az írásbeliség dominanciája miatt pedig a nyilvánosság elve csak relatívan érvényesülhet a közigazgatási per sajátosságaira (felülvizsgálati jellegére) tekintettel.⁵⁶

A nyilvánosság elve a peres eljárásokban a Gerichtsverfassungsgesetz (továbbiakban: GVG) §169-ában található, ami a VwGO §55 utaló rendelkezése alapján a közigazgatási perekre is irányadó. A Bundesverfassungsgericht szerint a nyilvánosság az igazságszolgáltatás legitimitásának, illetve átláthatóságának egyik alapja, valamint alapvető garanciája. A Bundesverfassungsgericht kimondta továbbá, hogy a nyilvánosság a tisztességes eljárás elengedhetetlen eleme, ami hozzájárul

⁵³ Maurer, Hartmut 2020. 150-170. és 240–260.

⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 05.07.1994 – 9 C 158.93.

⁵⁵ Maurer, Hartmut – Waldhoff, Christian 2020. 250–270.

⁵⁶ Eyermann, Erich – Rennert, Ludwig 2021. § 55 Rn. 1–10.

a bíróságok működésének társadalmi kontrolljához, a hatékony jogvédelem elvének érvényesüléséhez.⁵⁷

e) Rechtliches Gehör (meghallgatáshoz való jog)

A meghallgatáshoz való jog a Grundgesetz 103. cikk (1) bekezdésében jelenik meg, ami a közigazgatási perben is közvetlenül alkalmazandó. A VwGO §108 (2) bekezdése ezt a Grundgesetzből származó elvet konkretizálja az eljárásjogban, tartalmi kidolgozása pedig a bírói gyakorlatban történt meg. A Bundesverfassungsgericht értelmezése szerint a meghallgatáshoz való jog biztosítja, hogy a felek nyilatkozataikkal, előadásaikkal érdemben befolyásolhassák a bíróság döntését.⁵⁸

Vizsgálatunk alapján a BVerfG az elv tartalmát gyakorlatában tovább konkretizálta, és kimondta azt is, hogy a meghallgatáshoz való jog megsértése akkor is megvalósulhat, ha a bíróság figyelmen kívül hagyja a felek lényeges érveit.⁵⁹ A szakirodalom a bírói gyakorlat alapján levonja a következtetést, hogy az alapelv értelmében a feleknek lehetőséget kell biztosítani álláspontjuk kifejtésére; ennek megsértése eljárási hibának minősül.⁶⁰

3.2. A Zivilprozessordnung-ra való visszautalás és az alapelvek viszonya

A fentiekben a kodifikált normákban megjelenő, legfontosabb perjogi alapelveket vizsgáltuk meg, és ismertettük tartalmukat a releváns bírói gyakorlat nyomán. A következőkben külön figyelmet szentelünk annak, hogy a polgári perjogi szabályozás milyen összefüggésben áll a közigazgatási perrendtartással, különösen az alapelvek tekintetében.

A VwGO §173 kimondja, hogy amennyiben a törvény nem tartalmaz rendelkezést, úgy a Zivilprozessordnung, azaz a német polgári perrendtartás (ZPO) szabályai megfelelően alkalmazandóak, feltéve, hogy a két eljárás alapvető különbsége ezt nem zárja ki. A két eljárás sajátosságának figyelembevételére eredményeként, különösen a fentiekben ismertetett, kodifikált alapelvi rendszer alapján látható, hogy a német közigazgatási per jog jelentősen eltér a polgári per klasszikus alapelveitől. Többek között, de a polgári perjoggal összevetve nyilvánvalóan első helyen

⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 14.07.1981 – 2 BvR 1172/81.

⁵⁸ BVerfGE Urteil vom 08.07.1980 – 1 BvR 147/80, BVerfGE 55, 1.

⁵⁹ BVerfGE Urteil vom 30.04.2003 – 1 BvR 242/02, 1 BvR 243/02, BVerfGE 107, 395.

⁶⁰ Maurer, Hartmut – Waldhoff, Christian 2020. 210–220.

megállapítható, hogy a rendelkezési elv korlátozott a hivatalbóliség elvének kiemelt szerepe miatt, és ezzel a peranyag-szolgáltatás elve is háttérbe szorul, mindemellett a bizonyítás ugyan szabad, de bíróközpontú. A közigazgatási perjogi rendszer így vegyes, egyaránt tartalmaz inkvizitórius és kontradiktórius elemeket.⁶¹

Vizsgálatunk szerint a Bundesverwaltungsgericht gyakorlata részletesen kidolgozta a VwGO §173 alkalmazásának határait. E gyakorlat szerint a ZPO szabályai elsősorban technikai jelleggel alkalmazhatók a közigazgatási perekben. Példaként az alábbiak említhetők:

- a jegyzőkönyvezés szabályai (BVerwG, 9 A 8.19);
- a kifogásvesztés intézménye (BVerwG, 4 B 45.15).

A BVerwG 02.07.2020-i döntésében (9 A 8.19) a bíróság a jegyzőkönyvezés kérdésében értelmezte a ZPO alkalmazhatóságának szabályait. Az ügyben az volt a kérdés, hogy a tárgyaláson előterjesztett kérelmeket megfelelően rögzítették-e. A bíróság kimondta, hogy a VwGO §105 alapján a ZPO §160-ának szabályai megfelelően alkalmazandók, azonban ez nem érinti a közigazgatási per alapvető sajátosságait, amelyek az effektív jogvédelem elvének érvényesülésével állnak összhangban.⁶²

A BVerwG másik döntésében (Beschluss vom 14.06.2016 – 4 B 45.15) a kifogásvesztés (Rügeverlust) kérdését vizsgálta. A bíróság elismerte, hogy a ZPO §295 alkalmazható ugyan a közigazgatási perekben, azonban csak korlátozottan, és nem vezethet a hivatalbóliség elvének kiüresítéséhez.⁶³ Ez az eseti döntés kiváló példát szolgáltat arra, mit jelent „a közigazgatási per sajátosságaira való figyelemmel” kitétel a polgári perrendtartás szabályainak megfelelő alkalmazására a gyakorlatban.

Szükséges kiemelnünk, hogy a VwGO §173 rendelkezése különösen fontos az alapelvek szempontjából. A német jogirodalom egyértelműen rögzíti, hogy a ZPO alapelvei nem érvényesülnek automatikusan a közigazgatási perben,⁶⁴ így különösen kizárt a Verhandlungsgrundsatz (tárgyalási elv) dominanciája, valamint a Beibringungsgrundsatz (felek által uralt bizonyítás), mivel ezek ellentétesek a hivatalbóliség elvével.

Mindezek alapján láthatjuk, hogy a német közigazgatási perjogban a VwGO §173 alapján a ZPO szabályai ugyan szubszidiáriusan alkalmazhatók, a Bundesverwaltungsgericht gyakorlata szerint azonban a polgári per alapelvei nem ültethetők át automatikusan a közigazgatási peres

⁶¹ Schoch, Friedrich –Schneider, Jens-Peter –Bier, Wolfgang 2024. § 86 Rn. 1–15. ; Schoch, Friedrich 2018. 100–140.

⁶² BVerwG, Urteil vom 02.07.2020 – 9 A 8.19.

⁶³ BVerwG, Beschluss vom 14.06.2016 – 4 B 45.15.

⁶⁴ Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger 2024. § 173 Rn. 5–10

eljárásokba.⁶⁵ A bíróság kimondta, hogy a ZPO csak technikai jelleggel alkalmazható, mint a fentiekben ismertetett konkrét ügyben, ahol jegyzőkönyvezés szabályait alkalmazta a ZPO rendelkezéseiből.⁶⁶ Míg a másik hivatkozott ügyben a BVerwG elismerte a kifogásvesztés korlátozott alkalmazhatóságát, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ez nem sértheti a hivatalbóliság elvét.⁶⁷ Ez utóbbi szintén a hivatalbóliság már hangsúlyozott strukturális alapelvi jellegét támasztja alá.

3.3. Alkotmányos és nemzetközi alapok

A bevezetésben is utaltunk arra, hogy a német közigazgatási perjogi alapelvi rendszere több forrásból, a Grundgesetz alkotmányos normáiból, a VwGO rendelkezéseiből, valamint a bírói gyakorlatból összetevődő alapelvi struktúrát alkot.⁶⁸ A fentiekben a VwGO szabályaiból, valamint a ZPO-hoz való viszonyból származó alapelveket tekintetem át, az alábbiakban a magasabb szintű normák, külön is a Grundgesetz és a nemzetközi, illetve európai jogi szabályozás kerül vizsgálat alá.

a) Grundgesetz

Az alkotmányos alapok kiindulópontja a Grundgesetz 19. cikk (4) bekezdése és 103. cikk (1) bekezdése, amelyek közvetlenül meghatározzák a közigazgatási per alapelveit. A Bundesverfassungsgericht következetes gyakorlata szerint ezek az elvek közvetlenül alkalmazandó kötelező mércét jelentenek a bíróságok számára, amit az alábbi példák szemléltetnek.

A BVerfG, Beschluss vom 14.07.1981 – 2 BvR 1172/81 számú eseti döntése a jogvédelem tényleges hatékonyságát mondja ki, amelynek jelentősége abban áll, hogy ez a korai döntés általános érvénnyel előírta a bíróságok számára az effektív jogvédelem követelményének érvényesítését.⁶⁹ A GG 19. cikk (4) bekezdésének tartalmát ezt követően a bírósági joggyakorlat akként fejlesztette tovább, hogy a közhatalmi aktusok érdemi felülvizsgálatát, teljes körű bírói kontrollt írt elő az alaptörvényi rendelkezésből levezetve.⁷⁰ Az elv további megerősítést kapott a

⁶⁵ Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger 2024. § 173 Rn. 5–10

⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 02.07.2020 – 9 A 8.19.

⁶⁷ BVerwG, Beschluss vom 14.06.2016 – 4 B 45.15.

⁶⁸ Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004. 80–120.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 14.07.1981 – 2 BvR 1172/81

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 14.05.1991 – 1 BvR 1326/90, BVerfGE 84, 34

következetes bírói gyakorlatban, kimondva, hogy az effektív jogvédelem alkotmányos minimumkövetelmény, ami köti a rendes bírói fórumokat.⁷¹

A GG 103. cikk (1) bekezdéséből a meghallgatáshoz való jog alapelve származik, melynek konkrét kidolgozása a bírósági jogfejlesztő tevékenység eredménye. A BVerfG következetes gyakorlata alapján alkotmányos követelmény, hogy a feleknek valós lehetősége legyen álláspontjuk előadására,⁷² ami nem pusztán formális, hanem a bíróság köteles érdemben figyelembe venni.⁷³

b) EJEE és az EJEB gyakorlata

Az alkotmányos alapokon túl a nemzetközi és az európai jogfejlődés, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE) 6. cikke jelentős hatást gyakorolt a német közigazgatási perjogra, amit az alábbi, az Emberi Jogok Európai Bírósága (European Court of Human Rights – EJEB) előtt lefolytatott ügyekkel szemléltetünk.

A König kontra Németország ügyben az EJEB kimondta, hogy a közigazgatási jogviták egy része a „civil rights” kategóriájába tartozik, ha a fél magánjogi jellegű érdekeit érinti, és így azok az Egyezmény hatálya alá esnek.⁷⁴ A közigazgatási jogvitának az Egyezmény hatálya alá sorolásával az EJEB megállapította, hogy az eljárás elhúzódása sértette a tisztességes eljárás követelményét.⁷⁵ Ez közvetlen kihatással volt a német bírósági jogalkalmazásra, és az EJEB alapjogi rendelkezéseit a nemzeti közigazgatási perjog részévé tette.

Különös jelentőségű másik ügyként hozható fel a Benthem kontra Hollandia, melyben a bíróság a kontroll szükségességét hangsúlyozta, és kimondta, hogy a közigazgatási döntéseknek bírósági felülvizsgálat alatt kell állniuk.⁷⁶ A Bryan kontra Egyesült Királyság ügyben továbbá az EJEB megállapította, hogy a közigazgatási ügyben eljáró hatóság szakmai döntéseket hoz, melyek jogszerűségét ellenőrzi a bíróság, ezáltal a korlátozott bírósági felülvizsgálat is megfelelhethet az Egyezmény követelményeinek, ha megfelelő garanciák biztosítottak.⁷⁷

⁷¹ BVerfG, Beschluss vom 08.06.1982 – 2 BvR 687/80, BVerfGE 60, 253

⁷² BVerfG, Urteil vom 08.07.1980 – 1 BvR 147/80, BVerfGE 55, 1

⁷³ BVerfG, Urteil vom 30.04.2003 – 1 BvR 242/02, 1 BvR 243/02, BVerfGE 107, 395

⁷⁴ BVerwG, Urteil vom 17.10.2013 – 10 C 15.12

⁷⁵ European Court of Human Rights: *König v. Germany*, no. 6232/73, Judgment of 28 June 1978, Series A no. 27.

⁷⁶ European Court of Human Rights: *Benthem v. the Netherlands*, no. 8848/80, Judgment of 23 October 1985, Series A no. 97.

⁷⁷ European Court of Human Rights: *Bryan v. the United Kingdom*, no. 19178/91, Judgment of 22 November

Az EJEE rendelkezéseinek, valamint az EJEB gyakorlatának a német bírósági jogalkalmazásban érhetjük tetten leginkább a hivatkozott eseti döntések jelentőségét, a nemzetközi jogi és európai jogi alapelvei hatásokat. Erre az alábbiakban, a bírósági esetjogon alapuló jogfejlődés témakörében még visszatérünk.

3.4. A bírói aktivitás elve a német közigazgatási perjogban – esetjogon alapuló jogfejlődés

A német közigazgatási perjog alapelveinek fejlődésében és működésében kiemelkedő szerepet játszik a bírói gyakorlat, amelyet a kodifikált alapelvek ismertetésénél is szemléletesen bemutattunk. A Bundesverfassungsgericht és a Bundesverwaltungsgericht döntései nem csupán értelmezik, hanem tovább is fejlesztik az alapelveket.⁷⁸ Példaként hozható fel többek között, hogy a Bundesverwaltungsgericht több döntésében is hangsúlyozta, a közigazgatási perben a bíróság aktív szerepet tölt be. Például a BVerwG 27.04.2010-i döntésében (8 C 13.09) kimondta, hogy a bíróság köteles a döntéshez szükséges minden releváns tény feltárni, még akkor is, ha a felek nem hivatkoztak ezekre.⁷⁹ A Bundesverfassungsgericht pedig egyik döntésében rámutatott, hogy a meghallgatáshoz való jog megsértése akkor is megvalósulhat, ha a bíróság nem veszi figyelembe a felek lényeges érveit,⁸⁰ ami a GG 103. cikk (1) bekezdés értelmezése miatt bír jelentőséggel.

A német közigazgatási perjog alapelvei tehát többszintű rendszerben érvényesülnek, mint azt eddig is láthattuk. Az alkotmányos normák, a nemzetközi jog, a törvényi rendelkezések és a bírói gyakorlat együttesen alakítják ki azt a komplex rendszert, amely biztosítja a közigazgatási jogviták hatékony és tisztességes elbírálását.⁸¹

Bevezetőként még érdemesnek tartjuk kiemelni a kodifikált alapelvek körében is felfedezett sajátosságot, miszerint a német közigazgatási perjogban a közigazgatási bíróság szerepe messze meghaladja a klasszikus kontradiktórius modell kereteit.⁸² A VwGO több rendelkezése is kifejezetten aktív bírói szerepet ír elő, így többek között példaként említhető a VwGO § 86 Abs. 1 – *Amtsermittlungsgundsatz*, azaz hivatalbóliség elve, a VwGO § 108 Abs. 1 – szabad bizonyításértékelés elve vagy a VwGO § 113 – érdemi

1995, Series A no. 335-A.

⁷⁸ Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004. 80–120.

⁷⁹ BVerwG, Urteil vom 27.04.2010 – 8 C 13.09.

⁸⁰ BVerfGE, Urteil vom 30. April 2003 – 1 BvR 242/02, 1 BvR 243/02, BVerfGE 107, 395.

⁸¹ Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004. 80–150.

⁸² Eyermann, Erich – Rennert, Ludwig 2021. § 86 Rn. 1–5.

döntési kötelezettség. E normák alapján a bíróság nem pusztán a felek előadásaira támaszkodik, hanem önállóan köteles a tényállás felderítésére és a jogvita eldöntésére,⁸³ ahogyan az a fentiekben az egyes alapelvek vizsgálata alapján is megállapítható. A következőkben a bíróság aktív szerepét, az eseti döntéseknek a közigazgatási perjog alapelveit érintő jogfejlesztő tevékenységet vizsgálom.

a) A bírói aktivitás alkotmányos dimenziója – a hatékony jogvédelem

A GG Art. 19 Abs. 4 szerinti hatékony jogvédelem tartalmát és gyakorlati érvényre jutását illetően a fentiekben többször utaltunk a bíróság jogfejlesztő tevékenységének jelentőségére, amelyben különösen a BVerfG, Beschluss vom 19.05.1992 – 1 BvR 986/91 számú eseti döntés jelentette a német jogfejlődés mérföldkövét. Az ügyben a panaszos azt állította, hogy a bíróság nem vizsgálta érdemben az ügyét, hanem formális indokok alapján utasította el azt. A felvetett jogi probléma az volt, mit jelent a közigazgatási perek gyakorlatában a GG Art. 19 Abs. 4 szerinti effektív jogvédelem. A Bundesverfassungsgericht ítéletében egyértelműen állást foglalt: a bíróság köteles az ügyet ténylegesen és érdemben felülvizsgálni, a formális kontroll nem elegendő. A bírói jogorvoslatnak ezáltal valósnak és érdeminek kell lennie, a bíróság nem korlátozódhat pusztán formális vizsgálatra.⁸⁴

Az ítélet kiemelt jelentősége, hogy a BVerfG ezzel alkotmányos szintre emelte a bírói aktivitást, és összekapcsolta azt a hatékony jogvédelem elvével. Ez az elv a bírói aktivitás alkotmányos alapját jeleníti meg, és abból kötelezettséget vezet le és terhel közvetlenül a bíróságokra: ez a kötelezettség az ügyek tényleges kivizsgálását várja el tőlük.⁸⁵

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a BVerfG elvi jelentőségű tétele, a szakirodalom, valamint álláspontunk szerint nem teljesen mentes dogmatikai feszültségektől: az eljárási gazdaságossággal és a bíróságok túlterheltségével kerülhet konfliktusba, ha nem dolgozzák ki egyértelműen a bírói aktivitás határát.⁸⁶

⁸³ Schoch, Friedrich 2018. 100–140.

⁸⁴ BVerfG, Beschluss vom 19.05.1992 – 1 BvR 986/91

⁸⁵ Maurer, Hartmut – Waldhoff, Christian 2020. 412–415.

⁸⁶ Eyermann, Erich – Rennert, Ludwig 2021. § 86 Rn. 3–10.; Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004. 80–120. BVerfGE 84, 34; BVerfGE 60, 253.

b) Az Amtsermittlungsgrundsatz (hivatalbóliség elve) bírói konkretizálása

A hivatalbóliség elvének kiemelt szerepére és kodifikált megjelenésére a fentiekben utaltunk, és már e körben összekötöttük a bírósági eseti döntésekből következő tartalmi kimunkáltsággal, amit az alábbiakban tovább részletezünk.

Elsőként a BVerwG, Urteil vom 17.10.1989 – 9 C 39.88 számú eseti döntést tartjuk nélkülözhetetlennek ismertetni. Az alapjául szolgáló ügyben a közigazgatási bíróság a döntését a felek által előterjesztett bizonyítékokra korlátozta, és nem folytatott le további bizonyítást. Az ügy idegenrendészeti jogvitából eredt, amelyben a felperes a közigazgatási határozat jogszerűségét vitatta. Az elsőfokú közigazgatási bíróság a döntését kizárólag a közigazgatási hatóság által megállapított tényállásra, valamint a felek által előterjesztett bizonyítékokra alapította. A felperes azonban vitatta a tényállás teljességét, és további bizonyítás lefolytatását kérte, amit a bíróság nem tartott szükségesnek. A felmerült jogi probléma, a központi kérdés ezáltal az volt, hogy a közigazgatási bíróság köteles-e hivatalból további bizonyítást lefolytatni akkor is, ha a felek bizonyítási indítványai hiányosak vagy korlátozottak. Az eseti döntés közvetlenül a VwGO § 86 Abs. 1 értelmezését érintette.

A Bundesverwaltungsgericht ítéletében kimondta (mint ratio decidendi), hogy a VwGO § 86 Abs. 1 alapján a bíróság köteles a tényállást hivatalból feltárni, és nem korlátozhatja saját eljárását a felek bizonyítási indítványaira. A Bundesverwaltungsgericht egyértelműen állást foglalt, hogy a közigazgatási perben a bíróság nem passzív döntőbíró, hanem önálló tényfeltárási kötelezettséggel rendelkező szerv, ezért nem korlátozhatja a saját eljárását a felek által előterjesztett bizonyítékokra, és köteles minden releváns tényt feltárni.⁸⁷ Az ítélet dogmatikai jelentősége annak rögzítése, hogy a közigazgatási perben nem érvényesül tisztán a rendelkezési elv, a *Dispositionsmaxime*, hanem a bíróság aktív igazságfeltáró szerepet tölt be, továbbá a per célja nem csupán a felek közötti vita eldöntése, hanem az objektív jogszerűség biztosítása.⁸⁸

Álláspontunk szerint BVerwG ezen döntése a közigazgatási perjogi alapelvek jogfejlődése szempontjából kiemelt fontosságú, mert a rögzítette következő elvi tételeket:

1. Az Amtsermittlungsgrundsatz elsődlegességet élvez a Dispositionsmaxime-vel szemben, azaz a hivatalbóliség elve a

⁸⁷ BVerwG, Urteil vom 17.10.1989 – 9 C 39.88

⁸⁸ Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger 2019. § 86 Rn. 12–15

közigazgatási perjogban elsőbbséget élvez a polgári perjogból eredő rendelkezési elvhez képest.

2. A közigazgatási per célja az objektív jogszerűség biztosítása.
3. A bíróság szerepe közelebb áll az inkvizitórius modellhez, mint a klasszikus kontradiktórius eljáráshoz.⁸⁹

A BVerwG által rögzített elvi jelentőségű tételek a német közigazgatási per jog szemléletének elhanyagolhatatlan elemei, azonban korántsem mondhatók problémamentesnek. Dogmatikai feszültséget vélünk felfedezni ugyanis abban, hogy ha a bíróság túlzottan aktív, úgy az a felek eljárási autonómiájának sérelmével jár. Ezzel szemben, ha a bíróság túlzottan passzív, úgy az objektív igazság feltárása szenved sérelmet. A német jogirodalom ezt a dilemmát az „*inquisitorisches Spannungsverhältnis*” fogalmával írja le,⁹⁰ ami az „inkvizitórius modell feszültségi viszonyaként” fogalmazható meg magyar fordításban.

c) A bizonyítási kötelezettség és a bírói felelősség

A bírói aktivitás értelmezése és gyakorlati megjelenése a közigazgatási perekben a bizonyítás körében mutatkozik meg jelentős mértékben, melyet a következő jelentős bírói eseti döntések munkáltak ki, töltöttek meg tartalommal.

A BVerwG, Urteil vom 25.01.2007 – 7 C 1.06 számú eseti döntés alapjául szolgáló ügyben a bíróság elmulasztotta egy releváns szakértő kirendelését, noha a tényállás tisztázása ezt indokolta volna. Az ügy környezetvédelmi engedélyezési eljáráshoz kapcsolódott, amelyben a felperes vitatta a hatóság által megállapított környezeti hatásokat. A bíróság az ügyben nem rendelt ki szakértőt, noha a kérdés megítélése speciális szaktudást igényelt. A felmerült jogi probléma az volt, hogy a bíróság megsérti-e a VwGO § 86-t azzal, ha nem veszi igénybe a rendelkezésére álló bizonyítási eszközöket.

A BVerwG ítéletében kimondta (*ratio decidendi*), hogy a VwGO § 86 megsértése akkor is fennáll, ha a bíróság nem használja ki a rendelkezésére álló bizonyítási eszközöket, a bizonyítási kötelezettség ugyanis nem fakultatív, hanem kötelező jellegű. A BVerwG megállapította, hogy a bizonyítási kötelezettség nem mérlegelési kérdés, hanem eljárási kötelezettség a bíróság számára, így elmulasztása, azaz megsértése eljárási hibát eredményez.⁹¹ E bírói döntés jogfejlesztő jelentősége abban áll, hogy a hivatkozott eseti döntés a bírói aktivitást a bíróság normatív

⁸⁹ Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger 2019. § 86 Rn. 12–15

⁹⁰ Schoch, Friedrich NVwZ 2008, 259–260.

⁹¹ BVerwG, Urteil vom 25.01.2007 – 7 C 1.06

kötelezettségévé alakítja, és összekapcsolja a tisztességes eljárás követelményével, annak mintegy gyakorlati megvalósításaként tekint rá.⁹²

Álláspontunk szerint az ítélet ez esetben sem mentes dogmatikai problémáktól. A döntés felveti ugyanis azt a kérdést, hol húzódik a határ a szükséges és a túlzott bizonyítás között? A túlzott bizonyítás az eljárás elhúzódsához vezethet, és sértheti a Prozessökonomie, azaz az eljárásökonomia elvét.⁹³

d) A tárgyalás és a közvetlenség elve – a bíróság tájékoztatási és irányítási kötelezettsége

A tárgyalás és a közvetlenség elvét érintő aktív bírói tevékenység elvi tartalmához a BVerwG, Urteil vom 21.06.2006 – 6 C 19.05 számú eseti döntést szükséges megemlíteni. Ebben az ügyben a bíróság nem hívta fel a felet bizonyos hiányosságok pótlására, és nem biztosított megfelelő lehetőséget a nyilatkozattételre. A felvetett jogi probléma az volt, milyen mértékben köteles a bíróság aktívan irányítani az eljárást, meddig terjed a bíróság aktív közrehatási tevékenysége?

A BVerwG ítéletében, mint ratio decidendi mondta ki, hogy a bíróság köteles a feleket tájékoztatni, őket nyilatkozataik hiányosságokra figyelmeztetni, szükség esetén bizonyításra ösztönözni és az eljárást aktívan vezetni (§ 86 Abs. 3 VwGO).⁹⁴ Ez a döntés a bírói aktivitás új dimenzióját nyitotta meg, és biztosítani igyekezett a jelentősen eltérő jogi és tényállásbeli információval rendelkező felek (felperes és közigazgatási szerv) közötti egyensúlyt.⁹⁵ Ez az egyensúlytalanság abból fakad, hogy a közigazgatási per egyik állandó résztvevője a közhatalom gyakorlója, aki szakmai lehetőségeiben, szervezetrendszerében messze túllép a másik peres fél – tipikusan felperes – lehetőségein⁹⁶.

Kiemelendő, hogy a bíróság által kimunkált alapelvi tétel értelmében a bírói tevékenység nem csak tényfeltárás, de tulajdonképpen pervezetés, tehát az eljárás irányítása is. Ezen alapelv azonban veszélyeket is rejt magában, különösen, ha a bíróság „túlsegíti” az egyik felet a másikhoz képest, ami sértheti a Waffengleichheit, azaz a fegyveregyenlőség elvét.⁹⁷

⁹² Schoch, Friedrich –Schneider, Jens-Peter –Bier, Wolfgang 2024. § 86 Rn. 47–49

⁹³ Schmidt-Aßmann, Eberhard 2004. 80–120.

⁹⁴ BVerwG, Urteil vom 21.06.2006 – 6 C 19.05

⁹⁵ Schoch, Friedrich –Schneider, Jens-Peter –Bier, Wolfgang 2024. § 86 Rn. 47–49

⁹⁶ Németh – Varga 2014 19-30.

⁹⁷ Schoch, Friedrich –Schneider, Jens-Peter –Bier, Wolfgang 2024. § 86 Rn. 47–49

e) A szabad bizonyítási értékelés és a bírói autonómia

Végezetül a szabad bizonyítékértékelés körében érvényesülő bírói autonómia tekintetében vizsgáljuk meg a német bírósági gyakorlat jogfejlesztő hatását.

A VwGO § 108 Abs. 1 rendelkezése és a bírói autonómia összefüggéséről a BVerwG, Urteil vom 13.12.1984 – 3 C 34.84 eseti döntés jelentőségét kell kiemelni. Az ügyben eljáró bíróság egy bizonyítékot figyelmen kívül hagyott, anélkül, hogy ezt megfelelően indokolta volna. A tárgyi ügyben felvetett jogi probléma az volt, mennyiben korlátozza a VwGO § 108 Abs. 1 a szabad bírói mérlegelést. A BVerwG e kérdésben akként foglalt állást, hogy a bizonyítékok értékelése a bíróság belső meggyőződésén alapul, de ennek minden esetben logikusnak és indokoltnak kell lennie (ez az ítéletben a *ratio decidendi*). A BVerwG szerint tehát a bizonyítékok szabad értékelése semmiképpen nem lehet önkényes, hanem logikai és indokolási korlátokhoz kötött.⁹⁸ A BVerwG által kimondott elvi jelentőségű tétel biztosítja a bírói függetlenséget, de egyben indokolási kötelezettséget is keletkeztet, összekapcsolja tehát a bírói szabadságot az indokolási kötelezettséggel és biztosítja a döntések ellenőrizhetőségét.⁹⁹

4. Összegzés

A német közigazgatási perjog vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy a közigazgatási bíráskodás Németországban elkülönült fórumrendszerben működik, amelyben az alapelvi rendszer ugyan nem külön törvényi fejezetben kodifikált, azonban magas szintű dogmatikai koherenciát mutat. Központi elemei a hatékony jogvédelem, a hivatalbóliség elve és a bírói aktivitás.

A német modell központi vezérelveként az effektív jogvédelem (Grundgesetz 19. cikk (4) bekezdés) a teljes közigazgatási perjogi szabályozást áthatja.¹⁰⁰ Többek között a VwGO § 86 alapján kiemelten szolgálja érvényesülését a hivatalbóliség elve, ugyanis a bíróság hivatalból köteles feltárni a tényállást („*Das Gericht erforscht den Sachverhalt von Amts wegen*”).¹⁰¹ Ez az ún. Amtsermittlungsgrundsatz a német rendszer központi alapelve, ami eltér a polgári per rendelkezési elvétől, és ami a közigazgatási perjog egyik legmeghatározóbb sajátosságaként különíti el

⁹⁸ BVerwG, Urteil vom 13.12.1984 – 3 C 34.84

⁹⁹ Eyermann, Erich – Rennert, Ludwig 2021. § 108 Rn. 22–24

¹⁰⁰ GG Art. 19 (4); Schmidt-Aßmann, Eberhard Heidelberg 2018. 102–120.

¹⁰¹ VwGO § 86; Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter - Bier, Wolfgang 2024. § 86 Rn. 47–49

azt a polgári perek szabályaitól (mindezt erősíti, hogy a VwGO § 173 szerint a polgári perrendtartás csak háttérjogként alkalmazandó akként, hogy kiemelt figyelemmel kell lenni a közigazgatási perek sajátossága miatti eltérésekre).¹⁰²

A fentiekben vizsgált döntések alapján megállapíthatjuk továbbá a bírói jogfejlesztő tevékenység meghatározó szerepét. A BVerwG nem csupán alkalmazza a VwGO normáit, hanem konkretizálja és tartalommal tölti meg az alapelveket. Ez különösen igaz az effektív jogvédelem és a tisztességes eljárás elveire, valamint az Amtsermittlungsgrundsatz-ra, ahogyan ez a fenti elemzésünkéből is látható.

Dogmatikai értékelést végezve kimondhatjuk: a bírói aktivitásnak kettős természete van. A német rendszerben a bírói aktivitás egyszerre szolgálja az objektív jogvédelmet és a szubjektív jogérvényesítést. A bírói aktivitás ugyanakkor feszültségeket szül. A jogi szakirodalom, különösen a VwGO kommentárja szerint feszültség áll fenn az Amtsermittlungsgrundsatz, azaz a hivatalbóliség elve és a Dispositionsmaxime, tehát a peres felek rendelkezési elve között. A kommentár kifejezetten rámutat, hogy a közigazgatási per „*durch eine Mischung von Untersuchungsgrundsatz und Dispositionsmaxime geprägt*”, azaz a rendszer kettős természetű, és ebből strukturális feszültség fakad.¹⁰³ E kettősség dogmatikai tartalma, hogy a bíróság hivatalból köteles feltárni a tényállást, ugyanakkor a per tárgyát a felek határozzák meg, ebből pedig kompetencia- és szerepfeszültség keletkezik.¹⁰⁴

A német jogirodalomból érdemes kiemelni Schoch megállapításait, aki kifejezetten kimondja, hogy az *Amtsermittlungsgrundsatz* „*korrigiert*” die *Dispositionsmaxime*, azaz a hivatalbóliség elve korrigálja a rendelkezési elvet, de nem szünteti meg azt. Ezáltal a közigazgatási per nem tisztán inkvizitórius, hanem egy „*modifizierter Parteiprozess*”, azaz lényegében a felek rendelkezési elve által vezérelt módosított eljárás. A rendszer feszültsége abból adódik, hogy az objektív jogvédelem (állami érdek) és a szubjektív jogvédelem (fél autonómiája) egymással ellentétbe kerül.¹⁰⁵

Maurer a rendszer kettősségét illetően akként fogalmazott, hogy a közigazgatási per „*Zwischenstellung*” a két modell között, melyben az Amtsermittlung az objektív jogrend védelmét szolgálja, míg a Dispositionsmaxime a felek autonómiáját biztosítja. A kettősség által okozott feszültség a szerző szavaival élve: „*ein Spannungsverhältnis*

¹⁰² VwGO § 173; Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter - Bier, Wolfgang 2024. § 173 Rn. 1–5

¹⁰³ VwGO § 86; Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter - Bier, Wolfgang 2024. § 86 Rn. 10–15

¹⁰⁴ Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter - Bier, Wolfgang 2024., § 86 Rn. 10–15; § 88 Rn 1–3

¹⁰⁵ Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter - Bier, Wolfgang 2024. § 86 Rn. 10–15; § 88 Rn 1–3

zwischen objektiver Rechtskontrolle und parteigesteuertem Verfahren”,¹⁰⁶ amely magyarul annyit tesz: „feszültség áll fenn az objektív jogkontroll és a felek által irányított eljárás között.”

A jogszabályok és a szakirodalom áttekintése alapján láthattuk, hogy a német közigazgatási perjogban a bírói aktivitás strukturális alapelvnek nevezhető, ami három dimenzióban jelenik meg: tényfeltárás, eljárásirányítás és jogvédelem biztosítása. Ugyanakkor folyamatos feszültség és összeütközés áll fenn aktivitás és pártatlanság, igazságfeltárás és eljárásgazdaságosság, hivatalbóliség és a felek autonómiája között. Ez a feszültség teszi a rendszert dinamikussá, de egyben dogmatikailag komplexsé is.

Összességében a német modell beható vizsgálata alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a német közigazgatási perjogban a bírói gyakorlat kiemelkedő szerepe stabilizálja a rendszert, de egyben olyan erőteljes jogfejlesztő szerepet is betölt, amely már-már az alkotmánybíráskodás dogmatikai funkciójához közelít.

Felhasznált irodalom

Barabás Gergely: Kp. 5. §. In: Barabás–F. Rozsnyai–Kovács (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.

Bundesverwaltungsgericht: Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit. <https://www.bverwg.de/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit/aufbau-der-verwaltungsgerichtsbarkeit> (2026.03.29.)

Dr. Kovács András György – Dr. F. Rozsnyai Krisztina – Dr. Varga István: *A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában*. Magyar Jog: 2012/12.

Ehlers, Dirk: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 15. Aufl., Berlin, De Gruyter, 2022

Eyermann, Erich – Rennert, Ludwig: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. 16. Aufl., München, C.H. Beck, 2021

Fábián Adrián: *A német általános közigazgatási eljárás alapjai*. JURA, 2003/2.

Friedhelm Hufen: *Verwaltungsprozessrecht*. 11. neu bearbeitete Aufl., München 2019. C. H. Beck

¹⁰⁶ Maurer, Hartmut 2021. § 5 Rn. 12–16.

Kopp, Ferdinand O. – Ramsauer, Ulrich: *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*. 23. Aufl., München, C.H. Beck, 2022, § 173 Rn. 1–5.

Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, 30. Aufl., München, C.H. Beck, 2024.

Kúria: *A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag)*. 4. Megváltoztatási jogkör és perorvoslat. www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf (2025.03.25.)

Maurer, Hartmut – Waldhoff, Christian: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 20. Aufl., München, C.H. Beck, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17104/9783406758973>

Németh János – Varga István: *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. HVG-ORAC, Budapest 2014.

Nolte, Jakob Julius: *Die Eigenart des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Grund und Grenzen der Anwendung des Zivilprozessrechts im Verwaltungsprozess*. 1. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2015. DOI: <https://doi.org/10.1628/978-3-16-152838-5>

Rozsnyai Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018.

Schmidt-Aßmann, Eberhard: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. 2. Aufl., Heidelberg, Springer, 2004.

Schmidt-Aßmann, Eberhard: *Verwaltungsrecht. Grundlagen und Systembildung*. Heidelberg (C.F. Müller), 2018

Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter – Bier, Wolfgang: *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Kommentar*. München: C.H. Beck, Loseblatt (folyamatos kiadás), Stand: 2024.

Schoch, Friedrich – Schneider, Jens-Peter: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Loseblatt (folyamatos kiadás), München, C.H. Beck, Stand: 2024.

Schoch, Friedrich: *Rechtsprechungsentwicklung. Das IFG-Verwaltungsverfahren*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2019.

Schoch, Friedrich: *Der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG)*. NVwZ 2008.

Schoch, Friedrich: *Verwaltungsprozessrecht*. München, C.H. Beck, 2018.