



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

Befagyó konfliktusok

**A közigazgatási és a más ügyben eljáró bíróságok
közötti hatásköri összeütközések eljárási
problémái**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. 11. 03.

Tartalom

I. Bevezetés	3
II. A francia jogrendszer	5
1. Történeti gyökerek.....	5
2. A hatályos szabályozás	6
3. A panaszjog fogalma és aszimmetrikus jellege	8
III. A német jogrendszer	9
1. Történeti gyökerek.....	9
2. A hatályos szabályozás	11
IV. A magyar jogrendszer	12
1. Történeti gyökerek.....	12
a) 1949 előtt	12
b) 1949 után	17
2. A hatályos szabályozás	18
3. Összehasonlítás a francia és a német rendszerrel	21
4. Pozitív és negatív hatásköri összeütközések a Kp. hatálybalépése óta	22
a) Pozitív hatásköri összeütközések (hiánya) a gyakorlatban	22
b) Negatív hatásköri összeütközések a gyakorlatban.....	23
V. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elvével kapcsolatos probléma és a megoldás lehetősége	26
VI. Következtetések	29
Források	33

I. Bevezetés

A közelmúltban megfogalmazódott egy kritika a szakirodalomban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) azon eljárási szabályaival kapcsolatban, amelyeket a jogalkotó a közigazgatási ügyben és a más ügyben eljáró bíróság közötti pozitív hatásköri összeütközések kezelésére alakított ki.¹ Jelen tanulmány kiindulópontja az volt, hogy a kritika tárgyává tett szabályozást alaposabban megvizsgálja, és konkrét jogalkotási javaslatot dolgozzon ki a problémás pontok kiküszöbölése érdekében. A szoros tartalmi kapcsolódás miatt, a minél átfogóbb megközelítés érdekében célszerűnek tűnt a vizsgálódást a negatív hatásköri összeütközésekre is kiterjeszteni.

Az utóbbi évtizedek magyar szakirodalma adós a közigazgatási és a más ügyben eljáró bíróságok közötti hatásköri összeütközések dogmatikai kérdéseinek tisztázásával. Így ma is érvényesnek hatnak Wlassics Gyulának azok a – még a hatásköri bíráskodásról szóló 1907-es törvény elfogadása előtt írt – szavai, miszerint a hatásköri összeütközések szabályozása alkotmányjogilag is releváns kérdés, amelyet Magyarországon is meg kéne alapozni szakirodalmilag, hiszen külföldön „meglehetősen szép literatúrája és kifejtett judikatúrája van”.²

A hatásköri összeütközések általános (tehát nem csak a bírósági típusok között fennálló esetére vonatkozó) fogalmát viszont napjaink közigazgatási jogi szakirodalma is rögzíti. A Kp. Nagykommentárja szerint a hatásköri összeütközés lehet pozitív, amikor több bíróság állapítja meg a hatáskörét, illetve negatív, amikor egyetlen bíróság sem állapítja meg a hatáskörét.³ Mind a pozitív, mind a negatív hatásköri összeütközések felmerülése gondot jelent. A pozitív hatásköri összeütközés szorosan összefügg az (anyagi) jogerő intézményével, hiszen ahhoz hasonlóan a pozitív hatásköri összeütközések elkerülése is azt célozza, hogy egymásnak ellentmondó határozatok ne születhessenek ugyanabban az ügyben. A negatív hatásköri összeütközések elkerülése elsősorban a felperes érdeke, hiszen ebben az esetben igényérvényesítése ellehetetlenül.⁴

¹ F. Rozsnyai Krisztina, „Felróható magatartására előnyök szerzése végett a közigazgatási szerv sem hivatkozhat”, *Közjogi Szemle* XV., sz. 3. (2022). 20.

² Wlassics Gyula, „A »hatásköri összeütközések« bírósága”, *Jogtudományi Közlöny* 29., sz. 51 (1894). 401.

³ Hoffman István, „Kp. 15. §-ához”, in *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*, szerk. Barabás Gergely, Kovács András György, és F. Rozsnyai Krisztina, 6. kiad. (Wolters Kluwer, 2022). Érdeemben azonos definíciót használ: Horváth E. Írisz, Lapsánszky András, és Wopera Zsuzsa, *Közigazgatási perjog*, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai (Budapest: Dialóg Campus, 2019). 104.

⁴ Hoffman, „Kp. 15. §-ához”.

Ezekre az összefüggésekre kell a jogalkotónak valamilyen formában reagálnia, amikor a hatásköri összeütközések eljárási kérdéseit kívánja szabályozni. Logikailag nem csak egyféleképpen lehet megközelíteni ezt az ügyet, a tanulmány többféle eljárási modellt is vizsgál.

Egyrészt a hatályos szabályozási koncepció mélységében csak akkor érthető meg, ha a történeti előzményeket részletekbe menően ismerjük. Így a dolgozat lépésről lépésre bemutatja egészen 1869-től kezdődően, hogy hazánkban az eltérő történelmi korokban mely szabályok voltak megfeleltethetők a hatályos jognak a tanulmány által vizsgált vonatkozó rendelkezéseivel.

Másrészt fontos a hazai viszonyokra tágabb perspektívában tekinteni, azokat európai kontextusban is elhelyezni. Így kiválasztottam a francia és a német eljárásjogot – amelyek a legnagyobb befolyással voltak a közigazgatási bíráskodásra (is) a kontinentális jogrendszerekben –, hogy megnézzem, a vizsgált hatásköri összeütközések jelenségére milyen különböző szabályozási megoldások születtek ebben a két országban.

A fentiek ellenére hangsúlyozni szükséges, hogy jelen tanulmány se nem összehasonlító jogi, se nem jogtörténeti tárgyú.⁵ Az összehasonlító jogi és a jogtörténeti módszer alkalmazása nem a tanulmány célja, hanem csupán annak eszköze, hogy minél megalapozottabb álláspontot tudjak kialakítani azzal kapcsolatban, hogy milyen tartalommal lenne érdemes módosítani az eljárási törvényeket, a Kp. mellett ideértve a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: Pp.) is.

A kutatás során mestereséges intelligencia eszközt semmilyen formában nem használtam, a fenti kutatási célok ezen módszer alkalmazását nem is igényelték.

A tanulmány gerincét a francia, a német és a magyar (történeti, majd hatályos) szabályozás ebben a sorrendben történő alapos analízise adja, ezt a Kp.-n és a Pp.-n alapuló rendszerrel kapcsolatos fent jelzett probléma tárgyalása követi, zárásként pedig alapvetően *de lege ferenda* javaslatok formájában vonom le a következtetéseket.

⁵ Éppen ezért túlmutat a tanulmány keretein az az összehasonlító jogi probléma, hogy a közigazgatási perjog magyar terminológiája általánosságban mennyiben alkalmazható külföldi jogrendszerekre. A francia és a német jogot bemutató részekben igyekszem minél általánosabb módon fogalmazni.

II. A francia jogrendszer

1. Történeti gyökerek

A francia modell részletszabályai nem tárgyalhatók anélkül, hogy előbb néhány szó esne annak tágabb alkotmányos kontextusáról. A forradalmi jogalkotás alatt, a modern francia közigazgatási jog megszületésének időszakában az elsődleges szempont a közigazgatás rendes bíróságokkal szembeni védelme volt.⁶ Az XVIII. század francia bíróságainak szinte korlátlan hatalma, amelynek révén lényegében irányítási jogot gyakoroltak a közigazgatás felett, ellentétes volt a forradalom eszméivel.⁷ Így megszületett a közigazgatási és a bírói funkciók szétválasztásának elve, amelynek megvalósítására a forradalom sikere után lehetőség nyílt. Az elvet a röviden *Loi des 16-24 août 1790* néven emlegetett bírósági szervezeti törvény öntötte jogi formába, amelynek ma is hatályos 13. cikke kimondja, hogy a bírói funkció különbözik és mindig elválasztva marad a közigazgatási funkciótól.

E szabállyal párhuzamosan egy olyan rendszer került bevezetésre, amely a közigazgatásnak a létező legnagyobb privilégiumot juttatta: a közigazgatási cselekmények jogszerűségét végső fokon csak a közigazgatás ítéltette meg.⁸ Ez az időszak csak rövid ideig tartott, hiszen Napóleon 1799-ben a *Conseil d'État* (Államtanács) újraélesztésével lefektette a modern közigazgatási bíráskodás alapkövét,⁹ egy 1801-es, a hatásköri összeütközések felterjesztéséről (*élévation du conflit*) szóló jogszabályban pedig már megjelentek a ma is létező panaszjog körvonalai.¹⁰ Eszerint kizárólag a rendes bíróságok hatáskörét lehetett vitatni, és az így előálló pozitív hatásköri összeütközéseket a *Conseil d'État*-hoz kellett döntésre felterjeszteni.¹¹ Közigazgatási eljárásban ilyen lehetőség biztosítására nem volt szükség, hiszen az alapelv csak arról szólt, hogy a rendes bíróság ne avatkozzon bele a közigazgatás működésébe. A

⁶ Lőrincz Lajos, „Franciaország közigazgatása”, in *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. Szamel Katalin és mtsai. (Budapest: CompLex, 2011). 247; Varga Zs. András, *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai (Budapest: Dialóg Campus, 2019). 105.

⁷ Yves Broussolle, *Fiches d'Introduction au droit public*, Fiches (Párizs: Ellipses, 2019). 175; André Castaldo és Yves Mausen, *Introduction historique au droit*, 5. kiad., Précis (Párizs: Dalloz, 2019). 592-593. A magyar nyelvű szakirodalomból ugyanígy ld. Pollák Kitti, *Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga* (Budapest: Ludovika, 2023). 17.

⁸ Broussolle, *Fiches d'Introduction au droit public*. 176.

⁹ Rövid áttekintés arról, hogy hogyan született meg a XIX. század folyamán a *Conseil d'État* alapjain a mai értelemben vett közigazgatási bíráskodás: Castaldo és Mausen, *Introduction historique au droit*. 595-596.

¹⁰ A fogalom meghatározására ld. a II.3. pontot.

¹¹ Castaldo és Mausen, *Introduction historique au droit*. 686.

közigazgatás privilegizált helyzete tehát a kezdetekhez képest sokat finomodott, de a panaszjog révén ma is él.¹²

A kezdeti ingadozó gyakorlatot követően rögzült, hogy a panaszjog kizárólagos jogosultja a prefektus.¹³ Ez azt jelentette, hogy a prefektus az akkoriban hozzá személyében is szorosan kötődő elsőfokú közigazgatási bíróság (*conseil de préfecture*) hatásköre védelmében tudott fellépni panasz útján.¹⁴

Ezt követően szervezeti változás következett be a hatásköri összeütközések elbírálásának terén, amikor az eljárásokat teljesen függetlenítették a közigazgatási szervezetrendszerrel, és létrehoztak erre a célra egy olyan vegyes összetételű különbíróságot, amelyben polgári és közigazgatási bírók együttesen járnak el. Ez a ma is ilyen formában működő *Tribunal des conflits* (hatásköri bíróság), amelyet az 1848-as alkotmányos rendszer rövidéletű előzményeire alapítva egy 1872-es törvény intézményesített,¹⁵ és jelenleg összesen ötféle eljárásra van hatásköre (közülük hármat a következő pontban ismertetek). Ezeknek a száma a bíróság létrehozása óta folyamatosan nőtt, például a negatív hatásköri összeütközésekre vonatkozó eljárást 1960-ban egészítette ki a jogalkotó a hatásköri összeütközések megelőzését szolgáló eljárással (ld. a következő pontot).¹⁶

2. A hatályos szabályozás

A hatályos francia jogban egy törvény és egy államtanácsi rendelet (a továbbiakban: R.) képezi a *Tribunal des conflits* működésének jogszabályi hátterét.¹⁷ Ez az állapot 2015-ben jött létre, amikor a jogalkotó az 1872-es törvényt – annak kizárólag a számát megtartva – teljes egészében átirta, valamint elfogadta az új rendeletet. A változás tartalmilag azonban nem olyan radikális, mint formailag. Történtek jelentős szervezeti, valamint a bíróság bizonyos hatásköreit érintő

¹² Mattias Guyomar és Bertrand Seiller, *Contentieux administratif*, 6. kiad., HyperCours (Párizs: Dalloz, 2021). 16; Léa Zaoui, szerk., *Code de justice administrative. Annoté & commenté*, 8. kiad., Codes Dalloz (Párizs: Dalloz, 2023). 766.

¹³ Adrien Brochard, „Une histoire du Tribunal des conflits: le Tribunal des conflits et la protection de l’administration” (Párizs, Université Paris II-Panthéon-Assas, 2017). 27-29.

¹⁴ Arra a felismerésre, hogy a francia jogban a panaszjog jogosultja és a hatásköri összeütközés alanya logikusan megkülönböztethető, a régi magyar szakirodalomból ld.: Feketekuti Mankovics László, *A hatásköri bíráskodás* (Budapest: Attila Nyomda, 1940). 23-25.

¹⁵ A *Tribunal des conflits* 1848-as, majd 1872-es keletkezéstörténetét, különös tekintettel a *Conseil d’État* változó szerepeire részletesen bemutatja: Brochard, „Une histoire du Tribunal des conflits: le Tribunal des conflits et la protection de l’administration”. 70-82 és 157-162.

¹⁶ Zaoui, *Code de justice administrative. Annoté & commenté*. 713-714.

¹⁷ Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits; Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles.

eljárási újítások,¹⁸ az alábbiakban bemutatandó három eljárástípusban – amelyek lefedik a hatásköri összeütközések elintézésének klasszikus esetköreit – azonban az új szabályozás nem hozott tartalmi változást.¹⁹

A pozitív hatásköri összeütközésekkel kapcsolatos eljárástípus a fent említettek értelmében azt fekteti le, hogy a közigazgatást megillető panaszjogot milyen keretek között lehet gyakorolni. Ez az eljárás a következő lépésekből áll:

- A prefektus – kizárólagos joggal, függetlenül attól, hogy a perben milyen közigazgatási szerv és mennyiben érintett²⁰ – hatásköri kifogást tesz azzal, hogy benyújtja a bíróság számára a *déclatoire de compétence* nevezetű iratot (R. 19. cikk, első bek.). Erre a per során mindaddig lehetősége van, amíg a bíróság a hatáskörét jogerősen meg nem állapítja (R. 18. cikk).
- A bíróság haladéktalanul dönt ennek alapján a hatásköre kérdésében (R. 20. cikk).
- Ha a bíróság elutasítja a beadványt (tehát megállapítja a hatáskörét), a prefektus elindíthatja a *Tribunal des conflits*-hoz való felterjesztés folyamatát (*élévation du conflit*), ami ún. *arrêté de conflit* (a továbbiakban: panasz) útján történik. A prefektusnak a panaszt a közléstől számított tizenöt napon belül van lehetősége megtenni (R. 22. cikk, első bek.).
- A panaszt az alapügyben eljáró bírósághoz el kell juttatni (R. 24. cikk), amely ennek nyomán felfüggeszti az eljárást (R. 26. cikk).
- A panasz alapján tizenöt napon belül véleményezhetik a hatásköri problémát az eljárás további résztvevői (R. 27. cikk).
- Ezt követően az eljáró bíróság az ügyet minden irattal együtt felterjeszti a *Tribunal des conflits*-hoz (R. 28. cikk).
- A *Tribunal des conflits* a beérkezéstől számított három hónapon belül hoz döntést (R. 29. cikk, első bek.). A határidők betartását szolgálja az a szabály, hogy amennyiben az eljáró bíróság a határidő lejártát követő egy hónapon belül semmilyen értesítést nem kap a *Tribunal des conflits*-tól, úgy folytathatja az eljárást (R. 30. cikk).

¹⁸ Ld. különösen: Jacques Arrighi de Casanova és Henri Stahl, „Tribunal des conflits : l’âge de la maturité”, *L’Actualité Juridique Droit Administratif* 70., sz. 10. (2015): 575–83; Pascale Gonod, „La réforme réalisée. La modification de la loi du 24 mai 1872”, *Revue française du droit administratif* 31., sz. 2. (2015): 331–42; Bertrand Seiller, „Le Tribunal des conflits renforcé”, *La Semaine Juridique* 90., sz. 17. (2015): 844–51.

¹⁹ A 2015 előtt hatályos jogforrásokra ld.: Zaoui, *Code de justice administrative. Annoté & commenté*. 713.

²⁰ Rémi Rouquette és Benjamin Defoort, *Petit traité du procès administratif*, 10. kiad., Praxis Dalloz (Párizs: Dalloz, 2023). 198.

A rendelet következő fejezete a „hatásköri összeütközés megelőzése” címet viseli. Az itt található szabályozás célja, hogy negatív hatásköri összeütközések esetében ne a felperesnek kelljen a *Tribunal des conflits*-hoz fordulnia, hanem lényegében hivatalból induljon az eljárás. Amennyiben a rendes vagy a közigazgatási bíróság a hatáskörének hiányát megállapította, majd emiatt a per a másik bíróság előtt folytatódik, és ez utóbbi bíróság is a hatáskörének hiányát állapítaná meg, visszautasítás helyett a *Tribunal des conflits* elé kell utalnia az ügyet (R. 32. cikk, második bek.). Az erről szóló döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak. A *Tribunal des conflits*-hoz intézett hatásköri kérdés lehetőségét is ebben a fejezetben rögzíti a rendelet, ez minden megkötés nélkül illeti meg a bíróságokat, feltéve, hogy a kérdés komoly nehézséget okozó és a bíróságok egymástól való függetlenségét érintő hatásköri problémával kapcsolatos (R. 35. cikk).

A rendeletnek van egy negatív hatásköri összeütközésekről szóló külön fejezete, ami arra az esetre vonatkozik, ha a bíróság elmulasztja a fent leírt kötelezettségét, és nem fordul hivatalból a *Tribunal des conflits*-hoz. Ilyenkor a hatáskör hiányát megállapító utóbbi határozat jogerőssé válásától számított két hónapon belül a fél is eljárást indíthat a *Tribunal des conflits* előtt (R. 37-38. cikk).

3. A panaszjog fogalma és aszimmetrikus jellege

A panaszjog kifejezést a régi magyar szakirodalom inspirálta, amely a francia *arrêté de conflit*-t általában panaszként említette.²¹ Az általam alkotott definíció szerint a francia típusú panasz a következő jellemzőkkel rendelkezik:²²

- pozitív hatásköri összeütközésekben is érdemi hatásköri döntést tesz lehetővé;
- az eljárás indulása a panaszjogi jogosult döntésének a függvénye;
- a felterjesztésében nincs mérlegelési joga az eljáró bírónak, tehát a panasz több, mint egy egyszerű alperesi kifogás;
- nem eljárási, hanem szervezeti szempont, hogy a döntést mindkét bírói szervezetrendszerből független fórum hozza meg;
- csak polgári perekben adott a közigazgatási bírói út érdekében, fordítva nem.

²¹ Ld. pl. Kmety Károly, „A hatásköri összeütközések bírósága”, *Jogtudományi Közlöny* 30., sz. 4., 5., 7., 8., 9., 11., 14., 15., 16. (1895). 82.

²² Ahol a tanulmány panaszjogot említ, az alatt az e definíciónak megfelelő rendszert kell érteni.

Ez utóbbi jellemzőt a francia szakirodalom aszimmetriának hívja.²³ Ez az aszimmetria tehát a panaszjog érvényesíthetősége szempontjából jelentkezik a polgári és a közigazgatási per között. Jelzőként nemcsak a panaszjogra, hanem általánosabban is használom, ha a két pertípus szabályozásában a közigazgatási per javára áll fenn különbség (ld. V. pont).

Kérdés, hogy az aszimmetria vajon szükségszerű fogalmi eleme-e a panasznak. Elvileg elképzelhető lenne egy olyan rendszer, ahol mind polgári, mind közigazgatási perekben lehetne panasszal élni a másik bírói út érdekében. Egy ilyen – itt csak gondolatkísérlet szintjén említett – szabályozást a francia terminológia nyomán szimmetrikus panaszjognak lehetne hívni.

A régi magyar szakirodalomban létezett a panaszjog szabályozásának egy olyan kritikája, amelyet álláspontom szerint leginkább az aszimmetriával lehet összefüggésbe hozni. Feketekuti Mankovics László – akinek a nevéhez fűződik az a könyvterjedelmű jegyzet, amely talán a legalaposabban dolgozta fel a hatásköri bírászkodás témáját a régi magyar szakirodalomban – úgy vélte, hogy a panaszjogot kizárólag politikai szempontok hívták életre, megalapozása nem végezhető el tisztán dogmatikai megközelítésből.²⁴ Kétségtelen, hogy ennek a megállapításnak jelentős igazságtartalma van.

III. A német jogrendszer

1. Történeti gyökerek

1945-öt megelőzően Németországban a közigazgatás-szervezési kérdések hagyományosan a tartományok hatáskörébe tartoztak.²⁵ A közigazgatás elválasztása a bírászkodástól, majd a közigazgatási bírászkodás bevezetése tartományonként más-más időpontban ment végbe. Poroszországban például a bírói és közigazgatási hatalom elhatárolására már 1808-ban sor került, a közigazgatási bírászkodás viszont 1872-ben indult útjára.²⁶ A közigazgatási bíróságot felállító első német tartományként Badent tartják számon, ahol egy 1863-as törvény nyitotta meg a közigazgatási bírói utat.²⁷

²³ François Gazier, „Réflexions sur les symétries et dissymétries du Tribunal des conflits”, *Revue française du droit administratif* 6., sz. 5. (1990): 745–51. Guyomar és Seiller, *Contentieux administratif*. 16.

²⁴ Feketekuti Mankovics, *A hatásköri bírászkodás*. 16. Ld. még Kmety, „A hatásköri összeütközések bírósága”. 60-61; Térfi Gyula, „A hatásköri összeütközések bírósága”, *Jogtudományi Közlöny* 41., sz. 51. (1906). 435.

²⁵ Christine Steinbeiß-Winkelmann, „Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene”, in *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und in Europa*, szerk. Karl-Peter Sommermann és Bert Schaffarzik, köt. I. (Berlin: Springer, 2019). 87.

²⁶ Georg Lemmer, *Die Geschichte des preußischen Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte (1847–1945)*, Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte (Aalen: Scientia, 1997). 19-20. 160.

²⁷ Friedhelm Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 9. kiad., Grundrisse des Rechts (München: C. H. Beck, 2013). 28.

A német egyesülést követően hamar napirendre került az eljárásjogok és a bírósági szervezetrendszer reformja és központosítása, amelyet a szövetségi (birodalmi) törvényhozás egy, az 1870-es évek végén elfogadott törvénycsomag útján valósított meg. Ennek keretein belül a tartományok számára lehetővé tették, de nem tették kötelezővé azt, hogy a hatásköri bíraskodást különbírói formában szervezzék meg.²⁸ Sok helyen már ezt megelőzően is működött hatásköri bíróság.²⁹ A közigazgatási bíraskodás elterjedésével a hatásköri összeütközések már nem csupán a rendes bíróság és a közigazgatási szerv, hanem a rendes és a közigazgatási bíróság között is felmerülhettek. A hatásköri bírósági eljárást minden tartomány saját maga szabályozhatta. Poroszország és Bajorország példáját elemezve arra lehet jutni, hogy még ebben a két jelentős tartományban sem alakult ki egy sajátos, a francia megoldástól rendszerszinten eltérő eljárásrend.³⁰ Ez a pozitív összeütközésekre nézve azt jelenti, hogy mindkét tartományban a panaszjog elve érvényesült.

A hatásköri bíraskodás tehát Németországban – tekintettel leginkább arra, hogy szövetségi (birodalmi) szinten minden törekvés ellenére nem épült ki általános közigazgatási bíraskodás³¹ – a tartományi jogokban gyökerezett. A II. világháború után Nyugat-Németországban előbb a szövetségi közigazgatási bíróság felállításával, majd a – ma is hatályos – közigazgatási perrendtartás (Verwaltungsgerichtsordnung, a továbbiakban: VwGO) 1960-as hatálybalépésével új korszak kezdődött a közigazgatási bíraskodás történetében, amelyet a közigazgatási perjog központosítása jellemez.³² A hatásköri összeütközéseket illetően a francia rendszertől való eltávolodás már az 1945–60 közötti átmeneti időszakban egyértelmű volt,³³ de a német és a francia jogfejlődés különválása ezen a téren formálisan leginkább talán a VwGO megalkotásához köthető.

²⁸ Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877. Közlönyállapot. 17. §

²⁹ Bert Schaffarzik, „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihrem Weg von der Verwaltung zur Gerichtsbarkeit”, in *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und in Europa*, szerk. Karl-Peter Sommermann és Bert Schaffarzik, köt. I. (Berlin: Springer, 2019). 877.

³⁰ Lemmer, *Die Geschichte des preußischen Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte (1847–1945)*. 169-178; Heinrich Rehak, „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern”, in *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und in Europa*, szerk. Karl-Peter Sommermann és Bert Schaffarzik, köt. I. (Berlin: Springer, 2019). 406.

³¹ Wolfgang Rübner, „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit”, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, szerk. Kurt G. Jeserich, Hans Pohl, és Georg-Christoph von Unruh, köt. IV. (Stuttgart: DVA, 1985). 643-644.

³² Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*. 33.

³³ Lemmer, *Die Geschichte des preußischen Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte (1847–1945)*. 246-248. Ugyanakkor bizonyos értelmezési viták is voltak a témában a korabeli szakirodalomban: Karl August Bettermann, „Verweisung, Kompetenzkonflikt und Rechtskraft”, *JuristenZeitung* 12., sz. 11. (1957).

2. A hatályos szabályozás

A hatályos német közigazgatási perjogban normatív értelemben nem szerepel a hatásköri összeütközés fogalma. Arra a kérdésre, hogy a régi francia mintájú rendszereket milyen szabályozás váltotta fel, jelenleg a német bírósági szervezeti törvény (Gerichtsverfassungsgesetz, a továbbiakban: GVG) első fejezetében található meg a válasz. A GVG 1991 óta hatályos 17–17a. §-ai irányadók a bírósági szervezeteken (és pertípusokon) átnyúló hatáskör-megállapításra és áttételre.³⁴ Ezek a rendelkezések a német újraegyesítés miatt indokoltta vált átfogó eljárásjogi törvénymódosításokra vezethetők vissza. A reform során az átláthatóság jegyében lényegében általánosították a korábban a VwGO-ban és más különböző törvényekben található előírásokat, létrehozva ezzel egy minden bírósági szervezetre vonatkozó eljárásrendet. Mivel az aktuális jogállapot – néhány eltérést leszámítva³⁵ – folytonosságot mutat a korábbi nyugat-német eljárásjog logikájával, az alábbiakban a tanulmány a GVG hatályos szövegének elemzésére szorítkozik.

A GVG 17a. § (1) bekezdése kimondja, hogy amennyiben a bíróság a saját hatáskörét az előtte folyamatban lévő jogvitában jogerősen megállapítja, ehhez a döntéshez minden más bíróság kötve van. A (3) bekezdés szerint a bíróság az eljárás folyamán bármikor előzetes hatáskör-megállapító határozatot hozhat, a felek kérésére ilyen határozatot hoz. Ez a rendelkezés azt szolgálja, hogy a hatásköri viták az eljárásnak minél korábbi pontján rendeződjenek.³⁶ A GVG 17. § (1) bekezdés a perfüggőségre tekintettel egyébként is kizárja, hogy bármelyik fél a vitás kérdésben másik bíróság előtt pereljen.³⁷

A fentiekből összefoglalóan az következik, hogy a bíróság nem vizsgálja érdemben az ügyet, amennyiben más bíróság előtt ugyanazon ügyben a perfüggőség beállt vagy a hatáskör megállapítására jogerősen sor került. A német szakirodalomban erre az összefüggésrendszerre egyszerűen a prioritás alapelveként szoktak hivatkozni, ami arra utal, hogy az elsőként eljáró bíróság prioritást élvez a hatásköri kérdések eldöntésében.³⁸

³⁴ „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens”, Pub. L. No. 11/7030. (1990). 21.

³⁵ Ezekről részletesen ld.: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. 36–37.

³⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Uo.

³⁷ A GVG 17. § (1) bek. és 17a. § (1) bek. kapcsolatáról ld. bővebben: Michael Just, „Anhang zu § 41”, in *Verwaltungsrecht*, szerk. Michael Fehling, Berthold Kastner, és Rainer Störmer, 3. kiad. (Baden-Baden: Nomos, 2013). 1450.

³⁸ Kurt Egon von Turegg és Erwin Kraus, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 4. kiad., Lehrbücher und Grundrisse der Rechtswissenschaft (Berlin: Walter de Gruyter, 1962). 324; Dirk Ehlers, „GVG § 17a”, in *Verwaltungsrecht*, szerk. Friedrich Schoch és Jens-Peter Schneider, 44. kiad. (München: C. H. Beck, 2023). Rn. 2.

A prioritást az teszi teljessé, hogy a hatályos német jog az alperesnek nem ad lehetőséget (pl. panaszjogot) a hatáskörnek az elsőként eljáró bíróság szervezetrendszerén kívüli vitatására. Az 1990-es törvénymódosítás előtt még élt a felhatalmazás arra, hogy a tartományok hatásköri bíróságot hozzanak létre, ezzel elvi lehetőség még volt arra, hogy pozitív hatásköri összeütközések felterjesztése tartományi szinten kezdeményezhető legyen. 1981-ben ugyanakkor az utolsó tartomány, Bajorország is megszüntette a hatásköri bíróságot arra hivatkozással, hogy a megelőző hat évben egyetlen eljárás sem indult előtte.³⁹ E törvény indokolásában az szerepel, hogy a pozitív hatásköri összeütközések felterjesztésének lehetősége nem szükséges, mert a közigazgatási szerv a bírósággal alperesi kifogás útján is tudja közölni, ha úgy véli, hogy a perre nincs hatásköre. A prioritás elve ma teljeskörűen érvényesül akként, hogy pozitív összeütközésekben fel sem tud merülni hatásköri vita.

A GVG 17a. § (2) bekezdése irányadó a hatáskör hiánya esetére. A bíróság a hatáskörének hiányát a felek meghallgatását követően hivatalból állapítja meg, majd végzésben az ügyet a hatáskörrel rendelkező bírósághoz átteszti. Ez a végzés kötelező arra a bíróságra, amelyhez az ügyet áttették. Kifejezetten nyomatékosítani kell a végzés kötelező jellegét, hiszen ez eltérést jelent az áttétel hazai szabályaihoz képest [ld. Kp. 47. § (3) bek. és Pp. 174. § (4) bek.]. A végzés kötelező ereje azt eredményezi, hogy a hatáskör hiányára hivatkozva nem hozható visszautasító döntés az áttétel után, vagyis negatív hatásköri összeütközés sem állhat elő a különböző hatáskörű bíróságok között.

Végül említést kell tenni a GVG 17a. § (4) bekezdéséről is, amely a (2) és a (3) bekezdésben foglalt (áttételt elrendelő és előzetes hatáskör-megállapító) határozatokkal szemben jogorvoslatra ad lehetőséget. A jogorvoslat tehát rendelkezésre áll, ez azonban nem minősül hatásköri vitának, mivel az eljáró bíróság szervezetrendszerén belüli fellebbviteli bíróság dönt.

IV. A magyar jogrendszer

1. Történeti gyökerek

a) 1949 előtt

Magyarországon a hatásköri összeütközések elintézésének története sok szempontból máshogy alakult, mint akár a francia, akár a német jogfejlődés. A téma tárgyalását ezúttal is a közigazgatás és a bíraskodás szétválasztásának időpillanatában kell kezdeni. Ez Magyarországon – mint közismert – 1869-ben történt meg, a bírói hatalom gyakorlásáról szóló

³⁹ „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Aufhebung von Rechtsvorschriften”, Pub. L. No. 9/3645 (1980). 6.

1869. évi IV. törvénycikk elfogadásával. A jogszabálynak az e tanulmány szempontjából releváns része a 25. § első mondata, amely így szólt: *a bírósági közigazgatási hatóságok közt felmerült illetőségi összecsúszások (értsd: hatásköri összeütközések) elintézésére, a törvényhozás további intézkedéséig, a ministerium hatalmaztatik.* Ebből az egyetlen mondatból kiindulva három megállapítás tehető. Egyrészt a szabály elsősorban szervezeti tartalommal bír azáltal, hogy eljáró fórumként a Kormányt (korabeli elnevezéssel: *ministerium*; praktikusán: Minisztertanács) jelöli meg. Másrészt nem ad semmilyen iránymutatást az alkalmazandó eljárásjogi normákra nézve. Harmadrészt világossá teszi, hogy ezt a helyzetet átmenetinek szánja.

A kortársak a törvényalkotási eljárásban leginkább a szervezeti aspektust kritizálták. Kétségtelen, hogy azt a módszert, miszerint az egyik oldalról a közigazgatást, a másik oldalról a bíróságot érintő összeütközéseket a Minisztertanács (vagyis a közigazgatás legfőbb szerve) bírálja el, még megengedően sem lehet úgy értékelni, hogy összhangban lenne a jogállamiság követelményeivel. A korszak legmegbecsültebb országgyűlési képviselői – Deák Ferenc és Ghyczy Kálmán – is felszólaltak annak érdekében a képviselőházi vitában, hogy a törvényjavaslat ezen rendelkezését vizsgálják felül az elfogadás előtt.⁴⁰ Végül azonban – ahogy a Hatásköri Bíróságot felállító törvény indokolásának a történeti előzményeket bemutató része fogalmaz – „főképp az indokolta az ideiglenes rendezést, mert az akkor vezető politikai párt minden törekvése az volt, hogy a főreformot: a bírói hatalom elválasztását a közigazgatástól vigye sikerre”.⁴¹

Komoly gyakorlati kihívást okozott az eljárási szabályok lefektetésének hiánya is. Ebből az következett, hogy az eljárásjog forrása kizárólag a Minisztertanács gyakorlata volt. Wlassics visszatekintő értékelése szerint komplexebb „perjogi szerkezetet a miniszteri provizórium idején általános szabályozás nélkül pusztán gyakorlatilag meghonosítani alig lehetett volna”.⁴² A hosszú ideiglenes időszak, amely alatt a Minisztertanács járt el az összeütközések ügyében, nem éppen az eljárások átláthatóságáról volt híres,⁴³ viszont három olyan eljárási alapelvet ki lehet emelni, amelyek a töretlen gyakorlat részét képezték:

⁴⁰ Bathó Gábor, „Hatásköri összeütközések és kihágások a Minisztertanács előtt”, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 8., sz. 3. (2020). 26-28; Stipta István, *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem* (Budapest: Gondolat, 2020). 56-57.

⁴¹ „Indokolás a hatásköri bíróságról szóló törvényjavaslathoz”, in *Az 1906. évi május hó 19-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai*, köt. XVI. (Budapest: Pesti Könyvnyomda, 1907). 58.

⁴² Wlassics Gyula, „A tízéves hatásköri bíróság”, *Jogállam* XVII., sz. 5-6. (1918). 351.

⁴³ Kmety Károly, *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, 4. kiad. (Budapest: Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, 1905). 22.

1. Az eljárások hivatalból indultak.⁴⁴ Ez azt jelentette, hogy az eljárás feltétele volt két határozat (pozitív összeütközés esetén mindkettő a hatáskör fennállását, negatív összeütközés esetén a hatáskör hiányát állapította meg), ez esetben pedig az egyik érintett szervnek az eljárást meg kellett indítania. A hivatalbóliság a pozitív összeütközések szempontjából kifejezetten a panaszjog tagadását jelenti. Értelemszerűen nem lett volna semmilyen jogi alapja annak, hogy a Minisztertanács elismerje a közigazgatás panaszjogát.
2. Az eljárás pozitív hatásköri összeütközés tárgyában akkor is megindult, ha a rendes bíróság ítélete már jogerőre emelkedett. A jogerő sem akadályozta meg a Minisztertanácsot abban, hogy az ítéletet adott esetben hatályon kívül helyezze.⁴⁵
3. A hatásköri összeütközések fogalmába a bíróság oldalán nemcsak a polgári perek, hanem a büntetőperek is beletartoztak.⁴⁶ Sok olyan ügy volt a korszakban, amely a büntetőbíróság és a kihágásokat elbíráló közigazgatási hatóság között merült fel.⁴⁷

Ami az ideiglenességet illeti, a rendszer végül közel negyven évig ebben a formában működött. Erre az időszakra esik a közigazgatási bíráskodás hazai megteremtése is. Eredetileg a nagy reform részeként a hatásköri összeütközések elbírálásával kapcsolatos problémákat is meg akarta oldani a kormányzat. Wlassicsot kérték fel, hogy a megfelelő szabályozási kereteket dolgozza ki arra, hogy milyen szervezeti struktúrában jöjjön létre az önálló hatásköri bíróság, és milyen eljárási szabályok vonatkozzanak rá.⁴⁸ Wlassics az eljárásra a korszakban Európában tipikusnak számító modell átvételét javasolta, ennek megfelelően a pozitív hatásköri összeütközések tekintetében a panaszjogot kívánta meghonosítani.⁴⁹ Ekkoriban még a panaszjog bevezetésének gondolata pozitív fogadtatásra talált a szakirodalomban, legalábbis erről tanúskodik, hogy Kmety Károly hosszú cikksorozatot írt a Wlassics-féle tervezetről, amiben alapvetően méltatta annak tartalmát.⁵⁰ Végül azonban ekkor csak a Közigazgatási Bíróság került felállításra.

⁴⁴ Wlassics, „A tízéves hatásköri bíróság”. 350.

⁴⁵ „Indokolás a hatásköri bíróságról szóló törvényjavaslathoz”. 67.

⁴⁶ „Indokolás a hatásköri bíróságról szóló törvényjavaslathoz”. 64.

⁴⁷ Konkrét esetekre ld. Bathó, „Hatásköri összeütközések és kihágások a Minisztertanács előtt”. 30-33.

⁴⁸ Balogh Judit, „A Hatásköri Bíróság (1907–1949)”, *Jogtörténeti Szemle* XVII., sz. 1-2. (2018). 56.

⁴⁹ Koncz Ibolya Katalin, „A Hatásköri Bíróság Magyarországon”, *Jogtörténeti Szemle* XVI., sz. 1-2. (2017). 101. Vö. az eredeti forrással: Wlassics Gyula, „A hatásköri összeütközések bíróságáról szóló törvényjavaslat. Előadói tervezet”, *A Jog* 14., sz. 6. (1895): 45–47.

⁵⁰ Kmety, „A hatásköri összeütközések bírósága”.

A Kormány 1906-ban kezdett újra foglalkozni a hatásköri bíraskodás kérdésével, aminek Térfi Gyula is híret adta egy rövid folyóiratcikkben.⁵¹ A szerző mellett érvelt, hogy a jogalkotónak nem a Wlassics-tervezetet kéne követnie. Véleménye szerint a hatásköri vitákat érintő reformnak pusztán szervezeti kérdésekre kell kiterjednie, eljárásira nem. Vagyis a döntési feladatot a Minisztertanácstól elvonva egy különbíróság elé kell utalni, de az eljárás szabályait illetően nem kell szakítani a Minisztertanács addigi gyakorlatával. Térfi megindokolta azt is, hogy a panaszjog bevezetése szerinte miért nem járna különösebb előnyökkel: „a bírói hatáskör hiánya akkor sem igen fogja elkerülni a bíróság figyelmét, ha a közigazgatási hatóság előtte azt nem érvényesíti, mert a feleknek is módjukban van a hatáskör hiányát pergátló kifogás útján érvényesíteni és a bíróság a hatáskört mindig hivatalból is köteles vizsgálni”.⁵²

Ezúttal siker koronázta a jogalkotási törekvéseket, a Hatásköri Bíróság felállításáról rendelkező 1907. évi LXI. tc. (a továbbiakban: HBtv.) pedig alapvetően Térfi szemléletét tükrözte.⁵³ Ebben valóban a Minisztertanács által kialakított elvet kodifikálta a jogalkotó azzal, hogy a törvény a hatásköri összeütközésnek általánosságban két fogalmi elemét határozta meg: a korabeli szakirodalom megfogalmazásában a hatásköri összeütközés „feltételei az ügynek azonossága mellett a hatósági határozat”.⁵⁴ A jogerőre vonatkozó minisztertanácsi gyakorlatot viszont nem erősítették meg a tételes szabályok. A HBtv. 7. §-ának bonyolult szabályaiból a lényegre koncentrálna a következőképpen foglalhatók össze az összefüggések a jogerőhatás és a pozitív hatásköri összeütközések felmerülésének lehetősége között:

1. A rendes bíróság jogerős ítélete a közigazgatási hatóságot kötötte. A közigazgatási hatóság érdemi döntést nem hozhatott olyan ügyben, amelyet a rendes bíróság korábban jogerősen elbírált (HBtv. 7. § második bek.).⁵⁵
2. A közigazgatási hatóság jogerős döntése, illetve a Közigazgatási Bíróság jogerős ítélete a rendes bíróságot nem kötötte. A rendes bíróság hozhatott érdemi döntést ugyanabban az ügyben, amivel két egymásnak ellentmondó hatáskört megállapító határozat született, így a Hatásköri Bírósághoz kellett fordulni (haladéktalanul, de legkésőbb a felmerüléstől számított tizenöt napon belül, ld. HBtv. 8. §). A rendes bíróság érdemi

⁵¹ Térfi, „A hatásköri összeütközések bírósága”. 435-436.

⁵² Térfi. 435.

⁵³ Térfinek feltehetően közvetlen ráhatása volt a szövegezésre, amit az jelez, hogy a HBtv. elfogadása előtti hetekben a törvényjavaslat indokolásának nagyrésztét Térfi a saját nevén publikálta egy cikksorozatban, ld. Térfi Gyula, „A hatásköri bíróságról szóló törvényjavaslat”, *Jogtudományi Közlöny* 42., sz. 44-47. (1907).

⁵⁴ Wlassics, „A tízéves hatásköri bíróság”. 351.

⁵⁵ Az lenne a logikus, ha a jogerőhatás a Közigazgatási Bíróság érdemi döntését is kizárta volna, de a HBtv. ezt nem rögzítette explicit módon.

döntése semmiképpen nem emelkedett jogerőre, amíg a Hatásköri Bíróság le nem folytatta eljárását (HBtv. 10. § első bek.).⁵⁶

A fenti rendszert összehasonlítva a hatályos joggal (ld. IV.2. pont) megállapítható, hogy ekkoriban még a közigazgatási perben és a polgári perben hozott jogerős ítélet nem volt egyenértékű. Ha a hatáskör-megállapításhoz (és a perfüggőséghez) való kötöttség kölcsönös a pertípusok között, akkor panaszjog nélkül nem tud felmerülni pozitív összeütközés. A régi magyar jogban ez a kötöttség viszont a fentiek szerint „féloldalas” volt.

A Közigazgatási Bíróság korlátozott hatásköréből fakadóan közte és a közigazgatási hatóság között is felmerülhetett pozitív hatásköri összeütközés, amelyben szintén a Hatásköri Bíróság döntött (HBtv. 7. § harmadik bek.). A speciális eljárást nem a HBtv., hanem már előzőleg a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk (a továbbiakban: KBtv.) 131. §-a szabályozta. Az eljárás természetéből fakadóan a közigazgatási hatóság kivételes módon egyfajta panaszjog útján tudta érvényesíteni a hatáskörét.⁵⁷ Miközben tehát általános panaszjog nem létezett a HBtv. hatálya alatt, a pozitív összeütközések egy sajátos, a mai szabályozási környezetben már nem releváns esetkörében a hatóság élhetett panasszal.

A fenti rendszer sokkal inkább a pozitív hatásköri összeütközések elkerülésének logikáján alapult, számos olyan esetben nem tudott indulni eljárás, amelyben általános panaszjog mellett tudott volna. Jól szemlélteti ezt a statisztikai adatok összehasonlítása. A Hatásköri Bíróság működésének első tíz évében az ügyek 90%-a volt negatív hatásköri összeütközéssel kapcsolatos.⁵⁸ Ezzel szemben a panaszjogi alapon eljáró porosz hatásköri bíróság ügyforgalmában pont fordított előjellel jelentkezett a 90–10%-os arány az e tíz évet is magában foglaló tágabb időszakban (1871–1918 között). A porosz bíróság az esetek kb. 90%-ában pozitív összeütközés ügyében járt el.⁵⁹

A HBtv. negatív hatásköri összeütközésekre vonatkozó szabályai nagyon hasonló eljárást rögzítettek, mint a hatályos francia jog. Két olyan határozat meghozatala esetén, amelyek jogerősen a hatáskör hiányát állapították meg, legkésőbb tizenöt napon belül hivatalból indult eljárás a Hatásköri Bíróság előtt (HBtv. 7. § első bek. 1. pont és 8. §). Az egyébként pozitív hatásköri összeütközésekre is alkalmazandó HBtv. 25. § szerint pedig a fél maga is bejelentette

⁵⁶ Egyed István, „A hatásköri bíróság gyakorlata az első tíz évben”, *Jogállam* XVII., sz. 5-6. (1918). 422-423.

⁵⁷ Kritikával illeti ezt a speciális panaszjogot: Egyed. 424-425.

⁵⁸ Egyed. 423.

⁵⁹ Lemmer, *Die Geschichte des preußischen Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte (1847–1945)*. 182. Az adatok közötti különbségben nyilvánvalóan más szabályozási és jogon kívüli tényezők is közrejátszhattak. A porosz jog egyébként meglehetősen összetett hatáskör-meghatározást alkalmazott.

a Hatásköri Bíróságnak az összeütközést, amennyiben az eljárás hivatalból szabályszerűtlenül nem indult meg.⁶⁰

A fent részletezett szabályozás az 1907-et követő bő négy évtizedben – egy, az itt tárgyalt téma szempontjából nem különösebben lényeges novellát leszámítva⁶¹ – változatlan formában szolgálta a hatásköri összeütközések elintézését. A HBtv. eljárásrendje még a Közigazgatási és a Hatásköri Bíróság 1949-es megszüntetését is túlélte,⁶² hatályon kívül helyezésére csak az 1953–54-es átfogó szocialista igazságügyi kodifikációs folyamat részeként került sor.⁶³

b) 1949 után

A Közigazgatási Bíróság megszüntetése és a Kp. megalkotása közötti időszakot számos módon lehetne szakaszolni,⁶⁴ jelen tanulmány az 1973–2017 közötti periódust kezeli szerves egységként. Ennek az az oka, hogy ekkortól tartalmazta a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) az államigazgatási határozatok megtámadása iránti perek szabályait, vagyis ekkor váltak valójában a „közigazgatási perek” speciális polgári perré.⁶⁵ Ez a helyzet egészen a Kp. hatálybalépéséig nem változott. Mindez a hatásköri összeütközések felől közelítve azt jelentette, hogy innentől kezdve erre a pertípusra is vonatkoztak azok a szabályok, amelyeket a jogalkotó eredetileg általánosan a polgári peres úton belül felmerülő hatásköri összeütközések kezelésére alkotott meg.

A régi Pp. a perfüggőség és a jogerőhatás következményeit az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás szempontjából a következőképpen vonta le: a keresetlevél elutasításának volt helye, ha *a felek között ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt – akár ugyanazon bíróság, akár más bíróság előtt – a per már folyamatban van, vagy annak tárgyában már jogerős ítéletet hoztak* [rég. Pp. 130. § (1) bek. d) pont, 1953–2017 között végig azonos szöveggel volt hatályban]. Tekintettel arra, hogy panaszjog továbbra sem létezett a magyar jogban, az iménti szabály azt jelentette, hogy pozitív hatásköri összeütközés törvényesen nem tudott felmerülni a bíróság különböző peres hatáskörökben való eljárásai között. Ez a megoldás – perjogi

⁶⁰ Egyed, „A hatásköri bíróság gyakorlata az első tíz évben”. 422.

⁶¹ A hatásköri bíróság hatáskörének kiterjesztéséről és szervezetének módosításáról szóló 1928. évi XLIII. törvénycikk.

⁶² A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk. 11. §. 1949–54 között a közigazgatás és a bíróságok közötti hatásköri összeütközések ügyében a bizonyos eltérésekkel továbbra is alkalmazandó HBtv. alapján az ún. Hatásköri Döntőbizottság járt el, ld. Balogh, „A Hatásköri Bíróság (1907–1949)”. 58.

⁶³ A Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény. 67. § (1) bek. Az új szabályozás: a bíróságok, az államigazgatási szervek és a döntőbizottságok közötti hatásköri viták eldöntéséről szóló 1/1954. (III. 26.) IM rendelet.

⁶⁴ Patyi András, *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei* (Budapest: Logod, 2002). 99–100.

⁶⁵ A polgári perrendtartás módosításáról szóló 1972. évi 26. törvényerejű rendelet.

tekintetben – alapvetően megegyezett a ma is hatályos német szabályozással, amely szerint a perfüggőség beállása és a hatáskört megállapító határozat kölcsönösen köti a közigazgatási és a rendes bíróságot (prioritás elve).

A negatív hatásköri összeütközések felmerülését a régi Pp. a kijelölés szabályai útján kezelte (rég Pp. 45. §, 1953–2017 között az eljárás érdemben nem módosult). Mivel a Kp. ezen a területen semmilyen tartalmi újítást nem hozott az eljárásban, ezeket a szabályokat a következő pontban tűnik célszerűnek ismertetni.

Az időszaknak a rendszerváltoztatás utánra eső részében hatásköri szempontból a legnagyobb kihívást a közigazgatási szerződés jogintézményének, elsősorban a támogatási szerződéseknek a megjelenése jelentette.⁶⁶ A bírói gyakorlat például nem volt teljesen egységes abban, hogy a támogatási szerződésekre vonatkozó jogvitákat polgári vagy közigazgatási perben kell-e elbírálni.⁶⁷ Volt példa olyan polgári perre, amelyben megszüntették az eljárást hatáskör hiánya miatt, más polgári perekben viszont érdemi döntés született. A joggyakorlat egysége azonban nem kijelölési eljárásban hozott (hatásköri) döntéseken keresztül alakult ki, hanem a Kúria kollégiumi véleményt hozott a témában.⁶⁸

2. A hatályos szabályozás

A pozitív hatásköri összeütközések tekintetében a Kp. is az összeütközés elkerülésének elvi alapján áll, ahogy ezt a szakirodalom is megerősíti.⁶⁹ Az elkerülést elsősorban a hatáskör-megállapításhoz való, pertípusokon átívelő kötöttség tudja garantálni. Megítélésem szerint a hatályos jogban ezt a hatást a Kp.-ben és a Pp.-ben foglalt egy-egy visszautasítási ok együttesen váltja ki. A Pp. 176. § (1) bekezdés d) pontja szerint a keresetlevél visszautasításának van helye, ha annak tárgyát – ügyszonosság mellett – más perben jogerősen elbírálták. A Pp. kifejezetten hallgat arról, hogy milyen perről van szó, tehát ez a közigazgatási perekre is vonatkozik. A Kp. 48. § (1) bekezdés g) pontja úgy fogalmaz, hogy a keresetlevél visszautasítására kerül sor, ha *a vitatott közigazgatási tevékenység jogszerűsége nézve ugyanazon a jogalapon már jogerős*

⁶⁶ Említhető még a parkolási díj iránti követelés problémája is, a Legfelsőbb Bíróság jogegységi eljárásban polgári joginak minősítette az ilyen ügyekben fennálló jogviszonyt: 2/2005. számú KPJE határozat.

⁶⁷ Barabás Gergely, „Állami támogatások joga”, in *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*, szerk. Lapsánszky András, köt. II. (Budapest: CompLex, 2013). 668-672. Az uniós csatlakozás előtti években hatályos szabályozásra vonatkozóan magát az agrártámogatás jogorvoslati rendszerét is érte kritika, ld. Kovács András, „A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatálya alá nem tartozó eljárásai”, *Magyar Jog* 51., sz. 7. (2007). 400-402.

⁶⁸ A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről szóló 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény. Csak a régi Pp. alapján elbírálható ügyekben alkalmazandó.

⁶⁹ Hoffman, „Kp. 15. §-ához”, ill. Fazekas Marianna, szerk., *Közigazgatási jog. Általános rész*, 2. kiad., köt. III. (Budapest: ELTE Eötvös, 2020). 363.

ítéletet hoztak. Itt sincs szó arról, hogy a jogerős ítélet milyen per keretei között született, így helytálló értelmezésnek tűnik, hogy az akár polgári per is lehet.

Szerencsés lenne, ha a szóban forgó jogszabályhelyek inkább azt minősítenék visszautasítási oknak, ha a másik perben jogerős hatáskör-megállapító határozat született. A hatályos szabályok szerint ugyanis az olyan jogerős végzés, amely a hatáskör hiányától eltérő ok miatt nem bírálta el érdemben a keresetet, elvileg nem köti későbbi eljárásokban a hatáskör szempontjából a bíróságokat. Ez egy olyan joghézagnak tűnik, amit érdemes lenne megszüntetni.

A Kp. sem vezette be a panaszjogot a magyar perjogba, tartalmaz viszont egy olyan szabályt, ami a pozitív összeütközések szempontjából az előbbieken túl is releváns. Erre a szabályra a szakirodalomban többféle elnevezés is megjelent, én a Kp. indokolásának szóhasználatát tartom irányadónak, ami a közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elveként említi.⁷⁰ Az elvet a Kp. 14. § (2) bekezdésének hatályos szövege a következőképpen fekteti le: *ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörét megállapítja, e döntése más bíróságra – ide nem értve a másodfokon eljáró bíróságot és a Kúriát – kötelező* [vö. a Pp. 24. § (2) bekezdésével, ami a Kp. normatartalmával teljes mértékben egybevág]. Ennek az elvi szintű kijelentésnek a hatása konkrét visszautasítási és megszüntetési okokban nyilvánul meg a Kp.-ben és a Pp.-ben az alábbiak szerint:

- A közigazgatási perben bekövetkezett perfüggőség a polgári ügyben eljáró bíróságot köti. A keresetlevelet ugyanis a Pp. 176. § (1) bekezdés d) pontja értelmében vissza kell utasítani, *ha a felek között ugyanabból a ténybeli alapból származó ugyanazon jog iránt indított más perben a perindítás joghatása már beállt.* A hangsúly a „más perben” szófordulaton van, ebbe ugyanis beletartozhat a közigazgatási per is.
- Ezzel szemben a polgári perben beállt perfüggőség nem köti a közigazgatási ügyben eljáró bíróságot. Ez a Kp. 48. § (1) bekezdés f) pontjából fakad, mely szerint az számít visszautasítási oknak, *ha a felek között ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára – akár ugyanazon bíróság, akár más közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt – per már folyamatban van.* A jogalkotó itt kifejezetten

⁷⁰ „Törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról”, Pub. L. No. T/12234 (2016). 87. Ezzel egyezően: Tóth Kincső, „Hatáskör és illetékesség”, in *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, szerk. Szupera Péter, 2. kiad., A közigazgatási eljárás szabályai (Budapest: ORAC, 2023). 104. Ezzel szemben a közigazgatási ügyben eljáró bíróság szupremáciájaként hivatkoznak rá: Hoffman István, „Kp. 14. §-ához”, in *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*, szerk. Barabás Gergely, Kovács András György, és F. Rozsnyai Krisztina, 6. kiad. (Wolters Kluwer, 2022)., ill. Fazekas, *Közigazgatási jog. Általános rész.* 363.

kiemelte, hogy a bíróság, amely előtt a per már folyamatban van, közigazgatási perben eljáró bíróság. Tehát ha egy polgári per elindult, majd ugyanebben az ügyben közigazgatási per kezdődik, akkor a közigazgatási perben eljáró bíróságnak a polgári perre való tekintettel nem kell visszautasítania a keresetlevelet.

- Ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság az előbbieket szerint hatáskörét megállapította (nem jogerősen, sőt a perelőkészítés megkezdése is ilyen megállapításnak számít),⁷¹ akkor ez a döntés kötelező arra a bíróságra, amely az ügyben folyó másik perben eljár. Ilyen körülmények fennállása mellett tehát a polgári per megszüntetésének van helye.⁷² Álláspontom szerint a polgári ügyben eljáró bíróság a megszüntető végzést ilyen esetben a Pp. 240. § (1) bekezdés i) pontjára alapíthatja, mely szerint a bíróság az eljárást hivatalból megszünteti, ha *megállapítja, hogy az ügy közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik.*⁷³
- Értelmezésre szorul a Kp. 14. § (2) bekezdésének kivételszabálya, miszerint a közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elve nem vonatkozik a másodfokon eljáró bíróságra és a Kúriára. Kérdés, hogy itt a másodfokú bíróságnak és a Kúriának csak a közigazgatási ügyszakáról van-e szó. A Nagykommentár utal egy olyan interpretációra, miszerint a kivétel a polgári ügyszakra is kiterjed.⁷⁴ Ennek az értelmezésnek megfelelő eljárás esetén, ha például a közigazgatási peres keresetlevelet egy olyan időpillanatban nyújtják be, amikor az adott ügyben a polgári per már másodfokon tart, akkor azt a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – az általános szabálytól eltérően – visszautasítja (kérdéses azonban, hogy melyik visszautasítási ok alapján).

Áttérve a negatív hatásköri összeütközésekre, a Kp. 15. § (1) bekezdése szerint *jogerős bírósági határozatok folytán felmerült hatásköri (...) összeütközés esetén (...) az eljáró bíróságot harminc napon belül kell kijelölni.* A közigazgatási és a más ügyben eljáró bíróságok közötti hatásköri összeütközések alapján indult kijelölési ügyekre a Kp. 15. § (4) bekezdése határozza meg az eljáró bíróságot (Kúria) és az eljáró tanács vegyes összetételét [vö. a Pp. 31. § (3) bekezdésével, ami megerősíti, hogy az említett rendelkezést a Kp.-ben kell keresni].

⁷¹ Törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról. 87; Tóth, „Hatáskör és illetékesség”. 104.

⁷² „Törvényjavaslat a polgári perrendtartásról”, Pub. L. No. T/11900 (2016). 256.

⁷³ Alapvetően megerősíti: Ribai Csilla, „A hatáskör vizsgálata”, in *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja*, szerk. Varga István, köt. I. (Budapest: HVG-ORAC, 2018). 124-125.

⁷⁴ Hoffman, „Kp. 14. §-ához”.

A Kp. 15. § (1) bekezdése általánosságban beszél jogerős bírósági határozatokról, és nem specifikálja, hogy az összeütközés pozitív vagy negatív jellegű-e.⁷⁵ A szabály elvileg tehát pozitív hatásköri összeütközésekre is kiterjedhetne. Megítélésem szerint azonban nem lehet eltekinteni attól, hogy azonos ügyben hozott két jogerős ítélet esetén a másodikként jogerőre emelkedett ítélet perújítás útján támadható [ld. Pp. 393. § d) pont és Kp. 122. § (1) bek.]. Ez a lehetőség tehát szükségtelenné teszi, hogy a kijelölési eljárás a Kp. 15. § (1) bekezdése szerint elinduljon. A kijelölési eljárásban egyébként sem lehetne érdemi hatásköri döntést hozni. Több forrás is csak a negatív hatásköri összeütközést említi a kijelölési eljárás tárgyai között, mindenfajta indoklás nélkül,⁷⁶ de feltehetően az előbbi (vagy azokhoz hasonló) érvek állnak ennek az értelmezésnek a háttérében. Ettől függetlenül minden kétség eloszlatása érdekében érdemes lenne a jogszabály szintjén is rögzíteni, hogy kijelölési eljárás csak negatív hatásköri összeütközés esetén indul.

3. Összehasonlítás a francia és a német rendszerrel

A közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elve sem a német, sem a francia hatályos rendszerrel nem egyezik. A német logika azon alapul, hogy a perfüggőség bármely perben történő beállása köti a másik pertípusban eljáró bíróságot, míg a magyar szabályozás pontosan ezt a kölcsönösséget töri meg. A francia rendszerrel ellentétben a hatályos magyar jog megoldása alapján viszont nem tudnak érdemi hatásköri döntések születni pozitív hatásköri összeütközési ügyekben.

A negatív hatásköri összeütközésekre vonatkozó kijelölési eljárás alapvetően megegyezik a HBtv. vonatkozó egykori szabályaival és egyúttal a francia jogban létező, hatásköri összeütközések megelőzését szolgáló eljárást idézi (ld. IV.1.a. pont). Míg azonban a Kp. 15. § (1) bekezdése szerinti kijelölési eljárás két jogerős határozat esetén hivatalból indul,⁷⁷ a francia jogban nem kell megvárni mindkét esetben a jogerőt, hanem a másodikként eljáró bíró a saját hatásköre hiányának észlelése esetén rögtön a *Tribunal des conflits*-hoz fordul. További különbség a francia rendszerhez képest, hogy a magyar perjogban nincs a feleknek szubszidiárius bejelentési joga arra az esetre, ha az eljárást a bíróság hivatalból valamilyen oknál fogva nem kezdeményezi. Mindennek alapján úgy tűnik, hogy a negatív

⁷⁵ Ugyanígy a Pp. sem a két polgári bíróság közötti hatásköri összeütközések kapcsán, ld. Pp. 31. § (1) bek. Ez a fogalmazásmód a régi Pp.-ből él tovább, ld. IV.1.b. pont.

⁷⁶ Fazekas, *Közigazgatási jog. Általános rész.* 363; Törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról. 87.

⁷⁷ Hoffman, „Kp. 15. §-ához”.

összeütközésekre vonatkozó hatályos magyar szabályok érdemi átalakításra nem szorulnak, csak apróbb hiányosságokat lenne érdemes orvosolni.

4. Pozitív és negatív hatásköri összeütközések a Kp. hatálybalépése óta

A hatályos eljárási szabályoknak az absztrakció szintjén való hosszú ismertetése után célszerű konkrét eseteken keresztül bemutatni, hogy miképpen működnek ezek a szabályok a gyakorlatban. A közigazgatási vagy polgári perként való minősítés frissebb esetjogát a szakirodalom egyébként is minimálisan dolgozta csak fel,⁷⁸ a Kúria hatásköri tanácsának gyakorlata például eddig szinte teljesen tudományos visszhang nélkül maradt. Így az alábbi döntések összegyűjtésével talán általánosabban az aktuális hatásköri (minősítési) problémákra is rá tudom irányítani a figyelmet.

a) Pozitív hatásköri összeütközések (hiánya) a gyakorlatban

Nehéz felmérni, hogy pontosan hány esetben védekeznek azzal a hatásköri kifogással az alperesek, hogy a per a másik bírói útra tartozik, és ezek milyen arányban sikeresek. Itt két olyan (elvi döntésként is közzétett) esetet ismertetek a Kp. hatálybalépése óta eltelt időből, amikor polgári perben az alperes ilyen irányú (több fokon is előterjesztett) hatásköri kifogásai nem értek célt. Nem tudni arról egyik esetben sem, hogy az alperesek közigazgatási per kezdeményezésével is megpróbáltak volna gátat szabni az eljárás lefolytatásának.

Így a hatásköri kérdésben a végső szót tehát mindkét esetben a polgári bíróság mondta ki, a hatásköri döntésben a közigazgatási bíró szempontjai nem érvényesülhettek. Pedig mindkét ügy olyan hatásköri problémákat vetett fel, amelyeknek a megoldása túlmutat a formális jogalkalmazáson, így könnyen előfordulhat, hogy egy hipotetikus közigazgatási perben szintén megállapította volna a saját hatáskörét a bíróság.

- A Fővárosi Ítéltábla polgári perben nem adott helyt az alperes hatásköri kifogásának, miszerint az Országos Polgárőr Szövetség etikai határozatát közigazgatási perben lehet megtámadni.⁷⁹ A bíróság szerint ez olyan közigazgatási jogvita, amelyre – a Kp. megfogalmazásában – törvény más bírósági eljárás szabályait rendeli alkalmazni.

⁷⁸ Az újonnan bevezetett generálklauzulához inkább szabályozási szempontból közelítettek, ld. pl. Trócsányi László, „A rendszerváltoztatás mostohagyermeké révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bíraskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út”, *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények* VII., sz. 1. (2019). 12-13; Fábíán Adrián, „Közigazgatási bíraskodás Magyarországon – a hatékony jogvédelem érvényesülése szempontjából”, in *Az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes folyamatok alakulása az elmúlt években*, szerk. Tilk Péter és Fekete Kristóf Benedek (Pécs: PTE ÁJK, 2020). 116.

⁷⁹ Fővárosi Ítéltábla, 17.Pf.20.236/2020/11. (BDT 2021.4364.)

- Az alperes nagyközség a polgári per megszüntetését kérte arra hivatkozva, hogy a közigazgatási bíróságnak van hatásköre az önkormányzatok által kötött területrészáradási szerződésre.⁸⁰ A Kúria megállapította a polgári bíróság hatáskörét, mert a szerződést még azelőtt kötötték, hogy a jogalkotó a közigazgatási szerződés fogalmának bevezetésével [és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) vonatkozó szabályával] az ilyen szerződéseket kifejezetten közigazgatási bírói útra utalta volna.

b) Negatív hatásköri összeütközések a gyakorlatban

Az előbb említett esetekkel szemben a negatív összeütközésekre vonatkozóan intézményesített rendszere van annak, hogy a hatáskör kérdésében olyan testület döntsön, amelyben polgári és közigazgatási bírók is helyet foglalnak (ez a kijelölési eljárás, ld. bővebben a IV.2. pontban). A Kp. hatálybalépése óta a negatív összeütközések mindig e vegyes tanács elé kerülnek, amelynek érdemi hatásköri döntései a Kp. generálklauzulájának értelmezésében nagy jelentőséggel bírhatnak a bíróságok számára.

A tanulmány jelen alpontjában a kijelölési eljárásban hozott döntések közül röviden ismertetem azoknak a döntő többségét, amelyeket a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétettek, ezáltal a nyilvánosság számára szabadon elérhetők. Ezeket áttekintve megállapítható, hogy meglehetősen heterogén képet mutatnak ezek az esetek tárgyuk szerint. Az alábbiakban aszerint csoportosítottam a kijelölési eljárásban hozott egyes határozatokat, hogy mi volt az alapügyben benyújtott kereset tárgya.

Elsőként egy olyan hatásköri problémát mutatok be, amely a közigazgatás által hozott egyedi döntést [ld. Kp. 4. § (3) bek. a) pont] vitató keresetet érintett. A Kúria ebben a kijelölési eljárásban rögzítette, hogy a közigazgatási tevékenységet annak tartalma alapján kell elbírálni, így az Alkotmányvédelmi Hivatal által kiadott nemzeti minősítésű személyes adatok kezeléséről való tájékoztatást (az információszabadságról és az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvény szerint) megismerési engedélynek minősítette (a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény szerint), és a közigazgatási bíróság hatáskörét állapította meg.⁸¹

⁸⁰ Kúria, Pfv.V.20.475/2020/10. (BH 2021.6.169.)

⁸¹ Kúria, Kkk.39.012/2023/3.

Gyakrabban adódnak értelmezési nehézségek azzal kapcsolatban, hogy egy adott szerződéses jogviszony alapján indított keresetet melyik pertípusban kell elbírálni [ld. Kp. 4. § (3) bek. d) pont].

- A Kúria kijelölési eljárásokban kialakított következetes gyakorlata értelmében az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény szerinti támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel létrejövő jogviszonyok polgári jogi jogviszonyok.⁸² Az okirat kibocsátását vagy a szerződés megkötését követő minden cselekmény polgári bíróság hatáskörébe tartozik.
- Több alkalommal merült fel negatív hatásköri összeütközés a szociális intézmény és az ellátott között létrejött ápolást, gondozást nyújtó intézményi ellátás igénybevételére vonatkozó megállapodás kapcsán. Ha az intézmény állami fenntartású, az ellátott az intézményvezetőnek a megállapodás tárgyában hozott egyes egyoldalú döntéseit a fenntartó előtt vitathatja. Egy esetben például a fenntartó jóváhagyta a megállapodásnak a szociális intézmény által történő felmondását,⁸³ egy másikban a térítési díj növelését,⁸⁴ a felperesek pedig ezen határozatok felülvizsgálatát kérték a bíróságtól. A Kúria következetesen úgy értékeli a létrejött jogviszonyt, hogy azt nem a közigazgatási jogviszonyok sajátosságát képező alá-fölérendeltség jellemzi, és ezen a speciális panasztételi jog sem változtat, vagyis a jogvita mindenképp polgári peres útra tartozik.
- Az Mötv. alapján két önkormányzat közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodást kötött, az ezzel kapcsolatos elszámolási vitára a Kúria a közigazgatási ügyben eljáró bíróságot jelölte ki, attól függetlenül, hogy a keresetlevelet még a Kp. hatálybalépése előtt terjesztették elő.⁸⁵ A Kúria kijelölési ügyben eljáró tanácsa tehát értelmezésem szerint kifejezetten eltérő álláspontra helyezkedett a Kúria azon polgári tanácsához képest, amely az előző (IV.4.a.) pontban említett döntésében nem adott helyt az alperes hatásköri kifogásának a területrész-átadási szerződés ügyében. A helyzet értékelését még összetettebb feladattá teszi, hogy a kijelölési eljárás előzményének számító polgári perben a végleges döntést (felülvizsgálat keretében) a Kúria hozta, tehát ebben a nagyon hasonló hatásköri kérdést érintő két ügyben a Kúria két polgári tanácsa sem azonos módon határozott.

⁸² Bordás Péter, „A közigazgatási és polgári jogi jogviszony határa egyes mezőgazdasági támogatási ügyekben a Kúria joggyakorlata alapján”, *Kúriai Döntések* 69., sz. 9. (2021).1445-1446.

⁸³ Kúria, Kkk.IV.39.259/2022/3. (BH 2022.6.164.)

⁸⁴ Kúria, Kpk.IV.39.104/2023/3.

⁸⁵ Kúria, Kpk.IV.40.049/2021/3.

Az is előfordul, hogy nem egyértelmű, hogy egy jogvita közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitának minősül-e [ld. Kp. 5. § (4) bek.].

- A Kúria kijelölési eljárásban vizsgálta, hogy melyik bíróság jár el, ha abból adódóan merül fel a jogvita, hogy az önkormányzat az alpolgármesteri referenssel munkaviszonyt létesített.⁸⁶ A Kúria a peradatok alapján nem tudta minősíteni a jogviszonyt, erre a feladatra a munkaügyi bíróságot jelölte ki, ahova a keresetlevelet eredetileg benyújtották.
- Kijelölési eljárásban a Kúriának az ügyben kellett határoznia, hogy a kirendelt gondnok végszámadásra kötelezése melyik bírói útra tartozik, tekintettel a gondnok kormányzati szolgálati jogviszonyára.⁸⁷ A Kúria a polgári per mellett foglalt állást, mivel a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) kormányrendelet egyértelmű speciális rendelkezést tartalmaz ebben a kérdésben.
- Kijelölési eljárásban a Kúriának azt kellett meghatároznia, hogy melyik pertípusban kell elbírálni a büntetés-végrehajtási szerv és a vele szolgálati jogviszonyban álló személy között létrejött lakáscélú kölcsönszerződésből eredő jogvitát.⁸⁸ A Kúria úgy találta, hogy önmagában a szolgálati jogviszony ténye nem teszi a felek minden, ehhez érintőlegesen kapcsolódó jogvitáját közszolgálati jogvitává, így az eljárást polgári perben kell lefolytatni.

Olyan negatív hatásköri összeütközések is említhetők, amikor a polgári bíróságra benyújtott, közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti kereset elbírálására egyik bíróság sem állapította meg a hatáskörét. Egy konkrét esetben például a polgári bíróság arra hivatkozva tette át a keresetlevelet a közigazgatási bírósághoz, hogy a kártérítési per előfeltételének számít a jogsértés közigazgatási perben történt előzetes megállapítása.⁸⁹ A közigazgatási bíróság szintén visszautasította a keresetlevelet, azzal az érveléssel, hogy a hatáskörét csak a Kp.-nak megfelelő kereseti kérelem alapozhatja meg, és a kártérítési kereset nem ilyen. Vagyis a hiányzó perelőfeltétel pótlásával kapcsolatos eltérő bírói értelmezésekből egy negatív hatásköri összeütközés keletkezett. A Kúria kijelölési döntéséből az következik, hogy amennyiben a megelőző közigazgatási per mint feltétel hiányzik, ezt a polgári bíróság nem tudja önmagában az áttétellel orvosolni, hanem az ebből fakadó következményeket a polgári perben kell levonni.

⁸⁶ Kúria, Kkk.41.121/2021. (BH 2022.3.88.)

⁸⁷ Kúria, Kpk.IV.39.054/2023/3.

⁸⁸ Kúria, Kpk.IV.39.083/2023/3.

⁸⁹ Kúria, Kpk.IV.39.009/2024/3.

Végül merültek fel negatív hatásköri összeütközések végrehajtási eljáráshoz kapcsolódó ügyekben is.

- Egy közigazgatási végrehajtási eljárásban az adós a végrehajtás megszüntetése iránt polgári pert indított, amit a bíróság áttett a közigazgatási bírósághoz.⁹⁰ A Kúria kijelölési eljárásban hozott határozata szerint a polgári bíróságnak hiánypótlás keretében kell meggyőződnie arról, hogy az adós valóban végrehajtási pert kívánt-e indítani.
- Egy végrehajtási eljárásban az adós végrehajtási kifogást tett az öregségi nyugdíjából történő letiltás ellen, amit a polgári bíróság – az Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatósága ellen indított közigazgatási perként értelmezve azt – áttett a közigazgatási bírósághoz.⁹¹ A Kúria kijelölési eljárásban tisztázta, hogy a végrehajtási kifogást a polgári bíróságnak kell elbírálnia.

V. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elvével kapcsolatos probléma és a megoldás lehetősége

A közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elve a gyakorlatban kevés szerephez tud csak jutni, amit az előbbieken említett ügyek közül a két polgári peres példa (IV.4.a. pont) is illusztrál. Az érvényesülési problémát az okozza, hogy „ha a felperes hibásan polgári bíróság előtt indít pert, életszerűtlen, hogy az alperes közigazgatási pert indítson ugyanazon jogvita elbírálására – sőt az esetek jelentős részében lehetetlen is”.⁹²

A közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elve elméletben egy eszközt adna a polgári per alperesének arra, hogy a pert közigazgatási bírói útra terelje. Amennyiben azonban – a fentiek szerint – nincs reális lehetősége annak, hogy ezzel az eszközzel éljen az alperes, akkor ténylegesen az „elsőként eljáró bíróság primátusának elve” érvényesül. Ez az elv nem más, mint a német szakirodalomból ismert prioritási elv. Hiába vezette tehát be a jogalkotó a közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elvét, ez lényegében csak a törvény betűje szerint létezik, a gyakorlatban pedig a hatályos német joghoz hasonló állapotok uralkodnak a pozitív hatásköri összeütközések terén.

Ezen a ponton kell rögzítenem azt a fontos megfigyelésemet, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elve a panaszjoghoz hasonlóan aszimmetrikus jellegű. Ez abban nyilvánul meg, hogy csak a polgári perekben illeti meg az alperest a jog, hogy perindítás útján

⁹⁰ Kúria, Kpk.IV.39.029/2023/3.

⁹¹ Kúria, Kpk.39.032/2023/3.

⁹² F. Rozsnyai, „Felróható magatartására előnyök szerzése végett a közigazgatási szerv sem hivatkozhat”. 20.

vitassa a bíróság hatáskörét, közigazgatási perekben nem (a közigazgatási perben beállt perfüggőség köti a polgári ügyben eljáró bíróságot, ld. IV.2. pont). A jogalkotó valódi szándéka a közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elvével tehát az volt, hogy egy aszimmetrikus rendszert hozzon létre. Mivel azonban a primátus elve az ismertetett okok miatt nem tud hatékonyan érvényesülni, a jogalkotó szándékával összhangban álló megoldás egy másik, jól működő aszimmetrikus rendszer bevezetése lenne. Kézenfekvőnek tűnik a vonatkozó francia szabályozásnak, a panaszjognak mint az aszimmetrikus rendszer archetípusának az átvétele. Ez megoldást jelentene a gyakorlati problémákra, ráadásul lehetővé tenné, hogy a gyakorlat is visszatükrözze a jogalkotó eredeti szándékát.

Lehetne azzal érvelni, hogy a panasz szerepét megfelelően be tudja tölteni a most is létező jogegységi panasz, így a panaszjog bevezetése nem szükséges.⁹³ Kétségtelen, hogy a jogegységi panaszokat elbíráló tanács a kijelölési eljárásokban eljáró tanácshoz hasonlóan vegyes összetételű abban az értelemben, hogy tagja a Kúria minden kollégiumvezetője [a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 41/A. § (1) bek.]. Ugyanakkor a jogegységi panasz jelenlegi rendszeréről pont az nem mondható el, hogy aszimmetrikus lenne, hiszen a jogegységi panasz minden pertípusban általánosan rendelkezésre áll. Ráadásul jogegységi panasz csak a már felülvizsgálattal sem támadható határozatok ellen tehető [Bszi. 41/B. § (1)–(2) bek.], vagyis éppen arra a hatásköri szempontból lényeges igényre nem kínál megoldást, hogy a bíróság hatásköre minél hamarabb rögzüljön, az ilyen vitákat az eljárás minél korábbi pontján kezelni lehessen. Mindezek alapján a jogegységi panaszt valóban igénybe lehet venni a hatáskör-megállapítás vitatására, de nem valós alternatívája a panaszjognak.

A panaszjog bevezetése esetén változást jelentene, hogy pozitív összeütközések tárgyában is érdemi döntéssel végződő hatásköri viták tudnának felmerülni, így meg kell vizsgálni, hogy ez nem jelent-e problémát. A hatályos jog negatív összeütközések megoldására jelenleg is biztosítja az érdemi döntés lehetőségét (kijelölési eljárásban), tehát teljesen következetesnek tűnik, hogy ez az út általánosan rendelkezésre álljon. Kíváncsnak tűnik, hogy még több érdemi hatásköri döntés szülessen, mind az egységes jogalkalmazás biztosítása, mind a

⁹³ Nem jogegységi panasz, hanem a Kúria kollégiumvezetőinek indítványa alapján induló jogegységi eljárásban rendezte például legújabbán a Kúria a közterület-használati jogviszonnyal kapcsolatos hatásköri problémákat: a közterület-használati jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegének megítéléséről és az ilyen tárgyú perben eljáró bíróság meghatározásáról szóló 1/2022. számú KPJE határozat. Különböző szempontok szerint kritizálják: Papp Tekla, „Közjogi kiszámíthatóság versus magánjogi rugalmatlanság? Magánjogi fenntartások a Kúria 1/2022. KPJE határozata kapcsán”, *Magyar Jog* 70., sz. 1. (2023): 45–48. Horváth M. Tamás, „Boncasztalon: a közszerződési jogviszonyok organikus kapcsolati egységei”, *Jogtudományi Közlöny* LXXVIII., sz. 10. (2023). 459–460.

hatásköri kérdések dogmatikájának fejlődése szempontjából. A Kp. által bevezetett generálklauzula következtében egyébként is jóval könnyebben tudnak hatáskörrel kapcsolatos értelmezési problémák előállni, mint korábban, ahogy ez a kijelölési eljárásban hozott határozatok számán is látszik (ld. IV.4.b. pont).

Ezen túl alátámasztást igényel, hogy a jogalkotó miért az aszimmetrikus rendszert preferálja. A korábbiakban bemutattam, hogy a francia alkotmányos és politikai berendezkedés mely történeti sajátosságaira rávetítve nyer értelmet a panaszjog aszimmetriája (ld. II.1. pont), de ezek szorosan kötődnek a francia kontextushoz. Ezekre hivatkozni hazai szinten nem lenne túl meggyőző, különösen annak fényében, hogy Magyarországon soha nem létezett panaszjogi rendszer.

Ezen a ponton érdemes segítségül hívni a Kp. kodifikációjának alapjául szolgáló 2015-ös koncepciót. Ebben az szerepel, hogy „a polgári jogi dogmatika és jogfelfogás dominanciájának megtörése miatt” van szükség arra, hogy a jogalkotó bevezesse a közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elvét.⁹⁴ A magam részéről a koncepció kidolgozóinak ezt a megállapítását az aszimmetria megalapozásaként értelmezem. A polgári jogi dominancia ugyanis abból fakad, hogy a közigazgatási per évtizedeken keresztül különleges polgári perként alárendelt szerepben volt a polgári perekhez képest. A Kp. megvalósította a közigazgatási per jog autonómiáját, de ez önmagában nem tudja felülmúlni a történeti okokból fakadó egyenlőtlenségeket. A két pertípus valódi egyenrangúságának (az egyensúlyi állapotnak) az elérése érdekében lehet értelme annak, hogy a jogalkotó bizonyos rendelkezések tekintetében a közigazgatási pert előnyben részesítse. Így például ne tegye lehetővé, hogy a közigazgatási perben panasz útján vitatni lehessen a bíróság hatáskörét.

F. Rozsnyai Krisztina egy helyen a közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elvét a közigazgatási per jog autonómiájának egyik garanciájaként írja le.⁹⁵ Az előbbiekre tekintettel osztom ezt a véleményt, azzal, hogy ezt a megállapítást általánosabban, az aszimmetria kapcsán vezetem le. Mindezek alapján úgy látom, hogy az aszimmetrikus rendszerre vonatkozó eredeti jogalkotói szándék észszerű indokokkal igazolható. A panaszjog bevezetése kívánatos, segítségével kiküszöbölhetők lennének a jelenlegi rendszer fent említett problémái.

⁹⁴ „A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés”, 2015. 13.

⁹⁵ F. Rozsnyai Krisztina, „D, mint dichotómia, dominancia és dualizmus: közjog és magánjog viszonya a közigazgatási per jog perspektívájából”, *Jogtudományi Közlöny* LXXIX., sz. 12. (2024).

VI. Következtetések

Az alábbiakban mind a pozitív, mind a negatív hatásköri összeütközésekre vonatkozó hatályos szabályokkal kapcsolatban fogalmazok meg *de lege ferenda* javaslatokat, és ezekhez rövid magyarázatokat is fűzök. Formailag a szemléletességre törekedtem, nem pedig a módosító törvényekkel szembeni jogalkotási elvárásoknak való teljes megfelelésre.

A pozitív hatásköri összeütközések szabályozásának megújítására tett javaslatom két elemből áll. Egyrészt ki kell iktatni a jogrendszerből a közigazgatási ügyben eljáró bíróság primátusának elvét, másrészt pedig be kell iktatni a panaszjogot. Elsőként az előbbi cél elérése érdekében szükséges jogszabály-módosítási javaslatokat említem:

- Hatályát veszti a Kp. 14. § (2) bekezdése és a Pp. 24. § (2) bekezdése.
- A Kp. 48. § (1) bekezdés f) pontja helyébe a következő rendelkezés lép: „a felek között ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára – akár ugyanazon bíróság, akár más közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt – per már folyamatban van”.

Ezt követően rögzíteni kell a panaszjog eljárási szabályait tartalmazó javaslatot. Eszerint a Pp. „Az eljáró bíróság kijelölése” alcíme a következő 32/A. §-sal egészül ki:

- (1) Mindaddig, amíg az e törvény hatálya alá tartozó ügyben eljáró bíróság hatáskörét jogerősen meg nem állapította, eljárása ellen az alperes hatásköri kifogást tehet azon az alapon, hogy a kereset elbírálása a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik. Ha a bíróság a kifogásnak nem ad helyt, erről határozatot hoz, amelyet az alperessel közöl.
- (2) Ha az alperes a hatásköri kifogást továbbra is fenntartja, a határozat közlését követő nyolc napon belül kérheti a bíróságtól a hatásköri összeütközés felterjesztését.
- (3) Az alperesi kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül a hatásköri összeütközést a felperes és más perbeli személyek véleményezhetik. A határidő leteltét követően a bíróság – a további eljárás felfüggesztésével – a hatásköri összeütközést kijelölésre a Kúriához felterjeszti. A közigazgatási perrendtartás 15. § (4) bekezdésében meghatározott tanács a kijelölésről harminc napon belül határoz.

A fenti normaszöveget a Pp.-ben kellene elhelyezni, hiszen – az aszimmetriából fakadóan – a panaszjog érvényesítésére a polgári perben lenne lehetőség. A szabályok megfogalmazása során elsősorban a hatályos francia rendszerből merítettem, de figyelemmel voltam a KBtv. 131. §-ára is, hiszen – mint már említettem – a magyar tételes jogban ez volt a panaszjog egyetlen

(korlátozott) megnyilvánulása. A „panasz” kifejezés használatát azért nem javaslom normatív szinten, mert a KBtv. fogalomrendszerében a „panasz” a mai „keresetlevél” értelemben szerepelt,⁹⁶ és nem tartom szerencsésnek, ha egy adott kifejezést eltérő történelmi korokban normatív szinten eltérő jelentésekkel ruházunk fel.

A francia szabályozástól véleményem szerint tartalmilag egy ponton kell eltérni abból fakadóan, hogy a francia érveléstől eltérő okok mentén tartottam igazolhatónak a panaszjog bevezetését. A francia szabályozásban a panaszjog jogosultja a prefektus, az én javaslatomban pedig az alperes. Ez a megoldás alapvetően abból a szempontból eredményezne a gyakorlatban eltérést a francia rendszerhez képest, hogy a magánszemély (értsd: nem közigazgatási szerv) is tehetne panaszt, ha ő a polgári per alperese. Például amennyiben közigazgatási szerv perel tévesen polgári peres úton magánszemélyt (pl. közigazgatási szerződésből fakadó jogvitában), akkor is nyitott lenne a panasz érvényesítése előtt a lehetőség. A francia igazolás mellett, miszerint a panasz kizárólag a közigazgatás védelmére szolgáló eszköz a rendes bírósággal szemben, a magánszemély panaszjoga nem lenne következetes. Az általam meghatározott igazolást követve viszont nincsen semmilyen észszerű magyarázata annak, hogy a magánszemély alperes ne tehessen panaszt – még akkor is, ha ennek a gyakorlati előfordulása valószínűleg nem lenne túl magas.

A fentiekben megfogalmaztam bizonyos kisebb korrekciós javaslatokat a Kp. negatív hatásköri összeütközésekre alkalmazandó szabályait illetően is (ld. IV.2. és IV.3. pontok). Ezeket a következő törvénymódosítások útján lehetne megvalósítani:

- A Kp. 15. § (4) bekezdésének első és második mondata helyébe a következő rendelkezés lép: „Ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság és más bíróság között merül fel a **hatáskör hiányát megállapító jogerős bírósági határozatok folytán hatásköri összeütközés**, a kijelölés tárgyában a Kúria **kilenctagú** tanácsban dönt. A tanács elnöke és **négy** tagja közigazgatási bíró, további **négy** tagja a vitával érintett szakágba tartozó bíró.”
- A Kp. 15. §-a a következő (4a) bekezdéssel egészül ki: „A (4) bekezdés szerinti esetben a másodikként jogerőre emelkedett határozatot hozó bíróság a hatásköri összeütközést a második határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül terjeszti fel.

⁹⁶ Patyi András, *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*, A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai (Budapest: Dialóg Campus, 2019). 65.

Ha a határidőn belül a felterjesztés nem történik meg, annak elteltétől számított tizenöt napon belül a hatásköri összeütközést a felperes is bejelentheti”.

- A Pp. 31. § (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „Az e törvény hatálya alá tartozó ügyben eljáró bíróság és a közigazgatási ügyben eljáró bíróság között **hatáskör hiányát megállapító jogerős bírósági határozatok folytán** felmerült hatásköri összeütközés esetén az eljáró bíróság kijelölésére a közigazgatási perrendtartás vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni”.

Az eljáró tanács létszámának növelésére azért lenne szükség, mert 2022 óta a Kúria közigazgatási perekben eljáró tanácsai három helyett öt tagot számlálnak,⁹⁷ így a vegyes tanács is arányosan bővíthető. A fenti módosítások bevezetése esetén továbbá érdemes lenne megfontolni, hogy nem kéne-e ezekhez hozzáigazítani a két polgári, illetve két közigazgatási ügyben eljáró bíróság közötti negatív hatásköri összeütközésekre vonatkozó szabályokat is, de ez a kérdés már kívül esik a tanulmány vizsgálódási körén.

Összegzésképpen a fenti javaslatokat érdemes elhelyezni abban a történelmi kontextusban, amit a magyar szabályozásnak a tanulmány korábbi pontjain bemutatott szakaszai jelentenek. Az alábbi táblázat (bizonyos kisebb leegyszerűsítésekkel) kronologikusan összefoglalja, hogy az egyes korszakokban tömören hogyan lehetne jellemezni a vizsgált hatásköri összeütközéseket illetően hatályban lévő magyar szabályozást, az összehasonlíthatóság érdekében az utolsó sorban pedig a javaslatom szerepel.

	pozitív hatásköri összeütközés	negatív hatásköri összeütközés
1869–1907	egyik irányban sincs kötöttség a hatáskör-megállapításhoz (1869–1896 között nem volt Közigazgatási Bíróság)	hatáskör hiányát megállapító jogerős határozatok esetén hivatalból induló eljárás (vö. a hatályos francia joggal)
1908–1949	hatáskör-megállapításhoz való egyoldalú kötöttség	
1973–2017	perfüggőséghez és hatáskör-megállapításhoz való kölcsönös kötöttség (a prioritás elvéhez hasonlóan, ld. a hatályos német jogot)	

⁹⁷ Kp. 8. § (6) bek. Módosította: egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény.

2018 óta	perfüggőséghez való egyoldalú (ld. közigazgatási ügyben eljáró bíróság elve), hatáskör-megállapításhoz való kölcsönös kötöttség	
javaslat	perfüggőséghez és hatáskör-megállapításhoz való kölcsönös kötöttség, DE LEGYEN PANASZJOG (vö. a hatályos francia joggal)	

Zárásként a tanulmány részletszabályokra koncentráló fókuszát érdemes kitágítani, és a francia, a német és a magyar jogfejlődésre madártávlatból is rátekinteni. Míg a francia szabályozás a francia forradalom óta lényegében organikusan alakul, addig Németországban és Magyarországon a hatályos jogállapot egyaránt egy-egy kiemelt jogalkotási pillanat terméke, amikor lehetőség volt a szabályozási koncepció alapvető újragondolására. Mint bemutattam, Németországban ez a pillanat a VwGO 1960-as elfogadását jelentette, amelyhez a II. világháború utáni történelmi folyamatok vezettek el, Magyarországon pedig 2017-ben következett be a Kp. régóta szorgalmazott megalkotásával. Tartalmilag viszont kifejezetten ellentétes megoldás született a két országban: a német jogalkotó a hatásköri összeütközések elkerülésének programját valósította meg teljeskörűen, a magyar jogalkotó pedig a pozitív összeütközésekre nézve egy aszimmetrikus rendszer bevezetésére tett kísérletet, de alkalmatlan eszközt választott ennek a célnak a megvalósítására. A tanulmányban levezettem, hogy milyen módosítások lennének szükségesek álláspontom szerint ahhoz, hogy a magyar jogalkotási pillanat a hatásköri összeütközések terén ne úgy vonuljon be a jogtörténetbe, mint egy elszalasztott lehetőség.

Források

Felhasznált irodalom

- Arrighi de Casanova, Jacques, és Henri Stahl. „Tribunal des conflits : l'âge de la maturité”. *L'Actualité Juridique Droit Administratif* 70., sz. 10. (2015): 575–83.
- Balogh Judit. „A Hatásköri Bíróság (1907–1949)”. *Jogtörténeti Szemle* XVII., sz. 1-2. (2018).
- Barabás Gergely. „Állami támogatások joga”. In *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*, szerkesztette Lapsánszky András, Köt. II. Budapest: CompLex, 2013.
- Bathó Gábor. „Hatásköri összeütközések és kihágások a Minisztertanács előtt”. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 8., sz. 3. (2020).
- Bettermann, Karl August. „Verweisung, Kompetenzkonflikt und Rechtskraft”. *JuristenZeitung* 12., sz. 11. (1957).
- Bordás Péter. „A közigazgatási és polgári jogi jogviszony határa egyes mezőgazdasági támogatási ügyekben a Kúria joggyakorlata alapján”. *Kúriai Döntések* 69., sz. 9. (2021).
- Brochard, Adrien. „Une histoire du Tribunal des conflits : le Tribunal des conflits et la protection de l'administration”. Université Paris II-Panthéon-Assas, 2017.
- Broussolle, Yves. *Fiches d'Introduction au droit public*. Fiches. Párizs: Ellipses, 2019.
- Castaldo, André, és Yves Mausen. *Introduction historique au droit*. 5. kiad. Précis. Párizs: Dalloz, 2019.
- Egyed István. „A hatásköri bíróság gyakorlata az első tíz évben”. *Jogállam* XVII., sz. 5-6. (1918).
- Ehlers, Dirk. „GVG § 17a”. In *Verwaltungsrecht*, szerkesztette Friedrich Schoch és Jens-Peter Schneider, 44. kiad. München: C. H. Beck, 2023.
- F. Rozsnyai Krisztina. „D, mint dichotómia, dominancia és dualizmus: közjog és magánjog viszonya a közigazgatási perjog perspektívájából”. *Jogtudományi Közlöny* LXXIX., sz. 12. (2024).
- . „Felróható magatartására előnyök szerzése végett a közigazgatási szerv sem hivatkozhat”. *Közjogi Szemle* XV., sz. 3. (2022).
- Fábián Adrián. „Közigazgatási bíráskodás Magyarországon – a hatékony jogvédelem érvényesülése szempontjából”. In *Az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes folyamatok alakulása az elmúlt években*, szerkesztette Tilk Péter és Fekete Kristóf Benedek. Pécs: PTE ÁJK, 2020.
- Fazekas Marianna, szerk. *Közigazgatási jog. Általános rész*. 2. kiad. Köt. III. Budapest: ELTE Eötvös, 2020.
- Feketekuti Mankovics László. *A hatásköri bíráskodás*. Budapest: Attila Nyomda, 1940.
- Gazier, François. „Réflexions sur les symétries et dissymétries du Tribunal des conflits”. *Revue française du droit administratif* 6., sz. 5. (1990): 745–51.
- Gonod, Pascale. „La réforme réalisée. La modification de la loi du 24 mai 1872”. *Revue française du droit administratif* 31., sz. 2. (2015): 331–42.
- Guyomar, Mattias, és Bertrand Seiller. *Contentieux administratif*. 6. kiad. HyperCours. Párizs: Dalloz, 2021.
- Hoffman István. „Kp. 14. §-ához”. In *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*, szerkesztette Barabás Gergely, Kovács András György, és F. Rozsnyai Krisztina, 6. kiad. Wolters Kluwer, 2022.
- . „Kp. 15. §-ához”. In *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*, szerkesztette Barabás Gergely, Kovács András György, és F. Rozsnyai Krisztina, 6. kiad. Wolters Kluwer, 2022.
- Horváth E. Írisz, Lapsánszky András, és Wopera Zsuzsa. *Közigazgatási perjog. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. Budapest: Dialóg Campus, 2019.

- Horváth M. Tamás. „Boncasztalon: a közszerződési jogviszonyok organikus kapcsolati egységei”. *Jogtudományi Közlöny* LXXVIII., sz. 10. (2023).
- Hufen, Friedhelm. *Verwaltungsprozessrecht*. 9. kiad. Grundrisse des Rechts. München: C. H. Beck, 2013.
- Just, Michael. „Anhang zu § 41”. In *Verwaltungsrecht*, szerkesztette Michael Fehling, Berthold Kastner, és Rainer Störmer, 3. kiad. Baden-Baden: Nomos, 2013.
- Kmety Károly. „A hatásköri összeütközések bírósága”. *Jogtudományi Közlöny* 30., sz. 4., 5., 7., 8., 9., 11., 14., 15., 16. (1895).
- . *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. 4. kiad. Budapest: Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, 1905.
- Koncz Ibolya Katalin. „A Hatásköri Bíróság Magyarországon”. *Jogtörténeti Szemle* XVI., sz. 1-2. (2017).
- Kovács András. „A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatálya alá nem tartozó eljárásai”. *Magyar Jog* 51., sz. 7. (2007).
- Lemmer, Georg. *Die Geschichte des preußischen Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte (1847–1945)*. Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte. Aalen: Scientia, 1997.
- Lőrincz Lajos. „Franciaország közigazgatása”. In *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerkesztette Szamel Katalin, Balázs István, Gajdushek György, és Koi Gyula. Budapest: CompLex, 2011.
- Papp Tekla. „Közjogi kiszámíthatóság versus magánjogi rugalmatlanság? Magánjogi fenntartások a Kúria 1/2022. KPJE határozata kapcsán”. *Magyar Jog* 70., sz. 1. (2023): 45–48.
- Patyi András. *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai. Budapest: Dialóg Campus, 2019.
- . *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest: Logod, 2002.
- Pollák Kitti. *Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga*. Budapest: Ludovika, 2023.
- Rehak, Heinrich. „Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern”. In *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und in Europa*, szerkesztette Karl-Peter Sommermann és Bert Schaffarzik, Köt. I. Berlin: Springer, 2019.
- Ribai Csilla. „A hatáskör vizsgálata”. In *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja*, szerkesztette Varga István, Köt. I. Budapest: HVG-ORAC, 2018.
- Rouquette, Rémi, és Benjamin Defoort. *Petit traité du procès administratif*. 10. kiad. Praxis Dalloz. Párizs: Dalloz, 2023.
- Rüfner, Wolfgang. „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit”. In *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, szerkesztette Kurt G. Jeserich, Hans Pohl, és Georg-Christoph von Unruh, Köt. IV. Stuttgart: DVA, 1985.
- Schaffarzik, Bert. „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihrem Weg von der Verwaltung zur Gerichtsbarkeit”. In *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und in Europa*, szerkesztette Karl-Peter Sommermann és Bert Schaffarzik, Köt. I. Berlin: Springer, 2019.
- Seiller, Bertrand. „Le Tribunal des conflits renforcé”. *La Semaine Juridique* 90., sz. 17. (2015): 844–51.
- Steinbeiß-Winkelmann, Christine. „Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene”. In *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und in Europa*, szerkesztette Karl-Peter Sommermann és Bert Schaffarzik, Köt. I. Berlin: Springer, 2019.

- Stipta István. *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. Budapest: Gondolat, 2020.
- Térfi Gyula. „A hatásköri bíróságról szóló törvényjavaslat”. *Jogtudományi Közlöny* 42., sz. 44-47. (1907).
- . „A hatásköri összeütközések bírósága”. *Jogtudományi Közlöny* 41., sz. 51. (1906).
- Tóth Kincső. „Hatáskör és illetékesség”. In *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*, szerkesztette Szupera Péter, 2. kiad. A közigazgatási eljárás szabályai. Budapest: ORAC, 2023.
- Trócsányi László. „A rendszerváltoztatás mostohagyermekévé ér, avagy az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út”. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények* VII., sz. 1. (2019).
- Turegg, Kurt Egon von, és Erwin Kraus. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 4. kiad. Lehrbücher und Grundrisse der Rechtswissenschaft. Berlin: Walter de Gruyter, 1962.
- Varga Zs. András. *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai. Budapest: Dialóg Campus, 2019.
- Wlassics Gyula. „A »hatásköri összeütközések« bírósága”. *Jogtudományi Közlöny* 29., sz. 51 (1894).
- . „A hatásköri összeütközések bíróságáról szóló törvényjavaslat. Előadói tervezet”. *A Jog* 14., sz. 6. (1895): 45–47.
- . „A tízéves hatásköri bíróság”. *Jogállam* XVII., sz. 5-6. (1918).
- Zaoui, Léa, szerk. *Code de justice administrative. Annoté & commenté*. 8. kiad. Codes Dalloz. Párizs: Dalloz, 2023.

Felhasznált jogalkotási anyagok

- „A közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés”, 2015.
- Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Aufhebung von Rechtsvorschriften, Pub. L. No. 9/3645 (1980).
- Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, Pub. L. No. 11/7030. (1990).
- „Indokolás a hatásköri bíróságról szóló törvényjavaslatához”. In *Az 1906. évi május hó 19-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai*, Köt. XVI. Budapest: Pesti Könyvnyomda, 1907.
- Törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról, Pub. L. No. T/12234 (2016).
- Törvényjavaslat a polgári perrendtartásról, Pub. L. No. T/11900 (2016).

Hazai és külföldi jogforrások

- Loi des 16-24 août 1790 sur l’organisation judiciaire (hatályban);
- A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk (hatályon kívül);
- Loi du 24 mai 1872 relative au Tribunal des conflits (hatályban);
- Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 (hatályban);
- A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk (hatályon kívül);
- A hatásköri bíróságról szóló 1907. évi LXI. törvénycikk (hatályon kívül);
- A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (hatályon kívül);
- A bíróságok, az államigazgatási szervek és a döntőbizottságok közötti hatásköri viták eldöntéséről szóló 1/1954. (III. 26.) IM rendelet (hatályon kívül);
- A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (hatályban);
- Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles (hatályban);
- A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (hatályban);
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (hatályban).

Bírói döntések

Fővárosi Ítéltábla, 17.Pf.20.236/2020/11. (BDT 2021.4364.);

Kúria, Pfv.V.20.475/2020/10. (BH 2021.6.169.);

Kúria, Kpk.IV.40.049/2021/3.;

Kúria, Kkk.41.121/2021. (BH 2022.3.88.);

Kúria, Kkk.IV.39.259/2022/3. (BH 2022.6.164.);

Kúria, Kkk.39.012/2023/3.;

Kúria, Kpk.IV.39.029/2023/3.;

Kúria, Kpk.39.032/2023/3.;

Kúria, Kpk.IV.39.054/2023/3.;

Kúria, Kpk.IV.39.083/2023/3.;

Kúria, Kpk.IV.39.104/2023/3.;

Kúria, Kpk.IV.39.009/2024/3.;

Legfelsőbb Bíróság, 2/2005. számú KPJE határozat;

Kúria, a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos perek hatásköri kérdéseiről szóló 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK vélemény;

Kúria, a közterület-használati jogviszony közjogi vagy magánjogi jellegének megítéléséről és az ilyen tárgyú perben eljáró bíróság meghatározásáról szóló 1/2022. számú KPJE határozat.