

Miskolci Egyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Polgári Eljárásjogi Tanszék

A közigazgatási perek aktuális problémái

Konzulens: Dr. Nagy Adrienn
egyetemi docens

Szerző: Nyíri Adrienn
J-502
I39Z95

Miskolc
2014.

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	2
I. fejezet: A hazai közigazgatási bíráskodás történetének rövid áttekintése	4
II. fejezet: A közigazgatási bíráskodás fogalma és modelljei	7
1. Mi minősül közigazgatási jogvitának?	8
2. Hatásköri kérdések szabályozása más országokban	10
III. fejezet: A közigazgatási per kontra polgári per.....	12
1. A polgári perek sajátosságai	12
2. A közigazgatási per jellegzetességei	12
3. A bíróság feladata	13
4. A közigazgatási bíráskodás célja	14
5. A közigazgatási per alapelvei	15
IV. fejezet: A jogorvoslathoz való jog	17
1. A jogorvoslathoz való jog szabályozásának változásai.....	17
2. A hatályos szabályozás	18
3. Érvek a fellebbezés szükségessége mellett.....	19
4. Érvek a jogorvoslat biztosíthatósága mellett.....	20
5. A felülvizsgálat lehetősége	22
6. Más országok gyakorlata	22
7. Lehetséges alternatívák.....	25
A.) A kétfokú eljárás	25
B.) Részben háromfokú rendszer	26
V. fejezet: A hatályos szabályozás további aggályos pontjai.....	28
1. Eljáró bírák	28
2. Közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok	30
3. Szükség van-e önálló közigazgatási perjogra?	31
VI. fejezet: A közigazgatási bíráskodás szervezeti átalakításának problematikája.....	34
1. Érvek a különbíróság felállítása mellett	34
2. A különbíróság felállítása ellen szóló érvek	37
Összegzés	40
Felhasznált irodalom.....	41

Bevezetés

Jelen tudományos munka témája a közigazgatási perek aktuális problémáira történő rávilágítás. E kérdéskör nemcsak abból az aspektusból időszerű, mert folyamatban van az új Polgári Perrendtartás kodifikációja, hanem azért is, mert a közigazgatási és munkaügyi bíróságok működésének 2013. évi megkezdése óta sem jutottak nyugvópontra a közigazgatási bíraskodás szervezeti kérdései, amelyek tovább erősítik a közigazgatási perek eljárási szabályai felülvizsgálatának szükségességét. A hatályos szabályozás számos pontja megérett arra, hogy átgondoljuk, felülvizsgáljuk azokat, és lehetséges megoldási javaslatokat vázoljunk fel. Több kritika éri ugyanis a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) közigazgatási pereket szabályozó XX. Fejezetét, melyekre dolgozatomban rá fogok mutatni.

Lényeges megvizsgálni, hogy vajon ezen pertípusnak helye van-e egyáltalán az új kódexben, vagy esetleg indokolt lenne egy önálló perrendtartás megalkotása. Amennyiben az utóbbi mellett foglalunk állást, a kérdést továbbgondolva eljuthatunk akár a jelenlegi rendszertől markánsan eltérő, valóban önálló közigazgatási bíróságok, mint különbíróságok felállításának gondolatáig is.

Ezek a kérdések megosztják a jogász szakma képviselőit, érvek és ellenérvek sokaságával találkozhatunk konferenciákon, szakfolyóiratokban. Célom ezeknek a szakmai szempontoknak az összegyűjtése, alapos elemzése és szembeállítása, valamint saját meglátásaim ismertetése.

A hatályos szabályozás számos pontját vizsgálat alá vonhatnám, erre azonban a dolgozat terjedelme miatt nincs lehetőség, ezért csupán az általam leginkább fontosnak tartott kérdéskörökre helyezem a hangsúlyt. A dolgozat által vizsgált témakörök kiválasztásánál fontosnak tartottam, hogy ne a hatályos rendszer részletszabályainak ismertetésére kerüljön sor, sokkal inkább olyan területekre kívánok rávilágítani, amelyek a gyakorlatban problematikusán működnek, ám amelyek tekintetében rendelkezésünkre állnak olyan elméleti és gyakorlati megfontolások, amelyek figyelembe vételével a jelenleg hatályos konstrukció javíthatóvá válna. A közigazgatási bíraskodás hazai történetének rövid áttekintése után, megvizsgálom a közigazgatási bíraskodás fogalmát, modelljeit, valamint azt, hogy mi tartozik a közigazgatási jogvita fogalmi körébe. Ezt követően összehasonlítom a közigazgatási pereket a polgári perekkel, kiemelve a közöttük lévő lényeges különbségeket. Vitatott kérdés a jogorvoslathoz való jog érvényesülése ezen pertípusokban, két markánsan eltérő nézet uralkodik, amelyeket szintén ütköztetek. Végül a leginkább kényes kérdésekkel foglalkozom,

nevezetesen azzal, hogy szükség van-e önálló közigazgatási perrendtartásra és valóban független közigazgatási bírósági szervezetrendszerre. Felsorakoztatom az ellene és mellette szóló álláspontokat, azok előnyeit és hátrányait, figyelmet szentelve annak is, hogy más európai országok hogyan foglalnak állást ebben a témakörben.

I. fejezet: A hazai közigazgatási bíráskodás történetének rövid áttekintése

A magyar közigazgatási bíráskodás története egészen 1848-ig nyúlik vissza, ekkor jelent meg ugyanis első ízben a szabályozás iránti igény, ám ez a szabadságharc miatt még nem teljesedhetett ki. Az április törvények néhány rendelkezése már tartalmazott olyan tételket, amelyek – ekkor még csupán elméletileg - rögzítették a közigazgatás feletti bírói kontroll lehetőségét.¹

A magyar fejlődéstörténetben kiemelkedő jelentőségűnek bizonyult a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk. Ez a törvénycikk hozta létre az 1897. január 1-jétől működő különbíróságot, amely a Kúriával állt azonos szinten. Eljárása egyfokú volt, ám működése során folyamatosan megjelentek azok a törekvések, amelyek a többfokú eljárás bevezetését célozták, valamint a különbírósági működést felszámolva a rendes bírósági rendszerbe integrálták volna a bíróságot. Ezek a kísérletek azonban eredménytelennek bizonyultak. 1949-ben a szocialista diktatúra fel is számolta a különbíróságot.²

A következő jelentősnek mondható lépés az 1957. évi IV. törvény volt, amely az államigazgatási határozatokkal szembeni bírósági jogorvoslati lehetőséget lehetővé tette, meghatározva azon határozatokat, amelyekkel szemben helye volt a felülvizsgálatnak. A felülvizsgálható határozatok köre folyamatosan bővült. 1973-tól kezdve azonban ezen szabályok fokozatos hatályon kívül helyezésére került sor, mivel az 1972. évi 26. tvr. beiktatta a Pp. XX. fejezetébe az államigazgatási határozatok megtámadása iránti pereket, megteremtve ezzel az egyesbíróként, tárgyaláson kívül történő elbírálás lehetőségét.³

A rendszerváltás természetesen ebben a körben is jelentős változásokat hozott. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel került beiktatásra a közigazgatási határozatok törvényessége feletti bírósági ellenőrzés. Ezen alkotmánymódosítás alapja a hatalommegosztás elve, amelynek értelmében jelen esetben egyik állami szerv - a bíróság-, egy másik állami szerv - a végrehajtó hatalom-egyedi döntéseit bírálja felül.⁴ Ekkor még valamennyi közigazgatási határozat felülvizsgálható volt tárgyatól függetlenül. A 32/1990 (XII.22.) AB határozat

¹ HORVÁTH E. Írisz: *A magyar közigazgatási bíráskodás története* In: IustumAequumSalutare 2007. (3.évf.) 2. sz. 163-164.o.

² HORVÁTH E. Írisz: *A magyar közigazgatási bíráskodás története* In: IustumAequumSalutare 2007. (3.évf.) 2. sz. 170-171.o.

³ HORVÁTH E. Írisz: *A magyar közigazgatási bíráskodás története* In: IustumAequumSalutare 2007. (3.évf.) 2. sz. 171.o.

⁴ LUGOSI József: *A közigazgatási (határozatok bírósági felülvizsgálata iránt kezdeményezett) per és a polgári per összehasonlítása* In: Új magyar közigazgatás 2010. (3.évf.) 8. sz. 2.o.

azonban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása miatt és a kormányt határidő tűzésével felhívta olyan törvényjavaslat előterjesztésére, amely megfelel az alkotmányos követelményeknek. A kormány ennek nem tett eleget a megadott határidőig, csupán az 1991. évi XXVI. törvénnyel teljesítette kötelezettségeit, megteremtve ezzel a mai napig irányadó szabályozás alapjait. E jogszabály alapján a közigazgatási bírászkodás kizárólag a közigazgatási határozat vagy annak minősülő, más típusú határozat felülvizsgálatát jelentette. A szabályozást lényegében az határozta meg, hogy –amint azt a későbbiekben látni fogjuk, teljes mértékben helytelenül- a közigazgatási pert a polgári per sajátos típusának tekintették. Lényeges, hogy a törvény ideiglenes jelleggel került megalkotásra, ám annak szabályai napjainkig érvényesülnek.⁵ Ennek következtében is kiemelten fontos a hatályos szabályozás újragondolása, a benne rejlő következetlen és eredetileg is csak átmenetileg szánt megoldások felülvizsgálata miatt.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény hatályba lépése előtt is a Pp. szabályozta ezen kérdéseket, amely a rendszerváltással sem változott. Nem tértek ugyanis vissza a különbírósági rendszerhez, hanem a rendes polgári bírósági hatáskörben maradt a közigazgatási határozatok felülvizsgálata. A törvényjavaslat indokolása ezt a „társadalmi realitásokkal” magyarázta. Indokolható ez a koncepció azzal, hogy a szocializmus időszakában a különbíróságok teljesen idegenek voltak a rendszertől. A jogalkotó a rendszerváltás idején sem vállalta fel azt, hogy visszatérjen a különbírósági rendszerhez, amelynek működéséről egyébként is kevés tapasztalat állt rendelkezésre, hiszen azt majdnem 70 évnyi működés után, 1949-ben felszámolták. Valószínűleg anyagi megfontolások is állhattak a döntés mögött, hiszen jóval olcsóbb a meglévő bírósági rendszer keretei között ellátni ezen feladatokat.⁶

Az 1997-ben megkezdődött igazságügyi reform sem hozott gyökeres változást a szabályozás tekintetében. Bár az Alkotmány⁷ lehetővé tette különbíróságok felállítását, a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény nem élt ezzel a lehetőséggel. Lehetővé tette azonban a megyei bíróságokon közigazgatási kollégiumok működését, valamint előírta azok felállítását a Fővárosi Ítéltáblán és a Legfelsőbb Bíróságon.

⁵A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 4-5.o. Letöltve: 2014-07-10

⁶LUGOSI József: *A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztése* (II.- de lege ferenda) In: Új magyar közigazgatás 2010 (3. évf.) 9-10.sz. 3-5.o.

⁷1949.évi XX. törvény

Az 1998. évi LXXI. törvény 1999. január 1-jétől a közigazgatási perekben a megyei bíróságok hatáskörét állapította meg, az egyesbírói eljárást tette főszabállyá, valamint kizárta a fellebbezés lehetőségét az első fokon meghozott ítélet ellen.⁸

A Pp. XX. fejezetének módosítására 2010-ig 22 alkalommal került sor, amelynek egyik eredménye, hogy a megyei bíróságokon megszüntetésre kerültek a közigazgatási kollégiumok, amelyek korábban a közigazgatási bíráskodás szakosított szerveiként működtek.⁹

Látható tehát, hogy a legutóbbi reformok sem látták szükségét külön közigazgatási bíróságok felállításának. Sőt, 2013. január 1-jén létrejöttek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, sajátos megoldású különbírásgként, ahol a perorvoslati szak már becsatlakozik a rendes bírósági szervezetrendszerbe. Ezzel egy meglehetősen ellentmondásos rendszert hozott létre a jogalkotó, ahol létezik is a különbírásg meg nem is, hiszen sem szervezetileg, sem pedig személyi vonatkozásban nincs kielégítően szabályozva a közigazgatási perek kérdésköre.

⁸A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf 6.o. Letöltve: 2014-07-08

⁹A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf 7.o. Letöltve: 2014-07-08

II. fejezet: A közigazgatási bíráskodás fogalma és modelljei

Ha tág értelemben kívánjuk meghatározni, hogy mit is jelent a közigazgatási bíráskodás, akkor azt a választ adhatjuk, hogy az a közigazgatási szervek határozatai jogszerűségének ellenőrzésére irányuló jogalkalmazói tevékenység. Ennek során független bíróság ellenőrzi a közigazgatás szerveinek konkrét döntéseit. Szűk értelemben véve azonban ez azt feltételezi, hogy egy, a rendes bírósági szervezetrendszerrel elkülönülő közigazgatási bíróság látja el ezt a tevékenységet. Ma Magyarországon erről nem beszélhetünk, hiszen a szabályozás a Pp.-ben kapott helyett, rendes bírósági eljárás keretében.¹⁰

Megvizsgálva más európai országok szabályozását, történelmi szempontból alapvetően kétféle rendszerrel találkozhatunk, amelyek között a lényegi különbség a következő: a monista rendszerben a rendes bíróságok, míg a dualista rendszerben elkülönült közigazgatási bíróságok járnak el. Napjainkban ezek is tovább finomíthatók, így végeredményében négy megoldást különíthetünk el.¹¹ A *tisztán dualista modellben* olyan elkülönült közigazgatási bíróságok járnak el, amelyek a közigazgatás autonóm részei. Példái ennek Franciaország, Portugália és Görögország. A második modell az ún. *tökéletlen dualista modell*, amelynek „tökéletlensége” abban nyilvánul meg, hogy főszabályként itt is közigazgatási bíróságok járnak el, ám bizonyos jogvitákban rendes bíróság ítélkezik. Példaként Németország vagy Ausztria említhető. Harmadikként a „*félíg-meddig*” *dualista modell* érdemel említést. Az ilyen rendszerekben, amely pl. Belgiumban vagy Olaszországban működik, elsősorban rendes bíróságok járnak el, ám kivételes jelleggel, korlátozott hatáskörű közigazgatási bíróságok is átvehetik tőlük az ügyeket. Végül a *monista modellben* nincsenek közigazgatási bíróságok, kizárólag rendes bíróságok működnek.¹²

A közigazgatási bíráskodás szervezeti szempontból azonban más módon is csoportosítható. Az ún. *angolszász - amerikai modellben* a közigazgatási bíráskodás teljes mértékben beintegrálódik a rendes bírósági szervezetbe, tehát tulajdonképpen nem is beszélhetünk róla. Érvként említik azonban mellette, hogy ez a leghatékonyabb eszköze a közigazgatás féken tartásának. A rendes bírósági szervezetbe integrált modell másik változatát jelenti az a megoldás, ahol a szervezetbe integráltan ugyan, de *viszonylag függetlenül*

¹⁰ LUGOSI József: *A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése* (II.- de lege ferenda) In: Új magyar közigazgatás 2010 (3. évf.) 9-10.sz. 3.o.

¹¹ V.ö. MARTONYI János: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1960. 58. o.

¹² F. ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója* In: Jogtudományi közlöny 2007. (62. évf.) 9. sz. 383-384.o.

működik a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát végző bíróság, tehát egy elkülönült, viszonylag önálló szervezet végzi a közigazgatás ellenőrzését. Példaként említhető Svájc, Dánia, Spanyolország stb. A harmadik megoldás a rendes bíróságtól teljes mértékben elkülönült, *önálló közigazgatási bíróságok* léte. Végül a *francia közigazgatási bírászkodás* említhető meg, mint egy sajátos modell, ahol a bíróság a közigazgatás szervezetéhez kapcsolódik szorosan, gyakorlatilag a közigazgatási eljárás folytatódik bírósági úton.¹³

Érdekesnek tartom az ausztrál modellt is, ahol a háromfokozatú közigazgatási bírósági rendszer mellett szakosított közigazgatási bíróságok is működnek. Ilyen például az ún. Számvevőszéki Bíróság, amely a közkiadások felügyeletét látja el, vagy éppen a Politikai Menekültügyi Nemzeti Bíróság, amely a politikai menekülti státusz megadásával kapcsolatos ügyekben hoz döntést.¹⁴

Természetesen nem lehet érvelni kizárólag egyik vagy másik modell mellett vagy ellen. Az ugyanis, hogy egy adott országban mely megoldás érvényesül, több tényezőtől is függ. Hatással vannak azok a politikai viszonyok, amelyek között létrejött, ám megfigyelhető a folyamatos fejlődésük, valamint a modellek egymásra hatása, közeledése is. Mindegyikben törekednek érvényre juttatni a tisztességes eljárás követelményeit, illetve a jogorvoslathoz való jogot.¹⁵

Kérdésként felmerülhet az is, hogy beszélhetünk-e európai uniós közigazgatási bírászkodásról. Amennyiben úgy tekintünk a közigazgatási bírászkodásra, mint a közigazgatási aktusok közigazgatástól független fórum általi jogszerűségi felülvizsgálatára, akkor a válaszuk igen, hiszen ilyen funkciót tölt be a Bíróság, mivel uniós jogot alkalmazó uniós szervek döntéseit jogosult felülvizsgálni.¹⁶

1. Mi minősül közigazgatási jogvitának?

A kérdés megválaszolása azért fontos, mert a Pp. XX. fejezete kizárólag a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára alkalmazandó, azonban a közigazgatásban számos egyéb határozat és végzés születik. A közigazgatási határozat fogalmát a Pp. 324.§ (2) bekezdése tartalmazza.

¹³ PETRIK Ferenc: *Melyiket válasszuk? A közigazgatási bírászkodás modelljei* In: Jura 2003. (9. évf.) 2. sz. 80.o.

¹⁴ <http://www.fedcourt.gov.au/publications/judges-speeches/justice-kerr/kerr-j-20130719> Letöltve: 2014-10-12

¹⁵ PETRIK Ferenc: *Melyiket válasszuk? A közigazgatási bírászkodás modelljei* In: Jura 2003. (9. évf.) 2. sz. 80-81.o

¹⁶ F. ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatási bírászkodás európai dimenziója* In: Jogtudományi közlöny 2007. (62. évf.) 9. sz. 385.o.

A definícióból az következik, hogy a törvény nem engedi meg a felülvizsgálatot valamennyi, a közigazgatásban hozott határozattal szemben, csak akkor, ha az valamely előbbi kategóriába besorolható.

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja –egy véleményem szerint – nagy jelentőségű összefoglaló jelentést¹⁷ tett közzé 2013. február 21-én a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről. Ebben bíróinterjúk is készültek, amelyek mentén szeretném bemutatni a hatásköri kérdésekre vonatkozó elképzeléseket.

A Debreceni, a Nyíregyházi, valamint a Miskolci Törvényszék megkérdezett bírái a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított pereket is a közigazgatási perek közé sorolnák. E tekintetben Európa-szerte elfogadott mind a rendes bírósági, mind pedig a közigazgatási bírósági hatáskör. Előbbi jelenik meg például Ausztriában vagy Svédországban, míg utóbbira Franciaország és Hollandia szolgál példaként. A kérdés a magyar jogrendszerben még távolról sincs kielégítően szabályozva. Indokolt lenne azonban, ha ezek ténylegesen közigazgatási perként lennének szabályozva, tekintettel arra, hogy a kárfelelősséggel kapcsolatos kérdések megfelelő megítélése közjogi és magánjogi ismereteket egyaránt igényelnek.¹⁸

A Szegedi Törvényszék bírának álláspontja szerint a TB határozatok közigazgatási perré minősítése is indokolt lenne. Erre véleményem szerint nincs szükség, hiszen a jelenlegi keretek között a munkaügyi bíróságok megfelelően el tudnak járni ilyen ügyekben.

Szintén a Szegedi Törvényszék megkérdezett bírái érveltek amellett, hogy a közszolgálati jogviták a jövőben közigazgatási pernek minősüljenek. Európában általánosan elfogadott gyakorlat, hogy az állami munkáltatók és a közszféra alkalmazottai egymás közötti jogvitáikat közigazgatási bíróság elé viszik. A magyar gyakorlatban itt negatív hatásköri összeütközés alakult ki a közigazgatási és a munkaügyi bíróságok között.¹⁹ Azt gondolom, hogy ezt a problémát elsősorban kellene kielégítően feloldani, ám az eljárást továbbra is a munkaügyi bíróságok hatáskörében kellene hagyni.

A választási ügyeket –továbbra is törvényszéki szinten tartva – a Debreceni, Miskolci és Nyíregyházi Törvényszékek bírái látnák szívesen a jövőben a közigazgatási perek között. Azt gondolom, hogy ez egy támogatható elképzelés azok erőteljes közjogi jellege miatt.

¹⁷A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, Lásd: http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf Letöltve: 2014. július 10.

¹⁸ F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben* In: Jogtudományi Közlöny 2012. (67.évf.) 10.sz. 394-395.o.

¹⁹ F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben* In: Jogtudományi Közlöny 2012. (67.évf.) 10.sz. 393.o.

Vannak azonban további, a Ket. hatálya alá nem tartozó ügyek is, amelyek tekintetében megfontolható a hatáskör kiterjesztése.²⁰

A szabálysértési határozatok tárgyában az európai gyakorlat sem egységes. Ausztriában és Hollandiában például közigazgatási bíróságok, Német-és Lengyelországban pedig rendes bíróságok járnak el. Sajátos a francia megoldás, ahol a hatósági döntések - a közlekedési szabálysértéseket kivéve- büntetőbíróságok előtt megtámadhatók.²¹ Hazánkban a szabálysértési eljárást a 2012.évi II. törvény szabályozza, amely általános szabálysértési hatóságként a járási hivatalt, szabálysértési elzárással is büntethető cselekmények esetére a járásbíróságot jelöli ki. Mivel fő szabály szerint itt is egy közigazgatási szerv hoz döntést, így indokoltnak tartom annak felülvizsgálatát is rábízni a közigazgatási bíróságra.

A köztestületek által hozott határozatok, a helyi önkormányzatok által hozott nem hatósági aktusok, a közigazgatási szerződések, valamint egyéb közigazgatási aktusok (pl. intézkedések, normatív rendelkezések) közigazgatási határozatnak minősítésére is hozhatóak fel érvek.²²

Látható tehát az előbbiekből, hogy célszerű lenne a felülvizsgálható határozatok körét tágabban meghatározni és bevonni olyan határozatokat is, amelyek tekintetében a határozat és az azt megelőző eljárás, jogviszony jellegére tekintettel indokolt a speciális szabályozás. Figyelemmel kell lennünk azonban arra is, hogy ezek mennyire különböznek a hagyományos polgári perekben elbírálandó határozatoktól, tehát véleményem szerint ez a hatáskör bővítés is a jelenleg hatályos szabályozás alapjaiban történő megreformálását teszi szükségessé.

2.Hatásköri kérdések szabályozása más országokban

Nem hanyagolható el az sem, hogy megvizsgáljuk más országoknak a hatásköri kérdésekre vonatkozó szabályozását, hiszen a kodifikáció során célszerű a pozitív példák figyelembe vétele.

Az európai fejlődési tendencia a hatásköri kérdések tekintetében folyamatos bővülést mutat, amely alapvetően két okra vezethető vissza: egyrészt a közigazgatás

²⁰ V.ö. PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*, Logod Bt. Budapest, 2002.

²¹ F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben* In: Jogtudományi Közlöny 2012. (67.évf.) 10.sz. 392.o.

²² Lásd: F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben* In: Jogtudományi Közlöny 2012. (67.évf.) 10.sz. 393-394.o.

eszközrendszerének differenciálódására, másrészt pedig annak a véleménynek a térnyerésére, hogy a közigazgatás feletti kontrollt leghatékonyabban a bírói hatalom tudja megvalósítani.²³

Más európai országok tanulmányozása során arra juthatunk, hogy a hatáskör meghatározásánál két módszert alkalmaznak. Az egyik a generálklauzulával történő meghatározás, amely Németországra jellemző. Itt minden közjogi, nem alkotmányjogi jogvita közigazgatási jogi útra tartozik, amennyiben szövetségi törvény nem utalja azt más bíróság hatáskörébe. Ennek a módszernek kétségtelen előnye, hogy képes a közigazgatási jog fejlődését kísérni, valamint, hogy a bírósági kontroll minden közigazgatási jogi eszköz felett érvényesülhet. A másik alkalmazott módszer a taxáció, vagyis tételesen felsorolják, mely közigazgatási jogvitákra rendelkezik hatáskörrel az eljáró bíróság. Erre a portugál szabályozás szolgál példaként.²⁴ Véleményem szerint az első megoldás a követendő, hiszen nem korlátozzák le szükségtelenül a felülvizsgálható jogi aktusok körét.

A hatásköri kérdések kapcsán fontos említést tenni a differenciált hatáskörelosztásról is, amely az elsőfokú ügyek különböző bírósági szintek között megosztását jelenti. Ezt a polgári és büntető ügyekben hazánkban is már régóta alkalmazzák, ám a közigazgatási perekben csak a XX. század vége óta. Ismét a német rendszerrel lehet példálózni, ahol a tartományi közigazgatási felsőbíróságok, valamint a Szövetségi Közigazgatási Bíróság között oszlanak meg az ügyek. Hazánkban ez a Fővárosi Törvényszék bizonyos ügyekre meghatározott kizárólagos illetékességében jelenik meg.²⁵

²³ F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben* In: Jogtudományi Közlöny 2012. (67.évf.) 10.sz. 386.o.

²⁴ F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben* In: Jogtudományi Közlöny 2012. (67.évf.) 10.sz. 386-387. o.

²⁵ Pl. Pp. 326. § (6)-(7) bekezdései. Lásd erről bővebben: F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben* In: Jogtudományi Közlöny 2012. (67.évf.) 10.sz. 389-392. o.

III. fejezet: A közigazgatási per kontra polgári per

Az összehasonlítás a kutatás szempontjából azért bír jelentőséggel, mert ezáltal kívánok rámutatni arra, hogy –bár ugyanabban a Kódexben kerültek elhelyezésre az eljárási szabályok, mégis – milyen lényeges különbségek fedezhetők fel a két pertípus alaphelyzete és feladatai között.

1. A polgári perek sajátosságai

Polgári perek esetén két mellérendelt fél áll egymással szemben, akiknek személyi, ill. vagyoni jogaival kapcsolatos jogvitáját dönti el a bíróság. Ebben a perben a hatóság mint fél nem jelenik meg, így a közhatalmi jelleg sem nyilvánul meg, a középpontban a magánérdek érvényesítése áll. Tárgya a megsértett magánjog alapján jogvédelmi igény érvényesítése, a fél rendelkezési joga alapján. A perben az az eldöntendő alapkérdés, hogy sérült-e, veszélyeztetett-e, avagy vitatott-e a felperes alanyi joga. A peres felek közötti kapcsolatot vizsgálva azt láthatjuk, hogy a per megindulását megelőzően magánjogi jogviszonyon alapuló, mellérendelt kapcsolatban álltak. A jogvitát lezáró ítélettel szemben van helye jogorvoslatnak. Kiemelten érvényesülnek a szóbeliség, közvetlenség és a nyilvános tárgyalás alapelvei.

2. A közigazgatási per jellegzetességei

Amennyiben a közigazgatási pereket ugyanezen szempontok szerint vizsgáljuk, nem vonatkoztathatunk el attól, hogy a polgárok egymás közötti, a jogi személyek egymás közötti, továbbá a jogi személyek és a polgárok egymás közötti jogvitáiban, ha esetleg ténylegesen nem is, de jogilag mindenkor formálisan érvényesül a „félegyenlőség”, a közigazgatási perek lehetővé tétele útján az előzményi eljárásra jellemző alá-fölérendeltségi viszony szükségszerűen kihat a felek perbeli pozícióira is, így kérdéses, hogy beszélhetünk-e a közigazgatási szerv és az ügyfél „fegyveregyenlőségéről”? Ezekben a perekben a bíróságnak arról kell döntenie: jogszerű, avagy jogszabálysértő volt-e az alperesnek a felperes ügyében hozott határozata. Itt tehát nem az a perben eldöntendő alapkérdés, hogy sérült-e,

veszélyeztetett-e, vitatott-e a felperes alanyi joga, illetve jogos érdeke, hanem az, hogy az alperes határozata megfelel-e a tárgyi jognak, vagy nem.²⁶

Érzékelhető, hogy a közigazgatási perek nehezen minősíthetők a polgári per sajátos típusának, ahogyan azt az 1991. évi XXVI. törvény tette. Itt a bíróság egészen más feladattal találkozik, ahol kiemelt szempont, hogy egyrésztől biztosítsa az ügyfél számára a fokozott jogvédelmet, másrésztől pedig a közigazgatási szerv határozatainak törvényességét. Itt tehát olyan többletfeladatai vannak a bíróságnak, amelyek a polgári perben nem jelennek meg, nevezetesen a jogállamiság fenntartásában való közreműködés. Ez egy minőségileg más jellegű funkció, nagyobb felelősséggel, amely kimunkáltabb szabályozást tesz szükségessé.²⁷ Alapvető különbözőségük ellenére a jogalkotó mégis úgy gondolta, hogy a Pp. szabályai között kell elhelyezni ezt a pert, amely viszont alapvetően teljesen más jellegű jogviszonyokat szabályoz, más célokkal és alapelvekkel. Véleményem szerint a közigazgatási perek önálló pertípust alkotnak, amelyek nem illenek a polgári perek közé, ezért meg kell találni mind a dogmatikailag, mind a közigazgatási bíráskodás funkcióját tekintve megfelelő helyüket a jogrendszerben.

3. A bíróság feladata

A Montesquieu által megalkotott hatalommegosztás elvére tekintettel kell lenni minden körülmények között. Ez a közigazgatási bíráskodásban azt jelenti, hogy a bíróság, mint fék, a közigazgatás jogellenes cselekedeteit felülvizsgálhatja. Ez az állampolgárok szempontjából a jogállamiság fontos garanciájaként jelenik meg. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b, pontja rögzíti: „a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről”. A Pp. *expressis verbis* azonban nem mondja ki azt, hogy mi is a bíróság feladata a közigazgatási perekben, sőt a XX. fejezet pontos címe – a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata – sem túl sokatmondó, nem mutat rá az igazi lényegre. Indokolt lenne tehát a feladatok rögzítése – amennyiben továbbra is a Pp.-ben kapna helyet ez a sajátos pertípus - hiszen a polgári per feladatait nem lehetséges automatikusan alkalmazni rá. Hangsúlyozni kellene tehát, hogy a bíróság feladata, hogy hatékony jogvédelmet biztosítson az olyan közigazgatási döntésekkel szemben, amelyek a jogalanyok jogait vagy kötelezettségeit sértik. Biztosítania kellene

²⁶ GÁSPÁRDY László: *A közigazgatási per*, in: Polgári perjog, Különös rész (Wopera Zsuzsa szerk.) KJK Kiadó, Budapest,, 2004. 244. o.

²⁷ LUGOSI József: *A közigazgatási (határozatok bírósági felülvizsgálata iránt kezdeményezett) per és a polgári per összehasonlítása* In: Új magyar közigazgatás 2010. (3.évf.) 8. sz. 3.o.

továbbá, hogy a végrehajtó hatalom szervei feladataikat a törvényeknek alárendelten lássák el. Fontos az is, hogy az Alaptörvénynek és a törvényeknek megfelelően döntést hozzon a közigazgatási határozatok törvényességéről, amely feladatában a közérdek is megjelenik.²⁸

4. A közigazgatási bíráskodás célja

Az előbbiekben kifejtettekből is kitűnik, hogy a bíróság fontos feladata, egyben a közigazgatási perek lényeges célja a hatékony jogvédelem biztosítása, annak megakadályozása, hogy a közigazgatási szervek jogellenes döntései sértsék a jogalanyok jogait, érdekeit. Ez elsősorban –összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel – a jogorvoslathoz való jogban kell, hogy megnyilvánuljon.²⁹ A közigazgatási perekben azonban a fellebbezés kizárt, ez pedig rámutat a hatályos szabályozás egy igen kritikus pontjára, amelyre a későbbiekben részletesen kitérek.

A hatékony jogvédelem elvének megfelelő értelmezése esetén nem csupán a szubjektív, hanem az objektív jogvédelmi funkciók is megjelenhetnek a közigazgatási bíráskodásban. Immanens tartalma ugyanis, hogy azt a bíróság lényeges esetekben hivatalból is érvényre juttathatja, ezáltal nem csupán a felperes lehetőségeire van bízva a közigazgatás feletti ellenőrzés érvényre juttatása. Fontos azonban, hogy ez az elv nem léphet a rendelkezési jog helyébe, hanem azt kiegészítve kell, hogy megjelenjen.³⁰

Lényeges tehát azt látni, hogy nem elegendő csupán kinyilvánítani a közigazgatási bíráskodás létét, hanem annak működését konkrét garanciákkal szükséges körülbástyázni. Az Alkotmánybíróság egyik határozatában³¹ kimondta, hogy az eljárási garanciák megvalósulásához önmagában nem elegendő a bírói út megléte, a hatékony jogvédelem attól függ, hogy az Alkotmánybíróság mit vizsgálhat felül. Az eljárás fontos célja, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket valóban elbírálja, figyelembe véve az Alaptörvényben megjelenített olyan követelményeket, mint pl. a függetlenség vagy pártatlanság. A bíróság

²⁸A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 16-19.o. Letöltve: 2014-07-10

²⁹A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 16-20.o. Letöltve: 2014-07-10

³⁰A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 19-20.o. Letöltve: 2014-07-10

³¹ 39/1997 (VII.1.) AB határozat

nem csupán formális jogszerűség szempontjából vizsgálhatja felül a közigazgatási szerv határozatát, hanem annak mérlegelését, a megállapított tényállását is felülbíráhatja, tekintettel arra, hogy az nem köti őt.³²

5. A közigazgatási per alapelvei

A közigazgatási pert abból a szempontból is sajátos pertípusnak kell tekintenünk, hogy –bár az alapelvek sem kerültek tételesen rögzítésre- érvényesíteni kell benne mind az igazságszolgáltatás általános, mind a polgári per alapelveit, figyelembe véve a speciális, a közigazgatási per során különösen érvényesítendő elveket is. Gondolok itt elsősorban a fegyveregyenlőség, ügyfélegyenlőség, valamint a hatékony jogvédelem elvére, amelyek fokozott érvényesítése kívánatos.³³

Hazánk tagja az Európa Tanácsnak is, ezért annak álláspontját is indokolt megfontolni ebben a kérdéskörben. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2004. december 15-én fogadta el a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálatáról szóló ajánlását. Ennek preambulumban hangsúlyozza, hogy a közigazgatási aktusok hatékony bírósági felülvizsgálata alapvető eleme az emberi jogok, valamint az egyén jogai és érdekei védelmének. A bírósági felülvizsgálat a jogellenes közigazgatási aktus bíróság általi kivizsgálását és meghatározását jelenti, valamint a megfelelő intézkedések elfogadását, ide nem értve az alkotmánybíróság általi felülvizsgálatot.

A Miniszterek Tanácsa meghatározza azokat az alapelveket, amelyeket a tagállamok nemzeti jogrendszerében és gyakorlatában alkalmazni javasol. A bírósági felülvizsgálat terjedelmét tekintve kimondja, hogy minden közigazgatási aktus bírósági felülvizsgálat tárgya lehet. A bíróság a jog bármilyen megsértését, ideértve a hatáskör hiányát, eljárási szabálysértést, valamint a hatalommal való visszaélést is vizsgálhatja. A felülvizsgálat lehetősége legalább az olyan természetes és jogi személyek részére elérhető kell, hogy legyen, akiknek jogát vagy érdekeit közvetlenül érinti a közigazgatási aktus. Előírható azonban számukra, hogy a nemzeti jogukban fellelhető jogorvoslati lehetőségeket kimerítsék, mielőtt a bírósági felülvizsgálathoz folyamodnak, ezen eljárások azonban nem húzódhatnak el. A bírósági felülvizsgálati eljárás költségei nem lehetnek akadályai az ilyen eljárás

³² VÁCZI Péter: *Alkotmányos korlátok a közigazgatás szervezete és működése felett*In: De iurisprudencia et iurepublico 2010. (4.évf.) 1.sz. 17.o.

³³A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 12-13.o. Letöltve: 2014-07-10

igénybevételének, biztosítani kell ugyanis a szükséges forrásokat, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei megkövetelik azt. Független és pártatlan bíróságnak kell eljárnia, amely lehet közigazgatási bíróság, vagy a rendes bírósági rendszer része. A tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja –többek között- az eljárás ésszerű időben történő befejezését, a felek egyenlőségének biztosítását, az ügyre vonatkozó dokumentumok és információk közzétételét a közigazgatási hatóság részéről a bíróság felé. Fő szabály szerint az eljárás nyilvános, az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni és indokolni kell. A bíróság döntését – legalábbis fontos esetekben- magasabb szintű bíróság előtt lehet fellebbezni. A bírósági felülvizsgálatnak hatékonynak kell lennie, ami azt jelenti, hogy a bíróságnak hatásköre van arra, hogy a döntést a jogszabályoknak megfelelően orvosolja, vagy visszautalja a közigazgatási hatóságnak, hogy az az ítéletnek megfelelő, új döntést hozzon.³⁴

Érdeemes továbbá kitekintenünk más európai országok gyakorlatára is az alapelvek vonatkozásában. Olaszországban - amely a már említett félig-meddig dualista modell képviselője- a közigazgatási perrendtartás külön fejezetet szentel az alapelveknek, megjelenítve többek között a hatékony és teljes jogvédelem elvét, a tisztességes eljárás elvét, az együttműködési, valamint az indokolási kötelezettséget. Horvátország is rendelkezik önálló perrendtartással, mely rögzíti a törvényesség, vagy éppen a tárgyalás elvét. Vannak azonban ellenpéldák is: Németország és Ausztria bár rendelkezik perrendtartással, mégsem szól az alapelvekről.³⁵

Látható tehát az előbbiekből, hogy példa bőven akad, amelyeket célszerű lenne a magyar jogalkotónak is megfontolnia. Véleményem szerint fontos a közigazgatási perekben érvényesülő követelmények alapelvei szinten történő kimondása, tekintettel az eljárásokban megjelenő egyenlőtlenségekre, valamint a hatályos szabályozásban fellelhető vitatható rendelkezésekre, amelyek több lényeges alapelvvvel is ellentétesek. Elég csak a tárgyaláson kívüli elbírálásra gondolni, amely a szóbeliség, közvetlenség, nyilvánosság elvei ellen hatnak.

³⁴ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE> Letöltve: 2014-07-10

³⁵ A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 21-23.o. Letöltve: 2014-07-10

IV. fejezet: A jogorvoslathoz való jog

A közigazgatási perek szabályait vizsgálva ki kell térnünk a jogorvoslathoz való jog közigazgatási perekben történő biztosítása vagy korlátozásának kérdésére. A szakma képviselőit megosztja a hatályos szabályozás, egymásnak ellentmondó álláspontok, magyarázatok láttak napvilágot a jogorvoslathoz való 1997-ben bekövetkezett szűkítése óta.

A témakör összefügg azzal a kérdéssel, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata mennyiben eredeztethető az Alaptörvényben rögzített jogorvoslathoz való jogból. Az ellentétes szakmai és alkotmánybírósági álláspontokban az a közös, hogy mindkét tábor képviselői szerint a jelenlegi rendszer reformra szorul, ám a megvalósítás mikéntjében eltérő nézeteket vallanak.

1. A jogorvoslathoz való jog szabályozásának változásai

A közigazgatási bíráskodás történetének áttekintése során már rámutattam arra, hogy az idők során milyen jogszabályok szabályozták a végrehajtó hatalom szervei által hozott döntések felülvizsgálatát. Most azt vizsgálom meg, hogy ezek a jogszabályok kifejezetten a jogorvoslattal kapcsolatban milyen álláspontra helyezkedtek.

Az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott Királyi Közigazgatási Bíróság döntése ellen – mint már említettem- nem volt helye fellebbezésnek. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: Áe.) hatályba lépéséig a felülvizsgálatra csak kivételesen volt lehetőség. Ebben következett be lényeges változás, hiszen taxatív módon meghatároztak további határozatokat, amelyek ellen felülvizsgálattal lehetett élni. Elbírálásuk során a megyei bíróság székhelyén működő járásbíróságok, Budapesten pedig a Pesti Központ Kerületi Bíróság járt el. A törvény a fellebbezésre is lehetőséget biztosított – amelyet a megyei bíróság bírált el - így az eljárás kétfokúvá vált.³⁶

Az Áe. módosítása sem váratott magára sokáig, hiszen az 1981. évi I. törvény fontos változásokat hozott, tovább bővítve a felülvizsgálható határozatok körét. A hatásköri kérdések azonban változatlanul maradtak. A téma szempontjából meghatározó az 1998. évi LXXI. törvény, amellyel az eljárás ismét egyfokúvá vált, a Legfelsőbb Bírósághoz szűk körben lehetett fellebbezni. Az a megfontolás húzódott emögött, hogy mivel a közigazgatási

³⁶ CSÖRE Eszter: *Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról* In: Themis 2013. június 93-94.o.

eljárásban már eleve kétfokon születik a döntés, így indokolatlan és időhúzó lenne a kétfokú felülvizsgálat. A bíróság végzése ellen volt helye fellebbezésnek, amelyet a Legfelsőbb Bíróság bírált el.³⁷

2. A hatályos szabályozás

A közigazgatási perek hatályos szabályainak elemzése során kiindulópontként három jogszabály rendelkezéseit kell figyelembe venni és azok tartalmát elemezni: tekintettel kell lenni az Alaptörvény, a Pp., valamint a Ket. szabályaira is. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése értelmében: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A Pp. XX. fejezetének rendelkezései szerint a bíróság ítélete ellene a fellebbezés főszabály szerint kizárt, kivéve az olyan határozatokat, amelyekkel szemben közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek, amennyiben a határozatot a bíróság a törvény alapján megváltoztathatja. A felülvizsgálat lehetősége biztosított, leszámítva az adóhatóságnál fennálló, továbbá az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító, a bírságot kiszabó, valamint a kisajátítási ügyekben, ha a megállapított fizetési kötelezettség vagy kártalanítási összeg az egymillió forintot nem haladja meg. Felülvizsgálati ügyekben a Kúria a kérelem beérkezésétől számított százhusz napon belül dönt. Lehetőség van továbbá perújításra is.³⁸ A Ket. szabályainak figyelembe vétele is indokolt, amelynek értelmében az ügyfél a hatóság döntése ellen fellebbezhet.

Ezen rendelkezésekből adódnak az egymásnak ellentmondó értelmezések a jogtudomány képviselői között, ugyanis a közigazgatási perben főszabály szerint a bíróság egy olyan határozat törvényességét vizsgálja felül, amely már átesett a jogorvoslaton. Az alapvető különbség az álláspontok között az, hogy egyesek szerint biztosított a jogorvoslathoz való jog, mások azonban úgy vélik, hogy ez a fellebbezés kizártsága miatt nem valósul meg.

³⁷ CSÖRE Eszter: *Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról* In: Themis 2013. június 94-95.o.

³⁸ Pp.340-340/A §

3. Érvek a fellebbezés szükségessége mellett

Gáspárdy László úgy érvel, hogy a fellebbezés kizártsága azon a téves elképzelésen alapul, hogy a közigazgatási per a közigazgatási ügy bíróság előtt történő folytatása. Ezzel szemben a perben a felek korábbi alá-fölérendelt viszonya helyett a mellérendeltségük jelenik meg. Változik az eljárás tárgya is, hiszen már nem egy közigazgatási ügy folyik, hanem a közigazgatási szerv által hozott határozat jogszerűségének a felülvizsgálata történik.³⁹

Lugosi József is a fellebbezéshez való jog biztosításának szükségessége mellett érvel, még akkor is, ha a felperes a közigazgatási eljárásban már élt a jogorvoslattal. Véleménye szerint a közigazgatási eljárásban a jogorvoslat nem egyenértékű a közigazgatási bírósági jogorvoslattal. A közigazgatási eljárásban ugyanis egy, a hierarchiában magasabb szinten álló közigazgatási szerv bírálja el a jogorvoslatot, nem pedig egy független bíróság, tehát nem érvényesülnek kellő mértékben a garanciális szabályok. Ezeket akkor látja biztosítottaknak, ha kétszintű közigazgatási bíróságot vezetnének be, ahol az első fokon hozott határozatot még egyszer lehetne vitatni egy magasabb szintű bírói fórum előtt, ennek kiépítése azonban a szervezeti rendszer bizonyos mértékű változtatását is maga után vonná.⁴⁰

Kozma György véleménye is az, hogy az ügyek többségében a fellebbezést biztosítani kellene. Úgy látja, hogy az ügyfelek –fellebbezés hiányában–a felülvizsgálati eljárást, mint rendes jogorvoslatot veszik igénybe, így a Kúria az ország egyik legleterheltebb bíróságává vált. Olyan ügyekkel kell foglalkozni, amelyeket alsóbb fokon is megfelelően el elehet intézni és ez a fontosabb feladatainak rovására megy.⁴¹

A már említett bíróinterjúk is foglalkoznak a kérdéssel, ám a vélemények nagyon szerteágazók. Egyesek úgy vélik, hogy a jelenlegi rendszer – a fellebbezés kizártságával– nem működhet tovább, a törvényszékhez történő fellebbezés megengedésére lenne szükség, valamint a felülvizsgálat lehetőségét kivételessé kellene tenni. A Veszprémi Törvényszék egyenesen alkotmányosan aggályosnak nevezi a hatályos szabályozást, különösen, ha a közigazgatási eljárás csak egyfokú volt. Más álláspontok szerint csak a kiemelt ügyekben kellene biztosítani a fellebbezéshez való jogot. A Zalaegerszegi Törvényszék nézőpontja az, hogy külön kellene választani a banális ügyeket – ahol sem rendes, sem pedig rendkívüli perorvoslatot nem biztosítanak– a kiemelt jelentőségű ügyektől, amelyekkel szemben a

³⁹ GÁSPÁRDY László: *Quo vadis magyar polgári eljárásjog* In: Facultas Nascitur 20 éves a jogászképzés Miskolcon, in: A magyar magánjog az európai jogfejlődés áramában, Miskolc, Novotni Kiadó, 2002. 174.o.

⁴⁰ LUGOSI József: *A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése (II.- de lege ferenda)* In: Új magyar közigazgatás 2010. (3. évf.) 9-10.sz. 15.o.

⁴¹ KOZMA György: *Merre tovább közigazgatási bíráskodás?* In: Új magyar közigazgatás 2009. (2.évf.) 2.sz. 52-53.o.

törvényszékhez lehetne fellebbezni. Ismét mások (pl. az Egri Törvényszék) mellett érvelnek, hogy az ügy tárgyatól kellene függővé tenni a kérdést: a nagyobb jelentőségű ügyekben (pl. adó, vám, közbeszerzés), illetve speciális tárgyú ügyekben (pl. kiskorúakat érintő ügyek, építésügy) szükség lenne a fellebbezésre, míg a csekélyebb megítélésűekben ezt szükségtelennek látják. A Gyulai Törvényszék ügycsoportok alapján tenné lehetővé, pl. földhivatali, gyámhatósági határozatokkal, közigazgatási bírságokkal szemben. A Szombathelyi és a Kecskeméti Törvényszék nézőpontja az, hogy a fellebbezés lehetőségét a könnyebb megítélésű ügyekben (pl. szociális és gyámügyek) csak szűkebb körben lenne indokolt bevezetni. Ahol pedig a fellebbezés biztosított, ott a felülvizsgálat nem lenne megengedhető, vagy azt csak a lényeges eljárási szabálysértésekre szűkítenék le.⁴²

Látható tehát, hogy azok között is nagyon megoszlanak a vélemények, akik alapvetően bevezetnék a fellebbezés lehetőségét. Nincs egy egységes álláspont arra nézve, hogy amennyiben ez a jog biztosított lenne, hogyan kellene szabályozni.

4. Érvek a jogorvoslat biztosítottsága mellett

Varga István érvel amellett, hogy a hatályos szabályozás – amelyben a közigazgatási bírósági eljárás egyfokú – biztosítja a jogorvoslathoz való jogot. Az Alkotmánybíróság határozataira hivatkozik, amelyek foglalkoztak a kérdéssel és megállapították, hogy a „jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy [...] ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz való fordulás lehetősége.”⁴³ Az alkotmánybírósági gyakorlat a jogorvoslathoz való jogot tágabb értelemben definiálja, nem követeli meg a több fórum, vagy az azonos fórumon belüli szervezeten belüli elkülönült jogorvoslat biztosítását. Ez összhangban van azon nemzetközi egyezmények rendelkezéseivel, amelyeknek Magyarország részese. Ezek ugyanis csak a büntető ügyekben követelik meg a szűkebb értelemben vett jogorvoslat biztosítását.⁴⁴

További érv amellett, hogy a fellebbezés bevezetésére ne kerüljön sor az, hogy amennyiben a közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt a közigazgatási határozat törvényességéről, akkor a két közigazgatási szintet két rendes bírósági szint, majd a

⁴²A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf 11-12.o. Letöltve: 2014-07-21

⁴³ Lásd: 5/1992 (I.30.) AB határozat

⁴⁴ VARGA István: *A jogorvoslathoz való jog mint alapjog – az (5) bekezdés magyarázata* In: Az Alkotmány kommentárja II. (Századvég Kiadó Budapest 2009.) 2088-2089.o.

felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat követné. Ezáltal olyan fórumrendszer alakulna ki, amely az eljárást rendkívüli mértékben elhúzná.⁴⁵ A magam részéről nem értek egyet ezzel az érveléssel. A kérdés tárgyalásánál nem feltétlenül a jelenleg hatályos rendszer adta korlátok között kellene gondolkodni, hanem azt áttörve, esetleges szervezeti változások közepette célszerű javaslatokat tenni.

A Balassagyarmati Törvényszék amellet érvel, hogy amennyiben a közigazgatási eljárás kétfokú és a bíróságnak nincs reformatórius jogköre, akkor a fellebbezés nem szükséges.⁴⁶

A jogorvoslathoz való joggal az Alkotmánybíróság több ízben is foglalkozott.⁴⁷ Kimondta – többek között –, hogy az Alkotmány nem sorolja fel a jogorvoslat eszközeit és nem állapítja meg a fórumrendszerét. Azt sem írja elő továbbá, hogy mind az első-, mind a másodfokon eljáró fórum bíróság legyen, tehát nincs alkotmányos kötelezettség arra nézve, hogy minden esetben jogorvoslati fórumként a bíróság járjon el. Kimondja továbbá, hogy törvény szabályozza azt, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet. Ebből következik, hogy az egyfokú jogorvoslat is elegendő.⁴⁸

A 8/2003. (III.14.) AB határozat előzményei azok az indítványok, amelyek arra irányultak, hogy alkotmányellenes a közigazgatási perek tekintetében bevezetett egyfokú bírói felülvizsgálati rendszer. Ez egyrészt a jogbiztonságot, másrészt a jogorvoslathoz való jogosultságot sérti. Az Alkotmánybíróság ismételten amellet foglalt állást, hogy „valamely államigazgatási (hatósági) döntéssel szemben a bírósághoz benyújtható kereset az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat.” Visszautal saját korábbi határozatára, amelynek értelmében „az Alkotmány nem teremt alanyi jogot ahhoz, hogy a jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés is megtámadható legyen.”

Az alkotmánybírósági gyakorlat tehát megállapítja, hogy jogorvoslathoz való jog biztosított azáltal, hogy a közigazgatási fórumrendszerben lehetőség van fellebbezésre.

Véleményem szerint ez a gyakorlat hibás, mivel nem biztosítja a függetlenséget azáltal, hogy a fellebbezést egy másik közigazgatási szerv bírálja el. A felek közötti egyensúly hiányos helyzet továbbra is fennmarad, emiatt az egyébként is kedvezőtlenebb helyzetben

⁴⁵ CSÖRE Eszter: *Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról* In: Themis 2013. június100.o.

⁴⁶ A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzésérőlhttp://lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf 12.o Letöltve: 2014-07-21

⁴⁷ Lásd erről bővebben: PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében*, in: Jogtudományi Közlöny, 2001. 56. évf. 10. sz. 417-430. o.

⁴⁸ 1437/B/1990. AB határozat

lévő ügyfél nem kap hatékony jogvédelmet. Célszerű lenne a fellebbezés lehetőségének bevezetése, míg a felülvizsgálat szabályozásának átgondolása. Érthetetlen az a megfontolás, hogy a legmagasabb bírói fórumot, a Kúriát terheljük bagatell ügyekkel, ahelyett, hogy egy nála alacsonyabb szintű bírói fórum járna el fellebbezési ügyekben. A Kúria leterhelése ilyen ügyekkel azért is indokolatlan, mert emiatt olyan fontos feladatai, mint a jogegységi határozatok, elvi bírósági döntések hozatala, továbbá a joggyakorlat elemzése szorulnak háttérbe.

5. A felülvizsgálat lehetősége

A Pp. lehetővé teszi a bíróság ítélete ellen a felülvizsgálat lehetőségét, a már említett kivételekkel. A felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslati eszköz, a Ket. rendszerében pedig kérelemre induló jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában azonban – érdekes módon- nem vonatkoznak rá a jogorvoslathoz való jog alkotmányos követelményei. Mint már korábban is említettem, az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy nincs szükség többfokú jogorvoslati rendszerre, habár ennek lehetőségét sem az Alkotmány, sem pedig az Alaptörvény nem zárja ki.⁴⁹

6. Más országok gyakorlata

Természetesen ebben a témakörben is állnak rendelkezésre nemzetközi tapasztalatok, amelyek figyelembe vétele hasznos lehet. Az európai gyakorlat nem egységes, találkozhatunk kétfokú, valamint háromfokú eljárással is. Napjainkban inkább az utóbbi felé történik elmozdulás.

Németországban háromfokú rendszer működik, amelynek csúcsán a Szövetségi Közigazgatási Bíróság áll. A fellebbezés azonban nem alanyi jogként illeti meg a feleket, hiszen működik egy előszűrő rendszer, amelynek keretében vizsgálják az ügy különleges jelentőségét, a korábbi gyakorlattól való eltérést, valamint azt, hogy történt-e olyan eljárási

⁴⁹ CSÖRE Eszter: *Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról* In: Themis 2013. június 92.o.

hiba, amely kihat a döntés végeredményére. Ebben a tekintetben mégis egyfokú perorvoslati rendszerről beszélhetünk.⁵⁰

Ausztriában a közigazgatási bíraskodás tekintetében jelentős reformok mentek végbe, amelyek egyik előzménye az ország, valamint az Európai Emberi Jogi Bíróság közötti, régóta fennálló feszültség arról, hogy a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát független bírának kellene végezniük. Ennek következtében 2014. január 1-jén tizenegy új közigazgatási bíróság felállítására került sor, amelyekből kilenc a tartományokban működik, valamint egy bíróság a szövetségi kormányok döntéseinek felülvizsgálatára, és egy a közigazgatási bíróságok adóügyekben hozott döntéseinek felülvizsgálatára jött létre. A kilenc tartományi közigazgatási bíróság az állami közigazgatási szervek döntéseinek felülvizsgálatát végzi, mind az állami, mind pedig a szövetségi jog alapján. Ezen döntések ellen a Közigazgatási Felsőbírósághoz (Verwaltungsgerichtshof) lehet fellebbezni, amely a jelenlegi reformig az egyetlen közigazgatás bíróság volt az országban. Ez a fellebbezési bíróság azonban csak fontos jogkérdéseket vizsgál felül. Látható tehát, hogy itt kétfokú jogorvoslat működik.⁵¹

Spanyolországban is biztosított a fellebbezés lehetősége, kivéve a 30.000 euró pertárgyérték alatti ügyeket, valamint a választási eljárásban hozott döntéseket. Ezekben az esetekben is van rá azonban lehetőség, amennyiben jogérvényesítést ellehetetlenítő végzésekről, alapjogi perekről, valamint normatív rendelkezések felülvizsgálatáról van szó.⁵²

Portugáliában az elsőfokú közigazgatási bíróságoktól a közigazgatási felsőbíróságokhoz, onnan pedig a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz lehet fellebbezni. Hasonló módon adott a fellebbezés lehetősége Görögországban is, ahol az Államtanács a legfelsőbb fórum.⁵³

Természetesen nem csak Európában működnek közigazgatási bíróságok, bár az én figyelmem elsősorban a kontinentális jogi megoldásokra irányul. Kiemelném azonban az ausztrál rendszert, amely háromszintű: a közigazgatási bíróságokon túl működnek közigazgatási fellebbezési bíróságok is, a hierarchia tetején pedig az Államtanács áll. Utóbbi

⁵⁰ KOVÁCS András György- F. ROZSNYAI Krisztina- VARGA István: *A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában* In: Magyar Jog 2012. (59.évf.) 12.sz. 705.o.

⁵¹http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403818_text Letöltve: 2014-07-22

⁵²A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 169.o. Letöltve: 2014-07-22

⁵³A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf 169.o. Letöltve: 2014-07-22

azonban csupán eljárásjogi szempontból vizsgálja meg a bírósági ítéleteket, az ügy érdemét érintően nem.⁵⁴

A fenti példák is bizonyítják, hogy nincs egységes megoldás ebben a kérdésben, de a fellebbezési jog az említett országokban így vagy úgy, de biztosított. Véleményem szerint ezekre a gyakorlatokra figyelemmel, a pozitív tapasztalatokat hasznosítva, hazánkban is el kellene mozdulni egy olyan megoldás felé, ahol esetlegesen szervezeti átalakítással párhuzamosan a jogorvoslati rendszer teljes körű reformjára is sor kerülne.

⁵⁴ <http://www.fedcourt.gov.au/publications/judges-speeches/justice-kerr/kerr-j-20130719> Letöltve: 2014-10-12

7. Lehetséges alternatívák

A jelenlegi jogorvoslati rendszer megváltoztatásának szükségessége különböző okokra vezethető vissza.

Egyrészt a közigazgatási ügyszak új, kezdő bírakkal való feltöltése várható, ezért a rutin és tapasztalatok megszerzése miatt szükség lehet a törvényszékeken maradó bírák kontroll szerepére, amely egy előszűrő funkciót jelentene a kúriai felülvizsgálati eljárás előtt. Jelentős problémát jelent az is, hogy a közigazgatási ügyszakban a jogterületek nagyon komplexek, folyamatos jogszabályváltozással kell megküzdeni, amely nemcsak az eljáró bírák, hanem a Kúria joggyakorlat egységesítő munkáját is megnehezíti. Vannak olyan ügytípusok, amelyek esetén a felülvizsgálat nem biztosított, így az ezeken a területeken történő ítélezési gyakorlatra a legfőbb bírói fórumnak nincs rálátása.⁵⁵

Az európai tapasztalatok vizsgálata során láthatóvá vált, hogy más országokban a két- vagy háromfokú eljárás a tipikus. A következőkben ezek részletes elemzésére térek ki, vizsgálva azt, hogy ez hazánkban mennyire lenne megvalósítható.

A.) A kétfokú eljárás

Az országok vizsgálata során arra a következtetésre juthatunk, hogy térségünkben a kétfokú eljárás a tipikus (pl. Ausztria, Németország, Csehország, Lengyelország).

A hazánkban történő bevezetése mellett több érv is felhozható. Egyrészt Magyarországnak nincs olyan nemzetközi vagy alkotmányos kötelezettsége, amely miatt a kétfokú rendszer ne lenne alkalmazható, még akkor sem, ha a felülvizsgálati eljárás csak jogkérdésekben áll rendelkezésre, ténykérdésekben nem. A Fővárosi Ítéltáblához fellebbezhető ügyekkel kapcsolatban az a tapasztalat, hogy nagyon gyakori a hatályon kívül helyezés, emiatt évek telhetnek el addig, amíg az ügy megérkezik a Kúriára. Célszerű lenne tehát, ha a szakértelmet és tapasztalatot egy szintre koncentrálnánk, ezáltal a gyorsabb ítélezés biztosíthatóvá válna.⁵⁶

Véleményem szerint az a megfontolás, amely szerint minden döntés ellen biztosítani kellene a felülvizsgálatot, nem megfelelő, hiszen ezáltal a Kúria a jelenleginél is indokolatlanul leterheltebb lenne. Célszerű lenne egy előszűrő rendszer beépítése, amely más

⁵⁵ <http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/7.melleklet.pdf> 1.o. Letöltve: 2014-07-23

⁵⁶ <http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/7.melleklet.pdf> 2-4.o. Letöltve: 2014-07-23

országokban a társas bíraskodás elvei alapján működik és amelynek elvi alapjai hazánkban is fennállnak.⁵⁷

Ennek hazai bevezetése mellett hatékonysági és gazdaságossági érvek is felhozhatóak. Szervezeti keretei is rendelkezésre állnak a jelenlegi bírósági rendszer keretei között, csak kisebb változtatásokra lenne szükség. Ha a közigazgatási bíróságokról a táblabíróságra lehetne fellebbezni, ezáltal a szűrő funkció megvalósulna, a Kúria pedig tehermentesülne. Ez az elképzelés azonban lényeges szervezeti reformmal is kiépíthető lenne, mégpedig, ha a közigazgatási bíróságokat, mint ténylegesen független, önálló szervezetű bíróságként képzeljük el, amely megvalósulhatna úgy, hogy minden megyeszékhelyen, valamint a fővárosban működne egy, és az ítélőtáblához hasonló rendszerben kiépítve öt fellebbviteli közigazgatási bíróság kerülne létrehozásra. Ez a megoldás lényegesen több költséggel járna, hiszen ki kellene hozzá építeni az infrastruktúrát, amelyet a jelenlegi gazdasági helyzetben nehezen tartok elképzelhetőnek.⁵⁸ Véleményem szerint azonban hosszú távon is ez lenne a célravezetőbb megoldás, hiszen kihangsúlyozásra kerülnének szervezeti szempontból is a polgári és közigazgatási perek közötti áthidalhatatlan különbségek. Ha a szervezeti átalakulás személyi reformokkal is járna, tehát szakképzett, kifejezetten közigazgatási ügyekre szakosodott bírák járnának el – nem pedig polgári és közigazgatási ügyekben egyaránt ítélkezők - akkor a minőségi és független ítélkezés még inkább biztosított lenne.

B.) Részben háromfokú rendszer

Az ilyen típusú eljárásra a fellebbezés ismételt bevezetés mellett kerülhet sor. Ez megvalósulhatna azokban az esetekben, ahol a felülvizsgálat kizárt, vagyis az egyszerű megítélésű és/vagy kisebb pertárgyértékű ügyekben. A fellebbezési fórum a törvényszék lenne, azonban a Kúriához történő felülvizsgálat lehetősége is rendelkezésre állna szűk körben. Olyan ügyekben viszont, ahol nem lenne fellebbezés, továbbra is a felülvizsgálat állna rendelkezésre előszűrés nélkül. Ezzel a megoldással azonban továbbra is az egyszerű ügyek kerülnének a Kúria elé felülvizsgálati eljárás keretében, így a probléma nem lenne ténylegesen megoldva.⁵⁹

⁵⁷ <http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/7.melleklet.pdf> 4-5.o. Letöltve: 2014-07-23

⁵⁸ LUGOSI József: *A közigazgatási bíraskodás továbbfejlesztése (II.- de lege ferenda)* In: Új magyar közigazgatás 2010. (3. évf.) 9-10.sz. 15-16.o.

⁵⁹ KOVÁCS András György- F. ROZSNYAI Krisztina- VARGA István: *A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában* In: Magyar Jog 2012. (59.évf.) 12.sz. 712.o.

További ellenérvként lehet felhozni azt is, hogy több fórumon a megfelelő szakértelem nehezen lehetni biztosítható, különös tekintettel a jelenlegi bíróképzési gyakorlatra. Alkotmányos aggályai is vannak annak, ha a jelentéktelenebb ügyekben fellebbezésre, a jelentősebbekben pedig felülvizsgálatra kerülhetne sor, mivel ez a diszkrimináció tilalmába ütközne, valamint szükségtelenül és aránytalanul korlátozná a jogorvoslathoz való jogot.⁶⁰

A másik elméleti megoldás a szűkített fellebbezés bevezetése, mégpedig lényeges eljárási szabálysértés, vagy az ügy érdemi elbírálásának alapjául szolgáló jogszabály téves alkalmazása esetén. Ez közelebb áll a felülvizsgálati eljáráshoz, így annak alternatívájaként is alkalmazható lenne. Előnye, hogy a Kúriának teljesebb rálátása lenne az ítélkezési gyakorlatra, a jelentősebb ügyekben maga bírálná el a jogorvoslati kérelmet, míg a csekélyebb jelentőségűekben szigorú megengedhetőségi eljárást követően találkozhatna az ügygel.⁶¹

Úgy vélem, hogy a jelenlegi jogorvoslati rendszer mindenképpen reformra szorul, indokolt lenne a fellebbezés ismételt bevezetése, amellyel biztosítható lenne, hogy egy valóban független fórum, a bíróság ítélje meg a felek közötti jogvitát. Hangsúlyozandó továbbá, hogy nem a közigazgatási ügy bíróság előtti folytatására kerül sor a közigazgatási perben, ezáltal némileg ellensúlyozásra kerülhetnének a felek között fennálló egyenlőtlenségek.

⁶⁰ KOVÁCS András György- F. ROZSNYAI Krisztina- VARGA István: *A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában* In: Magyar Jog 2012. (59.évf.) 12.sz. 72.o.

⁶¹ KOVÁCS András György- F. ROZSNYAI Krisztina- VARGA István: *A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában* In: Magyar Jog 2012. (59. évf.) 12. sz. 71. o.

V. fejezet: A hatályos szabályozás további aggályos pontjai

1. Eljáró bírák

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2013. évi felállítását megelőzően a közigazgatási perek tárgyalását megyei bíróságokon, arra kijelölt, egy-három bíró végezte. A Fővárosi Bíróságot leszámítva a közigazgatási kollégiumok – ahol információ- és tapasztalatcserére volt lehetőség- megszűntek. Ennek következtében a közigazgatási pereket tárgyaló bírákat a polgári- gazdasági kollégiumokba osztották be, tehát részükre a megfelelő szakmai irányítást nem biztosítják a továbbiakban.⁶²

A közigazgatási perekben ítélező bírákat az Országos Bírósági Hivatal elnöke jelöli ki, ám a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény semmilyen szakmai többletkövetelményt vagy feltételt nem támaszt velük szemben. A kijelölésre leggyakrabban polgári ügyekben ítélező bírák közül kerül sor. Ez visszavezethető arra a szemléletre – amelyet a Pp. is tükröz azáltal, hogy maga szabályozza a közigazgatási pereket-, hogy a bírósági szervezetben van a büntető és polgári ügyszak, utóbbin belül pedig a közigazgatási bíráskodás. Ez sajnálatos módon a bírák kijelölésén túl abban is megnyilvánul, hogy a bírósági fogalmazók a joggyakorlati idejüket polgári és büntető ügyszakban töltik, tehát nincs külön felkészítés a közigazgatási ügyekre. Azért is problematikus ez a gyakorlat, mert egy olyan speciális területről van szó, amely kiterjedt jogi, ezen belül is speciálisan közigazgatási szakismereteket igényel, ám ennek alapjai sincsenek biztosítva. A későbbiekben tehát olyan személy kerül közigazgatási bíróként kijelölésre, akinek a szükséges magas szintű ismeretei nem biztosítottak.⁶³

Véleményem szerint ez a hatályos rendszer egyik kirívó rendezetlensége. Indokolt lenne sokkal nagyobb hangsúlyt fektetni a bírósági fogalmazók, titkárok közigazgatási ismereteinek bővítésére, valamint az ítélező bírák folyamatos továbbképzésére, tekintettel arra, hogy egy olyan jogterületről van szó, ahol folyamatos jogszabályváltozással találják magukat szemben és képzés nélkül nem tudnának ezekkel lépést tartani.

A Kúria Közigazgatási Kollégiuma és a Közigazgatási Bírák Országos Egyesülete több reformjavaslatot is megfogalmazott a probléma kapcsán. Eszerint a közigazgatási bíróvá

⁶² KOZMA György: *Merre tovább közigazgatási bíráskodás?* In: Új magyar közigazgatás 2009. (2.évf.) 2. sz. 52.o.

⁶³ KOZMA György: *A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon* In: Magyar jog 2010. (57. évf.) 6. sz. 328-329.o.

váláshoz nem elegendő a bírói álláshoz szükséges képesítés- tekintettel a már annyit hangoztatott speciális ismeretekre-, hanem további szakképesítés megléte is szükségeltetik, pl. szakjogász diploma megszerzése, vagy speciális képzés elvégzése.⁶⁴ Azt gondolom, hogy indokolt ez a fajta szakosítás, hiszen a képesítés megszerzéséhez szükséges évek során olyan mértékű elméleti tudás megszerzésére kerülhetne sor, amely lehetővé tenné, hogy a kijelölendő bírák valóban hozzáértő szakemberek legyenek.

Másik javaslatuk az önálló közigazgatási kollégiumok létrehozása, amelyek a bírák valódi szakmai közösségét jelentenék és igazgatási szempontból is elkülönülnének. Ezek ugyanis Pp. módosítás eredményeként megszüntetésre kerültek, helyettük összevont polgári-gazdasági- közigazgatási kollégiumok működnek, ahol azonban a tagok többsége számára a közigazgatási bíráskodás ismeretlen terület. A közigazgatási bírák tehát ilyen szempontból magukra vannak hagyva, hiszen nem számíthatnak érdemi segítségre a többi bírától. A javaslat arra a támogatható álláspontra helyezkedett, hogy – mivel megyénként csupán egy-három közigazgatási bíró jár el- a kollégium létrehozására regionális szinten kerüljön sor.⁶⁵ Úgy vélem, hogy az ítélőtáblák felállítása miatt ez könnyen megvalósítható lenne.

Be kell látnunk, hogy a hatályos rendszer a szakmai követelményeket sem tudja kielégíteni. Indokolt lenne az előbbi javaslatok megfontolása és minél hamarabb a megfelelő lépések megtétele annak érdekében, hogy ezek a reformok megvalósításra kerüljenek. Csak így biztosítható ugyanis hosszú távon az ítélkezés színvonala.

⁶⁴ KOZMA György: *A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon* In: Magyar jog 2010. (57. évf.) 6. sz. 331.o.

⁶⁵ KOZMA György: *A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon* In: Magyar jog 2010. (57. évf.) 6. sz. 331-332.o.

2. Közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011.évi CLXI. törvény (továbbiakban: Bszi.) 156.§ (1) bekezdése szerint „a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium a külön törvényben meghatározott törvényszékek közigazgatási és munkaügyi ügyszakában eljáró bírának, valamint a külön törvényben meghatározott közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírának speciális szakmai testülete, amelyet kollégiumvezető vezet.” Ez egy újonnan létrehozott szakmai testület, amely a munkáját 2013.január 1-jén kezdte meg és immár nem csak a törvényszéken működik, hanem regionális jelleggel. Létrehozásának egyik indoka, hogy a korábbi Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiuma elkezdte sürgetni a közigazgatási ügyszak polgári kollégiumokból történő kiválást. Álláspontjuk szerint ugyanis regionális szinten hatékonyabban biztosítható az egységes jogalkalmazás, valamint a szakmaiság követelménye.⁶⁶

Feladatai között a Bszi. –többek között- nevesíti, hogy „az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében figyelemmel kíséri a bíróságok gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben, valamint a joggyakorlat-elemző csoport vezetőjének felkérésére közreműködik a joggyakorlat-elemző munkában.”⁶⁷

A Kúria által végzett bíróinterjúkból kiderül, hogy bár a bírák kétségtől pozitívan értékelik létrehozásukat, mégis úgy vélik, hogy azok működési feltételei, funkciója, státusza egyelőre még nem kidolgozott. Éppen ezért számos javaslat megfogalmazására került sor részükről.

A feladatait tekintve néhány konkrét felvetést említek meg. Véleményük szerint éves szakmai terv alapján végezhetnék munkájukat, amelynek során meghatározott közigazgatási (és munkaügyi) kérdéseket tárgyalhatnának meg. Részt vehetnének a jogegység kialakításában, a bírák szakmai minősítésében, a jogértelmezési problémák megoldásában, elláthatnának oktatási feladatokat. Az illetékességük tekintetében eltérő álláspontok kerültek megfogalmazásra. Egyesek szerint igazodni kellene az ítélőtáblák illetékességéhez, míg mások úgy vélik, hogy erre nincs szükség, ám az illetékességük maximum három megyére terjedjen ki.⁶⁸

⁶⁶ DEMJÉN Péter: *Pályamű az Észak- Magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium működésével kapcsolatos elképzeléseimről* 5.o. Lásd: http://d004.obh-web01.aion.hu/sites/default/files/allomanyok/palyazatok/palyazati_jkv/dr.demjenpeter.pdf Letöltve: 2014-07-30

⁶⁷ Bszi. 27.§ (1)

⁶⁸ A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf 15-17.o. Letöltve: 2014-07-30

Megítélésem szerint ez a szervezeti megoldás kettős megítélésű. Pozitívnak tartom abból a szempontból, hogy lehetőséget teremt a közigazgatási ügyszakban ítélkező bírák szakmai támogatására, valamint törekszik az ítélkezési gyakorlat fejlesztésére, egységesítésére. Keretei között lehetőséget látok arra, hogy a bírák és leendő bírák szakmai, elméleti képzését biztosítsák és figyelemmel kísérjék. Azt gondolom azonban, hogy nem szolgál valódi megoldásként a közigazgatási bíráskodás problematikájára, tekintve, hogy a bírósági szervezethez hasonlóan ez is „vegyes szervezetű”, ahol nem csak a közigazgatási, hanem a munkaügyi ügyszak is jelen van. A kettő ötvöztetését továbbra sem tartom szerencsésnek, azt gondolom, hogy egyik ügyszaknak sem válik igazán hasznára a jelenlegi megoldás. Azáltal ugyanis, hogy a kollégium tagjai mindkét ügyszakot képviselik, nem hiszem, hogy olyan mértékű szakmaiság képviselőjére van lehetőség, mint ha a kettő elkülönülne egymástól.

3. Szükség van-e önálló közigazgatási perjogra?

Több ízben említést nyert már, hogy jelenleg a Pp. XX. fejezete szabályozza a közigazgatási perekkel kapcsolatos kérdéseket. A polgári és a közigazgatási perek összehasonlításából azonban már világosan kiderült, hogy milyen éles ellentétben áll egymással e két pertípus. Időről időre felvetődik tehát a kérdés, hogy helye van-e még egyáltalán a kódexben a közigazgatási pereknek, vagy saját eljárási szabályok alkotása szükséges.

Az önálló közigazgatási perrendtartás gondolata egy olyan téma, amelyben a szakma viszonylag egységes álláspontjával találkozhatunk. Ezért is érthetetlen számomra, hogy miért nem történt még előrelépés az ügyben.

Kozma György hangsúlyozza, hogy a közigazgatási perjog és a polgári perrendtartás különválasztása indokolt, hiszen a polgári perjog szabályai nem alkalmazhatók megfelelően a közigazgatási perekre. Ennek egyik magyarázata az, hogy jelenleg olyan eljárási szabályokat kell alkalmazni, amelyek egészen más anyagi jogviszonyokra jöttek létre. A Pp. Általános Részéhez számos értelmező rendelkezést kellett ugyanis fűzni az elmúlt évek során annak érdekében, hogy azok a közigazgatási perekben egyáltalán alkalmazhatóvá váljanak. Indokolt tehát egy olyan perrendtartás megalkotása, amely speciális ezen pertípust szabályozza, annak speciális céljainak, tárgyának megfelelően.⁶⁹

⁶⁹ KOZMA György: *A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon* In: Magyar jog 2010. (57. évf.) 6. sz. 329.o.

Lugosi József ezt a kérdést az önálló közigazgatási bíróság felállításának gondolatával együttesen tárgyalja. Felveti ugyanis, hogy amennyiben megteremtenénk az új jogszabályi háttérrel, az megerősítené az önálló közigazgatási bíróság létrehozására irányuló törekvéseket is. Véleménye szerint az várna eldöntésre, hogy melyik megteremtésére kerüljön sor előbb, vagy esetleg egy időben kerüljön sor a két reformra. Utal továbbá A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikkre is, amelynek értelmében a külön közigazgatási bírósághoz- a ma hatályos szabályoktól gyökeresen eltérő módon- külön perrendtartás is társult. Amennyiben megalkotásra kerülne az új perrendtartás, azzal a jogalkotó határozottan kifejezésre juttatná a két pertípus közötti hangsúlyos különbségeket. Azt azonban kérdésesnek tartja, hogy a jelenlegi keretek között – tehát a közigazgatási bíráskodás szervezeti függetlensége nélkül- mennyire lenne jelentős hatása egy új perrendtartásnak.⁷⁰ Ebből tehát az vezethető le, hogy szerinte mindenképpen szervezeti reform kíséretében lenne értelme az önálló perrendtartás gondolatának.

Kétségtelen előnyei lennének tehát az önálló perjog megalkotásának, hiszen lehetőséget teremtene egy, a mainál jóval differenciáltabb rendszer kiépítésére. Megfogalmazásra kerülhetnének a közigazgatási peres eljárások sajátos céljai, kihangsúlyoznánk a közigazgatási ügyszak önállóságát, valamint valódi szakmai szempontok szerinti eljárásra kerülhetne sor. A differenciálódás abban is megnyilvánulna, hogy különböző pertípusok megalkotására kerülhetne sor, vagyis a bíróság már nem csak hatályon kívül helyezhetné a törvénysértő döntést, hanem egyéb eszközei is lehetnének, pl. szankcionálás. A különböző pertípusoktól függően pedig a jogorvoslati rendszer kimunkáltabb szabályozására is sor kerülhetne. Olyan jogintézmények alkalmazásra is sor kerülhetne, amelyek igénybe vételét a Pp. kizárja, pl. beavatkozás, egyezség. Az új közigazgatási perrendtartás arra is lehetőséget teremtene, hogy a közigazgatási bíróságok az alkotmányos rendeltetésüknek megfeleljenek, hiszen a jelenlegi törvény korlátozza a közigazgatási határozatok feletti ellenőrzést.⁷¹

Más országok gyakorlatát vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy elkezdődött egy egységesülési folyamat a perjogi szabályok tekintetében is. Olyan országokban is önálló perrendtartást alkottak meg, ahol adott esetben nincs külön közigazgatási bíróság. Ráadásul azok az országok, amelyek a hazai jogfejlődéshez hasonló utat jártak be, már szintén

⁷⁰ LUGOSI József: *A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése (II.- de lege ferenda)* In: Új magyar közigazgatás 2010. (3. évf.) 9-10.sz. 14-15.o.

⁷¹ A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf 23-24.o. Letöltve: 2014-07-29

megvalósították az új perrendtartás bevezetését, pl. Lengyelország, Csehország.⁷² Azt gondolom, ez kellő motivációt kell, hogy jelentsen a magyar jogalkotó számára is. Sőt, Európa számos egyéb országában is önálló perrendtartás szabályozza a közigazgatási perek sajátos szabályait, így például Németországban, Franciaországban, Ausztriában, Svédországban, Finnországban, Görögországban stb.⁷³

Véleményem szerint vitathatatlan érvek szólnak egy önálló perrendtartás megalkotása mellett. Nem gondolom, hogy ez csak egy jelentős szervezeti változással lenne megvalósítható, már az is hatalmas előrelépés lenne, ha a közigazgatási ügyekben eljáró bírák számára nem a Pp. adna iránymutatást, hanem egy kidolgozottabb és egységesebb joganyag állna rendelkezésükre, amely megfelelő szakmai színvonalat képviselne. Ezáltal valóban elfeledésre kerülhetne az az eddig követett, ám teljesen téves elképzelés, hogy a közigazgatási perek a polgári perek sajátos válfajai, amelyre megfelelőek a Pp. szabályai is, némi eltéréssel. Jelentős állomása lenne ugyanis a hazai jogfejlődésnek, ha végre megdöntenénk ezt a rendszerváltáskor kialakult és azóta számtalan kritikát kiváltott elképzelést. Ennek első lépéseként mindenképpen szükségesnek tartom az önálló perjogi szabályok megteremtését.

⁷²A Kúria Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló jelentése a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf 23.o. Letöltve: 2014-07-29

⁷³ F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben* In: Jogtudományi Közlöny 2012. (67.évf.) 10.sz. 385-386.o.

VI. fejezet: A közigazgatási bíráskodás szervezeti átalakításának problematikája

Véleményem szerint a közigazgatási bíráskodás területén nincs még egy olyan kérdés, amely annyira megosztaná a szakma képviselőit, mint az, hogy vajon szükség van-e közigazgatási (külön)bíróságokra vagy sem. Ez egy több szempontból is kényes kérdés, amely mellett vagy ellen számos érvet sorakoztatnak fel. A hazai jogfejlődésben is találkozhattunk már mindkét megoldással, hiszen 1896-ban különbíróság jött létre, ám ezt később megszüntették és a rendes bírósági szervezetbe integrálták.

Bibó István fogalmazta meg, hogy a legfontosabb követelmény a bírósággal szemben az, hogy pártatlan legyen, és képes legyen megakadályozni a végrehajtó hatalom törvénysértő aktusainak érvényesülését. Amennyiben ezeket a követelményeket teljesíti, akkor irreleváns, hogy ezt rendes bíróságként vagy külön bíróságként teszi.⁷⁴

Több módon is megvalósítható a különállás, persze ez eltérő önállóságot is jelent az adott bíróság számára. A „legenyhébb” fokozat az eljárási rend szerint elkülönülő szakbíróság. Ez hazánkra vetítve azt jelentené, hogy a közigazgatási bíráskodás a rendes bíróság keretei között maradna, de elkülönülő perrendtartással rendelkezne. Lehetne olyan szakbíróság is, amely már nem csupán eljárásrendjében, hanem a fórumrendszerében is bizonyos szervezeti önállósággal rendelkezne. Létezik szakbíróság olyan szervezeti önállósággal is, amely a bírósági szervezet egy magasabb fokán megszűnik és már csak relatív önállósággal bír, itt azonban nem rendelkezik önálló eljárási renddel. Végül a „legerőteljesebb” a szakbíróság teljes fórumrendszerre kiterjedő szervezeti önállósággal. Erre példaként a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság szolgált hazánkban.⁷⁵

Hazánkban elsősorban a különbíróság felállításának szükségessége illetve szükségtelensége kapcsán merülnek fel a viták.

1. Érvek a különbíróság felállítása mellett

Számtalan érvet lehet felsorakoztatni amellett, hogy hazánkban is felállításra kerüljön közigazgatási különbíróság.

⁷⁴ LUGOSI József: *A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése* (II.- de lege ferenda) In: Új magyar közigazgatás 2010. (3. évf.) 9-10.sz. 11.o.

⁷⁵ PETRIK Ferenc: *Melyiket válasszuk? A közigazgatási bíráskodás modelljei* In: Jura 2003. (9. évf.) 2. sz. 83.o.

Elsőként említem, hogy ezáltal a jogalkotó határozottan kifejezésre juttatná azt a nyilvánvaló tény, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti per és a polgári per különböznek egymástól, ezáltal nem megfelelő az a félmegoldás, hogy a rendes bírósági szervezethez sok szállal kötődő, nem független közigazgatási bíróság jár el. Ez természetesen maga után vonná azt is, hogy a szabályozás kikerülne a Pp. hatóköre alól és önálló perrendtartás megalkotására is sor kerülne. Nem lenne ugyanis tartható, hogy egy különálló bíróság általi eljárásra a továbbiakban is a Pp. szabályait alkalmazzuk. Másik – már az előzőekben részletesen tárgyalt- érv a közigazgatási ügyszakban eljáró bírák speciális feladatával, tudásával és szükségszerű képzésével hozható összefüggésbe. Az önálló bírósági szervezettel ugyanis kihangsúlyozásra kerülne, hogy többletkövetelményeket kell támasztani a bírakkal szemben, ellentétben a büntető vagy polgári ügyekben eljáró bírakkal. Ráadásul így maximálisan elkerülhető lenne az, hogy a közigazgatási bírák más, polgári vagy gazdasági ügyekben is tárgyalni kényszerüljenek. A külön szervezet garancia lenne arra, hogy kizárólag közigazgatási ügyekkel találkozzanak, ezen a területen részesüljenek képzésekben és az ismeretek egységes szervezeten belül koncentráldjanak.⁷⁶

Következő megfontolandó érv, hogy a rendszerváltás óta már lassan huszonöt év eltelt és az akkori felfogás - amely szerint a bírósági rendszer egységes kell, hogy legyen- meghaladottá vált. Fontos látni továbbá a közigazgatási bíráskodás közjogi jellegét, amelynek értelmében a bíróság a végrehajtó hatalmi ág egyik szervének határozatát vizsgálja felül, ellentétben a polgári bírósággal, amelynek nincs ilyen „többslet” jellemzője. Érdemes utalni arra is, hogy a különbíróság nem lenne előzmény nélküli a magyar jogtörténetben, ezáltal nem hozható fel érvként, hogy idegen lenne a hazai jogrendszerből ez a gondolat. Az ismételt felállításával a történelmi hagyományok folytatására kerülhet sor. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a megszüntetésére sem valódi, megalapozott szakmai érvek alapján került sor, hanem csupán azért, mert a szocialista rendszerben nem volt kívánatos a működésük. Mivel ellenérvként fel lehetne hozni azt, hogy a jelenlegi gazdasági viszonyok között nem lehetne reális célkitűzés egy ilyen volumenű reform, ennek orvoslására javaslatként felvethető, hogy adott esetben a rendes bíróságok épületében is helyet kaphatnának az önálló szervezatként működő bíróságok. Természetesen nem ez lenne a legideálisabb helyzet, ám jelenleg is mindennapos gyakorlat, hogy a bíróságok és az ügyészségek közös épületen osztoznak, így kétségtől az újonnan létrehozandó közigazgatási bíróságok esetén is ez lenne

⁷⁶ LUGOSI József: *A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése (II.- de lege ferenda)* In: Új magyar közigazgatás 2010. (3. évf.) 9-10.sz. 12.o.

a leginkább költségkímélő megoldás. Az Alaptörvény 25. cikkének (4) bekezdése pedig jogszabályi felhatalmazást biztosít a külön bíróságok létrehozására, így a kérdés nem igényelne jogszabály módosítást.⁷⁷

Nem elhanyagolható szempont továbbá az sem, hogy jelenleg az ügyfelek a közigazgatási bírósággal, mint rendkívüli jogorvoslati fórummal már csak végső esetben találkoznak. Mivel velük szemben közhatalommal bíró közigazgatási szervek állnak, így azoknak döntéseik során a közérdekre is tekintettel kell lenniük. Ezek az ügyek lényeges jogi relevanciával bírnak, amelyet az eljáró bíróságnak is figyelembe kell vennie és a közérdeket is kiemelt védelemben kell részesítenie. Ez a szemlélet pedig sokkal inkább érvényesíthető egy önálló szervezetben, hiszen a polgári bíróságoknak ilyen jellegű feladatuk nincs.⁷⁸

A közigazgatási bíróság, mint különbíróság léte nem ismeretlen a magyar jogtörténetben. Felállításához nagy reményeket fűztek, és konkrét elvárásokat fogalmaztak meg vele szemben az igazságszolgáltatás színvonalának növelése érdekében. Azt gondolom, hogy érdemes egy kicsit visszatekintnünk a múltba és megnézni, hogy a korabeli jogtudósoknak milyen hathatós érvei voltak a különbíróság létjogosultsága mellett. Ők is kifejezetten hangsúlyozták, hogy a közigazgatási perekben eljáró bírának olyan speciális többlettudással és ismerettel kell rendelkezniük, amely nem várható el a „rendes” bíraktól. Ennek megfelelően a bírói kart a bírói képesítéssel rendelkező jogászok mellett közigazgatási szakemberek alkották. Ettől várták ugyanis a minél megalapozottabb és gyorsabb döntést, amelyet a korabeli statisztikák alá is támasztanak. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a szakosodás következtében olyan rutinra tettek szert, amely lehetővé tette, hogy az ügyeket minél hamarabb le tudják zárni. Véleményem szerint ez napjainkban sem lenne elhanyagolható szempont. A különbíróság mellett szóló, már a 19. században felismert érv továbbá, hogy a közigazgatási ügyek olyan sajátos természettel bírnak, amelyekben a méltányosság, valamint az eljáró bíró szélesebb körű diszkrecionális jogköre kiemelt jelentőséggel bír.⁷⁹

⁷⁷ LUGOSI József: *A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése (II.- de lege ferenda)* In: Új magyar közigazgatás 2010. (3. évf.) 9-10.sz. 12-13.o.

⁷⁸ SZALÓKI István: *Közigazgatási bíróságok, avagy a múlt megjelenése egy újkor hajnalán?* In: Közigazgatási eljárásjog - a tananyagon túl (Közigazgatási Jogi Tudományos Diákkörök Országos Konferenciája) szerk: Barabás Gergely 2012. Lásd: http://www.ajk.elte.hu/file/Kozig_jog_tananyagon_tul.pdf 14-15.o. Letöltve: 2014-07-31

⁷⁹ STIPTA István: *Történeti érvek az önálló közigazgatási bíráskodás és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett* In: Közérdekvédelem, A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője (szerk.: Varga Zs. András-Fröhlich Johanna PPKE JÁK-KIM Budapest 2011.) 58-66.o.

2. A különbíróóság felállítása ellen szóló érvek

Amint a jogászai hivatás képviselőinek egy része számtalan érvet tud felsorakoztatni a közigazgatási különbíróóság felállításának szükségessége mellett, legalább annyian vannak azok is, akik ezt teljes mértékben torz elképzelésnek, elvetendő ötletnek tartják.

Talán a leggyakoribb ellenérvként a bíróság működésével kapcsolatban rendelkezésre álló tapasztalat hiányát jelölik meg. Kétségtelen és már többször említett tény, hogy hazánkban néhány évtizedes működést követően a szocialista államrend megszüntette az önálló közigazgatási bíróságot. Ennélfogva valóban nincs sok tapasztalata a hazai jogi szakembereknek ezen bíróság működéséről, amelyek pedig rendelkezésre állnak, azok sem közelmúltbeliek. Természetesen más országokban zökkenőmentesen működik a különbíróósági rendszer a közigazgatási ügyek tekintetében, erre tehát lehetne építeni, az ottani tapasztalatokat megfigyelni, hasznosítani. Egyesek azonban aggályaikat fejezik ki, mondván, hogy ami más országokban működik, nem biztos, hogy hazánkban is hatékony lenne. Kiemelik ugyanis azokat a történelmi előzményeket, gyökereket, amelyekkel ezen országok e területen – hazánkkal szemben- rendelkeznek. Úgy vélik, hogy ezeket nem lehet automatikusan a hazai viszonyokba átültetni, hiszen minden országban eltérő társadalmi-politikai viszonyok a jellemzőek, tehát egy másik ország gyakorlata e tekintetben nem biztos, hogy hazánkban is eredményre vezetne.⁸⁰ A magam részéről ezt nem tartom egy túlságosan erős érvnek, hiszen indokolt más országok gyakorlatára is tekintettel lennünk a hazai megoldások kialakítása során. Nem arról lenne itt szó ugyanis, hogy egy az egyben át kellene vennünk egy külföldi mintát, hanem arról, hogy egy hazánkban teljesen újszerűnek számító gyakorlat bevezetése esetén a más országokban már rendelkezésre álló tapasztalatokat hasznosíthatnánk. Abból ugyanis, hogy hazánkban nincs meg a kellő tapasztalat ennek a működtetéséről, véleményem szerint még nem következik az, hogy a különbíróóság ötletét el kellene vetnünk. Az ugyanis, hogy valami új és adott esetben idegennek tűnik, még nem jelenti azt, hogy nem lehetne működőképes.

A különbíróóság mellett szóló érvek között említettem már, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bírák speciális képzése nem megoldott, hiszen a jelenlegi körülmények nem teszik azt lehetővé, hogy mélyreható közigazgatási ismeretekkel is rendelkezzen az egyébként gyakran polgári ügyekben szintén eljáró bíró. Ennek kapcsán egyesek úgy gondolják, hogy a közigazgatás területéről érkező szakemberek lehetnének a megoldások, hiszen ők az

⁸⁰ PETRIK Ferenc: *Melyiket válasszuk? A közigazgatási bíráskodás modelljei* In: Jura 2003. (9. évf.) 2. sz. 81.o.

ismeretek ezen részével már rendelkeznek. Mások azonban ettől határozottan óva intenek, mondván, a közigazgatási bírák jelen körülmények között is alaposan fel tudják magukat vértetni közigazgatási szakismeretekkel is, nem lenne célravezető, ha a bíraskodást olyan személyek látnák el, akiknek ugyanakkor ezen a területen nincs semmilyen rutinjuk. Másrészt pedig a szakosodáshoz nem látják szükségszerűnek a különbírók felállítását, hiszen az évek során egy közigazgatási bírósági elnök elsajátíthatja jelen körülmények között is a munkája megfelelő színvonalon történő elvégzéséhez szükséges ismeretanyagot.⁸¹ Látni kell azonban azt is, hogy napjainkban a képzési rendszer nincs még megnyugtatóan rendezve. Önmagában a speciális közigazgatási ismeretek megszerzésének szükségessége még valóban nem olyan súlyú érv, amely máris a különbírók felállítása után kiáltana, ugyanakkor a képzési rendszer megszervezése sürgető probléma.

Természetesen a gazdaságossági érvek is az önálló szervezet megszervezése ellen szólnak. Kétségtelen tény, hogy a rendes bírósági szervezet keretei között működő közigazgatási bíróságok fenntartása kevesebb költséggel jár, mintha egy új szervezetet és annak infrastruktúráját kellene megteremteni. Ez azonban talán a leginkább támadható érv, amelynek gyengeségére már korábban rámutattam. Másrészt pedig nem gondolom, hogy önmagában az anyagi megfontolásoknak a reform útjában kellene állniuk.

A közigazgatási perek 2013. évi statisztikai adatait vizsgálva megállapítható, hogy az érkezett ügyek száma 12.118, míg a befejezett ügyek száma 12.768 darab. Látható tehát, hogy a tavalyi esztendőben 5,4 %-kal több per befejezésére került sor, mint amennyi a bíróságra érkezett. Amennyiben az érkezett ügyek számát összevetjük a más ügyszakban érkezőkkel, például a polgári perekkel, amelynek száma 148.181 darab, megfigyelhetjük, hogy a közigazgatási perek száma ehhez képest jelentősen elmarad.⁸² Ez is egy érv lehet amellett, hogy ilyen mértékű érkezéshez nem indokolt egy önálló szervezetrendszer kiépítése, hiszen a polgári vagy éppen a büntető ügyekhez képest a közigazgatási perek száma csekélynek tűnik. Ráadásul a befejezett ügyek tekintetében is igazán pozitív adatok állnak rendelkezésre, amelyekből arra a következtetésre juthatunk, hogy a jelenlegi szervezeti rendszerben is hatékonyan folyik a munka, az eljáró bírók igen nagy számban fejezték be ügyeiket.

Amennyiben a statisztikai adatokat tovább elemezzük, az is megállapítható, hogy az utóbbi tíz évben a közigazgatási perek száma jelentős mértékben nem emelkedett. A 2006. évi

⁸¹ PETRIK Ferenc: *Melyiket válasszuk? A közigazgatási bíraskodás modelljei* In: Jura 2003. (9. évf.) 2. sz. 84.o.

⁸² http://www.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/statisztikai_adatok/ugyforgalmi_elemzes_2013_eves.pdf 30-31.o. Letöltve: 2014-08-29

magasabb érkezést leszámítva leginkább csökkenő tendencia figyelhető meg. Ezek az adatok sem sürgetik tehát az önálló szervezet kiépítését.

Összességében tehát megállapítható, hogy több érvet tudunk felsorakoztatni a különbíróság létrehozatala mellett, mint ellene, de természetesen utóbbiak sem hagyhatók figyelmen kívül.

Összegzés

Dolgozatomban a terjedelmi korlátok között a közigazgatási perekkel kapcsolatos legsürgetőbb problémákra, rendezendő kérdésekre igyekeztem rámutatni. Természetesen a szabályozás számtalan egyéb pontját lehetne elemezni, ám azok részletes vizsgálatára most nem térhettem ki. Munkám során igyekeztem minden lényeges szempontot figyelembe venni, minden főbb álláspontra kitérni és azokat véleményezni, továbbá más –elsősorban európai uniós- országok gyakorlatát elemezni.

Összességében úgy látom, hogy – mint az a dolgozatomból is kiderült –a jogalkotó nem dughatja a fejét továbbra is homokba, és az új Pp. kodifikációja során fontos kérdésekben kell állást foglalnia. Ezek közül véleményem szerint sürgető lenne a jogorvoslathoz való jog rendezése, a fellebbezés ismételt bevezetése. Ennek során azonban tekintettel kell lennie arra is, hogy ez ne válhasson az eljárások elhúzásának eszközévé.

A másik kérdés, amely egy igazán lényeges és egyben szükségszerű reform lenne, az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotása. Azt gondolom, hogy ez jelen körülmények között egy reális elvárás a jogalkotóval szemben, amellyel indokolatlan tovább késlekedni. Természetesen ennek megalkotása során nagy körültekintéssel kellene eljárni, hogy egy valóban korszerű és szakszerű törvény állhasson a jogalkalmazók rendelkezésére. Véleményem szerint ennek a kimunkálása hosszabb időt kell, hogy igénybe vegyen, a közigazgatási perek területén kiemelkedő tudással illetve tapasztalattal rendelkező személyek bevonásával.

A harmadik fontos kérdés, amellyel foglalkoztam az önálló közigazgatási bíróságok gondolata volt. Azt gondolom, ennek számtalan előnyére rámutattam a dolgozatomban, azonban ha a realitásokat nézzük, ez egy olyan terület, ahol még nem tűnik olyan sürgetőnek a jelenlegi rendszer átalakítása. Hosszú távon azonban nem lehet ezt a kérdést sem megkerülni.

Felhasznált irodalom

1. Csöre Eszter: Gondolatok a közigazgatási perekben igénybe vehető jogorvoslatokról (In: Themis 2013. június 86-110.o.)
2. Demjén Péter: Pályamű az Észak- Magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium működésével kapcsolatos elképzeléseimről
3. F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója (In: Jogtudományi közlöny 2007. (62. évf.) 9. sz. 383-394.o.)
4. F. Rozsnyai Krisztina: Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben (In: Jogtudományi Közöly 2012. (67.évf.) 10.sz. 384-397.o.)
5. Gáspárdy László: Quo vadis magyar polgári eljárásjog (In: FacultasNascitur 20 éves a jogászképzés Miskolcon 171-179.o.)
6. Horváth E. Írisz: A magyar közigazgatási bíráskodás története (In: IustumAequumSalutare2007. (3.évf.) 2. sz. 161-174.o.)
7. Kovács András György- F. Rozsnyai Krisztina – Varga István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában (In: Magyar Jog 2012. (59.évf.) 12.sz. 705-716.o.)
8. Kozma György: A közigazgatási bíráskodás jövője Magyarországon (In: Magyar jog 2010. (57. évf.) 6. sz. 328-333.o.)
9. Kozma György: Merre tovább közigazgatási bíráskodás? (In: Új magyar közigazgatás 2009. (2.évf.) 2.sz. 51-55.o.)
10. Lugosi József: A közigazgatási (határozatok bírósági felülvizsgálata iránt kezdeményezett) per és a polgári per összehasonlítása (In: Új magyar közigazgatás 2010. (3.évf.) 8. sz. 2-13.o.)
11. Lugosi József: A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése (II.- de lege ferenda) (In: Új magyar közigazgatás 2010 (3. évf.) 9-10.sz. 3-16.o.)
12. Patyi András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Logod Bt. Budapest, 2002.
13. Patyi András: A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében (In: Jogtudományi Közöly, 2001. 56. évf. 10. sz. 417-430. o.)
14. Petrik Ferenc: Melyiket válasszuk? A közigazgatási bíráskodás modelljei (In: Jura 2003. (9. évf.) 2. sz. 76-86.o.)
15. Stipta István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíráskodás és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett (In: Közérdekvédelem, A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője (szerk.: Varga Zs. András- Fröhlich Johanna PPKE JÁK-KIM Budapest 2011.) 58-68.o.)

16.Szalóki István: Közigazgatási bíróságok, avagy a múlt megjelenése egy újkor hajnalán? (In: Közigazgatási eljárásjog - a tananyagon túl (szerk. Barabás Gergely 2012. Közigazgatási Jogi Tudományos Diákkörök Országos Konferenciája) Lásd: http://www.ajk.elte.hu/file/Kozig_jog_tananyagon_tul.pdf. 12-20.o. Letöltve: 2014-07-31

17.Varga István: A jogorvoslathoz való jog mint alapjog – az (5) bekezdés magyarázata (In: Az Alkotmány kommentárja II. 2088-2089.o. Századvég Kiadó Budapest 2009.)

18. Váczi Péter: Alkotmányos korlátok a közigazgatás szervezete és működése felett (In: De iurisprudencia et iurepublico 2010. (4.évf.) 1.sz. 17.o.)

Internetes források

http://d004.obh-web01.aion.hu/sites/default/files/allomanyok/palyazatok/palyazati_jkv/dr.demjenpeter.pdf Letöltve: 2014. július 30.

<http://www.fedcourt.gov.au/publications/judges-speeches/justice-kerr/kerr-j-20130719> Letöltve: 2014. október 12.

http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_jelentes_kozigazgatasi_perek.pdf Letöltve: 2014. július 8.

<http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/7.melleklet.pdf> Letöltve: 2014.július 23.

http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf Letöltve: 2014. július 8.

http://www.ajk.elte.hu/file/Kozig_jog_tananyagon_tul.pdf Letöltve: 2014. július 31.

http://www.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/statisztikai_adatok/ugyforgalmi_elemzes_2013_eves.pdf Letöltve: 2014.augusztus 29.

http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403818_text Letöltve: 2014. július 22.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE> Letöltve: 2014. július 10.

Jogsabályok:

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

2011.évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

Egyéb:

5/1992 (I.30.) AB határozat

1437/B/1990. AB határozat

8/2003 (III.14.) AB határozat

32/1990 (XII.22.) AB határozat

Lezárva: 2014. október 28.