

A társasbíráskodás szerepe a közigazgatási perekben

Bevezetés

A bíróság összetételének szabályozása –jelentősége ellenére – kevés hangsúlyt kap a hazai szakirodalomban, pedig az igazságszolgáltatás minőségére elvitathatatlan befolyással bír az, hogy milyen összetételű testületek járnak el jogvitás ügyekben. Az eljárásjogi szabályozás okvetlenül hatást gyakorol az anyagi jogi dogmatika fejlődésére és a jogalkalmazási gyakorlatra, így a bíróság összetétele nem csak az egyes eljárások kimenetelére, de a jogrendszer egészére kihat.

Az Alaptörvény 25-28. cikkei tartalmazzák a bíróság szervezésére vonatkozó alapvető szabályokat, így többek között rögzíti a társasbíráskodás elvét. Az Alkotmány hatályba lépése óta az igazságszolgáltatás egészét átható alapelv az alkotmánymódosítások során mindig alkotmányos kultúránk része maradt, így azt az Alaptörvény is átvette. Annak ellenére, hogy a társasbíráskodás a magyar igazságszolgáltatásnak évtizedek óta szerves alapelve, jelentős visszaszorulásának lehettünk tanúi az elmúlt évtizedek során. Egy alapelv nem más, mint „nagyon fontos” normatív rendelkezés, amelynek fontossága megmutatkozhat a jogrend számára való jelentőségében, illetve általános érvényében is. (Jakab, 2007, 55) Ennek fényében a társasbíráskodás alapelvének meta-normatív szerepe által át kell(ene) hatnia az eljárásjogi törvényeinket. A jogalkotó ugyanakkor jelentős mértékben élt azzal az alkotmányos felhatalmazással, hogy e főszabályként megjelenített alapelv alól kivételt tehet és elsőfokon gyakorlatilag kivétellé tette a főszabályt. Polgári perek esetén napjainkban már csak nagyon korlátozott körben jár el elsőfokon tanácsban a bíróság.¹ A büntetőeljárások esetén is hasonló tendenciákat figyelhetünk meg, hiszen az utóbbi időben e területen is főszabállyá vált az

¹1999. január 1. óta csak munkaügyi perekben jár el az elsőfokú bíróság tanácsban, ülnökök közreműködésével, valamint tanácsban jár el a Fővárosi Törvényszék egyes iparjogvédelmi perekben és nemperes eljárásokban is, továbbá kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos per esetében ez lehetőség.

egyesbíró általi elsőfokú eljárás.² Kutatásomnak az ad aktualitást, hogy a közigazgatási perjog területén egy, az előbbiekkal ellentétes irányú reform ment végbe ugyanebben az időben: a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) főszabállyá tette a tanácsban való eljárást elsőfokon is, amely gyakorlati alkalmazásáról – a hatályba lépése óta eltelt kellő idő okán – már érdemes képet alkotni.

Meg kell jegyeznem, hogy a bíróság összetétele alatt nem csak az értendő, hogy egyesbíróként vagy tanácsban jár-e el a bíróság, és amennyiben társasbíráskodás valósul meg, akkor az milyen formában történik (csak hivatásos, vagy laikus bírót is alkalmazó rendszerben, illetve hány főből álló tanácsban), ez ugyanis csupán absztrakt módon szabályozza az összetételt. A konkrét összetétel alatt az értendő, hogy személy szerint mely bírák fognak közreműködni egy-egy adott ügy eldöntésében és ennek mikénti kialakítása, azaz az ügyelosztás milyen szempontok és törvényi keretrendszer alapján zajlik; ezeken keresztül realizálódnak az absztrakt összetételi szabályok. Ez utóbbi kérdés vizsgálata megkerülhetetlen a bíróság összetételének kutatásakor, így jelen tanulmány során összefüggéseiben szót ejtek arról is, hogy az új perjogi szabályok és a bírósági szervezetrendszer változása miként hatottak a konkrét összetétel alakulására. Elsősorban azonban az absztrakt összetételre és annak gyakorlati aspektusaira fókuszálok; arra keresem a választ, hogy amennyiben a polgári perjog és a büntető eljárásjog területén a jogalkotó a kollektív döntéshozatal helyett az egyesbíró részesítette előnyben, mi alapozza meg, hogy a közigazgatási perjogban a társasbíráskodás irányába mozduljon el a szabályozás, továbbá hogyan és milyen mértékben hatott a Kp. újítása a közigazgatási jog és perjog fejlődésére.

A szabályozás történeti háttere

² 2017. évi XC. törvény 13. § (1) bekezdés.

Alkotmányos szinten az Alaptörvény a társasbíráskodás főszabályát egy „semmitmondó szakaszban” fenntartotta,³ ez azonban szinte csak a perorvoslati eljárások során érvényesült, az európai államok nagy részében kialakult tendencia, miszerint elsőfokon általában egyesbíró jár el,⁴ nálunk is meghatározóvá vált. Bár formális értelemben korlátlan lerontást tesz lehetővé az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdése, az abban megfogalmazott főszabály teleologikus értelmezéséből az következik, hogy az egyesbíró eljárása nem válhat a törvény szabályszerű esetévé. Különösen veszélyes lehet a társasbíráskodás főszabályának fokozatos kiüresítése az egyesbírák alkalmazásának számos apró kiterjesztésével az idők folyamán. (Küpper, 2009, 1691-1694) A magyar eljárásjogi kódexek változása során pontosan az egyesbírák alkalmazásának fokozatos kiterjesztése történt, mígnem eljutottunk odáig, hogy elsőfokon már elenyésző kivétellé vált a társasbíráskodás. A törvényhozónak különös indokra van szüksége, ha el kíván térni az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdésétől és kötelessége szem előtt tartani a társasbíráskodás alóli kivételek meghatározásánál, hogy „a kivétel ne hogy szabállyá váljék.” (Küpper, 2009, 1691-1694)

Törvényi szinten a szabályozás az alkotmányos szinttel szemben az évtizedek során folyamatos változásokon ment keresztül, így bár a társasbíráskodás a vizsgált időszak egésze során általános alkotmányos szabály volt, az eljárási törvényeink annak főszabály jellegét kreatív módon értelmezték. Így lehetséges az, hogy a kevert összetételű tanácsok alkalmazásától kezdve, az egyesbírói eljárás kizárólagosságán át jutottunk el a társas döntéshozatal elsődlegességének visszaállításáig az elsőfokú eljárásban. Államigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben 1991 előtt az elsőfokú bíróság egy hivatásos bíróból és két népi ülnökből álló tanácsban járt el.⁵ Az e szabályt módosító törvény indokolása szerint

³ Sajó András szerint semmitmondó az a szakasz, amely a saját lerontását korlátlanul lehetővé teszi. vö. Sajó (1995, 277).

⁴ Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 4. melléklet: A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja. Online: <https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf>.

⁵ 1952. évi III. törvény 11. § (1990.12.31-ig hatályos állapot szerint)

szükséges volt a népi ülnökök közreműködését megszüntetni azokban az ügycsoportokban, ahol az ülnökbíráskodásnak pusztán formális jellege volt az ítélezési gyakorlat alapján.⁶ Az indokolás arra nem tér ki, hogy miért az egyesbírói eljárás megfelelő a kevert tanácsok felváltására a csak hivatásos bírókból álló tanácsok alkalmazása vagy a szakülnöki rendszer bevezetése helyett. Ekkortól kezdődően 2000-ig főszabály szerint⁷ csak egyesbíróként járhatott el a bíróság közigazgatási perekben. Az új rendelkezés bevezetése során a jogalkotó nyíltan vállalta, hogy az egyesbíró eljárását tette főszabállyá elsőfokon az 1997. évi LXVI. törvénnyel (régí Bszi.) való összhangra hivatkozva, noha az nem tartalmazott olyan rendelkezést, hogy elsőfokon főszabály szerint egyesbíró jár el.⁸ Csekély súlyú elsőfokú ügyekben ez kívánatos is lehet, ugyanis a bíróság erőforrásainak figyelembevétele és az észszerű időn belül történő eljáráshoz való jog érvényesítése indokoltta teheti ilyen ügyekben az egyesbíró eljárását (Küpper, 2009, 1693), de nem fogadható el az a megoldás, amely generálisan az egyesbíró eljárását teszi főszabállyá elsőfokon, tekintet nélkül az ügy fajtájára, körülményeire.

2000-től a harmincmillió forintot meghaladó pertárgyértékhez kötötte az 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) a három hivatásos bíróból álló tanácsban való eljárást.⁹ Ez a rendelkezés célszerűtlennek bizonyult, mert a „közigazgatási perben a per tárgya a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálata, amelynek súlya nem függ a perbe vitt határozatban foglalt követelés nagyságától.” (Patyi, 2019, 250) Ezt belátva a 2005-től a Kp. hatályba lépéséig az egyesbíró a tárgyalás megkezdése előtt elrendelhetette, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el.¹⁰ A törvénymódosítás indokolása szerint mivel közigazgatási perben általános szabály szerint kizárt a fellebbezés, és így első fokon jogerős

⁶ 1990. évi LXXXV. törvény indokolása

⁷ A régi Pp. szerint 1991-től népi ülnökök közreműködése nélkül, egyesbíróként járt el a bíróság, ha törvény ettől eltérően nem rendelkezett. Törvény lehetővé tehetett továbbra is, hogy ülnökök közreműködésével, tanácsban járjon el a bíróság 1999-ig.

⁸ T/4233 törvényjavaslat indokolása

⁹ 1999. évi CX. törvény 51. §

¹⁰ 1952. évi III. törvény 324. § (4)

ítélet születik, a jogalkotónak fokozott figyelemmel kell lennie arra, hogy az ítélethozatalakor ne érvényesülhessen a bírói önkény, ne születhessenek rossz ítéletek.¹¹ Ez volt az első jelentős lépés a rendszerváltozást követően, amely arról tesz tanúságot, hogy a törvényalkotó, még ha korlátozottan is, de felismerte a társasbíráskodás szükségességét az elsőfokú közigazgatási perekben.

Az indokolás a jogalkotónak a társasbíráskodás alkotmányos szerepéről alkotott téves felfogását is tükrözi, amikor úgy fogalmaz, hogy az új szabályozás nem állít fel merev korlátot a társasbíráskodás elvének érvényesülésével szemben.¹² Ez a megfogalmazás ellentmond az Alkotmány 46. § (1) bekezdésének, hiszen már azt is pozitívumként mutatja be, hogy nem merev, hanem csak rugalmas korlátot állít a társasbíráskodás elé, miközben az Alkotmányból az következne, hogy ilyen korlátokat az egyesbírói eljárás elé kell állítani.

Mindezek után a Kp. differenciált szabályozást alakított ki, amely a közigazgatási ügyek rendkívül széleskörű spektrumához igazodva tette lehetővé a bíróság összetételének kialakítását. A legnagyobb változást a három hivatásos bíróból álló tanács általi elsőfokú eljárás főszabályként való rögzítése hozta. A jogalkotó nem esett át a ló túloldalára és nem tette kizárólagossá a főszabályt, hanem annak áttörésével a vélhetőleg egyszerűbb megítélésű ügyeket azok taxatív felsorolásával originárius egyesbíró elé utalja. A közigazgatási jog sajátosságaira tekintettel azonban nem állapítható meg taxatív felsorolással előre, hogy egy-egy ügy mennyire komplex, éppen ezért bírálható, hogy miért vont egyesbíró eljárása alá néhány ügykört a jogalkotó. Így kritikaként említhető, hogy míg munkaügyi perekben egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló háromtagú tanács jár el¹³ (amelynek az ülnökeit a munkavállalók és a munkáltatók érdek-képviseleti szervei jelölik¹⁴), addig a közszolgálati jogviszonnyal

¹¹ T/14604 törvényjavaslat indokolása

¹² Uo.

¹³ 2016. évi CXXX. törvény 510. §

¹⁴ 2011. évi CLXII. törvény 213. § (4) bekezdés

kapcsolatos perben egyesbíró jár el, ezzel hátrányosabb helyzetbe hozva a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott személyeket, hiszen az ő esetükben nem biztosított a horizontális kontroll, amelynek hiányát a jogalkotó semmivel sem indokolta. Álláspontom szerint közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perben kívánatos volna, hogy ugyanolyan összetételben járjon el a bíróság, mint munkaügyi perekben, hiszen méltánytalan, hogy a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak e jogviszonyukkal kapcsolatos jogvitáit kevesebb eljárásjogi garancia alkalmazásával döntse el a bíróság, mint a munkaügyi perre tartozó jogviszonyokban állók jogvitáit. Szintén vitatható, hogy originárius egyesbíró jár el a kétfokú közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási cselekmény vizsgálatára indított perben, hiszen az eljárás kétfokúsága egyáltalán nincs összefüggésben annak komplexitásával, így pl. adóigazgatási ügyekben – amelyek könnyen lehetnek bonyolultabbak is – főszabály szerint egyesbíró jár el. Ugyanígy túlságosan „tágra nyitja az originárius egyesbírói jogkört” a Kp. 8. § (3) bekezdésének d) pontja. (F. Rozsnyai, 2022) Ezt a problémát igyekszik kiküszöbölni a jogalkotó azzal a koncepcióval, miszerint a bíróság mérlegelésére is bízta, hogy az ilyen ügyekben szükségét látja-e tanács eljárásának és fordítva: az originárius egyesbíró elé tartozó ügycsoportok felsorolásában szereplő ügyeken kívüli esetek sem feltétlenül kiemelkedően bonyolultak, ennél fogva nem igényelnek horizontális kontrollt az elsőfokú per során, így ott a tanács egyesbíró elé utalhatja az ügyet.

Az eljárásjogi változások és a bírósági szervezet kölcsönhatása

A társasbíráskodás elsőfokú perben való visszaállítása üdvözlendő fejlemény, azonban rávilágít arra, hogy az eljárásjog szerves hatással van a bírósági szervezetrendszerre és ez a tény számos bírósági igazgatási problémát hozott a felszínre, amelyek a tisztességes eljáráshoz és ennek egyes részelemei, legfőképp a törvény által felállított bíróság és a törvényes bíróhoz való jog érvényesülését meghatározzák. A kérdéskör áttekintése során figyelembe kell venni a Kp. hatálybalépése idején, majd azt követően a bírósági szervezetrendszerben történt változásokat,

amelyek közül a személyzeti erőforrás hiánya nyom a legtöbbet a latban. 2018 előtt az elsőfokú bíróság főszabály szerint egyesbíróként járt el, s a régi Pp. ugyan lehetővé tette a tanács elé utalást,¹⁵ ez nagyon ritkán vagy egyáltalán nem fordult elő.¹⁶ Ennek már csak az is gátat szabott, hogy számos közigazgatási és munkaügyi bíróságon (a továbbiakban: KMB) nem érte el a közigazgatási bírák száma a hármat. (F. Rozsnyai, 2018a, 97) Mivel a Kp. a korábbi gyakorlattal szemben a tanácsban való eljárás főszabályát mondta ki, hirtelen jóval több közigazgatási ügyszakos bíróra lett szükség, mint ahány addig szolgálatot teljesített.¹⁷ A megnövekedett humánerőforrás-igény kielégítéséhez időre volt szükség, így az eljárásjogi változások által megkövetelt szervezeti változások sem történhettek meg egyik napról a másikra. A jogalkotó a Kp. hatálybalépése tekintetében helyesen azt a megoldást választotta, hogy a 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni az új törvényt, ezzel átmeneti időt biztosítva a bírósági szervezetrendszer alkalmazkodására. A Kp. hatálybalépésekor a közigazgatási perekben elsőfokon főként KMB-k jártak el, ennél fogva figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy a törvény hatálybalépésekor a járásbíróssággal megegyező szinten elhelyezkedő különbíróóságok szervezeti felépítése eltér a napjainkban releváns törvényszéki szervezetrendszertől. Emellett a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) akkor hatályos rendelkezései is eltértek a jelenlegi állapottól.

A Kp. hatálybalépésekor – mivel az új eljárási törvényt megelőzően nem volt olyan ügytípus, amelyben kötelezően tanácsban kellett volna eljárni¹⁸ – a KMB-ken tanácsokat kellett

¹⁵ 1952. évi III. törvény 324. § (4)

¹⁶ lásd a Gyakorlati tapasztalatok c. fejezetet

¹⁷ 2016 májusában a Fővárosi KMB-n 27, a Budapest Környéki KMB-n 8, a Győri és a Veszprémi KMB-n 2, a Pécsi KMB-n 3, a Debreceni KMB-n 7, a Miskolci és a Szegedi KMB-n pedig 5 közigazgatási ügyszakos bíró teljesített szolgálatot, ehhez képest a jelenlegi közigazgatási bírói létszámot törvényszékek szerinti leosztásban 8. táblázat tartalmazza és figyelemre méltó létszámnövekedésről tesz tanúságot. vö. F. Rozsnyai, 2018a, 97.

¹⁸ A korábbi szabályozás szerinti tanács elé utalás esetére az általam vizsgált ügyelosztási rendek egyike sem tartalmazott semmilyen konkrétumot, amelyből levezethető lett volna, hogy a tanács elé utalást elrendelő bírón kívül melyik két másik bíró lesz a tanács tagja.

alakítani az ügyelosztási rendben. A tanács munkáját a tanácselnök szervezi és ő vezeti a tanácsot.¹⁹ Különleges ebben a vezetői pozícióban, hogy az egyetlen határozatlan időre szóló²⁰ vezetői kinevezés, így akit egyszer kineveztek tanácselnöknek, az jó eséllyel pályája végéig az maradhat. Éppen emiatt a tanácselnökök kinevezéséhez megfontolt döntésre és így kellő időre van szükség, már csak amiatt is, mert a bírósági vezetői állást pályázat útján kell betölteni; a pályázat elbírálása pedig a Bszi.-ben lefektetett időigényes eljárás során történik. A Bszi. a tanácselnöki pályázatról a KMB-k tekintetében nem is rendelkezett.

Hasonló kérdésként merült fel az is, hogy vajon lehetséges-e egyáltalán tanácsok kialakítása a KMB-ken, ugyanis azok tekintetében ilyen szervezeti egységekről nem ejtett szót a Bszi. Ezt a dilemmát a gyakorlat úgy oldotta fel, hogy a törvényi szabályozásra mint a kötelező minimumot előíróra tekintett. Bár az csak törvényszéki szinttől írta elő kötelezően tanácsok kialakítását, az argumentum a maiore ad minus jogértelmezési alapelv alkalmazásával megállapítható volt, hogy a Bszi. nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a KMB-ken is tanácsokat alakítsanak ki. A Kp. bíróság összetételére vonatkozó rendelkezései és a törvényes bíróhoz való jog összhangjának megteremtése érdekében e tanácsok felállítása elengedhetetlen volt. (F. Rozsnyai, 2018b, 160-161) Míg a tanácsok kialakítása azonban nem ütközött gyakorlati akadályba, a tanácselnökök kinevezésére ugyanez már nem mondható el. A Bjt. nem említ KMB-ken működő tanácselnököket, amely a tanácsok kapcsán alkalmazott jogértelmezési elvvel hasonló módon elintézhető kérdés lett volna, azonban a tanácselnöki állás betöltése csak a Bszi.-ben meghatározott eljárás útján lehetséges. A tanácselnököket a törvényszék, az ítélőtábla és a Kúria elnöke nevezi ki az adott bírósági szintre.²¹ Törvényi felhatalmazás hiányában a törvényszék elnöke nem konstituálhatott magának olyan hatáskört, hogy kinevezze

¹⁹ Bszi. 126. §

²⁰ Bszi. 127. § (2)

²¹ Bszi. 128. §

a KMB-k tanácselnökeit; ezáltal pedig a tanácselnökök kinevezése ellehetetlenült, így a tanácselnöki feladatokat megbízás útján látták el.

Ezen a ponton kell megemlíteni, hogy a bírósági igazgatási gyakorlat a Bszi. tanácsok kialakításáról szóló 10. §-át már ebben az időszakban is úgy értelmezte, hogy a tanács fogalma alatt nem csak ítélkező tanács, hanem ún. nagytanácsok is érthetők, amelyekbe több bíró kerül beosztásra, mint amennyi egy adott ügyben ítélkező tanács létszáma. Ezen tanácsok alkalmazása számos jogsérelmet, többek között a törvényes bíróhoz való jog sérelmét veti fel. (Kovács, 2020) A közigazgatási bírák szakmai közössége az új perjogi szabályok miatt jelentős növekedésen és átalakuláson ment keresztül, ilyen helyzetben pedig a semmiből kellett volna határozatlan időre kinevezni tanácselnököket. Ennek elkerülésére egy lehetséges megoldásként elképzelhető volt, hogy csak a tényleg alkalmas és kipróbált bírákat nevezzék ki tanácselnöknek és ha nincs elegendő ilyen bíró, akkor annyi tanácsot alakítsanak csak ki, ahány tanácselnököt kineveznek, ezek pedig szükségszerűen nagytanácsok kellett legyenek. Öröm az ürömben, hogy e problémán a KMB-kre szóló tanácselnöki kinevezéseket ellehetetlenítő joghézag segített átlendülni. A megbízott tanácselnöki pozíciók rendszeresítésével elhárult az akadály a törvényes bíróhoz való jogot érvényre juttató ügyelosztási rend kialakítása elől, hiszen nem kellett határozatlan időre tekintélyes vezetői pozícióba kinevezni senkit. A Fővárosi KMB 2018. évi ügyelosztási rendjéből is jól látható, hogy a Kp. hatálybalépésekor érdekes módon a mainál kedvezőbb helyzet alakult ki, mivel a Fővárosi KMB elnöke nem nagytanácsokat, hanem ítélkező tanácsokat alakított ki.²² A későbbiekben persze felmerültek gyakorlati problémák, elsősorban az, hogy nem volt mindegyik szolgálatot teljesítő bíró beosztva valamelyik tanácsba. Ez nem is törvényi követelmény, ám a Kp. 8. § (4) bekezdése miatt, amely lehetővé teszi, hogy originárius egyesbíró elé tartozó ügyeket az egyesbíró tanács elé utaljon, munkaszervezési

okokból az a tanács kell, hogy eljárjon, amelybe a tanács elé utalást kezdeményező bíró be van osztva. Ellenkező esetben a tanács elé utalt ügyet olyan tanács kapná, amelynek az eredeti bíró nem tagja. Ez egyrészt a törvényes bíróhoz való jog sérelmét is felvetné, másrészt a bírák így könnyen megszabadulhatnának munkaterhük egy részétől a többi bíró egyenletes munkaterhének rovására.

Vélhetően ennek orvoslása érdekében úgy módosították az ügyelosztási rendeket, hogy minden bíró tanácsba legyen osztva; ennek érdekében alakítottak ki nagytanácsokat.²³ A törvényes bíróhoz való jogot érvényre juttató háromtagú igazgatási egység tanácsok kialakítását napjainkban az hátráltatja, hogy az elsőfokú közigazgatási bíráskodás törvényszéki szintre emelésével a magas presztízsű, határozatlan időre szóló tanácselnöki állások betöltésére – mivel az új szabályozás hatályba lépése óta eltelt rövid idő miatt még nem forrotta ki magát a rendszer – kellően tapasztalt, és rátermett bírákat találjanak. A mb. tanácselnökök sokkal könnyebben elmozdíthatók, továbbá megbízatásuk tekintélye is kisebb a tanácselnökökéénél, így hasonló problémával a KMB-k kevésbé néztek szembe. Éppen ezért érthetetlen az a tendencia, amely 2018-2020 között ment végbe és a Bszi.-nek jobban megfelelő ügyelosztás felől az azzal egyre kevésbé összhangban lévő felé mozdult el.²⁴ A tanácsok és ezáltal a mb. tanácselnökök számának növelése helyetti nagytanács-kialakítás maximum költséghatékonysági okokkal indokolható, ugyanis a mb. tanácselnöki pozíció magasabb javadalmazással is jár, de nehezen tartom elképzelhetőnek, hogy ez a kisebb extrakiadás annyira megterhelte volna a bíróságok költségvetését, hogy emiatt ne alkossanak megfelelő ügyelosztási rendet.

²³ https://fovarositorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/fkmb_-_2018.10.18._napjatos_hatalyos.pdf

²⁴ A 2022. decemberében hatályos ügyelosztási rendek tanúsága szerint nincs olyan törvényszék az országban, amely közigazgatási kollégiumának ügyelosztási rendje megfelelne a Bszi. követelményeinek. A hivatkozott ügyelosztási rendek egy általam készített online mappában elérhetők: https://drive.google.com/drive/folders/1JWchcrGPz5eWfdnJ4gXjdjzHGxI_e1LC?usp=sharing

A helyes ügyelosztási rend kialakítását hátráltatja az, hogy a korábban viszonylag kis létszámú közigazgatási bírói kar az eljárási reformok által okozott humánerőforrás-igény megnövekedése miatt ugyan nagyobb lett, de ezzel a tapasztalt, tanácselnöki feladatra alkalmas bírák száma nem növekedett azonos mértékben. Mérlegelni kellett, hogy a törvényes bíróhoz való jog érvényesülése érdekében az átmeneti időszak során a hatékony munkaszervezés háttérbe kerülhet-e. E körben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a törvényes bíróhoz való jog az abszolút érvényesülést kívánó tisztességes eljáráshoz való alapjog részjogosultsága, de mint ilyen nem abszolút, hanem az alapjogi teszt mentén törvény által korlátozható. (Somody et al., 2018, 167) Sem a Bszi., sem más törvény nem tartalmaz a törvényes bíróhoz való jogra vonatkozó olyan korlátozást, amely az átmeneti időszakban érvényesülne, amíg a bírósági struktúra adaptálódik az új szabályozáshoz. Nem is tartalmazhatna ilyen korlátozást törvény, ugyanis már az alapjogi teszt első lépcsőfokain elbukna.

Az implicit, ügyelosztási rendekben rejlő korlátozás célja esetünkben az, hogy tanácselnök csak tapasztalt, kipróbált bíró lehessen, akinek a kinevezése csak azután történhessen meg, hogy az illető szakmai és vezetői alkalmasságáról tanúbizonyságot tett. A hatékony munkaszervezés a szervezet és a felek jogérvényesítése tekintetében is elengedhetetlen elérendő érték, de nem alapjog, így ennek érvényesítése érdekében nem korlátozható a törvényes bíróhoz való jog. Ezt követően az alkalmassági teszt elvégzésére már nem is volna szükség, de érdemesnek tartom kifejtetni, hogy a cél elérésére más, az alapjogot egyáltalán nem korlátozó megoldás is alkalmas. Ha a bíróság elnöke ragaszkodik a fenti célhoz és mb. tanácselnökökkel sem tudja feltölteni a szükséges mennyiségű tanácsot, lehetőség van a tanácson belüli, az ügyelosztási rendben előre meghatározott ügyelosztás bevezetésére is. E módszerrel a személyzeti és szervezeti célok megvalósítása a törvényes bíróhoz való jog sérelme nélkül elérhető volna.

A bíróság absztrakt összetételi szabályai, a bírósági szervezetrendszer és igazgatás, valamint a konkrét összetételi szabályozás egymástól elválaszthatatlan kapcsolatban állnak és mindenképpen hatnak egymásra, így bármely elem megváltoztatásakor tekintettel kell lenni a többire, különben könnyen aggályok merülhetnek fel a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésével kapcsolatban.

Változások a Kúria eljárásában

A perorvoslati eljárásokban az elsőfokú eljárással szemben mindig tartotta magát a jogalkotó ahhoz, hogy a bíróság tanácsban jár el, azonban 2021. július 1. és 2022. február 28. között a közigazgatási perben hozott végzés elleni fellebbezést - a keresetlevelet visszautasító és az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezés kivételével - egyesbíró bírálta el, azonban ha az ügy különös bonyolultsága indokolta, az egyesbíró elrendelhette, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. A kevesebb, mint egy éven át hatályos rendelkezés bevezetésére a jogalkotó nem adott semmilyen érdemi indokolást, amely azért is rendhagyó, hiszen büntető és polgári ügyszakon sem történt hasonló módosítás, így a homályba vész, hogy mi indokolhatta, hogy közigazgatási ügyekben az említett perorvoslatok során egyesbíró járhatson el. A rendelkezés minden bizonnyal nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így kérszéletűre sikeredett, de a társasbíráskodás perorvoslati eljárásokban való teljeskörű visszaállítása során sem tért ki a jogalkotó annak indokolására, hogy miért döntött az egyesbírói eljárás eliminálása mellett, hanem csupán a másodfokú eljárás ítéltáblai hatáskörbe utalását nevezi meg indokként.²⁵

Ezzel egyidőben módosította a jogalkotó a Kúria által lefolytatott eljárásokra vonatkozó összetételi szabályozást és a három hivatásos bíróból álló tanácsok alkalmazása helyett az öt hivatásos bíróból álló tanácsban való eljárást írta elő azzal, hogy a tanács elnöke kivételesen az

²⁵ Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény indokolása a 154. §-hoz

ügy elbírálását három hivatásos bíróból álló tanács elé utalhatja. Nem tisztázott, hogy az általános szabállyal ellentétben miért nem a tanács maga dönt arról, hogy három bíró járjon el az öt helyett, hanem a tanácselnök; a szabályozás így, ebben a formában felveti a törvény által felállított bíróság követelményének sérelmét. (F. Rozsnyai, 2022) Figyelemre méltó, hogy továbbra is hatályban maradt az a rendelkezés, miszerint, ha az ügy jellege ezt indokolja, az öt hivatásos bíróból álló tanács legfeljebb két tagja olyan hivatásos bíró lehet, aki közigazgatási ügyben eljáró bírónak nincs kijelölve.²⁶ Nyugtalanító kérdés, hogy mi alapján szignálják a nem közigazgatási ügyszakos bírákra az ilyen ügyeket, erre ugyanis a Kúria ügyelosztási rendje nem tartalmaz semmilyen rendelkezést,²⁷ ezért az jelenleg minden bizonnyal eseti döntés alapján, átláthatatlan módon történik, arról nem is beszélve, hogy ilyenkor a tanács két közigazgatási ügyszakos bíróját előre meg nem határozott szempontok alapján eltávolítják az eljáró tanácsból. Mivel az ügyelosztási rendet nem igazították Kp. 8. § (6) bekezdésének jelenlegi formájához, így annak alkalmazása jelenleg felveti a törvényes bíróhoz való jog sérelmét, hiszen azzal, hogy az eljárás lefolytatására kijelölt tanács két tagját előre meg nem határozott szempontok alapján lecserélik más bírókra, elvonják a feleket a törvényes bíráiktól. Ugyanez a dilemma merül fel abban az esetben is, ha a tanács elnöke három hivatásos bíróból álló tanács elé utalja az ügy elbírálását; ekkor sem tisztázott, hogy ki lesz az a két bíró, aki az eredeti tanács tagja volt, de így már nem fog részt venni az ügy eldöntésében.

A társasbíráskodás szerepe a közigazgatási ügyben eljáró bíróságokon

A közigazgatási jog rendkívül szerteágazó jogterület, így a más ügyszakos bírákhoz képest nagyobb normaanyagban való tájékozottságot vár el a bíráktól. A közigazgatási bíráskodás regionalizációját megelőzően nagyon mérsékelten, de sok helyen egyáltalán nem volt lehetséges a közigazgatási bírák specializációja. Emellett a hatóságok döntése elleni

²⁶ Kp. 8. § (6) bekezdés

²⁷ https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ur_2023_marcius_27_am_0.pdf

fellebbezés lehetőségének leszűkítésével²⁸ a legtöbb esetben egyfokúvá vált hatósági eljárásokban született döntésekkel szemben indokolt a vertikális kontroll horizontális irányú növelése. Annál is inkább, mert a közigazgatási perben fellebbezésnek csak kivételesen van helye.²⁹ A fellebbezés általános biztosítása hiányában a bírának horizontálisan szükséges egymást ellenőrizniük a több szem többet lát alapon. A magyar közigazgatási jog dogmatikai fejlettsége elmarad a némettől vagy franciától, valamint a jogszabályok koherenciájának hiánya, inflációja és a közigazgatási szervek sokszor alacsony színvonalú jogalkalmazói gyakorlata (Barabás, 2022, 122) következtében komoly jogfejlesztő szerep hárul a bíróságokra. (F. Rozsnyai, 2018a, 17) E feladatok ellátását a tanácsban való eljárás értelemszerűen jobban támogatja. A közigazgatási bírák korábban alacsony száma, s az irántuk való humánerőforrás-igény megnövekedése ahhoz vezetett, hogy sok kezdő közigazgatási bíró került a rendszerbe, akik tekintetében a társasbíráskodás a betanítást segíti elő a tapasztaltabb bíraktól való nagyobb tanulási lehetőségen keresztül. A társasbíráskodás a specializáció erősítésének és az eltérő specializációjú bírák együttműködésének ad teret; ezek mellett az ítéletek felek általi nagyobb elfogadottsága is a társasbíráskodás előnyeként említhető. (Stelkens, 1995, 1112) A társas ítélethozatal során több bíró több szempontja érvényesül, ezáltal csökkentve a lehetséges hibák számát, így növelve az ítéletek minőségét és javítva a szakmaiságot, ami a perorvoslatok számának és a fellebbviteli bíróságok ügyterhének csökkenését eredményezheti. (F. Rozsnyai, 2010, 233-235) A közigazgatási határozatok megalapozott felülvizsgálata rendkívül komplex tevékenység, az ehhez szükséges számos készségnek az egyesbírói eljárás során egyetlen bíró személyében kellett volna megjelennie. (Pátyi, 2019, 250-251)

Mindezek alapján már korán megjelent az igény a társasbíráskodás visszaállítására elsőfokú közigazgatási perekben. (Pátyi, 2002, 237) Ismert olyan javaslat is, amely a

²⁸ 2019. évi CXXVII. törvény 200. §

²⁹ Kp. 99. §.

közigazgatási jog diverz anyaga miatt a társasbíráskodást mint szakmaiságot erősítő tényezőt a szakülönkörendszer bevezetésével kívánta elsőfokon megvalósítani,³⁰ vagy ezt is egy elképzelhető megoldásnak tartotta. (F. Rozsnyai, 2018, 91; Patyi, 2002, 238) A társasbíráskodás főszabályához való visszatérés tekintetében a szakirodalom tehát konszenzust mutat. Indokolt és helyes döntés volt, hogy a jogalkotó, szakítva az uralkodó perjogi felfogással, legalább a közigazgatási ügyekben visszaállította a tanácsban való eljárást elsődlegességét. Empirikus adatokkal kívánom bizonyítani azt, hogy a Kp. hatálybalépése óta az elsőfokon eljáró bíróságokon a tanácsban való eljárások száma növekszik, a társasbíráskodás bírák általi elfogadottságának szintjével együtt.

Gyakorlati tapasztalatok egy empirikus kutatás alapján

A Kp. bírósági működésre gyakorolt hatását legjobban úgy lehet felmérni, ha közvetlenül azt vizsgáljuk, hogy a törvény hatályba lépését megelőzően, majd azt követően milyen arányban járt el a bíróság tanácsban. Míg korábban csak tanács elé utalás folytán járhatott el a bíróság tanácsban, addig a Kp. a társasbíráskodás főszabályát differenciált módon írja elő, lehetővé téve az átjárást a tanács és az egyesbíró eljárása között.

A differenciált szabályozás előnye, hogy a tanácsi eljárás felé orientáló norma mellett lehetővé teszi az egyesbíró, valamint a tanács elé utalást is. Ezzel biztosítja a törvényalkotó a bíróságok egyedi igényeinek és az egyes ügyek előre nem látható komplexitásának megfelelő munkaszervezés lehetővé tételét. Ennek alapján a Kp. hatályba lépését követő adatok vonatkozásában nem elegendő a tanács és az egyesbíró előtti eljárások arányát vizsgálni, hanem arra is figyelmet kell szentelni, hogy mennyi ügyet utalt a tanács egyesbíró elé, valamint az

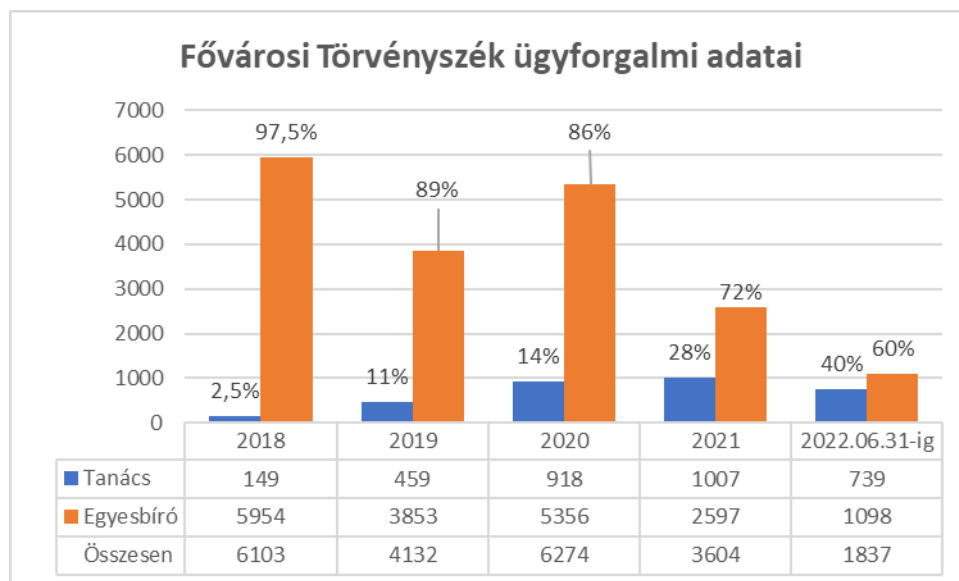
³⁰ Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport: Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény), 2014.El.II.F.1/7. Online: https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf.

egyesbíró tanács elé. Ebből állapítható meg, hogy a jogalkotó céljait milyen mértékben tekintik sajátjuknak a bíróságok.

A kutatás elvégzése érdekében minden közigazgatási kollégiummal működő törvényszékhez közérdekű adatigényléssel fordultam a szükséges adatokért. Bár ugyanazt a kérdéssort küldtem el mindenhová, mégis eltérő módszertannal készült és különböző szempontok szerint szállított, változó részletességű válaszokat kaptam. Ez arra utal, hogy egyes bíróságokon több, másokon kevesebb figyelmet fordítanak a szignálás során a differenciált szabályozás nyomon követésére, illetve az annak megfelelő szignálásra. Eredetileg egy egységes adatsorban kívántam összefoglalni a statisztikai adatgyűjtés eredményét, ez azonban a fenti okok miatt nem volt lehetséges. Tekintettel arra, hogy nem minden törvényszék válaszolt minden kérdésre, csupán általánosabb jellegű következtetéseket lehet óvatosan levonni a válaszadó törvényszékek adataiból az adott kérdésre nem válaszoló törvényszékekre nézve. Az országos gyakorlat minél teljesebb megértését segíti, hogy fővárosi és agglomerációs, valamint vidéki törvényszékek adatai egyaránt rendelkezésre állnak, így a köztük fennálló különbségeket is mód van feltárni.

A kutatás eredményei

1. Fővárosi Törvényszék



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

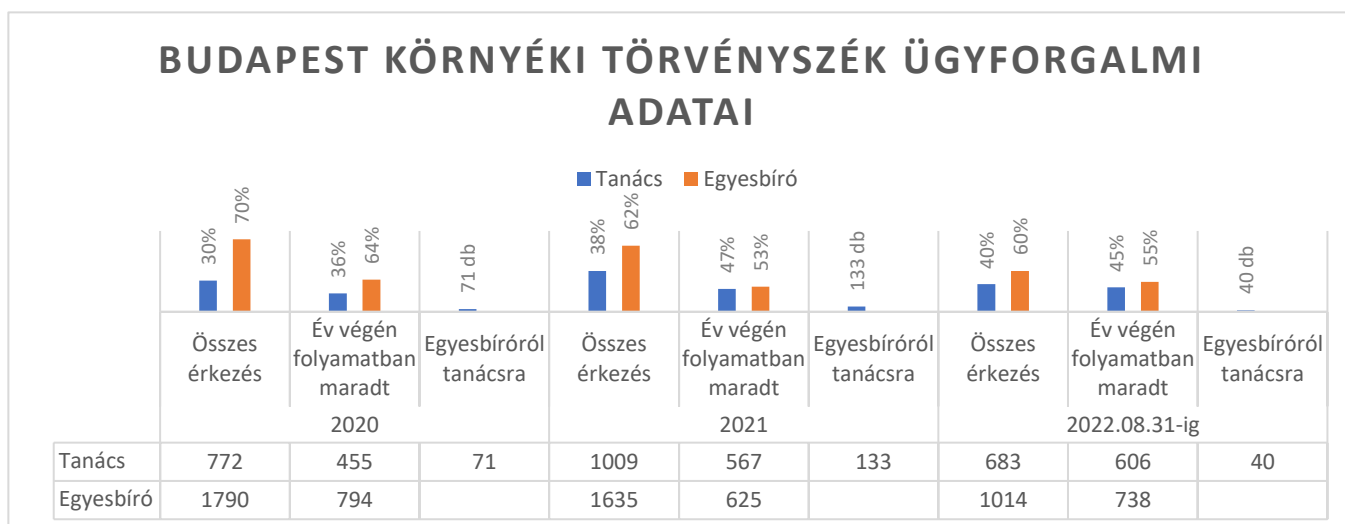
A Fővárosi Törvényszék (FT) 2020-ig a Fővárosi KMB és a FT Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium adataival egységes szerkezetben bocsátotta rendelkezésemre statisztikáit, amely során a tanács és egyesbíró által intézett ügyek arányára tértek ki havi bontásban, emellett az átosztások számát is feltüntették. Ez utóbbiból azonban nem lehet megállapítani, hogy mennyi az egyesbíró által tanács elé, valamint a tanács által egyesbíró elé utalt ügyek száma, ezt ugyanis csak manuális módon lehetne időigényes munkával kinyerni az iktatóprogram adataiból, továbbá az átosztások száma tartalmazza a technikai jellegű (pl. egyesbíróról egyesbíróra, tanácsról tanácsra) átosztásokat is.

A nem teljes adatszolgáltatás is egyértelműen rávilágít arra a tényre, hogy a Kp. hatálybalépése óta szignifikáns növekedés következett be a tanács által intézett ügyek számában. Míg a Kp. hatálybalépésének évében csupán az összes ügy 2,5%-át tárgyalta a bíróság tanácsban, addig a 2022. év közepére ez az arány 40%-ra ment fel.³¹ A statisztikákból az is megállapítható, hogy 2020. első negyedében, valamint az azt megelőző két évben a FT Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma – tekintettel az általa intézett ügyek

³¹ Ezzel a Budapest Környéki Törvényszék statisztikáihoz hasonló arányt mutat.

komplexebb és kiemelt természetűre – jóval nagyobb arányban járt el tanácsban, mint a Fővárosi KMB, így ezen időszakban a tanács általi eljárások túlnyomó részét ez a bírósági szint adta, míg a KMB-n elenyésző volt a tanácsban történő eljárás. A közigazgatási ügyszak törvényszéki szintre emelése és a regionális illetékesség kialakítása következtében a 2021. és 2022. években a társasbíráskodás aránya a korábbinál is dinamikusabban növekedhetett. A bírósági szervezetrendszer kialakítása, valamint az eljárásjogi törvények által kitűzött célok érvényre juttatásának hatékonysága között tehát mindenképpen összefüggés van, hiszen effektívebb szervezetrendszerben a célkitűzések megvalósulása is erőteljesebben történik.

2. Budapest Környéki Törvényszék



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

A Fővárosi Törvényszék mellett a másik nagy ügyforgalmú bíróság, a Budapest Környéki Törvényszék (BKT) több szempontból is tanulságos adatokkal szolgál. A BKT a tanács és egyesbíró által intézett ügyek aránya mellett kitért az egyesbíróról tanács elé utalt ügyek számára is, amely a rendelkezésre álló adatbázisból csak manuális számítással kinyerhető adat. A közigazgatási kollégiumvezető tájékoztatása szerint a BKT-n ez az átosztási forma a gyakoribb, tanácsról egyesbíróra utalás ugyan előfordul, de jóval ritkább. Ez kifejezetten annak

fényében érdekes, hogy a vidéki törvényszékeken rendkívül gyakori a tanácsról egyesbíróra utalás.

A statisztikában figyelemre méltó az összes érkezés és az év (vagy figyelembe vett időszak) végén folyamatban maradt ügyek során a tanács és az egyesbíró közötti ügyek megoszlása. Látható, hogy az összes érkezésnél mindig kisebb a tanács által intézett ügyek aránya, mint a figyelembe vett időszak végén folyamatban lévő ügyek tekintetében, amely részben az ügyek átosztásával, másrészt az ügyek elintézésének időtartamával hozható összefüggésbe. Az átosztások csekély számának figyelembevétele mellett azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a tanács eljárása hosszadalmasabb, mint az egyesbíró eljárása, így megállapítható, hogy a tanács általi elbírálás az ügyek lassabb elintézéséhez vezet.

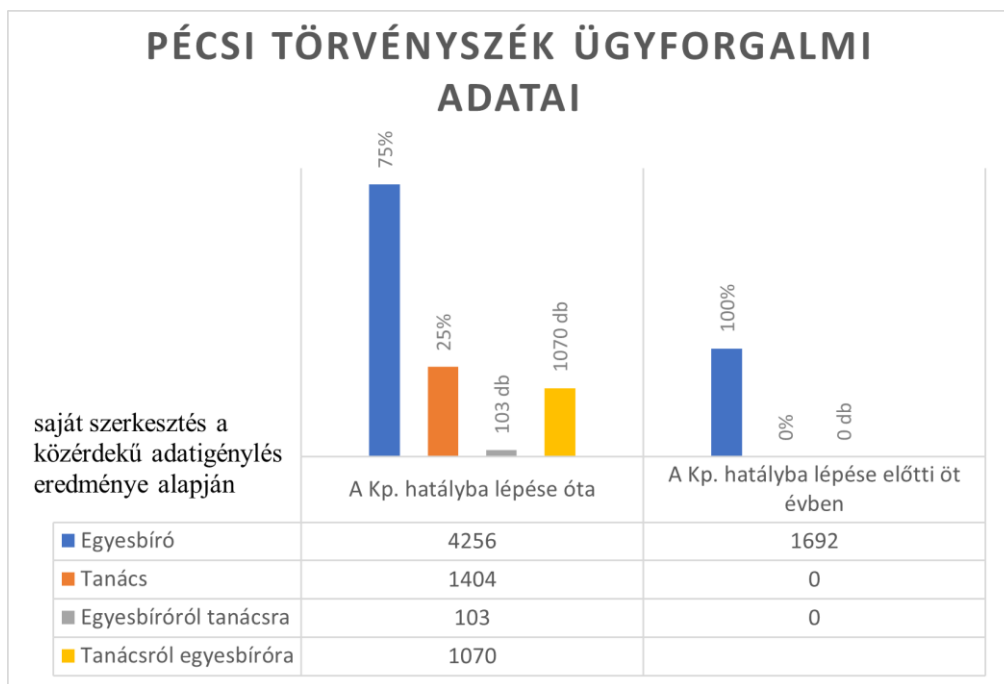
Hazánkban a minél gyorsabb bírósági ügymenetet emelték piedesztálra a korábban tapasztalható, sokszor észszerűtlenül lassú ügyvitel miatti negatív tapasztalatok (Fleck, 2008, 163-206) következtében, a gyors elbírálás azonban nem abszolút érték (Tamás, 2010, 193). A tanács által elbírált ügyek általában bonyolultabbak és aprólékosabb megfontolást igényelnek, így a hosszabb elbírálási idő legitim mellékhatásnak tekinthető.

A BKT-n a legmagasabb országos szinten a tanácsban való eljárás aránya és az is látható, hogy az ilyen ügyek száma évről évre töretlenül emelkedett, amely az eljárásforma bírák általi elfogadottságának növekedésére utaló jel. Az, hogy a BKT az ország leginkább társasbíráskodás-orientált bírósága és hogy a társasbíráskodás főszabálya iránti jogalkotói szándék ezen a bíróságon valósult meg leginkább, bizonyára összefüggésben áll a szervezeti kultúrával. Így nem meglepő, hogy azon a bíróságon valósult meg leginkább a jogalkotói célkitűzés, ahol a lehető leginkább Bszi.-konform módon alakították ki az ügyelosztási rendet.³²

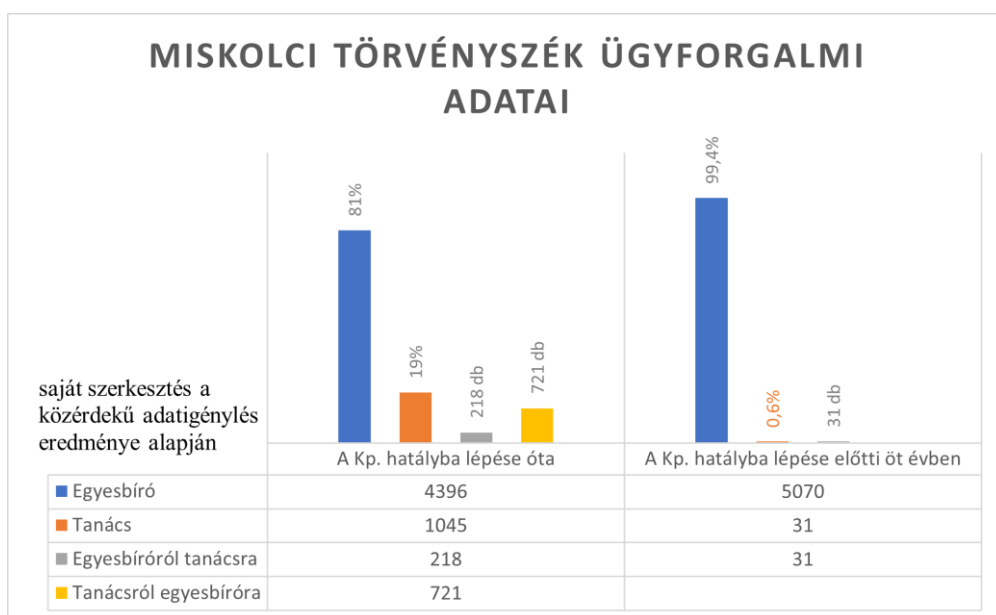
³² vö. a 24. lábjegyzetben található forrással

Mindez igazolja azt, hogy az eljárásjogi normák megvalósításában komoly szerepet játszik a bírósági igazgatás, az tudja tartalommal kitölteni az eljárási szabályokat.

3. Vidéki törvényszékek



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

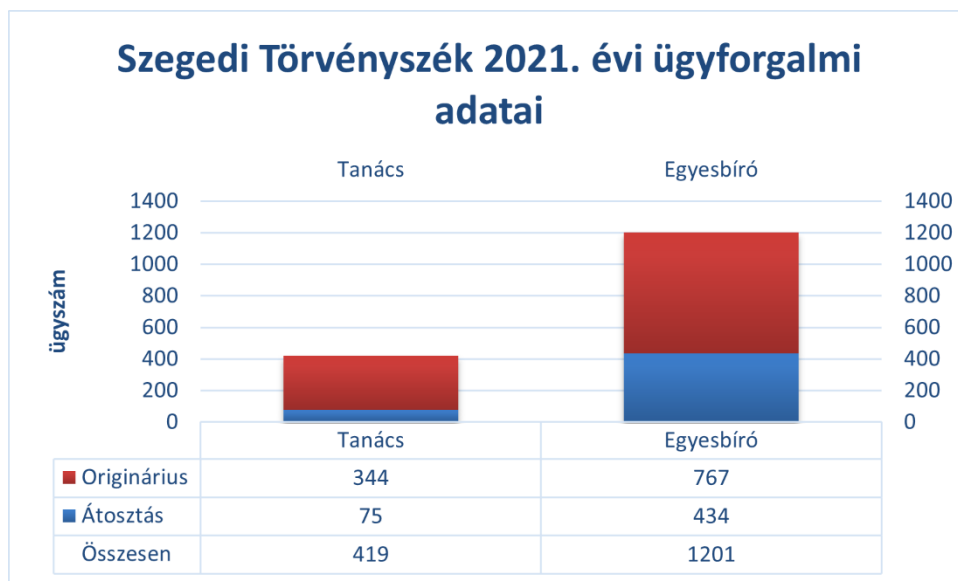


(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

A Pécsi és a Miskolci Törvényszéktől kaptam minden kérdésemre kiterjedő választ. Mivel ugyanazon módszertan alapján készült a két statisztika, így e két vidéki bíróság helyzetének összehasonlítása könnyebb, mint összehasonlításuk a többiekével. Az adatgyűjtésből tūpontos képet kaptam a kutatásomat megalapozó feltevésről. Míg a többi bíróság csak tájékoztató jelleggel közölte, hogy a Kp. hatályba lépése előtt nem, vagy rendkívül ritkán fordult elő tanács elé utalás, addig e statisztikák pontos számszaki adatokkal szolgálnak. Bár ezek is beszédesek és arra világítanak rá, hogy jellemzően nem volt a gyakorlat része az elsőfokú perekben a tanács általi elbírálás, addig könnyebb kiindulni konkrét adatokból. A Pécsi KMB-n a Kp. hatályba lépését megelőző öt évben egyáltalán nem fordult elő tanács elé utalás, míg a Miskolci KMB-n 31 ilyen eset fordult elő, ami az ügyek 0,6%-át teszi ki, tehát elenyésző. Tekintettel arra, hogy a többi bíróság egyáltalán nem adott meg konkrét számokat a Kp. hatályba lépése előtti időszak tekintetében, de a tanács elé utalás ritkaságáról számoltak be, abból indulok ki, hogy minden bíróságon hasonlóan elenyésző 0-1% közötti arányban fordulhatott elő tanács elé utalás.

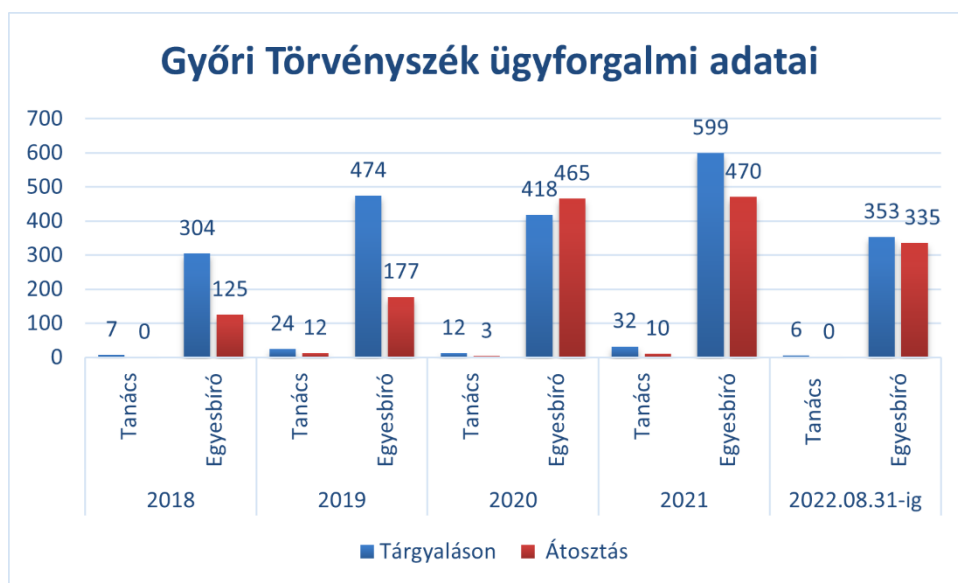
Az előbbi adatok ismeretében értékelhető igazán a jogalkotói cél megvalósulása. A korábbi 0-1% körűli, kivételes tanács általi elbírálás a Kp. hatályba lépését követően felment 19-25%-ra a két vizsgált vidéki törvényszék esetén, a Fővárosi Törvényszéken és a BKT-n pedig ennél is magasabb ez az arány.

A Szegedi Törvényszék ugyan csak a 2021. évről szolgáltatott adatokat, de ezek az előbbi két vidéki törvényszékkal megegyező tendenciáról tanúskodnak, a tanács által intézett ügyek az összes ügy 25%-át teszik ki, ami megegyezik a Pécsi Törvényszék adataival és kissé meghaladja a Miskolci Törvényszék értékeit.



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

Az eddig tárgyalt három vidéki törvényszék kapcsán az átosztások aránya is hasonlóságot mutat. Jól látható, hogy vidéken a tanácsról egyesbíróra utalás a jellemzőbb. A vidéki törvényszékeken a tanács által intézett ügyek egyébként is kisebb aránya minden bizonnyal összefüggésben áll ezzel a gyakorlattal, de természetesen az eltérés nem monokauzális.



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

Az adatszolgáltató vidéki bíróságok közül kilóg a Győri Törvényszék, aminek két oka is van. Egyrészt a többi törvényszéktől eltérő módszertannal gyűjtötték össze a statisztikai adatokat, ami azt jelenti, hogy nem az összes ügyben adták meg a tanács és egyesbíró által intézett ügyek arányát, hanem csak a tárgyaláson intézett ügyek tekintetében, így nem kaptam teljes képet az ügyek valóságos megoszlásáról, hiszen a tárgyaláson kívül elintézett ügyek esetén nem tudom ezt az arányt vizsgálni. A tanácsról egyesbíróra, valamint egyesbíróról tanácsra osztás arányát ugyanakkor rendelkezésemre bocsátották az összes ügyre vonatkozóan és e tekintetben meglepő számokat kaptam.

A Győri Törvényszéken szembeötlően alacsony az egyesbírótól tanácsra utalt ügyek száma, míg a tanácsról egyesbíróra való átosztás kirívóan magas az összes többi törvényszékhez viszonyítva. A Győri Törvényszék ügyforgalma közigazgatási peres eljárások tekintetében nagyságrendileg megegyezik a másik három vizsgált vidéki törvényszékével,³³ azonban az elmúlt két évben annyi tanácsról egyesbíró elé utalás volt, mint amennyi a Pécsi Törvényszéken a Kp. hatályba lépése óta eltelt több, mint öt évben összesen. Eredeti hipotézisem az volt, hogy ennek háttérében az egyes bíróságokon szolgálatot teljesítő közigazgatási ügyszakos bírák számbeli különbsége áll, így a kevesebb bíróval rendelkező törvényszékeken a humánerőforrás-hiány miatt nagyobb az egyesbíró elé utalások száma, azonban az egyes törvényszékek bírói létszámát megvizsgálva hipotézisem nem bizonyult igaznak.

³³ <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok/birosagi-ugyforgalom-2021-eves-adatai>

Közigazgatási bírák létszáma az egyes törvényszékeken							
Fővárosi	Budapest Környéki	Debreceni	Győri	Pécsi	Veszprémi	Miskolci	Szegedi
43 fő	21 fő	15 fő	10 fő	11 fő	13 fő	13 fő	9 fő

34

A Szegedi, a Pécsi, a Győri és a Miskolci Törvényszékek mind nagyon hasonló bírói létszámmal rendelkeznek, de az átosztások aránya között jelentős eltéréseket találhatók, ezen eltérés és a bírói kar létszáma között ugyanakkor nem vonható párhuzam. A magyarázat feltehetőleg az igazgatásban, a munkaszervezési kultúrában való eltérésben keresendő.

Záró gondolatok és javaslatok

Az empirikus adatok tanúsága alapján egyelőre – szigorúan véve – sehol sem teljesült maradéktalanul az a célkitűzés, hogy a társasbíráskodás váljék főszabállyá az elsőfokú per során, hiszen az ügyek többségét minden vizsgált törvényszéken továbbra is egyesbíró bírálja el. Nem is feltétlenül szükséges az, hogy az ügyek több, mint felében tanácsban járjon el a bíróság, hiszen egyáltalán nem biztos, hogy ténylegesen szükség van az ügyek számszerű többségében tanács általi elbírálásra.³⁴ Ilyen szempontból sikeresnek mondható a Kp. szabályozása, hiszen a hatályba lépése előtti adatokhoz képest hatalmasat nőtt ezen eljárási forma alkalmazása, ezzel beváltva a törvény célját. A tanácsban való eljárás aránya évről évre töretlenül növekedett a vizsgált bíróságokon, amely azt jelzi, hogy van igény a társasbíráskodásra az elsőfokú per során. Amennyiben a bíróságok ódzkodnának ennek

³⁴ A táblázat elkészítéséhez a közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek honlapjain közzétett ügyelosztási rendeket vettem alapul, ezek egy általam készített online mappában elérhetőek: https://drive.google.com/drive/folders/1JWchcrGPz5eWfdnJ4gXjdjzHGxI_e1LC?usp=sharing.

³⁵ A célkitűzés a kodifikáció során az volt, hogy a tanácsban való eljárás a professzionalizációt mozgítsa elő, de ne minden ügyben kötelező elemként, hanem inkább mint jobban alkalmazott lehetőség. vö. Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport: Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény). 101. o.

alkalmazásától, könnyen megvolna a lehetőségük arra, hogy egyesbíró elé utalással az ügyforgalom jelentős része tekintetében elkerüljék ezt az eljárási módot. E tekintetben merül is fel probléma néhány törvényszéken, ahol a tanácsról egyesbíróra utalás a kívánatosnál gyakrabban fordul elő. Az átosztási gyakorlat országszerte igen eltérő képet mutat, így az egyesbíró felé orientált törvényszékeken a felek gyakorlatilag előnytelenebb helyzetbe kerülnek azon társaikhoz képest, akiknek inkább társasbíráskodás-orientált bíróságra kerül az ügyük. Ezen egyenlőtlenség felszámolása érdekében vagy a jogalkotónak kell beavatkoznia a Kp. szabályaiba, vagy a bírósági igazgatásnak szükséges jobban közreműködnie a jogalkotói célok megvalósulása érdekében. Az első javaslatra példaként szolgálhatna, amennyiben a Kp. 8. § (2) bekezdése kihangsúlyozná, hogy az egyesbíró elé utalás csak kivételes lehetőség. A bírósági igazgatás tekintetében pedig a szervezeti kultúra fejlesztése az OBH elnöke, a bírósági igazgatás centrális irányítójának feladata lenne, hiszen ő alakítja ki a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait és a megvalósításuk feltételeit tartalmazó programot;³⁶ az általam vizsgált kérdéskör kapcsán ez azonban még várat magára.

A bíróság konkrét összetételének szintjén rendezésre váró probléma, hogy amennyiben az elsőfokon eljáró bíróság tanácsa egyesbíró elé utalja az ügyet, akkor mi alapján jelölik ki a továbbiakban eljáró bírót. A Kúrián az öttagú tanácsok esetén marad kérdés, hogy milyen szempontok szerint távolítanak el közigazgatási ügyszakos bírákat a tanácsból és kik kerülnek a helyükre. Mindkét visszásság könnyedén rendezhető volna azzal, ha a bíróság elnöke az ügyelosztási rendben ezeket a kérdéseket előre meghatározottan és átláthatóan szabályozná.

³⁶ Bszi. 76. § (1) bekezdés a) pont

Hivatkozások

A bírósági ügyforgalom 2021. éves adatai. Online: <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok/birosagi-ugyforgalom-2021-eves-adatai>

Barabás, G. (2022). A közigazgatási cselekmény semmissége az új közigazgatási jogorvoslati rendszerben. In Bodzási Balázs (Ed.), Jogászegyleti értekezések (pp. 109-141). Magyar Jogász Egylet. Online: <https://cdn-60b7abf2c1ac185aa47cf636.closte.com/wp-content/uploads/sites/50/2022/08/jogasz-egylet-2022.pdf>

Fleck, Z. (2008). Bíróságok mérlegen I. Pallas Kiadó.

F. Rozsnyai, K. (2022). 8. §. In Barabás, G., F. Rozsnyai, K., & Kovács, A. Gy. (Eds.), Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez. 2022. évi Jogtár-formátumú kiadás, Wolters Kluwer. Online: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/388/id/A18Y2079.KK/ts/20220301/lr/chain5161>

F. Rozsnyai, K. (2018a). Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. ELTE Eötvös Kiadó.

F. Rozsnyai, K. (2018b). Bíróságok. In Barabás, G., F. Rozsnyai, K., & Kovács, A. Gy. (Eds.), Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz (pp. 160-161). Wolters Kluwer.

F. Rozsnyai, K. (2010). Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. ELTE Eötvös Kiadó.

Jakab, A. (2007). A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus.

Kovács, A. Gy. (2020). Adalékok a Kúria első elnöke jogállamhoz való viszonyának megértéséhez. Fundamentum, 24(4), 20-34. Online: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-2020-4-02.pdf>

Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport: Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény). 2014.El.II.F.1/7. Online: https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf

Küpper, H. (2009). Az ítélkező bírák. In Jakab, A. (Ed.), Az Alkotmány kommentárja II. (pp. 1689-1700). Századvég.

Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről 4. melléklet: A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja. Online: <https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf>

- Patyi, A. (2019). A magyar közigazgatási bírászkodás története. Dialóg Campus.
- Patyi, A. (2002). Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. Logod Bt.
- Sajó, A. (1995). Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA ÁJTI.
- Somody, B., Szabó, M. D., Vissy, B., & Dojcsák, D. (2018). Alapjogi tanok I. HVG-ORAC Kiadó.
- Stelkens, P. (1995). Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise. Deutsches Verwaltungsblatt.
- Tamás, A. (2010). Bíróságok igazgatása. In Schanda, B. & Varga, Zs. A. (Eds.), Láttelet közjogunk elmúlt évtizedéről (pp. 181-196). PPKE JÁK.

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény

Az Országos Ítéltábla székhelyének és illetékességi területének megállapításáról, valamint az igazságszolgáltatás működését érintő egyes törvények módosításáról 1999. évi CX. törvény

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény

1990. évi LXXXV. törvény indokolása

T/4233 törvényjavaslat indokolása

T/14604. törvényjavaslat indokolása

2021. évi CXXXIV. törvény indokolása

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. február 1. napjától hatályos ügyelosztási rendje. Online:

https://fovarositorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/fovarosi_kozigazgatasi_es_munkaugyi_birosag_2018_februar_1_napjato_hatalyos_ugyelosztasi_rendje.pdf

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság módosított egységes szerkezetbe foglalt 2018. évi ügyelosztási rendje (2018. október 18-tól). Online:

https://fovarositorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/fkmb_-_2018.10.18._napjato_hatalyos.pdf

A Kúria 2023. január 1. napjától hatályos ügyelosztási rendje. Online: https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ur_2023_marcius_27_am_0.pdf