

Quo vadis közigazgatási bírászkodás?

A közigazgatási bírósági szervezetrendszer átalakításával kapcsolatos kihívások

SPERKA KÁLMÁN

A közigazgatási bírászkodás reformja keretében a közigazgatási bírósági eljárásra vonatkozó szabályok megalkotása után jelenleg a közigazgatási bíróságok szervezetrendszerének megújítása van fókuszban. A tanulmányban a múlt és a jelen tapasztalatai alapján vonunk le következtetéseket a jövőre nézve, és hangsúlyozzuk, hogy a megújított közigazgatási bírászkodás akkor töltheti be társadalmi szerepét, ha hatékony, szolgáltató jellegű, a közigazgatási jogalkalmazást is érti, a társas bírászkodást tekinti alapvetőnek, törekszik az egységes jogalkalmazásra, a társadalmi változásokra érzékenyen és gyorsan tud reagálni, de politikamentes, független és stabil.

Quo Vadis Administrative Jurisdiction? Challenges Connected to the Reform of the Structure of the Administrative Courts

Within the framework of the reform of the administrative jurisdiction, after creating the Code of Administrative Litigation, the new focus is the renewal of the structure of the administrative court system. In this essay we draw conclusions for the future on the basis of the experiences of the past and the present. We underline that the reformed administrative jurisdiction can fulfil its social function only if it is effective with a service provider nature, understands the administrative enforcement, considers the ruling in panel fundamental, aspires for consistency in the enforcement, is able to react to the social changes sensitively and fast but non-politicized, independent and stabile.

Bevezetés

A közigazgatási bírászkodás átfogó megújítását a 2018. január 1-től hatályos közigazgatási perrendtartás¹ (a továbbiakban: Kp.) megalkotása után a közigazgatási bíróságok szervezetrendszerének reformja teheti teljessé.

1 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

Ahhoz, hogy ez az átalakítás megnyugtatóan, hosszú évtizedekre, időtállóan biztosíthassa a hatékony, színvonalas, versenyképes közigazgatási bíraskodást, figyelembe kell vennünk a szervezeti hagyományokat, a múltbeli pozitív és negatív tapasztalatokat; ehhez pedig ismernünk kell a történetét. A jövőbeli irányok meghatározásához a múlt elemzésén túl a jelen állapot górcső alá vétele is elengedhetetlen. A közigazgatási bíraskodás gyakorlati problémáiból, esetleges működési zavaraiából vagy éppen a jól funkcionáló adottságaiból tudunk ugyanis következtetni arra, hogy milyen lehet a megfelelő struktúra.

A magyar közigazgatási bíraskodás múltja

Korai tapasztalatok

A hazai közigazgatási bíraskodás korai tapasztalatairól nem csak jogtörténeti jelentőségük miatt érdemes beszélni.

Az egyfokú, független pénzügyi közigazgatási bíróság 1883-as létrehozását követően már 1897-ben megkezdte működését egy szintén egy fokon eljáró és a rendes bíróságoktól elkülönült királyi közigazgatási bíróság. A magyar királyi közigazgatási bíróságokról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk (a továbbiakban: törvénycikk) tervezetének előkészítésében részt vevő dr. Némethy Károly által írt kommentár szerint az önálló, a rendes bíróságoktól elkülönült közigazgatási bíróság létrehozásának célja a közigazgatási szervezettől való függetlenség, a gyors, szakszerű, az állami közérdeket és a magánfelek érdekeit egyaránt szem előtt tartó ügyintézés biztosítása volt. Mind az államnak, mind a közigazgatási jogviszonyban részes magánfeleknek érdeke fűződik ugyanis ahhoz, hogy a közigazgatási szervek egységesen, a megalkotásuk céljának megfelelően értelmezzék a jogszabályokat. A hatóságok határozataival szembeni, bíróság előtti jogorvoslat bevezetésével a bíróságnak lehetősége nyílt az egységes jogértelmezés kialakítására a jogbiztonság és a felek érdekeinek védelmére. A közigazgatási szervezettől elkülönült közigazgatási bíróság a feladatát akkor láthatja el megfelelően, ha tagjainak ítélkező tevékenysége során a függetlenség biztosított. A törvénycikk 2. §-a ezért tartalmazta azt, hogy a politikai kompromisszum eredményeként, kizárólag egyfokúként létrejött közigazgatási bíróság ítélőbírái, személyzete az azonos szintű rendes bíróság – a kir. Curia – ítélőbíráival, személyzetével azonos rangban állnak, függetlenségüket azonos jogszabályi rendelkezések biztosítják. A törvénycikk, illetve a hozzá kapcsolódó közigazgatási bírósági ügyrend szerint a pénzügyi közigazgatási bíróság megszűnésével annak bírái és teljes nem bírói státuszban lévő személyzete az újonnan felállított közigazgatási bíróságba olvadt be, rangját, illetményét megtartva. Az ítélőbírák elmozdítására, fegyelmi felelősségre vonásukra csak törvényben meghatározott feltételek mellett és eljárási rendben kerülhetett sor.² Az egyébként reformatórius jogkörrel rendelkező bíróság többfokúvá tételére volt

² Dr. Pethőné dr. Kovács Ágnes kutatása nyomán.

szándék, azonban ezek hamvába holt kísérletek voltak, olyannyira, hogy az 1949-től³ nemcsak a közigazgatási bíróságot, hanem a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát is megszüntette az akkori jogalkotó.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény⁴ (a továbbiakban: Áe.) hatálybalépését⁵ követően igen szűk körben és korlátozott módon újra megvolt az elvi lehetőség a bírói felülvizsgálatra, ez azonban nem ért többet, mint a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának ugyanezen időben betöltött alkotmányvédelmi tevékenysége.

1973-tól a polgári eljárásjogban szabályozták az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadását.⁶ Ez az 1981. évi 25. tvr.-ben már „bírói felülvizsgálatként” szerepelt. Az 1981. évi I. törvény lehetővé tette a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát, de azok körét a 63/1980. (XII.5.MT) minisztertanácsi rendelet határozta meg.⁷

A rendszerváltás után

Szegényes körülmények között ugyan, de az 1991. évi XXVI. törvény⁸ 1991. június 27-i hatálybalépésével megtörtént a közigazgatási bíraskodás újjászületése, július 1-től elkezdtek működesüket a közigazgatási bíróságok – valójában azok a bírák, akik közigazgatási ügyeket, pereket kezdtek el tárgyalni. Tényleges előzmények hiányában ez nem volt könnyű. A bírák egy része polgári gyakorlattal rendelkezett, másik része fogalmazóból vagy titkárból avanszált pályakezdő közigazgatási bírónak, harmadik része pedig az akkori államigazgatásban dolgozóként érezte úgy, hogy szeretné megméretetni magát közigazgatási bírónak. A szervezet egészére, a városi bíróságtól a megyei bíróságokon keresztül a Legfelsőbb Bíróságra is jellemző volt a bizonytalanság. A megyeszékhelyeken működő elsőfokú bírák döntéseinek fellebbviteli fórumaként megyei bírói tanácsok jártak el, akik a közigazgatási ítélkezést az elsőfokú döntéseken keresztül igyekeztek megtanulni.

A születés során rengeteg gyermekbetegséggel kellett szembenéznie a szakágnak, amelyek egyrészt az új jogszabályokhoz kapcsolódó bírói jogértelmezési nehézségekből fakadtak, másrészt a fórumrendszer elnyúlt voltából, hiszen a lelkes, újdonságot szerető jogkereső állampolgárok a fórumrendszer teljességét kihasználták (ez a kétfokú államigazgatási eljárás mellett három fokú közigazgatási pert, így összesen öt fokot jelentett); harmadrészt abból, hogy ráérezve a közigazgatási pereskedés ízére, egyre több eljárást indítottak. Míg az 1980-as években államigazgatási ügy évente 1200–1300 volt, ez 1991-ben 5000-re, 1993-ban már 25 ezerre emelkedett,

3 A közigazgatási bíróságot az 1949. évi II. törvény számolta fel.

4 1957. évi IV. törvény.

5 1958. január 1.

6 1972. évi 26. tvr. XX. fejezet.

7 Infojegyzet 2016/47. 2016. október 6. Forrás: www.parlament.hu/infoszolg (2018. 11. 01.).

8 A törvény preambuluma szerint a jogalkotó a „közigazgatási bíraskodás teljes körű megteremtéséig”, vagyis átmeneti jelleggel kívánta rendezni a kérdést.

és 1997-ben elérte a csúcst jelentő 40 ezer darabot.⁹ A fórumrendszer ilyen mértékű szétnyújtása és a nagy pereskedési hajlandóság szükségszerűen az eljárási időtartam jelentős megnövekedését, a közigazgatási és peres eljárás elhúzódását eredményezte. Emellett az öt fórum a korántsem koherens jogszabályokat többféleképpen értelmezte. Bár elindult a közigazgatási bírák képzése, ez soha nem lehetett naprakész, ekként a hatékony problémamegoldást sem segíthette.

Közel tíz év közigazgatási bíráskodás tapasztalatai

A jogalkotót a felmerült problémák az addigi szabályok átgondolására, megváltoztatására sarkallták. Bár a rendszerváltást követően folyamatosan fellángoltak, az 1990-es évek végére elcsendesedtek az önálló, a bírósági szervezeten kívüli közigazgatási bíráskodás felállítására vonatkozó elképzelések, az átalakítás és fejlődés útját a bírói szervezeten belüli szervezeti változások jelentették.

A közigazgatási perek megyei bírósági hatáskörbe kerülése 1999-től már ezt az utat jelezte. Erre a hatásköri változásra a Legfelsőbb Bíróság erőteljes támogatása mellett került sor az ügyszak presztízsének elismeréseként annak hangsúlyozásával, hogy a közigazgatási perek sokszor összetett, nehéz megítélésű és nagy munkatartalmú ügyek. Az is fontos változás volt, hogy a megyei bíróság jogerős ítéletet hozott, ami kedvezően befolyásolta a pertartamot. A hatásköri módosulás folytán igazgatási és szakmai szempontból is hatékonyra vált a működés, annak ellenére, hogy a közigazgatási bírák kevesen voltak (a nagyobb megyékben két-három fő, a kisebb megyékben általában csupán egy fő), ami kevés szakmai konzultációra nyitott lehetőséget.¹⁰

Nem oldódtak meg viszont azon problémák, amelyek a bírósági szervezetnek a közigazgatási bíráskodáshoz való ambivalens viszonyából fakadtak. A polgári kollégiumok kebelében működő közigazgatási bírák magányosságából azonban egymásra utaltság is következett, amely pozitív irányú változásokat eredményezett. A képzési rendszert a saját képére alakította a közigazgatási bíráskodás, és új erőre kapott a problémák országos feltárása, megvitatása és megoldása.

Az ügyek területi megoszlása, a központi régió, illetve egyes vidéki megyék leterheltsége örök probléma volt, ez azonban nem kizárólag a közigazgatási rendtartásbéli, hanem általános bírósági kérdésként is jelentkezett.

Bár jelentős volt a fluktuáció, azonban 10 év alatt mégis kialakult egy olyan bírói kar, amely az ügyszakot magáénak tekintette, és rendelkezett olyan problémamegoldó képességgel, amely a közigazgatásban, illetve a közigazgatási döntésekben megjelenő kérdések valamennyire egységes kezelését tette lehetővé. A kihívások ellenére a folyamatos hatáskörbővüléssel együtt járt a közigazgatási bíráskodás szakmai, szerve-

9 PETRIK Ferenc (2001): Közigazgatási bíráskodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete. *Jogtudományi Közöny*, 56. évf. 11. sz. 457.

10 KALAS Tibor (2017): A közigazgatási bíráskodás fejlődéséről és mai állapotáról. In DARÁK Péter – KOLTAY András szerk.: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press. 411.

zeti fejlődése. A 2000-es évek végére megalkották azon fogalmi, dogmatikai alapokat, amelyek a civilisztikai, büntetőjogi területen természetszerűleg már korábban rendelkezésre álltak.

Út a közigazgatási perrendtartás (Kp.) megalkotásáig

A magyar joganyag legalább 80%-a közigazgatási anyagi jog – a maradék 20%-on osztozik a polgári jog és a büntetőjog –, amelynek állandóan változó élethelyzetekhez kapcsolódó változása szinte szükségszerű. A jogalkotó által megfogalmazott, a jogviták mielőbbi, gyors lezárásában megjelenő igény akkor érhet célt, ha azt egy viszonylag állandó közigazgatási hatósági és perrendi szabályrendszer keretében alkalmazzák. A jogalkotó ugyan a Pp.¹¹ és az Áe., majd a Ket.¹² módosításával a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának máig ható alapjait megteremtette, azonban mindez jelentős korlátokat is magában hordozott.

Kezdetben, mivel a közigazgatási bíró a Pp. általános szabályainak figyelembevételével, a Pp. XX. fejezete szerinti különbségek mellett járt el, a közigazgatási bíraskodást csupán a polgári egyfajta sajátos változatának tekintették. A polgári per szabályait a közigazgatási jogviszonyokra ugyanakkor sokszor csak erőltetetten lehetett alkalmazni, erre jó példa a beavatkozó eljárása a közigazgatási perben, amelyet a Kp. már az érdekelt fogalmával váltott fel.¹³ Általános probléma volt, hogy a polgári perrendtartás bármely módosítása szükségszerűen kihatott a közigazgatási perekre, még akkor is, ha ott pont az ellenkező célt érte el.

A Pp.-től elkülönült, önálló közigazgatási perrendtartást elsősorban az indokolta, hogy a polgári per alaphelyzete gyökeresen eltér a közigazgatási perétől. Az eredeti Pp. a polgári jogviták elbírálására született, ahol az autonóm jogalanyisággal rendelkező felek mellérendeltségi pozícióban vannak. Az általános szabályok között nehezen értelmezhető, hogy a közigazgatási pert egy hatósági eljárás előzi meg, ahol törvényben szabályozott módon már megállapították a tényállást. A bírói gyakorlat tükrében kétség kívül leszögezhető, hogy a közigazgatási perekben a felek eljárásjogi szempontból ugyan egyenlőek, azonban szakmai, szociológiai szempontból korántsem. A közigazgatási, hatósági eljárásokban valójában a hatóság szakmai tudását, szervezetrendszerét, pozícióját tekintve erőfölényben van, és ez a közigazgatási peres eljárásban sem tud teljes mértékben mellérendelt viszonyná válni. A közigazgatási perben szereplő ellenérdekű fél lehetőségeit tekintve nem áll azonos szinten a professzionális szervezettel, annak képviselőjével, ezen egyensúlytalanságot pedig a polgári perre vonatkozó szabályok nem tudták kiküszöbölni. A hatóságok több esetben szolgáltató jellegű feladatot is végeznek, de a közigazgatási szervek egyik alapvető feladata mégis a közérdekkel ellentétes egyéni érdek érvényesülésének megakadályozása. A közigazgatási perben nem két magánérdek feszül egymásnak, hanem a hatóság és az ügyfél közötti

11 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.

12 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

13 KALAS (2017) 416.

közigazgatási anyagi jogi érdek, tehát a közjogi természetű jogviszonyt a közérdeket megtestesítő jogszabályoknak megfelelően kell a bíróságoknak rendezni. A közigazgatási bírászkodásnak az a feladata, hogy orvosolja a törvénysértést, azaz a rendelkezésre álló eszközökkel a közigazgatást a törvényes keretek között tartsa.

A közigazgatási bírászkodás két évtized után feszegette határait azért is, mert a Pp. XX. fejezet egyedi aktus felülvizsgálatot vett alapul, mégis ekkorra már más közjogi területek (például választási bírászkodás, kamarai határozatok felülvizsgálata) is a közigazgatási bíróság feladatköréhez tartoztak.

A 2000-es évek végére felmerült a Pp. XX. fejezetének toldozgatása-foltozgatása helyett egy új közigazgatási perrendtartás megalkotásának gondolata, amely karöltve járt a közigazgatás eljárásrendjének megújításával. A közigazgatásban felszínre bukkanó gondok ugyanis rendre átgyűrűztek a közigazgatási perekbe. A korábbi eljárási szabályok folyamatos változtatása miatt, az ideiglenes jelleg negatív hatásaira, illetve a jogállamiság követelményeire is figyelemmel szükséges volt önálló közigazgatási peres eljárás megalkotása, amely átfogóan és teljeskörűen állapítja meg a vonatkozó szabályokat. Olyan átlátható, világos fogalmakkal dolgozó, a lehetőségekhez képest rövid, a közigazgatási eljárási szabályokra épülő eljárási rendre volt szükség, amely a közigazgatási jogviták hatékony, szakszerű, időszerű, a szubjektív és az objektív jogvédelmet is kellőképpen szem előtt tartó lezárására nyújt hatékony megoldást.

A kodifikációs munkában az Igazságügyi Minisztérium által létrehozott kodifikációs bizottság eleinte önállóan, később az Államreform Bizottság munkájához kapcsolódóan látott el vezető szerepet. A bizottságban képviseltették magukat közigazgatási szakemberek, közigazgatási bírák, valamint a közigazgatás tudományának reprezentánsai. Az önálló közigazgatási perrendtartás megszületett végül és 2018. január 1-jén hatályba lépett.

Az Alaptörvény által hozott változások

A közigazgatási bírászkodás alakulásában 2011 volt az újabb kilométerkő. Az alkotmányos kodifikáció során komoly szakmai viták folytak arról, hogy milyen hatása lehet a közigazgatás olyan kontrolljának, amely nem része a bírói hatalmi ágnek. Magyarország Alaptörvénye a közigazgatási bírászkodás jövőjét végül a bírósági szervezetrendszeren belül jelölte ki, külön bírósági feladatként meghatározva a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését.¹⁴

Önkormányzati normakontroll

Az Alaptörvényhez kapcsolódó átalakulások között a közigazgatási bírászkodás új területének, az önkormányzati normakontrollnak kiemelkedő társadalmi jelentősége van. Az Alaptörvény hatálybalépésekor hatályos 25. cikk (2) bekezdés *b)*, *c)* és *d)* pont-

¹⁴ KALAS (2017) 412.

jai szerint a bíróság dönt nemcsak a közigazgatási határozatok törvényességéről, de az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényalapú jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról is. A jogszabály törvényességi felülvizsgálata merőben új feladat volt az egyedi ügyben hozott határozatok bírósági ellenőrzéséhez képest. E jogállami feladat mindazonáltal nem új, azt évtizedekig az Alkotmánybíróság látta el, ennél fogva az ott felhalmozott szakmai tapasztalat a kúriai eljárásokban is hasznosulhatott.

A jó közigazgatás és a jó közigazgatási bíraskodás

Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikkének (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. Az Alaptörvény előtti alapjogi megközelítéshez képest novum volt a XXIV. cikk, amely a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is alapjogként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. A rendelkezés – ahogyan arra az indokolás kifejezetten utal is – az úgynevezett jó közigazgatás¹⁵ jogállami követelményének alapjogi dimenzióját teremti meg a magyar alapjogi rendszerben. Az Alaptörvény e két rendelkezése azt üzeni, hogy a bíróságnak ezentúl nemcsak a saját eljárását illetően kell a tisztességes eljárás alapjogi követelményére ügyelnie, hanem a közigazgatási bíraskodás révén azt is biztosítania kell, hogy a közigazgatási szerv eljárása és döntése is megfeleljen e kívánalomnak. A jó közigazgatás egyik követelménye tehát a jó bírói kontroll. A bírói kontroll viszont csak akkor lehet jó, ha biztosítja a közigazgatás legfontosabb elveinek érvényesülését, a jogszerűséget és a közérdek védelmét. Mindezek alapján megállapítható, hogy jó közigazgatási bíraskodás nélkül nemcsak jó igazságszolgáltatás nincsen, de jó közigazgatás sincs.¹⁶

A magyar közigazgatási bíraskodás jelenkori kihívásai

Az Alaptörvény, valamint a kapcsolódó sarkalatos törvények alapján a közigazgatási bíraskodás önálló és külön szervezeti, igazgatási formában folytatta működését 2013-tól. A szakmailag önálló közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítása noha előremutató volt, mégis magában hordozott bizonyos problémákat.

Az évtizedes tapasztalattal rendelkező közigazgatási ügyeket tárgyaló bírák jelentős része a törvényszékeken maradt, mivel visszalépésnek érezte a járási szinten működő közigazgatási és munkaügyi bíróságokon történő tevékenykedést.

15 A „Good Governance” (jó közigazgatás) a társadalom- és szervezetirányítás művészetét fedi le.

A kanadai Jacques Bourgault nézete szerint négy alapeleme van, amelyek közül az egyik az az elvárás, hogy a közigazgatás feletti ellenőrzés legyen folyamatosan jelen. Lásd: F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 28.

16 SZABOLCSI László (2015): *Közigazgatási bíraskodás és jó közigazgatás – Az önálló közigazgatási perjog megalkotása felé mutató tendenciák. Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 1. sz. 103–112.

A több évtizede már megtárgyalt, lezárt eljárásjogi problémák (például kereseti kérelemhez kötöttség, végrehajtás felfüggesztése, beavatkozás kérdésköre, bizonyítási teher, a bizonyítási eszközök perben történő felhasználhatósága) újra előtérbe kerültek, és ez konfliktusokhoz vezetett (amelyeket sokszor ki is használtak perbeli pozíciójuktól függően a peres felek).

Megmaradt a régiók közötti aránytalanság, a központi régió hátrányára.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság és a Kúria közötti távolság megnőtt, amely a jogorvoslati fórumrendszer sajátosságaira is tekintettel negatívan hatott ki a Kúria reakcióidejére, ezen túlmenően pedig leszűkítette azt a karrierutat, amely egyéb üzszakos bírák számára rendelkezésre állt. A közigazgatási bírák karrierlehetősége kapcsán elmondható, hogy ebben a struktúrában a polgári vagy büntető üzszakos bírákhoz képest kevésbé volt biztosított a többszintű – járási, törvényszéki, ítélőtáblai, végül kúriai – előrelépés, mivel lényegében csak az elsőfokú, ráadásul a legalacsonyabb járási szint létezett, azután a Kúria.

Hatékonyság

A hatékonytást befolyásoló tényezők

Az újonnan kinevezett bírák közigazgatási ügyeket illetően nem rendelkeztek tapasztalattal, vagy ítélezésüket a polgári jogi, magánjogi szemlélet hatotta át, de előfordultak szemléletbeli különbségek a közigazgatási és a munkaügyi pereket tárgyaló bírák között is.

További nehézség volt, hogy főleg a központi régiót érintően továbbra is nagy volt a fluktuáció.

Ami a létszámbeli adottságokat illeti, a közigazgatási bírának a bírói szervezetten belül csekély az arányuk: Magyarországon ténylegesen az üzszakban ítélezők száma megközelítően 100-150 fő, ami a kb. 3000 fő körüli hazai bírói létszámhoz képest nem tekinthető jelentősnek.¹⁷ A létszámfejlesztés nyilvánvalóan meghaladja a bírósági szervezet lehetőségeit, mivel nem áll rendelkezésre megfelelő számú, kellő szakmai gyakorlattal rendelkező bírósági titkár. Egy ilyen helyzet felveti a külső szakemberek bevonását, ami akkor és most is komoly szakmai vitákat eredményez. A közigazgatási bírák közé mindig is érkeztek kisebb számban, elvéve a közigazgatásból szakemberek, ami kifejezetten jót tett a bírói karnak. Ezt a hasznosságot viszont árnyalja néhány körülmény. A közigazgatásban dolgozók erősen specializálódnak (az adóhatósági szakemberek például jellemzően nem értenek a gyámhatósági vagy idegenrendészeti kérdésekhez és fordítva). A közigazgatási bíráskodásban széles körű szakmai (anyag jogi) ismeretekre van szükség, mivel igen változatos ügycsoportok tartoznak az üzszakhoz.¹⁸ A rendkívüli ügyváltozatosságot mutatja, hogy egy átlagos

¹⁷ KALAS (2017) 418.

¹⁸ Például adatvédelem; adó, vám, jövedék, illeték; agrárigazgatás; állampolgárság; állattartás; állatvédelem; állategészségügy; autonóm államigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége; bányászat;

kiosztással rendelkező közigazgatási bírónak 25-30 nagyobb jogterületet kell ismernie azzal, hogy ezek mellett rendszeresen megjelenhetnek egyedi ügyek is. Minden túlzás nélkül állítható, hogy a közigazgatási rendkívül sokrétű anyagi jogi tudást igénylő szakág. A közigazgatási perek egyik sajátossága, hogy sok esetben a jogkereső állampolgárok igen széles körét érintik (például termőfölddel kapcsolatos jogviták), vagy nagy közérdeklődésre tartanak számot (például választási ügyek, médiaügyek), vagy egyenként, illetve összességükben kiemelkedő jelentőséggel bírnak a költségvetésre való kihatásuk folytán (például állami támogatás, pénzügyi perek, frekvenciaügyek).

A közigazgatási bírónak a kis létszám miatt – ahogyan arról fentebb már többször is szó volt – kevés a konzultációs és a képzési lehetősége. Ez azért figyelemre méltó körülmény, mert a bíró nem élhet elefántcsonttoronyban. Bár hivatásának sarkalatos eleme, hogy döntéseit a törvénynek és a saját lelkiismeretének alárendelve hozza meg, függetlenségét nem csorbítja, sokkal inkább erősíti a szakmai közösség támogatása. Ez szolgálja azt az alapvető elvárást, hogy a társadalmat is megnyugtató döntések születessenek. A konzultációs lehetőségek megerősítése mellett a tanácsban való eljárás erősítése vagy kizárólagossá tétele ennek szintén fontos sarokköve lehetne.

A közigazgatási bírói kar külső szakemberekkel történő részbeni feltöltése során korántsem elhanyagolható pszichológiai körülmény, hogy a bírói munkával az állandó döntési helyzetből, a határidők betartása miatti feszített munkatempóból adódóan folyamatos feszültség adódik, amit nem mindenki képes kezelni, különösen úgy, ha ahhoz a bírósági fogalmazóként, majd titkárként eltöltött gyakorlat folytán nincs „hozzáedződve”.

Szükséges megemlíteni azt a problémát is, amely a közigazgatási bíraskodás megszületése óta folyamatosan fennáll. 1991 óta a közigazgatási perre vonatkozó törvényi szabályokat száznál több alkalommal módosították, a közigazgatási hatósági eljárásra, sőt a speciális bírósági eljárásokra a Ket.-en kívül több tucat törvény tartalmazott – olykor egymásnak ellentmondó – rendelkezést, ami jól mutatja, hogy a közigazgatási eljárásjogra semmiképpen sem a stabilitás, állandóság, sőt megkockáztatom, a világos szabályozás volt jellemző, amelynek egyenes következménye a bizonytalan,

borászati ügy; csatornabírság; egészségügyi igazgatás; élelmiszer-ellenőrzés; energia; építésügy; erdősziget/erdőgazdálkodás; esélyegyenlőségi ügy; fegyvertartás; fogyasztóvédelem; földforgalmi ügy; gyámhatósági ügy; gyógyszer-forgalmazás; gyülekezési jog; helyi adó; hírközlés; médiahatósági ügy; hulladékgazdálkodás; idegenrendészet; ingatlan-nyilvántartás/földhivatali ügy; kamarai ügy; katasztrófavédelmi ügy; kárpótlási ügy; kijelölési, kizárási ügy; kisajátítás; korlátozási kártalanítás; környezet- és természetvédelem; növényvédelem; közbeszerzés; közlekedéssel kapcsolatos ügy; közlekedés-igazgatás (légi, földi, vízi, vasúti); külföldön megvalósult közigazgatási cselekmény; műemlékvédelmi, örökségvédelmi ügy; népszavazás; oktatás; önkormányzati ügy; pénzügyi felügyeleti ügy; rendőrhatalom ügy/igazgatásrendészet; rendkívüli haláleset; szerencsejáték; támogatási ügy; talajvédelem; vadászati ügyek; választási ügyek; versenyügy; vízügy; zaj- és rezgésvédelmi ügyek. 2018. január 1-jétől a Kp. szerint a fentiekén túl a társadalombiztosítási ügyek (nyugellátással, egészségügyi ellátással kapcsolatos ügyek); közszolgálati jogviták; munkaügyi ellenőrzés, munkavédelem, foglalkoztatási ügyek. Ide sorolható az „egyéb” kategória is, amelybe az atipikus vagy a jogszabály és hatáskörváltozás miatt még be nem sorolható pertípusok tartoznak.

egymásnak ellentmondó döntésekben megtestesülő jogalkalmazás volt. Mindez még a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásokban is tetten érhető.

Jelenleg éves viszonylatban a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon 25-27 ezer-nél is több közigazgatási per indul, beleértve a korábban a munkaügyi bírák által tárgyalta, de közigazgatási pernek minősülő jogvitákat.

A közigazgatási eljárás hivatalból vagy kérelemre történt megindulása és a rendkívüli jogorvoslat kapcsán indult eljárás befejezése között átlagosan két-három év telik el. Gyakran előfordul, hogy a közigazgatási vagy a peres eljárást egy vagy több alkalommal megismétlik, ekkor ez az időtartam öt, de extrém esetben akár tíz évre is növekedhet amellet is, hogy az eljárást hatóságok és bíróságok a rájuk vonatkozó határidőket betartották. Ugyanakkor a jogalkotó és a jogkereső ügyfél szempontjából az egyik legfontosabb érdek a jogvita mielőbbi befejezése, amelyet az eljárásrendünk a határidők lerövidítésével és a soronkívüliség gyakorlatilag kivételes szabályból általánossá tételével érte el. A hatásköri szabályok átszabása átmeneti, nem hosszan tartó megoldást hozott.

A gyorsaság ugyanakkor nem lehet kizárólagosan elérendő cél, az nem mehet a szakmaiság, a döntés alaposága, a döntéshozási függetlensége rovására. A bíróság a közigazgatás feletti külső kontrollt akkor tudja hatékonyan ellátni, ha kellőképpen felkészült szakmai gárdával, az ítélezést megfelelően és hatékonyan biztosító háttérszakemberekkel és tárgyi eszközökkel rendelkezik.

Mennyire hatékonyak a közigazgatási bíróságok Magyarországon?

A mai magyar közigazgatási bíráskodás állapotát a fentiek mellett is „némi elfogultsággal akár erősen jónak is”¹⁹ nevezhetjük. Ügyforgalmi mutatói nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedők. Az Európai Bizottság 2018-ban ötödik alkalommal közzétett, az uniós tagállamok igazságszolgáltatásának hatékonyságát, minőségét és függetlenségét bemutató igazságügyi eredménytáblája (The 2018 EU Justice Scoreboard) szerint a közigazgatási ügyeket valamennyi ítélezési szinten a magyar bíróságok bírálják el a leggyorsabban az Európai Unióban. Emellett a nemzetközi szinten is elismert eredményességet mutatja az is, hogy a folyamatban lévő ügyek száma csökkenő tendenciát mutat, a magyar bíróságokon a 4. legkisebb az ügyhátralék, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok teljesítménye itt is kiemelkedik. Ez az ország szempontjából olyan versenyelőnyt jelent (például beruházások telepítő tényezőjeként), amelyet hosszú távon érdemes megtartani.

A közigazgatási bíráskodás két és fél évtizede alatt nem voltak komolyabb szakmai zsákutcák, a jogászai szakmát megosztó, erősen vitatott döntések.²⁰ Annak ellenére sem, hogy a közigazgatási bíráskodás fontos jellemvonása egy másik hatalmi ág, a végrehajtó hatalom döntéseinek felülvizsgálata, az „állami hatalom jelentős ön-

19 KALAS (2017) 407.

20 KALAS (2017) 407.

korlátozásának eredménye”.²¹ Emellett meg tudta oldani az időszakonként jelentkező ügödmpingfeladatokat is. Dicséretes volt kezdetektől fogva a közigazgatási bírák erős szakmai aktivitása, az egyes bírói szakmai testületekben, illetve a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületében való részvételük. Kiemelkedő a polgári bíraskodástól való szakmai elkülönülésben és megerősödésben betöltött szerepe folytán a Kúria (a korábbi Legfelsőbb Bíróság) Közigazgatási Kollégiumának aktív és hatásos szakmai irányító tevékenysége, amelyre az alsóbb fokú bíróságok felé mutatott nyitottság is jellemző.

A Kp. által hozott szervezeti módosulások

A közigazgatási bíraskodás rendszerében a Kp.-vel megvalósult változtatások az előző negyedszázad sajnálatos „hagyományaihoz” híven megint csak ideiglenesek, átmenetiek. Az átalakítások két irányba mutatnak: egyrészt változásokat hoztak az elsőfokú bíraskodásban, másrészt megtették az első lépéseket a közigazgatási felsőbíraskodás kialakításában. Ami az elsőfokú bíraskodást illeti, megváltozott az addig általános megyei (törvényszéki) illetékességgel megszervezett közigazgatási és munkaügyi bíróságok illetékessége, valamint létrejött nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság, lényegében regionális illetékességgel. A nem érintett megyeszékhelyeken továbbra is megmaradt a közigazgatási bíraskodás, de csak néhány olyan ügycsoportra (például társadalombiztosítási és szociális ügyek) korlátozódva, amelyek esetében biztosítani kell a megyeszékhelyeken az ítékezéshez való hozzáférést. Ezt a megoldást az önálló regionális közigazgatási bíróságok létrehozása első lépcsőjeként is értékelhetjük. Az átalakítás másik iránya az országos illetékességű fellebbezési közigazgatási bíraskodás létrehozása volt, lényegében a korábbi Fővárosi Ítéltábla Közigazgatási Kollégiumának megfelelő ítélező tevékenység kialakításával, ami bizonyos nézőpontból a Közigazgatási Felsőbíróság kezdeteinek is felfogható.²²

A magyar közigazgatási bíraskodás jövője

A közigazgatási bíraskodás jövőbeli szervezete

A Fővárosi Törvényszék közigazgatási felsőbíróságként való kijelölésével a legmagasabb közigazgatási bírósági fórum felállítására 2016-ban már történt egy kísérlet, amely végül az Alkotmánybíróság döntése²³ folytán futott zátonyra. A testület ugyanis megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék közigazgatási felsőbíróságként való kijelölése érdemben új bírói fórumot hoz létre, továbbá a vizsgált, egyszerű többséget igénylő törvény más törvényekben szereplő sarkalatos illetékességi szabályozást érint,

21 STIPTA István (2016): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíraskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 9–15.

22 KALAS (2017) 422.

23 1/2017. (I. 17.) AB határozat.

ezért a bíróságok szervezetére vonatkozó szabályozásnak minősül, amely pedig sarkalatos tárgykör, így arról kizárólag „kétharmados” törvényben lehet rendelkezni.²⁴ Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy a módosításokat tartalmazó jogszabály az Abtv.²⁵ 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.

Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása végül tiszta helyzetet teremtett: a 25. cikk (3) bekezdéséből fakadóan eldőlt, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság feláll; számtalan kérdés fogalmazódik meg ugyanakkor a részletszabályokat illetően.

Az Alaptörvény közigazgatási bírósági szervezetrendszeréről rendelkezik, ami egyértelművé teszi, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság mellett lesz még legalább egy bírósági szint. A szervezeti kérdéseket a hatásköri és illetékességi szabályok, az ügyek száma, a bírói létszám, a jogorvoslati fórumrendszer is befolyásolja.

Fontos a kollégiumi rendszer megtartása és bővítése, ugyanis vannak olyan ügycsoportok, amelyeket érdemes akár alsóbb fokon is kollégiumi rendszerbe szervezeten, egyfajta szakági vagy tanácsi szinten²⁶ kezelni.

A Közigazgatási Felsőbíróság felállításával kapcsolatos egyes kérdések

A Közigazgatási Felsőbíróság feladatai

A Közigazgatási Felsőbíróság felnőtt, súlyának méltó helyet követel magának az igazságszolgáltatás rendszerében. A Kúriával azonos jogállású, a közigazgatási jogvitákban eljáró legfelsőbb, részben fellebbviteli fórum lesz, de bizonyos ügyekben első és végső fokon eljáró bíróság is. Az, hogy mely ügyek tartoznak az egyik vagy a másik csoportba, még nem dőlt el, ahogyan az sem, hogy hogyan fog alakulni a regionális közigazgatási bíróságok jogutódlása, vagyis mi tartozik az alsófokú közigazgatási bíróságok hatáskörébe és mi lesz a „népközeli” ügyekkel.

A közigazgatási és polgári bíróság közötti hatásköri viták rendezésére is szükséges fórumot biztosítani. Ezeket a vitákat hatásköri bíróság vagy hatásköri tanács dönthetné el, amely a Közigazgatási Felsőbíróság és a Kúria meghatározott számú bírójából állna. Amennyiben nem lesz kifejezetten erre kijelölt, külön fórum, úgy a megelőzés elve érvényesülhet.²⁷

A bírák jogállásával kapcsolatos megfontolások

A Közigazgatási Felsőbíróság felállításával összefüggő kérdések közül az egyik legnagyobb érdeklődésre számot tartó a jövőben ott ítélkező bírák jogállását érinti.

24 CHRONOWSKI Nóra (2017): A sarkalatosság árnyalatai. Alkotmányjogi döntés a közigazgatási felsőbíróság apropóján. *Közjogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 62–63.

25 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

26 Például pénzügyi tanács, amely adó-, vám- és illetékügyekkel foglalkozna.

27 A lengyel modellben például amennyiben a közigazgatási bíróság megállapítja hatáskörének hiányát, úgy a polgári bíróság köteles eljárni és fordítva.

A bírói jogállás összetett fogalom, tartalmazza a bíró helyzetére vonatkozó egyéni, szervezeti és szakmai szabályokat. A bírói jogállás kérdése nem szűkíthető le pusztán a Bjt.²⁸-ből levezethető bírói jogokra és kötelezettségekre, a jogállás kérdését szélesebb, így alkotmányos, uniós jogi, nemzetközi jogi, valamint hazai szervezeti, jogi összefüggésben is szükséges vizsgálni.

A bírói jogállásnak vannak a jogállamiság alapvető értékeihez kötődő jellemzői, amelyeknek igazgatási és szakmai rendszerektől függetlenül minden jogállamban működő bíró esetén érvényesülniük kell. Ezek a függetlenség és annak részeként az elmozdíthatatlanság.²⁹ A gyakorlatban e két alapkövetelmény tartalmát a bírói jogállásra vonatkozó valamennyi részletszabály összessége adja meg és ezek átfogó tanulmányozása alapján lehet értékelni a függetlenség, valamint elmozdíthatatlanság tényleges érvényesülését.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a bírói jogállás egy konkrét állami berendezkedés és ezen belül egy konkrét igazságszolgáltatási rendszer keretein belül értelmezhető, így a bírói jogállás és az adott bírósági szervezeti rendszer szoros összefüggést mutat. A bírói szervezeti rendszer függetlenségének megléte előfeltétele az egyéni bírói függetlenségnek.³⁰

A bírósági rendszernek az államszervezeten belüli függetlensége akkor garantált, ha a többi hatalmi ágtól relatíve elkülönült, önálló igazgatási és irányítási rendszerrel bír; ha a működéséből eredő károkért önállóan felel; továbbá ha rendelkezik a működéséhez szükséges vagyonnal, amelynek felhasználásáról szabadon dönthet. A fenti megfontolásoknak az új bírósági szervezeti rendszer kiépítése során különös jelentősége van.

A független bírói szervezeti rendszer ugyanakkor önmagában nem jelenti az egyéni bírói függetlenségnek a bírósági rendszeren belüli meglétét is. Az egyéni bírói függetlenség a szervezeten belüli és kívüli befolyástól mentességet jelenti. Bizonyos esetekben konkrét jogszabályok, más külső befolyásoló tényezők, máskor bírósági vezetők vagy központi bírósági igazgatási szervek vagy a szervezeten belüli egyéb befolyásoló tényezők sérthetik a bírák egyéni függetlenségét.

A bírói szervezeti rendszer legfontosabb alkotmányos elve a tisztességes eljárás követelménye, amely a bírósági eljárások során meghatározza a jogállami kereteket. A bírósági eljárásjogok célja, hogy az állampolgárok ezeken keresztül érvényesíteni tudják alanyi jogaikat. Az egyéni bírói függetlenség hiánya esetén rendszerszinten nem biztosítható a hivatkozott alkotmányos elv. A bírónak azért kell függetlennek lennie, hogy képes legyen biztosítani a felek számára a pártatlan döntést és a tisztességes eljáráshoz való jogot. A „független bíróhoz” való jog tehát az eljárás alanyai

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

29 Az Alkotmánybíróság az elmozdíthatatlanság követelményét a bírói függetlenség részének tekinti [lásd: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, 21/2010. (II. 25.) AB határozat, 1/2008. (I. 11.) AB határozat].

30 LICHTENSTEIN József (2014): A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 348.

számára az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jog részét képezi. A bírák elmozdíthatatlansága a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciája is egyben.³¹

A tisztességes eljáráshoz való jog immanens része a pártatlan ítélkezéshez való jog, amelynek legfontosabb alapelve a törvényes bíróhoz való jog.

A bíró a működése során igazgatási felügyelet és szakmai irányítás alatt végzi a munkáját, amely azonban ítélkezési (ügyeldöntési) szabadságát nem befolyásolhatja. Az igazgatási felügyelet, valamint a szakmai irányítás kérdése kapcsán összehasonlításként a jelenlegi bírói jogállást érdemes alapul venni. Ennek értelmében a bíró – a kúriai bíró kivételével – végső soron az Országos Bírósági Hivatal igazgatása és a Kúria szakmai irányítása alá tartozik.

A bíró elmozdíthatatlanságával összefüggésben annak is jelentősége van, hogy a bírói munkához szorosan hozzátartozik a stabilitás igénye, és ezen belül főleg az, hogy a bíró döntését a tevékenységének esetleges megváltoztatásából eredő hátrányok ne zavarhassák.

Az elmozdíthatatlanság kérdése olyan típusú szervezeti átalakításnál, amikor a bíró pozíciója szakmai és igazgatási szempontból is megváltozik, nyilvánvalóan előtérbe kerül. Különösen nyomatékkal merülnek fel kérdések, amennyiben a szervezeti átalakítás nyomán a jogállás egyes összetevői is megváltoznak, megváltozhatnak. Ebben az esetben a korábbi bírói jogállás szolgálhat viszonyítási alapul. Amennyiben bármilyen irányban változás következik be, úgy fokozottan vizsgálni kell ennek a függetlenségre és az elmozdíthatatlanságra gyakorolt lehetséges hatásait. Például a bíró igazgatási helyzetében bekövetkező változás esetében annak nagy jelentősége van, hogy az új típusú igazgatás kihez tartozik, ebben bírói önkormányzati szervek mennyiben vesznek részt, és az új igazgatási szervezet jogkörei a korábbitól mennyiben térnek el.

Az Alkotmánybíróság több határozatában³² is foglalkozott a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság fent vázolt sarkalatos kérdéseivel.

A bírói függetlenség része a személyi függetlenség is. Ez azt jelenti, hogy a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A bírói függetlenséggel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói szolgálati jogviszonyok stabilitásának biztosítása olyan, az Alaptörvényből folyó követelmény, amely más jogviszonyokhoz képest is többletgaranciákat igényel. Ilyen garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a bírói jogviszony megszűnésének okait, a hivatás gyakorlásának időtartamát, azt a felső korhatárt, amelyen belül a bírák elmozdíthatatlanok; szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére – egyetértésük hiányában – csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód. A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek

31 Lásd: 993/B/2008. AB határozat.

32 Lásd például 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítéka, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje.

Magyarországon a bírói jogállás és működés valamennyi kérdését a jelenleg hatályos Bjt. a Bszi.³³-hez kapcsolódóan szabályozza, a függetlenség alapvetését pedig az Alaptörvény tartalmazza.

A bírói elmozdíthatatlanság a Bjt. és a Bszi. szabályozásából együttesen következik, amikor e törvények a bírói tisztség megszűnését csak törvényben meghatározott ok esetében teszik lehetővé, és ezen esetek nem bővíthetők.

Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése értelmében a bírói függetlenség része, hogy az ítélező bíró tisztségéből nem mozdítható el önkényesen, csak törvényben szereplő ok, és törvényben szabályozott eljárás alapján. A bírói szolgálati viszony megszűnésének eseteit a Bjt. 89. §-a sorolja föl. Ha valamely bíróság megszűnt, az nem tartozik a szolgálati viszony megszűnésének esetei közé, bíróság megszűnése esetén a Bjt. 34. §-a az áthelyezés intézményét rendeli alkalmazni (tehát átszervezés címén – mint például a közigazgatásban – a foglalkoztatási jogviszony nem szüntethető meg). A Bjt. 34. §-a az Alaptörvényben is deklarált bírói függetlenség garanciális rendelkezéseit fogalmazza meg, tekintettel a bírák alkotmányos jogállására.

Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése és a Bjt. 34. §-a együtt, egyfajta védelmi szintet biztosítanak a bírácoknak a bíróság megszűnése, hatáskörének vagy illetékességének csökkenése esetén.

Az Alaptörvény hetedik módosítása a Közigazgatási Felsőbíróságot, illetve a közigazgatási bíróságokat *A bíróság* részben helyezi el (nem külön részben, mint például az Alkotmánybíróságot), így a Kúria és a létrehozandó Közigazgatási Felsőbíróság kapcsolatában értelemszerűen az áthelyezés jogintézménye az irányadó. A bírósági szint pedig a Kúria és a Közigazgatási Felsőbíróság között vitathatatlanul azonos.

A Bjt. jelenleg tehát egy meghatározott védelmi szintet garantál a Kúriára vagy a regionális bíróságokra beosztott közigazgatási bírák számára. Ez a védelmi szint a Bjt. módosításával, vagy speciális jogállási szabályok megalkotásával természetesen megváltoztatható (csökkenthető), azonban a már elért védelmi szint csökkentése a bírói függetlenség és elmozdíthatatlanság aspektusából aggályokat vethet fel. A fentiek fényében a Közigazgatási Felsőbíróság felállításakor a személyi állomány feltöltése három forrásból történhet: egyrészt a kúriai bírák esetén a tevékenységazonosságra is figyelemmel, kérelmükre, áthelyezéssel; másrészt alsóbb szintű közigazgatási bírák esetén az álláshelyre történő bírói pályázatattal; harmadrészt külső szakemberek esetén a bírói státusz elnyeréséhez szükséges követelmények (pályázat) teljesítésével.

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

Zárszó

A magyar közigazgatási bíraskodás kiváló ügyforgalmi és magas színvonalú szakmai teljesítménye alapján az elmúlt negyedszázad alatt az igazságszolgáltatás elismert tényezőjévé vált.

A közigazgatási bírósági rendszer szervezeti kereteinek átalakítása körül a kezdetektől komoly viták folytak, de e vitákban részt vevő szinte valamennyi fél elismerte azt, hogy szükség van a közigazgatási bíraskodás szervezeti rendszerének végleges megteremtésére, hiszen a folyamatos átalakítási helyzetben tartottság, az ideiglenesség, ahogyan egyetlenegy szervezetnek, ennek sem tesz jót.³⁴

A jog a bíró kezében nem tabu, hanem egy vitarendezési eszköz. Ezen belül a közjognak korszerű szemlélete mellett a deáki mintához is vissza kell nemesülnie, hogy a társadalmi igényeket, ezáltal az ország versenyképességét hatékonyan szolgálja. A jogszabály a társadalmi elvárások megtestesülése, amelyet a tiszta, világos értékrenddel rendelkező, de nem politikai szereplőként fellépő bírónak értenie kell. Értenie, sőt éreznie kell a társadalmi mozgásokat; és a jogviták eldöntése során arra – természetesen a rá vonatkozó jogi és a jogot néhol kitöltő, néhol alátámasztó vagy magyarázó erkölcsi keretek között – konkrét és határozott válaszokat kell adnia. A társadalmi elvárásokat ugyan a jogalkotó önti jogszabályi formába, amelyet azonban a bíró „fejt meg”, szűri át a saját szakmai szubjektumán keresztül, így döntve el az adott ügyet. A közigazgatási bíraskodás feladata, hogy az objektív és szubjektív jogvédelmen keresztül egy nyugalmi állapot létrejöttét segítse, a társadalmi elvárások közösségi és egyéni elemei között egyensúlyozva. Ahogyan Boér Elek fogalmazott, „a közigazgatási bíraskodás valódi célja csak az lehet, hogy a közviszony sajátos természetéből kiindulva, úgy a közigazgatás objektív jogrendjét, mint az egyén alanyi közjogait és érdekeit biztosítsa s ily módon, az állami és egyéni lét szabadságának összhangját megteremtse”.³⁵

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma első vezetője, Petrik Ferenc szavaival élve „a közigazgatási bíraskodás a végrehajtó hatalom lelkiismerete”.³⁶ Mindannyian abban bízunk, hogy a küszöbön álló változások abban segítik, hogy e fennkölt, de felelősségteljes pozícióját továbbra is betölthesse.

34 KALAS (2017) 423.

35 BOÉR Elek (2017): *Közigazgatási bíraskodás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 89.

36 PETRIK Ferenc (2001): *Közigazgatási Bíraskodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete. Jogtudományi Közlemény*, 56. évf. 11. sz. 457–459.

Felhasznált irodalom

- BOÉR Elek (2017): *Közigazgatási bíraskodás*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíraskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- KALAS Tibor (2017): A közigazgatási bíraskodás fejlődéséről és mai állapotáról. In DARÁK Péter – KOLTAY András szerk.: *Ad astra per aspera. Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press.
- LICHTENSTEIN József (2014): A bíróságok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- PETRIK Ferenc (2001): Közigazgatási bíraskodás, a végrehajtó hatalom lelkiismerete. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 11. sz. 457–459.
- SZABOLCSI László (2015): Közigazgatási bíraskodás és jó közigazgatás – Az önálló közigazgatási perjog megalkotása felé mutató tendenciák. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 1. sz. 103–112.

Internetes források

Infojegyzet 2016/47. 2016. október 6. Forrás: www.parlament.hu/infoszolg (2018. 11. 01.)

Jogforrások

- 1/2008. (I. 11.) AB határozat.
- 1/2017. (I. 17.) AB határozat.
1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról.
1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról.
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.
- 21/2010. (II. 25.) AB határozat.
- 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.
- 993/B/2008. AB határozat.
- 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

