
A kétfokú közigazgatási bíráskodás kialakulása Magyarországon

Kalás Tibor*

1. Személyes reflexiók

Érdeklődő módon a témakörhöz fűződő személyes megjegyzésekkel kezdem. A 80-as évek derekán fiatal, ambiciózus joghallgatóként a közigazgatási bíráskodás témaköre érdekesnek, de kissé távolinak tűnt. Az akkori Nehézipari Műszaki Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Tanszéke nyitott, pezsgő szakmai élete a közigazgatás iránt érdeklődő joghallgatókat is érintette, mivel a tanszék több olyan témakört tartott az érdeklődés középpontjában, amely az akkori viszonyok között izgalmas újdonságnak számított. Az egyik ilyen kérdés volt a közigazgatási bíráskodás témaköre, amely emlékezetem szerint az akkori megközelítésben inkább a „bírói út” problémakörét jelentette. Visszaemlékezve, a 80-as évek közepén a „közigazgatás” kifejezés nem volt általános, az akkori államelméleti terminus az „államigazgatás” fogalmat alkalmazta, így a mai értelemben vett közigazgatási bíráskodás kérdése az „államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata” témakörét jelentette. A tanszék már akkoriban is lehetővé tette a témakörben külföldi megoldások megismerését, illetve a szakirodalomban történő elmélyülést, amely végső soron azt eredményezte, hogy az akkori hazai viszonyok és a nemzetközi gyakorlat komoly különbségét lehetett megállapítani.

Visszagondolva, joghallgatóként a bírói út problémaköre és annak megoldása nem tűnt egyértelműnek. Az akkori társadalmi- politikai körülmények között az államigazgatás döntési pozíciója megkérdőjelezhetetlennek tűnt, és annak feszegetése, hogy a végrehajtó hatalom döntéseit egy másik hatalmi ág vizsgálja felül és hozzon végleges döntést, nem mindig aratott osztatlan elismerést. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata valamiféle különös kivételnek tűnt, de semmiképpen nem olyan jogi megoldásnak, amely általánosan a jogkeresők részére rendelkezésre áll. A tananyag szerves részét képezte az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát ügycsoportok szerint lehetővé tevő minisztertanácsi rendelet, amelynek tanulmányozásából megállapítható volt még joghallgatóként is, hogy a bírói út biztosítása csak kivételes, a gyakorlatban alacsony számú ügyben történt.

* Kúriai bíró, kúriai tanácselnök, a Közigazgatási Kollégium vezetője.

Az akkori Államtudományi Tanszék tanáraitól a témakörben olyan ismereteket kaptunk, amelyek végső soron arra mutattak, hogy a bírói út problémáját előbb utóbb meg kell oldani és az akkori hatályos joghoz képest is általánossá kell tenni.

Az előző sorok kissé személyes hangú bevezetőjét követően áttekintem azt a lassan három évtizedes utat, amely a mai állapot szerint a kétfokú általános közigazgatási bíráskodás kialakulásához vezetett Magyarországon.

2. Az út kezdetén

1991-ben lényegében előzmények nélküli ítélezési szakág kezdte meg a munkáját, bár a mai értelemben vett közigazgatási bíráskodás kezdeményei már 1957-től megjelentek a hazai jogban. Emellett nem lehet megfeledkezni az 1949-et megelőző és több mint fél évszázados múltra visszavezethető hazai közigazgatási bíráskodásról sem. Sok kérdésben ma is tanulsággal szolgálnak és akár használhatók is a korábbi közigazgatási bíráskodás tapasztalatai, ugyanakkor a gyökeresen eltérő szervezeti és jogi keretek miatt mégis elsősorban inkább jogtörténeti értékűek a királyi Kúria, illetve a Közigazgatási Bíróság egyes döntvényei.

A közigazgatási szakágban már 1990. év végén világos volt, hogy a jogállami keretek között általánossá kell tenni a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát. E szándékok akként jelentek meg a hatályos jogban, hogy egyre több tárgykörben lehetett bírósághoz fordulni, az ezt szabályozó minisztertanácsi rendelet lényegében folyamatosan bővült. A politikai átalakulás nyomán létrejövő jogállami intézményrendszer egyik első és igen fontos intézkedése volt a közigazgatási bíráskodás útjában lévő akadályok elhárítása, felismerve azt, hogy a jogállam fontos értéke a közigazgatási bíráskodás, s amelynek megteremtésére az alkotmányos átalakulás keretében addig még nem került sor. Az Alkotmánybíróság 1990. év végi döntése nem csupán elhárította a közigazgatási bíráskodás létrejötté előtt álló akadályokat, hanem néhány akkori vitát is eldöntött, bár akkor ezt kevésbé lehetett érzékelni.

A közigazgatási bíráskodást illetően elsősorban a közigazgatás-tudomány képviselői gyakran fogalmaztak meg dilemmákat a majdani hazai modellt illetően. Ismertek voltak a közigazgatási bíráskodás egyes klasszikus szervezeti megoldásai, és ahogy az természetes, mind a bírósági szervezeten belüli, mind az azon kívüli szervezeti megoldásnak voltak hívei és ellenzői. Visszaemlékezve 1991. év első felére, az mondható el, hogy nem merült fel komolyan más szakmai elképzelés a közigazgatási bíráskodás általánossá tételére, mint a meglévő bírósági út kiszélesítése, tehát a közigazgatási bíráskodás rendes bíróságokon belüli megszervezése. Az önálló közigazgatási bíráskodás gondolatának akkoriban szervezeti realitása nem volt, mai szemmel érzékelve elsősorban a megszervezésének személyi és anyagi lehetőségei hiányoztak.

A jogalkotó a közigazgatási bíráskodás tekintetében időzavarba került, mivel az Alkotmánybíróság által biztosított határidő eredménytelenül telt el és magyar jogban szinte páratlan időszak következett be 1991. április 1. napjától, amikor is bármely közigazgatási határozat tárgyától függetlenül felülvizsgálható volt. Ez oda vezetett,

hogy gyors megoldásra volt szükség, így az 1991. évi XXVI. törvényben kimondottan is ideiglenes rendszerként bevezetett eljárási és szervezeti rendelkezések a bírói szervezeten belül oldották meg a közigazgatási bíráskodás feladatát.

A kizárólagos illetékességgel rendelkező megyeszékhelyi bíróságokon, valamint megyei bíróságokon az új közigazgatási bíráskodás feladatait nagyobb számban akkor kinevezett bírák, illetőleg olyan bírák látták el, akik korábban már – az akkori szóhasználattal élve – az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perekben gyakorlatot szereztek. A közigazgatási bíráskodás szakmai elkülönülésében és megerősítésében döntő szerepet játszott a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma. A Legfelsőbb Bíróság részéről már a kezdetektől fogva látható volt ezen a területen egy markáns szakmai irányítás, amelyet rendkívül jól fogadtak az alsóbb fokú bírák, lévén a polgári és büntető szakágakhoz képest kezdetben semmilyen dogmatikai rendszer vagy gyakorlat nem állt rendelkezésre az egyes jogintézmények értelmezéséhez és alkalmazásához.

A közigazgatási bíráskodás ügyforgalmi és szakmai teljesítménye alapján az 1990-es évek végére elismert tényezője lett a magyar igazságszolgáltatásnak. Mind a közigazgatási bírák, mind pedig a közigazgatási szakma, illetve közigazgatás tudomány részéről ugyanakkor tudott volt, hogy a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó 1991-es szabályok átmenetiek, és ez az átmenet már a 90-es évek végén is meglehetősen hosszú volt, tehát szükség van a rendszer végleges kialakítására.

3. A megerősödés felé

A közigazgatási perek megyei bírósági hatáskörbe kerülése 1999-től már ezt az utat jelentette. Erre a hatásköri változásra a Legfelsőbb Bíróság igen erőteljes támogatása mellett, annak jogalkotói felismerése miatt került sor, hogy a közigazgatási perek összetett, nehéz megítélésű, nagy munkatartalmú ügyek, melyek esetében indokolt a megyei bírósági hatáskör kimondása.

A közigazgatási bíráskodás alakulásában az újabb állomás 2011-ben az alkotmányos kodifikáció során érkezett el. A szakmai elképzelések körében napvilágot láttak a közigazgatási bíráskodás jövőjével kapcsolatos törekvések is, amelyek elsősorban a bírói szervezeten kívüli önálló közigazgatási bírói rendszer megteremtésére irányultak. Ekkoriban a szakmai vitákat az jelentette, hogy az 'önálló' és 'külön' fogalmak a közigazgatási bíráskodás tekintetében mit is jelenthetnek, illetve a magyar jogállam viszonyai között milyen hatása lehet a közigazgatás olyan kontrolljának, amely nem része a bírói hatalmi ágnak. Magyarország Alaptörvénye ennek a vitának a végére pontot tett és a közigazgatási bíráskodás jövőjét a bírósági szervezeten belül jelölte ki, külön bírósági feladatként meghatározva a közigazgatási határozat törvényességének ellenőrzését. A jogalkotó a közigazgatási bíráskodás jogállami szerepét elismerve viszonylag hamar eldöntötte azt a kérdést, hogy szükség van az önálló közigazgatási peres szabályokra, tehát a polgári perrendtartástól elkülönült, önálló közigazgatás perrendtartás megalkotására. Ezt a szemléletet tükrözte a Kormány e tárgyban meghozott határozata.

A közigazgatási perrendtartáshoz tartozó szervezeti elképzelések nagyban összefüggenek az eljárási rendelkezésekkel, mint ahogyan arra az időközben hatályba lépett normaszöveg is rávilágít. A közigazgatási perek egyik régi kérdése a fellebbezés biztosítása. 1991. és 1999. között, amikor a közigazgatási perek első fokon városi bírósági hatáskörben kerültek elbírálására, s általános jelleggel fellebbezésre volt lehetőség az ítélet ellen a megyei bírósághoz. A megyei bíróság döntésével szemben a későbbiek során a törvényességi óvás helyébe lépő felülvizsgálati kérelem szabályai szerint lehetett a Legfelsőbb Bírósághoz fordulni. Mindez azt jelentette, hogy a közigazgatási ügy akár ötfokú elbírálás alá is kerülhetett, aminek elsősorban az időtényezője volt jelentős.

Alaptörvényhez kapcsolódó bírósági szervezeti és jogállási törvénykezés a közigazgatási bíráskodást illetően tulajdonképpen szakmai meglepetéssel is szolgált, amikor a nemzetközi gyakorlatban példa nélküli, a magyar bírósági realitásokat azonban mindenben tükröző szervezeti megoldást alkalmazott a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával. E látszólag különböző szakágak közös nevezőinek azt tekinthető, hogy végső soron mindkét ítélezés a hatalmi tevékenység kontrollját jelenti, bár értelemszerűen más-más irányú hatalmi döntések jogszerűségét vizsgálja a közigazgatási, illetőleg a munkaügyi bíró. Ezen, inkább jogfilozófiai jellegű közös nevező mellett voltak a tételes jogból származó átfedések is, így például a társadalombiztosítási határozatok és munkaügyi igazgatási határozatok felülvizsgálata, amely a két szakág tekintetében biztosított egyfajta átjárhatóságot.

A Kúria 2012. és 2013. években elvégzett joggyakorlat elemzések egyértelműen azt mutatták, hogy a közigazgatási bíráskodásban megérett a helyzet az önálló, elkülönült eljárási szabályok megteremtésére, az ahhoz szükséges szakmai és joggyakorlati háttér már rendelkezésre áll és az új eljárási szabályok megalkotásához kapcsolódóan felmerülhet a szervezet végleges rendezésének kérdése is. A közigazgatási perrendtartás megalkotásához kapcsolódóan már a kodifikáció elején is felmerültek olyan gondolatok, amelyek arra utaltak, hogy egyúttal lehetőség mutatkozik a közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek végleges kiépítésére. Ez a gondolat akként is megjelent, hogy maga a közigazgatási perrendtartás indukálja majd annak szükségességét, hogy a közigazgatási bíráskodás szervezeti keretei is módosuljanak.

A közigazgatási perrendtartás szükségességével kapcsolatban felmerülő kérdés, hogy tulajdonképpen mi indokolta a polgári perrendtartástól elkülönülő új szabályozást. A válasz egyszerűen is megadható, mivel a Pp. által szabályozott polgári per alaphelyzete gyökeresen eltér a közigazgatási per feladatától. A közigazgatási bíráskodásban az eljárásjogi kérdéseket illetően az 1991. óta eltelt két és fél évtized szinte valamennyi problémája arra volt visszavezethető, hogy a polgári per szabályai más helyzetet vettek alapul és sok jogintézmény a közigazgatási perek esetében csak egyfajta „kényszermegoldásként” és sajátosságokkal volt alkalmazható.

4. Utak és útkeresések

A 2014-2017. közötti időszakban a közigazgatási perrendtartáshoz tartozó szervezeti elképzelések az új eljárási rendelkezéseket igyekeztek tükrözni. A közigazgatási bíráskodásban szükség van a rendkívül nagy jogterületről érkező ügyösszetétel miatt egyfajta szakmai koncentrációra, specializációra, aminek egyik formája lehet az elsőfokú ügyek bírósági szintek közötti megosztása. Bizonyos ügytípusoknál továbbá a szakmai elbírálás összetettsége, valamint a közigazgatási eljárás egyfokúsága miatt is szükség lehet fellebbezésre, aminek fórumát a rendszerben meg kell teremteni. Abban akkoriban szakmai egyetértés mutatkozott, hogy nem mellőzhető ennek a bírói fórumnak a létrehozása, amelyre egyébként kísérlet is történt 2016-ban a Közigazgatási Felsőbíróságra vonatkozó szabályozás előterjesztésével. A Közigazgatási Felsőbíróság eredeti jogintézménye az előzőekben vázolt problémát megoldotta volna, és arra is alkalmas lett volna, hogy kiemelt ügycsoportokban elsőfokú bírósági hatáskört lássson el. Ez a bíróság a Kúria alatt elhelyezkedve, de országos illetékességgel eljárva valójában az ítéltáblák és a Kúria közötti szinten lett volna elképzelhető.

A Kp. hatályba lépéséhez kapcsolódóan 2018-ban jöttek létre a „kiemelt” közigazgatási és munkaügyi bíróságok, mint általános elsőfokú közigazgatási bírói fórumok. A regionalitás célja elsősorban az volt, hogy az elsőfokú bíráskodásban is növekedjen a szakmai koncentráció, illetve gyakorlati oka pedig az, hogy csak régiós szinten lehet biztosítani az önálló bíróság működéséhez szükséges bírói létszámot. Az elsőfokú bíráskodás ilyen módon történő átalakítása jelentős változást hozott a közigazgatási bíráskodásban, azzal, hogy olyan bíróságok jöttek létre, amelyek több megyét érintően látják el a közigazgatási bíráskodás feladatait. Ezzel az elképzeléssel kapcsolatban gyakran felmerülő érv volt az elsőfokú bíráskodáshoz szorosan kapcsolódó általános elérhetőségi követelmény biztosítása. A kritikák elsősorban arra vonatkoztak, hogy bizonyos régióközpontok a régió más területeiről nehezen megközelíthetők, ez pedig felveti annak az alkotmányos követelménynek az érintettségét, amely a bírósághoz fordulás joga kapcsán annak reális elérhetőségére vonatkozik.

A regionális közigazgatási bíróságra és Közigazgatási Felsőbíróságra épülő rendszer a közigazgatási bíráskodás önálló szakmai testületeit is megeremtetten volna, mivel mindkét bírósági szervezet feltételezi az önálló kollégiumi működését. A szakmai és tudásbeli koncentráció, valamint a bírói létszám valamennyi szinten lehetővé tette volna ezen szakmai testületek működését, ami felváltaná a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok jelenlegi rendszerét. Az előzőekben hivatkozott nagyívű szervezeti változtatások azonban politikai konszenzus hiányában 2016-2017-ben nem jöttek létre, s ennek máig tartó komoly következményei vannak.

2018. év közepén Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása alapjaiban változtatta volna meg a magyar közigazgatási bíráskodás rendszerét. A közigazgatási bíráskodásban külön bírósági rendszert kívánt létrehozni, melyben a Kúria szerepét a Közigazgatási Felsőbíróság megnevezésű ítélkező fórum vette volna át. Az Alaptörvény módosuló rendelkezésének megfelelően 2018. év végén az Országgyűlés megalkotta a közigazgatási különbíráskodásra vonatkozó szervezeti és

jogállási szabályokat. 2019. évben a bírósági szervezet elkezdte a felkészülést a különbírósági rendszerbe történő átmenetre. A létrehozott új rendszer a bírói mivolt megkettőzésével komolyan érintette a bírói jogállás összefüggéseit.

5. A bíró és a közigazgatási bíró

A bírói jogállás összetett fogalom, tartalmazza a bíró helyzetére vonatkozó egyéni, szervezeti és szakmai szabályokat. A bírói jogállás kérdése nem szűkíthető le pusztán a jelenleg hatályos Bjt.-ből levezethető bírói jogokra és kötelezettségekre, a jogállás kérdését szélesebb összefüggésben, alkotmányos, uniós jogi, nemzetközi jogi, valamint hazai szervezeti, jogi összefüggésben kell tekinteni. A bírói jogállásnak vannak a jogállamiság alapvető értékeihez kötődő jellemzői, amelyeknek igazgatási és szakmai rendszerektől függetlenül minden jogállásban működő bíró esetén érvényesülniük kell. Ezek a függetlenség és az elmozdíthatatlanság. 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. Ennek új bírósági szervezeti rendszer kiépítése során különös jelentősége van, mivel a szervezet alapvető jellemzői ismeretének hiányában a bírói jogállás egyes kérdései sem válaszolhatók meg pontosan.

A bíró a működése során igazgatási felügyelet és szakmai irányítás alatt végzi a munkáját, amely az ítélkezési (ügyeldöntési) szabadságát nem befolyásolhatja. Az igazgatási felügyelet, valamint a szakmai irányítás kérdése a közigazgatási bírói rendszernél azért is fontos, mivel összehasonlításként a jelenlegi bírói jogállást kell alapul venni. Ennek értelmében a bíró – a kúriai bíró kivételével – végső soron az OBH igazgatása és a Kúria szakmai irányítása alá tartozik. A bírói jogállás és működés valamennyi kérdését a jelenleg hatályos Bjt. a Bszi.-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. A bíró elmozdíthatatlanságával összefüggésben annak is jelentősége van, hogy a bírói munkához szorosan hozzá tartozik a stabilitás igénye, és ezen belül főleg az, hogy a bíró döntését a tevékenységének esetleges megváltoztatásából eredő hátrányok ne zavarhassák. Ez szoros összefüggésben áll a bírói függetlenség alapelveivel is. Az elmozdíthatatlanság kérdése olyan típusú szervezeti átalakításnál, amikor a bíró szakmai és igazgatási pozíciója megváltozik, nyilvánvalóan előtérbe kerül. Különösen nyomatékkel merülnek fel kérdések, amennyiben a szervezeti átalakítás nyomán a jogállás egyes összetevői is megváltoznak vagy megváltozhatnak. Ebben az esetben viszonyítási alapként a korábbi bírói jogállás jelentkezik, és amennyiben bármilyen irányban változás következik be, úgy fokozottan vizsgálni kell ennek a

függetlenségre és elmozdíthatatlanságra gyakorolt hatását. Például a bírói 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 korábitól mennyiben térnek el.

Új típusú bírói jogállás megalkotása két irányban is problémát vetett fel. Egyrészt a tartalmi eltéréseket be kell illeszteni a függetlenség és elmozdíthatatlanság általános követelményei közé, másrészt pedig tisztázni kell a két bírói jogállás egymáshoz való viszonyát is, az átjárhatóságot. Ez utóbbi esetében alapvető jelentősége van a meglévő bírói jogállás folyamatosságának, tehát annak, hogy a már esetleg hosszú ideje ítélkezési tevékenységet végző bíró ugyanazt az ítélkezési tevékenységet folytathassa a meglévő bírói jogállása alapján is az új szervezetben, külön erre irányuló, az új jogállás feltételeit vizsgáló eljárás nélkül. Ez azt is jelenti, hogy az esetlegesen bevezetésre kerülő „közigazgatási bírói” jogállás feltételei csak a bírói kinevezéssel nem rendelkezők esetében érvényesülhetnek. Ennek hiányában a bírói jogállás sérül, mind a függetlenség, mind az elmozdíthatatlanság komoly veszélybe kerül.

6. Külön utakon

A közigazgatási bíráskodás a meglévő bírósági szervezetrendszer keretében kezdte meg működését 1991-ben és az azóta eltelt közel három évtized alatt annak szerves és elválaszthatatlan részévé vált, mind szakmai, mind szervezeti értelemben. Az 1991-es újraindulásra vonatkozó jogszabályok nem vitásan átmenetiek voltak. A 2014. második felében induló kodifikációs munka fő célkitűzése a kétségkívül hiányzó, önálló közigazgatási perrendtartás megalkotása volt, amelyhez szükségképpen szervezeti átalakítási elképzelések is kapcsolódtak. A közigazgatási perrendtartáshoz fűződő szervezeti módosulások körében végső soron szakmai konszenzus alakult ki abban, hogy az akkori szervezeti rendszer hiányos, mivel egy fellebbezési, illetőleg speciális elsőfokú fórum létrehozására szükség van országos illetékességgel. Ez a fórum lett volna a Közigazgatási Felsőbíróság, amelyet a 2016-ban napvilágot látott jogszabály tervezetek tartalmaztak is. Fontos kiemelni, hogy sem a 2016-os jogszabályi tervezetek, sem pedig a közigazgatási perrendtartás kodifikációs munkáihoz kapcsolódóan nem merült fel a Kúria szerepének átalakítása, tehát a legfelsőbb ítélkező fórum szerepének megváltoztatása, vagy helyette új ítélkező fórum kialakítása. Erre tekintettel nem érthető, hogy a 2016-os szakmai konszenzust jelentő elképzelésekhez képest miért változott meg a jogalkotói szándék, és a legfelsőbb szintű közigazgatás ítélkező fórum átalakításától milyen szakmai pozitívum volt várható.

A közigazgatási bíráskodás nemzetközi modelljei elvi alapon önmagukban a rendes bírósági modellre építő hazai rendszer felülvizsgálatára és megváltoztatására nem szolgáltatnak alapot. Mind a rendes bírósági modellre, mind a különbírósági modellre kétségkívül vannak példák Európában és világszerte, azonban pusztán arra hivatkozással, hogy más országokban miként működik a közigazgatási bíráskodás, a

hazai viszonyok megváltoztatása körében nem elegendő hivatkozni. Megjegyzendő, hogy például az angolszász jogterületen a közigazgatási bíró vagy a közigazgatási bíróság fogalma általában nem ismert, a bírói hatalom egységes és oszthatatlan volta képezi a jogfelfogás alapját. Az önálló közigazgatási bírósági modell önmagában szakmai szempontból nem jelent előnyt a rendes bírósági modellhez képest, a konkrét belső jogi megoldások tehetik az adott modellt hatékonyvá.

A magyar közjogi hagyományok tiszteletben tartása mellett sem volt helytálló az a hivatkozás, amely az 1949-ig létezett Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság működésével kívánta alátámasztani a bírósági rendszer radikális megváltoztatását. A korábbi jogi és államszervezeti helyzet a mai bírászkodáshoz nem hasonlítható. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság egyetlen bíróságként látta el a közigazgatási bírászkodás feladatát, elsőfokú bírósága nem volt. Ez az akkori viszonyoknak megfelelt, mivel a maihoz képest a közigazgatási jog terjedelme mintegy 10%-osnak minősíthető, s ugyancsak nem vethető össze a közigazgatási szervezet jelenlegi differenciáltsága sem a mai szervezettel. Meg kell jegyezni, hogy jogtörténeti adatok szerint a Kúria, valamint a Magyar Közigazgatási Bíróság működése sem volt feszültségektől mentes, az egyes hatásköri viták megoldására külön bíróságot kellett létrehozni Hatásköri Bíróság néven.

A közigazgatási bírászkodás átalakítása kapcsán gyakran felmerülő érv a közigazgatási szakismeret erősítése, illetőleg annak a bírászkodásba történő bevonása. Ez a hivatkozás a közigazgatási bírászkodás tényleges viszonyai között nehezen értelmezhető. A közigazgatásban dolgozó szakemberek egy adott specializált jogterületen szereztek tapasztalatot (adóügyek, építésügyek, környezetvédelmi ügyek stb.), ugyanakkor egy közigazgatási bírónak alapszinten is legalább 30-35 hasonló méretű jogterülethez kell értenie. A közigazgatásból bekerülő szakember más jogterületeken általában tapasztalattal és ismerettel nem rendelkezik, így meglévő gyakorlati tudásának hasznosítása legfeljebb egy szakmai területen lehetséges.

A közigazgatási perekben kétségkívül megállapítható a felek helyzetében mutatkozó aránytalanság és eltérés, mivel a felperes az állam apparátusával áll szemben. Ez az egyensúlytalanság azonban nem indokol más bírói szerepet és más bírói felfogást, ezt a helyzetet eljárásjogi szabályokkal kell megoldani, mint ahogy azt a Kp. többnyire meg is tette. A bírászkodás valamennyi ágában csak egyfajta bírói felfogás létezhet, melynek célja a jogszerű és megalapozott döntés meghozatala. Ezt ítélkezési szakáganként különböző jogi eszközökkel kell elérni és ezeket a jogi eszközöket az eltérő szemléletű eljárásjogok biztosíthatják. Azon az alapon tehát, hogy a közigazgatási bírónak más lenne a dolga, illetőleg a felfogása, nem lehet és nem is indokolt szervezeti változtatást bevezetni, mivel ilyen vezérlő elv mentén lényegében bármely ítélkezési területhez önálló bírói szervezet volna kapcsolható.

A magyar közigazgatási bírászkodás lassan három évtizedes működése mind szakmai, mind ügyforgalmi szempontból nem szolgáltatott okot a rendszer radikális átalakítására és a külön bírósági rendszer létrehozására. A magyar közigazgatási bírászkodás az Európai Unió igazságügyi eredmény tábláján hosszabb idő óta az európai rangsor elején található, 2018-ban a magyar közigazgatási bírászkodás az időszerűség tekintetében európai első volt. Ez az adat egyaránt magába foglalja az

ügyforgalmi, valamint a szakmai teljesítményt és meggyőzően cáfol a magyar közigazgatási bírászkodás működésével kapcsolatos minden szakmai kritikát.

7. Megérkezés

2019. év május végén az Országgyűlés külön törvényben elhalasztotta a különbírói rendszer felállítását. 2019 őszén az Igazságügyi Minisztérium megkezdte a közigazgatási bírászkodás új szervezetének kialakítására vonatkozó jogszabály előkészítő munkát, melybe a közigazgatási bírák szakmai szervezete és a Kúria is bevonásra került. A közigazgatási bírászkodás új rendszerére vonatkozó törvényjavaslat a megalkotásban résztvevők szakmai konszenzusát tükrözte abban, hogy a közigazgatási bírászkodás szervezetét továbbra is a rendes bírósági szervezeten belül helyezte el. Emellett az ügyek elbírálásához hatékonyabb és egyszerűbb szervezetrendszert hozott létre.

A magyar Országgyűlés 2019. év végén, a 2019. évi CXXVII. törvénnyel rendelkezett az új közigazgatási bírói rendszer létrehozásáról. A kialakított szervezet sok tekintetben támaszkodott a meglévő közigazgatási bírói rendszerre, ugyanakkor az új szabályok a Kúria szerepének jelentős megerősödését is hozták. Magyarországon 2020. április 1. napjától a közigazgatási bírászkodás feladatát nyolc törvényszék látja el első fokon, s valamennyi jogorvoslati ügy a Kúriához tartozik. Ez a korábbi „két és fél fok” -ot jelentő szervezeti megoldással szemben egyszerűbb és átláthatóbb elbírálási utat jelent, amelytől a magyar közigazgatási bírászkodás hatékonyságának további emelése várható. A szervezeti átalakítás a közigazgatási bírák érdekeit messzemenően figyelembe vette, a gyakorlatban az ítélező bírák jelentős részének előmenetelt biztosítva. Fontos kiemelni, hogy a magyar közigazgatási bírászkodás az Európai Bizottság által közzétett igazságügyi eredménytáblán évek óta az európai élvonalba tartozik a vizsgált mutatók alapján, és az új szervezeti megoldástól a működésbeli jellemzők további javulása várható. A Kúria ítélező és szakmai irányító szerepe a 2019. évi CXXVII. törvény szerint a közigazgatási bírászkodásban alapvetővé vált tekintve, hogy a közigazgatási bírászkodás valamennyi jogorvoslati feladatait a legfelsőbb ítélező fórum látja el. Az ehhez szükséges szervezeti átalakítások a Kúrián megtörténtek. A Kúria jogorvoslati ítélezésétől az egységes joggyakorlat biztosításának további erősödése és gyorsabb elbírálás is várható. A magyar közigazgatási bírászkodás átalakításának gyakorlati hatásai értelemszerűen később mutathatók ki, azonban a Kúria szerepének erősödése a közigazgatási ítélezésre már rövidtávon is jótékony hatást gyakorol. 2019. év végén Magyarország Alaptörvénye nyolcadik módosítása a külön közigazgatási bírósági rendszer létrehozására vonatkozó korábbi Alaptörvényi rendelkezéseket hatályon kívül helyezte.

A 2019. év végi átalakítás – várhatóan – a magyar közigazgatási bírászkodás szervezetével kapcsolatos vitákat hosszú időre lezárta, az új modell hatékonyságának megítéléséhez ugyanakkor több éves működési tapasztalatra van szükség.

8. A kétfokú közigazgatási bíráskodás sajátosságai

A 2020. április 1. napjától kialakult közigazgatási bírói rendszer jellegzetessége az erős centralizáltság és a viszonylag egyszerű szervezetrendszer. A korábbi évtizedek megoldásaihoz képest jelentős elmozdulás a kétfokú szervezeti rendszerből a közigazgatási bíráskodás egy rövid időszakról eltekintve mindig három fokú volt, az ügyek elbírálásában három bírói fórum vett részt. A 2000-es évek elején volt arra példa, hogy a Legfelsőbb Bíróság fellebbezési hatáskört is ellátott, ami azt jelentette, hogy az akkori megyei bíróságok valamennyi döntése elleni jogorvoslatot a Legfelsőbb Bíróság bírálta el. Ennek szakmai és ügyforgalmi következményei azonban csak rövid ideig voltak fenntarthatók, a helyzetet a Fővárosi Ítéltábla Közigazgatási Kollégiumának létrehozásával oldotta meg akkoriban a jogalkotó. A jelenlegi rendszer bírálói pontosan ezt a mintegy két évtizedes helyzetet említik első sorban annak hangsúlyozásával, hogy a legfőbb ítélkező fórum a közigazgatási ügyekben túlzottan operatív ítélkezési feladatokat lát el és a fellebbezési szintű ítélkezés nem fér össze a jogegységi- elvi irányító feladatkörrel. Kétségkívül nehéz indokokat találni például arra a helyzetre, amikor a Kúriának kell költségmentesség iránti kérelem elutasításával kapcsolatos fellebbezést elbírálni vagy állást foglalni a per tárgyalásának felfüggesztésével kapcsolatos jogvitában.

A kétfokú közigazgatási bíráskodási rendszer kialakítása az előzőek szerint azt is jelentette, hogy a Kúriának jogorvoslati feladatokat kellett átvenni az eddig kizárólagos illetékességgel eljáró Fővárosi Törvényszéktől, amely a legfőbb ítélkező fórum esetében jelentős ügyszám emelkedéshez vezet.

A Kúria helyzetének változása azonban nem csupán a fellebbezési ítélkezés megjelenésében látható, hanem olyan ügycsoportok esetében is, ahol a Kúria első és végső fokon ítélkezik. 2020. április 1. napjától ugyanis valamennyi választási ügy – szinte minimális kivétellel – a Kúria hatáskörébe tartozik, amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy az önkormányzati választásokkal kapcsolatos feladatkört is a Kúria vette át az ítélőtábláktól. Ugyanilyen jogorvoslati centralizáció ment végbe a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos ügyekben is, ami azt jelentette, hogy valamennyi gyülekezéssel kapcsolatos engedélyezési jogvita országos szinten a Kúria hatáskörébe tartozik.

A kétfokú közigazgatási bíráskodás kialakítása egy időben történt a közigazgatás jogorvoslati rendszerének átalakításával, amelynek következményei jelenleg pontosan nem mérhetőek fel. A közigazgatásban lényegében az adóügyeket kivéve a fellebbezés lehetősége az elsőfokú határozattal szemben megszűnt és közvetlen bírósági jogorvoslat áll rendelkezésre. Ez a helyzet nyilvánvalóan előre vetíti a bírósági ügyszámok fokozatos emelkedését, ami végső soron a kétfokú közigazgatási bírói rendszer magasabb ügyterhelését jelenti a korábbi évekhez képest. A viszonylag alacsony számú közigazgatási bírói kar lehetőségei döntően a korábbi évtizedek alatt kialakult jogorvoslati rendszerhez igazítottak, a közigazgatási bírák nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő időszerűség és minőség biztosítását egy évek alatt kialakult stabil ügyforgalom mellett tudták elérni. A közigazgatási jogviták számának esetleges radikális emelkedése a közigazgatási bíráskodás lehetőségeinek újragondolását és akár a szervezet módosulását is szükségessé

teheti, ha a magyar közigazgatási bírászkodás nemzetközileg is kiváló eredményeit meg akarjuk őrizni.

A jelenlegi helyzetben az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a jelentős hatásköri és szervezeti átalakulásra 2020. április 1. napján a járványügyi veszélyhelyzet soha nem látott körülményei közepette került sor. A veszélyhelyzet és a járványügyi intézkedések a közigazgatás működését és az igazságszolgáltatás működését egyaránt mélyen érintették, aminek ügyforgalomra gyakorolt hatása még hosszú ideig jelen lesz. Ez azt is jelenti, hogy a jövőre nézve a jelenlegi ügyforgalmi adatokból kockázatos lenne bármilyen következtetést levonni, a kétfokú közigazgatási bírászkodás hatékonyságának megítéléséhez több éves tapasztalatra, „normál” körülmények közötti működésre és ügyforgalomra van szükség.

9. Záró személyes gondolatok

A tanulmány kezdetén formabontó módon személyes reflexiókat igyekeztem leírni és záró gondolatként is ez a szándék vezet. Bizony, évtizedek teltek el a Miskolci Egyetem padjaitól, az Államtudományi Tanszék diákkörétől a kúriai bírói munkáig. Az idő múlása azonban nem feledtette azt az indíttatást, amit annak idején a közigazgatási jog oktatóitól kaptunk és sok erőt adott ahhoz, hogy egy egész szakmai pályafutáson keresztül - többedmagammal - képviseljük a közigazgatási bírászkodás ügyét.
