

3. melléklet

A közigazgatási perek hatásköri és illetékességi szabályainak áttekintése

1. Történeti áttekintés

A) Illetékességi szabályok változása 1991-től napjainkig

Az 1991. évi XXVI. törvény teremtette meg az általános jellegű közigazgatási bíráskodás jogszabályi feltételeit 1991. július 27-ei hatállyal. Ez a törvény állapította meg a Pp. XX. Fejezetének a közigazgatási perek tárgyalására irányadó szabályait, melyből a 324. § a közigazgatási bíróság hatáskörére, míg a 326. § az illetékességére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

A 326. § (1) bekezdése a közigazgatási bíróság illetékességét az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelyéhez köti azzal, hogy a (2) bekezdés szerint a perre a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság, Budapesten a PKKB az illetékes.

1991. december 28-tól 1998. július 22-ig élt az a szabály, hogy a biztosítási önkormányzatok jogszabálysértő közgyűlési döntéseinek felülvizsgálatára irányuló perekben a Fővárosi Bíróság jár el.

1999. január 1-jétől a közigazgatási perek elsőfokú intézése a megyei bíróságok székhelyén lévő helyi bíróságoktól átkerült a megyei bíróságokhoz. Ezzel összefüggésben az 1997. évi LXXII. törvény hatályon kívül helyezte a Pp.326.§ (2) bekezdését 1999. január 1-jétől, így maradt azon illetékességi szabály, hogy az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye állapítja meg a bíróság illetékességét.

A 2005. évi XVII. törvény 2005. novemberi hatállyal kiegészítette a 326. § (1) bekezdését és beiktatta a (2) és (3) bekezdést.

Lényeges változás volt, hogy amennyiben a közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed, úgy a perre a Fővárosi Bíróság a kizárólagosan illetékes. Az első fokon hozott határozatok tekintetében a fellebbezés elbírálására a Fővárosi Ítéltábla kapott kizárólagos illetékességet, mind a fellebbezhető végzések, mind az ítéletek tekintetében. A hatásköri és illetékességi összeütközés esetén az eljáró bíróság kijelölésének joga szintén a Fővárosi Ítéltáblát illette meg.

A közigazgatási szervezetrendszer az 1990-es évek elejétől 2006-ig ugyan több jelentős változáson esett át, de a közigazgatási bíróságok illetékességét megalapozó első fokon eljáró közigazgatási szervek többsége megyei szinten került megszervezésre (megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok, APEH megyei igazgatóságai, stb.).

A 2006-ban meginduló jogalkotási folyamat eredményeként 2007. január 1-jétől a közigazgatás első szintje több nagy rendszer tekintetében regionalizálódott, így létrehozták a regionális közigazgatási hivatalokat és a szintén régiós elsőfokú állami

adóhatóságokat (pl.: 2006. évi LVII. törvény, 297/2006. (XII.23.) Kormányrendelet)

Amennyiben az illetékességi szabályok nem változnak, úgy a régióközpontokban megszervezett megyei bíróságok jelentős többlet-ügyérkezéssel szembesülhettek volna, míg a többi megyei bíróságon indított ügyek száma ezzel párhuzamosan csökkent volna.

A közigazgatási bírák kezdeményezésére született meg a 2007. évi XXV. törvény, mely 2007. április 20-i hatállyal a közigazgatási szervezetrendszer változásaihoz igazodva szabályozta újra a közigazgatási bíróságok illetékességét.

Maradt fő szabályként az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye, mint illetékességet megalapozó ok. A regionális illetékességgel rendelkező elsőfokú szervek által hozott határozatok tekintetében kiegészítő szabályként került meghatározásra a bejelentéshez, engedélyhez kötött tevékenység tekintetében a tevékenység helye, az ingatlanhoz kapcsolódó jog, vagy kötelezettség vonatkozásában az ingatlan fekvésének helye, minden más esetben a felperes belföldi lakóhelye, illetve szervezet esetén annak székhelye.

Ez a szabályrendszer biztosította az ügyek „helyben maradását”, hiszen nem volt indoka annak, hogy például építési ügyekben, vagy adóügyekben a régiós közigazgatási szerv székhelye szerinti bíróság járjon el akkor, amikor a határozatot ezen régiós szerv nem a székhelyen lévő megyei egysége hozta meg.

A bírói gyakorlat kialakította azon elvet, hogy a keresetlevél bírósághoz érkezésének időpontjában fennálló belföldi lakóhelyet, illetve székhelyet kell figyelembe venni az illetékesség megalapozása körében (1/2007. KK. vélemény).

A Fővárosi Bíróság részleges tehermentesítése érdekében került beiktatásra a 326.§ (11) bekezdése, mely illetékesség szempontjából Pest megyéhez kapcsolja azon felpereseket, akik (amelyek) ugyan fővárosi székhelyűek, azonban működésüket kizárólag Pest megye területén végzik, valamint azon közigazgatási szerveket, amelyek fővárosi székhelyűek, de Pest megye területén is illetékesek.

A folyamat folytatásaként 2009. június 30-i hatállyal alkalmazandó a 326. § új (12) bekezdése, mely 16 törvény alapján indult felülvizsgálati eljárásban határozta meg fő szabályként azt, hogy felperes belföldi lakóhelye, illetve szervezet esetén belföldi székhelye szerint illetékes közigazgatási bíróság jár el.

2011. március 1-jével a fenti felsorolás további 3 törvénnyel bővült, melyek jelentős ügyérkezést indukálnak (közúti közlekedésről szóló törvény, közbeszerzésekről szóló törvény meghatározott körben, illetve az úgynevezett mezőgazdasági támogatásos ügyek).

Szintén ebbe a körbe illeszkedik a 2012. április 1-jétől hatályos módosítás, mely beemelte a 326. § (13) bekezdését a menedékjogi ügyek illetékességi szabályaira vonatkozóan.

B) A hatásköri szabályok változása

A Pp. 324. § (1) bekezdése 1991. július 27-étől nem változott. Eszerint a XX. fejezet rendelkezései speciális szabályként alkalmazandók közigazgatási határozat felülvizsgálati iránti perekben, mögöttesen a Pp. általános fejezetei az irányadók.

A 324. § (2) bekezdése határozza meg, hogy a jogalkotó mit tekint közigazgatási határozatnak. Ez a kör a kezdetektől tágabb, mint a klasszikus hatósági ügycsoport. A Ket. 2005. november 1-jei hatályba lépéséig az Áe. 3. §-a szerinti államigazgatási ügyben hozott határozatokon kívül két döntéstípust von a törvényalkotó ebbe a körbe. Egyrészt a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatát, belső szabályzatát, egyéb döntését, másrészt más szerv azon határozatát, amelynek felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény a XX. fejezet alkalmazását rendelte. Ezen utóbbi körben elsősorban meghatározott kamarai határozatok tartoztak, így például az ügyvédi kamara határozatai. Az Áe. nem ismerte a végzést, mint döntési formát, ugyanakkor a 72.§ (1) bekezdésében csak az államigazgatási ügy érdekében hozott határozat bírósági felülvizsgálatát engedte meg. Az érdemi határozatok körét a bírói gyakorlat alakította ki.

Az 1999. évi CX. törvény 54. §-a 2000. március 1-jei hatállyal toldotta be a Pp. 349. § (5) bekezdését, mely a munkaügyi bíróság hatáskörébe adta a munkaügyi ellenőrzés során a munkavédelem keretében hozott közigazgatási határozat, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény alapján a munkaügyi központ által a közigazgatási határozat, valamint a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálatát. Ezen jogszabályhely jelenleg hatályos szövegét a 2009. évi LXXIV. törvény 30.§-a állapította meg 2009. augusztus 20-i hatállyal.

A Ket. hatályba lépésével együtt módosult a Pp. 324. § (2) bekezdése.

Az a) pont szerint közigazgatási határozat a Ket.-ben meghatározott közigazgatósági hatóság, vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése esetén a végrehajtást elrendelő végzés [Ket. 130. § (4) bekezdés]. A b) pont a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatát, míg a c) pont a más olyan határozatot vonja ebbe a körbe, amely külön törvény alapján tartozik ide.

Lényeges változás, hogy a Ket. az ügy érdekében meghozott határozat mellett bevezette a minden más kérdésben meghozandó végzést, mint döntési formát. A 109. § (1) bekezdése alapján minden jogerős határozattal szemben lehetséges a bírósági felülvizsgálat, míg a 109. § (2) bekezdésére figyelemmel csak azon végzések ellen lehet bírósági felülvizsgálatot kezdeményezni, melyek önálló fellebbezéssel is támadhatók.

A bíróság a végzések felülvizsgálata során nemperes eljárásban jár el és nem fellebbezhető végzéssel határoz (2005. évi XVII. törvény 3. §).

Amennyiben a közigazgatási hatóság az eljárási kötelezettségének

nem tesz eleget, úgy a közigazgatási bíróság nemperes eljárásban, fellebbezhető döntéssel határoz az eljárás lefolytatására kötelezés körében (2005. évi XVII. törvény 2. §).

A 2005. évi XVII. törvény 5. § (2) bekezdése iktatta be 2005. november 1-jei hatállyal a 324/A. §-t. Eszerint a hatósági határozatnak nem minősülő hatósági szerződésekkel kapcsolatban felmerült jogviták elbírálására az I-XIV. fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az eljárásra a 325. §-ban, a 325. § (2) és (3) bekezdésében, a 325. § (4) bekezdésében, a 329. §-ban és a 336/B. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések megfelelően irányadók.

Ezen utóbbi jogszabályi hely 2009. október 1-jével úgy módosult, hogy a rendelkezést a hatósági szerződés módosítására és a hatósági szerződés hatóság általi megszegésével kapcsolatban felmerült jogviták elbírálására kell alkalmazni.

A 2009. október 1-jétől hatályos módosítás a hatáskör kérdésében további lényeges változást nem hozott.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata első fokon 1998. december 31-ig a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság hatáskörébe tartoztak.

Az 1998. évi LXXI. törvény 5.§ (2) bekezdése 1999. január 1-jei hatállyal iktatta be a Pp. 323. § (1) bekezdés f) pontját, mely szerint a közigazgatási perek - a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perek (341. §) kivételével - a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak.

A bíróság szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszj.) alapján 2013. január 1-jétől megkezdik működésüket a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, melyek hatáskörébe fog tartozni a közigazgatási perek lefolytatása. Ezen bíróságok határozatai elleni fellebbezések elbírálására a törvényszékek lesznek jogosultak.

2. A „közigazgatási jogvita”

A) A közigazgatási bíróság hatáskörének szabályozása - a közigazgatási jogvita általános kategóriájának megteremtése

A szó valódi értelmében vett közigazgatási bíráskodásról csak akkor beszélhetünk, ha elvileg a közigazgatás egészére kiterjed a bírói felülvizsgálat joga¹ - írta 1989-ben Takács Albert. Ez a követelés azonban a mai napig nem valósult meg a magyar jogban, mert 1991-ben a jogalkotó egy átmeneti megoldást vezetett be a bírósági felülvizsgálat terén. Látni kell, hogy az idő túllépett a hatósági határozat egyeduralmán², s ezzel túllépett a „közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának” alapjául szolgáló gondolati modellen is. Ahogy a határok a közjog és a

¹ TAKÁCS Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. Jogtudományi Közlöny, 1989/9. 443-455. o., 453. o.

² MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest 1942. 593. o. c. könyvében még úgy fogalmazhatott, hogy a közjogi viszonyok egyetlen általános közös ismérve az egyoldalú kényszerítés mozzanata.

magánjog között egyre elmosódottabbakká válnak, sorra „szivárognak” be egyre nagyobb mértékben a magánjog területére tartozó jogi eszközök, illetve a magángazdaságban kifejlesztett vezetési-szervezési módszerek a közigazgatásba, illetve kerülnek bizonyos új közigazgatási tevékenységfajták, mint az állami támogatások vagy a tervezés előtérbe. A közigazgatás egyéb eszközeit is általánosságukban kell tehát megragadnia a közigazgatási perjognak és bírósági kontroll alá helyezni. A jelenlegi szabályozási környezetben a közigazgatási szerv számos esetben könnyen kibújhat az órá vonatkozó korlátozások alól úgy, hogy nem hatósági aktust, hanem más (jogi vagy akár informális) eszközt választ a konkrét feladat ellátásához, illetve sok esetben csakis ezeken az utakon tud érvényt szerezni a közigazgatási akaratnak. A közigazgatási perjognak tehát végre túl kell lépnie azon, hogy a határozatok bírói felülvizsgálatát – szinte kizárólag – a hatósági határozatok körében teszi általános jelleggel lehetővé.

A hatósági jogalkalmazás egyeduralmát szükséges tehát megszüntetni úgy, hogy azt megőrizve melléje felsorakoznak további jogi eszközök. Ezek a gyakorlatban – és részben a jogalkotásban is – léteznek, de csak úgy válhatnak általánosan alkalmazható-alkalmazandó jogi formákká, ha általános kereteket teremt számukra a jogalkotó, s rendszerezi őket. A jogállamiság elve megköveteli ezt a jogalkotótól: a jogbiztonság elvének része a közigazgatás törvényessége. Ez pedig nemcsak azt jelenti, hogy a jogállamban a közigazgatás a jog által szabályozott módokon léphet csak fel, hanem fordítva azt is, hogy a közigazgatás tevékenységét a jognak keretek közé kell szorítania, méghozzá megfelelő keretek közé. Az elmúlt két évtized tapasztalata azt mutatja, hogy a közigazgatási jogban rendkívül fontos lenne a közigazgatási bíráskodás jogfejlesztő szerepének³ megjelenése, ami előfeltétele lenne annak, hogy a közigazgatási jogi dogmatika végre koherens módon, szervesen elkezdjen fejlődni. Pillanatnyilag azt láthatjuk, hogy az új eszközöket a jogalkotó ugyan használja, de nem szabályozza ezeket kellőképpen. Jó példát jelentenek erre a közigazgatási szerződések. Ez a kategória még mindig csak az elméletben létezik, a jogalkotásban voltak ugyan kísérletek a közigazgatási szerződések általános szabályainak kidolgozására, de ezek sajnos nem voltak sikeresek. Ugyanígy a költségvetési támogatások általános szabályozása is igen fontos lenne, de a jogalkotó a mai napig kísérletet sem tett arra, hogy ezen a téren előrelépés legyen. Egy ilyen helyzetben a közigazgatási bíráskodás úgy tudná csak a jog fejlődőképességét jól biztosítani, ha nem kötné gúzsba a jelenlegi hatásköri szabályozás, amely a hatósági határozatok (illetve az önkormányzatok egyéb határozatainak, és legújabbban jogalkotási tevékenységének) bírósági felülvizsgálatát biztosítja csak általános jelleggel. Szükséges lenne, éppen a hatósági határozaton túli eszközök szabályozatlansága miatt a hatáskör generálklauzulával történő szabályozása.

³ Pontosabban a jog fejlődőképességét biztosító funkciójára. Ld. e szerepről részletesen Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*, Budapest, 2010.

B) Az alkotmányos szabályok és a generálklauzula

Az Alaptörvény és a bíróságok szervezetéről szóló sarkalatos törvény elfogadásával a közigazgatási bíráskodás területén a közigazgatási bíráskodás hatásköri kérdéseire nézve részben új szabályok léptek hatályba. Az Alaptörvény a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait jelentő rendelkezések körében nem eszközölt nagy változásokat a korábbi Alkotmányhoz képest. Utóbbiban a közigazgatás feletti bírói ellenőrzést kimondó 50. § (2), a bírói úthoz [57. § (1) bekezdés] és a jogorvoslathoz való jog [57. § (5) bekezdés], valamint a 70/K. § voltak azok a rendelkezések, amelyeket az Alkotmánybíróság a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos kérdések megválaszolásánál felhívott. Jelenleg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szabályozza a jogorvoslathoz való jogot, amely szerint „[M]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A bíróság feladatáról pedig a 25. cikk (2) bekezdése rendelkezik. Eszerint „[A] bíróság dönt a) büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; b) a közigazgatási határozatok törvényességéről; c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. E két rendelkezés jelenti jelenleg tehát a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját. E rendelkezések egymásra vetítése, együttes értelmezése lehetőséget ad arra, hogy a közigazgatási bíráskodás terjedelmét kutatva eljussunk a „közigazgatási jogviszony” fogalmához. Ehhez több támpontot találunk.

Az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdései egyes pontjainak egymásra vetítése nehézségeket rejt magában. A b) pont tulajdonképpen a régi Alkotmány 50. § (2) bekezdésének tartalmát veszi át, s így a „közigazgatási határozat” fogalom tulajdonképpen kiindulópontja maradt a közigazgatási perjogi szabályok megalkotásának. Az Alkotmánybíróság közigazgatási határozat fogalommal kapcsolatos gyakorlata igen problematikus. A korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdésének rendelkezését az Alkotmánybíróság általában a Ket. és a Pp. rendelkezései alapján töltötte meg tartalommal, vagyis nem az Alkotmány és az elmélet, hanem az alacsonyabb szintű jogszabályok fogalmai alapján határozta meg.⁴ Ezzel némiképpen megfordult a jogértelmezés folyamata: nem az Alkotmányban rögzített fogalomhoz mérte a kapcsolódó törvényi fogalmakat, hanem fordítva, az Alkotmány közigazgatási határozat fogalmát azokból kiindulva határozta meg, és szűkítette így tulajdonképpen le. Ez az értelmezési mód azonban nem tekinthető helyesnek. A közigazgatási határozat és a hatósági határozat fogalma nem fedik le teljes mértékben egymást, előbbi tágabb fogalom. A „hatósági” fogalom a hatósági eljárásban hozott döntésekre utal. A „közigazgatási” fogalom ennél jóval tágabb, mondhatjuk tulajdonképpen azt, hogy minden olyan döntés, amelyet a közigazgatási jog szabályainak alkalmazásával hoznak közigazgatási

⁴ld. részletesen Rozsnyai K.: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei. Új Magyar Közigazgatás. 2009/8. 12-18. o.

szervek. S a „határozat” alkotmányos fogalmát sem kell megfeleltetni a közigazgatási eljárásjog határozat fogalmának, azok más síkon mozognak. Nem a Ket. szerinti határozat, azaz az ügy érdemében hozott döntés. Az idézett jogszabályhely többi pontjával egybevetve sem szűkíthető a hatósági határozatokra a közigazgatási határozat fogalom. A c) és d) pontok az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos hatásköröket emelik ki. A c) és d) pontban szereplő döntés, illetve mulasztás külön pontokban való megfogalmazása többféle értelmezést enged elvileg meg. Egyaránt felfogható a b) pontban meghatározott közigazgatási határozat fogalmának pontosításaként, illetve a b) pont kiegészítéseként, tehát olyan elemként, amelyet a b) pontban meghatározott fogalom nem tartalmaz. E kiemelés egyik oka abban keresendő, hogy az önkormányzati jogalkotás feletti normakontroll hatásköri kérdései igen nagy tudományos nyilvánosságot kaptak az Alaptörvény elfogadása előtti időben⁵, illetve már azt megelőzően is igen hangsúlyos követelés volt a szakirodalomban az önkormányzati rendeletek feletti normakontroll bírósági hatáskörbe utalása⁶. A c) és d) pont megalkotása tehát visszavezethető arra, hogy ezek olyan hatáskörök, amelyek eddig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartoztak, így ezek bírói hatáskörbe kerülését a jogalkotó szükségesnek látta külön jelezni. A közigazgatási jogi elmélet alapján az önkormányzati normák tulajdonképpen tekinthetők közigazgatási határozatoknak, hiszen közigazgatási szervek normatív közigazgatási aktusairól van szó. Kétségtelenül van a normakontrollnak egy alkotmányjogi aspektusa is az önkormányzatok közjogi státuszából eredően, ez azonban az előző definícióval nem áll ellentétben. Ha más országok megoldásait vizsgáljuk, azt találjuk, hogy számos európai országban a közigazgatási bíróságok hatáskörébe is tartozik a normakontroll e típusa. A szűk közigazgatási határozat fogalom ellen hat a rendszertani értelmezés is. A 27. cikk (2) bekezdésének a) pontjában található „törvényben meghatározott egyéb ügy” fogalmába beleérthető a közigazgatási jogvita fogalma is, hiszen csupán annyit tudunk erről a fogalomról, hogy az se nem büntetőügy, se nem magánjogi jogvita. A közjog-magánjog dichotómia mentén haladva ebbe a fogalomba minden olyan közjogi vita beletartozhat, amely nem büntetőügy. Elsősorban alkotmányjogi és közigazgatási jogvitákra lehet itt gondolni, és persze egyéb e jogterületekre tartozó ügyekre, ahol esetleg kontenciózus elem nem is lelhető fel.

Tovább erősíti a kiterjesztő értelmezést az Alaptörvény XXXVIII. cikk (7) bekezdése, amely a jogorvoslathoz való jogot a bírósági és hatósági döntések mellett „más közigazgatási döntés”-sekkel szemben is garantálja. Ez a fogalom a hatósági jogalkalmazáson

⁵ld. pl. Darák Péter – Patyi András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között” Alkotmánybírósági szemle 2010/2. vagy Paczolay Péter: Töprengések alkotmánybírósági hatáskörökről. Alkotmánybírósági Szemle, 2010/1. 11-15., 15. o.

⁶ld. összefoglalóan pl. Rokob Balázs: Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata az igazságszolgáltatási reform után. In: Barabás Gergely: Közigazgatási eljárásjog – a tananyagotól; 2011, Budapest; 30-40. old. http://www.ajk.elte.hu/file/Kozig_jog_tananyag_tul.pdf

kívül született közigazgatási döntések gyűjtőfogalmaként kezelhető. Az elmélet felől nézve e fogalomba beletartozhat minden közigazgatási aktus, hiszen azok mind valamilyen tudatos, joghatás kiváltására irányuló cselekményt jelentenek, s minden ilyen cselekmény mögött fellelhető egy tudatos döntés a közigazgatási szerv részéről.

Az Alaptörvény idézett rendelkezéseinek együttes értelmezése tehát nem zárja ki azt, hogy a közigazgatási bíróságok döntsenek minden közigazgatási jogvitában.

Az okfejtés végére maradt a közigazgatási bíráskodás számára legfontosabb tétel, ez pedig a hatalmi ágak elválasztásának tétele. Ezt magában foglalja az Alaptörvény Alapvetésének az a kijelentése, hogy „[M]agyarország független, demokratikus jogállam.” [B) cikk (1) bekezdés]. A jogállamiság egyik részeleme a közigazgatás jog alá rendeltsége, s ugyancsak részeleme az a tétel, hogy hatalomnak hatalom kell, hogy határt szabjon a jogállamban. A közigazgatási bíráskodás területére lefordítva ez pedig azt jelenti, hogy a bíróságok örködnék a közigazgatás törvényessége felett, ami nem korlátozódhat a közigazgatás által használt egyes eszközökre vagy egyes cselekvésfajtákra. Ez a kontroll minél kiterjedtebb kell hogy legyen, azzal persze, hogy a kontrollnak egyéb (de általában gyengébb) eszközei is vannak. Tehát a jogállamiság elve is alátámasztja a közigazgatási bíróságok hatáskörének generálklauzulával való szabályozását-

C) Generálklauzula vagy taxáció? – külföldi példák

A közigazgatási bíráskodás két meghatározó modelljének „anyaországában” generálklauzulával történik a közigazgatási bíróságok hatáskörének meghatározása. A német közigazgatási perrendtartás (Verwaltungsgerichtsordnung) 40. §-a szerint minden közjogi, nem alkotmányjogi jogvitában a közigazgatási jogi út adott, hacsak szövetségi törvény nem utalja a jogvitát kifejezetten más bíróság hatáskörébe. A francia közigazgatási perrend (Code de justice administrative) L-311-1 cikke pedig megállapítja a közigazgatási bíróságok (tribunaux administratifs) általános hatáskörét a közigazgatási perekre, kivételt itt azok a perek jelentik, amelyeket a per tárgya vagy az igazságszolgáltatás jó működése érdekében másik közigazgatási bírói fórumra ruháznak.⁷ A francia doktrína szerint – nagyon leegyszerűsítve – közigazgatási per az a per, amelyben az alperes a francia közjog személye és a per tárgya a közhatalom gyakorlása vagy valamely közszolgáltatás nyújtása.⁸ Természetesen mindkét esetben vannak elhatárolási kérdések, amelyek megoldása a bíróságokra marad, a jogalkotó csak ritkán szabályozza ezeket.

Taxatív hatásköri felsorolást ezekben az országokban csak a differenciált hatásköri szabályok kapcsán találunk, azaz, amikor a jogalkotó a közigazgatási perekben való döntést nem csak az első fokú általános közigazgatási bíróságra telepíti, hanem a magasabb

⁷ A Conseil d'État gyakorlatát az 1872 május 24-i törvény szentesítette, amikor megállapította, hogy a közigazgatási perekben a Conseil d'État jár el.

⁸ Jean Waline: Droit administratif. Párizs, 2010; 558-572.

szintű bírói fórumok hatáskörébe is utal közigazgatási jogvitákat első (és gyakorta egyben utolsó) fokon. Ugyancsak differenciálást jelent, amikor az általános közigazgatási bíróságok mellett közigazgatási különbíróságok is eljárhatnak közigazgatási jogvitákba. Ezeknél szintén általános szabályokkal szokás a hatáskört meghatározni. Ilyenek például a közigazgatási bíráskodás egész történetét végigkísérő pénzügyi bíróságok, amelyek mind Német-, mind Franciaországban működnek, illetve Németországban a szociális ügyekben eljáró közigazgatási különbíróságok, Franciaországban pedig egyes társadalombiztosítási vitákban és menedékjogi ügyekben jár el például különbíróság.

A legutóbbi időkből említhető e körből még a spanyol közigazgatási perjog, amely a német példa mentén orientálódva igen figyelemreméltó szabályozást alakított e téren ki. A spanyol alkotmány 106.1. cikke szerint a bíróságok ellenőrzik a rendeletalkotó hatalmat és a közigazgatási tevékenység törvényességét, illetve annak rendeltetésszerű gyakorlását. E rendelkezés alapján született az 1998-ban elfogadott spanyol perrendtartás 1. cikke, amely kimondja, hogy a közigazgatási bíróságok járnak el azokban a perekben, amelyek a közigazgatási szerveknek a közigazgatási jog által szabályozott tevékenységével (actuación), illetve a törvény szintje alatti általános rendelkezésekkel kapcsolatosak. Ezt a generálklauzulát egészíti ki a perrendtartás 2. cikke és határozza meg, hogy mely ügyekben járnak el a közigazgatási bíróságok:

- a) az alapvető jogok és szabályozott elemeik védelme, valamint a kormány és az autonóm közösségek kormányzó tanácsainak aktusaival kapcsolatos kártérítések megállapítása, bármilyen természetű legyen is az aktus.
- b) a közigazgatási szerződések, valamint az ezeket előkészítő és ezek megkötéséről döntő aktusok.
- c) a közjogi jogi személyiségű testületek által hozott aktusok és rendelkezése, amelyeket a közjogi funkciójuk gyakorlása során hoztak.
- d) az olyan közszolgáltatások közigazgatási ellenőrzése vagy felülvizsgálata, amelyek nyújtása során a rájuk átruházott közhatalmat gyakorolják, továbbá e közszolgáltatást nyújtók aktusai, amennyiben ellenük az ágazati szabályozás alapján közvetlenül fel lehet közigazgatási bíróság előtt lépni.
- e) a közigazgatási szervek vagyoni felelőssége, bármilyen magatartásból vagy jogviszonyból is ered, tevékenység, amennyiben a szociális vagy polgári bíróság előtt az nem érvényesíthető, illetve ha a károkozásban magánszemélyek közrehatottak vagy felelősségbiztosításuk van.
- f) egyéb, törvény által megállapított ügyek;

A 3. cikk rendezi azokat az ügyeket, amelyek nem tartoznak a közigazgatási bíróság elé: ezek azok, amelyeket kifejezetten a polgári, büntető vagy szociális bíróságok hatáskörébe utal a jogalkotó, akkor is, ha a közigazgatás működésével kapcsolatosak.

A katonai fegyelmi ügyek, a bíróságok és a közigazgatás, illetve a közigazgatási szervek közötti hatásköri viták sem tartoznak a közigazgatási bíróságok hatáskörébe, illetve azok a közvetlen és közvetett panaszok sem, amelyek egyes történelmi területek adójogi szabályai ellen irányulnak.

Ez a szabályozás azért is érdekes számunkra, mert mutatja: nem kell a közigazgatási bíróság minden hatáskörének valamely kifejezett alkotmányos rendelkezésre visszavezethetőnek lennie. A jogállamiság elvéből következik, hogy a bírói hatalom szabjon korlátot a közigazgatásnak mindenhol, ahol ez lehetséges. Ezen elvnek leginkább a generálklauzulás szabályozás tesz eleget.

Természetesen számos országban nem generálklauzulával, hanem taxációval történik a hatáskör megállapítása. 2002-ből való a portugál szabályozás, amely ezt az utat követi. Hatásköri szabályozása tulajdonképpen két lábon áll, az egyik a portugál perrendtartás⁹ 2. cikke, amely a hatékony bírósági védelemről rendelkezik. E szabály szerint minden joghoz és jog által védett érdekhez a közigazgatási bíróságok általi megfelelő védelem kapcsolódik, s ezt követően részletezi, hogy ez a védelem miben állhat, vagyis tulajdonképpen a bíróság döntési jogkörét határozza meg:

- a) a közigazgatási jog szabályaiból vagy azok alapján hozott aktusokból származó alanyi jogok elismerése,
- b) annak megállapítása, hogy valaki valamilyen tulajdonsággal rendelkezik vagy feltételeknek megfelel
- c) valamely magatartástól tartózkodáshoz való jog megállapítása, különösen a hatósági aktusok kibocsátásától a jövőbeli veszélyekre tekintettel való tartózkodáshoz
- d) a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezése vagy semmisségük, illetve érvénytelenségük megállapítása
- e) a közigazgatás kötelezése valamely összeg megfizetésére, dolgok átadására vagy tények közlésére
- f) a közigazgatás kötelezése károk természetbeni helyreállítására és kártérítés fizetésére
- g) a közigazgatási bíráskodás körébe tartozó szerződések értelmezésével, érvényességével és teljesítésével kapcsolatos jogviták eldöntése
- h) a közigazgatási jog rendelkezései alapján kiadott normák jogellenességének megállapítása
- i) a közigazgatás kötelezése olyan közigazgatási aktusok kiadására, amelyek kibocsátásra az jog által köteles
- j) a közigazgatás kötelezése olyan aktusok kibocsátására és cselekmények elvégzésére, amelyek valamely alanyi jog helyreállításához szükségesek

⁹15/2002-es törvény (2002. 02. 22.), Código de Processos nos Tribunais Administrativos

- k) a közigazgatás felhívása adatok szolgáltatására, iratbetekintés biztosítására és bizonyítványok kiadására
- l) a döntéseinek érvényesülését biztosító ideiglenes intézkedések meghozatala;

A szabályozás másik lába a közigazgatási és pénzügyi bíróságokról szóló törvény 4. cikk (1) bekezdésében pozitívan felsorolja a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozó kérdéseket, majd (2) és (3) bekezdéseiben találjuk a kivett ügyeket.

Közigazgatási és pénzügyi bíróságok hatáskörébe tartoznak e rendelkezések alapján azok a perek, amelyeknek a tárgyai az alábbiak:

- a) az alapvető jogok, illetve a közigazgatási jogból, vagy a közigazgatási/ pénzügyi jog alkalmazásával hozott aktusokból származó jogok és jog által védett érdekek védelme
- b) a közigazgatási /pénzügyi jog szabályai alapján közjogi jogi személyek által hozott normák és egyéb aktusok törvényességének felülvizsgálata, továbbá az olyan szerződések érvénytelenségének megállapítása, ami a szerződést megalapozó közigazgatási aktus érvénytelenségéből ered.
- c) a materiális értelemben közigazgatási aktusok törvényességének felülvizsgálata, amelyet az állam vagy az önálló régiók olyan szervei hoztak, amelyek a közigazgatási rendszerbe tartoznak.
- d) az egyéb szervek és személyek által átruházott közhatalmi jogkörben hozott döntések törvényességének felülvizsgálata
- e) a szerződéskötést megelőző aktusok érvényessége, és a közigazgatási szerződések értelmezése, érvényessége és teljesítése felől való döntés
- f) a közjogi jogi személyek szerződésen kívüli károkért való polgári jogi felelőssége, ideértve a politikai és jogalkotási funkciókból, továbbá az igazságszolgáltatás igazgatásának működéséből eredő károkat.
- g) a közigazgatási szervek, tisztségviselők és a közszolgálati tisztviselők által okozott szerződésen kívüli polgári jogi felelőssége, illetve az olyan szervek, személyek ilyen felelőssége, amelyekre az állam speciális felelősségi rezsimje vonatkozik
- h) a közjogi jogi személyek és a közjogi szervek közötti jogviszonyok, függetlenül azok tárgyától,
- i) az alkotmányosan védett közérdekek és értékek, mint a közegészségügy, a környezet, az épített környezet, a területrendezés, az életminőség vagy a kulturális örökség és a közvagyon ellen közjogi szervezetek által elkövetett jogsértések megelőzése, megtiltása és üldözése
- j) a közjogi jogi személyekkel kapcsolatos választási

jogviták, és

k) a közigazgatási és pénzügyi bíróságok által hozott döntések végrehajtása.

Kivett ügyek: Portugáliában a politikai és törvényhozási funkciók gyakorlása során hozott aktusok, a bűnüldözés során hozott aktusok, továbbá nincs hatásköre a közigazgatási bíróságoknak az igazságszolgáltatás más ágaihoz tartozó bíróságok a jogi hiba miatti felelősségének megállapítására irányuló keresetek elbírálására és a különböző bírósági vezetők igazgatási jogkörben hozott döntéseinek felülvizsgálata, sem a közigazgatási szervek által kötött, közszolgálati jogviszonyt létre nem hozó munkaszerződéseivel kapcsolatos viták.

Látható, hogy a taxáció alkalmazása sem könnyíti meg a közigazgatási bíróságok helyzetét a hatáskörről való döntésnél, hiszen az egyes ügycsoportok meghatározása ugyanúgy rejt magában bizonytalanságokat, ahogy ezt a generálklauzula teszi. Ráadásul a szabályozást a felsorolás igen nehézkessé is teszi.

A hozzánk nem csak földrajzilag közel álló Ausztriában szintén taxációval szabályozzák a közigazgatási bíróságok hatáskörét. A 2014. január 1-jétől működő elsőfokú közigazgatási bíróságok a szövetségi alkotmány 130. cikke¹⁰ alapján a következő tárgyú panaszokról fognak dönteni: 1.a közigazgatási hatóság határozatának jogellenessége 2. a közvetlen hatósági parancs- és kényszerhatalom gyakorlásának jogellenessége 3.a döntési kötelezettség közigazgatási hatóság általi megsértése 4. a 81a cikk (4) bekezdése szerinti utasítások (utasítások iskoláknak szakmai irányítói oldalról). Az Alkotmány továbbá felhatalmazza a tartományi jogalkotót, hogy törvényben további döntési jogköröket ruházzon a közigazgatási bíróságokra az alábbi ügyekben: 1. A törvények végrehajtása során tanúsított hatósági magatartás jogellenessége miatti panaszok 2. közbeszerzési ügyekben a megrendelő magatartásának jogellenessége miatti panaszok 3. a közszolgálatban dolgozók közszolgálati ügyeivel kapcsolatos viták.

Azt hiszem, a kétféle szabályozás egymás mellé helyezése már önmagában a generálklauzulás szabályozás mellett szól. Természetesen a hatásköri szabályozásnak csupán az egyik eleme a generálklauzula, ugyanilyen fontos az elsőfokú ügyeknek a különböző bírósági szintek közötti megfelelő szétosztása, azaz a differenciált hatáskörelosztás használata. Ennek időszerűségét a nemzetközi gyakorlat is mutatja (lásd. 2. részprojekt eredményei).

3. Az illetékességi szabályok társadalmi hatásának feltérképezése

A Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékessége (3/A. melléklet)

A magyar közigazgatási bíraskodás területi aránytalanságának döntő oka a Fővárosi Bíróság/ Törvényszék kizárólagos illetékessége. Ez mind az ügyek számában, mind az ügyek bonyolultságában megmutatkozik. 2009. június 30-tól kezdődően több ütemben számos ügyfajtában szűnt meg a kizárólagos illetékesség, amely mára már

¹⁰Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930; utoljára módosította és az idézett bekezdéseket beiktatta a Verwaltungsgerichtsbarkeitnovelle 2012, amelyet május 30-án fogadott el az osztrák törvényhozás.

éreztetni kiegyenlítő a hatását, hiszen kb. 1000-rel csökkent a folyamatban lévő ügyek száma. Ez elődegesen a közlekedési bírságok, agrártámogatás, menekültügyek, közbeszerzési ügyek csökkenését jelenti.

A folyamatos jogszabályváltozás ellenére azonban még mindig jelentős számú ügyfajta tartozik a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe. Ezek közül továbbra is kiemelkednek a médiahatósági, verseny, szerencsejáték, PSZÁF ügyek, mind számuknál, mind jelentőségüknél, és általában a bonyolultságuknál fogva. A Fővárosi Törvényszéken 2012. március 31-én 2.564 ügyet, 32 fő közigazgatási bírót tárgyal. A helyzetet nehezíti a soron kívüli ügyek (pl. menekültügyek) jelentős száma.

Általánosságban kimondható, hogy a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességének teljes körű megszüntetése szakmailag nem lenne indokolt. Az egységes, szakszerű ítélkezést elősegítheti, hogy meghatározott ügyfajták csak itt kerüljenek tárgyalásra. Indokolatlan azonban a Pp. 326. § (7) bekezdésének általános érvényű megfogalmazása, („Ha az első fokon eljáró közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed - a (12)-(13) bekezdésben foglalt kivétellel - a perre a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes.”) Ennek hatályon kívül helyezésével azon anyagi, ágazati jogszabályokban kellene csak meghatározni a kizárólagos illetékességet (mint ahogy ma is több ilyen jogszabály létezik), ahol az feltétlenül indokolt.

A Fővárosi Törvényszéken végzett vezetői, bírói interjú alapján megállapítható, hogy a jövőre nézve nem indokolt az energia ügyekben, és a kiemelt adózók ügyében a kizárólagos illetékesség fenntartása. A PSZÁF, médiahatósági, versenyügyekben azonban igen.

4. A regionális közigazgatási-munkaügyi kollégium működése (szabályozás és szabályozatlanság)

A regionális kollégiumra vonatkozó jogszabályi rendelkezést a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban Bszi.) 20. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza.

A regionális kollégium tagjai az adott régió alá tartozó illetékességi területen lévő közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírái, valamint a törvényszékek munkaügyi és közigazgatási bírái. Ma azonban még nem dönthető el, hogy a törvényszékekről közigazgatási ügyintézésük okán kik tartozhatnak majd a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégium kebelébe. Egyrészt nincs meg a közigazgatási perek fellebbezési szabálya, másrészt - ha a jelenlegi szabályozást vesszük adottnak, és az ítélőtábla helyébe a törvényszéket helyezzük - a végzések ellen akkor is kell fellebbezési jogot biztosítani [emellett a Pp. 340. § (2) bekezdése szerinti esetekben is van egy szűk körű fellebbezés az érdemi határozatok ellen]. Nem tűnik logikusnak, hogy a végzéseket felülbíráló tanács tagjai a regionális kollégium tagjai is lehessenek, mert nyilván fő profiljuk nem ez lesz. /Mivel egyértelmű viszont, hogy a munkaügyi ügyszak jogorvoslati rendszere változatlan marad, az elképzelhető, hogy a törvényszékeken a munkaügyi fellebbezést az ügyelosztásban

összekössék a közigazgatási fellebbvitellel, és így legalább három bíró tagja lenne a törvényszékről is a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumnak./

A törvény rendelkezése szerint a regionális kollégium a törvényszéki kollégium „mellett” működik. Ez azt jelenti, hogy a regionális kollégium nem váltotta ki a törvényszéki kollégiumokat, ahol akár összevontan, akár külön-külön is működik kollégium, melynek a feladatai nem változnak (ugyanúgy kell kollégiumi ülést, szakmai napokat tartani és az igazgatási feladatokat, így a bírói vizsgálatot is a törvényszéki kollégium végzi). A regionális kollégium nem tartozik sem az ítélőtáblához, sem a törvényszékhez „csupán” a szervezeti kereteit biztosítja az a törvényszék, amelyen a regionális kollégium kollégiumvezetője ítélkezik.

A regionális kollégiumok felállításától a jogalkotó azt várja, hogy ez a szakmai színvonal emelkedését és az egységes jogalkalmazást segíti. A jogszabály indokolása is utal arra, hogy a törvényszéki kollégium feladatait, tevékenységét nem érintve, a közigazgatási és munkaügyi ügyekben ítélkező bírák számára a regionális kollégium külön szakmai fórumot jelent. A regionális kollégium elnöke azonban részt vesz az illetékességi területén működő törvényszékek közigazgatási-munkaügyi kollégiumának ülésén.

A törvényi szabályozásból, a jogalkotói elképzelésből az állapítható meg, hogy a korábbi hagyományos „tájértkezetlenek” megfelelően működne a regionális kollégium, a régióhoz tartozó közigazgatási, munkaügyi bírák szakmai fórumát jelenti, melynek szervezeti háttere adott, a regionális kollégiumvezető törvényszékén. A regionális kollégium attól nincs elzárva, hogy ügyszak szerint rész-kollégiumi ülést tartson - Bszi. 156. § (3) bekezdés -, amennyiben csak munkaügyi, vagy csak közigazgatási (adó, építmény, stb.) témát érint a szakmai nap, illetve kollégiumi ülés.

A regionális kollégium a kollégium tagjai által elfogadott éves munkaterv alapján működne és évente meghatározott munkaügyi, illetve közigazgatási témában tartaná az ülését, de kérdéses, hogy ki hagyja jóvá a munkatervet. (A Bszi. 119. § f/ pontja csak a törvényszéken működő kollégium tekintetében tartalmaz rendelkezést.) Fenn kellene tartani a bevezetett levelező „fórumrendszer”, amely nagyon hasznos volt az egységes bírói gyakorlat kialakítása során egy-egy aktuális jogértelmezési probléma megoldásában. A regionális kollégiumhoz tartozó bírák véleménye alapján egységes álláspont kialakítható egy-egy jogalkalmazási kérdésben, amit a regionális kollégiumok vezetői egyeztetnek, szükség esetén további lépést a Kúria felé kezdeményeznek.

A szakmai feladaton túl a regionális kollégiumnak kell véleményt nyilvánítani a közigazgatási és munkaügyi bírósági állásra benyújtott bírói álláspályázatokról (Bszi. 155. § a) pont), illetve a regionális kollégiumvezetői és kollégiumvezető-helyettesi pályázatról, s kezdeményezheti vezetői vizsgálatuk elvégzését, felmentésüket (Bszi. 156. § (4) bekezdés).

A regionális kollégiumnak jogorvoslati feladata nem lehet, hiszen

azt a jelenlegi törvényi szabályozás kizárja. A bírósági szervezeti felépítésben, ahogy eddig sem volt a kollégiumnak ilyen feladata, az a regionális kollégiumot sem illeti meg, tekintettel arra, hogy csak szakmai feladatot végez és nem ítélezési feladatot lát el.

A regionális kollégium vezetőjének igazgatási feladata a jogszabályból következően szinte nincs. Bírói vizsgálatot nem folytathat le, sőt véleményét se kell beszerezni, mivel arról a jogszabály nem rendelkezik [a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban Bjt. 71. § (2) bekezdés, 72. §]. A bírói vizsgálati jelentést és az értékelés tervezetét azonban a közigazgatási és munkaügyi bírósági bíró, valamint a törvényszéken közigazgatási és munkaügyi ügyeket tárgyaló bíró esetén a regionális kollégium vezetőjének előzetesen meg kell küldeni [Bjt. 72. § (3) bekezdés], illetve az értékelés eredményét is [Bjt. 76. § (2) bekezdés]. Két bírót jelöl az adott törvényszéki bírói tanácsa kiegészítésére, ha a kinevezési eljárás a közigazgatási és munkaügyi bíróságra kiírt pályázatra vonatkozik [Bsz. 148. § (2) bekezdése].

Nem eldöntött kérdés a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumok száma sem. 3-4 törvényszék bírójának kellene alkotni a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumokat, ugyanakkor a Fővárosi- és a Budapest Környéki Törvényszéken kellene csak az adott törvényszékre kiterjedő illetékességű közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium. (Kérdés, hogy ebben az esetben tkp. a közigazgatási és munkaügyi „regionális” kollégium az adott törvényszék önálló, azaz nem összevontan működő közigazgatási-munkaügyi kollégiumát jelenti-e? Nyilván igen.)

A kollégiumok működésének csak a legalapvetőbb szabályait határozza meg a Bsz., illetve részben a Bjt. Az eddig gyakorlat az volt, hogy a törvényszékek szervezeti és működési szabályzata írt elő további rendelkezéseket a kollégium működésére nézve (ülések gyakorisága, összehívás módja, határozatképesség stb.), s a szervezeti és működési szabályzat alapulvételével készült aztán el a kollégiumok ügyrendje, további részletszabályokat is tartalmazva. Mivel a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumok esetében nem beszélhetünk irányadó szervezeti és működési szabályzatról, valószínűsíthető, hogy a kollégium működési rendjét teljes egészében maga határozhatja meg a törvényi keretek között.

Nem világos, hogy az Bsz. 9. § (1) bekezdése szerinti ügyelosztási rend véleményezési jogosultság az adott törvényszékek tekintetében megilleti-e a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumot. (A törvény összevontan kollégiumról beszél.)

A Bsz. 26. § (2) bekezdése értelmében az érintett törvényszékeken a közigazgatási-munkaügyi ítélezés figyelemmel kísérése is feladata a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumnak, illetve vezetőjének. Ez egyrészt technikai problémákat vet fel (milyen módon ismerje meg a kollégium, illetőleg a kollégiumvezető átfogóan a többi törvényszék ítélezését), másrészt kettősséget is eredményez, hiszen az összevont törvényszéki kollégium

kollégiumvezetőjének is részben ugyanez a feladata.

Nem egyértelmű, hogy magasabb bírói álláshelyre való pályázat esetében a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumnak van-e véleménynyilvánítási joga [lásd a Bjt. 14. § (4) bekezdés c/ pontját].

A Bjt. 41. §-ából az tűnik ki, hogy a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumvezető esetében nincs hozzátartozói összeférhetetlenség. (Ti. az csak az adott bíróság vezetői tekintetében értelmezhető.)

A Bjt. 3. számú melléklete nem határozza meg vezetői pótlékot a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégiumvezető számára.

Mi lehet a regionális kollégium jövőbeli feladata, célja:

- a jogalkalmazás egységének biztosítása
- a szakmai bírói munka színvonalának emelése
- a kezdő bírók munkába állásának szakmai támogatása
- szakmai továbbképzések szervezése
- a közigazgatási és munkaügyi bírók utánpótlásának nevelése
- szakmai érdekképviselés

A regionális kollégium vezetőjének feladatát képezné:

- az regionális kollégium. működtetése
- éves munkaterv összeállítása
- a kollégiumi ülések - amelyek legalább IV. évenként kerülnének megrendezésre - összehívása
- a kollégiumi ülés munkájának előkészítése.

A regionális kollégium vezetője éves működéséről az regionális kollégiumnak beszámol. Tevékenysége elősegítésére titkárt választ maga mellé, aki segítséget nyújt a szervezési feladatok ellátásban. A regionális kollégium tagjai a közigazgatási és munkaügyi bírók, akiknek részvétele az regionális kollégium munkájában és ülésein kötelező. A regionális kollégium. munkájában részt vehetnek az ügyszak bírósági titkárai és fogalmazói. A regionális kollégium munkája során igénybe veszi a nyugállományban vonult közigazgatási és munkaügyi bírák közreműködését is.

A regionális kollégium. ülése javaslatot tehet:

- jogegységi eljárás kezdeményezésére
- a joggyakorlat egyes célzott területének vizsgálatára
- egyes jogszabályok módosításának kezdeményezésére

A regionális kollégium. szervezete tagozatokat foglalhat magában, amelyekben a szakmai munka folyik, a tagozatot egy-egy tagozatvezető működteti.

A tagozatok az alábbiak:

- Közjogi tagozat
- Pénzügyi tagozat
- Építési- és ingatlan tagozat
- Környezet- és fogyasztóvédelmi tagozat
- Közbeszerzési tagozat
- Közigazgatási szankció tagozata
- Munkaügyi tagozat

A tagozatokban módszertani útmutatók, segédanyagok készülhetnek, a bírói munka támogatására rendszeres jogszabályfigyelő működhetne, tanfolyamok (kezdőbíróknak), konferenciák szerveződhetnek, valamint fórumot teremthetne a közigazgatási és munkaügyi bírák munkája során felmerült kérdések megtárgyalására.

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma minden évben megtárgyalná a regionális kollégiumok éves beszámolóit, azok összesítésével a Kollégium vezetője döntene a kezdeményezett jogegységi eljárások lefolytatásáról, értékelné a joggyakorlat egységét célzó vizsgálatokat.

A következő évre pedig indítványozhatná egy-egy tématerület regionális kollégiumok által történő vizsgálatát. A regionális kollégiumok működéséről éves értékelést készítene a Kúria Elnöke részére.

A Kúria Elnöke figyelemmel kíséri az regionális kollégium működését, javaslatot tesz a meghatározott szakmai tevékenység elvégzésére, szükség esetén értékeli az egyes regionális kollégiumok tevékenységét.

5. Bírói titkár és bírói ügyintézők a közigazgatási ügyekben

A bírói munkateher csökkentése és az igazságszolgáltatás hatékony működése szempontjából kívánatos, hogy a bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben a bírói titkár, fogalmazó és bírói ügyintéző lényegesen szélesebb jogkörrel járhasson el és megtehesse minden olyan intézkedést, meghozhasson minden olyan különösebb mérlegelést nem igénylő határozatot, amely nem igényel kizárólagos bírói jogkört.

Fenti célok megvalósítása érdekében kezdeményezte az OBH Elnöke a bírói titkár saját hatáskörében történő eljárása érdekében több jogszabály módosítását (például cégeljárás, felszámolási eljárás).

A bírói titkár eljárására vonatkozó általános rendelkezések:

Az Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdése, a bírói titkárokra vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket akként módosította, hogy a törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírói titkár is eljárhat, akire e tevékenysége során alkalmazni kell a 26. cikk (1) bekezdését. Az Alaptörvényből tehát kikerült az az alkotmányi rendelkezés, mely szerint korábban csak a helyi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben járhatott el a bírói titkár.

A Pp. 12/A. § (1) bekezdése szerint az elsőfokú bíróság

hatáskörébe tartozó ügyekben az egyesbíró, illetve a tanács elnöke helyett tárgyaláson kívül bírósági titkár is eljárhat; a bírósági titkár jogosult továbbá a 202. § (2) bekezdésében meghatározottak szerinti bizonyítási eljárás lefolytatására. A bíróság eljárására irányadó, e törvényben meghatározott rendelkezéseket ilyen esetben a bírósági titkár eljárására kell alkalmazni.

A Pp. 12/A. § (2) bekezdése értelmében az (1) bekezdésben meghatározott esetben, a bírósági titkárnak - ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik - önálló aláírási joga van, és megteheti mindazokat az intézkedéseket, illetve - az ítélet kivételével - meghozhatja mindazokat a határozatokat, amelyeket a törvény, a bíróság vagy a tanács elnöke hatáskörébe utal. A (3) bekezdés alapján a bírósági titkár ideiglenes intézkedésről nem hozhat határozatot. A (4) bekezdés szerint külön jogszabályban meghatározott esetekben önálló aláírási joggal, tárgyaláson kívül - a bíró irányítása és felügyelete mellett - bírósági ügyintéző is eljárhat. A bíróság eljárására irányadó, törvényben meghatározott rendelkezéseket ilyen esetben a bírósági ügyintéző eljárására kell alkalmazni. Az (5) bekezdés alapján a bírósági titkár, valamint a bírósági ügyintéző kizárására a 13. § rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni.

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 15. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a törvény által meghatározott ügyben, egyes - bíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat. E rendelkezéshez fűzött indokolás is hangsúlyozza, hogy a bírósági titkár egyes - bíró hatáskörében is csak azokban az ügyekben járhat el, amelyekben erre törvény feljogosítja.

Az Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdése és a Bszi. 15. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a „törvény által meghatározott ügyek” alatt nem a Pp. 12/A. §-ában foglaltakat kell érteni, hanem azon külön jogszabályokat, amelyek az alkotmányos felhatalmazás alapján kifejezetten lehetővé teszik, hogy a bírósági titkár önállóan, egyesbíró hatáskörében eljárjon. (Ilyen külön rendelkezést tartalmaz pl. a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 36. § (5) bekezdése, amely kifejezetten kimondja, hogy a törvény alkalmazásában a helyi bíróság jogkörében bírósági titkár is eljárhat. Ugyanilyen felhatalmazást tartalmaz a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 5. § (2) bekezdése, amely külön kimondja, hogy a bírósági titkár első fokon önállóan, önálló aláírási joggal eljárhat, érdemi határozatot hozhat, a törvényben meghatározott polgári nemperes eljárásokban.)

A fenti jogszabályhelyek összevetéséből következik, hogy azokban az ügyekben, ahol a jogszabály kifejezetten nem jogosítja fel a bírósági titkárt az egyesbírói hatáskörben történő eljárásra, ott a Pp. 12/A. §-ában foglaltakat kell alkalmazni. Így a bírósági titkár - amennyiben eljárását a törvény kifejezetten nem zárja ki - tárgyaláson kívül (nemperes ügyekben is) eljárhat, azonban érdemi döntést nem hozhat.

Közigazgatási perek speciális szabályai:

A Bjt. 30. § (1) bekezdése értelmében, a közigazgatási és munkaügyi ügyekben eljáró bírákat a törvényszék bírái tekintetében a törvényszék elnökének javaslatára az OBH Elnöke jelöli ki.

A Legfelsőbb Bíróság a 4/2010. (XI. 18.) KK. véleményében fejtette ki a bírósági titkár eljárására vonatkozó álláspontját, miszerint a Pp. XX. fejezete a bírósági titkár tekintetében a Pp. 12/A. §-ában foglalt szabályoktól eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz, így függetlenül attól, hogy a Bjt. értelmében közigazgatási perekben kijelölt bírák járhatnak el, a bírósági titkárra e perekben a Pp. 12/A. § rendelkezései vonatkoznak. Hangsúlyozta azt is a Legfelsőbb Bíróság, hogy amennyiben a bíróság a pert a Pp. 338. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálja el, a bírósági titkár érdemi határozatot, azaz ítéletet nem hozhat és a tárgyaláson kívüli eljárás nem azonos a nemperes ügyekben történő eljárással.

A közigazgatás nemperes eljárásban ismereteink szerint jogszabály módosítást kezdeményez az OBH elnöke, hogy a bírósági titkár elsőfokon, az érdemi határozatok meghozatalára is kiterjedően, önálló aláírási joggal eljárhasson.

A bírósági ügyintézők

A bírósági ügyintézők által ellátható egyes feladatokról szóló 56/2008. (III. 26.) Kormányrendelet (a továbbiakban: R.) rendelkezéseit a közigazgatási perekben is alkalmazni kell. A bírósági ügyintéző a közigazgatási perekben és a közigazgatási nemperes eljárásokban - tárgyaláson kívül a döntés valamennyi tartalmi elemére kiterjedő bírói utasítás alapján önállóan eljárva, önálló aláírási joggal - meghozhatja az R. 7. § (1) bekezdésében írt valamennyi végzést, továbbá - bírói utasításra - megteheti az R. 7. § (2) bekezdésében írt valamennyi intézkedést.

A bírósági ügyintéző részére az R. 11. §-a alapján adott bírói utasításnak a döntést, valamint a döntés alapvető indokaira való utalást kell tartalmaznia. A bírósági ügyintéző részére adott bírói utasításra a BÜSZ Szabályzat 23. §-a megfelelően alkalmazandó.

(Fővárosi Ítéltábla Közigazgatási Kollégiuma 1/2010 (VI. 7.) szakmai véleménye)