

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3243/2018. (VII. 11.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Varga Zs. András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 13. § (3) bekezdés *d*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója a 2018. március 19-én kelt 11.K.27.052/2018/2. sorszámú végzésével az előtte folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 13. § (3) bekezdés *d*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság elvével, T) cikk (4) bekezdésében megfogalmazott, a törvények sarkalatosságával kapcsolatos követelményekkel, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a (7) bekezdésben megfogalmazott jogorvoslathoz való alapvető jogokkal, illetve a 25. cikk (8) bekezdésében meghatározott, a bíróságok szervezetének és igazgatásának, illetve a bírák jogállásának szabályozására vonatkozó sarkalatosági követelménnyel és a 26. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott bírói függetlenség elvével.
- [2] A kezdeményezésben foglaltak szerint a Kp. támadott rendelkezése, illetve a 47. § (1) bekezdése alapján a bíróságnak a hozzá előterjesztett keresetleveleket át kellene tennie a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott rendelkezés – tartalmilag – sarkalatos szabályozási tárgykört érint, mivel a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (a továbbiakban: Bszi.) módosítja tartalmilag, mivel érdemi megkülönböztetést tesz a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között. Ezen túlmenően jelentősen megnehezíti a polgárok bírósághoz fordulását, valamint sérti a bírói függetlenség alaptörvényi elvét, mivel a nem kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságokon a közigazgatási ügyszakos bírók gyakorlatilag nem tudnak tevékenykedni, illetve munkaügyi tárgyú közigazgatási ügyeket tudnak csak tárgyalni. Mindezek alapján a kifogásolt rendelkezés sérti a bírói függetlenség alaptörvényi követelményét is, ezen keresztül pedig a polgárok jogait is. Az érintett bíróság közigazgatási ügyeinek szinte teljes egészében kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz való telepítése azt eredményezi, hogy ezen bíróságok bíróinak szakmai fejlődési lehetősége, egzisztenciája, munkához való joga ellehetetlenül.

- [3] 1.1. A kezdeményezést előterjesztő bíró – hivatkozva a sarkalatosság követelményével kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban, a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban megállapítottakra – kiemeli, hogy a Kp. 13. § (3) bekezdés *b)–h)* pontjai tartalmukban egyeznek azzal, amit az Alkotmánybíróság korábban alaptörvény-ellenesnek mondott ki és megsemmisített, ugyanis a rendelkezések az illetékesség módosításával a „közigazgatási tevékenységek” tekintetében több megye vonatkozásában mintegy „központi” bíróságként jelölik ki az illetékes bíróságot. Ez a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között megkülönböztetéshez vezet: bizonyos bíróságok központi szerepkörhöz jutnak, míg a többiek veszítenek jelentőségükből. A 13. § (3) bekezdés *d)* pontja alapján három közigazgatási és munkaügyi bíróság esik egy „főbb” illetékességű bíróság „alá”, így kettő az illetékességi szabályozás miatt a közigazgatási ügyeit jelentős mértékben elveszíti. A bíróság utal a Kp. 13. § (4) bekezdésére is, mely szerint „a társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos perre az a közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékes, amelynek területén a felperes belföldi lakóhelye – jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében a szervezet székhelye – ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye található”, illetve ugyanezen szakasz (9) bekezdésére is, mely szerint a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perre a munkavégzés helye szerinti bíróság illetékes, de a természetes személy felperes a pert a lakóhelye szerint illetékes bíróság előtt is megindíthatja. A bíróság szerint e rendelkezések a 13. § (3) bekezdése által szabályozott illetékességi ügyeknek kb. 8 %-át jelentik, így a másik két bíróság a közigazgatási ügyeinek közel 92%-át elveszíti.
- [4] Mindezek alapján az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott rendelkezés tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amelyet minősített többségű eljárással kellett volna módosítani. Így a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését is.
- [5] A Bszi. 16. § e) pontja kimondja, hogy Magyarországon az igazságszolgáltatást a közigazgatási és munkaügyi bíróságok gyakorolják, de azt nem írja, hogy ezen bíróságok körén belül léteznének kiemelt illetékességű közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint munkaügyi és szociális jellegű ügyeket tárgyaló bíróságok. A 13. § támadott rendelkezése nem csupán azt eredményezi, hogy létrejön az ott megjelölt, „kiemelt” illetékességű közigazgatási és munkaügyi bíróság, hanem azt is, hogy a nem központi szerepű közigazgatási és munkaügyi bíróságok köre (azaz két bíróság) elveszti „közigazgatási” jellegét, mivel az ügyek nagy részét a törvény átcsoportosítja a preferált bíróságokhoz, holott a Bszi. szabályrendszeréből egyértelműen következik, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak megyéenként kell léteznie, így pedig egy egyszerű többséggel elfogadott törvény végzi el a közigazgatási és munkaügyi bíróságok kvázi regionalizálását.
- [6] 1.2. A bíró kiemeli azt is, hogy a polgárok bírói úthoz való joga a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog része és noha a bírósághoz fordulás joga nem korlátozhatatlan alanyi jog, de eszköze a polgárok jogai és törvényes érdekei védelmének, ezért törvény lényeges tartalmát nem korlátozhatja.
- [7] A bírói úthoz való jog egyrészt a jogállam érvényesülésének mellőzhetetlen követelménye, másrészt a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogra vezethető vissza. A tisztességes eljáráshoz való alapvető jog az államra elsődlegesen azt a kötelezettséget rója, hogy biztosítsa a bírói jogvédelmet, vagyis tegye lehetővé a bírói út igénybevételét: a személyek jogvitáikat bíróságon rendezhessék, jogaikat bírói úton érvényesíthessék. A bírósághoz fordulás joga nem korlátozhatatlan alanyi jog, de általános eszköze a polgárok jogai és törvényes érdekei védelmének, ezért törvény lényeges tartalmát nem korlátozhatja. A bírói jogvédelemhez való jog jelenti a bírósághoz fordulás jogát, amely lehetővé teszi a bírói jogvédelem igénybevételének lehetőségét, a bírói út alkalmazását. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a Kp. 13. § (3) bekezdésének szabályrendszere – így a *d)* pont is – arra az eredményre vezethet, hogy a nem kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok megyéjében élők vonatkozásában a közigazgatási per kizárólag a beadványaik előterjesztésére szolgáló platform lesz, nyilatkozataikat nem a bíróság előtt teszik meg – a közvetlenség elvének megfelelően. Fontos követelmény, hogy a bíróság az ügyet érdemben tudja elbírálni, vagyis az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezéseket az ott írt módon valóban elbírálja. Az Alkotmánybíróság 2012 előtt meghozott és az 5/2013. (II. 21.) AB határozattal megerősített döntéseire hivatkozva kiemeli azt is, hogy a bíróságokra vonatkozó alkotmányos követelmények magukban foglalják azt is, hogy az ügy elbírálását, a tárgyalást nem nehezíthetik gyakorlati jellegű akadályok. Ilyen akadály a kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok Kp. által bevezetett rendszere.

- [8] Rámutat arra is, hogy a bírói úthoz való jog azt is jelenti, hogy az ügyében eljáró polgárnak tényleges lehetősége van e jogával élnie. A Kp. támadott szabálya szerint viszont – az illetékességi területek központosítása következtében – a polgárnak az ügyében már első fokon több megyén átnyúló távolságokat kell áthidalnia, ami időben, költségben, lehetőségekben is komoly terhet jelent, ezáltal aránytalanul korlátozza a bírói úthoz való jogát, megsértve ezzel az alapvető jogok korlátozására vonatkozó alaptörvényi előírást is [I. cikk (3) bekezdés]. Jelen esetben a Kp. általi, az illetékességi szabályokat átalakító megoldás esetében sem a védendő alkotmányos értéket, sem a feltétlenül szükséges mértéket (így értelemszerűen az arányosságot sem), sem az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartását nem láthatjuk. Az illetékességi szabályok megváltozása ugyanis azt eredményezi, hogy például Vas megye déli területeiről a polgároknak Győrbe kell utazniuk közigazgatási perek esetén, jóval több, mint 100 kilométeres utazást és annak minden terhét vállalva. Amíg tehát az állam a közigazgatást törekszik minél inkább közelebb vinni a polgárokhoz, jogaik érvényesítését ezzel is segítve, a közigazgatási perek jelentős része esetén ez éppen, hogy ellenkezően valósulna meg, a polgárok számára jelentősen megnehezítve, vagy el is lehetetlenítve a jogérvényesítést. *De facto* mindez a bírói úthoz való jog kiüresedését, azaz alapvető jog sérelmét eredményezheti.
- [9] Bár főszabályként a Kp. is fenntartja a tárgyaláson kívüli elbírálás elvét, a peres felek bíróság előtti személyes megjelenése a közigazgatási ügyek jelentős részében garanciális jelentőséggel bír. Utal arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás során is a tisztességes eljárás követelményének megsértését állapította meg a tárgyalás tartásának elmulasztása miatt (jóllehet a felperes nem is kérte tárgyalás tartását, 51269/07 *Pákozdi kontra Magyarország*). Ráadásul az eddigi bírósági gyakorlat alapján a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok csak elenyésző esetben döntenek a közigazgatási ügyekben tárgyaláson kívül, ami a Kp. hatálybalépésével sem változik számottevő mértékben.
- [10] Mindezeket túl a bírósághoz fordulás jogának fenti korlátozása ellentétben állónak látszik a Kp. legfontosabb célkitűzésével, nevezetesen azzal, hogy hézagmentes jogvédelmet biztosítson a közigazgatás működése felett, s a jogalanyok – így a jogi képviselő nélkül eljáró természetes személyek – a közigazgatás valamennyi cselekménye, mulasztása miatt bírósághoz fordulhassanak. Példaként nevesíti a kapcsolattartási határozat felülvizsgálatával kapcsolatos közigazgatási pert, ahol a felperes – és adott esetben az érdekeltként szereplő másik szülő – kiemelkedően fontosnak tartja, hogy megjelenjen a bíróság előtt és ott nyilatkozatot tegyen. Hasonlóképpen, az indítványozó bíró előtti perben is kiemelkedő érdek fűződik ahhoz, hogy a felperes mint elővásárlásra jogosult és az esetlegesen perbe lépő érdekelt az érintett termőföldekhez helyben közelebb lévő, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtti tárgyaláson tegyenek nyilatkozatot és ne a távolabb lévő Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt.
- [11] 1.3. A bírói függetlenség sérelme kapcsán az indítványozó bíró az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybírósági gyakorlatra utalva kiemeli, hogy a bírói függetlenséget a bírósági szervezeten belüli is biztosítani kell, azt igazgatási oldalról sem lehet korlátozni a szervezeten belüli, praktikus szempontokon alapuló intézkedésekkel, vagy a szervezeten kívülről eredő, célszerűségi megfontolások miatt. A bírói függetlenség olyan biztosítékokat kíván meg, amelyek intézményesen kizárják, hogy az ítélezési munkában jogon kívüli akaratok érvényesüljenek. A Kp. kifogásolt rendelkezése a bírói függetlenség alaptörvényi elvét, ezen keresztül a polgárok jogait is érintik és sérthetik, ugyanis a jelzett két bíróság közigazgatási ügyeinek szinte teljes egészében „kiemelt” közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz telepítése azt eredményezi, hogy ezen a két bíróságon a közigazgatási ügyszakos bírók szakmai fejlődési lehetősége, egzisztenciája, munkához való joga ellehetetlenül. E – nem székhely szerinti bíróságoknál dolgozó – közigazgatási bírók döntés (mégpedig alapvető egzisztenciális döntés) előtt állnak: vagy vállalják a „székhely” közigazgatási és munkaügyi bíróság városába való költözést, illetve a mindennapos ingázást, vagy szakmailag kiüresedett ügyszakban maradván szakmailag lehetetlenülnek el a székhely közigazgatási és munkaügyi bíróságon dolgozó kollégáikhoz képest; azaz a Kp. e rendelkezései lehetetlenné teszik a közigazgatási bírói hivatás gyakorlását e bírók esetében. Ezzel pedig a jogalkotó olyan külső nyomás alá helyezi a két közigazgatási és munkaügyi bíróság közigazgatási ügyszakos bíróit, ami függetlenségüket veszélyezteti, így az Alaptörvény idézett rendelkezéseit is sérti.
- [12] 2. Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi minisztert, hogy az érintett jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban fejtsse ki az álláspontját.
- [13] Az igazságügyi miniszter tájékoztatása szerint a „regionális szintű illetékesség” szabályozása mögött az a jogalkotói szándék húzódott meg, hogy a közigazgatási ügyekben emeljék az ítélezési tevékenység szakmai szín-

vonalt. Ennek két fő eszköze a tanácsban való eljárás főszabállyá tétele és a specializáció erősítése. A jogalkotó határozott véleménye szerint ugyanakkor ezek megvalósítása a korábbi, alacsony bírói létszámokkal működő bírósági szervezeten belül nem volt lehetséges, időszakonként nem volt elegendő közigazgatási ügyszakos bíró egy háromtagú tanács felállítására és az ügyteher miatt munkaügyi ügyszakos bírók is ítéleztek közigazgatási ügyekben. Az ügyérkezések megoszlása és az alacsony bírói létszám miatt a szakmai és a gazdaságossági szempontok is indokolták a Kp. rendszerében az illetékességi szabályok regionális szintre való emelését. Ezt a megközelítést követte a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja is, amikor tényként rögzítette, hogy számos szakmai és célszerűségi érv szól amellett, hogy az általános elsőfokú fórum regionálisan szerveződjön, így: az ügyek száma, a bírók száma, adott ügytípusban megszerezhető speciális gyakorlat, az egységes jogalkalmazás.

- [14] Az állampolgárok érdekei megkövetelik, hogy az állammal szembeni ügyekben magas felkészültségű bírók ítéljenek, így biztosítva a hatékony egyéni jogvédelmet és ezen keresztül a közigazgatásba vetett közbizalom megőrzését és fokozását. Ez következik az Alaptörvény XXIV. illetve XXVIII. cikkéből is.
- [15] Hangsúlyozza továbbá, hogy a Kp. 13. § (4) bekezdése szerinti, ún. „népközeli” ügyekben a felperes lakóhelye szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékes, azaz a megyei illetékesség megmaradt a szociális szempontból kiemelt (TB, gyermekvédelem, szociális ellátások) ügyek bírói felülvizsgálata során.
- [16] A konkrét ügyekben eljáró bíróságok meghatározása az eljárási törvényekre tartozó kérdés. A Bszi. szabályai kizárólag szervezeti jellegűek, míg a bíróságok egymás közötti viszonyainak rendezésével kapcsolatban minden más kérdést, így a bíróságok közötti minőségi és területi ügymegosztást, az eljáró bíróság összetételét, a kizárási szabályokat a bírósági eljárásokat szabályozó törvények rendezik. Ha nem így volna, akkor például Budapesten minden kerületnek önálló járási szintű kerületi bírósággal kellene rendelkeznie. A Bszi. 17. § (2) bekezdése alapján továbbá nem kötelező a bíróságok illetékességi területét a közigazgatási területbeosztáshoz kötni, illetve a Bszi. 16. §-a és 19. §-a sem rögzíti a közigazgatási és munkaügyi bíróságok helyét az igazságszolgáltatás szervezetében.
- [17] A törvényes bíróhoz való jog vonatkozásában az igazságügyi miniszter kiemelte, hogy e jog magában foglalja azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el. A Kp. szabályai éppen ennek a követelménynek a teljesülését biztosítják egyértelmű és átlátható illetékességi szabályok megalkotásával. A közigazgatási per kezdeményezésének, a közigazgatási perben való részvételnek és a bíróság érdemi döntési lehetőségnek a Kp. kifogásolt szabályai semmilyen korlátozását nem valósítják meg. A bírói úthoz való hozzáférést nem korlátozza és nem akadályozza az sem, hogy az eljárással összefüggésben felmerülnek olyan költségek, amelyek alól az állam nem biztosít – teljes vagy részleges – mentességet. Mindemellett főszabályként tárgyalás tartására csak a felek kérelmére vagy indokolt esetben kerül sor.
- [18] A bírói függetlenség sem sérülhet az alábbiak szerint. A Kp. támadott rendelkezése az egyedi ügyekre kizárólag az eljáró bíróság átlátható, kiszámítható, törvényben rögzített illetékességi szabályok általi meghatározása révén gyakorol hatást; az ügy érdemi elbírálásának mikéntjére fogalmilag nem hathat ki. A bírói függetlenséget fogalmilag nem sértheti, ha a jogalkotó az illetékességi szabályok általános, törvényi meghatározása révén absztrakt módon meghatározza az egyes ügyekben eljáró bíróságot. Az illetékességi szabályok csak az eljáró bíróságot jelölik ki, a konkrét ügyben eljáró bíró meghatározása általános ügyelosztási szabályok alapján történik. Tehát a konkrét ügyben eljáró bíró ítélezésére, annak semlegességére mint a függetlenség központi elemére fogalmilag nem tud kihatni. A Kp. 13. § (3) bekezdésében foglalt illetékességi szabályok emellett nem üresítik ki a közigazgatási ügyszakot a nem regionális központként kijelölt bíróságokon, mindössze az ügyek racionális elosztása érdekében egy sajátos elosztási mechanizmust intézményesítenek a perjogban általánosan elfogadott szabályozási technika révén.

II.

- [19] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (4) Sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (8) A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”

„26. cikk (1) A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

[20] 2. A Kp. érintett rendelkezései:

„13. § [Illetékesség]

(3) A perre

[...]

d) a Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye területén megvalósult közigazgatási tevékenység esetében a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság;

[...]

illetékes.”

„47. § (1) Ha a keresetlevélből vagy mellékleteiből az tűnik ki, hogy az ügy más bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozik, vagy a perre más bíróság illetékes, és ez a bíróság vagy hatóság az iratokból megállapítható, a bíróság a keresetlevelet ehhez a bírósághoz vagy hatósághoz átteszi. A bíróság az áttételről a keresetlevél bíróságra érkezésétől számított nyolc napon belül határoz.”

III.

[21] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

[22] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-aiban előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a felperes kereseti kérelmére tekintettel a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, a norma részleges vagy teljes alaptörvény-ellenessége esetén a hiánya más döntéshez vezethet a konkrét ügyben, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány – az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló részében – határozott kérelmet tartalmaz.

[23] 2. A kezdeményezést előterjesztő bíró három alkotmányossági kifogással él a Kp. támadott rendelkezése, illetve összességében az illetékességi szabályok kapcsán. Az első érv a jogszabályi rendelkezés érvényességét érinti, eszerint a jogalkotó ténylegesen a Bszi. sarkalatosági követelményeit megkerülve szabályozta a Kp.-ban az illetékességet, vagyis a támadott rendelkezés nem pusztán az illetékességet meghatározó jogalkotói megoldás, hanem ténylegesen szervezeti kihatása is van, ami viszont már minősített többséget követelne, amely jogalkotói megoldást az Alkotmánybíróság már az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban is alaptörvény-ellenesnek minősített.

A második érv a bírói út igénybevételének jelentős megnehezítése azáltal, hogy azok a személyek, akik a bírói jogvédelmet kívánják igénybe venni, sok esetben több mint 100 km-t kellene hogy utazzanak a tárgyalásra, ami a bírói út tényleges igénybevételét nehezíti. A harmadik érv pedig a bírói függetlenség sérelme, mely álláspontja szerint azáltal valósul meg, hogy a közigazgatási ügyszakos bírók a közigazgatási és munkaügyi bíróságon szinte csak munkaügyi pereket tárgyalhatnak, közigazgatásiakat alig. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatának megfelelően elsőként a sarkalatosági követelmény fennállásának kérdését vizsgálta meg, mivel a közjogi érvényesség kérdése megelőzi a tartalmi kifogások vizsgálatát. Egy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét okozó norma alaptörvény-ellenességének vizsgálatát megelőzheti ugyanis annak a vizsgálata, hogy egyáltalán érvényesen jött-e létre a vizsgált, alaptörvényi jogokat tartalmában esetlegesen sértő jogszabály, hiszen a norma érvényes létrejötte előfeltétele a további tartalmi vizsgálatnak {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [19]}.

- [24] 3. Az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése szerint a bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg. A sarkalatos törvények mibenlétét az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése határozza meg, eszerint sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A sarkalatos törvények egyik jelentőségét az adja, hogy meghozataluk „(az alkotmányozó hatalom előírása szerint) szigorú kötöttségekhez, előírásokhoz, a felhatalmazás tartalmához, tárgyához és a felhatalmazás terjedelméhez kötött szabályok alapján történhet csak. Ezeknek a szabályoknak a betartása a közjogi érvényesség alapvető feltétele az alkotmányozó által adott, törvényalkotásra vonatkozó felhatalmazás, és a törvényalkotó által adott rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás során is” {45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [121]}.
- [25] A rendszerváltás utáni közjogi hagyomány része a minősített többséget igénylő törvények léte, és bár ezek köre időszakonként változó, sőt, arra is láthattunk példát, hogy a jogalkotó indokolatlanul kötött valamely kérdést minősített többséghez {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [103]–[105]}, azonban az kijelenthető, hogy jellemzően az alapvető jogok tartalma, lényeges garanciái és korlátozásuk szabályai, illetve a legfontosabb intézmények szervezeti felépítése, illetve működésük rendje kötött minősített többséghez. A minősített többség a nehezebb módosíthatóság révén egyrészt magával hozza az adott tárgykör szabályozásának stabilitását, másrészt immanens része a konszenzusra törekvés a jogalkotásban résztvevők között, e tartalom adja a sarkalatoság másik jelentőségét.
- [26] Az Alkotmánybíróság a fentieknek megfelelően mindig is nagy hangsúlyt fektetett annak vizsgálatára, hogy nem sérült-e a sarkalatoság (minősített többség) követelménye. Ennek példája volt a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat is, amely – az 1/1999. (II. 24.) AB határozatra alapozva – kimondta, hogy minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni, illetve az ilyen törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybeeső, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával a minősített többség követelménye alkotmányosan nem kerülhető meg, ellenkező esetben e törvények elveszítenék alkotmányosan meghatározó jelentőségüket {Indokolás [45], 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 40–41.}.
- [27] A bíróságok önállósága, szervezeti felépítése, működésük rendje kétségkívül olyan szabályozási tárgykör, amely mindaddig, amíg az alkotmányozó hatalom szükségesnek tartja a minősített többség szabályozási intézményének fenntartását, megköveteli a speciális eljárásrend és szavazati arány nyújtotta védeltséget, hiszen a bírói hatalmi ág igazságszolgáltatási tevékenységet lát el, melynek megvalósulásához nélkülözhetetlen a szervezeti és személyi garanciák biztosítása {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. Mindezekből kiindulva az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Alaptörvény, a Bszi., illetve a Kp. adta szabályozási környezetet.
- [28] 3.1. A közigazgatási bíráskodás a modern jogállam működésének lényegi feltétele. Jelentőségét az adja, hogy általa jogvédelemért lehet fordulni a bírósághoz közvetlenül az állami hatalmat gyakorló hatóságokkal és más intézményekkel szemben. A közigazgatási bíráskodás kiegészíti a magánjogi jogvédelmet, nemcsak pénzbeli kártérítés, hanem a sérelmes aktus hatályon kívül helyezése, vagy megváltoztatása, a sérelmet okozó döntés joghatásának közvetlen kiküszöbölése útján. A közigazgatási bíróságok megjelenésével lehetővé vált a közigazgatás jogsértő határozatainak a végrehajtó hatalomtól független bíróság által való felülbírálása. Az intézmény célja a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének biztosítása annak elbírálása útján, hogy a megtámadott közigazgatási cselekmény a fennálló jognak megfelel-e. Ezzel egyszerre valósul meg a személyek jogszabály által

biztosított közjogi (közigazgatási) alanyi jogainak védelme a hatóságok tévedésével vagy visszaéléseivel szemben, illetve a tárgyi jogrend védelme is. A közigazgatási bíróság a közigazgatási hatóságtól és a felektől egyaránt független szereplőként dönti el a közöttük felmerülő jogvitát, kiegyenlítve ezzel a közigazgatási hatóság és a felek közötti, az előbbi közhatalmi jogosítványából fakadó egyenlőtlenséget. A közigazgatási bíróság a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok. (Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest, 1942 54., 76., 624–626.)

- [29] Magyarországon a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk hozta létre a modern magyar közigazgatási bíraskodást, mely jogforrás történeti alkotmányunk egyik megkerülhetetlen vívmánya {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [87]}. A közigazgatási bíraskodás a jogvédelem egyik erős fóruma volt, egészen 1949-ig. Az akkori antidemokratikus berendezkedés a jogállamiság más szükséges elemei mellett elvetette a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának lehetőségét is azzal, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk 1. §-a kimondta e bíróságok megszűnését a törvény hatálybalépésének napjával. A hatálybalépés napjának meghatározását kormányrendeleti szintre utalta, a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok megállapítása tárgyában meghozott 4080/1949. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. §-a, amely 1949. szeptember 1-jét jelölte ki e napként. Ezt követően, egészen a rendszerváltásig a közigazgatási döntések felülvizsgálata rendkívül behatárolt volt.
- [30] „Az Alkotmány 1989-ben bekövetkező módosítása teremtette meg újra a közigazgatási bíraskodás alkotmányos alapját, azt, hogy a bíróság ellenőrizhette a közigazgatási határozatok törvényességét, valamint azt, hogy a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhetett olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sértette. A jogalkotó a közigazgatási bírósági utat 1991-ben az Alkotmánybíróság határozata [32/1990. (XII. 22.) AB határozat] alapján szélesítette ki. Ilyen előzmények után született meg az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kiterjesztéséről, mely csak ideiglenes jelleggel nyitotta meg a közigazgatási bírói utat” {1/2017. (I. 17.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}.
- [31] A közigazgatási perek ideiglenes jelleggel, a közigazgatási bíraskodás teljes körű megteremtéséig az 1991. évi XXVI. törvény által bevezetett szabályait váltotta fel a Kp.. A közigazgatási bíraskodás jogvédelmi funkciója helyreállításának, illetve a XXI. század kívánalmainak való megfelelés széleskörű igényébe szervesen illeszkedni kívánó törvényt az Országgyűlés 2017. február 21-i ülésnapján, 127 igen, 31 nem szavazattal, 22 tartózkodás mellett fogadta el. A törvényjavaslat elfogadására az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányuló általános eljárási rendben került sor, ennek megfelelően sarkalatosági záradékot sem tartalmaz.
- [32] 3.2. A bírósági szervezeti szabályokat meghatározó Bszi. bíróságokat felsoroló 16. §-a – mely szerint Magyarországon az igazságszolgáltatást a Kúria, az ítélőtábla, a törvényszék, a járásbíróság, a kerületi bíróság és a közigazgatási és munkaügyi bíróság gyakorolja. E rendelkezés az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése, illetve ezzel összhangban a Bszi. 175. §-a alapján sarkalatos, tehát kizárólag minősített többséggel módosítható. Ugyanezen rendelkezések miatt sarkalatos a Bszi. 19. §-a is, mely a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat szabályozza. Eszerint a közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata iránti, a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. A közigazgatási és munkaügyi bíróságot az elnök vezeti. A közigazgatási és munkaügyi bíróság nem jogi személy, azonban az elnöke az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon.
- [33] A Bszi. 17. § (1) bekezdése szerint bíróság létesítéséről, összevonásáról, megszüntetéséről, elnevezéséről, székhelyéről, illetékességi területének meghatározásáról, valamint a katonai tanácsokkal rendelkező bíróságok kijelöléséről külön törvény rendelkezik. Nem található tehát kifejezett rendelkezés arra vonatkozóan, hogy a területi beosztás szerint hol találhatóak közigazgatási és munkaügyi bíróságok, ugyanakkor a közigazgatási és munkaügyi bíróság felállításával kapcsolatos átmeneti, nem sarkalatos rendelkezések között a Bszi. rögzíti, hogy az adott törvényszék területén működő munkaügyi bíróság általános jogutódja az adott törvényszék területén felállításra kerülő közigazgatási és munkaügyi bíróság [Bszi. 191. § (2) bekezdés]. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok székhelyét, illetve illetékességi területét az egyszerű többséggel elfogadott, a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény határozza meg.

- [34] Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy az Alaptörvényben előírt sarkalatos szabályok rögzítik az igazságszolgáltatási szervezeti rendszer felépítését, melyek nem tesznek különbséget az egyes közigazgatási és munkaügyi bíróságok között, ugyanakkor az, hogy e bíróságoknak mi az illetékességi területe, hol van a székhelyük, mely ügyekben, milyen illetékességgel járnak el nem sarkalatos tárgykör, ennek megfelelően e szabályok megalkotása nem is igényel minősített többséget. A vizsgálandó kérdés mindezek tükrében tehát az, hogy a Kp. szabályozási megoldása, ha formálisan nem is, de tartalmilag megváltoztatja-e a Bszi. 16. §-a szerinti igazságszolgáltatási szervezeti rendszert.
- [35] Az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban hasonló jogalkotási megoldást vizsgált, mint amit az indítványozó felvetett. A Kp. Országgyűlés által elfogadott eredeti szövege tartalmazta a „közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság” elnevezést, egyben kimondta, hogy közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e szabályozási megoldás közigazgatási felsőbíróság név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó, és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, vagyis olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Nem pusztán a Fővárosi Törvényszék elnevezését változtatta meg a szabályozás, hanem egy, a Bszi. 16. §-ában kifejezetten nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, a közigazgatási felsőbíróság eljárására jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket, ezzel egyszerre egyszerre általános hatáskörű és különbíróságként eljáró bíróságként is szabályozta azt. Mindez pedig sértette a sarkalatosság követelményét (Indokolás [35]–[38]).
- [36] E döntésből az a fontos követelmény állapítható meg az igazságszolgáltatás szervezetrendszerére vonatkozóan, hogy nem pusztán a bíróság elnevezésének, vagy annak van jelentősége, hogy egy már meglévő bíróságra vonatkozik-e a szabályozás, hanem minden esetben tartalmilag, funkciójukat tekintve is meg kell vizsgálni az adott bíróság(ok) szervezetrendszerbeli elhelyezkedését. A vizsgálandó kérdés mindezek tükrében tehát az, hogy a Kp. szabályozási megoldása, ha formálisan nem is, de tartalmilag megváltoztatja-e a Bszi. 16. §-a szerinti igazságszolgáltatási szervezeti rendszert. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörére és illetékességére vonatkozó rendelkezéseket is.
- [37] 3.3. Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, ennek keretében, a 25. cikk (2) bekezdése által deklaráltan a bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben; a közigazgatási határozatok törvényességéről; az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről; a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. Ezen, az Alaptörvényben tartalmilag meghatározott ítélkező tevékenység tényleges megvalósulását a szervezetrendszeri, a hatásköri, illetve az illetékességi szabályok együttesen teszik lehetővé, bármelyik hiánya ellehetetleníti az igazságszolgáltatási tevékenység gyakorlását.
- [38] A szervezeti szabályok meghatározzák a bírósági szervezetrendszert, annak létrehozatalát, felépítését, azonban az ügyek bíróságok közötti elosztását a hatásköri szabályok biztosítják, míg az adott ügyben eljáró konkrét bíróságot az illetékességi szabályok jelölik ki. A szervezeti szabályok megalkotása a fentieknek megfelelően minősített többséget igénylő szabályozási tárgykör, míg a hatásköri – anyagi jogi – és az illetékességi – eljárási jogi – szabályok egyszerű többség támogatásához kötöttek, ez utóbbiak esetében kevésbé kötött a jogalkotó mozgásteré.
- [39] A hatáskör tehát a bírósági szintnek a bírósági szervezeti hierarchiában elfoglalt helyét, valamint meghatározott ügytípusokban (jogvitákban) a bíróság eljárási és döntési jogát jelenti. Arra, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok milyen ügyekben járnak el, a Bszi. már hivatkozott 19. §-án kívül a Kp., illetve a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) tartalmaz rendelkezéseket: a közigazgatási ügyszak tekintetében ide tartoznak a Kúria és a törvényszék hatáskörébe nem tartozó közigazgatási perek és egyéb közigazgatási bírósági eljárások [Kp. 12. § (1) bekezdés], míg a munkaügyi ügyszak tekintetében a munkaügyi perek [Pp. 20. § (2) bekezdés].
- [40] Az illetékesség annak meghatározását jelenti, hogy az azonos hatáskörű – jelen esetben közigazgatási és munkaügyi – bíróságok közül az adott ügyben melyik jár el, illetve illetékességi területként magában foglal egy földrajzi területet is, amelyeken belül a hatáskör gyakorolható. Az illetékességi okok pedig azok a tények, körülmények, amelyek megteremtik az ügy és az illetékességi terület közötti kapcsolatot. Minden bíróságnak megvan tehát a működési területe, amely alapján az illetékességi okok figyelembevételével történik a hatáskörükbe tartozó ügyek elosztása. A Kp. általános illetékességi okként a közigazgatási tevékenység megvalósulásának

helyét jelöli ki [Kp. 13. § (1) bekezdés], ez a főszabály, míg különös illetékességi okot a Kp. 13. § (2) bekezdése határoz meg (pl. az ingatlan fekvésének, illetve az engedélyhez, bejelentéshez kötött tevékenység végzésének a helye), mindezt kiegészíti a 13. § (6) bekezdésben meghatározott kizárólagos illetékességi ok (külföldön megvalósult közigazgatási tevékenység esetén a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jár el), illetve a 13. § (7) bekezdése szerinti alávétéses illetékesség (az eljáró bíróság kikötése közigazgatási szerződésben).

- [41] A Kp. 15. §-a kijelöléses illetékességként szabályozza azt az esetet, amikor az eredetileg illetékes bíróság helyett egy másik, illetékességgel főszabály szerint nem rendelkező bíróság jár el. Erre akkor kerülhet sor, ha hatásköri, illetékességi összeütközés, kizárás, vagy éppen az illetékesség meg nem állapíthatósága miatt kell intézkedni.
- [42] 3.4. A 13. § (3) bekezdése nem az eljárási törvényekben megszokott, meghatározott okokon alapuló illetékességet vezet be, hanem az ügyek transzferálásával, a kijelöléses illetékesség és a területi illetékesség kibővítésének sajátos, vegyes megoldását alkalmazza. E sajátos szabály az általános illetékesség mellett érvényesül és hasonlóan ahhoz generális jellegű, a Kp. 13. § (4) és (5) bekezdései kivételszabályt is társít hozzá, ami a társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos perre a felperes belföldi lakóhelye, székhelye, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékességét állapítja meg, míg a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perre a szerződés megkötésének helye szerinti bíróság illetékességét.
- [43] Ilyen, sajátos megoldások bevezetésének elvi akadályja nincsen, a bíróságok területi illetékessége eleve ügyenként változó, befolyásolják például az adott bírósághoz kizárólagos illetékességgel telepített ügyek is. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Kp. támadott szabálya nem sérti a B) cikk (1) és a T) cikk (4) bekezdését.
- [44] 4. A bírói úthoz való hozzáférés (bírósághoz fordulás) jogát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosítja, amely alapján az állam kötelezettsége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson, vagyis az érintettek legyenek lehetősége bírósághoz fordulni, a bíróság pedig legyen jogosult (és eljárása egyben alkalmas) az ügy érdemi elbírálására. Ennek szabályai alapvetően a jogalkotói mérlegelés kérdéskörébe tartoznak. A Kp. szabályozása biztosítja a bírósághoz fordulás jogát. Valóban, a bevezetett szabályozás miatt az érintettek számára több utazással jár, ha meg kívánják jelenni a bíróság előtt, de ugyanez a teher megjelenik a kizárólagos illetékességű bíróságok előtti ügyekben is, illetve – amennyiben a bíróság tárgyalást tart, – a bírói döntéssel szembeni jogorvoslatok elbírálásánál, vagy a felülvizsgálati eljárás lefolytatásakor is. Mindaddig azonban, amíg e szabályok ténylegesen nem zárják el a jogvitában érdekelt felet attól, hogy ügyét bíróság elé vigye és a bíróság azt (a feltételek fennállása esetén) érdemben elbírálja, a támadott rendelkezések nem ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás jogával. Jelen esetben ilyen körülmény nem tárható fel.
- [45] 5. A bírói függetlenség sérelmének vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány alapján a bírói függetlenség és az illetékességi szabályok közötti alkotmányjogi összefüggés nem állapítható meg. Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése által biztosított bírói függetlenség a bírói tisztséget viselő személy vonatkozásában két síkon értelmezhető, egyrészt szakmai függetlenséget, másrészt személyi függetlenséget jelent, a szakmai függetlenség garantálja a bíró ítélezési tevékenysége során tanúsított befolyás-mentességét, a személyi függetlenség pedig azt a több összetevőből álló független közjogi státust jelenti, amely a bírót a szolgálati jogviszonyának fennállása során megilleti {4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [47]–[49]}. A bírói függetlenség része a személyi függetlenség: a bíró nem utasítható, akarata ellenére nem bocsátható el és nem mozdítható el a helyéről, csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként. A személyi függetlenséghez tartozik az is, hogy a hivatásos bíró tisztsége egy életre szól {12/2017. (VI. 19.) AB határozat, Indokolás [83]}. A bírót ugyanakkor bíróként illetik meg e biztosítékok, a függetlenség követelményéből nem vezethető le, hogy egy adott bíróságon belül milyen ügyszakon kell eljárnia, illetve milyen legyen az ügyek elosztásának rendje.

- [46] 6. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói indítványt elutasította.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [47] 1. Egyetértek a többségi határozattal és annak indokolásával, mivel az nem az 1/2017. (I. 17.) AB határozat indokolásán, hanem az ahhoz fűzött párhuzamos indokolásom érvein alapul.
- [48] Az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény 7. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenes, mivel azáltal, hogy nem sarkalatos szabályban a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság „név alatt feladat- és hatáskört, a bíróság összetételét meghatározó, és eljárási szabályokat kapcsol az új elnevezéshez és ezen új elnevezés alatt jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket eljárásra, olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik. Nem annak van közjogi jelentősége, hogy az új elnevezés alatt már létező és a Bszi-ben szabályozott bíróság jár el (átmenetileg vagy akár véglegesen), hanem annak, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény nem hozhat létre új, a Bszi. 16. §-ában nem szereplő bíróságot” (Indokolás [36]).
- [49] Az 1/2017. (I. 17.) AB határozat idézett érvelése alapján jelen ügyben is meg kellett volna állapítani a Kp. 13. § (3) bekezdés *d*) pontjának alaptörvény-ellenességét, mert az nem sarkalatos szabály, viszont valójában új, regionális közigazgatási- és munkaügyi bíróságokat hozott létre.
- [50] Az 1/2017. (I. 17.) AB határozat fenti érvelésével azonban nem értettem egyet: az akkori, elfogadott, de ki nem hirdetett törvény alaptörvény-ellenesnek minősített szabálya „tudatosan nem hozott létre új bíróságot, hanem csak a másodfokú közigazgatási peres hatásköröket koncentrálja, márpedig ezt sarkalatos szabály nélkül is megteheti. [...] Azt pedig senki nem állítja – a többségi indokolás sem –, hogy a hatáskörök koncentrációja, kizárólagos illetékesség biztosítása egyik vagy másik létező bíróság számára sarkalatos szabályozást igényelne. A hatáskör-koncentráció és a kizárólagos illetékesség önmagában nem tesz egy bíróságot külön-bírósággá, és nem jelenti azt sem, hogy ennek folytán új bíróság jönne létre. Más eljárási törvények is ismerik a kizárólagos illetékesség fogalmát, illetve sarkalatoság követelménye nélkül változtatják meg az egyes bíróságok hatáskörét. Az új bíróság létrehozásához nem csak hatáskörök és illetékességi kizárólagosság szükséges, hanem új szervezet, új elnevezés” (párhuzamos indokolás [81]–[82]).
- [51] 2. Természetesen a Kp. 13. § (3) bekezdés *d*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés elutasítása mellett lehetőség lett volna az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására. A Bszi. ugyanis kétségtelenül nem szabályozza a formailag nem, de ténylegesen regionális illetékességgel működő bíróságokat. Nem tesz ugyanis különbséget közigazgatási és munkaügyi bíróságok között, azok szervezeti egységességén alapul. Ezt az egységességet meg lehet bontani az illetékességi szabályok megváltoztatásával, ha azt fontos ok indokolja. Egyes hatáskörök gyakorlására – az ügytípusok elosztására – akár kizárólagos illetékesség is megállapítható. A közigazgatási ügyeket általában érintő hatáskörök szinte kizárólagos koncentrációját azonban önmagában csak rövidtávon lehet alkalmazni, hosszú távon helyre kell állítani a szervezetrendszer, hatáskör és illetékesség egyensúlyát, a szervezeti szabályoknak a hatásköri és illetékességi szabályokkal való összhangba hozásával.
- [52] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonságra hivatkozva meg lehetett volna állapítani, hogy ha a sarkalatos szabályban létrehozott közigazgatási- és munkaügyi bíróságok (mint külön-bíróságok) feladatai regionális illetékességgel eredményesebben láthatók el, akkor nem elegendő a Kp. illetékességi szabályai útján

biztosítani ezt, hanem – hacsak nem átmeneti intézkedésről van szó – a regionalizációt a Bszi. szervezeti szabályainak is ki kellene mondaniuk.

- [53] Ez azonban az Alkotmánybíróság mérlegelésére bízott kérdés – a mulasztás csak hivatalból eljárva lett volna megállapítható – ezért nem befolyásolja a bírói kezdeményezés elutasításának indokoltságát.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [54] A bírói indítvány elutasítását alátámasztó érveléssel önmagában egyetértek, ugyanakkor a többségi határozatot hiányosnak tartom.
- [55] Az illetékességi szabályoknak ilyen mértékű megváltoztatása nézetem szerint már érinti a közigazgatási és munkaügyi bíróságoknak a hatáskörükbe tartozó ügyekben ellátandó szerepkörét azáltal, hogy az a közigazgatási bírászkodás jelentős mértékű regionalizálását eredményezi. Ennek a regionalizációnak óhatatlanul szervezeti vetülete van, ami eddig a Bszi.-ben nem jelent meg. A Bszi. szabályozásának az illetékességi szabályok megváltozásával szükséges összehangolásának elmaradása – legalábbis az Alaptörvény hetedik módosításának hatálybalépése esetén szükségessé váló Bszi. módosítás elvégzéséig – megítélésem szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelménye sérelmét valósítja meg. Ennek orvoslása érdekében álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a jogalkotói mulasztással megvalósított alaptörvény-ellenes helyzet fennálltát, és az Országgyűlést fel kellett volna hívnia ennek kiküszöbölésére.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/560/2018.

