

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

alperes ellen-

közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perében meghozta a következő

V É G Z É S T:

I.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását és annak eredményeként:

- a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 13. § (3) bekezdés d) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését;
- a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 13. § (3) bekezdés d) pontja alkalmazásának kizárását a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.052/2018. szám alatt folyamatban lévő perben.

II.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a per tárgyalását felfüggeszti.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

INDOKOLÁS:

I. A) A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tényállása

A felperes kifogást terjesztett elő a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara Vas Megyei Elnökségének VAS01-02067-15/2017. számú állásfoglalásával szemben.

Az alperes a felperes kifogását elutasította.

A felperes kereseti kérelmet terjesztett elő az alperessel szemben, melyben kérte elsődlegesen az alperes határozatának megváltoztatását, másodlagosan pedig annak hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését.

Az alperes a kereseti kérelem elutasítását kérte.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságnak a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 47. § (1) bekezdése alapján a keresetlevelet át kellene tennie a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak a Kp. 13. § (3) bekezdés d) pontja alapján.

I. B) A perben alkalmazandó jogszabályok

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/560-0/2018
Érkezett:	2018 MÁRC 26.
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezeli iroda:	1

A Kp. 13. § (3) bekezdése d) pontja:

„A perre a Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye területén megvalósult közigazgatási tevékenység esetében a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság illetékes.”

A Kp. 47. § (1) bekezdése:

„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.”

I. C) A bíróság eljárás-kezdeményszerzési jogosultsága:

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságnak az alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amely alaptörvény-ellenes.

I. D) Az alkalmazandó jogszabály Alaptörvénybe ütközése

I. D) 1. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény következő rendelkezéseit sérti:

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

Alaptörvény T). cikk (4) bekezdés:
„A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.

Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés:
„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”.

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

Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdés:

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

Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés:

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

I. D) 2. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközése az alábbiakban foglalható össze:

A Kp. 13. § (3) bekezdése (így a d) pont is) – tartalmilag - sarkalatos szabályozási tárgykört érint, mivel a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) módosítja tartalmilag, hiszen 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 bírák gyakorlatilag nem tudnak tevékenykedni, illetve munkaügyi tárgyú közigazgatási ügyeket tudnak csak – nem túl nagy számban – tárgyalni.

I. D) 3. Az Alaptörvénybe ütközés részletes kifejtése:

A Kp.-t érintő előzmény:

A Kp. kapcsán a sarkalatosság követelményével az Alkotmánybíróság az I/2039/2016. számú határozatában foglalkozott. Fenti határozatában visszautalt a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatra, miszerint „a sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt a) bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg [...]; másrészt b) egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat [...]. A sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak.

A sarkalatosság – és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – problémája ennek megfelelően több oldalról is megközelíthető: a) egyrészt ha egy szabályozási tárgykörrel az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenséget eredményez; illetve b) másrészt viszont kérdés az is, hogy ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e. [...]. A sarkalatos törvény fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor korábban az előző Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának a követelményét. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat (Indokolás [27]–[35]) alapján a vonatkozó korábbi határozataiban a sarkalatos törvényhozási tárgykör mikénti értelmezésére vonatkozóan

kidolgozott érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználásának nincs akadálya”.

Az Alkotmánybíróság az I/2039/2016. számú határozatában (a továbbiakban: Abh.) emlékeztetett az 1/1999. (II. 24.) AB határozat azon megállapításaira, miszerint „a minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágó, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét”.

Az Abh. rámutat arra is, hogy „valamennyi törvényi szabályozás esetén, de kiemelten is az Alaptörvény által sarkalatosnak tekintett törvények vagy ilyennek minősülő szabályozási tárgykörök esetében fokozott jogbiztonsági követelmény a törvény megalkotására vonatkozó speciális eljárási szabályok [HHSZ 50. § (3) bekezdés] betartása. Fokozott jogállami követelményeknek kell érvényesülnie olyan esetekben, amikor maga az Alaptörvény minősíti sarkalatosnak a törvényi szabályozási tárgykört, kifejezve ezzel azt, hogy az alkotmányozó hatalom alkotmányos súlyt adott a sarkalatos törvény megalkotására vonatkozó szabályoknak, ennek részeként az elfogadás feltételét képező eljárási rendnek és szavazati arányoknak”.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok a Bszi. szerint különbíróságok. Az Abh. szerint „A törvényszékek (így a Fővárosi Törvényszék is) részei a Bszi. által szabályozott igazságszolgáltatási tevékenységet végző bírósági szervezetrendszernek. Annak következtében, hogy az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése a Fővárosi Törvényszéket mint a sarkalatos törvényben szabályozott bíróságot közigazgatási felsőbíróságként való eljárásra is kijelöli, egyszerre általános hatáskörű és különbíróságként eljáró bíróságként szabályozza azt.”

Ebből adódóan „az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott Törvény 7. § (4) bekezdése tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie.

A rendelkezés ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését”.

A sarkalatosság követelménye jelen esetben:

A Kp. 13. § (3) bekezdés b)-h) pontjai tartalmilag egyértelműen azt a szabályozási koncepciót valósítják meg – más technikával – amit az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek mondott ki és megsemmisített. Azaz: az említett rendelkezések – az illetékességi szabályok átrajzolásával – a „közigazgatási tevékenység”-ek tekintetében több megye vonatkozásában kvázi „központi” bíróságként jelölik ki az illetékes bíróságot. A szabályozási technika más, az eredmény azonos: több megye esetében tartalmilag „központi” bíróság jön létre, ami a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között megkülönböztetést eredményez: egyik közigazgatási és munkaügyi bíróság „központi” szerephez jut, míg más közigazgatási és munkaügyi bíróságok jelentőségükből, súlyukból ennek következtében jelentősen veszítenek.

A 13. § (3) bekezdés általam alaptörvény-ellenesnek vélt d) pontja alapján 3 közigazgatási és munkaügyi bíróság esik egy „kiemelt” bíróság illetékessége „alá”.

Mindebből az következik, hogy 2 közigazgatási és munkaügyi bíróság – a perek illetékességi szabályozása miatt – a közigazgatási ügyei nagy részét elveszíti.

Kiemelten fontosnak tartom a Kp. 13. § (4) bekezdésére utalást. E rendelkezés 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”. A Kp. 13. § (9) bekezdése alapján pedig 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 fenti rendelkezések a 13. § (3) bekezdése által szabályozott illetékességi ügyeknek alig néhány %-át (nagyságrendileg 8%-át) jelenti, ami azt eredményezi, hogy az említett 2 közigazgatási és munkaügyi bíróság a közigazgatási ügyeinek közel 92%-át elveszíti, mivel azok a kijelölt „központi” közigazgatási és munkaügyi bírósághoz kerülnek át. Ráadásul a 2 közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt maradó közigazgatásinak minősített ügyek közül a társadalombiztosítási pereket és a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos pereket munkaügyi ügyszakos bírák tárgyalták eddig, s az országosan körvonalazódó ügyelosztási rendek alapján ez a trend – nagyon kevés kivételtől eltekintve – folytatódik a Kp. hatálybalépését követően is.

Idézve az Abh. megállapítását, az ugyanis a jelen esetben is fennáll: „az egyszerű többséget igénylő törvények elfogadására irányadó eljárási rendben elfogadott” rendelkezés „tartalmilag sarkalatos törvényi rendelkezés módosítására irányult”, amely elfogadásának a minősített többséget igénylő törvények megalkotására irányadó eljárási rendben kellett volna megtörténnie.

A rendelkezés ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a B) cikk (1) bekezdését és a 25. cikk (8) bekezdését, mivel egyszerű többséggel elfogadott törvényben – formálisan ugyan nem, de – tartalmilag módosítja a Bszi.-t, mivel a Bszi.-vel ellentétben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között érdemi megkülönböztetést tesz. A Bszi. 16. § e) pontja ugyanis azt rögzíti, hogy „Magyarországon az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják: ... e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság.”; azt nem, hogy a közigazgatási és munkaügyi 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 2 bíróság) elveszti „közigazgatási” jellegét, mivel az ügyek nagy részét a törvény átcsoportosítja a preferált bíróságokhoz. A Kp. 13. § d) pontja ebből következően 2 közigazgatási és munkaügyi bíróság esetében szinte teljesen kiüresíti a közigazgatási ügyszakot, tartalmilag kiüresítve ezzel a Bszi. 16. § e) pontjában foglalt „közigazgatási” jelzót is. A Bszi. szabályrendszeréből ugyanis egyértelműen következik, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságnak megyéknként léteznie kell (mivel a Bszi. számos vonatkozásban a törvényszékhez köti a rájuk vonatkozó szabályozást), azaz egyszerű többséggel elfogadott törvény nem végezheti el a közigazgatási és munkaügyi bíróságok

kvázi regionalizálását.

A polgárok bírói úthoz való joga:

A bírói úthoz való jog egyrészt a jogállam érvényesülésének mellőzhetetlen követelménye, másrészt a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogra vezethető vissza. A tisztességes eljáráshoz való jog szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el, vagyis hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában.

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 (930/B/1994 AB határozat).

A bírói jogvédelemhez való jog jelenti a bírósághoz fordulás jogát, amely lehetővé teszi a bírói jogvédelem igénybevételének lehetőségét, a bírói út alkalmazását.

Az 59/1993. (XI. 29.). számú AB határozat indokolásának III.2. részében rögzítette, hogy „a bírósághoz való fordulás alapvető joga nemcsak a beadványok előterjesztésének jogára szorítkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél pozícióját biztosítja a személyeknek. A személyek alanyai, alakítói és nem tárgyai, „elszenvedői” a bírósági eljárásnak. Alkotmányban biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogaikat és kötelezéseiket elbírálja (s ne csak az ezeket tartalmazó beadványról mondjon véleményt), és arra is, hogy lehetőséget kapjanak a bírósági döntés alapjául szolgáló tényállással és jogi kérdésekkel kapcsolatban nyilatkozataik megtételére”. Alláspontom 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 (39/1997 (VII. 1.) AB határozat). „[A]z összes, az Alkotmányban [Alaptörvényben] részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni.” (39/1997. (VII. 1.) AB határozat).

A 3/2006. (II. 8.). számú AB határozat rámutatott arra, hogy „a bírósághoz való jog egyik eleme a bírósághoz fordulás joga, abban az értelemben, hogy az érdekelt elérhesse, ügyét bíróság tárgyalja anélkül, hogy jogi vagy gyakorlati jellegű, visszaélészerű akadályok ebben megakadályoznák”. Ezen AB határozat a bíróság tárgyalását emeli ki, melyet nem nehezíthetnek gyakorlati jellegű akadályok. Ilyen akadály a kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok Kp. által bevezetett rendszere.

A fenti alkotmánybírói határozatban foglaltakat az Alkotmánybíróság az 5/2013. (II. 21.).

számú határozatában is megerősítette az alábbiak szerint. Az indokolás 43. margószámában a taláros testület rögzítette, hogy „az Alkotmánybíróság a bírósághoz fordulás jogának értelmezése során több határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány e rendelkezése [57. § (1) bekezdése] az eljárási garanciákon túl a bírósághoz fordulás alapjogát foglalja magában. Ezen alapjog tartalmát az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 67.; 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 335.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 35. AB határozatok]. Az Alkotmánybíróság az 59/1993. (XI. 29.) AB határozatában (ABH 1993, 335.) megállapította, hogy ez az alkotmányi rendelkezés mindenkinek alanyi jogosultságot biztosít ahhoz, hogy jogát független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. Az alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy - egyebek között - a polgári jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „a bírósághoz fordulás alapvető joga nem csak a beadványok előterjesztésének jogára szorítkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél pozícióját biztosítja a személyeknek. A feleknek az Alkotmányban biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogait és kötelezettségeiket elbírálja. A bírósághoz fordulás alapjoga – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel - nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra. Törvény azonban az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja és a korlátozásnak elkerülhetetlenül szükségesnek és az elérni kívánt célhoz képest arányosnak kell lennie.” (930/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 502, 505.)”.

A bírói úthoz való jog jelenti azt is, 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, azáltal aránytalanul korlátozza a bírói úthoz való jogát, megsértve ezzel az alapvető jogok korlátozására vonatkozó alaptörvényi előírást is: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés 2. mondata szerint „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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 pereik 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.

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. 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 – tehát a főszabály vált kivétellé. Ez a Kp. hatálybalépésével sem változik számottevő mértékben. Ebből következően a Kp. rendszerében is kiemelt szerepe lesz, hogy annak, hogy az érintett személyeknek e joga érvényesüljön és az alaptörvényi garanciáknak megfelelően biztosított legyen minden egyes esetben.

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. A jogi képviselő nélkül eljáró, nem a kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság szerinti megyében élő természetes személyt távol tarthatja a keresetlevél beadásától az a körülmény, hogy az ügyét tárgyaló bíróság adott esetben akár több száz kilométeres távolságban található. Példaként lehet említeni 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. Jelen perben is kiemelkedő érdek fűződik ahhoz, hogy a felperes, mint elővásárlásra jogosult és az esetlegesen perbe lépő érdekelt a rönöki ingatlanokat érintő perben 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.

A kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróságok előtti, Kp. szerinti közigazgatási perek számának csekély volta is alátámasztja a fentiekben írtakat.

A bírói függetlenség sérelme:

Az Alkotmánybíróság szerint a bírói függetlenség az igazságszolgáltatás függetlenségének legfontosabb garanciája (33/2012. (VII. 17.) AB határozat). Ezért a bírói függetlenség elve kiemelkedő jelentőségű a bíráskodás önálló államhatalmi ágként való elismerésében: „a minden külső befolyástól független bírói ítélezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll” (17/1994. (III. 29.) AB határozat). „A bírói függetlenség és önállóság törvények által körülbástyázott intézményes biztosítása megkérdőjelezhetetlen érték, az emberi és állampolgári jogok, valamint a jogállamiság érvényesülésének egyik fontos biztosítója” (54/2001. (XI. 29.) AB határozat).

A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik, de további státuszbeli és szervezeti garanciák is szükségesek a független ítélezéshez: a bírónak mindenkitől – más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítania minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről (19/1999. (VI. 25.) AB határozat).

Ezért a bírói függetlenség követelményének érvényesülése egymással szorosan összefüggő alkotmányos garanciák megfogalmazását kívánja meg, és egyrészt a bíró ítélezése során, másrészt a hivatásos bíró személyi (státuszából adódó), valamint a sajátos értelemben vett szervezeti függetlenségében kell érvényesülnie.

A bírói függetlenségnek a bírósági szervezeten belüli feltételeit is biztosítani kell tehát. A bírónak, szolgálati jogviszonyukból adódóan, igazgatási kérdésekben (pl. tárgyalási kötelezettség teljesítése, befejezések számának alakulása, adminisztratív intézkedések megtétele stb.) – a bírói függetlenség elvének megőrzése mellett – kontrollálhatóknak,

értékelhetőnek kell lenniük (54/2001. (XI. 29.) AB határozat).

A bírói függetlenséget azonban igazgatási oldalról sem korlátozhatják a szervezeten belüli, praktikus szempontokon alapuló intézkedések, vagy a szervezeten kívülről eredő, célszerűségi megfontolások (97/2009. (X. 16.) AB határozat). A bírói függetlenség olyan biztosítékokat kíván meg, amelyek intézményesen kizárják, hogy az ítélezési munkában jogon kívüli akaratok érvényesüljenek (97/2009. (X. 16.) AB határozat).

A Kp. kifogásolt rendelkezése a bírói függetlenség alaptörvényi elvét, ezen keresztül a polgárok jogait is érintik és sérthetik. A jelzett 2 bíróság közigazgatási ügyeinek szinte teljes egészében „kiemelt” közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz telepítése azt eredményezi, hogy ezen a 2 bíróságon a közigazgatási ügyszakos bírák szakmai fejlődési lehetősége, egzisztenciája, munkához való joga ellehetetlenül.

E – nem székhely szerinti bíróságoknál dolgozó – közigazgatási bírák 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 maradva 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 bírák esetében.

Ezzel a jogalkotó olyan külső nyomás alá helyezi a 2 közigazgatási és munkaügyi bíróság közigazgatási ügyszakos bírait, ami függetlenségüket veszélyezteti, így az Alaptörvény idézett rendelkezéseit is sérti.

A fentiekre figyelemmel a közigazgatási és munkaügyi bíróság a Pp. 155/B. § (1) bekezdésben írtak szerint a rendelkező rész I. pontjában írt kezdeményezéssel élt az Alkotmánybíróság irányába.

II.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a per tárgyalását Pp. 155/B. § (3) bekezdése alapján felfüggesztette.

A végzés elleni fellebbezés jogát a Pp. 155/B. § (4) bekezdése zárja ki.

Szombathely, 2018. március 19. napján.



dr. Varga Zoltán sk.
bíró

A kiadmány hitelül


kiadó

