



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/560-4/2018	
Dátum: 2018. ÁPR. 25. Kézbesítéssel	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 0 db	du

Iktatószám: XX-AJFO/116/.../2018

Hivatkozási szám: III/560/2018

Alkotmánybíróság

Budapest

Tárgy: a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 13. § (3) bekezdés d) pontja elleni bírói kezdeményezés

A tárgybeli ügyben az indítványozó bíró az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, illetve az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a alapján az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményezte.

Az indítványozó bíró szerint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 13. § (3) bekezdés d) pontja egyszerű többséggel elfogadott törvényi szabályként tartalmilag a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) sarkalatos rendelkezéseit módosítja. Ezért az indítványozó álláspontja szerint a Kp. megjelölt szakasza az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, B) cikk (1) bekezdését és 25. cikk (8) bekezdését sérti. A támadott rendelkezéssel összefüggésben felveti továbbá a bírói úthoz való jog és a bíró függetlenség, illetve ezeken keresztül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének, illetve 26. cikk (1) bekezdésének sérelmét.

Az ügyben 2018. április 12-én kelt végzését köszönettel fogadtam, az indítványban foglalt kérdésekkel kapcsolatos álláspontomról a melléklet szerint tájékoztatom.

Budapest, 2018. április 16.

Tisztelettel:

Dr. Trócsányi László



A közigazgatási jogviták hatékony, gyors és szakszerű elbírálását lehetővé tevő önálló perrendi szabályok kérdése mind az eljárási alapjogok érvényesítésével összefüggő alkotmányjogi szempontok, mind az állam és a polgárok viszonyának az Alaptörvény szellemiségével¹ összhangban álló szabályozására vonatkozó jogpolitikai megfontolások oldaláról kiemelt figyelmet érdemel.

I.) A szabályozás háttéréről

A szabályozás fentiekből következő komplexitására tekintettel az indítvánnyal kapcsolatos jogi álláspontom kialakításakor a szűkebb értelemben vett alkotmányjogi összefüggések mellett – a törvényjavaslat előadójaként – fontosnak tartom a támadott szabályozási konstrukció megalkotásához vezető körülmények és a jogalkotói megfontolások ismertetését is.

1. A Kp. megalkotásáról általában

A közigazgatási perjog megújítása és egységes kódexben való szabályozása régi adóssága a magyar jogrendszernek.

Az 1991-ben ideiglenes jelleggel létrehozott eljárási rezsim kialakítása óta a közigazgatási jog nagymértékben átalakult. Az anyagi jog és a szervezeti jog átalakulása a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) XX. fejezetének közigazgatási perekre vonatkozó kereteit szétfeszítette. Szinte minden ágazatban megjelentek speciális közigazgatási perjogi szabályok, a régi Pp. által szabályozott megtámadási perek mellett kialakultak olyan szabályozási konstrukciók, amelyekkel a közigazgatás mulasztásai vagy nem döntés-jellegű cselekményei is peresíthetőkké váltak.²

A gyakorlati tapasztalatok is azt mutatták, hogy a közigazgatási perek polgári perrendtartásbeli szabályozása nem képes azt a teljes körű bírói jogvédelmet biztosítani, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elvei, továbbá az európai jog megkövetel.

A Kúria joggyakorlat-elemzése³ már 2013-ban arra hívta fel a figyelmet, hogy *„[a]z általunk vizsgált közel húsz ország szinte mindegyikében külön törvény szabályozza a közigazgatási*

¹ A Nemzeti hitvallás, mint az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerinti értelmezési keret rögzíti, hogy: *„a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”* Az Alaptörvény XXVI. cikke pedig az állam működésének hatékonyságára, a közszolgáltatások színvonalának emelésére és a közügyek jobb átláthatóságára törekvést hangsúlyozza.

² Ilyen szabályok például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény önkormányzati feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása miatt indítható perre vonatkozó rendelkezései, a hatóság jogellenes hallgatásával szembeni, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény szerinti nemperes eljárás vagy a közbeszerzési jogban kialakított egységes per jogintézménye.

³ Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről (2013. február 21.)

4. melléklet: A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének, a közigazgatási perjog megalkotásának távlati programja (bővített anyag)

<http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4.melleklet.pdf>

perekre vonatkozó szabályokat, lényegében függetlenül attól, hogy külön közigazgatási bíróságok vannak-e avagy nem.”

Azaz, az önálló közigazgatási perjogi kódex megalkotásának szükségessége az európai jogfejlődés általános tendenciáiból is következik.

Ezt felismerve, a rendszerváltásnak ezt az adósságát törleszteni kívánva a Kormány a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatban felhatalmazást adott a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. A Kormány 2015. május 13-i ülésén megtárgyalta és elfogadta a közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló jelentést, és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatban felhívta az igazságügyi minisztert, hogy készítsen előterjesztést a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság részvételével. A kódex 2016. szeptember 23-án került benyújtásra az Országgyűlésnek, amely – a köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll eljárás lefolytatása után, az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban foglalt követelményeket átvezető módosítással – 2017. február 21-én elfogadta azt.

A közigazgatási perrendtartás megalkotásának legfőbb célja a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok egyetlen önálló, általános eljárási törvénybe való foglalása, és e szabályok koherens rendszerének kialakítása, egyúttal a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatása volt. A Kp. e céloknak megfelelő, a joggyakorlat tapasztalataira, a nemzetközi példákra és a magyar közjogi hagyományokra épülő szabályrendszert teremtett.

2. A regionális szintű illetékesség szabályozásának háttéréről

Az indítványozó bíró – figyelemmel az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabályok körére – csak a Kp. 13. § (3) bekezdés *d)* pontjának vizsgálatát kérte. Eszerint „*[a] perre (...) a Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye területén megvalósult közigazgatási tevékenység esetében a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (...) illetékes*”.

Mindazonáltal e szabály önmagában, a regionális szintű illetékesség további, a Kp. 13. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseitől elkülönítve nem vizsgálható. Éppen ezért elsőként fontosnak tartom a regionális szintű illetékesség szabályozása mögött meghúzódó jogalkotói szándék ismertetését.

A Kp. megalkotásakor koncepcionálisan kiemelt kérdést jelentett a közigazgatási ügyekben az ítélezési tevékenység szakmai színvonalának emelése. 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 a közigazgatási és munkaügyi bíróságok jelentős részén nem volt elegendő közigazgatási ügyszakos bíró egy háromtagú tanács felállítására. Mindeközben az átlagos ügyérkezés az egyes, nem regionális központban lévő közigazgatási és munkaügyi bíróságokon kb. 250-500 ügy is volt évente.

A korábbi szabályozás alapján tehát esetenként, egyes megyékben 1-2 bírónak kellett elboldogulnia a közigazgatási ügyek teljes repertoárjával; adóügyektől a fogyasztóvédelmen át, az építési engedéllyel kapcsolatos ügyekig. Ez pedig oda is vezethetett, hogy az ügyteher miatt munkaügyi ügyszakos bírók is ítélkeztek 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.”*⁴

Az állampolgárok érdekei megkövetelik, hogy az állammal szembeni ügyekben magas felkészültségű bírák ítélkezzenek, 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. ***Határozott álláspontom, hogy ezen alaptörvényi követelmények megfelelő szintű érvényesítésére az ügyek heterogenitására és eloszlásuk természetes aránytalanságaira figyelemmel a megyei szintű közigazgatási bíróságok mellett nem volt megfelelő lehetőség.***

Hangsúlyozandó 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.

Ezáltal a regionális illetékesség alkalmazása révén főszabály szerint lehetségessé vált a Kp. hatálya alá tartozó ügyekben a szakértelem koncentrációja, miközben a „népközeli” ügyekben a külön szabályok a jogérvényesítés gyakorlati, praktikus könnyítését eredményezik.

II. Az indítványban hivatkozott alkotmányjogi kérdésekről

A közigazgatási perjog szabályainak megújítása és az illetékesség kérdésének újraszabályozása mögött meghúzódó jogalkotói törekvések bemutatását követően lehetséges a konkrét indítványban hivatkozott, a jogalkotó által választott megoldással szemben felhozott alkotmányjogi érvek vizsgálata.

⁴ Kúria, Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium, Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport: Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény), 23. oldal
http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf

1. A Kp. illetékességi szabályai és a Bszi. összefüggése

Az indítványozó bírő állítása szerint a Kp. támadott rendelkezésének hatásaként „*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 [sic!] ebből következően 2 közigazgatási és munkaügyi bíróság esetében szinte teljesen kiüresíti a közigazgatási ügyszakot, tartalmilag kiüresítve ezzel a Bszi. 16. § e) pontjában foglalt "közigazgatási" jelzőt is*”.

A konkrét kérdés tehát arra irányul, hogy a Kp. 13. § (3) bekezdés *b)-h)* pontjaiban foglalt szabályok tartalmukban felülírják-e a Bszi. hatásköri rendelkezéseit. A válasz nyilvánvalóan nemleges az alábbiak szerint.

a.) a Bszi. és az eljárási törvények viszonya általában

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint „*[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.”*

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b)* pontjának tömör fogalmazásmódjára tekintettel „*[s]zükséges (...), hogy az Alkotmány [Alaptörvény] ezen rendelkezésének a tartalmát egyrészt törvények bontsák ki, illetőleg konkretizálják, másrészt pedig a közigazgatási szervek és a bíróságok alakítsák*” [1994/B/1996. AB határozat].

A bírósági hatáskörök konkretizálására irányuló folyamat következő lépése – a jogforrási hierarchiában tovább haladva – a Bszi., amely az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésével összhangban, a szervezeti aspektusok kapcsán rendelkezik az igazságszolgáltatást gyakorló bíróságok köréről. A Bszi. indítványban hivatkozott 16. §-a alapján „*Magyarországon az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják:*

- a) a Kúria,*
- b) az ítélőtábla,*
- c) a törvényszék,*
- d) a járásbíróság és a kerületi bíróság (a továbbiakban együtt: járásbíróság) és*
- e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság”.*

Az Alkotmánybíróság a bírósági szervezetrendszer elemeit nevesítő felsorolás vonatkozásában még a korábbi Alkotmány kapcsán az alábbiakat mondta ki: „*Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése pedig csak az igazságszolgáltatást gyakorló bíróságok felsorolását tartalmazza. Ebből a rendelkezésből a közigazgatási perek tekintetében a többfokú bírói jogorvoslat biztosítása, illetve a bíróságok hatáskörének konkrét meghatározása nem vezethető le*”. [8/2003. (III. 14.) AB határozat]

Vagyis, az Alkotmánybíróság még akkor sem tekintette tételes hatásköri szabálynak a bírósági szervezetrendszer elemeit tartalmazó felsorolást, amikor – az Alaptörvénnyel ellentétben – az Alkotmány 45. § (1) bekezdése tételesen tartalmazta azt. Ezért a hivatkozott megállapítás a Bszi. hatályos szabályaira is megfelelően alkalmazható.

Ezt a felfogást támasztja alá az Alkotmánybíróság azon döntése, amelyben megállapította, hogy „[a] Bszi. rendelkezései az Alkotmánynak a bírói szervezetre vonatkozó rendelkezéseit konkretizálják anélkül, hogy érintenék a konkrét ügyekre vonatkozóan az eljárási törvények hatásköri, illetékességi, a bizonyításra, a döntéshozatali folyamatra, a jogorvoslatra és a végrehajtásra vonatkozó tételesjogi szabályait.” [134/B/2007. AB határozat] Azaz, a konkrét ügyekben eljáró bíróságok meghatározása – az Alaptörvény és a Bszi. után, harmadik lépcsőként – az eljárási törvényekre tartozó kérdés. Ezek határozzák meg, hogy milyen szintű bíróság járjon el (hatásköri szabályok), illetve, hogy azonos hatáskörű bíróságok közül melyik járjon el (illetékességi szabályok). A bírósági útra tartozó ügyek részletes eljárási szabályainak kidolgozásában pedig, ide értve az eljáró bíróságok megválasztását, a jogalkotó jelentős mozgástérrel bír. [814/B/2005. AB végzés].

Elmondható tehát, hogy a Bszi. szabályai kizárólag szervezeti jellegűek, míg a bíróságok egymás közötti viszonyának rendezésével kapcsolatban minden más, a hatásköröket érintő kérdést, így a bíróságok közötti minőségi és területi ügymegosztást, az eljáró bíróság összetételét, a kizárási szabályokat a bírósági eljárásokat szabályozó törvények rendezik. Ennek a levezetésnek logikus következménye, hogy az illetékességi szabályok nem érintik az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdésében foglalt, a bíróságok szervezetére vonatkozó sarkalatos törvényi tárgykört. Az illetékesség ugyanis eljárási és nem szervezeti szabály, így nem igényel sarkalatos törvényi rendezést.

b.) a hatásköri és illetékességi szabályok a Kp. rendszerében

A fenti általános megállapításokat a közigazgatási perre vetítve az alábbiak mondhatók el: A Bszi. 16. §-a kimondja, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok részt vesznek az igazságszolgáltatásban; a Bszi. 19. §-a pedig általánosságban meghatározza feladatukat, elhatárolva azokat a bírósági szervezetrendszer más szereplőitől. A Bszi. 19. § (1) bekezdés a) pontja arról rendelkezik, hogy első fokon jár el a közigazgatási és munkaügyi bíróság a közigazgatási perek során.

A Bszi. 17. § (1) bekezdése értelmében a bíróságok létesítéséről, illetve illetékességi területéről külön törvény rendelkezik. A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény (a továbbiakban: Besz.) 2. § (1) bekezdése, illetőleg a törvény 1. melléklete tartalmazza, hogy hány közigazgatási és munkaügyi bíróság működik és milyen illetékességi területtel. A Bszi. szabályainak való megfelelést – abszurd példával élve – akár egy darab közigazgatási és munkaügyi bíróság is megvalósítaná; ha nem így volna, akkor például Budapesten minden kerületnek önálló járási szintű kerületi bírósággal kellene rendelkeznie, mivel a kerületek a járásokkal esnek egy tekintet alá (járásnak minősülnek). Felhívom arra is a figyelmet, hogy a Bszi. 17. § (2) bekezdése alapján nem kötelező a bíróságok illetékességi területét a közigazgatási területbeosztáshoz kötni.

A Bszi. 16. és 19. §-a tehát rögzíti a közigazgatási és munkaügyi bíróságok helyét az igazságszolgáltatás szervezetében, az egyes bíróságok székhelyét és illetékességi területét a Besz. tartalmazza, az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság pedig a Kp. és a Besz. szabályainak összeolvasásából állapítható meg.

Jogalkotás-technikai szempontból fontosnak tartom megjegyezni, hogy ha a tárgybeli szabályokat hatásköri szabálynak tekintenénk, akkor az a perjogi szabályozás számos bevett elemét megkérdőjelezné, amelyek gyakran állapítják meg egy vagy több bíróság kizárólagos illetékességét adott ügycsoportokban. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 21. § (5)-(6) bekezdése – hasonlóan a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 17. § (5)-(6a) és (10) bekezdéseihez – meghatározott tényállásokkal összefüggésben állapítja meg egy vagy több bíróság kizárólagos illetékességét. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 599. §-a szerint a kis értékű követelések európai eljárása a törvényszék székhelyén működő járásbíróság, Budapesten a Budai Központi Kerületi Bíróság hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe tartozik. Továbbá az ágazati joganyag is számos esetben tartalmaz kizárólagos illetékességi szabályt.

A Kp. 13. § b)-h) pontjában alkalmazott regionális illetékességi szabályok sem egyedülállóak; azokhoz hasonlóan korábban is tartalmazott és jelenleg is tartalmaz a jogrendszer. A régi Pp. 326. § (14) és (15) bekezdésében menedékjogi és közbeszerzési ügyek esetén is regionális szinten került kijelölésre az illetékes bíróság, és hasonló megoldást alkalmaz a Be. 473. §-a a katonai büntető ügyek területén, ahol szintén regionális illetékességgel rendelkeznek a kijelölt törvényszékek. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a munkaügyi perek esetében nem kívánta a regionális illetékességet bevezetni, illetve a Kp. 13. § (4) bekezdésében felsorolt, ún. népközeli ügyek esetében megtartásra került a megyei illetékesség, ezért az e körön kívül eső további ügyekben regionális illetékességi szabály alkalmazásával oldotta meg a közigazgatási perek többségének regionalizációját.

A regionalizáció alkotmányjogi értelmezése kapcsán analógiaként megemlíthető az az eljárás, amelyben az Alkotmánybíróság vizsgálta a Pp. azon rendelkezését, amely a megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe utalta a bírósági jogkörben okozott kár megtérítésére irányuló per elbírálását. E határozatában megállapította az Alkotmánybíróság: „A Pp. 23. § (1) bekezdés b) pontjának az a rendelkezése, amelynek értelmében a közigazgatási (bírósági) jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek elintézése első fokon a megyei bíróság, másodfokon pedig a Legfelsőbb Bíróságnak - az ítékezésben független - tanácsa hatáskörébe tartozik, nem ellentétes sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, sem az 57. § (1) bekezdésével. A különféle szintű bíróságok közötti ügymegosztás - a hatáskör - szabályozásában a jogalkotót nagyfokú szabadság illeti meg, azontúl, hogy a törvényi szabályozásnak bizonyos alkotmányos követelményeket (pl. a jogorvoslathoz való alapvető jog tényleges megvalósíthatóságát) ki kell elégítenie. A vizsgált körben azonban a hatáskör szabályozása sem a jogbiztonság követelményét, sem a bírói úthoz való jogot nem sérti.” [339/B/1993. AB határozat; 607/D/2003. AB határozat]

A közigazgatási perjogi kódex – a jogrendszer további szabályaival együtt – megfelelően biztosítja ennek, a hatáskör-, illetve illetékesség-meghatározás szabadságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság által az idézetek szerint megfogalmazott követelménynek az érvényesülését; az eljárási jogokkal kapcsolatos alkotmányos elvárás sérelme – a 3. pontban kifejtettekre is tekintettel – egyáltalán nem merül fel, így az eljáró bíróságok körének meghatározása a mérlegelés megengedett keretein belül marad.

Egyúttal felhívom a figyelmet, hogy a Kp. kapcsán a sarkalatosság követelménye fokozottan az érdeklődés középpontjába került a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványa kapcsán, amely a Bszi.-vel való kapcsolat szempontjából is kérte a Kp. alkotmányossági vizsgálatát. Ezen indítványból, illetve az annak alapján meghozott, 1/2017. (I. 17.) AB határozatból – szem előtt tartva az Alkotmánybíróság vizsgálatának az indokolás [22] bekezdése szerinti korlátozottságát is – nem tűnik levezethetőnek olyan aggály, hogy a Kp. 13. §-ában rögzített szabályok túllépnének a bíróságok közötti területi munkamegosztás (illetékesség) szabályozásának egyszerű többséggel rendezhető tárgykörén.

A fentieket összefoglalva tehát, a Kp. 13. § (3) bekezdés b)-h) pontjában a jogalkotó a jogrendszerben már eddig is létező megoldást alkalmazott a közigazgatási bírósági ügyek regionális szinten való koncentrálására. Az érintett szabályok, mint illetékességi szabályok pedig nem igényelnek sarkalatos törvényi rendezést, nem ellentétesek a Bszi. 16. §-ában foglalt szervezeti szabályokkal, így nem vetik fel a közigazgatási érvénytelenség kérdését sem.

3. A tisztességes eljáráshoz való jog és az egyenlő bánásmód követelményének sérelme

Az indítványozó általános értelemben hivatkozik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való alapjogra, egyúttal említést tesz az annak részét képező egyes részjogosítványokról.

a.) a tisztességes eljáráshoz való jog érintettsége

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése általános érvénnyel rögzíti, hogy „[m]indenkinek 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”. A tisztességes eljáráshoz való jog tartalmát az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint több, ún. részjogosítvány adja. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű időn belüli elbírálás. „A szabály de facto nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége.” {22/2014. (VII. 15.) AB határozat [49]; 36/2014. (XII. 18.) AB határozat [66]}

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az eljárás tisztessége az eljárás törvényes kereteit, az eljárási jogok érvényesülését biztosítja. Az Alaptörvény az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot {9/1992. (I. 30.) AB határozat; 3005/2014. (I. 31.) AB végzés [19]}; amelyet a Kp. szabályrendszere megfelelően biztosít (figyelemmel az I. pontban kifejtett célkitűzésekre is.).

A tisztességes eljáráshoz való jog részeként a törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el. {34/2014. (XI. 14.) AB határozat [193]; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat [32]; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat [154]} A Kp. szabályai éppen ennek a követelménynek a teljesülését biztosítják egyértelmű és átlátható illetékességi szabályok megalkotásával.

„A bírói úthoz való alapvető jog értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. Az Alkotmánybíróság a bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban egy korábbi ügyben kimondta, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján mindenkit alanyi jog illet meg arra, hogy jogait független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse, és hogy a bírósági eljárásban a fél pozíciójában szerepelhessen.” [46/2003. (X. 16.) AB határozat; 930/B/1994. AB határozat]. Az eljárás tisztességességének önmagában nem elégséges feltétele a bírósági út igénybevételeének lehetővé tétele, az csak akkor biztosított, ha a bíróság érdemben reagál (dönt) a perben előterjesztett kérelmekre {3212/2015. (XI. 10.) AB határozat [16]; 26/2015. (VII. 21.) AB határozat [62]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat; 19/2009. (II. 25.) AB határozat}.⁵

A közigazgatási per kezdeményezésének, a közigazgatási perben való részvételnek és a bíróság érdemi döntési lehetőségnek a Kp. kifogásolt szabályai semmilyen korlátozását nem valósítják meg; azok mindössze kijelölik, hogy a megindítandó eljárásban melyik bíróság illetékes. Egyúttal a bírói úthoz való joggal kapcsolatos, ismertetett alkotmánybírósági gyakorlatból nem állapítható meg olyan követelmény, amely kizárná, hogy az eljárási törvények ügyek meghatározott csoportjait adott bíróságokhoz koncentráljanak.

Ezt a megállapítást támasztja alá az Alkotmánybíróság egy, a kikötött illetékesség korlátozására irányuló szabály alkotmányossági vizsgálatakor tett megállapítása: *„Önmagában az, hogy a jogszabály - bírósági igazgatási, arányos ügyteher-elosztási célzattal - bizonyos bíróság választásának lehetőségét nem teszi lehetővé, nem jelenti a felek bírósághoz forduláshoz való jogának sem a kizárását, sem az indokolatlan, cél nélküli korlátozását.*

⁵ *„Önmagában a bírói út igénybevételeének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. (...) A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.”* {7/2013. (III. 1.) AB határozat [24]; 8/2011. (II. 18.) AB határozat}

A támadott rendelkezés nem eredményezi azt, hogy a felek jogvitájukat ne terjeszthetnék bíróság elé a Pp.-ben meghatározott általános és megmaradó alávetéses illetékességi okok alapján. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése tehát nem értelmezhető úgy, mint amely korlátlanul biztosítaná a bíróságok közötti tetszőleges választás lehetőségét.” [808/B/2009. AB határozat]

Szintén megfelelőnek találta az Alkotmánybíróság a kizárólagos illetékesség megállapítását, amikor az ún. devizahiteles ügyekben a jogalkotó a legnagyobb szakértelemmel rendelkező bírósági szinthez és azon belül is a hasonló jellegű ügyekben a legnagyobb tapasztalattal rendelkező bírói fórumhoz telepítette az eljárásokat. „Ennek megfelelően a Tv. támadott rendelkezései sem a tisztességes eljáráshoz való jogot (...) nem sértik, így az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.” {2/2015. (II. 2.) AB határozat [75]-[76]}

A Kp. által választott szabályozási megoldás szükségességét az I/2. pontban kifejtett indokok megfelelően alátámasztják, így az az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára is figyelemmel a Kp. 13. § (3) bekezdésében foglalt kizárólagos illetékesség megállapítása nem jelenti a tisztességes eljáráshoz való jog, azon belül pedig a bírói úthoz való jog sérelmét.

A jogérvényesítés hatékonyságának oldaláról vizsgálva a szabályokat, kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében a bírói úthoz való hozzáférést nem korlátozza és nem akadályozza az, hogy az eljárással összefüggésben felmerülnek olyan költségek (így a jelen esetben az indítványozó bíró által hivatkozott utazási költségek), amelyek alól az állam nem biztosít – teljes vagy részleges – mentességet. A tisztességes eljáráshoz való jog „nem foglalja magában az igazságszolgáltatással kapcsolatos működtetési költségeknek és a felek oldalán felmerülő kiadásoknak a felekre való áthárítása tilalmát. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből fakadó követelmények nem azonosíthatók a perlekedéssel kapcsolatos költségviselési kockázat teljes mérvű kiküszöbölésével.” [1203/B/2006. AB határozat]

Azzal kapcsolatban, hogy eredményeznek-e a Kp. szabályai gyakorlati nehézséget a jogérvényesítésben, az alábbiakra hívom fel a figyelmet.

A Kp. 77. § (1) bekezdése értelmében főszabályként tárgyalás tartására csak a felek kérelmére vagy indokolt esetben kerül sor. Ezen szabályok miatt az ügyek jelentős része tárgyalás tartása nélkül zajlik, így irreleváns az ügyfél számára a bíróságtól való távolság. Tekintettel arra is, hogy az OBH adatai⁶ alapján az esetek többségében jogi képviselővel jár el a felperes (és a beavatkozó, a Kp. szerinti érdekelt), így az ő esetükben sem jelent kézzelfogható hátrányt a bíróságtól való nagyobb távolság. Ha valamely felperes anyagilag nem tudja magának megengedni, hogy jogi képviselőt fogadjon, a jogi segítségnyújtás keretében van lehetősége rászorultsága esetén pártfogó ügyvéd kirendelésére, illetve költségmentesség engedélyezése iránti kérelem benyújtására is.

⁶ Vizsgálati eredmények a közigazgatási és munkaügyi ügyekben (2014)
http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/birosagi_hirek/vizsgalati_eredmenyek.pdf

A Kp. 124. § (2) bekezdésében meghatározott ügyekben, illetve a (3) bekezdés értelmében, amennyiben a felperes kéri, egyszerűsített perben jár el a bíróság, ebben az eljárási formában a bíróság tárgyalás tartása nélkül határoz.

Felhívom arra is a figyelmet, hogy a közigazgatási per jogorvoslati eljárás a közigazgatás tevékenységével szemben, így egy tekintet alá esik az elsőfokú bírósági ítéletekkel szembeni fellebbezéssel. Az első fokon törvényszék hatáskörébe tartozó polgári per esetén hasonlóképpen az ítéletábra előtt zajlik a jogorvoslati eljárás, tehát közel azonos módon kerül érvényesítésre a jogorvoslathoz való jog. Végül ismét utalok a Kp. fent részletesen ismertetett 13. § (4) bekezdésére, amely további kedvezményes szabályokat állapít meg az ún. „népközel” ügyekben, így törekedve megfelelő egyensúly megteremtésére az állampolgárokat legközvetlenebbül érintő, leggyakoribb ügytípusokban a bíróságokhoz való fizikai közelség és a magas szintű szakértelem biztosítása iránti igény között.

Összességében tehát a Kp. illetékességi szabályai nem teszik a gyakorlatban indokolatlanul nehezzé a bírósághoz fordulást, a hatékony jogérvényesítést, illetve jogorvoslatot; tartalmukat tekintve pedig nem befolyásolják a bírói úthoz való jog érdemi tartalmát.

b.) a bírói függetlenséggel összefüggő indítványi elemek

Az indítványozó bíró sérelmesnek tartja a regionális illetékesség szabályait arra is figyelemmel, hogy a nem régióközponti bíróságok „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.”

A bírói függetlenség követelményével kapcsolatos indítványi elem kapcsán előrebocsátandó annak vizsgálata, az adott rendelkezés, intézkedés hogyan hat, hathat ki az ítélezési tevékenységre. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ugyanis „[a] bírói hatalom legfőbb ismérve, hogy az erre rendelt szervezet útján vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát – amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik – döntően az ítékezésben ölt testet.” {24/2013. (X. 4.) AB határozat [54]; 53/1991. (X. 31.) AB határozat}

A bírói függetlenség védelme elsősorban arra vonatkozik, hogy a bíró döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg. „Az ítékezés során a bírák függetlenek és biztosítani kell, hogy tevékenységüket akadályoztatástól mentesen és anélkül, hogy bárhonnan érkező, bármely indokból, közvetlen vagy közvetett indíttatásból, illetéktelen befolyásolástól, nyomásgyakorlástól, fenyegetéstől vagy beavatkozástól mentesen végezhessek.” [19/1999. (VI. 25.) AB határozat]

Ehelyütt fontos kiemelni, hogy a bírói függetlenség alapvető korlátja a törvényeknek való alávetettség. {19/2017. (VII. 18.) AB határozat [28]} Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott olyan anyagi és eljárási szabályokkal, amelyek a bíró mérlegelésének

irányait, egyes eljárási cselekményeinek feltételeit rögzítik (pl. az indítványhoz, illetve vádhoz kötöttség kapcsán vagy a terhelt távollétében lefolytatandó eljárás szabályai kapcsán.)

Megállapította, hogy „a bírói függetlenség alkotmányos tartalmából nem következik, hogy az igazságszolgáltatás gyakorlásának processzuális szabályrendszere (...) ne tartalmazhasson olyan megoldásokat, amikor az ügy érdemének jogerős eldöntésére hivatott bírót a törvény - különböző garanciális megfontolásokból – kötelezi (...)” {14/2004. (V. 7.) AB határozat; 3231/2013. (XII. 21.) AB határozat [38]}.

Jelen esetben azonban még csak ilyen szabályról sincs szó: 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 az azt garantáló szervezeti és státusbeli biztosítékok oldaláról vizsgálva a kérdés, hogy a Kp. támadott szabálya kihat-e, és ha igen, hogyan ezen biztosítékokra. „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 [83]}. Garanciális jelentőséggel bíró elemnek minősül az, hogy sarkalatos törvény határozza meg a hivatás gyakorlásának időtartamát, azt a felső korhatárt, amelyen belül a bírák elmozdíthatatlanok; szolgálati jogviszonyuk megszüntetésére - egyetértésük hiányában csak kivételesen (súlyos fegyelmi vétség, bűncselekmény elkövetése, a hivatás gyakorlására való alkalmatlanná válás esetén) van mód. {12/2017. (VI. 19.) AB határozat [82]; hasonlóképpen: 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat [24]} A bíró megfelelő minőségű, befolyásmentes ítélkező tevékenységében meghatározó jelentősége van az anyagi elismerésének, ezért a javadalmazás kérdése is a függetlenség garanciális elemének tekinthető. {4/2014. (I. 30.) AB határozat [50]-[51]} „A bírói függetlenség egyedi aspektusában kiemelkedő szerepe van a Bjt.-nek, amely a bírói szolgálati jogviszony szabályozásában hivatott biztosítani a befolyásmentes ítélkezéshez szükséges státusbeli szabadságot a bíró számára.” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat [84]}

A bírói függetlenség lényegi elemeinek körére vonatkozóan hasonló következtetés vonható le a nemzetközi források alapján is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a bírói függetlenséget többek között az alábbi szempontok alapján vizsgálja: a) a bíróság tagjainak a kinevezése, b) a tagjai megbízási idejének az időtartama, c) külső befolyással szembeni biztosítékok, d) fennáll-e a függetlenség látszata.⁷ A Velencei Bizottság jogállamisággal kapcsolatos checklist-je⁸ ezeket a követelményeket részletezi, cízellálja; az eljáró bíró függetlensége körében pedig az átlátható, kiszámítható, előre meghatározott hatáskör-telepítési,

⁷ Langborger kontra Svédország 1989. június 22., 32. §; Kleyn és mások kontra Hollandia 2003. május 6., 190. §

⁸ Venice Commission: Rule of Law Checklist. Study No. 711 / 2013 [CDL-AD(2016)007], Strasbourg, 18 March 2016

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

illetve ügyelosztási szabályokat kívánja meg. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának bírói függetlenségre vonatkozó ajánlása⁹ által részletezett garanciarendszerben sem található az indítványozó által felhívottakhoz hasonló szempontok.

Az ezen keretek között értelmezett bírói függetlenséget fogalmilag nem sértheti, ha a jogalkotó az illetékességi szabályok általános, törvényi meghatározása révén absztrakt módon meghatározza az egyes ügyekben eljáró bíróságot. Egyrészt ugyanis az illetékességi szabályok csak az eljáró bíróságot jelölik ki, a konkrét ügyben eljáró bíró meghatározása szintén általános ügyelosztási szabályok alapján történik. Tehát a konkrét ügyben eljáró bíró ítélkezésére, annak semlegességére, mint a függetlenség központi elemére fogalmilag nem tud kihatni. [951/E/2001. AB határozat]

Másrészt, a fentiek alapján megállapítható, hogy a bírói jogállás garanciális elemei közé nem tartozik, hogy a bíró meghatározott jellegű, típusú, komplexitású ügyekben járjon el. A Kp. 13. § (3) bekezdésében foglalt illetékességi szabályok – az I/2. pontban kifejtettek szerint – 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.

Ennek megfelelően a Kp. 13. § (3) bekezdése szerinti illetékességi szabályok a bírói függetlenséget nem sértik. {vö. 2/2015. (II. 2.) AB határozat [75]-[76]}

III. Összegzés

Összegzésként elmondható, hogy a Kp. illetékességi szabályai a magas szintű szakmai munka és a hatékony jogvédelem elveit megfelelően hozzák összhangba, figyelemmel a bírósági szervezetre vonatkozó alaptörvényi és sarkalatos törvényi szabályokra. A Kp. szabályrendszere magas szinten garantálja a tisztességes eljáráshoz való jog és részjogosítványai érvényesülését, ide értve a bírói úthoz való jogot, illetve a bírói függetlenség elvét. Ezért ezen szabályok vonatkozásában sem közjogi érvénytelenség, sem tartalmi alkotmányellenesség nem áll fenn.

⁹ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78

