

Magyar Mj Jog

Főszerkesztő:

Dr. Németh János

Szerkesztők:

Dr. Kovács László

Dr. Burián László

TARTALOM

CIKKEK, TANULMANYOK

Dr. Kovács András György – Dr. F. Rozsnyai Krisztina – Dr. Varga István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában / 705

Dr. Lőrinczi Gyula: Polgári jog, fogyasztóvédelem, csődjog / 717

FORUM

Dr. Fázi László – Dr. Fedor Anett: A fog elvesztésének minősítési kérdései a büntető ítékezésben / 727

Dr. Nagy Károly: A sértetti jogok a gazdasági bűncselekmények miatt folytatott büntetőeljárásokban / 739

Dr. Patassy Benedek: A nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti szerződéseinek diszpozitivitása / 743

Dr. Pál Szilvia – Dr. Diószeginé dr. Szolyák Elvira: „Viharon túl, szélségszélben innen.” Fodrozódások az állóvízben: gondolatok a gyermektartási kötelezettség tőkével való megváltásáról és e megállapodás módosíthatóságáról / 752

EUROPAI ES KÜLFÖLDI JOGI SZEMLE

Dr. Harsági Viktória: Európai fizetési meghagyásos eljárás mint a hatékony jogérvényesítés eszköze? / 761

12 Ötvenkilencedik évfolyam
2012. DECEMBER
705–768. oldal

Magyar Mj Jog

Főszerkesztő:

Dr. Németh János

Szerkesztők:

Dr. Kovács László

Dr. Burián László

A MAGYAR JOGÁSZ EGYLET FOLYÓIRATA

CIKKEK, TANULMÁNYOK

Dr. Kovács András György
BÍRÓ, KÚRIA (BUDAPEST)

Dr. F. Rozsnyai Krisztina
EGYETEMI ADJUNKTUS, ELTE ÁJK (BUDAPEST)

Dr. Varga István
TANSZÉKVEZETŐ EGYETEMI DOCENS, ELTE ÁJK¹
(BUDAPEST)

A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában

A közigazgatási és munkaügyi bíróság létrehozása a közigazgatási ügyszak jogorvoslati rendszerének újragondolását teszi szükségessé. Az alábbi tanulmány az újragondolás főbb szempontjait veszi nagytól alá, az összehasonlító jogi és az alkotmányjogi aspektusok bevonásával. Először vizsgálja azt, hogy a perorvoslati szintek más európai államokban hogyan kerülnek kialakításra, illetve hogy az alkotmányos szabályok milyen kívánalmakat állítanak a perorvoslati rendszer² kialakításával szemben. Ezt követően összehasonlító jogi aspektusból kerülnek a perorvoslati rendszer kialakításában még szerepet játszó tényezők megvizsgálásra. Az e szempontok alapján megfogalmazható javaslatokat tartalmazza a tanulmány utolsó része.

1. Perorvoslati szintek száma a közigazgatási bírászkodásban

1.1. Nemzetközi tapasztalatok

Ahogy a közigazgatási bíróságok szervezetére és hatáskörére vonatkozó szabályok nem egységesek az európai országokban, úgy a perorvoslatokra vonatkozó szabályozás sem az. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a legtöbb ország közigazgatási perjogában kétfokú eljárásra van lehetőség, biztosított a perorvoslat. Ez nemcsak az ítéletekre igaz, hanem a jogérvényesítést megakadályozó, gátló végzésekre is. A végrehajtás felfüggesztése kérdésében hozott döntés is általában támadható perorvoslattal.

A német közigazgatási bírászkodás háromfokú, a tartományokban található Verwaltungsgericht-től a tartományi közigazgatási felsőbírósághoz, az Oberverwaltungsgericht-hez (illetve egyes tartományokban Verwaltungsgerichtshof, pl. Bajorország) lehet fellebbezni az ítéletek ellen, illetve az igényérvényesítést akadályozó/ellehetetlenítő döntések ellen. A fórumrendszer csúcán pedig a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (Bundesverwaltungsgericht) áll. Érdemes megjegyezni, hogy annyiban mégis egyfokú rendes perorvoslati rendszernek tekinthető a német, amennyiben a fellebbezési ügyekben a legfelsőbb bírói fórumokra jellemző előszűrő rendszert alkalmaznak, és vizsgálják, hogy az ügy különleges jelentőséggel rendelkezik-e, a hozott döntés eltér-e a korábbi gyakorlattól, illetve történt-e olyan eljárási hiba, amely kihat a döntés végeredményére, tehát a fellebbezés nem tekinthető általános jogorvoslatnak, nem illeti meg alanyi jogon a peres feleket.

Ausztriában a Szövetségi Alkotmány 130. cikkelye szerint a Közigazgatási Bíróság jár el a közigazgatási határozatok jogellenességét állító keresetek, illetve a

közigazgatás jogellenes hallgatása esetén, továbbá az intézkedések jogellenessége esetén és egyes közintézeti utasításokkal kapcsolatban. Ezen túl a jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos jogellenes magatartások miatti, illetve közbeszerzési ügyekben a megrendelő jogellenes magatartása miatti panaszokról és közszolgálati jogvitákról is dönthet a jogalkotó ilyen irányú döntése esetén közigazgatási bíróság. Hosszú ideje napirenden volt a közigazgatási bíróságok kétfokúvá tétele. Az egyfokúságot enyhítendő, vannak független közigazgatási szenátusok, amelyek a közigazgatás túlkapásaival, illetve a hatósági parancs- és kényszerhatárolom gyakorlása során elszenvedett jogsérelmekkel kapcsolatos panaszokról döntenek első fokon, és e döntéseik a Közigazgatási Bíróság előtt megtámadható közigazgatási határozatnak minősülnek. Ezeket a tartományi szintű független Közigazgatási Tanácsokat, amelyek ugyan nem bírói szervek, de eljáró tagjai jogász képzettségűek és a közigazgatástól függetlenül kerülnek megszervezésre, a Szövetségi Alkotmány 129a cikke intézményesítette. A reformfolyamat sikereként könyvelhető el, hogy egy idei alkotmánymódosítás eredményeként 2014. január elsejétől felállnak az elsőfokú közigazgatási bíróságok. Kilenc tartományi közigazgatási bíróság és két szövetségi elsőfokú közigazgatási bíróság kerül létrehozásra. Szövetségi szinten egy általános közigazgatási bíróság és egy pénzügyi bíróság működik majd, előbbibe beleolvad a szövetségi független szenátusokon kívül az Asylgerichtshof és a Közbeszerzési Hatóság is. Az elsőfokú bíróságok pedig az eddig működött független közigazgatási szenátusok alapjain jönnek létre, ezek a quasi bírói fórumok megszüntetésre kerülnek. A Közigazgatási Felsőbíróság (Verwaltungsgerichtshof) marad a legfelsőbb bírói fórum. A szervezeti reformmal párhuzamosan – az önkormányzati ügyek kivételével – kiiktatásra kerül a közigazgatáson belüli jogorvoslat is, tehát szinte teljes mértékben egyfokú lesz a jogorvoslat. A szövetségi alkotmány 130. cikkének új szövege már az elsőfokú közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalja a közigazgatási jogvitákban való döntés jogát. A Közigazgatási Felsőbíróság a felülvizsgálati kérelmeken túl a közigazgatási bíróságok közötti hatásköri vitákban jár el.

Franciaországban is alapvetően kétszintű a bírói eljárás, a tribunal administratif-től a Cour d'Appel-hez (fellebbviteli bíróságok) lehet általában fellebbezni, onnan pedig a Conseil d'État-hoz (Államtanács). Az általános szabálytól vannak azonban eltérések: egyrészt van ugró fellebbezés, amikor a tribunal administratif-től rögtön a Conseil d'État-hoz kerül a fellebbezés, másrészt vannak ügyek, amelyekben a fellebbezés kizárt.

Spanyolországban is van általában fellebbezés, kivéve a 30 000 euró alatti pertárgyértékű, illetve választási eljárásban hozott döntések esetében. Alkivételt jelentenek a jogérvényesítést ellehetetlenítő végzések és az alapjogi perek, illetve a normatív rendelkezések felülvizsgálata. A portugál rendszerben az elsőfokú

közigazgatási bíróságoktól a közigazgatási felsőbíróságokhoz lehet fordulni, onnan pedig a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz. Görögországban is általános a fellebbezés lehetősége, az elsőfokú közigazgatási bíróságoktól a fellebbviteli közigazgatási bíróságokhoz lehet fellebbezni, utóbbiak elsőfokú döntései ellen pedig az Államtanács-hoz. Amennyiben az Államtanács jár el első fokon, természetesen nincs fellebbezés. Differenciáltabb a rendszer Hollandiában, de csak a fórumrendszer tekintetében, ugyanis másodfokon különbíróóságok is vannak, amelyek egyes ügyekben a fellebbezések elbírálására illetékesek. Így: van, amikor a Rechtbanken (Kerületi Bíróságok) Adminisztratív Szektorától az Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Bírósághoz (College van Beroep voor het bedrijfsleven – CBb) lehet fellebbezni, és van, amikor a Társadalombiztosítási Fellebbviteli Bírósághoz (Centrale Raad van Beroep – CRvB), a legtöbb esetben pedig a Raad van State (Államtanács) Közigazgatási Kollégiuma bírálja el a fellebbezést. Csehországban is csak a legfelsőbb szinten van közigazgatási különbíróóság (Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság), amely a rendes bíróságok közigazgatási perekben hozott döntéseit vizsgálja felül.³

Lengyelországban a vajdaságokban 16 közigazgatási bíróság került 2004-ben felállításra, első fokú döntéseik ellen a Közigazgatási Felsőbírósághoz (Naczejny Sad Administradyjnyj) lehet fellebbezni.⁴ Finnországban ugyanilyen rendszer működik.⁵

Összefoglalva elmondható, hogy az általános szabály Európában a háromfokozatú rendszer (azaz első fok, fellebbezés és felülvizsgálat), ami összesen a vizsgált országok közül 6 országban volt megfigyelhető.⁶ Ezt a kijelentést gyengíti az a tény, hogy egyre több országban, így például Franciaországban és Spanyolországban vannak jelentős – és egyre szaporodó számú – kivételek, illetve a hatáskörök első fokú eljárásokra egyre többször kerülnek a magasabb bírói fórumokhoz, aminek következtében bizonyos esetekben csak kétfokú vagy akár csupán egyfokú a bírósági felülvizsgálat. Továbbá a harmadik szintű, rendkívüli perorvoslatokhoz gyakran kapcsolódik előszűrő rendszer, a második fokhoz pedig kivételesen. Öt országban volt megfigyelhető általános szabályként a kétfokozatú rendszer. Ezekben az országokban többnyire regionális közigazgatási bíróságokat találunk⁷, amelyek döntéseivel szemben rendkívüli perorvoslattal az adott ország különálló Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságához lehet fordulni.

A fentiekből azt tűnik ki, hogy nemzetközi tapasztalatok alapján mind a háromfokozatú, mind a kétfokozatú rendszer működtetése célravezető lehet. A rendszerek közötti választáshoz érdemes megvizsgálni a hazai alkotmányossági követelményeket is, amelyek az Alkotmánybíróság közigazgatási bíráskodással összefüggésben kialakított gyakorlatából szűrhetők le.

1.2. Alkotmányos követelmények a közigazgatási döntésekkel szemben biztosítandó jogorvoslati jog kapcsán⁸

Az Alkotmánybíróság számos esetben vizsgálta a jogorvoslati jog és a közigazgatási bíráskodás összefüggéseit. A közigazgatási bíráskodással kapcsolatos gyakorlata igen ingadozó volt, s több hangsúlyeltolódás is megfigyelhető ebben a gyakorlatban. Ez az ingadozás részben visszavezethető az Alkotmány 50. § (2) bekezdésére, amely szerint a bíróságok ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét.⁹ Ez a szabály elvileg a hatalommegosztás elvének a lefordítása a bíróságok-közigazgatás viszonylatra, azonban nem a hatalommegosztás valódi tartalmát közvetíti, ezért inkább gátjává vált a valódi közigazgatási bíráskodás alkotmánybírói gyakorlat révén való előmozdításának.¹⁰ Nem véletlen tehát, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányossági vizsgálatának alapjául a bírói úthoz való alapjogot [Alk. 57. § (1) bek.] tette sok esetben meg. Ide az út a jogorvoslati jogtól [Alk. 57. § (5) bek.] kiindulva az 50. § (2) bekezdésén és a 70/K. §-on keresztül vezetett.¹¹

A közigazgatási bíráskodás alaptörvényi alapját a hatalommegosztás elvének érvényesülését kimondó rendelkezés¹² mellett a bíróságok hatáskörére vonatkozó rendelkezés jelenti.¹³ A korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”. Lényegében ezzel azonos szabályoz a jelenleg hatályos Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése is, amely szerint „A bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről”.¹⁴ A fenti rendelkezést a korábbi Alkotmányba beépítő 1989. évi XXXI. törvény 30. §-ához fűzött indokolás szerint, „[a]z új (2) bekezdés a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjait teremti meg”. A közigazgatási bíráskodás vonatkozásában tehát nem önmagában a korábbi Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jog, hanem az 50. § (2) bekezdésében foglalt bíróságok hatásköréről rendelkező szabály jelöli ki az alkotmányos értelemben megkövetelt jogorvoslatot, azzal, hogy ez nyilván egyúttal funkcionálisan az 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogot is kielégíti.¹⁵ Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a jogorvoslati jog alkotmányos követelményének ugyanis már azzal is megfelelt a törvényalkotó, ha a közigazgatási fórumrendszeren belül biztosított a jogorvoslat, azaz fellebbezésre van mód.¹⁶ Fordítva, amennyiben biztosítva van egy döntés törvényességének bírói felülvizsgálata, akkor ez már önmagában kielégítheti az 57. § (5) bekezdése által fölállított alkotmányos követelményt.¹⁷ Természetesen nem vitatható az sem, hogy a bírói felülvizsgálat biztosítása, akkor is, amennyiben a bírói szakaszt már legalább két fórum általi elbírálás előzte meg, *de facto* jogorvoslati funkciót tölt be, függetlenül attól, hogy ez már nem az alkotmányjogi értelemben vett jogorvoslati jog követelménye.¹⁸

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közigazga-

tási fórumrendszerrel szemben az Alaptörvény által elvárt követelmény a jogorvoslat megfelelő biztosítása. E jogorvoslatot a jogalkotó szabadon alakíthatja ki akár a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat révén, akár egyfokú közigazgatási eljárást követően úgy, hogy bíróság előtti eljárásban biztosít jogorvoslatot a közigazgatási szerv döntésével szemben. A közigazgatási bíráskodás szükségessége ezzel szemben a jogorvoslati funkciótól függetlenül is következik az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdéséből.

2. Fellebbezés a közigazgatási perben

2.1. Fellebbezés a közigazgatási döntés törvényességét elbíráló bírói ítélettel szemben

Jelenleg a közigazgatási ügyekben alapvetően egyfokú a közigazgatási bírói eljárás Magyarországon.¹⁹ Többfokú bírói fórumrendszert az Alaptörvény sem követel meg, a jogorvoslati jog pedig szintén már az egyfokú bírói eljárással is megvalósul. A hatályos rendszer kialakításának célja 1997-ben, e rendszer bevezetésekor az volt, hogy a közigazgatási ügyek lebonyolítása gyorsabb legyen, azok záruljanak le az I. fokú bíróság előtt, amely általában második jogorvoslati fórumként vizsgálja már az ügyeket. A gyakorlat addigra azt bizonyította, hogy a közigazgatási ügyek ötfokú elbírálása (két szint a közigazgatásban, továbbá három bírói fórum) oly mértékben hosszabbítja meg a közigazgatási ügyek időtartamát, ami sem a jogkereső állampolgárok, sem a közigazgatás működőképessége szempontjából nem kívánatos.²⁰ Hasonló tapasztalatokról tanúskodik a francia szakirodalom, amely aktuálisan keresi a kiutat a túl hosszú eljárások csapdájából, és éppen a közigazgatáson belüli fellebbezési eljárás kötelezővé tételében látja a megoldást, nem pedig a bírói felülvizsgálat további kiépítésében.²¹

Amint az fentebb említésre került, a közigazgatási bíráskodás alapvető egyfokúságát az alkotmányos rendelkezések sem gátolják, hiszen a jogorvoslati jog kívánalmainak a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezés is eleget tesz. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének alkotmányossági vizsgálata során rámutatott arra is, hogy a jogorvoslati jog alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.²² Következik ez abból, hogy sem a korábbi Alkotmány, sem az Alaptörvény nem állapít meg szabályokat a jogorvoslat rendszerére. Nem határozzák meg annak fórumrendszerét és nem írják elő azt sem, hogy mind az első fokon, mind a másodfokon eljáró fórum bíróság legyen. A korábbi Alkotmány és az Alaptörvény ugyanis a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvos-

lati rendszer érvényesüljön a különböző eljárásokban.²³ Ennek megfelelően „a közigazgatási bíraskodás, mint jogorvoslati eljárás főszabályként egyfokú módon való kialakítása teljességgel megfelel az alkotmányossági kritériumoknak.”²⁴ Az Alkotmánybíróság több döntésében rámutatott arra, hogy a korábbi Alkotmány arra már nem teremtett alanyi jogot, hogy a már önmagában is jogorvoslatot megvalósító közigazgatási bírói döntés²⁵ még további jogorvoslattal (a bírósági szervezetrendszeren belüli fellebbezéssel) is megtámadható legyen.²⁶ Ez az értelmezés megfelelően irányadónak tekintendő az Alaptörvény alapján is.

Az Alkotmánybíróság határozataiban megfogalmazta, hogy az Alkotmánynak a közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról, a bírósághoz fordulás jogáról szóló, egymással összefüggő rendelkezései milyen követelményeket támasztanak a jogszabályokkal szemben. A jogorvoslati jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozat tekintetében más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.²⁷ A korábbi Alkotmány a jogalkotóra bízta annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszert hoz létre.²⁸ A korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdését az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezéseket az ott előírt módon valóban elbírálja: az összes Alkotmányban részletezett követelményt – bíróság törvény által felállított volta, függetlensége, pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára²⁹, fontos követelmény – akárcsak az európai bírósági fórumok gyakorlatában³⁰ – „a jogorvoslat hatékonysága”³¹.

Tekintettel arra, hogy a jelenleg hatályos Pp. 324. §-a által meghatározott közigazgatási perek során a bíróság szükségképpen már mint jogorvoslati fórum találkozik az ügy tárgyát képező közigazgatási határozattal, a fentiek értelmében az Alaptörvény alapján sem lesz alkotmányos követelmény e bíróságnak az ügy érdemében hozott döntésével szemben rendes jogorvoslat biztosítása. Fontos azonban felhívni arra a figyelmet, hogy ez csak abban az esetben igaz a közigazgatási bíraskodásra, amikor jogorvoslati funkciót tölt be, tehát a közigazgatás valamely döntésének törvényességét vizsgálja felül. Amennyiben egyéb természetű közigazgatási jogvitát bírál el, vagy megváltoztatja a közigazgatási döntést, ez olyan határozata lesz, amellyel szemben a jogorvoslati jogot biztosítani kell, hiszen ez jelenti az első érdemi döntést az ügyben.

2.2. Fellebbezés egyéb közigazgatási jogvitákat érdemben elbíráló bírósági döntésekkel szemben

Felmerül így kérdésként, hogy milyen alkotmányos követelmények irányadóak azokban az esetekben, amikor a bíróság nem közigazgatási döntések törvényességét vizsgálja felül, hanem egyéb közigazgatási jogvitában dönt. Ezen ügyek köre viszonylag szűk; elsősorban a közigazgatási szerződésekkel és – amennyiben közigazgatási bírósági hatáskörbe kerülnek – a közigazgatási kárfelelősséggel, illetve a közszolgálattal kapcsolatos jogviták sorolhatóak ide. A jelenleg hatályos Pp. alapján ilyen esetekben nem közigazgatási perről van szó; a bíróságok a Pp. I–XIV. fejezetében foglalt általános szabályok alapján, vagy a munkaügyi jogviták különös szabályai szerint járnak el. A Pp. közigazgatási perekre meghatározott speciális szabályait tartalmazó XX. fejezetében foglalt szabályok ezen ügyekben főszabály szerint nem alkalmazandóak³², ez alól a Pp. 324/A. §-a tesz a hatósági szerződéssel kapcsolatos egyes perek tekintetében kivételt és fogalmaz meg eltéréseket az általános szabályoktól.

Ilyen esetekben általában a bíróság hozza az ügyben az első érdemi döntést, ezért ekkor eljárása és döntése nem értékelhető az alkotmányjogi értelemben vett jogorvoslati jog biztosításaként. Az Alkotmánybíróság egy határozatában, a polgármesteri összeférhetlenségkel kapcsolatban, amikor a képviselő-testületi döntés elmulasztása folytán került az ügy bíróság elé, megállapította, hogy amennyiben nominálisan ugyan jogorvoslati fórumként definiált szerv hozza meg az első tényleges érdemi döntést, akkor ténylegesen nem beszélhetünk jogorvoslatról: ezért, ha az ilyen döntéssel szemben nincs „további” jogorvoslat biztosítva, akkor a jogalkotó mulasztásos alkotmányvétséget valósít meg.³³ Ennek megfelelően azon közigazgatási jogviták esetében, ahol a jogvita tárgya nem egy közigazgatási döntés törvényessége, szükséges a jogorvoslati jogot a bírósági szervezetrendszeren belül biztosítani.

A fentiekből következően általánosítva azt mondhatjuk tehát, hogy valamely közigazgatási döntés megsemmisítésére irányuló keresetek esetében, azaz amikor a per tárgya a közigazgatási határozat törvényessége, nincsen szükség további jogorvoslatra a jogerős közigazgatási határozatot felülvizsgáló bírói döntéssel szemben, hiszen ekkor a bíróság eljárása már egyfokon is betölti a jogorvoslati funkciót.³⁴ Ezzel szemben a közigazgatási jogviták egy szűkebb körénél, ahol a kereset a közigazgatási szerv marasztalására, vagy vele szemben megállapításra irányul, szükségesnek mutatkozik a fellebbezés biztosítása. Ennek az az oka, hogy az utóbbi percsoportok tekintetében, bár abban a közigazgatás valamely alanya(i) érintett(ek), a bíróság által megítélendő kérdés e szereplők magatartásának törvényessége (például a közigazgatási kárfelelősség érvényesítése), vagy éppen annak hiánya (például a közigazgatási szerződés közigazgatási szerv általi nem teljesí-

tése), nem pedig az általuk meghozott hatósági vagy egyéb közigazgatási döntésnek a törvényessége.

A közigazgatási döntés megsemmisítésére irányuló keresetknél ezt az álláspontot az is alátámasztja, hogy amennyiben a bíróság a keresetet elutasítja, a közigazgatási döntésről akkor már két fórum (a közigazgatási szerv és az annak döntését felülvizsgáló bíróság) is érdemben egyezően döntött. Ellenkező esetben többnyire új közigazgatási eljárásra (azaz nem a jogerős közigazgatási döntés megváltoztatására) kerül sor a bíróság ítélete alapján, tehát még nem zárul le végérvényesen a jogvita, az új döntés pedig újra megtámadható lesz bíróság előtt. Kizárólag a felülvizsgálat, és nem a további fellebbezés biztosítása tűnik célszerűnek azokra a megsemmisítési kereset alapján hozott bírói döntésekre, amelyekben a bíróság a hatályon kívül helyezés mellett nem utasítja a közigazgatási szervet új eljárásra.³⁵

2.3. A közbenső döntések fellebbezhetősége

A közigazgatási perekkel kapcsolatban ez a terület jelenti a jogorvoslati jog igazi érvényesülési terepét. A közigazgatási döntés törvényességéről érdemben nem döntő bírósági határozat ugyanis dogmatikailag egy olyan elsőfokú döntésnek minősül, amellyel szemben bizonyos esetekben legalább egyfokú jogorvoslatot biztosítani szükséges.

Meg kell tehát különböztetnünk e körben egymástól a pervezető és a jogérvényesítést ellehetlenítő vagy megakasztó döntéseket. Utóbbi esetben nyilvánvaló, hogy biztosítani kell e döntésekkel szembeni jogorvoslat lehetőségét, hiszen az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és köteleességeket az ott előírt módon valóban elbírálja. Az Alkotmánybíróság bírósági végzésekre vonatkozó gyakorlata alapján a jogorvoslatihoz való jog továbbá minden olyan döntéssel szemben is megköveteli a jogorvoslatot, amely – még ha az eljárásjogok értelmében nem is számít érdeminek – tárgyánál fogva és az érintett személyekre gyakorolt hatása okán azt szükségessé teszi, például a pénzbírságról és szakértői díjról rendelkező másodfokú végzés.³⁶

E körben még meg kell említenünk egy igen fontos, a jogérvényesítést alapvetően befolyásoló bírósági határozatok kategóriájába besorolható, a közigazgatási per sajátos döntését, a közigazgatási döntés végrehajtásának felfüggesztéséről való döntést. Ez a döntés az ügy érdemében való döntéstől elválik ugyan, de a jogorvoslati tényleges érvényesülésében – vagyis abban, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát – igen fontos szerepet tölt be. Itt is szükségesnek mutatkozik a jogorvoslat biztosítása. Hasonlóan a polgári ügyekben való bíraskodáshoz, nem szükséges biztosítani azonban a rendes jogorvoslatot az ún. pervezető végzésekkel szemben.³⁷

A nemzetközi összehasonlítás eredményeire és az Alaptörvény által elvárt alkotmányos követelményekre tekintettel megállapítható tehát, hogy alkotmányjogi

szempontból megfelelőnek és a nemzetközi tendenciákkal összhangban lévőnek tekinthető egy olyan közigazgatási fórumrendszer kiépítése Magyarországon, amelyben a bírósági döntésekkel szemben igénybe vehető perorvoslatok szűk körben állnak rendelkezésre. Ennek megfelelően nem tűnik indokoltnak általában, hogy a közigazgatási határozatok törvényességét megvizsgáló bíróság érdemi döntése főszabályként rendes jogorvoslattal megtámadható legyen.

Az olyan bírósági döntések ellen viszont, amelyeket a közigazgatási perben eljáró bíróság első fokon, valamely olyan közbenső kérdésben hoz, amely valamely fél érdekeit jelentősen érinti (így például a per megszüntetése vagy a végrehajtás felfüggesztésének elrendelése) vagy más olyan kérdésben, amely nem valamely fél, hanem az eljárás egyéb résztvevője (így például tanú vagy szakértő) érdekeit érinti jelentősen, a rendes jogorvoslat biztosítása alkotmányos követelménynek tekinthető és ezért indokolt.

3. A perorvoslati rendszer kialakításának egyéb szempontjai – európai államok szabályozásai

3.1. A megváltoztatási jogkör és a perorvoslati rendszer összefüggései

Az európai országok közigazgatási ügyekben eljáró bíróságai esetében a kasszációs jogkör a főszabály. Megváltoztatási jogkör vagy egyáltalán nincs, vagy kivétel, de akkor is csak az első fokon eljáró bíróságok esetében jellemző. Ennek oka a hatalommegosztás elvének következetes érvényesítése, amely nem teszi lehetővé azt, hogy a bíróság a közigazgatás helyett döntést hozzon. Az Alkotmánybíróság is több esetben kiemelte, hogy a jogállamiság és a hatalommegosztás elvére figyelemmel a bíróságok a közigazgatási határozatok felülvizsgálata során alapvetően csak kasszatórius jogkörrel rendelkezhetnek, a megváltoztatási jogkör csak kivételes lehetőség lehet.³⁸

Nincs ennek megfelelően megváltoztatási jogkör Németországban³⁹, kivéve a fegyelmi eljárásban hozott határozatokat, Franciaországban, Olaszországban, Lengyelországban, Dániában. Hasonlóképpen az osztrák Közigazgatási Bíróságnak is csak megsemmisítési jogköre van. Franciaországban a megsemmisítési jogkör mellett még a közigazgatás instruálása is csak nagyon szűk körben lehetséges a hatósági aktusok felülvizsgálata során. A szerződéseknél és a kártérítési pereknél természetesen szélesebb körű a bíróság döntési jogköre, itt rendezheti a szükséges jogkövetkezményeket. Svédországban az első fokon eljáró bíróságnak van megváltoztatási jogköre, míg a másodfokú bíróságnak és a Legfelsőbb Bíróságnak nincsen. Görögországban van ugyan megváltoztatási jogköre a bíróságoknak, de a mérlegelési jogkörben hozott határozatok nem változtathatók meg. Norvégiában sajátos rendszer működik: itt a felek együttes kérésére lehet megváltoztatni a döntést, és csak abban az esetben, amikor a döntés nem függ mérlegeléstől. Hollandiában

lényegében nincs megváltoztatási jogkör, hanem ezzel egyenértékű eszköznek tekintik a „közigazgatási hurok” intézményét⁴⁰, amelynek eredményeként a közigazgatási szerv az eljárás során maga változtatja meg a határozatát a bíró aktív közreműködése mellett (az ügyek 5-10%-ában). Ez alól van egy jelentős kivétel, ez pedig az adóügyek csoportja, ahol egyáltalán nincs lehetőség megváltoztatásra. Finnországban van megváltoztatási jogkör, viszont az összesen kétszintű eljárásban a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságnak is teljes felülvizsgálati jogköre van. Kivételt képeznek ez alól az önkormányzati döntések, melyeket a bíróság nem változtathat meg. A cseh rendszerben csak a bíróság mértéke változtatható meg.

Tekintve, hogy az országok jelentős részében eleve háromfokozatú rendszer létezik, nem állapítható meg egyértelmű kapcsolat a jogorvoslati szintek száma és a megváltoztatási jogkör léte között. Megjegyezzük: feltűnő, hogy azokban az országokban, ahol kétfokozatú rendszer működik, így például Lengyelországban vagy Ausztriában, a bíróságnak nincs megváltoztatási jogköre. Ennek indokát, legalábbis részben, nyilvánvalóan az adja, hogy amennyiben a közigazgatási döntést a bíróság megváltoztatná, indokolt lenne rendes jogorvoslatot lehetővé tenni. Ez strukturálisan egy másodfokú bíróságnak a fórumrendszerbe való beiktatását tenné szükségessé.

Összességében, a magyar alkotmánybírói gyakorlatot is figyelembe véve, az a következtetés vonható le, hogy a megváltoztatási jogkör léte mindenképpen kétfokú eljárást indokol.⁴¹ Ha megváltoztatási jogkörrel az eljáró bíróság nem lenne felruházva, akkor nem lenne kifogásolható egy olyan egyfokú közigazgatási bírósági rendszer, amelynek esetében a Kúriához lehetne fordulni rendkívüli jogorvoslattal.

3.2. Előszűrés a (leg)felsőbb bíróságok által lefolytatott perorvoslati eljárásokban

A perorvoslati rendszer másik fontos kérdése, hogy a felsőbb bíróságokhoz fordulás alanyi jog-e, vagy alkalmaznak-e a bíróságok (vagy a jogalkotó) valamilyen szűrőt a befogadhatóság, megengedhetőség körében. Itt nagyobbak az eltérések az egyes országokban alkalmazott megoldások között. Sok helyütt találkozunk a formai szempontú előszűréssel: itt a bíró vagy a tanács azt vizsgálja, hogy a formai követelményeknek megfelelő-e a beadvány. Ilyen a rendszer Franciaországban, Spanyolországban, Lengyelországban és Hollandiában, utóbbiban csupán adójogi ügyekben.

Szigorúbb megengedhetőségi kritériumokat érvényesítenek Németországban, ahol a fellebbezett ügyben eljáró bíróság(!) dönt az ítéletében a fellebbezés megengedhetőségéről. Ennek keretében azt vizsgálja, hogy vajon az ügy különleges jelentőséggel rendelkezik-e, a hozott döntés eltér-e a korábbi gyakorlattól, illetve történt-e eljárási hiba, amely kihat a döntés végeredményére. Ha nem teszi lehetővé a fellebbezést az ítélet, a közigazgatási felsőbbbírástól lehet kérni a fellebbezés megengedését, amely ugyanezen szempontokat fogja vizsgálni a meg-

engedhetőségi eljárásban.⁴² A felülvizsgálati eljárás megengedhetősége tekintetében az osztrák rendszer részben a német szabályozást követi, és viszonylag széles mérlegelési lehetőséget ad a megengedhetőség tekintetében. Az idén módosított közigazgatási bíráskodásról szóló törvény⁴³ 33. §-a alapján akkor kell a Közigazgatási Felsőbírósnak a felülvizsgálati kérelmet befogadnia, amikor a döntés alapvető jelentőségű jogi kérdés megoldásától függ, ahol az alapvető jelentőséget különösen a Közigazgatási Felsőbíró joggyakorlatától való eltérés, ilyen kialakult joggyakorlat hiánya, vagy a megoldandó kérdésnek az addigi gyakorlatban nem egységes megválaszolása eredményezi. Szankcionáló közigazgatási döntések esetében viszont csak akkor van mód visszautasításra, ha legfeljebb 2000 euró a büntetés.

Finnországban a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (KHO) eljárását előszűrés előzi meg. Háromtagú bírósági tanács végzi az előszűrést, a szokásos öttagú tanács helyett. Az előszűrés fő szempontjai, hogy történt-e alapvető eljárási hiba, vagy a felülvizsgálat az egységes jogalkalmazás elősegítése, illetve a KHO szerinti egyéb fontos okból szükséges. Utóbbi kitétel miatt tehát széles mérlegelési lehetősége van a tanácsnak. Svédországban a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (Högsta förvaltningsdomstolen) minden esetben először a fellebbezés megengedhetőségéről dönt, az eseteknek csupán néhány százaléka kerül érdemi tárgyalásra.

3.3. Társasbíráskodás és perorvoslat

Mára a közigazgatási bíróságok túlterheltsége miatt igen sok országban eljutottak oda, hogy általános szabállyá vált az egyesbíró eljárása, Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban első fokon általában egyesbíró jár el. Természetesen vannak kivételek e szabály alól, amelyeket vagy törvény állapít meg, vagy, mint Magyarországon, az egyesbíró utalhatja tanács elé a bonyolultabb ügyeket.⁴⁴ Ugyanez a szabály érvényesül Hollandiában is főszabály szerint, azaz az általában egyesbíróként eljáró bíróság háromtagú tanács elé utalhatja az ügyet. Ennek fordítottja működik a holland ipari és kereskedelmi közigazgatási bíróságok elé tartozó ügyekben. Ezekben az ügyekben a főszabály a háromtagú tanács eljárása, és kivételként, egyszerűbb megítélésű ügyekben van lehetőség az ügy egyesbíró elé utalására. Adóügyekben a főszabály a háromtagú tanács eljárása, ám ez meghatározott ügyekben öttagú tanácsot is kijelölhet az ügy tárgyalására. Ausztriában törvény állapítja meg az első fokon általánosan érvényesülő egyesbírói elv alóli kivételeket (tagállami vagy szövetségi kormányzat döntései, illetve szövetségi közigazgatási szervek döntései).

Más országokban, ha nem is vált alapelvűvé az egyesbíráskodás, akkor is számos esetben lehetőség van arra, hogy tanács helyett egyesbíró járjon el. Németországban a háromtagú, hivatásos bíróból álló tanács az egyszerű megítélésű ügyeket egyesbíró elé utalhatja, amely lehetőséggel az ügyek közel felénél élnek is a tanácsok. Franciaországban továbbra is a társasbíráskodás az

alapelv, de számos olyan per van, amelyben vagy a bíróság elnöke, vagy az általa kijelölt egyesbíró jár el.⁴⁵ E rendelkezések alapján becslések szerint a közigazgatási *tribunal*-ok első fokon az ügyek kétharmadában egyesbíróként hoznak döntést, és még a Conseil d'État-n is az ügyek felében egyesbíró jár el.⁴⁶ Finnországban és Lengyelországban pedig törvény utal egyes „rutin” eljárásokat egyesbírói hatáskörbe. Svédországban a rutin eljárásokon kívül a sürgős ügyeket is egyesbíró intézi, egyébként viszont első fokon általában egy hivatásos bíró és két ülnök ítélkezik tanácsban.

A társasbíráskodás a fellebbezés nyújtotta vertikális kontrollt kiegészítő, helyettesítő horizontális kontrollként értékelhető.⁴⁷ Ugyanakkor nem találunk összefüggést a fellebbezés lehetősége és a bíróság összetétele között a legtöbb országban, az egyesbírói hatáskörbe utalás a perorvoslatokra hatást nem fejtett ki. Elsősorban a nagy ügyteherre visszavezethető módon azt látjuk, hogy Európáerte egyre inkább az egyesbíró eljárása tekinthető általánosnak első fokon, akkor is, ha az alkotmányok, illetve perjogi kódexek főszabályként fenntartják a társasbíráskodás elvét. Másod-, illetve harmadfokon a társasbíráskodás elve változatlanul érvényesül mindenhol.

4. A perorvoslati rendszer átalakításának lehetőségei a közigazgatási és munkaügyi bíróságok létesítése nyomán

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Bszi). a közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozásával a közigazgatási bíráskodás eddigi szintjeit egy fokkal „lejjebb tolja”. Első fokon a közigazgatási és munkaügyi bíróság rendelkezik hatáskörrel, míg a fellebbezéseket a törvényszék bírálja el. Ez azt jelenti, hogy megjelenik egy új fórum s ezzel párhuzamosan az ítélőtáblának további szerepe nem jut a közigazgatási bíráskodásban. A törvényszék mint közvetítő szint szerepe még nem tisztázott, jelenleg a Pp. XX. fejezete alapján a közigazgatási perek általában egyfokúak, fellebbezésre csak kivételesen kerül sor, akkor is egyetlen fórumra (Fővárosi Ítéletábla) koncentráltan kerülnek elbírálásra az ügyek. A fellebbezés kizártságára tekintettel viszont a felülvizsgálat jelenleg quasi rendes perorvoslatként működik.

A nemzetközi tapasztalatok, a szakirodalom, és a várható rekrutációs problémák⁴⁸ alapján kétféle jogorvoslati rendszer rajzolható fel, mindkettőnek vannak előnyei és hátrányai. Az egyik lehetőség a kétfokú rendszer konzekvens kiépítése. A másik lehetőség egy részben háromfokozatú rendszer kiépítése. Itt a polgári perekből ismert kis pertárgyértékű perekhez hasonló szűkített rendes jogorvoslat biztosított azzal, hogy a Kúriához rendkívüli jogorvoslattal csak nagyon kivételes esetekben lehet fordulni. A rendes jogorvoslattal nem támadható ügyekben viszont – a jelenlegi megoldáshoz hasonlóan – a felülvizsgálati eljárás előszűrés nélkül működik.

Vegyük most sorra a két rendszer előnyeit és hátrányait.

4.1. A kétfokú rendszer

Ebben a rendszerben a fellebbezés teljességgel kiiktatásra kerül a Kúria minden ügyre kiterjedő felülvizsgálati jogkörének biztosítása mellett, amelybe azonban előszűrő rendszer kerülne beépítésre.

Ahogy azt a tanulmány első része bemutatta, nincsen olyan alkotmányos kötelezettség, amely egy általános kétfokozatú bírósági rendszer működésének alkotmányosságát megkérdőjelezné, függetlenül attól, hogy csak felülvizsgálati eljárás biztosított, azaz a ténykérdések tekintetében nincs mód kétszintű jogorvoslati rendszer igénybevételére.⁴⁹

A fellebbezés beiktatása tovább növelné a perek elbírálásának időtartamát, és szembemenne az ítélkezési gyakorlat időszertűségének kívánalmával. Ezt alátámasztják a jelenleg fellebbezhető ügyek tapasztalatai, amelyek azt mutatják, hogy – különösen az összetettebb ügyek esetén – nagy arányú a megváltoztatás és a hatályon kívül helyezés.⁵⁰ Utóbbi következményeként pedig hosszú évek, néha évtizednyi idő után jutott el egy-egy komolyabb ügy a Kúriára (Legfelsőbb Bíróságra). Nem hagyható továbbá figyelmen kívül, hogy ezekben az ügyekben a hatóságoknak sokszor széles mérlegelési jogköre van, ezért közigazgatási szakban is indokolt az egyfokú eljárás, mivel a fellebbezés könnyen hozhatna szögesen ellentétes és szintén jogszerű döntést, ami csak az eljárást hosszabban tartaná. A közigazgatási szakban is éppen ezért egyfokú többek között az eljárás, mert szükséges e speciális területeken a szakértelem koncentrációja, továbbá az egységes és megalapozott gazdaság-, illetve versenyszabályozási politika érvényesítése. Nem véletlen, hogy a verseny- és szabályozó hatósági ügyek tekintetében az utóbbi idők nemzetközi jogfejlődése a nagyobb szakértelem biztosítása érdekében vagy külön szak-közigazgatási bíróságokat vagy bíróságiszint-emelést eredményezett.⁵¹ Ezért e tekintetben megfontolandó, hogy a Pp. 23. § (1) bekezdésének mintájára a jelenlegi hatásköri szabályok részbeni átgondolásával az ügyek egy kiemelten fontos köre egyfokon a törvényszékre, ill. azon belül akár egy koncentrált illetékességű bíróságra (pl. a Fővárosi Törvényszék) legyen telepítve. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozataival kapcsolatban is egyértelműen az a tapasztalat, hogy azoknak a megyei bíróságok közötti terítése nem vezetett eredményre, a megyei szinten jelentkező évi néhány ügyben kellő gyakorlatot nem lehet megszerezni, így indokolt ezen ügyeket ismételtelen egy fórumon koncentrálni.

A fenti érvek alapján egy egyfokozatú bírói felülvizsgálati rendszer rajzolódik ki, amelyben a jogegység hatékony biztosítása érdekében minden érdemi döntés ellen biztosított a felülvizsgálat. A felülvizsgálat általános szükségességét támasztja alá az is, hogy azokban az ügyekben, ahol jelenleg nincs felülvizsgálati eljárás⁵², a Kúriának nincs rálátása a gyakorlat alakulására, ami a jogegységesítő munkát igencsak megnehezíti. Ezért a felülvizsgálati eljárás menekültügyekre és a közigazgatási eljárásokat befejező végzések bírói felülvizsgálata

során hozott végzésekre (ügyféli státusz, érdemi vizsgálat nélkül elutasító, eljárást megszüntető végzések) esetleg az eljárási bírságot kiszabó végzésekre, közigazgatás hallgatásával kapcsolatos végzésekre is kiterjesztendő lenne.

Ez azonban olyan mértékű ügyszám-növekedéssel és számos elvi kérdést fel nem vető ügy további szaporodásával járna, amely elkerülhetlenné teszi egy előszűrő rendszer kialakítását.

Mint láttuk fent, az előszűrő rendszerek alkalmazása az európai legfelsőbb bíróságok esetében elterjedt megoldás. A 42/2004. (XI. 9.) AB határozat iránymutatást ad ebben a kérdésben és ennek alapján egyértelmű, hogy előszűrésre van elvi lehetőség. Bár sokféle megoldás létezik a nemzetközi gyakorlatban, de jellemző, hogy vagy külön bizottság, vagy a bíróság erre szakosodott tanácsa, de mindenképpen a társasbíráskodás elvei mentén történik az előszűrés.⁵³ Kézenfekvőnek tűnik, hogy ügytípusok szerint megosztva, a Kúria ítélkező tanácsai végezzék az ügyek szűrését, egyrészt az ügytípusok szerinti egységes gyakorlat, másrészt a sorozatügyek esetén elképzelhető tévedések elkerülése végett. Szűrési elvként német, osztrák, illetve a finn példák alapján a szűrés az alábbi elvek szerint végezhető: 1. alapvető eljárási hiba (a tisztességes eljárás elvének biztosítása az eljárási bíróság eljárása tekintetében); 2. kialakult joggyakorlattól való eltérés, vagy egységes joggyakorlat hiánya; 3. alapvető elvi jelentőségű jogkérdés merül fel. Felmerülhet kontrollszabályként, hogy a fizetési kötelezettséget megállapító és szankcionáló határozatok esetén bizonyos összeghatár feletti ügyek nem utasíthatók vissza.⁵⁴ Fontos jelezni, hogy az előszűrés nem feltétlenül terjeszthető ki azon ügyekre, amelyeknél nem valamely közigazgatási döntés törvényességét vizsgálja a bíróság felül (1. 2.2.). Itt a jogorvoslathoz való jog érvényesülése miatt megengedhetőségi vizsgálat nélkül szükséges tehát a felülvizsgálat lehetőségét biztosítani. Továbbá a kétfokú rendszer aggálytalan működése érdekében vagy ki kell iktatni a bíróság kivételes reformatórius jogkörét, vagy pedig ezekben az esetekben is megengedhetőségi vizsgálat nélkül kell biztosítani a felülvizsgálat lehetőségét, hiszen amúgy a jogorvoslathoz való jog szintén nem érvényesülne maradéktalanul. Az európai standardokhoz igazodva a kasszációs jogkör tényleges főszabályként való érvényesülése javasolt.

Hozzá kell még tenni, hogy a felülvizsgálat itt leírt megoldása csak akkor tudja jogegységesítő funkcióját betölteni a közigazgatási jogterületen, amennyiben a felülvizsgálati eljárásra szabott 120 napos határidő tényleg betartható a Kúrián. Előszűrő rendszernek ezért 30 napos és az érdemi ügyek eldöntésére pedig további 90 napos határidő javasolt. A jelenlegi 8–10 hónapos felülvizsgálati eljárási időtartamot figyelembe véve ez másképp nem érhető el, mint hogy viszonylag nagyszámú a közigazgatási ügyekkel foglalkozó kúriai bírák száma.

A rendszer egyértelmű előnye az ügyek gyorsabb elbírálása, amely nemcsak a korábbi közigazgatási szintek miatti rövidítés indokolt, de a joganyag és a szabá-

lyozott társadalmi viszonyok átlagosnál gyorsabb változása is. A költségek csökkentése és a karrierút lehetőségeinek növelése érdekében itt akár az alkotmánybírói tanácsadói modell felé való elmozdulás is megfontolandó lehet.

4.2. Részben háromfokú perorvoslati rendszer

A másik lehetőség a fellebbezés újbóli nagyobb körben való bevezetése. Ennek két módja képzelhető el. Az egyik esetben azokban az ügyekben kerülne sor fellebbezésre, amely ügyeket a felülvizsgálati eljárásból kizár a jogalkotó. Ez azt jelentené, hogy fellebbezésre lenne mód a tipikusan egyszerű megítélésű ügykategóriákban és/vagy kisebb pertárgyértékű perekben. Ebben a rendszerben az egyszerűbb ügyekben tehát fellebbezni lehet a törvényszék(ek)hez, a Kúriához ezekben az ügyekben azonban csak igen szűk körben lehet felülvizsgálatért fordulni, ha a tisztességes eljárás elve sérült vagy a gyakorlat egységessége érdekében szükséges. Ugyanakkor azokban az ügyekben, ahol nincs fellebbezés, a jelenlegi megoldáshoz hasonlóan megmaradna az előszűrés nélküli felülvizsgálati eljárás, s feltehetőleg az eljárást befejező közigazgatási végzések ellen is e szűkített fellebbezés volna biztosítható.⁵⁵

Egy ilyen rendszer kiépítése esetén azonban a felülvizsgálatnak a jelentősebb ügyekre korlátozása azt eredményezné, hogy ugyan a kúriai ügyteher valóban csökkenne, viszont éppen az egyszerű megítélésű ügyek kerülnének inkább a Kúria elé, ami az elvi jogegységesítő funkció érvényesülése ellen hat.

További nehézséget jelentene a szakértelem megfelelő koncentrációjának biztosíthatósága két (vagy még több) fórumon. A fellebbezés biztosítása a perek mielőbbi befejezését is hátráltatná sok esetben, másrészt pedig a szűkített alkotmányossági aggályokat is felvethet, hiszen a közigazgatási ügyek kapcsán a pertárgyérték, illetve az ügykategória szerinti csoportosítás sem feltétlenül igazít el az ügy jelentőségét illetően, egyéb szempontok alkalmazása pedig könnyen önkényessé is teheti a megkülönböztetést. A fellebbezés, mint rendes jogorvoslati eszköz, és a felülvizsgálati kérelem, mint rendkívüli eszköz nem csereszabatosak, a rájuk vonatkozó alkotmányos követelmények eltérően alakulnak. Amennyiben a jelentéktelen ügyekben fellebbezési jogot adna a jogalkotó, míg a jelentősebb ügyekben felülvizsgálati kérelem benyújtására lenne lehetőség, ez a diszkrimináció tilalmába ütközne, hiszen a rendes jogorvoslat sokkal „erősebb”, mint a rendkívüli jogorvoslat. A jogorvoslathoz való jog korlátozása esetén is – ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott a felülvizsgálati eljárás szabályai alkotmányosságának vizsgálatán⁵⁶ – alapvető követelmény, hogy a korlátozás ne legyen önkényes és feleljen meg a szabályozás a jogállamiság feltételeinek. A megengedhetőségi vizsgálat ellen nem elvi kifogásai voltak az Alkotmánybíróságnak. Meg lehet világosan fogalmazni olyan esetköröket is, ahol valóban elegendő általában az egyfokú jogorvoslat biztosítása.⁵⁷

A hatályos szabályozás kritikájaként itt szükséges azt is megjegyezni, hogy a közigazgatási eljárás egy- vagy kétfokúsága nem releváns szempont a bírói szakban a fellebbezési jog biztosítása szempontjából. Számos esetben, főleg a kormányhivatalok, autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó hatóságok esetében éppen – többek között – a szakértelem koncentrálsának szükségessége miatt egyfokú az eljárás, illetve ezért kapnak ilyen sajátos jogállású szervek hatósági jogköröket.⁵⁸

Másik, az előbbi elméleti problémákra reagáló megoldásként ezért az kínálkozik ebben a körben, hogy olyan fellebbezési jog biztosítására kerüljön sor, amely már közel áll a felülvizsgálati eljáráshoz jellegében, azaz nem ad több jogot, s ezáltal tényleg a felülvizsgálati eljárás alternatívájának tekinthető. E szűkített fellebbezésnek az első fokú eljárás szabályainak lényeges megsértése vagy az ügy érdemi elbírálásának alapjául szolgáló jogszabály téves alkalmazása esetén lenne helye. A másodfokú eljárásban új tények és bizonyítékok előterjesztésének helye nem lenne, kivéve, amennyiben az új tények, illetve a bizonyítékok előterjesztésére az elsőfokú eljárásban a bíróság eljárási szabálysértése vagy téves jogalkalmazása miatt nem kerülhetett sor. Egy ilyen szabályozás nagyon közel esik ahhoz, amire a felülvizsgálati eljárásban lehetőség van. Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a közigazgatási perekben a Pp. 339/B. §-ából már az elsőfokú bírósági eljárásban is az következik, hogy a bizonyítás lehetősége és így a tényállás megváltoztatása korlátozott, mert a felülvizsgálás mind a bizonyítékok, mind a jogi mérlegelésre irányadó. Vagyis a közigazgatási ügyekben egy további szűkített fellebbezés alig különbözik a felülvizsgálati eljárástól, a fő eltérést a jogorvoslatot elbíráló fórum jelentené. Ennek a rendszernek is több hipotetikus előnye lehet. Az egyik, hogy a fellebbezhető ügyek tekintetében a megváltoztatási jogkör fenntartása mellett is lehet esetleg érvelni, hiszen a jogorvoslatihoz való jog itt biztosítható a megváltoztató döntések ellen. A Kúriának továbbra is teljes rálátása lenne az egész ítélezésre, és a fajsúlyosabb ügyekben biztosított előszűrés nélküli felülvizsgálat pedig „több jogorvoslatot” adna, hiszen eleve magasabb fórum bírálná el a jogorvoslati kérelmet. A kis pertárgyértékű ügyekben a felülvizsgálati eljárást szigorú szempontú megengedhetőségi vizsgálat előzné meg, így a kérelmek kisebb hányada kerülne csak érdemi elbírálásra.

Ez utóbbi rendszernek még a közigazgatási ügyszakra nézve lennének jótékony hatásai. A törvényszék fellebbezések elbírálására való hatásköre esetén a regionális kollégiumok jobban megszervezhetőek, hiszen a törvényszékeken közigazgatási ügyekkel foglalkozó bírák is nagyobb számban lennének. Igen jótékony hatással lenne a közigazgatási és munkaügyi bíróságok közigazgatási bírónak karrierútjára, hiszen a karrierút egyenrangúvá válna a munkaügyi bírókéval, a Kúria mellett a törvényszékre kerülés lehetősége is fennállna.

A felülvizsgálati eljárás kapcsán érdemes még a jogegység biztosítását szolgáló, sajátosan kelet-európai

intézményre, a jogegységi eljárásra röviden kitérni. A jogegységi eljárás létjogosultsága a nyugat-európai rendszerek felől közelítve, az európai standardok szempontjából nem egyértelműen elfogadott.⁵⁹ Az ún. „nyugati demokráciákban” tipikusan csak az egyedi döntéseken keresztül történik az elvi irányítás, ezért nemzetközi tapasztalatok ebben a kérdésben nem hasznosíthatók. A jogegységi eljárással kapcsolatos ellenérzésekre tekintettel érdemes lehet az erre vonatkozó szabályok olyan meghatározása, amely megérthetővé és ekként az európai jogi hagyományok egyenrangú részeként elismertetheti e számunkra fontos intézményt. Ehhez fontos lenne a jogegységi eljárásoknak a konkrét ügyekkel történő összekapcsolása. A közigazgatási ügyekben a jogegységi eljárások lassúnak bizonyultak, amennyiben jelentős számú ügyben, amely a jogegységi határozat meghozatala előtt jogerősen lezárul, már nincs mód a jogegységi eljárás eredményéhez képest „újrátárgyalni” az ügyeket. Ez pedig jelentős számú jogkereső „maradandó” jogsérelmet okozza, arról nem is beszélve, hogy a jogegységi határozatokra a jogalkotó gyakran hektikusan és azonnal reagál, amelyhez képest a jogegységi határozatok új jogszabályi környezethez igazítása meglehetősen lassú.⁶⁰ E két problémakör, a lassú reakcióidőből eredő jogsérelmek orvosolhatatlansága és a nemzetközi – európai szintű – bizalmatlanság az intézménnyel szemben nagyban oldható lenne, ha az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásához közelítené a jogalkotó ezt a jogintézményt. Egy ilyen „előzetes jogegységi eljárást” a konkrét ügyben kezdeményezhetne az első fokú bíró, amennyiben annak feltételei fennállnak, és ekként megelőzhető, hogy a jogegységesítésre már az egyértelműen kialakult ellentétes gyakorlatot követően kerüljön sor. Egy ilyen megoldás, amelyben egyértelművé válhat, hogy a jogegységi eljárás célja az adott jogszabályhely helyes értelmezése, sokkal érthetőbbé tenné a nemzetközi (európai) szervezetek számára is a jogintézmény értelmét.

Érdemes továbbá kitérni az új Bszi. által rendszerezett joggyakorlat-elemző csoportoknak a jogegység biztosításában betöltött szerepére. Ezeknek a csoportoknak rendkívül fontos szerepe van az egyedi ügyeken keresztül történő elvi irányítás szakmai színvonalának növelése és hosszú távú megalapozottsága szempontjából. Az egyedi ügyekben ugyanis a kúrai bírónak nincs feltétlenül rálátásuk a teljes joggyakorlat minden részletére, amely az elvi irányítás szempontjából jelentős bizonytalansági tényező. Az egymást követő egyedi elvi jellegű döntések egymást követő és egymásra épülő elvi tételei a joggyakorlat egészének koherenciájától eltérő irányt vehet, amely közép- és hosszabb távon akár rombolhatja is egy adott jogterület koherens jogalkalmazási gyakorlatát (az ügyek egymáshoz képesti joglogikailag elfogadható viszonyrendszerét). Az ilyen esetek hatékony korrekciós mechanizmusa a joggyakorlat-elemző csoport, amely működése során az adott jogterület egészét tekinti át és az időközben kialakuló koherens jogalkalmazást megzavaró, az adott ügyben helyes-

nek tűnő, de a szabályozott terület egésze szempontjából problémát okozó jogalkalmazási irányokat korrigálja vissza a helyes irányba.

A fentiekből jól kitűnik, hogy ha valamely jogterületen (vagy egyes vonatkozásaiban) az egyedi döntéseken keresztüli irányítás elvi lehetősége nem áll fenn, akkor önmagában a jogegységi határozatok is csak közvetett hatással bírnak, míg a joggyakorlat-elemző csoportok jelentései akár teljes egészében figyelmen kívül maradhatnak, hiszen a konkrét ügyekbe való beleszólásra a Kúriának nincsen módja. Ugyanígy igaz az is, hogy ha csak egyedi ügyeken keresztül történik az elvi irányítás, akkor azokat az alsóbb fokú bíróságok – még a Kúria egységes gyakorlatát is – tartósan mellőzhetik.⁶¹ Vagyis a mai magyar jogi és bírósági jogalkalmazási kultúrában az eseti döntéseken keresztüli elvi irányítás, a jogegységi határozatok, az egyéb nem kötelező jellegű kollégiumi vélemények és a joggyakorlat-elemző csoportok jelentései együttesen lehetnek csak képesek a joggyakorlatot mind rövid, mind hosszú távon hatékonyan orientálni. Igen fontos lenne a közigazgatási ügyszakban is a jogegység biztosítása érdekében az elsőfokú bírósági ítéleteknek a jelenleginél sokkal nagyobb számban, elvi döntésként való nyilvánosságra hozatala⁶².

5. Következtetések

Az előzőekben leírtakra figyelemmel a következtetesen kétfokú közigazgatási bírósági rendszer kiépítését javasoljuk. A minőség a fokok számának növelésével nem feltétlenül változna, az ítélezés minőségét ugyanis az általános vélekedéssel szemben nem a jogorvoslati lehetőségek száma, hanem döntően az eljáró bírósági szakértelme befolyásolja. A jogorvoslat elsődleges funkciója az önkényes (jogszerűtlen)⁶³, illetve egymással ellentétes döntések meghozatalának minimálisra csökkentése azáltal, hogy amely fórum előtt az ügy alapjaiban eldőlt, felsőbb fórumok „ellenőrzése” mellett történik. Ha e „felsőbb fórumot” további „felső fórum” ellenőrzi, az nem eredményezi feltétlenül a minőség javulását, annál inkább növeli viszont az inkonzisztens döntések lehetőségét.⁶⁴

Összességében tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a nemzetközi és alkotmányjogi kívánalmaknak eleget tesz egy olyan jogorvoslati rendszer kiépítése, amelyben a közigazgatási jogvita egyfokú bírósági eljárásban kerül elbírálásra, amennyiben indokolt esetekben sor kerülhet felülvizsgálati eljárásra. Az előszűrés feladatára célszerűnek látszana háromtagú tanács kijelölése. A felülvizsgálati szakba beengedhető ügyek tekintetében látni kell, hogy ezek az ügyek jelentősen elhúzódnak, az ésszerű időn belüli elbírálás és a pergazdaságosság szempontjai itt nem tudnak töretlenül érvényesülni. Tekintettel arra, hogy az így elhúzódo eljárások mind a közigazgatási szervek, mind az ügyfelek, mind a bíróságok részéről jelentős anyagi és emberi erőforrásokat kötnek le, a rendkívüli jogorvoslat biztosítása csak akkor tűnik indokoltnak, amennyiben az vagy az egyedi ügyben bír

rendkívüli jelentőséggel (így például súlyos jogszabály-sértést vétett a bíróság), vagy az egységes jogalkalmazói gyakorlat biztosítása végett indokolt.

JEGYZETEK

- 1 A szerzők egyben a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának tagjai. A jelen tanulmány a joggyakorlat-elemző csoport részletes jogösszehasonlító munkanyagának kivonata. Az MTA Bolyai János Kutatói Ösztöndíj támogatásával készült.
- 2 *Németh János: Rendkívüli perorvoslatok a magyar polgári eljárásjogban* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1975) 44. o. alapján perorvoslat az a bírósághoz intézett kérelem, amely a polgári peres eljárás során hozott, illetőleg azzal azonosnak minősülő, a törvénynek meg nem felelő vagy meg nem felelőnek vélt bírósági határozat ellen irányul, abból a célból, hogy az okozott jogsérelem egy újabb bírósági határozat által, közvetlenül a sérelmezett határozatra visszaható módon megszüntetésre kerüljön.
- 3 http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/czech/czech_en.pdf; 4. old.
- 4 http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/poland/poland_en.pdf; 4. old.
- 5 <http://www.oikeus.fi/17598.htm>
- 6 Franciaország, Spanyolország, Portugália, Görögország, Németország, Svédország.
- 7 Ausztria, Lengyelország, Finnország, ill. Csehország és Hollandia azzal a különbséggel, hogy itt nem közigazgatási bíróságok járnak el első fokon.
- 8 Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kimondta, hogy a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapításai értelemszerűen irányadóak az Alaptörvény értelmezése során is. Ennek megfelelően a közigazgatási bíráskodás rendszerének át-, illetve kialakításánál megfelelően figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság által e körben korábban meghatározott követelményeket.
- 9 Ez a szabály tartalmilag lényegében változatlanul megmaradt az Alaptörvényben is: „A bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.” [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés].
- 10 További problémát jelent az alkotmánybírósági gyakorlatban, hogy némiképpen „megfordult” a jogértelmezés folyamata: az Alkotmánybíróság nem az Alkotmányban rögzített fogalomhoz mérte a kapcsolódó törvényi fogalmakat, hanem fordítva, az Alkotmány „közigazgatási határozat” fogalmát a Ket. és a Pp. rendelkezései alapján töltötte meg tartalommal és szűkítette így le.
- 11 *Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest 2001. 599–600. o.
- 12 Alaptörvény Alapvetés C) cikk (1) bekezdés.
- 13 „a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló alkotmányi rendelkezés a hatalmi ágak

- egymáshoz való viszonyának rendezése érdekében szabályozza a bíróságok funkcióját a közigazgatás ellenőrzésében”. 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432, 434. o.
- 14 Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés
- 15 E két rendelkezés sajátos viszonyáról l. részletesen: *Patyi András: Alkotmány 50. § – A közigazgatási bírászkodás – a (2) bekezdés magyarázata*. In: Jakab András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég Kiadó, 2009. 1756–1787, [41–50] és *Varga István: Alkotmány 57. § (5) – Jogorvoslathoz való jog*. In: Jakab András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég Kiadó, 2009, 2097–2098. [412]
- 16 Vö. pl. 667/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1531, 1537. o.
- 17 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350; 38/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729, 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 368. o.
- 18 *Hoffmann István: „A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatási hatósági eljárásban – különös tekintettel a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára”*, Themis 2006. június; <http://www.ajk.elte.hu/file/Themis-2006Junius.pdf> 27–37, 35sk.
- 19 Pp. 340. § (1) bekezdés.
- 20 Vö. 1997. évi LXXII. törvény indokolása a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról, 29. §-hoz.
- 21 *Olivier Schrameck: Le recours administratif préalable obligatoire est un investissement rentable pour l'Administration*, AJDA 2008: 1628
- 22 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734. L. részletesen *Varga István: Alkotmány 57. § (5) – Jogorvoslathoz való jog*. In: Jakab András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég Kiadó, 2009, 2088–2126.
- 23 Vö. pl. 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454. o.
- 24 *Varga István: Alkotmány 57. § (5) – Jogorvoslathoz való jog*. In: Jakab András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest: Századvég Kiadó, 2009, 2053–2174. [33]
- 25 „A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata a jogorvoslati jogból fakadó alkotmányi követelményt [ugyan] kielégíti” 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350;
- 26 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.; és 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 82.
- 27 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.
- 28 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 110.
- 29 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.
- 30 Az EuB és az EJEB vonatkozó gyakorlatáról lásd Rozsnyai [2010] 47–57., ill. Patyi [2009] 1784. skk.
- 31 71/2002 (XII. 17) AB határozat, ABH 2002, 417, 426.
- 32 A Pp. jelenleg hatályos 324. § (1)–(2) bekezdése szerint „Az I–XIV. fejezet rendelkezéseit a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. E fejezet alkalmazásában közigazgatási határozat a) a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott közigazgatási hatóság vagy vezetője által hatósági ügyben hozott határozat, valamint a hatósági szerződésben foglalt kötelezettség megszegése miatt végrehajtást elrendelő végzés, b) a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozata, c) más szervnek, szervezetnek vagy személynek az a határozata, amely nem tartozik az a) pont hatálya alá, de felülvizsgálatára vonatkozóan külön törvény e fejezet alkalmazását rendeli.”
- A Pp. jelenleg hatályos 324/A. §-a kifejezetten kimondja, a hatósági szerződés módosításával és a hatósági szerződés hatóság általi megszegésével kapcsolatban felmerült jogviták elbírálására az I–XIV. fejezet rendelkezéseit kell meghatározott eltérésekkel alkalmazni.
- 33 45/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 558, 563.
- 34 *Hoffman* [2006], 36.
- 35 Hasonlóan *Kozma György: Merre tovább közigazgatási bírászkodás? Új Magyar Közigazgatás*, 2009/2. 51–55. o., 53. o.
- 36 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108. A döntés kritikáját illetően lásd *Varga* (2008) [96]
- 37 „...pervezető (tárgyalást kitűző, idéző stb.) végzésekkel szemben nem alkotmányos követelmény a jogorvoslati jog.” *Varga* (2008) [78]
- 38 *Holló András – Balogh Zsolt: Az értelmezett Alkotmány*, Budapest, 2005, 668. old. A reformatórius jogkör részletesebb kritikáját l. *Rozsnyai* [2010] 195 sk. old.
- 39 *Verwaltungsgerichtsordnung § 114* második mondat teszi lehetővé, hogy a másodfokú közigazgatási szerv a jogszerűtlen mérlegelési jogkörben hozott határozatokat megváltoztassa a bírói eljárás alatt, azonban ennek korlátokat szab a tisztességes eljárás elve. <http://www.aca-europe.eu/seminars/Brussels2012/Germany.pdf> 2. o.
- 40 A holland eljárási törvény (AwB) 8:51 skk, valamint 8:80 skk szakaszai.
- 41 Érdemes e körben felhívni a figyelmet arra, hogy nincsen elvi alapja annak a jelenleg hatályos magyar megoldásnak, hogy a megváltoztatási jogkör csak akkor indokolja a kétfokú eljárást, ha a közigazgatási eljárás egyfokú volt. Amennyiben ugyanis két-

- fokú volt a közigazgatási eljárás, azonban a jogerős közigazgatási döntést felülvizsgáló bíróság azt megváltoztathatja, egy másodfokú bíróság kialakítása indokolt. Más szavakkal, nem a közigazgatási eljárási szintek, hanem a közigazgatási bíraskodási tevékenységet végző bíróság megváltoztatási jogköre az a tényező, amely egy másodfokú bíróság létrehozását indokolja.
- 42 VwGO 124. és 124a §§ alapján vagy a közigazgatási bíróság maga lehetővé teszi a fellebbezést az ítéletében, vagy – amennyiben erről nem rendelkezett – a közigazgatási felsőbíróság dönt a fellebbezés megengedhetőségéről. A szempontrendszer azonos mindkét esetben.
- 43 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985
- 44 Lásd a jelenleg hatályos Pp. 324. § (4) bekezdését
- 45 art. L. 3 és L. 222, továbbá R. 222-13 CJA
- 46 Jean Waline: Droit administratif. Dalloz, 2010 [581-1] 578. old.
- 47 *Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíraskodás megteremtésének sarokkövei.* In: Varga Zs. András – Fröhlich Johanna: Közérdekvédelem – A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője. 2011, Budapest, 73–98. o., 93. old.; *Kovács András György [2006] Állam és Jogtudomány 2/2006., 269–289. o.*
- 48 Személyzeti oldalról a közigazgatási bírósági szintek lejjebb tolása több következménnyel is jár, amelyek az ítélezés minőségére is kihatással lehetnek. A közigazgatási ügyszak járási szintre kerülése folytán nagyrészt új, kezdő bírákkal való feltöltése várható. Az előzetes felmérések alapján a megyékben, jelenleg törvényszéki közigazgatási ügyekre kijelölt bírák nagy része a törvényszéken kíván maradni akár az ítélezési szak megváltoztatása árán is. Mivel a helyi bíróságokon eddig közigazgatási ítélezés nem folyt, ezért elsősorban titkárok bíróvá kinevezése útján várható így a közigazgatási és munkaügyi bíróságok státuszainak feltöltése. A bírói életpálya felől nézve problémát jelenthet az is, hogy a járásbírói szintű közigazgatási és munkaügyi bíróságok és a Kúria között túl nagy a szintkülönbség ahhoz, hogy a polgári, büntető vagy akár a munkaügyi ügyszakkal azonos értékű karrierút legyen biztosítható a bírák számára.
- 49 Nem lehet figyelmen kívül hagyni az Alaptörvényből következő azon változást sem, hogy további, illetve párhuzamos jogorvoslati fórumként jön számításba az első fokon hozott közigazgatási ügyekben hozott ítéletekkel szemben az Alkotmánybíróságon benyújtható alkotmányjogi panasz is. Ha figyelembe vesszük, hogy mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság eljárása mellett sor kerülhet az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárására is, sőt előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül adott esetben egy közigazgatási ügy az Európai Unió Bíróságát is megjárhatja, akkor leszögezhetjük, hogy bár különböző aspektusból, de a közigazgatási eljárásban hozott döntések felülvizsgálata során akár 5 különböző bíróság is eljárhat az ügyben.
- 50 A helybenhagyó döntések száma az ítélettel felterjesztett ügyek esetében 50–60% között mozog még úgy is, hogy az ügyek legalább felét (darabszámban) a közbeszerzési és egyéb egyszerű megítélésű ügyek teszik ki.
- 51 Lásd erről *Rozsnyai Krisztina* [2011] 90. old.
- 52 Így például az időnként jelentős kérdéseket érintő közigazgatási végzések (ügyféli státusz, érdemi eljárást meg nem engedő döntések stb.) felülvizsgálata, továbbá a menekültügyekben hozott bírói döntések.
- 53 Az már annál inkább előfordul, hogy a tanács kisebb létszámú: pl. a szokásos öt- helyett háromtagú a tanács (pl. Finnországban). A 42/2004 (XI. 9.) AB határozat is ezt a követelményt fogalmazza meg alkotmányos követelményként.
- 54 Az osztrák rendszerben ez például 2000 euró, amennyiben ezt viszonyítási pontnak vesszünk, akkor legfeljebb 500 000 Ft-ban húzható meg ez a határ. Ez viszont olyan alacsony, hogy ez legfeljebb az ilyen ügyek esetében az ügyek 5–10%-ában tenné csak lehetővé szűrőrendszer alkalmazását.
- 55 Ilyen irányú javaslatot tett például *Kozma György: A közigazgatási bíraskodás jövője Magyarországon.* Magyar Jog 2010/6: 328–333, 332.
- 56 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551.
- 57 Ahogy az a tanulmány 2. fejezetéből kiderül, erre a legkönnyebben a hatósági ügyekkel kapcsolatos perekben van lehetőség.
- 58 *Kovács András György: Piacszabályozás és Jogorvoslat,* Kézirat (megjelenés alatt) 2.6.3. fejezet 335–337. o.
- 59 Európa Tanács Velencei Bizottság CDL-AD (2007) 003. számú véleménye. Hasonló intézmény még Ukrajnában található.
- 60 E tétel alátámasztására jó példa a közlekedési bírságokkal kapcsolatos határidő-számításra vonatkozó, rövid időn belül három egymást követő jogegységi határozat, amely gyakorlatilag egy párbeszéd volt a folyamatosan reagáló jogalkotóval.
- 61 Például az Fővárosi Ítéltáblának a Vet. 159. § sz) pontjával összefüggésben született egységes Kúriai gyakorlattól való tartósan eltérő gyakorlata. L. pl. Kfv. III. 37.303/2011/7.szám, Kfv. III. 37.085/2011/10. szám.
- 62 A büntetékiszabás gyakorlatában mutatkozó területi eltéréseket részben ennek hiányára vezeti vissza *Bencze Mátyás és Badó Attila: Területi eltérések Magyarországon a büntetékiszabási gyakorlat szigorúságát illetően,* in: Fleck Zoltán: Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében, 2010, Budapest, 125–148. o.
- 63 Ami önkényes (és ezért jogszerűtlen), nem feltétlen szakszerűtlen.
- 64 Lásd ezzel kapcsolatban az Arrow-féle lehetetlenségi tételt. *Kovács A. Gy.* [2006] 277. o.