

DR. GESZTEI LÁSZLÓ

PHD HALLGATÓ

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR



A közigazgatási perrendtartás megújításának főbb szempontjai

A közigazgatási bíráskodás rendszerének átalakítása kapcsán sokféle, alapvetően az ellenzéki pártok által megfogalmazott politikai alapú nyilatkozat látott napvilágot. Arról azonban kevés szó esett, hogy milyen is lesz a *közigazgatási perrendtartásról* szóló T/12234. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Törvényjavaslat) alapján kialakítani tervezett új közigazgatási bíráskodás rendszere, ezért szükséges a törvényjavaslat megalkotásáig vezető folyamatoknak és magának a törvényjavaslatnak az alaposabb vizsgálata.

A közigazgatási jog struktúráját a legegyszerűbben az alábbi elemekre lehet felosztani (természetesen többféle szempont szerinti osztályozás létezik és a bemutatott csoportosításon belül is elkülöníthetünk főbb normatípusokat):

1. Közigazgatás anyagi jogi normái: tipikusan jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg az közigazgatás alanyainak (főként az ügyfeleknek, illetve maguknak a közigazgatási szerveknek), de az egyes közigazgatási szervek feladat- és hatásköri szabályai is ide tartoznak.
2. Közigazgatás alakai jogi normái: tágran értelmezve megteremtik az anyagi jogi normák realizálásának kereteit, ide sorolhatjuk magának a hatósági eljárásnak a szabályait, de ide tartoznak a szervezeti jogi normák is, ezek részletes szabályait az ügyviteli- és ügyrendi normák rögzítik.

A Törvényjavaslat mint a neve is mutatja, a jelenlegi szabályozástól eltérően, kódex jelleggel kívánja szabályozni a közigazgatás tevékenységének a közigazgatás szervezetrendszerén kívül történő felülvizsgálatát. A legtöbb kritikát kiváltó elképzelés a Törvénytervezet 7. §-ában megjelenő Közigazgatási Felsőbíróság mint elsőfokon eljáró bíróság létrehozásának gondolatát övezte. Létrehozásának legfőbb indoka, hogy vannak olyan ügyek, amelyek esetében – kiemelt jelentőségüknél, különös bonyolultságuknál fogva – indokolt, hogy már első fokon magasabb fórum elé kerülhessenek, illetve létrehozásával kiszélesednének a jogorvoslati fórumok. A Törvényjavaslat 7. §-ának részletes indokolása nem is hagy kétséget, hogy a kialakítani tervezett perrendtartás működésének/működtetésének a sarokkövét a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) módosítását követően kialakítandó első fokon eljáró „tiszta” közigazgatási bíróságok és a Közigazgatási Felsőbíróság jelenti (ez

a megoldás nem lenne precedens nélküli, elég utalni az 1896–1949 közt működő Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságra). Ez a szabályozási irány az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdésével összhangban álló megoldást jelentene, hiszen az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők. A jogalkotó Bszi módosítására irányuló elképzeléseinek bizonytalanságára utal, hogy a Törvényjavaslat szövegének 7. § (1) bekezdés a) pontja nem egyértelműen a „tiszta” közigazgatási bíróságokhoz telepíti az első fokú ítélkezés hatáskörét, hanem alternatívaként ott találhatóak még a jelenleg működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok. A Bszi. módosítása amiatt is elkerülhetetlen lenne, hogy a Törvényjavaslat egyik legfőbb vívmányaként bejelentett többszintű perorvoslati lehetőség fórumaként, illetve a kiemelt jelentőségű és bonyolult ügyekben első fokon ítélkező Közigazgatási Felsőbíróság létrehozásra kerülhessen. Ezt a bizonytalanságot fokozza, hogy a Törvényjavaslat záró rendelkezései sem említenek semmiféle utalást arra, hogy bármiféle menetrend rendelkezésre állna az új bírósági struktúrát kialakítását illetően. Mindenképpen a közigazgatási bíráskodás megreformálásának fogyatékoságaként értékelhető, hogy a Bszi. átalakítása elmarad és funkcióját a jelenlegi bírósági struktúrába kell beilleszteni, mint ahogy a Törvényjavaslat általános indokolásában szerepel „Közigazgatási felsőbíróságként való eljárásra vagy a szintén a Bszi. módosításával létrehozandó Közigazgatási Felsőbíróság lesz jogosult vagy a jelenleg működő bíróságok valamelyike”. Jogalkotási szempontból azonban érdekes megoldás, hogy a normaszövegben ez egyáltalán nem jelenik meg, azonban annak részletes indokolásában tartalékként, alternatívaként viszont igen. Ehhez hozzávesszük, hogy a perrendtartás hatálybalépésének időpontja a Törvényjavaslat 157. §-a szerint 2018. január 01. napja. Külön hiányossága a Törvényjavaslatnak az is, hogy – tekintettel az elfogadását követő rengeteg feladatra – elmulasztotta egy ésszerű és tartható ütemezésű átmeneti rendelkezés kialakítását az új közigazgatási bírósági struktúra felállításáig. Amennyiben a hatálybalépés időpontjára már feltételezzük az új struktúrának megfelelő közigazgatási bíróságok rendszerének felállítását, akkor a Törvényjavaslat elfogadása és rendelkezéseinek hatályba lépése közti időtartamot tekintetbe véve a megoldandó szervezeti, személyzeti és infrastrukturális feladatokat, valamint a szükséges jogalko-

tási tennivalókat, akkor elképesztően feszített munkatempót kell feltételeznünk. A Bszi. módosítás előkészítése, ütemezése során – tekintettel a hatalmi ágak megosztásának rendkívül érzékeny mivoltára – kiemelt figyelmet kell fordítani jogállamiság követelményeinek és az utóbbi időszakban gyakran hivatkozott fékek és ellensúlyok rendszerének fenntartására, mivel a kialakítandó új közigazgatási bíráskodás társadalmi legitimitása kerülhet veszélybe, ha a módosítás során a tágan vett jogászai társadalomnak, a politikai szereplők mind szélesebb körének és a nemzetközi szervezeteknek a támogatása hiányzik.

A fentiek alapján látható, hogy a Törvényjavaslat hatása nem merül ki abban, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. Fejezetének szabályrendszerében a polgári perrendtartás különös szabályai közt található szabályozást felváltja egy modern, az európai országok szabályozási gyakorlatához közelítő kódex jellegű szabályozás, hanem áttételes hatása magára a közigazgatási bírósági struktúrát sem hagyja érintetlenül.

I. Közigazgatási bíráskodás szervezeti megoldásai

A Törvényjavaslat által körvonalazódó rendes bíróságok rendszerén kívül működő közigazgatási bíróság gondolata természetesen nem ördögtől való, hiszen Európában többféle szervezeti modell működik:

1. Az egyes közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik, ez a megoldás volt a tipikus az angol jogrendszerű országokban. Angliában és Walesben Közigazgatási Bíróság (Administrative Court) hatásköre tipikusan Anglia és Wales feletti közigazgatási jogi hatáskörből, illetve az alsóbb szintű bíróságok és közigazgatási döntőbíróságok feletti felügyeleti hatáskörből áll. *„A főként bírói felülvizsgálati eljárás révén gyakorolt felügyeleti hatáskör a közjogi feladatokat ellátó személyekre és testületekre terjed ki. A bírósági felülvizsgálat célja annak biztosítása, hogy ezek a testületek és személyek döntéseiket megfelelően és jogszerűen hozzák meg, és ne lépjék túl a Parlament által rájuk ruházott hatásköröket. A Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartozik számos jogszabályon alapuló fellebbezés és kérelem elbírálása is pl.:*
 - miniszterek, helyi önkormányzatok és közigazgatási döntőbíróságok határozatainak megtámadására egyes jogszabályokban biztosított jog,
 - a 2002. évi állampolgársági, bevándorlási és menekültügyi törvény (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002) szerinti kérelmek,
 - a békebíróságok és a Koronabíróság egyes határozatai ellen indított keresetek,
 - a jogellenes fogva tartással kapcsolatos kérelmek,
 - a bíróság megsértésével kapcsolatos kérelmek
 - a zaklató pereskedéssel kapcsolatos kérelmek
 - a terrorizmus megelőzéséről, a bűncselekményekből származó jövedelmekről, a kábítószer-kereskedelemlről és a

büntető igazságszolgáltatásról szóló törvény alapján beterjesztett különféle kérelmek.”¹

A megújult közigazgatási döntőbírósági (Tribunal) rendszer az első fokon eljáró közigazgatási döntőbíróságból (first tier Tribunal) áll, ami ágazati megosztás szerinti tanácsokra oszlik, illetve a másodfokú közigazgatási döntőbíróságból (upper tier Tribunal), amit az elsőfokú közigazgatási döntőbíróság határozatai elleni fellebbezések elbírálására hozták létre. Illetékessége az Egyesült Királyság teljes területére kiterjed, és ugyancsak tanácsokra oszlik. Hatásköre van a Felsőbíróság által áttett bírósági felülvizsgálati eljárások tárgyalására is.

Érdekesség, hogy a közigazgatási döntőbíróságban nem jogvégzett szakemberek, hanem az angol hagyományoknak megfelelően laikus ülnökök ítélkeznek, de a bírói tanács elnöke többnyire jogvégzett személy.

2. Az egyes közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata olyan szervek hatáskörét képezi, amelyek nem képezik részét a rendes bíróságok rendszerének, illetve nem minősülnek különbíróságnak sem, hanem magába a közigazgatás szervezetrendszerébe tartoznak. Tipikusan ilyen rendszer alkault ki a forradalomtól kezdődően Franciaországban, eszerint az Államtanács (Conseil d'Etat), illetve a prefektusi tanácsok láttak el tartalmilag közigazgatási bíráskodásnak megfelelő feladatokat. A francia közigazgatási bíráskodást több lépcsőben reformálták meg, de a munkamegosztás keretein belül bizonyos feladatok ellátására speciális bíróságok kerültek felállítására ilyen pl.: társadalombiztosítással kapcsolatos ügyek bírósága (tribunal des affaires de la sécurité sociale). Az alacsonyabb fokú közigazgatási bíróságok (tribunaux administratifs) az első fokon eljáró általános közigazgatási bíróságok. Számos különféle szakosított közigazgatási bíróság létezik, pl.: a pénzügyi bíróságok (regionális számvevői testületek (chambres régionales des comptes) és a Számvevőszék (Cour des comptes). Az első fokon eljáró bíróságok határozatai ellen általában a közigazgatási fellebbezési bíróságokhoz (cours administratifs d'appel) lehet fellebbezni, amelyeknek a határozatait viszont adott jogkérdés tekintetében az Államtanács vizsgálhatja felül.

„A közigazgatási bíróságok tagjai hagyományosan nem minősülnek „bíróknak” (magistrats) a francia alkotmány értelmében, ez a kifejezés ugyanis a rendes bíróságok tagjai számára van fenntartva. A közigazgatási bíróságok tagjaira a köztisztviselőkre irányadó általános szabályok vonatkoznak. A közigazgatási bíróságok tagjaira alkalmazandó jogszabályok sokáig egyáltalán nem tartalmaztak az egyéb típusú köztisztviselőkre alkalmazandó jogszabályoktól eltérő különleges szabályt. Az 1980-as években azonban a közigazgatási bíróságok tagjainak kinevezésére vonatkozó feltételek a függetlenségük megerősödése irányában változtak, így ma az az általános tendencia, hogy bíróként kezelik őket. Bizonyos jogszabályok így említik őket, és a szakmai előmenetelüket

¹ Európai igazságügyi portál: https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-ew-hu.do?member=1

szabályozó valamennyi szabály de facto teljes függetlenséget biztosít számukra.²²

3. Az egyes közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatát a rendes bíróságok szervezeti rendszerétől elkülönülő, illetve a közigazgatás szervezetrendszerén is kívül álló közigazgatási bíróságok látják el. Ennek legtisztább formáját az egykori NSZK Alaptörvényének (Grundgesetz) megfelelően kialakított Legfelső Szövetségi Közigazgatási Bíróság, Szövetségi Pénzügyi Bíróság, Szövetségi Munkaügyi Bíróság és Szövetségi Szociális Bíróság jelentette. Az újraegyesítést követően a jelenlegi német rendszer megőrizte a különbíróóságok fent leírt struktúráját. Első fokon a közigazgatási bíróságok (Verwaltungsgerichte) járnak el a közigazgatási hatóságok és a magánszemélyek közötti, a közigazgatási jogszabályok és jogi aktusok helyes alkalmazásával kapcsolatos valamennyi vitás ügyben. A szövetségi szint tehermentesítése érdekében másodfokon az egyes szövetségi államok közigazgatási fellebbviteli bíróságai (Oberverwaltungsgericht vagy Verwaltungsgerichtshof) járnak el, végül a legmagasbb fokon a szövetségi közigazgatási bíróság jár el: Bundesverwaltungsgericht). Nem tartoznak az általános közigazgatási bíróságok hatáskörébe a jogszabályok által más különbíróóhoz utalt ügyek a háromszintű szociális bíróságok (Sozialgericht), illetve a kétszintű pénzügyi bíróságok.

Valamennyi bíróság önállóan a rendes bíróságoktól, illetve egymástól is függetlenül működik, az ilyen mélységű ágazati specializáció miatt szükségessé vált a pozitív és negatív hatásköri kollíziók és átfedések esetén követendő szabályok megalkotása. A határozathozatal főszabályként tanácsokban történik, ezekben a bíróság típusától és szintjétől függően megjelennek a hivatásos bírók mellett az ülnökök is. Az egyes európai országokban egyes kiemelt ügycsoportok tekintetében szintén megjelennek a rendes bíróságok rendszerétől elkülönülő speciális bíróságok pl.: Dániában az Ingatlan-nyilvántartási Bíróság (Tinglysningsretten); Spanyolországban a Nők Elleni Erőszakkal Foglalkozó Bíróságok (ezen bíróságok nem rendelkeznek speciális perrendtartási szabályokkal azon jogterület eljárási szabályait alkalmazzák amelyben éppen tevékenységüket kifejtik azaz a büntetőeljárásról szóló törvényben előírtaknak vagy a polgári perjog szabályainak megfelelően járnak el; Görögországban a felsőbíróósági, igazságszolgáltatási és közigazgatási feladatokat ellátó Számvevőszék, illetve a Miniszteri Felelősséggel Foglalkozó Különbíróóság érdemel említést.

4. Vegyes rendszerek eredetileg főként a mediterrán országokban alakultak ki, de a fent bemutatott szervezeti megoldások folyamatos „mozgásban” vannak, ahogy a jogalkotók az élet egyre nagyobb szegmensét vonják jogi szabályozás alá, illetve ahogy a közigazgatással szembeni társadalmi elvárások is folyamatosan változnak. E változások következtében teljesen tiszta formáikkal már nem találkozhatunk (a legkevesebb változáson a német rendszer esett át). „A fentiek nyomán megalapozottnak ítéljük meg azt a szakirodalomban megfogalmazott véleményt, amely szerint az

egyes modellek közötti különböztetés erősen relatív, ugyanis bizonyos mértékig mindegyik rendszer vegyes jellegű.”²³

II. Az Alaptörvény és a közigazgatási bíráskodás

A közigazgatás jogsértő aktusaival szemben az egyes országok eltérő szervezeti struktúrák- és különböző hatásköri megoldások alkalmazásával biztosítják a bíróság általi felülvizsgálat lehetőségét. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” A jogállamiság elve az államhatalom valamennyi résztvevőjének tevékenységét a jog uralma alá helyezi, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 43. § (4) bekezdése egyes részeinek alkotmányellenességéről és alkalmazásának kizárásáról szóló 5/2013. (II. 21) AB határozat indokolása [37] (természetesen nemcsak a gyámhivatali ügyintézők illetményének megállapításának eseteire értendően) ezt ragadja meg: „a közhatalom birtokában eljáró közigazgatási és más szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között kell, hogy meghozzák döntéseiket.” Ennek hangsúlyosan kell érvényesülnie, ha a közigazgatási cselekmények a címzett, magánszemélyek alapvető jogait befolyásolják, éppen ezért az államhatalomtól elkülönült, semleges szervezet, vagyis a bíróságok általi ellenőrzés megteremtése szükséges a közigazgatási aktusok felett, így a közigazgatási bíráskodás a jogállamiság intézményi garanciájává válik. „A közigazgatási szervek – jellegükénél is fogva – legtöbbször önmaguk részére állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. Nincs olyan tökéletes állam, amely belső kontrollal ki tudná küszöbölni, hogy az intézkedések között részreahajlóan jogsértő ne legyen. A jogsértés megszüntetését nem lehet az érdekeltekre bízni: a jogalkalmazásban előforduló törvénytértések kiküszöbölését ‘külső ellenőrzéssel’ kell biztosítani. Ez a szerv pedig csak kívülálló, független ítélkező szerv lehet. A jogfejlődés tanulsága szerint ez az ellenőrzés a leghatékonyabban akkor valósul meg, ha a független bíróságok kapják meg a közigazgatás aktusainak felülvizsgálatát. Mindemellett az is fontos, hogy a közigazgatási határozatok bírói kontrollja ne csak az ügyek egy meghatározott körére terjedjen ki, hanem fogja át az ügyek zömét, különösen azokat, amelyek jelentősek a polgárok szempontjából.”²⁴ Természetesen léteztek és léteznek olyan politikai rendszerek, amelyek lényegéből fakadt a fenti elvek tagadása és az állami döntések megkérdőjelezése, megtámadása az állampolgárok részéről rendkívül kevés esetben lehetséges. Ilyen volt a Magyarországon 1949 után kialakuló politikai rendszer, kezdetben csupán néhány esetben volt lehetséges az államigazgatás határozatainak bírói felülvizsgálata, a bíróság előtt megtámadható aktusok köre fokozatosan bővült.

A C) cikk (1) bekezdése szerinti hatalommegosztás elvéből levezethető a független és pártatlan bíróságok igazságszolgáltatási feladatai közé tartozó közigazgatási cselekmények

²³ FICZERE Lajos: *A magyar közigazgatási jog Általános rész.* Osiris kiadó, Budapest, 2000. 434. o.

²⁴ KOZMA György–PETRIK Ferenc: *Közigazgatási perek a gyakorlatban.* Budapest: Deák Ferenc Jogakadémia könyvei – KOTK Kft., 1994. 10. o.

²² Európai igazságügyi portál: https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-hu.do?member=1

törvényességéről való döntés. Ezt a *XXVIII. cikk* (7) bekezdésében kimondja „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” Ami szoros összefüggésben áll a *25. cikk* (2) bekezdés *b)* és *d)* pontjaival miszerint bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, illetve a a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. A közigazgatási cselekmények bírói felülvizsgálata során a közérdeket megjelenítő és érvényre juttató mechanizmusokat kell ezért kialakítani és fenntartani, ezen logika mentén jelenik meg a Törvényjavalatban a hivatalbóli eljárás elve is.

A jó közigazgatáshoz való jog megfogalmazódik a Nemzeti Hitvallás következő tételében: „*Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.*” Ezen elvnek végső soron a közigazgatási bíróságok a megvalósítói, rendeltetésüket megerősítő a *XXVIII. cikk* (1) bekezdése deklarálja, hogy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A Törvényjavaslatba beépültek a Miniszterek Tanácsának 2007. június 20-i ülésén elfogadott, a jó közigazgatásról szóló CM/Rec(2007)7 számú ajánlásában⁵ szereplő elvek, a *22. cikk* 3. pontját kivéve, ami kimondja, hogy a magánszemélyt nem érheti hátrányos megkülönböztetés a közigazgatási szervek részéről azért, mert a közigazgatási határozattal szemben felülvizsgálattal élt.

III. A közigazgatási bíraskodás megújítása – megújulása

A hatályos szabályozás szerint a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik a közigazgatási perek elbírálása; a bíróság első fokon jár el a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti, valamint a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ügyekben. A közigazgatási perekre vonatkozó legfontosabb szabályok – kiegészítést és módosítást – követően az alábbi törvényekben kerültek rögzítésre: a Pp. XX. fejezete szabályozza, illetve a Ket. 109. § tartalmazza a közigazgatási határozatok felülvizsgálatának módját.

Amikor ilyen mértékű módosítás kerül napirendre, akkor mindenképpen érdemes megvizsgálni a hatályos rendszer szabályozási módját, illetve működésének hatáskörét. A jelenlegi közigazgatási bíróság működéséről és minőségéről Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke 2015 júniusában számolt be: „*A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítására óta az ügyhátralék negyedével, a két évnél tovább húzódó jogviták száma hetven százalékkal csökkent, ezzel a magyarországi közigazgatási bíraskodás Európa élvonalába lépett.*”⁶ Az OBH elnökének nyilatkozata után a Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás kon-

cepciójának előkészítéséről szóló dokumentum az alábbiak szerint értékeli a jelenlegi közigazgatási bírósági rendszert: „*A közigazgatási bíraskodás kérdésének rendezésére ideiglenesen született megoldás 1991-ben, amely alapjaiban a mai napig hatályban van. Eközben azonban a közigazgatási jog és a közigazgatási szervezetrendszer hatalmas változásokon ment keresztül. Ezeket a változásokat a jogalkotó a perjogban általános jelleggel nem követte, hanem számtalan eseti módosítást hajtott végre és többször egyedi szabályozást alakított ki egyes ügyfajták bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban. Megjelent a jogi szabályozásban számos olyan bírósági eljárás, amelynek tárgya nem egy közigazgatás döntés felülvizsgálata. A jogorvoslati lehetőségek bővülése egyes esetekben speciális eljárási rendet igényelt. Ez a közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozó szabályozás nagyfokú és a jogbiztonságra veszélyes töredezettségét eredményezte. A Pp. XX. fejezetébe is bekerültek másféle eljárásokat szabályozó rendelkezések, kialakult továbbá a közigazgatási nemperes eljárások kategóriája a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (Knp.) révén. Emellett számos ágazati törvény is állapít meg a bírósági eljárásra vonatkozó szabályokat. A bíróság közigazgatási ügyben fennálló döntési jogkörére nézve is több tucat jogszabály tartalmaz rendelkezéseket. Ez a széttoresztettség a közigazgatási bírósági eljárás szabályait áttekinthetetlené és sok esetben nehezen alkalmazhatóvá teszi. A Pp. XX. fejezetének szinte nincs olyan rendelkezése, amely az elmúlt huszonöt év során ne módosult volna, ez annak is jele, hogy a Pp. XX. fejezete nem biztosít megfelelő kereteket a közigazgatási bírósági eljárások számára, nem lehetséges keretei között a közigazgatási bírói kontroll tényleges és hatékony megvalósítása. A felsőbírósági gyakorlatban az eljárási szabályok értelmezésére a közigazgatási perekben való alkalmazhatóságuk érdekében igen sok állásfoglalás, vélemény és számos jogegységi határozat is született. Ez is arra világít rá, hogy a jelenlegi szabályozás nem biztosít megfelelő kereteket a közigazgatási bírósági eljárások számára.*”⁷

A Törvényjavaslat általános indokolása is a fentiekkel összhangban az újraszabályozás indokát az alábbiakban jelöli meg: „*A közigazgatási perek polgári perrendtartásbeli szabályozása a közigazgatási eszköztár bővülése nyomán már nem képes azt a teljes körű bírói jogvédelmet biztosítani, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elvei, továbbá az európai jog megkövetel.*”

IV. Előzmények és a 1011/2015. (I. 22.)

Korm. határozat a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozásáról

A rendszerváltáskor és azt követően is komoly viták folytak a közigazgatási bíraskodás mikéntjéről. Ezek a viták alapvetően két témakör körül csúcsosodtak ki. Egyfelől a közigazgatási bíróságok szervezeti önállóságának kérdése (a jelenleg is hatályos megoldás szerint a rendes bírósági hierarchia részeként vagy pedig attól függetlenül működő, ön-

⁵ Ennek előzményei: *European Code of Good Administrative Behaviour* (2001), Committee of Ministers' Recommendation No. R (80) 2 and Resolution (77) 31.

⁶ MTI 2015. június 26.

⁷ Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről 1-2. o.

ló bíróságként működjön) generált vissza-visszatérő vitákat. A korábban bemutatott egyes európai modellek sokszínű példáján keresztül látható, hogy nem létezik univerzálisan tökéletes modell. Másrészt az eljárásjog tartalmi kérdései mellett komoly elméleti síkon zajló vitát jelentett, hogy a közigazgatási perjog szabályai milyen formában kerüljenek rögzítésre. A vita lezárását nehezítette, hogy bármelyik sarkalatos kérdés eldöntése lehetetlen anélkül, hogy a másikra is választ találnánk. „Nincs jó vagy kevésbé jó modell, (...) minden ország közigazgatási bíráskodása a megszületés kori politikai erőviszonyok terméke (...). Minden modellben egyre általánosabbá válik a tisztességes (fair) és pártatlan bíráskodás nemzetközi követelményrendszeréhez való igazodás.”⁸

A közigazgatási bíráskodás kérdéskörét érintő viták az Alaptörvény előkészítése során és elfogadását követően növekvően kerültek ismételtelen a felszínre. Lényegében a fenti tematika mentén folyt a diskurzus, egyesek a jelenlegi rendszer finomhangolásában látták a felmerülő problémák megoldását, mások pedig egy teljesen megújult különbírói rendszer kialakításában, amire a vonatkozó eljárásjogi szabályokat kódex jelleggel kell újrászabályozni az átláthatóság érdekében.

2013-ban megkezdte működését a Kúria Közigazgatási Perjogi Joggyakorlat-elemző Csoportja (a továbbiakban: Csoport), ami a közigazgatási perek hatékonyságának vizsgálatával, elemzésével segítette a jövőbeli szabályozás irányának meghatározását. A Csoport fő feladata abban való állásfoglalás volt, hogy a közigazgatási pereket szabályozó Pp. XX. Fejezetének továbbfejlesztésére, vagy önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló javaslatok kidolgozását tűzze ki célul. A Csoport munkáját jelentősen segítette a 2012. évben működött két joggyakorlat-elemző csoportnak a megállapításait tartalmazó, „A közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről és a közigazgatási perjogról” című összefoglaló jelentései. Egyhangú döntéssel fogadta el a Csoport az önálló közigazgatási perrendtartás megalkotásának szükségességét támogató álláspontot. Közigazgatási perrendtartás önálló törvényben történő szabályozásának megoldása mellett szól az is, hogy a Kormány elképzeléseinek megfelelően sor kerül a Pp. újrakodifikálására.

A fent bemutatott szakmai kérdésekre is kiterjedően a kormány elrendelte a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatával a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatás, valamint az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium képviselőinek részvételével – koncepcionális súlyú kérdésekben való álláspont kialakítása, valamint szakmai agyagok előkészítésében, véleményezésében való részvétel céljából – az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként, a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozását.

A Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság 2015. február 3-án alakult meg 14 fővel Patyi András elnök veze-

tésével.⁹ Cél az volt, hogy a 2016. évre az Országgyűlés elé kerüljön egy modern, a közelmúlt változásaira reflektáló közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslat. A Bizottság elkészítette a Részletes jelentést a közigazgatási perrendtartás előkészítéséről (a továbbiakban: Jelentés), ami a Törvényjavaslat koncepcionális megalapozását jelentette. Ennek megállapításaira alapozva 2016. szeptember 23-án az Igazságügyi Minisztérium benyújtotta az Országgyűlésnek az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló tervezeteket. Ebből is látszott, hogy a Kormány nekilátott a megalakulását követően meghirdetett eljárásjogi reformok kodifikációjának a bürokrácia csökkentése és az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősítése céljából. „A javaslatok közigazgatási és társadalmi egyeztetése, valamint számos szakmai konferencián való megvitatása mellett, az Igazságügyi Minisztérium két alkalommal is – 2015. március 19-én, majd 2016. szeptember 2-án – egyeztetett a szabályozásról a parlamenti pártok frakcióival.”¹⁰

A heves kritikákat kiváltó bírósági szervezetrendszerre vonatkozó, külön törvény tárgyát képező szabályokat nem tartalmazza a Törvényjavaslat, a szabályozási megoldásokról az Igazságügyi Minisztérium további szakmai és ötpárti egyeztetéseket folytat majd. A kezdeti elképzelések szerint számos európai különbírói modellhez hasonlóan az ítélezést végző tanácsokban helyet kaptak volna nem hivatásos bírák is, ez a megoldás azért is jelentett volna kézenfekvő megoldást, mivel rövid idő alatt tisztán hivatásos bírákból álló közigazgatási bírósági rendszer kiépítése a rendelkezésre álló személyi állománnyal (közigazgatási és munkügyi bíróságok átszervezése, „szétválasztás” után) nehezen lesz megoldható. A magas ügyszám miatti túlterheltség az ügyek elhúzódtásához, illetve az ítélezés minőségének gyengüléséhez vezethet, ami ellentétes lenne a közigazgatás megújításának célkitűzéseivel.

Az Igazságügyi Minisztérium közigazgatás működésére és a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó célkitűzései a jogász-társadalom és politikai szereplők részéről is elfogadhatók és legitmek - az általános közigazgatási rendtartásról és a közigazgatási perrendtartásról szóló új törvények az ügyfelek ügyeinek gyorsabb és hatékonyabb elintézését, a közigazgatás szolgáltató jellegének erősítését, valamint az eljárások átláthatóbbá és egyszerűbbé tételét szolgálják – azonban a célok eléréséhez szükséges lépésekben már nincs ekkora egyetértés. A különféle szakmai egyeztetéseken és fórumokon is vegyes volt a Törvényjavaslat fogadtatása, kötelező egyeztetések során az OBH álláspontja minősül a legfajszúlyosabbnak: „Az Igazságügyi Minisztérium az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke részére 2016 júliusában véleményezésre megküldte az általa előkészített, a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos törvény tervezetét. Az OBH elnöke most is – mint az elmúlt négy és fél év során több mint ezer alkalommal – a bíróságok szervezeté-

⁹ A Bizottság tagjai: Dr. Vidoven Árpád, Dr. Felkai László, Dr. Jármái Péter, Dr. Balogh Zsolt, Dr. Sperka Kálmán, Dr. Demjén Péter, Dr. Vítál-Eigner Beáta, Dr. Szecskó József, Dr. Gerencsér Balázs, Dr. Köblös Adél, Dr. Lapsánszky András, Dr. Szlepák Livia, Dr. Almási Győző.

¹⁰ <http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/az-orszaggyules-ele-kerult-az-altalanos-kozigazgatasi-rendtartasrol-es-a-kozigazgatasi-perrendtartasrol-szolo-torvenytervezet>

⁸ PETRIK Ferenc: Közigazgatásbírói bíróság – közigazgatási jogviszony. Budapest, HVG ORAC, 2011, 204–205. o.

ről és igazgatásáról szóló törvényben meghatározott feladatának tett eleget, amikor a bíróságok véleményét beszerezve és összegezve, véleményezte a törvénytervezetet.

A bírósági szervezet több fontos kérdésben a jogalkotói elképzeléseket támogató álláspontot foglalt el, csakúgy mint az ugyancsak folyamatban lévő büntető, illetve polgári eljárásjogi kodifikáció kapcsán. Támogattuk egyebek mellett a közigazgatási perjog önálló, a polgári perrendtartástól elkülönülő speciális szabályozásának koncepcióját. Üdvözlünk a Közigazgatási Felsőbíróság létrehozásának gondolatát, hiszen a közigazgatási ügyekben is vannak olyan ügyek, amelyek esetében – kiemelt jelentőségüknél, különös bonyolultságuknál fogva – indokolt, hogy már első fokon magasabb fórum elé kerülhessenek. Egyetértünk a bírák magasabb anyagi elismerésére, az illetmények emelésére vonatkozó elképzelésekkel is. Az ítékezés színvonalának további emelése minden ügyszakban kiemelt stratégiai cél.¹¹

V. A kodifikáció során kialakított fontosabb jogintézmények és jogi megoldások

A kodifikációs munka deklarált fő célkitűzéseként a hatékony jogvédelem elvének minél szélesebb körű érvényre juttatását lehet megjelölni, ez jelenti a jogvédelem hézagmentességét (közigazgatási eljárás során az ügyfélnek okozott jogsérelmeket a közigazgatás szervezetéről elkülönült független bíróság vizsgálja felül) továbbá, hogy a jogvédelem megvalósulását szolgáló eljárási szabályok jöhessenek létre. A jogvédelem hatékonyságához alapfeltétel a felek közti fegyveregyenlőség megteremtése mellett olyan szabályokra van szükség, amelyek minél koncentráltabb pervitelt tesznek lehetővé, és minél több lehetőséget adnak a bíróság általi végérvényes rendezésre. A jogalkotó helyesen felismerte annak veszélyét, hogy a bírósági eljárás könnyen másodfokú közigazgatási szervi eljárássá degradálódhat. Egyik oldalról megjelenik a jogos társadalmi igény a minél gyorsabb érdemi döntéssel záruló közigazgatási eljárásra, másfelől a döntéshozatal gyorsasága és a nagy számok statisztikája miatt fokozott igény jelenik meg az esetlegesen hibás vagy fogyatékoságban szenvedő közigazgatási döntések felülvizsgálatára. Ha a bírósági felülvizsgálati szakasz széleskörben általánossá válik, ezzel végsősoron az alapügyben eljáró hatóság kompetenciája kérdőjeleződhet meg. Az érintettek az ügyek érdemi (jogerős) befejezésének lépcsőjeként a bírósági szakaszt tekintik, ez végsősoron az ügyek elhúzódsát és az eljáró bíróság leterheltségét okozná. Ezért fontos különféle eljárási szabályok „szűrők” beépítése, amik szabályozzák, hogy milyen esetekben lehet élni a bíróság útján történő felülvizsgálattal. A bíróság által történő felülvizsgálat ezen feltételek hiányában a magas ügyszám és a hasonló tényállású ügyek elbírálásának uniformizálódása miatt elveszítheti eredeti jelentőségét és az ítéletek futószalagon születhetnek egy adott séma mentén (ami bizonyos értelemben persze elkerülhetetlen). Az időben történő jogvédelem a közigazgatási ügyek kapcsán a hatékonyságnak szintén nagyon fontos aspektusa.

A generálklauzula rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes jogvédelem megvalósításához a bírói út kiszélesítésével. A kódex jellegű szabályozás előnye, hogy olyan perjogi rendszer kerülhet kialakításra, amelyben többféle pertípus kerülhet intézményesítésre: az ügyfelet érintő egyedi határozatok felülvizsgálatára irányuló megtámadási per mellett a perrendtartásban speciális szabályok vonatkoznak majd a mulasztási perekre, köztestületi felügyeleti perekre vagy a marasztalási perekre (ezen pertípusokon belül a jogalkotó különös hangsúlyt fektetett az európai szabályozásokban is egyre lényegesebbé váló közigazgatási jogviszonnnyal kapcsolatos olyan perek kezelésére, melyekben a közigazgatási szerv nem alperesként, hanem felperesként lép fel, tipikusan a szerződéses és a közszolgálati jogviszonyokra gondolva). A perrendtartás kodifikációja során jelentős dereguláció is megtörténik (ezt természetesen árnyalja, hogy a tervek szerint a jelenlegi szabályozási kereteket biztosító Pp. és Ket. helyébe is új joganyag lépne). A hatályos szabályozás szerinti közigazgatási nemperes eljárások szerepét a perrendtartásban az egyszerűsített perek, illetve egyéb különös bírósági eljárások vennék át. Végül a perrendtartásban kerül szabályozásra az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos normakontroll eljárás is.

Európában már lényegében átalános elfogadott a közigazgatási bíróságok hatásköreinek differenciált telepítése, a jogalkotó az ügyek súlya, bonyolultsága és gyakorisága szerint tervezte megosztani az elsőfokú hatásköröket a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok között. A kiemelt jelentőségű ügyek (a Kormány irányítása alatt nem álló közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatos közigazgatási pereket, a gyűlekezési jog gyakorlásával kapcsolatos közigazgatási pereket, a köztestületekkel kapcsolatos pereket és egyes választási jogvitákat) elsőfokon egy magasabb bírósági fórum előtt indulnának, ami lehetővé teszi az egyes ügypusokra való specializálódást, ez valóban az ítékezés gyorsaságát és az ítéletek megalapozottságát jelentené (ennek megítéléséhez ismerni kéne a magasabb bírósági fórum belső tagozódását). A magasabb bírósági fórum szintén az európai gyakorlatban elterjedt gyakorlat szerint fellebbviteli fórumként járna el azon ügyekben, melyekben első fokú eljárás a közigazgatási bíróságokhoz/közigazgatási és munkaügyi bíróságokhoz lett telepítve. Az első fokon eljáró „tiszván” közigazgatási bíróságokkal kapcsolatban utalást egyedül a Törvényjavaslat 7. §-ához fűzött részletes indokolás tartalmaz, ami lényegében a Bszi tervezett módosításához köti ezt a kérdéskört. Szintén a szakmailag megalapozott ítékezés biztosítékaként tekint a főszabályként tanácsban történő ítékezés elvére a jogalkotó, de az ügyek széles körében lehetőség van az egyesbírói eljárásra, illetve az eljárás gyorsítása érdekében tárgyaláson kívül a bírósági titkár is eljárhat.

A már hivatkozott időbeli hatékonyságot szolgálják:

- az új tényekre és bizonyítékokra való hivatkozás korlátozása,
- ha az ügy természete lehetővé teszi tisztázott tényállás esetén a bíró megváltoztassa a jogszabálysértő közigazgatási döntést,
- a jogerős bírói határozatok érvényesülése érdekében hatékony eszközrendszer léterhozása,
- perbeli egyezés kereteinek kidolgozása közigazgatási perrendtartás keretében.

¹¹ 2016. szept. 05. – 17:44, OBH-Sajto9

A Törvényjavaslat kiszélesíti a közigazgatási határozatok megtámadhatóságának fórumrendszerét, mivel a közigazgatási perrendtartás és a hatósági eljárások általános szabályai szerint a rendes perorvoslattal együtt már legalább háromfokú, a hatósági eljárásban fellebbezés igénybevehetősége esetén eleve négyfokú eljárásokra kerül sor. A Törvényjavaslat szerint a Kúria felülvizsgálati kérelmet akkor fogad be, ha a Kúria közzétett gyakorlatától vagy jogegységi határozatától való eltérés, illetve az előzetes döntéshozatali eljárás szükségessége azt megalapozza.

VI.

A közigazgatási perrendtartás koncepciójáról szóló részletes jelentés és a közigazgatási perrendtartásról szóló T/12234. számú törvényjavaslat egyes elemeinek bemutatása

Az áttekinthetőség és összehasonlíthatóság kedvéért a Jelentés egyes részei és az Országgyűlés elé beterjesztett Törvényjavaslat egyes rendelkezései együttesen kerülnek bemutatásra az előző pontban bemutatott lényeges kérdésekre koncentráva.

A Jelentés II. pontja ismerteti az új perrendtartás kialakítása során érvényre jutni kívánt szempontokat: ezek közt szerepelnek a magyar közjogi hagyományok és alkotmányos identitás, valamint a nemzetközi tapasztalok és bevett gyakorlatok (best practices), a magyar közigazgatási perjogi hagyományokra való hivatkozás a Törvényjavaslat általános indoklásában lényegesen hangsúlyosabban jelenik meg a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvényekre hivatkozással. Az alkotmányjogi összefüggések és követelmények a korábban hivatkozott, a jogállamiság és hatalommegosztás követelményeire vonatkozó Alaptörvényi jogszabályhelyekre hivatkoznak. A közigazgatási perrendtartás és a Pp. viszonylatában a Jelentés is hangsúlyozza, hogy a Pp. újrakodifikálás miatt az optimális megoldást a valamennyi közigazgatási perben releváns kérdést a Pp.-től függetlenül rendező közigazgatási perrendtartás jelentené. Azonban ennek a megoldásnak hátrányaként kiemeli – a kódex terjedelmén kívül – a közigazgatási és polgári perrendtartás által szabályozott jogintézmények esetében diszkrpanciák kialakulásának veszélyét a jogalkalmazói gyakorlatban, amelyek a jogegységet is veszélyeztethetik.

A III. pont tartalmazza a közigazgatási perrendtartás működésének alapelveit: „a közigazgatási bíróságok a közigazgatás törvény alá rendelésének fenntartása érdekében felülvizsgálják a közigazgatás működésének és a közigazgatási cselekmények törvényességét és azt, hogy az utóbbiak összhangban legyenek azokkal a célokkal, amelyek érdekében sor kerül rájuk, biztosítják a helyi önkormányzatok jogainak védelmét, elbírálják a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosítanak. Sarkalatos törvényben rögzített módon gyakorolják a helyi önkormányzati rendeletek és más normatív döntések törvényessége feletti felülvizsgálatot.”¹²

¹² Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről. 7. o.

A Törvényjavaslat 2. §-ában a bíróság feladatainak meghatározásakor már konkrétan megfogalmazza a hivatlbóliség- és a fegyveregyenlőség elvét. A 2. § (4) bekezdése szerint főszabályként a jogvitát a bíróság a kereseti kérelem, illetve a felek kérelmei alapján, azok tartalmát figyelembe véve bírálja el. A 2. § (5) bekezdése törvényben meghatározott esetekben biztosítja a bíróság számára a hivatlból vizsgálat és bizonyítás elrendelését, az egységes szabályozás fenntartása érdekében szerencsésebb jogalkotói megoldás megoldás lenne, ha a törvényben meghatározott eseteket kizárólag a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény tartalmazná az esetleges későbbi törvénymódosítások esetén is. A 2. § (7) bekezdése a fegyveregyenlőséget a jogi képviselő nélkül eljáró fél számára a bíró kitanítási kötelezettségével, illetve a pártfogó ügyvédi képviselő lehetőségével teremti meg, a kitanítási kötelezettség azonban nem abszolút, hiszen a közigazgatási nem peres eljárásokat felváltó egyszerűsített eljárásokban ez csak korlátozottan érvényesülhet. A 2. § (1) bekezdése szerint: „A bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben - erre irányuló megalapozott kérelem esetén - hatékony jogvédelmet biztosítson.” Ezt kiegészíti a tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárás megteremtésének követelménye.

A IV. pont a közigazgatási jogvita fogalmával kapcsolatos kérdéseket tárgyalja, vissza kell utalni a 2. § (1) bekezdésére, ami bíróság feladatát a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szembei jogvédelemben határozta meg, ami meglehetősen tág jogértelmezést biztosítana, ezért szükséges a közigazgatási jogvita fogalmának pontos meghatározása. A 4. § (1) bekezdése szerint: „A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, vagy azt eredményező cselekményének vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.” A közigazgatási jogvita fogalmát a (2) bekezdés kiterjeszti a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonyokra is. A (3) bekezdés exepifikatív módon felsorolja a közigazgatási cselekményeket, ehhez a felsoroláshoz az értelmezési keretet az (5) bekezdés adja meg miszerint a bíróság a közigazgatási tevékenységet hivatlból a tartalma alapján ítéli meg, ennek a jogalkotói megoldásnak köszönhetően törvénymódosítás nélkül is bővíthet a bírói felülvizsgálat alá vonható, a későbbiekben kialakuló közigazgatási cselekmények köre. Az eddigi pozitív meghatározások után a Törvényjavaslat rögzíti, hogy főszabályként mely esetekben nincs helye közigazgatási jogvitának:

„(4)...

- a) az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között,
- b) önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan,
- c) a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvény szerinti belső rendelkezés jogszerűségére vonatkozóan.”

Az 5. § (1) bekezdése szerint: „A bíróság a közigazgatási jogvitát közigazgatási perben bírálja el.” A Javaslatban szereplő a

közszolgálati jogviszony és a közigazgatási szerződések fogalmi meghatározására vonatkozó felvetések beépültek a Törvényjavaslat 4. § (6) bekezdésében található éprtelmező rendelkezések közé. A Törvényjavaslat nem foglal állást a közigazgatási jogkörben okozott kárral kapcsolatos hatásköri kérdésekről, ennek eldöntése már valószínűleg a joggyakorlatra fog hárulni.

Az 5. § (1) bekezdésével eljutunk a Törvényjavaslat egyik legvitatottabb részéhez: a közigazgatási jogvita során eljáró bíróságok kérdéséhez. A polgári- és büntető bíróságok esetén bevett gyakorlat, illetve Európában is viszonylag elterjedt a differenciált hatásköri megosztás a közigazgatási bírászkodás esetében. E gyakorlat szerint nem minden közigazgatási jogvita kerül az általános elsőfokú hatáskörrel rendelkező bíróság elé, hanem különféle szempontok (csak részben politikai szempontok) alapján bizonyos ügycsoportok esetén első fokon egy magasabb szintű bírósági fórum jár el. A Javaslat ezekre táblaszintű közigazgatási bíróságokként, míg a Törvényjavaslat 7. §-a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróságként utal. A hatáskörtelepítési kérdéseket 12. § (2) – (4) bekezdései az alábbiak szerint rendezik: „(2) A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe tartozik

- a) a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal,
- b) a vasúti igazgatási szerv és a légit közlekedési hatóság,
- c) a választási bizottság,
- d) a köztisztviselő,
- e) a Magyar Nemzeti Bank, és
- f) a gyűlekezési jogról szóló törvény szerinti közigazgatási szerv gyűlekezési jog gyakorlásával összefüggésben megvalósított közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.

(3) A közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság dönt

- a) a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárásban, továbbá az 5.§ (2) bekezdésében meghatározott perben.

(4) A Kúria hatáskörébe tartozik

- a) a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás,
- b) a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás,
- c) a Nemzeti Választási Bizottság közigazgatási tevékenységével kapcsolatos jogvita és
- d) az alkotmányjogi panasz orvoslása eljárási eszközének megállapítására irányuló eljárás.”

A Javaslat a közigazgatási bírászkodás terén a horizontális kontroll erősítése mellett foglalt állást, amit a tanácsban történő ítélezés főszabállyá történő emelésével kívánt elérni. A Törvényjavaslat 8. § (1) bekezdése a három hivatásos bíróból álló tanácsban való eljárást teszi meg főszabállyá, de 8. § (3) bekezdése szerint „egyesbíró jár el:

- a) a kétfokú közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási cselekmény vizsgálatára indított perben,
- b) az ötmillió forintot meg nem haladó alapösszegű fizetési kötelezettséget vitató kereset alapján indult perben,
- c) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával, valamint a menedéjogalkapcsolatos perben,

- d) a hatósági igazolvánnyal, hatósági bizonyítvánnyal, illetve hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben,
- e) a hatósági határozattal szemben kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben,
- f) a hatósági végzéssel kapcsolatos perben,
- g) a mulasztási perben és
- h) az e törvényben meghatározott egyéb perben.”

A rugalmasságot jelenti, hogy az előkészítő tanácsülésen elrendelhető az egyszerű megítélésű ügyekben az egyesbíró eljárása, illetve az ügy bonyolultsága esetén a tárgyalást megkezdése előtt egyesbíró elrendelheti, hogy tanács járjon el az ügyben. A Javaslat az eddigi joggyakorlat talaján állva valószínűsíti, hogy az ügyek többségét továbbra is egyesbírók fogják tárgyalni. A 8. § (1) bekezdése alapján a Javaslatban szereplő szakúlnöki rendszer bevezetésére nem került sor.

A Javaslat VI. pontja a közigazgatási nemperes eljárások perré alakíthatóságának kérdését tekinti át elismerve, hogy a jelenlegi nemperes eljárások a peres eljárásokhoz képest gyorsabb, egyszerűbb és ennél fogva lényegesen gazdaságosabb döntéshozatalt tesznek lehetővé. A javaslat ezeknek az eljárásoknak a perré alakításának koncepciója mellett elismeri, hogy az általános szabályokhoz képest bizonyos esetekben továbbra is indokolt az egyszerűbb eljárási forma megtartása. Az egyszerűbb megítélésű ügyekben a Törvényjavaslat 125. (2) bekezdésében meghatározott ügyekben:

- a) a hatósági igazolvánnyal, a hatósági bizonyítvánnyal, valamint – az ingatlan nyilvántartás kivételével – a hatósági nyilvántartás vezetésével kapcsolatos perben,
- b) a kizárólag a hatósági eljárás egyéb résztvevőjének keresete alapján indult perben,
- c) hatósági végzéssel kapcsolatos perben,
- d) a feloszlás kivételével a gyűlekezési joggal kapcsolatos perben,
- e) a választási bizottság közigazgatási tevékenységének vizsgálataira indított perben.”

főszabályként egyszerűsített perben jár el a bíróság. Az ügy elbírálásának gyorsasága mellett a jogalkotó garanciális szabályként lehetővé teszi a bíróság számára, hogy a tisztességes eljárás követelményeinek biztosítása érdekében az ügyet döntése szerint bármikor az általános szabályok szerint bírálja el. Szintén a per gyorsabb elbírálását szolgálja, hogy a keresetlelben a felperes kérheti az ügy egyszerűsített perben történő elbírálást, ha ezt a védíratban az alperes nem ellenzi. Az egyszerűsített eljárására a jogalkotó a tárgyaláson kívüli elbírálás szabályainak alkalmazását rendeli. A fenti ügycsoportok mellett a Törvényjavaslat eltérésekkel ugyan, de szintén az egyszerűsített eljárás szabályainak alkalmazást jelöli ki pl.: a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása (mulasztási per), vagy a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása, a közigazgatás jogviszonyból származó kötelezettség teljesítése, a közigazgatási tevékenység jogsértő következményeinek elhárítása és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítése (marasztalási per) esetére.

A Javaslat VIII. pontja az ideiglenes jogvédelem jelentőségét vizsgálja meg, mint a hatékonyság egyik legfontosabb

eszközét, a közigazgatási aktusról utólag hiába mondják ki, hogy jogsértő, ha addigra az már teljesebbé ment. Ilyenkor a jogsértés korrekciója lényegesen nehezebb és költségesebb, mintha lehetőség lett volna a jogorvoslati eljárás igénybevétele során a vitatott közigazgatási aktus végrehajtásának felfüggesztését kérni. Az érem másik oldalát jelenti a jogorvoslati eljárásnak a közigazgatási aktusra vonatkozó halasztó hatálya, ha azzal az érintett visszaél – hiába írja elő a Törvényjavaslat 3. § (1) bekezdése a felek jóhiszemű magatartását – és így elodázza annak végrehajtását. Ezt a problémát a Javaslat nagyon helyesen fel is ismeri és elveti az automatikus halasztó hatály alkalmazását. A végrehajtás felfüggesztése kapcsán kialakult gyakorlat és szabályok megmaradnának mint általános szabályok, amelyek minden azonnali jogvédelmi eszközre vonatkoznának. Az azonnali jogvédelmet a Törvényjavaslat 50. § (1) bekezdése határozza meg: *„Akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti, a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, a vitássá tett jogviszony ideiglenes rendezése, illetve a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása érdekében*

a perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságtól az eljárás során bármikor azonnali jogvédelmet kérhet.” Azonnali jogvédelem keretében kérhető a halasztó hatály elrendelése, illetőleg feloldása, ideiglenes intézkedés vagy előzetes bizonyítás elrendelése. A bíróság az azonnali jogvédelem kérdésében a bírósághoz történő megérkezést követő 15 napon belül dönt. A jogalkotó csak egy szűk körben zárta ki az azonnali jogvédelem lehetőségét, ilyen pl. ha a közigazgatási cselekmény jogerős bírósági határozat végrehajtását szolgálja.

A közigazgatási perrendtartás újraszabályozásának és végső soron a működésének sikere nemcsak az egyes eljárási kérdések szabályozásának mikéntjént fog műlni, nem is a szabályok alkalmazásáért felelős bírói szervezet elhivatottságától, hanem a közigazgatási jogvita során a közigazgatási szervvel szemben álló, saját vélt vagy valós igazát kereső magánszemélyek tömegeinek az elismerésén. Nincs olyan törvényjavaslat, ami kőbe vésvé (az elfogadását követően sem) és a részletes parlamenti vita során, politikai alkuknak köszönhetően változhat, finomodhat a normaszöveg, de a lényeges koncepcionális kérdések tekintetében nem valószínű az érdemi változtatás.