

PÁLYAMŰ

**a Budapest Környéki Törvényszék Közigazgatási Kollégiumának
kollégiumvezetői állására kiírt pályázathoz**

**dr. Króneisz Gábor
Budapest, 2020. március 19.**

1. Bevezetés

Az önálló közigazgatási bíráskodásnak Magyarországon történelmi hagyománya van. Az első általános hatáskörű – akkor szervezetileg önálló – bíróságot az 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról hozta létre. Az 1949-től a rendszerváltásig terjedő kényszerű szünetet követően a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény alapján a bíróságok alapvetően minden közigazgatási határozat törvényességi vizsgálatára hatáskört kaptak. A közigazgatási ügyek tárgyalására a civilisztikai ügyszakon belül került sor, először kétfokon, majd 1999-től egyfokon a megyei bíróságokon. Az eljárásjogi háttérrel a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény jelentette.

A közigazgatási bíráskodás legújabbkori történetének első nagy reformjaként 2013. január 1. napjától létrejöttek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, illetve közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok. Ez utóbbiak olyan több megyére kiterjedő szakmai fórumokká váltak, amelyekben az ezen két speciális ügyszakban ítélezők is megismerhették, hogy problémáikkal nincsenek egyedül, továbbá, hogy milyen segítséget jelent az, ha a bírósági rendszerben felhalmozott kollektív tudás a mindennapi munka során a rendelkezésükre áll. Korábban ugyanis a közigazgatási és munkaügyi témák a polgári kollégiumokon belül csak marginális szerephez jutottak, szakmai visszajelzést a bírák legfeljebb a másodfokú bíróság, illetve a Legfelsőbb Bíróság, majd Kúria döntéseinek keresztül kaphattak. A konkrét ügyeken túli közös gondolkodás terepét ekkor leginkább a bírói egyesületek jelentették. A regionális kollégiumokon belül lehetőség nyílt a régiós joggyakorlat folyamatos figyelemmel kísérésére, a vitás eljárásjogi és anyagi jogi kérdések azonosítására, azok megtárgyalására és közös álláspont kialakítására, az új típusú ügyekre való felkészülésre. Emiatt az ítélezés megalapozottságának elősegítésében és a jogegység megteremtésében kiemelt szerephez jutottak.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) elfogadásával a jogalkotó az önálló közigazgatási perjog mellett tette le a voksát, illetve az önálló, a rendes bíróságtól elkülönülő közigazgatási bírósági szervezetrendszer kialakítása felé tett lépéseket. Ez a Kp. hatálybalépésével nem valósult meg, az illetékességi szabályok változása azonban gyakorlatilag nyolc regionális szintű közigazgatási és munkaügyi bíróságot hozott létre, a fellebbvitel pedig a törvényszékekről a Fővárosi Törvényszékre került.

Az Országgyűlés az Alaptörvény hetedik módosításával az Alaptörvénybe emelte a közigazgatási bíróságokat, valamint a Közigazgatási Felsőbíróságot. A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény értelmében a közigazgatási törvényszékek 2020. január 1-vel álltak volna fel. Ezt követően azonban az a kormányzati döntés született, hogy nem kerül bevezetésre a szervezetileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszer, amit az Alaptörvény nyolcadik módosítása követett.

A szervezeti változások remélhetőleg utolsó állomását az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Ejhet.) jelenti. Ennek eredményeként jön létre a Budapest Környéki Törvényszék Közigazgatási Kollégiuma, a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírái pedig nyilatkozatuk szerint vagy ezen kollégiumban, vagy a Budapest Környéki Törvényszék Munkaügyi Kollégiumában folytatják – törvényszéki bíróként – ítélező tevékenységüket.

Látható, hogy a közigazgatási ügyszak bíráinak – különösen az utóbbi években – hozzá kellett szokniuk az állandó változáshoz. Mindezek mellett álláspontom szerint sikerült biztosítani azt, hogy a szakmaiság ne szenvedjen csorbát, és az ügyfelek mindezen változások hatását a lehető legkevésbé érzékeljék. Bízom abban, hogy a közigazgatási ügyszak helyzete a törvényszéki kollégiumok sorába történő betagozódással, és az ehhez kapcsolódó szakmai önállósággal megnyugtatóan rendeződik, és ezen szervezeti keretek hosszú időre biztosítani tudják a szakmailag megalapozott, időszerű és a bírák számára is kiszámítható, nyugodt közigazgatási ítélezés feltételeit.

2. A jelenlegi helyzet

2.1. Személyi feltételek

A Budapest Környéki Törvényszék Közigazgatási Kollégiumának felállítására az Ejhet-tel módosított a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi) 21. § (4) bekezdése alapján 2020. április 1. napján kerül sor. Mivel tehát olyan bírósági szervezeti egységről van szó, amely korábban még nem létezett, hasznosnak tűnik áttekinteni, hogy a közigazgatási bíráskodás a korábbiakban milyen személyi feltételek mellett folyt Pest megyében.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítását megelőzően a Pest Megyei Bíróságon nyolcan ítéleztek közigazgatási ügyszakban. Figyelemmel az ügyek akkori magas számára, és arra, hogy emiatt a közigazgatási ügyeket tárgyalók más ügyszakban nem ítéleztek, a közigazgatási ügyszak már ekkor is viszonylagos önállóságot élvezett a polgári, közigazgatási és munkaügyi kollégiumon belül.

A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: BKKMB) 2013. január 1-ei létrejöttével a bírói létszám – két bíró nyugállományba vonulása, és két új bírói kinevezés mellett – változatlan maradt. A jogorvoslati fórumrendszer változásával a korábban a Fővárosi Ítéltábla által ellátott másodfokú feladatokat a Budapest Környéki Törvényszék vette át. A jellemzően végzéseket érintő fellebbezéseket a Budapest Környéki Törvényszék Polgári, Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának másodfokú tanácsai bírálták el.

A közigazgatási bíráskodást érintő második jelentős reformmal, a Kp. 2018. január 1-ei hatályba lépésével a nyolc bíróból hárman nyertek áthelyezést a Főváros Törvényszékre,

ugyanakkor az első három kiírt közigazgatási ügyszakos álláshely betöltésével a bírák száma változatlan maradt. Közülük ketten korábban a Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon bíráskodtak, áthelyezésük nyilvánvalóan nem függetleníthető attól, hogy a BKKMB illetékességi területe immár Nógrád megyét is magában foglalta, azaz a BKKMB a nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság egyike lett.

A 2018. első negyedében kiírt pályázatok alapján további hat bíró kinevezésére kerül sor, akik közül négyen kizárólag közigazgatási ügyeket, ketten pedig nagyrészt munkaügyeket tárgyalnak. Az OBH által készített előzetes létszámbecslés további egy-egy bíró kinevezésével számolt 2018. július 1., illetve 2018. november 1. napjával, ezen bírói álláshelyek kiírására azonban – indokoltságának időközi vizsgálata alapján – már nem került sor. Mindezek alapján a mai napig a közigazgatási és munkaügyi bíróságon 12-en tárgyalnak kizárólag közigazgatási ügyeket, emellett a munkaügyi szakág bírái tárgyalnak a közszolgálati és a társadalombiztosítási ügyeket, amelyek Kp. hatályba lépésével szintén közigazgatási üggyé váltak. Nagyjából ezt az ügyszak szerinti megoszlást tükrözték a közigazgatási bíróságok tervezett felállítását megelőző bírói nyilatkozatok, melynek során 13-an nyilatkoztak úgy, hogy a rendes bírósági rendszeren kívül felállítandó közigazgatási törvényszékre kérik áthelyezésüket.

A Kp. szerinti tanácsos ügyek tárgyalására 2018-ban négy tanács állt fel, azzal, hogy minden egyesbíró egyúttal valamely tanácsnak is a tagja. 2018 szeptemberéig két „munkaügyes” és két „közigazgatási” tanács működött, jelenleg pedig egy alapvetően munkaügyet és közszolgálati ügyet tárgyaló bírákból álló, és három klasszikus közigazgatási ügyeket tárgyaló tanács van.

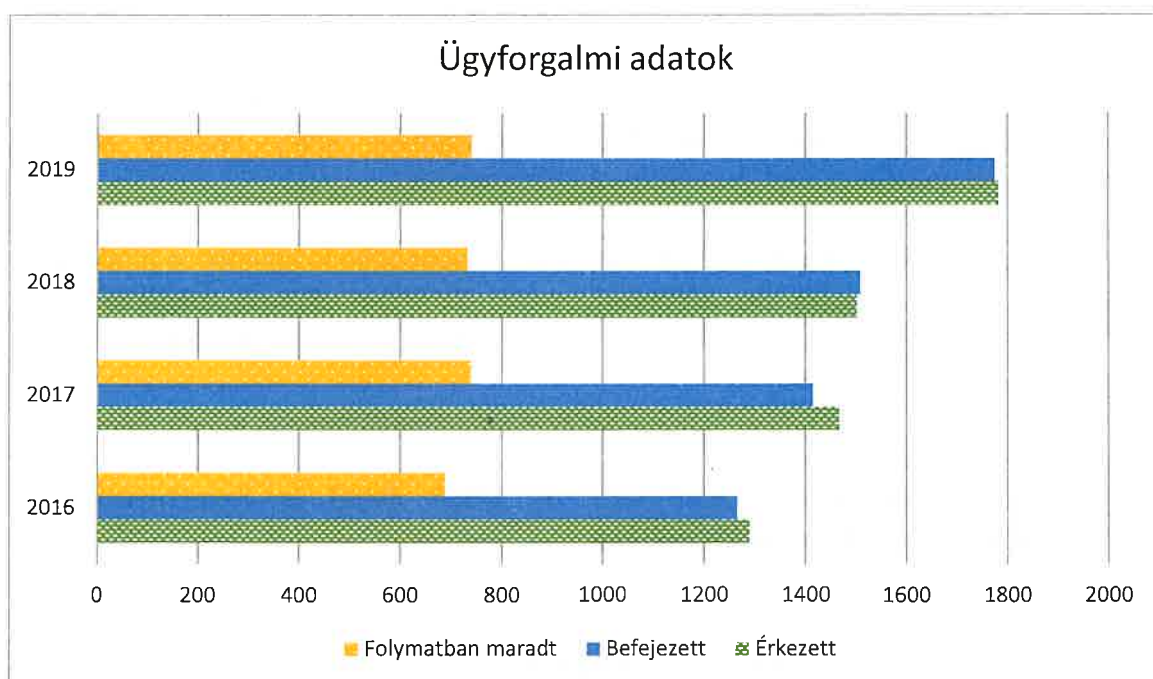
A közigazgatási bíráskodást érintő immár harmadik jelentős reform eredményeként jön létre 2020. április 1-én a Budapest Környéki Törvényszéken az önálló közigazgatási kollégium. Az Ejh-tel módosított a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 232/N. § (1) bekezdése alapján 16 bíró nyilatkozott úgy 2020. február 20. napjáig, hogy a közigazgatási ügyben eljáró Budapest Környéki Törvényszékre kéri áthelyezését. A Bjt. arra is lehetőséget adott, hogy a Fővárosi Törvényszék közigazgatási és munkaügyi kollégiumának tagjai bármely törvényszékre kérjék áthelyezésüket. Ezzel a lehetőséggel négy bíró élt, közülük ketten korábban is a BKKMB-n bíráskodtak. A Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírái részéről ilyen nyilatkozat nem érkezett az OBH elnökéhez.

A fentiek alapján a Budapest Környéki Törvényszék Közigazgatási Kollégiuma 2020. április 1. napján várhatóan 20 bíróval kezdi meg működését. A bírák kétharmada hat évnél régebben kinevezett, a közigazgatási ügyek intézésében jelentős tapasztalattal rendelkező bíró, egyharmaduk pedig 2018. első vagy második negyedéve óta bíráskodik a közigazgatási ügyszakban. Figyelemmel arra, hogy több, korábban jellemzően munkaügyet tárgyaló bíró is kérte áthelyezését a közigazgatási ügyben eljáró Budapest Környéki Törvényszékre, a szakmaiság a – közigazgatási ügyeken belül viszonylagosan elkülönülő – közszolgálati ügyekben is biztosított.

2.2. Ügyforgalmi adatok

2.2.1. Az ügyérkezés, a befejezés, a folyamatban maradt ügyek lényegi adatai és tendenciái a közigazgatási ügyszakban

Év	Peres ügyek			Peren kívüli ügyek		
	Érkezett	Befejezett	Folyamatban maradt	Érkezett	Befejezett	Folyamatban maradt
2016.	1291	1267	689	417	433	108
2017.	1467	1416	740	396	362	142
2018.	1503	1510	733	222	304	60
2019.	1783	1775	741	155	200	15



Az ügyérkezés, a befejezés és a folyamatban maradt ügyek lényegi adatainak és tendenciáinak elemzésekor előre kell bocsátani, hogy a Kp-val bekövetkező koncepcionális változás, amelynek eredményeként a korábbi munkaügyi ügyszakba tartozó ügyek egy része közigazgatási ügygé vált a 2018. január 1. előtti és utáni adatokat több szempontból nehezen összehasonlíthatóvá teszi. A főbb tendenciák számbavételéhez mégis hasznosnak mutatkozik az adatok nagyobb időtávban történő vizsgálata.

Látható, hogy a közigazgatási ügyérkezés a Kp. hatályba lépése előtt is növekedett. Ugyanez a tendencia megmaradt a 2018-ban is, bár itt már az ügyminőségek hozzárendelésével megállapítható, hogy a növekedést ténylegesen a közszolgálati és társadalombiztosítási ügyek közigazgatási üggyé válása okozta. Ez irányba hatott a Kp. megváltozott – a regionalitás felé elmozduló – illetékességi szabálya is, amelynek eredményeként a BKKMB illetékességi területe Nógrád megyével bővült. A 2018-as és a 2019-es adat összevetésekor – amely további jelentős, közel 20 %-os ügyérkezés növekedést mutat – ilyen hatással már nem kell számolni. A növekedés mögött valószínűsíthetően a közigazgatási szervek „magukra találása” áll a közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szintén 2018. január 1-ei hatálybalépését követően. Általános tapasztalat ugyanis, hogy a közigazgatásban az eljárási szabályok változása a hatósági ügyekben hozott határozatok számának átmeneti csökkenésével jár.

A peres ügyek számának növekedésével párhuzamosan a nemperes ügyek száma jelentősen lecsökkent. Ez szintén magából a Kp-ból következett, hiszen a közigazgatási végzések elleni keresetek elbírálására már nem nemperes eljárásban, hanem jellemzően egyszerűsített perben kerül sor. Rá kell arra is mutatni, hogy a közigazgatási szervek, elsősorban a Pest Megyei Kormányhivatal késedelmes keresetlevél felterjesztései miatt még 2018-ban és 2019-ben is számos 2018. január 1-je előtt előterjesztett, végzés elleni keresetlevél érkezett a bírósághoz, amelyet emiatt kellett nemperes számra lajstromozni. Ezek kifutásával a jogi képviselő nélkül eljáró felperes közvetlenül a bíróságon előterjesztett keresetlevelének az elsőfokú közigazgatási szerv részére történő megküldésén kívül nemperes ügy gyakorlatilag nem maradt.

Az ügyérkezés növekedését a befejezések számának növekedése is követte: a bírák közel 20 %-kal több ügyet fejeztek be 2019-ben, mint 2018-ban. Ennek megfelelően a folyamatban maradt ügyek száma is stagnált, és a vizsgált négy év viszonylatában 700 db körül állandósult.

2.2.2. Az időszerűségi adatok alakulása az előző évvel is összehasonlítva, lényegesebb adatok, tendenciák kiemelése

Befejezett peres ügyek pertartama								
	0-3 hó	3-6 hó	6-12 hó	1-2 év	2-3 év	3-5 év	5 év felett	Összesen
2018	434	348	481	182	33	31	1	1510
2019	483	414	412	343	81	39	3	1775

			2018	2019
Az 1 éven belül befejezett perek	száma	a befejezett perekből	1263	1309
	aránya, %		83,6	73,7
	bef. változás	előző év = 100 %	106,1	103,6

A 2 éven túli folyamatos perek	száma	a folyamatban maradt perekből	23	40
	aránya, %		3,1	5,3
	ügyhátr. változása	előző év = 100 %	115,0	173,9

Folyamatban maradt peres ügyek pertartama								
Év	0-3 hó	3-6 hó	6-12 hó	1-2 év	2-3 év	3-5 év	5 év felett	Összesen
2018	246	153	197	114	15	8	0	733
2019	220	140	248	93	31	8	1	741

Az ügyérkezés és a befejezések számának igen jelentős növekedése mellett az időszerűségi mutatók kismértékben romlottak. Bár az egy éven belül befejezett ügyek száma nőtt, ezeknek az összes befejezéshez viszonyított aránya 83 %-ról 73 %-ra csökkent. Hosszabb pertartamot eredményez adott esetben a tanácsos ügyek számának növekedése, amelyek elintézése a nagyjából egyetemesként tárgyaló tanácsstagok részéről nagyobb időráfordítást igényel. Emellett jelentősen nőtt a két éven túl befejezett ügyek, és a folyamatban maradt két éven túli ügyek száma. Ezen utóbbiak aránya azonban még így csak az összes folyamatban maradt ügy 5,3 %-át teszi ki, számuk 40 darab. A két éven túlivá vált ügyek nagy részét egy mintaperben hozott döntésre váró sorozatügy tette ki, másrészt több ügy vált két éven túlivá a közigazgatási döntés semmisségéről szóló 1/2019. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat alapján történő hatályon kívül helyezés következtében.

2.2.3. Az ítélezés megalapozottsága

Felülvizsgálati határozatok megoszlása a közigazgatási ügyekben				
	Hatályában fenntartó	Hatályon kívül helyező	Egyéb	Össz.
2018	36	26	35	97
2019	53	70	74	197

A Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott döntései tükrében az ítélezési munka megalapozottsága javítandó, hiszen a BKKMB-n 2018-ban csak az ügyek 37%-ában, míg 2019-ben 26,9 %-ában hozott a Kúria hatályában fenntartó döntést, emellett magas a hatályon kívül helyezések és a megváltoztatások száma. 2019-ben a hatályon kívül helyezések nagy része az 1/2019. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozaton alapult. Az egyéb kategória alatt szerepelnek ugyanakkor a felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasító, illetve visszautasító, továbbá a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó döntések is, amelyek alapján értelemszerűen nem lehet következtetést levonni az elsőfokú ítélet megalapozottságára. Ez utóbbira figyelemmel a későbbiekben a statisztikai adatgyűjtés módszerén is változtatni kell, hogy az alapján reális képet lehessen kapni az elsőfokú ítéletek megalapozottságáról.

2.2.3. Az ügyérkezés változásának várható irányai

Az Ejhet. valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény alapján 2020. március 1. napjával a magyar közigazgatás történetében eddig példátlan változás következett be. A fővárosi és megyei kormányhivatalok hatósági eljárásainak egészét érinti a fellebbezési eljárás lehetőségének kizárása a járási (fővárosi kerületi) hivatalok döntései esetében. Az intézkedés eredményeképpen az ügyfelek a jogorvoslati jogukat a járási hivatalok esetében is közvetlenül a bíróságnál gyakorolhatják, hasonlóan a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz. Az ebből következő igen jelentős ügyteher növekedés pontos nagyságrendjét és időbeli felfutását azonban nehéz előre megbecsülni. A fenti törvények indoklásában említett 50 ezer – eddig fellebbezett, az új szabályok alapján pedig potenciálisan keresettel támadható – ügy az eddig nagyságrendileg 15 ezres országos ügyérkezés mellett akár négyszeres ügyteher növekedést is előrevetíthet.

Szintén tényleges ügyteher növekedést eredményezhet a tanácsos ügyek számának emelkedése. A Kp. 2020. április 1-től hatályos 8. § (3) bekezdés d) pontja szerint egyesbíró jár el a járási (kerületi) hivatal vezetője vagy helyi önkormányzat szerve által megvalósított közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos perben. A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján azonban látható, hogy az ügyek nagyobb

részében az egyfokúsítás a megyei, fővárosi kormányhivatalok szintjén valósul meg, ebben az esetben pedig a tanácsban történő eljárás főszabálya érvényesül.

A fentiek mellett elhanyagolható a regionalizáció beteljesedésével Nógrád megyéből átkerülő ügymennyiség. A Kp. hatálybalépésével már bekövetkezett a BKKMB illetékességi területének változása: a Kp. 13. § (4) bekezdésében foglalt ügycsoportok kivételével minden Nógrád megyei ügyben a BKKMB járt el. 2020. április 1-vel a társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos, továbbá a közszolgálati perek is már csak a Budapest Környéki Törvényszéken folyhatnak Pest és Nógrád megyében.

2.3. Tárgyi feltételek

A hatékony munkavégzéséhez szükséges zavartalan munkakörnyezet és technikai feltételek meglátásom szerint adottak. A BKKMB az M3 Székház VI. emeletén (irodai szint), valamint földszintjén és I. emeletén (tárgyalóterem) működött. A BKKMB által használt tárgyalók száma 12 db volt, a földszint 11. tárgyalót a Budapest Környéki Törvényszék Gazdasági Kollégiumával megosztva használta. Mind a Közigazgatási Kollégium, mind a Munkaügyi Kollégium a jelenlegi elhelyezési körülmények között kezdi meg működését, azzal, hogy a Fővárosi Törvényszékről átjelentkező bírók elhelyezése még éppen biztosítható. Várhatóan az év végével kerül sor a Közigazgatási Kollégium épületen belüli költözésére, melynek során a Munkaügyi Kollégiummal közösen az M3 székház B. épületének második emeletét veszi birtokba. Az A. épület felújításával egyidejűleg ugyanakkor egy átmeneti időszak veszi kezdetét, melynek során csak a tárgyalások egy része lesz megtartható az M3 székházban, a bírák egyik tárgyalási napjukat várhatóan a Thököly úti főépületben fogják megtartani. Odafigyelést igényel, hogy ez a lehető legkisebb kellemetlenséget okozza a bírának. Ennek során ki kell használni a tárgyaláson kívül történő elbírálás lehetőségét, amelyet a Kp. főszabályként rögzít. Emellett a perelőkészítésnek el kell nyernie a megfelelő rangját, melynek eredményeként a közigazgatási perek valóban nagyobb arányban válnának egy tárgyaláson befejezhetővé.

Valamennyi bíró rendelkezik számítógéppel, illetve otthon használható mobil eszközzel is. Folyamatos feladatként jelentkezik ugyanakkor az informatikai eszközpark korszerűségének fenntartása. A bírósági digitalizációban, így különösen az Ítélezést Támogató Rendszerben rejlő lehetőségek akkor aknázhatóak ki maradéktalanul, ha a programok futtatását, nyilvántartások elérését stb. nem akadályozzák lelassult számítógépek, túlterhelt szerverek. Ugyanígy az otthondolgozás kereteit is alapjaiban határozza meg, hogy az irodai rendszerekhez történő hozzáférés mennyire akadálytalan, illetve gördülékeny. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ezen rendszerek használata még további tanulási folyamatot, önképzést igényel mind a bírák, mind az igazságügyi alkalmazottak részéről.

3. A szakmai feladatok ellátására vonatkozó elképzeléseim

Bár a közigazgatási ügyszak szakmai önállósága immár évtizedekre tekint vissza Magyarországon, szervezeti és igazgatási szempontból még soha nem működött önállóan. Olyan kollégiumi rendszer jön tehát létre, amely ebből a szempontból előzmények nélküli. Első ízben kerül sor a kollégiumi munka szervezeti kereteinek megteremtésére, önálló ügyrend, munkaterv, ügyelosztási terv elfogadására.

Másfelől a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok – bár némileg kilógtak a hagyományos törvényszéki struktúrából – mégis közvetlen előzményét jelentik az önálló közigazgatási kollégiumoknak. A regionális kollégiumok sok szempontból a törvényszéki kollégiumokhoz hasonlóan működtek elsősorban a szakmai tevékenység terén, az igazgatási feladatokat azonban többnyire a közigazgatási és munkaügyi bíróságok igazgatási vezetése látta el. Az újonnan létrejövő kollégium mindemellett a hosszú hagyományokra visszatekintő törvényszéki kollégiumok tapasztalatait használhatja fel saját szervezetének, munkarendjének kialakítása során.

A kollégiumvezető feladatait általánosságban a Bszi. 124. § (1) bekezdése határozza meg. Konkrét szakmai feladatokat rögzítenek ezen túl a jogegység biztosításával kapcsolatban a Bszi. 26-29. §-ai, míg igazgatási feladat jelenik meg a Bszi. 148. § (2) bekezdésében. Kijelenthető, hogy a kollégiumvezető legfontosabb feladata, hogy a közigazgatási kollégium betölthesse jogegységesítő szerepét, illetve örködjön afelett, hogy az ítélezés mindenkor időszerű, szakszerű és hatékony legyen. Olyan szakmai vezetést kell megvalósítania tehát, amelynek minden részmozzanata ezen céloknak rendelődik alá. Figyelemmel a közigazgatási kollégiumokat érintő új kihívásokra, ezen feladataimat az alábbiak szerint kívánom ellátni.

3.1. Az ítélezés megalapozottsága

Az ügyszak specialitása, az általánosan egyfokú bírósági eljárás miatt a közigazgatási bíráskodás megalapozottságának legfőbb mutatóját a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott döntéseinek megoszlása jelenti. Ez alapján az állapítható meg, hogy 2018-ban és 2019-ben is kiugróan magas a hatályon kívül helyező, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasító döntések száma. Emellett az egyéb – jellemzően az elsőfokú ítéletet, vagy a támadott közigazgatási határozatot is megváltoztató – döntések is nagy számban fordulnak el. Ez alapján egyértelmű, hogy az ítéletek megalapozottságára nagyobb hangsúlyt kell fektetni, és fel kell tárni a hatályon kívül helyezéshez vezető okokat. Árnyalja a képet, hogy ezek között igen magas számban fordulnak elő azok az ügyek, ahol a hatályon kívül helyezésre a közigazgatási döntés semmisségéről szóló 1/2019. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat alapján került sor. A jogegységi határozat meghozatalát megelőzően a Kúria gyakorlata sem volt egységes ebben a kérdésben, illetve az elsőfokú ítéletekben a semmisség kimondására is kúriai döntésekre hivatkozással került sor.

3.1.1. A kollégium szerepe a jogegységesítésben

Az Ejhet. indokolása szerint az egységes és az Alaptörvénnyel összhangban álló joggyakorlatot elsősorban nem igazgatási eszközök, hanem a Kúria döntéseinek kötelező ereje biztosítja. Rögzíti, hogy a korlátozott precedens-rendszer, amely eredetileg az angolszász jogban jelent meg, de egyre jobban áthatja a kontinentális jogrendszereket is, a jogegység biztosításának alkotmányos, gyors és hatékony eszköze. Az alsóbb fokú bíróságok tehát kötelesek a Kúria jogértelmezését követni. A Pp. 346. § (5) bekezdése alapján a döntés jogi indokolása tartalmazza azokat az okokat is, amelyek miatt a bíróság jogkérdésben eltért a Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától, vagy az arra irányuló indítványt elutasította. A felülvizsgálati kérelem Kp. szerinti további befogadhatósági oka, ha az a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés miatt indokolt.

A regionális kollégiumoknak eddig is kiemelt feladata volt, hogy folyamatosan figyelemmel kísérik a Kúria közzétett határozatait, azokat rendszerezik, és felhívják a bírák figyelmét az újabb elvi kérdésekben hozott döntésekre. Mindezen feladatok fokozottan fognak jelentkezni a Kúria újfajta jogegységesítő szerepköre mellett. Ennek intézményesített keretét fogja jelenteni egyfelől a Kúria kijelölt kapcsolattartó bírójának jelenléte a kollégiumi üléseken, másfelől a Bszi. 154. § (2) bekezdése alapján a törvényszéki közigazgatási kollégiumvezetők tagsága a Kúria Közigazgatási Kollégiumában. A regionális kollégiumoknak, illetve kollégiumvezetőknek a horizontális jogegység megteremtésében már eddig is nagy szerepe volt. Egy-egy régió bírái ezáltal megismerhették a többi regionális kollégiumban kialakult álláspontokat egy-egy jogkérdésben, lehetőségük nyílt arra, hogy saját gyakorlatukat összevegyék az országos gyakorlattal. Bár a regionális kollégiumvezetői értekezleteken rendszerint a Kúria közigazgatási és munkaügyi kollégiumának a vezetője is jelen volt, ez a horizontális jogegységesítő szerep elvált a Kúria tényleges vertikális jogegységesítő tevékenységétől. A 2020. április 1-től útjára induló új rendszerben azonban a Kúria Közigazgatási Kollégiuma lesz a jogegységesítés egyetlen letéteményese. A fellebbvitel és a felülvizsgálat Kúrián történő összpontosulása, valamint a közigazgatási kollégiumvezetők kúriai kollégiumi tagsága a biztosítéka annak, hogy a jogegység mind vertikálisan, mind horizontálisan a lehető legteljesebben megvalósulhasson.

A kollégiumvezető lehetősége és egyúttal felelőssége, hogy éljen a Bszi. 26-28. §-aiban meghatározott jogköreivel, folyamatosan kísérik figyelemmel az adott bíróság ítélezését, az esetleges ellentétes gyakorlat kialakulásáról tájékoztassa a Kúria elnökét, illetve jogegységi eljárás indítványozására tegyen javaslatot. Az elsőfokú bíróságokon jelentkező problémák legfelsőbb bírói fórum felé történő becsatornázása azért is különösen fontos, mert mire egy új anyagi vagy eljárásjogi rendelkezés által felvetett jogkérdésben a Kúria felülvizsgálati eljárásban döntést hoz, addigra az adott probléma első fokon már az ügyek igen nagy számában jelentkezhet. Jól példázza ezt a közelmúltban a földforgalmi ügyek helyezte, ahol ráadásul folyamatosan változó jogszabályi környezet mellett kell a jogbiztonság és a jogegység szempontjait érvényre juttatni.

3.1.2. Információgyűjtés

A kollégiumvezetőnek mindenekelőtt tisztában kell lennie az általa vezetett szervezeti egységben folyó munkával. Az információgyűjtésének kétirányúnak kell lennie: egyfelől szükséges az ítélkezési munka folyamatos figyelemmel kísérése, másrésről a lehető legkorábban észlelni kell, hogy mi az az új ügýtípus vagy felmerülő anyagi, illetve eljárásjogi kérdés, amely közös gondolkodást, egyeztetést igényel. A közigazgatási ügyszakra különösen jellemző, hogy kampányszerűen jelenik meg egy-egy újabb ügýtípus, annak megfelelően, hogy a közigazgatási szervek milyen prioritásokat jelölnek ki, milyen ellenőrzési programokat hajtanak végre stb. Az ügyszak a jogszabályváltozásoknak is jobban kitett, hiszen nagyon széleskörű az az ágazati joganyag, amelyet az egyes ügyekben alkalmazni kell.

A regionális kollégiumok már korábban is ösztönözték a bírákat, hogy éljenek jelzéssel a felmerülő problémákkal kapcsolatban. Ennek elsődleges terepe álláspontom szerint a személyes konzultáció kell, hogy legyen. A napi munkateher mellett nem várható el a bíraktól, hogy írásban, a vonatkozó jogszabályok megjelölésével és saját álláspont kifejtésével jelezzenek egy-egy problémát. Annál inkább elvárható a kollégiumvezetőtől, hogy ajtaja mindig és mindenki előtt nyitva álljon. Az informális egyeztetés biztosítja egyfelől a leggyorsabb információ áramlást, másrésről nem zárja ki azt sem, hogy amennyiben a kérdés alaposabb vizsgálatot igényel, akkor arra kollégiumi munka eszköztárának igénybevétele kerülni fog.

3.1.3. Kollégiumi ülések, szakmai tanácskozások

A Közigazgatási Kollégium megalakulásával egyidejűleg fog dönteni a működését alapjaiban meghatározó ügyrendjéről és éves munkatervéről. Az ügyrend – hasonlóan a már működő civilisztikai kollégiumok ügyrendjéhez – várhatóan évente legalább négy kollégiumi ülést fog előírni. Az igazgatási és személyi kérdésekben történő döntéshozatal mellett a kollégiumi ülések fogják jelenteni a kollégium szakmai tevékenységének alappillérét. Itt tárgyalhatóak meg olyan szakmai kérdések, amelyek egyrészt komolyabb előkészítést igényelnek, másrészt a teljes tagság érdeklődésére számot tartanak. A Közép-Duna-völgyi KMRK-ban meghonosodott jó gyakorlatot megtartva a kollégiumi ülésen többek között a kollégiumi tagok lehetnek egyes témák feldolgozói, illetve előadói. Ezek időben történő írásbeli előkészítése pedig lehetővé teszi, hogy az adott problémát valamennyi bíró megismerhesse, és a kollégiumi ülésre már kialakíthassa az azzal kapcsolatos szakmai álláspontját.

Az új perrendtartások hatályba lépésük óta a kollégiumi ülések egyik fő témacsoportját jelentették. Ez a közeljövőben sem lesz másként, hiszen az Ejhet-tel a Kp. jelentős novelláris módosításon esett át, emellett számos eljárási kérdésben még szétartó a joggyakorlat. Továbbra is közös gondolkodást kívánnak mindenekelőtt a pervezetéssel, bizonyítással, illetve a költségekkel kapcsolatos jogalkalmazási problémák. Kollégiumi ülések keretében tekinthetők át a közigazgatási szervezetrendszer, és a közigazgatási eljárásjogot érintő változások, amelyek alapvetően meghatározzák a közigazgatási

bíráskodást is. A közigazgatási ügyszakban még kisebb gyakorlattal rendelkező bírák munkáját nagymértékben segíthetné egy-egy közigazgatási ügýtípus anyagi és eljárásjogi szabályainak tételes áttekintése. Ez emellett a már hosszabb ideje az ügyszakban ítélkezők tudásának rendszerezését is szolgálná, lehetőséget teremtve egyúttal az előkészítésben való részvételre. Fontosnak tartom az egyes témák időzítését is, mert tapasztalom szerint akkor alakulhat ki a bírák aktív hozzáállását feltételező értelmes vita, ha azok nem pusztán elméleti kérdésként, hanem a napi jogalkalmazás során már megjelenő problémaként jelentkeznek.

Egyebek mellett a kollégiumi üléseken nyílik lehetőség a Kúria Közigazgatási Kollégiuma, illetve a többi törvényszéki kollégium ítélkezési gyakorlatának áttekintésére. A módosított Bszi. különös figyelmet szentel a felsőbírósági gyakorlatnak, az eseti döntéseken keresztül megvalósuló jogegységesítő szerepnek. Ez az eddigieken túl is azt a fokozott elvárást támasztja az elsőfokon eljáró bírákkal szemben, hogy joggyakorlatukat folyamatosan a közzétett kúriai döntések mentén alakítsák ki, vagy az azoktól való eltérést tudatosan vállalják fel, indokolják meg. Ehhez kapcsolódóan fontos lenne, hogy fennmaradjon a regionális kollégiumok idején kialakult kúriai kapcsolattartói rendszer. A kúriai kapcsolattartóknak köszönhetően ugyanis a regionális kollégiumok első kézből származó információkkal rendelkezhetnek az adott jogalkalmazási kérdéshez kapcsolódó kúriai álláspontról.

A nagyobb előkészítést igénylő kollégiumi ülések mellett a jövőben is fontosnak tartom, hogy rendszeresek legyen a szakmai tanácskozások. Ezeknek az értekezleteknek a tárgyát a folyamatosan jelentkező kisebb-nagyobb jogalkalmazási problémák megtárgyalása, illetve a fontosabb másodfokú, illetve felülvizsgálati eljárásban hozott kúriai döntések ismertetése képezheti. Célszerű, hogy a megtárgyalandó problémakörök előre ismertek legyenek, hogy a felmerülő kérdéseit mindenki időben jelezhesse. Ezzel párhuzamosan kialakítandó a tanácselnöki értekezletek rendje is.

3.1.4. Elektronikus kapcsolattartás a kollégiumon belül

A regionális kollégiumokon belül különös jelentősége volt az elektronikus kapcsolattartásnak, ezáltal volt biztosítható a több megye bírái közötti információ áramlás. Ennek a jelentősége némileg háttérbe szorult azáltal, hogy a közigazgatási kollégium bírái immár egy szervezeti egységben, fizikailag is egy épületben fognak tevékenykedni. Ettől függetlenül a kollégiumi ülések összehívására, az előkészítő anyagok megküldésére stb. továbbra is az elektronikus út a legmegfelelőbb. A regionális kollégiumokban emellett a Novell Vibe felület állt a bírák rendelkezésére, ennek használata azonban elmaradt a várakozásoktól, nem ismerte mindenki a felület nyújtotta lehetőségeket, és a már feltöltött anyagokban való keresést. Továbbra is szükség lesz azonban egy olyan – a levelező rendszeren kívüli – platformra, amely lehetővé tesz a szakmai anyagok megosztását és későbbi visszakereshetőségét. Ezt a szerepet a kollégium intranetes aloldala töltheti be, amely alkalmas a tájékoztatók, felhívások, meghívók közzétételére, az ítélkezési tevékenységet elősegítő szakmai anyagok, vélemények, legfontosabb elérési utak megosztására. Ezen intranetes felület napi

moderálása a kollégiumvezető részéről is kiemelt feladat, amely álláspontom szerint csak az ezzel megbízott bírósági ügyintéző, vagy bírósági titkár segítségével teljesíthető maradéktalanul.

3.2. Az ítélezés időszerűsége

Amint arra az ügyforgalmi adatok elemzése körében rámutattam 2019-ben közel kétszeresére nőtt a két éven túl folyamatban lévő ügyek száma. Ezen utóbbiak aránya azonban még így csak az összes folyamatban maradt ügy 5,3 %-át teszi ki, számuk 40 darab. A két éven túlívá vált ügyek nagy részét egy mintaperben hozott döntésre váró, közel 60 ingatlant érintő helyi adó tárgyú sorozatügy tette ki, másrészt több ügy vált két éven túlívá a közigazgatási döntés semmisségéről szóló 1/2019. Közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozat alapján történő hatályon kívül helyezés következtében. Ezek a körülmények nem menthetik egy peres ügy előregedését, ugyanakkor jól jelzik, a közigazgatási ügyszak időszerűséggel összefüggő sajátosságait. A közigazgatási ügyekben egyébként hagyományosan alacsony a két éven túli ügyek aránya. Ennek oka elsősorban az, hogy a megelőző eljárás miatt nem, vagy csak korlátozott mértékben kell bizonyítást lefolytatni a perben, és gyakoriak az olyan ügyek, ahol csak jogkérdésben kell a bíróságnak döntenie.

A Kp. ugyanakkor az időszerűség terén is új követelményeket támaszt a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságokkal szemben. A közigazgatási ügyek gyorsítását célzó jogalkotói akarat testesül meg a Kp. 57. § (1) bekezdésének rendelkezésében, mely szerint a bíróság a tárgyalás előkészítése, valamint az eljárás észszerű időn belüli lefolytatása céljából minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy a per lehetőleg egy tárgyaláson érdemben elbírálható legyen. A perkoncentráció elvét szolgálja tehát az olyan mélységű perelőkészítés, melynek eredményeként mindennek rendelkezésre kell állnia a per első tárgyalásán, ami a megalapozott döntéshez szükséges. Ennek keretében a bíróság bizonyítást rendelhet el, iratokat szerezhethet be más bíróságtól vagy hatóságtól, elrendelheti a felek meghallgatását, illetve a felek között egyezség létrehozását kísérelheti meg. A tanácsos ügyekben előkészítő tanácsulást is kell tartani.

A fenti jogalkotói akarat álláspontom szerint nem teljesíthető úgy, hogy a bíróság a munkamódszerén nem változtat, és a civilisztikai ítélezésben bevett rendben tárgyalja az ügyeket. Figyelembe kell venni a közigazgatási ügyszak sajátosságait: a tárgyalásokra való felkészülés relatív nagyobb időigényét a megelőző eljárásban keletkezett iratok tanulmányozása miatt, ehhez képest a viszonylag rövidebb bírósági tárgyalásokat, valamint azt, hogy a nagyfokú előkészítettség miatt a bíróság több ügyben tud azonnal döntést hozni. A heti két tárgyalási napon történő tárgyalás, és a tárgyalási naponként 4-5 ügyben való eljárás mellett a perelőkészítésre, előkészítő tanácsulások megtartására nem jut annyi idő, mint amennyit a Kp. megkövetelne.

Emiatt fontosnak tartom, hogy a tárgyalási napok számának megállapításakor, illetve a tárgyalási napok kihasználtságának vizsgálatakor az előkészítő tanácsulások ugyanúgy legyenek figyelembe vehetőek, mint a nyilvános tárgyalások. Ennek igazgatási alapjai

adottak, hiszen a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás 102. § (9) bekezdése alapján tárgyalási napon való eljárásnak minősül, ha a bíró tanácsülésen peres ügyet intéz, illetve bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás 3. §-ában foglalt fogalom meghatározás szerint eljárási cselekmény civilisztikai ügyekben az előkészítő tanácsülés is. Akkor várható el tehát, hogy az előkészítő tanácsülésen a tanácsstagok ugyanolyan felkészülten vegyenek részt, mint egy tárgyaláson, illetve arra ugyanannyi időt fordítsanak, ha annak igazgatási oldalról történő elismertsége biztosított.

Ugyanez a helyzet a tárgyaláson kívüli elbírálással. A Kp. hatályba lépésével jelentősen megnövekedett azon ügyek száma, amelyekben a bíróság tárgyaláson kívül jár el, illetve hoz döntést. A Kp. 77. § (1) bekezdése alapján, ha egyik fél sem kérte tárgyalás tartását, és azt a bíróság sem tartja szükségesnek, a bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz. A Kp. 124. § (5) bekezdése szerint egyszerűsített perben a bíróság a tárgyaláson kívüli elbírálás szabályai szerint jár el. A bírák azonban csak akkor fogják választani ezt az eljárási módot, ha meghatározott számú ügy tárgyaláson kívüli történő elbírálásával egy tárgyalási napot kiválthatnak.

Mindezekre figyelemmel az új perrendtartások által biztosított, az eljárások gyorsítását szolgáló szabályokat tudatosítani kell, és a bírákat ösztönözni kell azok hatékony alkalmazására. Különös jelentősége lehet ezen munkamódszerben történő szemléletváltásnak abban az esetben, ha az előzetes jóslatok valóra válásával a mostani ügyek többszöröse – akár négyszerese – ömölhet be a közigazgatási ügyekben eljáró törvényszékekre.

3.3. Emberi erőforrásokkal való gazdálkodás

3.3.1. Az arányos munkateher biztosítása, referádák kialakítása

A közigazgatási ügyszakot érintő szervezeti változásokra lehetőségként kell tekinteni az arányos munkateher kialakítása szempontjából. Az új típusú ügyek és megváltozott eljárási szabályok mellett állandó vizsgálatot követel az egy bíróra, tanácsra jutó ügyek száma, emellett azok munka- és időigényességét is folyamatosan figyelemmel kell kísérni, és meg kell tenni szükséges lépéseket a munkateher-kiegyenlítés érdekében. Mindezen szempontokra figyelemmel kell lenni az egyes referádák kialakítása során is. A várhatóan 20 fős közigazgatási kollégium tekintetében nem támogatom a teljesen automatikus szignálást. Ezzel ugyanis a bíróság pont arról az emberi erőforrások hatékony kihasználásával kapcsolatos előnyről mondana le, amely egy egyes ügytípusokban szerzett elmélyültebb tapasztalatok kihasználásából következne. A rendkívüli mennyiségű közigazgatási joganyag, és annak gyors változása mellett aligha biztosítható, hogy minden bíró, minden közigazgatási eljárás tekintetében naprakész legyen. Nem értek egyet azzal az állásponttal, hogy a közigazgatási bírónak nem kell közigazgatási szakembernek lennie ahhoz, hogy a közigazgatási eljárásjogi ismeretei alapján a vitássá tett anyagi jogszabályok értelmezéséről és alkalmazásáról döntsön. Ha ugyanis a bíró nem ismeri átfogóan az adott ügytípus joganyagát, és a speciális eljárási sajátosságait, akkor a közigazgatási

bíráskodás nem tudja betölteni objektív jogvédelmi funkcióját. Az adott esetben laikus felperes keresetbeli előadásainak helyes értelmezése, és a vitássá tett jogszabályi alap „megtalálása” is azt követeli meg, hogy a bírónak szélesebb körű rálátása legyen az adott közigazgatási eljárásra.

3.3.2. Tanácsok felállítása

Az emberi erőforrások hatékony kihasználásának eszközét jelentheti a tanácsban történő eljárás is, amellyel jogszabályi szinten is megjelent az elsőfokú bíráskodásban a team munka. A Kp. 8. § (1) bekezdése a közigazgatási perekben a tanácsban történő eljárást teszi általánossá, igaz a kivételek alapján az ügyek jelentősebb részét intézik a bírák egyesbíróként. (2019-ben az 1783 érkezett ügyből 233 db volt tanácsos, amely az ügyek 13 %-át jelenti.) Fontosnak tartom, hogy az ügyszakban tárgyaló bírák a tanácsban történő eljárásban lehetőséget lássanak, ne pedig kényszerűen betartandó eljárási szabályként tekintsenek arra. Bizonyos vagyok benne, hogy ez nem pusztán az ügyek egy részének három bíró által történő eldöntését fogja maga után vonni, hanem hosszútávon egy másfajta, együttműködésen és a tapasztalatok megosztásán alapuló munkamódszer kialakulásához fog vezetni. A jól szervezett tanácsai munka szintén a jogegység irányába mutat, a tanácsos ügyekben kialakított közös álláspont az egyesbíró által tárgyalt ügyek mikénti eldöntésére is kihat. A vitás jogalkalmazási kérdések a tanácsos ügyekben először a tanácselnököknél fognak lecsapódni. A velük folytatott akár napi szintű informális egyeztetések fontos szerepet fognak betölteni abban, hogy a konkrét ügyekben felmerült kérdések kollégiumi szinten is megjelenjenek.

Továbbra is szorgalmazni fogom, hogy a bírák éljenek a tanács elé utalással, ha azt az ügy különös bonyolultsága vagy egyedisége indokolja, illetve, hogy csak kivételes esetben kerüljön egyesbíró elé az az ügy, amit egyébként tanácsnak kellene tárgyalnia. A kezdetektől fogva támogattam azt is, hogy az egyes ügýtípusokban történő jártasság megszerzése érdekében a még kevesebb tapasztalattal rendelkező bírák olyan ügyeket is tanács elé utaljanak, amelyek egyébként ténybeli vagy jogi megítélésük miatt nem indokolnák ezt. Ezt a gyakorlatot a továbbiakban is megtartandónak ítélem.

Emiatt kiemelten fontos, hogy a kollégium létrejöttével egyidejűleg felállításra kerüljenek az állandó tanácsok. A közigazgatási kollégium törvényszéki szinten történő megszervezésével feloldódik a Kp. 8. § (1) bekezdésében foglalt tanácsban történő eljárás főszabálya, és a Bszi. 21. § (4) bekezdése közötti eddigi ellentét, hiszen ezen utóbbi rendelkezés értelmében a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon nem működtek tanácsok.

Fontos, hogy minden egyesbíró egyúttal tanács tagja is legyen, ezáltal biztosítható ugyanis, hogy amennyiben a bíró az ügyet tanács elé utalja, akkor előadó bíróként továbbra is az ügy gazdája maradjon. Távlatilag, az ügyérkezés függvényében megfontolandó lesz a tényleges háromtagú tanácsok felállítása. A közigazgatási kollégium működésének megkezdésével a jelenlegi ügyteher és bírói létszám mellett azonban elégségesnek tartom 4, legfeljebb 5 tanács létrehozatalát. Az így létrejövő 4-6 tagú

tanácsokban a tanácselnök jelöli ki ügyről-ügyre a tanács tagjait. Ez lehetőséget ad az arányos tanácsos ügyteher kialakítására, illetve a tanácson belüli ügyminőség szerinti specializációra.

3.3.3. Titkárok

A jogalkotó részéről megfigyelhető volt egy olyan törekvés, hogy a bírósági titkárok a korábbiakhoz képest korlátozottabb mértékben járhassanak el közigazgatási ügyekben. A Kp. rendelkezései alapján ennek ellenére a titkárok számos ügyet intézhetnek, önálló aláírási joguk azonban korlátozott. A Kp. 11. § (1) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben az egyesbíró, az elnök vagy az általa kijelölt bíró helyett tárgyaláson kívül bírósági titkár is eljárhat, és – törvény eltérő rendelkezése hiányában – önálló aláírási joga is van. A bírósági titkár megteheti mindazokat az intézkedéseket és meghozhatja mindazokat a határozatokat, amelyeket a törvény a bíróság vagy az elnök hatáskörébe utal. A titkár ugyanakkor nem hozhat ítéletet (egyszerűsített perben sem), eljárást befejező végzést pedig az elnök vagy az általa kijelölt bíró jóváhagyásával hozhatja meg, kivéve az egyszerűsített pert befejező végzést. A bírósági titkár azonnali jogvédelem tárgyában nem határozhat.

Mindezen szabályok azonban nem zárják ki, hogy a titkárok igen széles körben közreműködhessenek a perelőkészítésben, és akár a határozat-tervezetek elkészítésében is. Amennyiben arra a létszámfejlesztés lehetőségeket ad, a titkárokat az egyes tanácsok mellé kell rendelni, ezáltal kialakulhat egy olyan szoros munkakapcsolat, teammunka, amely az adminisztratív terhek csökkentésével, a tárgyalások, tanácsülések előkészítésével hozzájárulhat a színvonalas és időszerű ítélkezéshez.

Nem tudható még, hogy az ügytehernövekedés olyan mértékű lesz-e, amely további bírák közigazgatási ügyekben történő kijelölését, vagy új bírói álláspályázatok kiírását teszi szükségessé. Ez utóbbi esetben a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III.4.) KIM rendelet rendelkezései azt is előrevetítik, hogy a korábbinál nagyobb eséllyel kerülnek be a bírósági rendszerbe közigazgatási szakemberek. Az ő szakmai tapasztalataikat úgy kell hasznosítani a bíróságnak, hogy emellett elsajátíthassák azt – a közigazgatásától alapvetően eltérő – szervezeti kultúrát, amely a bírói függetlenségben ölt testet. E téren a 2018-as kinevezések tekintetében kedvezőek a tapasztalatok, bár hozzá kell tenni, hogy az újonnan kinevezett bírák nagy része már a kinevezése előtt is hosszabb-rövidebb ideig titkárként a bírósági szervezetben dolgozott. Az őket segítő instruktori rendszer is jól vizsgázott a kinevezéseket követő egy évben, annak tapasztalatai a későbbi kinevezések esetén is hasznosíthatóak.

3.4. A közigazgatási kollégium kapcsolatai, integritás

3.4.1. Kapcsolat a Kúriával és a közigazgatási kollégiumokkal

A közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok együttműködésének korábban kiemelkedő szerepe volt abban, hogy a jogegység ne csak az adott kollégiumhoz tartozó megyéken belül, hanem országosan is megteremtődjön. Ez az együttműködés azonban nem volt intézményesen becsatornázva a Kúriához, melynek Alaptörvényben rögzített feladata a jogegység megteremtése. 2020. április 1-től ezt a kétirányú kapcsolatot új rendszer váltja fel, amelyben a törvényszéki kollégiumok együttműködése nem szakad el a Kúriától, ellenkezőleg, ezen együttműködés terepét maga a Kúria Közigazgatási Kollégium jelenti majd. A törvényszéki kollégiumvezetők tagsága a Kúria Közigazgatási Kollégiumában a biztosítéka annak, hogy egyfelől az elsőfokon jelentkező elvi jelentőségű kérdések rövid úton becsatornázódjanak a Kúria Közigazgatási Kollégiumába, másrésztől a Kúria Közigazgatási Kollégiumának jogegységesítő tevékenysége is azonnal éreztesse hatását a közigazgatási kollégiumokban. Kollégiumvezetőként azon fogok munkálkodni, hogy ebből a szakmai kapcsolatból a Budapest Környéki Törvényszék Közigazgatási Kollégiuma is minél aktívabban kivegye a részét.

3.4.2. Kapcsolat a törvényszéki kollégiumokkal

A közigazgatási ügyszak most első ízben szerveződik meg törvényszéki kollégiumi szinten, amellyel betagozódik a már hagyományosan működő polgári, gazdasági és büntető kollégiumok mellé. A jogalkotó szándék most egyértelműnek tűnik: a közigazgatási ügyszak maradjon a rendes bírósági rendszeren belül, ezzel együtt pedig kapjon a többi kollégiuméhoz hasonló önállóságot a törvényszéken belül. Ezért a közigazgatási kollégium szervezetének és munkarendjének kialakítása során számít a hosszú hagyományokra visszatekintő törvényszéki kollégiumok tapasztalataira, azokat fel kívánja használni

A törvényszékek civilisztikai kollégiumaival történő együttműködésnek további jelentőséget ad, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok hatásköre kibővült a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos jogviták elbírálásával, amellyel kapcsolatban korábbi tapasztalat ezen ügyszakban még egyáltalán nem áll rendelkezésre. Másfelől közös gondolkodást kíván majd a Pp. 24. § (3) bekezdésének rendelkezése a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesíthetőségének feltételeit illetően. A Kp. 2018. január 1-ei hatályba lépése óta gyakorlatilag nem érkeztek ilyen tárgyú keresetlevelek a BKKMB-re, valószínűleg még az ügyfelek sem ismerik széles körben a jogérvényesítés ezen új, illetve újraszabályozott lehetőségeit. További kapcsolódási pontot jelentnek a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény – a Kp. utaló szabálya alapján a közigazgatási perben is alkalmazandó – rendelkezései, és az azokkal kapcsolatos jogértelmezési kérdések.

A közigazgatási kollégiumhoz hasonlóan 2020. április 1-vel jön létre a Budapest Környéki Törvényszék Munkaügyi Kollégiuma. Ezen két kollégiumot nem csak az köti össze, hogy egyszerre válnak a törvényszéki kollégiumi struktúra önálló tagjaivá, hanem hogy 2013.

óta a két ügyszak mind igazgatásilag, mind szakmailag összekapcsolódott a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon, illetve a közigazgatási és munkaügyi kollégiumokon keresztül. Nem kétséges, hogy a napi szintű kapcsolat továbbra is megmarad. A szakmai kapcsolat leginkább a közszolgálati ügyek terén indokolt, mert bár azok a Kp. hatálybalépésével közigazgatási ügyekké váltak, továbbra is nagyobb hasonlóságot mutatnak a klasszikus munkaügyekkel, mint a közigazgatási határozatok megtámadása iránti perekkel. A két kollégium közötti jövőbeni kapcsolatnál arra is emlékeztetni kell, hogy mostanáig a munkaügyi bírák tárgyalták a társadalombiztosítási ügyeket, így amennyiben az közigazgatási kollégiumban az ügyteher növekedés olyan drasztikus lesz, hogy az további bírói létszámot indokolna, logikusan adódik a munkaügyi bírák közigazgatási ügyekben eljáró bíróvá történő kijelölésének lehetősége.

3.4.3. Kapcsolat az európai jogi szaktanácsadói hálózattal

Amint eddig a regionális kollégium, úgy a jövőben a közigazgatási kollégium is számítt a szaktanácsadó bírák segítségére az uniós jog aktualitásainak nyomon követésében, és a felmerült közösségi jogi jogalkalmazási problémák megoldásában. Ezen tapasztalatcsere legideálisabb színterét továbbra is a kollégiumi ülések jelenthetik. Emellett bátorítani kell a bírákat, hogy az egyedi ügyekben felmerült kérdéseikkel minél nagyobb számban forduljanak a szaktanácsadókhöz, hogy a problémák becsatornázásra kerüljenek a szaktanácsadói hálózatba, amely így visszajelzést kaphat a bírákat foglalkoztató kérdésekről. Az európai jogi szaktanácsadói hálózatról szóló 9/2016. (X.17.) OBH utasítás 2018. január 1. napjától hatályos 1. számú melléklete szerint minden közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium mellett két szaktanácsadó működött. Miután a közigazgatási kollégiumok illetékességi területe megegyezik a regionális kollégiumok illetékességi területével, a szervezeti átalakulás várhatóan nem jelent változást a szaktanácsadói hálózattal való kapcsolatban. A Közép-Duna-völgyi KMRK mellé rendelt közigazgatási ügyszakos szaktanácsadó egyébként jelenleg a BKKMB bírása, aki nyilatkozata alapján a közigazgatási ügyben eljáró törvényszékre kerül áthelyezésre, ezáltal a közigazgatási kollégium tagja lesz.

3.4.4. Együttműködés a többi hivatásrenddel

A közigazgatási kollégium külső kapcsolatai közül a közigazgatási szervekkel fennálló kapcsolatnak van elsődlegesen jelentősége. Miután a Kp. fenntartotta azt a szabályt, hogy a keresetlevelet a közigazgatási szervnél kell előterjeszteni – bár ennek indokoltsága az elektronikus eljárások elterjedtsége, és gyorsasága miatt megkérdőjelezhető –, már a közigazgatási per megindulását, és a szükséges perelőkészítés mélységét is alapvetően meghatározza, hogy a közigazgatási szerv miként tesz eleget felterjesztési kötelezettségének. A közigazgatási iratok hatóságok általi digitalizálása nem minden esetben eredményezte azt, hogy a bíró egy jól áttekinthető, kereshető iratanyagot kapjon kézhez. A felterjesztést érintő visszasságok az egyes közigazgatási szervekkel folytatott konzultáció eredményeként megszüntethetőek, minimalizálhatóak lennének. Fontos lenne, hogy a közigazgatási szervek is megismerjék a bírósági lajstromprogram

lehetőségeit, egyúttal a bíróság is tisztában legyen a közigazgatási szervek által használt rendszerek főbb tulajdonságaival.

Újfajta kapcsolatot teremt a közigazgatási ügyekben eljáró törvényszék és a közigazgatási szervek között a Bjt. 27/A. §-a. Ez az új jogintézmény biztosítja a közigazgatási ügyben eljáró bírák beosztásának lehetőségét a közigazgatási szervekhez, alkotmányos intézményekhez (Alkotmánybíróság Hivatala, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, ügyészség, központi államigazgatási szerv, fővárosi és megyei kormányhivatal) – a törvény indokolása szerint – annak érdekében, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíró a közigazgatási tapasztalatait bővíthesse, illetve a bírói tapasztalatot a közigazgatásban kamatoztassa. A beosztás a felek háromoldalú megállapodása esetén lehetséges, tehát ahhoz az érintett szerv vezetőjének kezdeményezése, a bíró kifejezett kérése, valamint a bíró felett munkáltatói jogkört gyakorló bírósági elnök egyetértése szükséges. Egyebek mellett a közigazgatási kollégiumok feladata lesz ezen jogszabály által intézményesített, ma még szokatlanul tűnő kapcsolat tartalommal történő megtöltése. Ennek fő irányai a közigazgatási ügyekben eljáró bírák ítélezésben hasznosítható tapasztalatainak bővítése, a közigazgatási szervek szemléletmódjának alakítása, ezzel egyidejűleg pedig az integritás sérthetetlenségének fenntartása kell, hogy legyenek.

Emellett arról sem lehet megfeledkezni, hogy a közigazgatási szervek munkatársai jelentik a közigazgatási ügyekben eljáró bírói állomány egyik legfontosabb utánpótlását. Már egy évtizeddel ezelőtt is sokan a közigazgatásból érkeztek a bírói pulpitusra, amely tény nem kérdőjelezte meg bírói függetlenségüket, szakmai autonómiájukat. Mára a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámok alapján a közigazgatásból érkezők egyértelműen előnybe kerültek a bírósági rendszerben kinevelt utánpótlással szemben. Ennek kiegyensúlyozása azonban már jogalkotói kérdés, melynek szorgalmazása régóta napirenden van a központi igazgatás részéről. Tapasztalatom szerint eddig a bírósági rendszer képes volt úgy hasznosítani a közigazgatásból érkezők speciális tudását, hogy az a bírói függetlenséget, illetve az integritás követelményét nem sértette. Ennek során a bíróság figyelemmel volt arra is, hogy a Kp. 10. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt megváltozott kizárási szabály ellenére nem kívánatos, hogy a közigazgatásból érkező kezdőbíró rögtön olyan ügytípusban ítélezzen, amiben közvetlenül előtte még az alperesi hatóság képviselőjeként járt el.

3.5. A feladatok ütemezése

Pályaművem elkészítésekor a közigazgatási kollégium létrejöttéhez kapcsolódó, jogszabály által elrendelt előkészületek már javában folynak. A bírák 2020. március 15-ével befejezték tárgyalási tevékenységüket, és valamennyi folyamatban lévő, illetve befejezett, de további bírói intézkedést igénylő ügyet felterjesztettek a törvényszék elnökének, aki gondoskodik azok megküldéséről. A korábban meghozott ítéletek írásba foglalására március 31. napjáig kerül sor, ezt követően ezek a befejezett ügyek szintén felterjesztésre kerülnek. Az illetékességi szabályok változatlansága miatt a BKKMB esetében minden akta a Budapest Környéki Törvényszékre kerül, ez egészül majd ki a Balassagyarmati Törvényszék elnöke által megküldött, várhatóan nagyon csekély számú ügygel.

A Budapest Környéki Törvényszék Közigazgatási Kollégiuma 2020. április 1. napjával kezdi meg működését. Megalakulásával egyidejűleg el kell fogadnia ügyrendjét, és munkatervét, valamint véleményeznie kell ügyelosztási rendjét. Ezek előkészítése a megszűnő Közép-Duna-völgyi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kollégiumvezetőjének – mint igazgatási feladatokkal megbízott bírónak – a feladata. A kollégium megalakulására a koronavírus járvány miatt elrendelet veszélyhelyzetre figyelemmel vélhetően nem egy kollégiumi ülés keretében, hanem távzavazás útján kerül sor.

Az ügyelosztási rend elfogadását követően nyílik lehetőség az újrалajstromozott ügyek kiszignálására. Ennek során érvényre kell juttatni a Kp. 157. § (11) bekezdésében foglalt azon rendelkezést, mely szerint a törvényes bíróhoz való jog elvére figyelemmel, a törvényszék elnökének felterjesztett és az általa megküldött ügyekben az a bíró jár el, aki az ügy elbírálását 2020. április 1-jét megelőzően megkezdte, feltéve, hogy a hatáskörrel rendelkező, illetékes bírósághoz osztották be. Erre figyelemmel a Fővárosi Törvényszékről áthelyezett bírák referádájának feltöltésére elsősorban az újonnan érkezett ügyekkel kerülhet sor.

A koronavírus miatt elrendelt veszélyhelyzetben a kollégium megalakulást követően azonnal intézkedni kell az ügyeleti rend kialakításáról, valamint át kell tekinteni, hogy a rendkívüli ítélkezési szünetben mely intézkedéseket lehet és kell megtenni az egyes ügyekben. A tárgyalás nélküli időszakot mindenképpen arra kell felhasználni, hogy mind az újonnan érkező, mind a már folyamatban lévő ügyek előkészítése olyan mértékben megtörténjen, hogy az ítélkezési szünetet követően az ügyek a lehető legrövidebb időn belül kitűzhetőek és adott esetben befejezhetőek legyenek.

A 2020-as évben megvalósítandó középtávú tervek között egyebek mellett az alábbiak szerepelnek:

- a közigazgatás egyfokúsítása bíróságra gyakorolt hatásainak folyamatos elemzése,
- a közigazgatási bíróként történő kijelölések fenntartásának vizsgálata,
- a tanácsok működésének és a tanácselnöki megbízások fenntartásának vizsgálata, javaslat a tanácselnöki pályázatok kiírására,
- a szakmai tanácskozások és a tanácselnöki értekezletek rendjének kialakítása,
- a Kp. megváltozott perrendi szabályainak alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok összegyűjtése, megvitatása,
- áttérés az Ítélezést Támogató Rendszer teljeskörű használatára,
- a két éven túli, valamint az egy és két év közötti ügyek számának folyamatos figyelemmel kísérése,
- a BKT székház projekthez kapcsolódóan az épületen belül történő költözés lebonyolításában való részvétel,
- az ezt követő átmeneti időszakban a tárgyalótermek optimális kihasználtságához szükséges intézkedések megtétele,
- a munkaterv szerinti bíróvizsgálatok lefolytatása,
- képzési igények felmérése, közreműködés a helyi képzések lebonyolításában.

A hosszú távú feladatoknak mindenkor annak az elsődleges célnak kell alárendelődniük, hogy az ítélkezés színvonalas, hatékony és időszerű legyen. Ez a közigazgatási kollégiumban folyó ítélkezési tevékenység folyamatos figyelemmel kísérését, elemzését, a társadalmi elvárások nyomon követését feltételezi, és a kollégiumban folyó szakmai munka szükség szerinti újrastrukturálását követeli meg. Az évenkénti munkaterv és beszámoló elfogadása lehetőséget ad a fenti önvizsgálat elvégzésére, és az adott év prioritásainak kijelölésére.

Amennyiben a fenti elképzeléseim megvalósításához kollégáim bizalmat szavaznak nekem, úgy kérem Tisztelt Elnök Urat, hogy támogassa a pályázatomat.

Budapest, 2020. március 19.



dr. Króneisz Gábor

Mellékletek

- 1.) Szakmai önéletrajz
- 2.) Hozzájáruló nyilatkozat