



# A TÁRSASBÍRÁSKODÁS SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSI PEREKBEN

FÉNYES MARCELL\* 

\* Joghallgató, demonstrátor, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: [fenyesm@caesar.elte.hu](mailto:fenyesm@caesar.elte.hu)

## Absztrakt

A tanulmányban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvénynek (a továbbiakban: Kp.) a bíróság összetételére vonatkozó új szabályozását vizsgálom. A Kp. visszaállította a társasbíráskodás főszabályát az elsőfokú per során, ez az üdvözlendő változtatás azonban számos kérdést vet fel. Az elméleti kérdések tárgyalása mellett bemutatom a Kp. releváns szakaszának gyakorlati alkalmazásáról végzett empirikus kutatásom eredményeit. Emellett kitérek arra is, hogy a Kp. novumai milyen hatást gyakoroltak a bírósági szervezetrendszerre és igazgatásra, továbbá ez miként csapódott le a bíróság konkrét összetételének szabályozásában.

## Kulcsszavak

közigazgatási perrendtartás, társasbíráskodás, összetétel, bírósági igazgatás

## Abstract

The Act I of 2017 of the Administrative Court Procedure has brought a fundamental change to the composition of courts proceeding in administrative cases which this paper aims to examine. The Act returned to the constitutional principle of adjudicating in panels at first instance. However, this change also affected the administration of administrative divisions of courts. Besides tackling theoretical issues, the paper presents empirical findings and reflects on an empirical research of how are courts of first instance following the principle of adjudicating in panels in administrative court procedures.

## Keywords

administrative court procedure, judicial panels, composition of courts, judicial administration

## Bevezetés

A bíróság összetételének szabályozása –jelentősége ellenére – kevés hangsúlyt kap a hazai szakirodalomban, pedig az igazságszolgáltatás minőségére elvitathatatlan befolyással bír az, hogy milyen összetételű testületek járnak el jogvitás ügyekben. Az eljárásjogi szabályozás okvetlenül hatást gyakorol az anyagi jogi dogmatika fejlődésére és a jogalkalmazási gyakorlatra, így a bíróság összetétele nem csak az egyes eljárások kimenetelére, de a jogrendszer egészére kihat.

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 25–28. cikkei tartalmazzák a bíróság szervezetére vonatkozó alapvető szabályokat, így többek között rögzítik a társasbíráskodás elvét. Az Alkotmány hatályba lépése óta az igazságszolgáltatás egészét átható alapelv az alkotmánymódosítások során mindig alkotmányos kultúránk része maradt, így azt az Alaptörvény is átvette. Annak ellenére, hogy a társasbíráskodás a magyar igazságszolgáltatásnak évtizedek óta szerves alapelve, jelentős visszaszorulásának lehettünk tanúi az elmúlt évtizedek során. Egy alapelv nem más, mint „nagyon fontos” normatív rendelkezés, amelynek fontossága megmutatható a jogrend számára való jelentőségében, illetve általános érvényében is (Jakab, 2007, 55). Ennek fényében a társasbíráskodás alapelvének meta-normatív szerepe által át kell(ene) hatnia az eljárásjogi törvényeinket. A jogalkotó ugyanakkor jelentős mértékben élt azzal az alkotmányos felhatalmazással, hogy e főszabályként megjelenített alapelv alól kivételt tehet és elsőfokon gyakorlatilag kivétellel tette a főszabályt. Polgári perek esetén napjainkban már csak nagyon korlátozott körben jár el elsőfokon tanácsban a bíróság.<sup>1</sup> A büntetőeljárások esetén is hasonló tendenciákat figyelhetünk meg, hiszen az utóbbi időben e területen is főszabállyá vált az egyesbíró általi elsőfokú eljárás.<sup>2</sup> Kutatásomnak az ad aktualitást, hogy a közigazgatási perjog területén egy, az előbbiekkal ellentétes irányú reform ment végbe ugyanebben az időben: a Kp. főszabállyá tette a tanácsban való eljárást elsőfokon is, amely gyakorlati alkalmazásáról – a hatályba lépése óta eltelt kellő idő okán – már érdemes képet alkotni.

Meg kell jegyezni, hogy a bíróság összetétele alatt nem csak az értendő, hogy egyesbíróként vagy tanácsban jár-e el a bíróság, és amennyiben társasbíráskodás valósul meg, akkor az milyen formában történik (csak hivatásos, vagy laikus bírót is alkalmazó rendszerben, illetve hány főből álló tanácsban), ez ugyanis mindössze absztrakt módon szabályozza az összetételt. A konkrét összetétel alatt az értendő, hogy személy szerint mely bírák fognak közreműködni egy-egy adott ügy eldöntésében és ennek mikénti kialakítása, azaz az ügyelosztás milyen szempontok és törvényi keretrendszer alapján zajlik; ezeken keresztül realizálódnak az absztrakt összetételi szabályok. Ez utóbbi kérdés vizsgálata megkerülhetetlen a bíróság összetételének kutatásakor, így jelen tanulmány során összefüggéseiben szót ejtek arról is, hogy az új perjogi szabályok és a bírósági szervezetrendszer változása miként hatottak a konkrét összetétel alakulására. Elsősorban azonban az absztrakt összetételre és annak gyakorlati aspektusaira fókuszálok; arra keresem a választ, hogy amennyiben a polgári perjog és a büntető eljárásjog területén a jogalkotó a kollektív döntéshozatal helyett az egyesbírói eljárást részesítette előnyben, mi alapozza meg, hogy a közigazgatási perjogban a társasbíráskodás irányába mozduljon el a szabályozás, továbbá hogyan és milyen mértékben hatott a Kp. újítása a közigazgatási jog és perjog fejlődésére.

### A szabályozás történeti háttere

Alkotmányos szinten az Alaptörvény a társasbíráskodás főszabályát egy „semmitmondó szakaszban” fenntartotta,<sup>3</sup> ez azonban szinte csak a perorvoslati eljárások során érvényesült, az európai államok nagy részében kialakult tendencia, miszerint elsőfokon általában egyesbíró

<sup>1</sup> 1999. január 1. óta csak munkaügyi perekben jár el az elsőfokú bíróság tanácsban, ülnökök közreműködésével, valamint tanácsban jár el a Fővárosi Törvényszék egyes iparjogvédelmi perekben és nemperes eljárásokban is, továbbá kollektív igényérvényesítéssel kapcsolatos per esetében ez lehetőség.

<sup>2</sup> 2017. évi XC. törvény 13. § (1) bekezdés.

<sup>3</sup> Sajó András szerint semmitmondó az a szakasz, amely a saját lerontását korlátlanul lehetővé teszi (Sajó, 1995, 277).

jár el (Kúria, 2013, 4. melléklet), nálunk is meghatározóvá vált. Bár formális értelemben korlátlan lerontást tesz lehetővé az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdése, az abban megfogalmazott főszabály teleologikus értelmezéséből az következik, hogy az egyesbíró eljárása nem válhat a törvény szabályszerű esetévé. Különösen veszélyes lehet a társasbíráskodás főszabályának fokozatos kiüresítése az egyesbírák alkalmazásának számos apró kiterjesztésével az idők folyamán (Küpper, 2009, 1691–1694). A magyar eljárásjogi kódexek változása során pontosan az egyesbírák alkalmazásának fokozatos kiterjesztése történt, mígnem eljutottunk odáig, hogy elsőfokon már elenyésző kivétellel vált a társasbíráskodás. A törvényhozónak különös indokra van szüksége, ha el kíván térni az Alaptörvény 27. cikk (1) bekezdésétől és kötelessége szem előtt tartani a társasbíráskodás alóli kivételek meghatározásánál, hogy „a kivétel ne hogy szabállyá váljék” (Küpper, 2009, 1691–1694).

Törvényi szinten a szabályozás az alkotmányos szinttel szemben az évtizedek során folyamatos változásokon ment keresztül, így bár a társasbíráskodás a vizsgált időszak egésze során általános alkotmányos szabály volt, az eljárási törvényeink annak főszabály jellegét kreatív módon értelmezték. Így lehetséges az, hogy a kevert összetételű tanácsok alkalmazásától kezdve, az egyesbírói eljárás kizárólagosságán át jutottunk el a társas döntéshozatal elsődlegességének visszaállításáig az elsőfokú eljárásban. Államigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perben 1991 előtt az elsőfokú bíróság egy hivatásos bíróból és két népi ülnökből álló tanácsban járt el.<sup>4</sup> Az e szabályt módosító törvény indokolása szerint szükséges volt a népi ülnökök közreműködését megszüntetni azokban az ügycsoportokban, ahol az ülnökbíráskodásnak pusztán formális jellege volt az ítélezési gyakorlat alapján.<sup>5</sup> Az indokolás arra nem tér ki, hogy miért az egyesbírói eljárás megfelelő a kevert tanácsok felváltására a csak hivatásos bíróból álló tanácsok alkalmazása vagy a szakülnöki rendszer bevezetése helyett. Ekkortól kezdődően 2000-ig főszabály szerint<sup>6</sup> csak egyesbíróként járhatott el a bíróság közigazgatási perekben. Az új rendelkezés bevezetése során a jogalkotó nyíltan vállalta, hogy az egyesbíró eljárását tette főszabállyá elsőfokon az 1997. évi LXVI. törvénnyel (régii Bszi.) való összhangra hivatkozva, noha az nem tartalmazott olyan rendelkezést, hogy elsőfokon főszabály szerint egyesbíró jár el.<sup>7</sup> Csekély súlyú elsőfokú ügyekben ez kívánatos is lehet, ugyanis a bíróság erőforrásainak figyelembevétele és az észszerű időn belül történő eljáráshoz való jog érvényesítése indokoltá teheti ilyen ügyekben az egyesbíró eljárását (Küpper, 2009, 1693), de nem fogadható el az a megoldás, amely generálisan az egyesbíró eljárását teszi főszabállyá elsőfokon, tekintet nélkül az ügy fajtájára, körülményeire.

2000-től a harmincmillió forintot meghaladó pertárgyértékhez kötötte az 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) a három hivatásos bíróból álló tanácsban való eljárást.<sup>8</sup> Ez a rendelkezés célszerűtlennek bizonyult, mert a „közigazgatási perben a per tárgya a közigazgatási határozat törvényességének vizsgálata, amelynek súlya nem függ a perbe vitt határozatban foglalt követelés nagyságától” (Patyi, 2019, 250). Ezt belátva a 2005-től a Kp. hatályba lépéséig az egyesbíró a tárgyalás megkezdése előtt elrendelhetette, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló

<sup>4</sup> 1952. évi III. törvény 11. § (1990.12.31-ig hatályos állapot szerint).

<sup>5</sup> 1990. évi LXXXV. törvény indokolása.

<sup>6</sup> A régi Pp. szerint 1991-től népi ülnökök közreműködése nélkül, egyesbíróként járt el a bíróság, ha törvény ettől eltérően nem rendelkezett. Törvény lehetővé tehetette továbbra is, hogy ülnökök közreműködésével, tanácsban járjon el a bíróság 1999-ig.

<sup>7</sup> T/4233 törvényjavaslat indokolása.

<sup>8</sup> 1999. évi CX. törvény 51. §.

tanács járjon el.<sup>9</sup> A törvénymódosítás indokolása szerint mivel közigazgatási perben általános szabály szerint kizárt a fellebbezés, és így első fokon jogerős ítélet születik, a jogalkotónak fokozott figyelemmel kell lennie arra, hogy az ítélelhozatalakor ne érvényesülhessen a bírói önkény, ne születhessenek rossz ítéletek.<sup>10</sup> Ez volt az első jelentős lépés a rendszerváltozást követően, amely arról tesz tanúságot, hogy a törvényalkotó, még ha korlátozottan is, de felismerte a társasbíráskodás szükségességét az elsőfokú közigazgatási perekben.

Az indokolás a jogalkotónak a társasbíráskodás alkotmányos szerepéről alkotott téves fel-fogását is tükrözi, amikor úgy fogalmaz, hogy az új szabályozás nem állít fel merev korlátot a társasbíráskodás elvének érvényesülésével szemben.<sup>11</sup> Ez a megfogalmazás ellentmond az Alkotmány 46. § (1) bekezdésének, hiszen már azt is pozitívumként mutatja be, hogy nem merev, hanem csak rugalmas korlátot állít a társasbíráskodás elé, miközben az Alkotmányból az következne, hogy ilyen korlátokat az egyesbírói eljárás elé kell állítani.

Mindezek után a Kp. differenciált szabályozást alakított ki, amely a közigazgatási ügyek rendkívül széleskörű spektrumához igazodva tette lehetővé a bíróság összetételének kialakítását. A legnagyobb változást a három hivatásos bíróból álló tanács általi elsőfokú eljárás főszabályként való rögzítése hozta. A jogalkotó nem esett túlzásba és nem tette kizárólagossá a főszabályt, hanem annak áttörésével a vélhetőleg egyszerűbb megítélésű ügyeket azok taxatív felsorolásával originárius egyesbíró elé utalja. A közigazgatási jog sajátosságaira tekintettel azonban nem állapítható meg taxatív felsorolással előre, hogy egy-egy ügy mennyire komplex, így ellensúlyozni szükséges a szabályozás ezen sajátosságát. További kérdéseket vet fel annak helyessége, hogy míg munkaügyi perekben egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló háromtagú tanács jár el<sup>12</sup> (amelynek az ülnökeit a munkavállalók és a munkáltatók érdek-képviselői szervei jelölik<sup>13</sup>), addig a közszolgálati jogviszonytal kapcsolatos perben egyesbíró jár el, ezzel hátrányosabb helyzetbe hozva a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott személyeket; az ő esetükben nem biztosított a demokratikus horizontális kontroll, amelynek hiányát a jogalkotó semmivel sem indokolta. Álláspontom szerint közszolgálati jogviszonytal kapcsolatos perben kívánatos volna, hogy ugyanolyan összetételben járjon el a bíróság, mint munkaügyi perekben, hiszen méltánytalan, hogy a közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak e jogviszonyukkal kapcsolatos jogvitáit kevesebb eljárásjogi garancia alkalmazásával döntse el a bíróság, mint a munkaügyi perre tartozó jogviszonyokban állók jogvitáit. Szintén vitatható, hogy originárius egyesbíró jár el a kétfokú közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási cselekmény vizsgálatára indított perben, hiszen az eljárás kétfokúsága egyáltalán nincs összefüggésben annak komplexitásával, így pl. adóigazgatási ügyekben – amelyek könnyen lehetnek bonyolultabbak is – főszabály szerint egyesbíró jár el. Ugyanígy túlságosan „tágra nyitja az originárius egyesbírói jogkört” a Kp. 8. § (3) bekezdésének d) pontja (F. Rozsnyai, 2022). Ezt a problémát igyekszik kiküszöbölni a jogalkotó azzal a koncepcióval, miszerint a bíróság mérlegelésére is bízta, hogy az ilyen ügyekben szükségét látja-e tanács eljárásának és fordítva: az originárius egyesbíró elé tartozó ügycsoportok felsorolásában szereplő ügyeken kívüli esetek sem feltétlenül kiemelkedően bonyolultak, ennél fogva nem igényelnek horizontális kontrollt az elsőfokú per során, így ott a tanács egyesbíró elé utalhatja az ügyet.

<sup>9</sup> 1952. évi III. törvény 324. § (4) bekezdés.

<sup>10</sup> T/14604 törvényjavaslat indokolása.

<sup>11</sup> T/14604 törvényjavaslat indokolása.

<sup>12</sup> 2016. évi CXXX. törvény 510. §.

<sup>13</sup> 2011. évi CLXII. törvény 213. § (4) bekezdés.

## Az eljárásjogi változások és a bírósági szervezet kölcsönhatása

A társasbíráskodás elsőfokú perben való visszaállítása üdvözlendő fejlemény, azonban rávilágít arra, hogy az eljárásjog szerves hatással van a bírósági szervezetrendszerre és ez a tény számos bírósági igazgatási problémát hozott a felszínre, amelyek a tisztességes eljáráshoz és ennek egyes részelemei, legfőképp a törvény által felállított bíróság és a törvényes bíróhoz való jog érvényesülését meghatározzák. A kérdéskör áttekintése során figyelembe kell venni a Kp. hatálybalépése idején, majd azt követően a bírósági szervezetrendszerben történt változásokat, amelyek közül a személyzeti erőforrás hiánya nyom a legtöbbet a latban. 2018 előtt az elsőfokú bíróság főszabály szerint egyesbíróként járt el, s a régi Pp. ugyan lehetővé tette a tanács elé utalást,<sup>14</sup> ez nagyon ritkán vagy egyáltalán nem fordult elő.<sup>15</sup> Ennek már csak az is gátat szabott, hogy számos közigazgatási és munkaügyi bíróságon (a továbbiakban: KMB) nem érte el a közigazgatási bírák száma a hármat (F. Rozsnyai, 2018a, 97). Mivel a Kp. a korábbi gyakorlattal szemben a tanácsban való eljárás főszabályát mondta ki, hirtelen jóval több közigazgatási ügyszakos bíróra lett szükség, mint ahány addig szolgálatot teljesített.<sup>16</sup> A megnövekedett humán erőforrás-igény kielégítéséhez időre volt szükség, így az eljárásjogi változások által megkövetelt szervezeti változások sem történhettek meg egyik napról a másikra. A jogalkotó a Kp. hatálybalépése tekintetében helyesen azt a megoldást választotta, hogy a 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni az új törvényt, ezzel átmeneti időt biztosítva a bírósági szervezetrendszer alkalmazkodására. A Kp. hatálybalépésekor a közigazgatási perekben elsőfokon főként KMB-k jártak el, ennél fogva figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy a törvény hatálybalépésekor a járásbíróssággal megegyező szinten elhelyezkedő különbírósságok szervezeti felépítése eltért a napjainkban releváns törvényszéki szervezetrendszerétől. Emellett a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) akkor hatályos rendelkezései is eltértek a jelenlegi állapottól.

A Kp. hatálybalépésekor – mivel az új eljárásjogi törvényt megelőzően nem volt olyan ügytípus, amelyben kötelezően tanácsban kellett volna eljárni<sup>17</sup> – a KMB-ken tanácsokat kellett alakítani az ügyelosztási rendben. A tanács munkáját a tanácselnök szervezi és ő vezeti a tanácsot.<sup>18</sup> Különleges ebben a vezetői pozícióban, hogy az egyetlen határozatlan időre szóló<sup>19</sup> vezetői kinevezés, így akit egyszer kineveztek tanácselnöknek, az jó eséllyel pályája végéig az maradhat. Éppen emiatt a tanácselnökök kinevezéséhez megfontolt döntésre és így kellő időre van szükség, már csak amiatt is, mert a bírósági vezetői állást pályázat útján kell betölteni; a pályázat elbírálása pedig a Bszi.-ben lefektetett időigényes eljárás során történik. A Bszi. a tanácselnöki pályázatról a KMB-k tekintetében nem is rendelkezett.

<sup>14</sup> 1952. évi III. törvény 324. § (4) bekezdés.

<sup>15</sup> Lásd a Gyakorlati tapasztalatok c. fejezetben a Pécsi és a Miskolci Törvényszék adatait.

<sup>16</sup> 2016 májusában a Fővárosi KMB-n 27, a Budapest Környéki KMB-n 8, a Győri és a Veszprémi KMB-n 2, a Pécsi KMB-n 3, a Debreceni KMB-n 7, a Miskolci és a Szegedi KMB-n pedig 5 közigazgatási ügyszakos bíró teljesített szolgálatot, ehhez képest a jelenlegi közigazgatási bírói létszámot törvényszékek szerinti leosztásban 8. táblázat tartalmazza és figyelemre méltó létszámnövekedésről tesz tanúságot. Vö. F. Rozsnyai, 2018a, 97.

<sup>17</sup> A korábbi szabályozás szerinti tanács elé utalás esetére az általam vizsgált ügyelosztási rendek egyike sem tartalmazott semmilyen konkrétumot, amelyből levezethető lett volna, hogy a tanács elé utalást elrendelő bírón kívül melyik két másik bíró lesz a tanács tagja.

<sup>18</sup> Bszi. 126. §.

<sup>19</sup> Bszi. 127. § (2) bekezdés.

Hasonló kérdésként merült fel az is, hogy vajon lehetséges-e egyáltalán tanácsok kialakítása a KMB-ken, ugyanis azok tekintetében ilyen szervezeti egységekről nem ejtett szót a Bszi. Ezt a dilemmát a gyakorlat úgy oldotta fel, hogy a törvényi szabályozásra mint a kötelező minimumot előíróra tekintett. Bár az csak törvényszéki szinttől írta elő kötelezően tanácsok kialakítását, az argumentum a maiore ad minus jogértelmezési elv alkalmazásával megállapítható volt, hogy a Bszi. nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a KMB-ken is tanácsokat alakítsanak ki. A Kp.-nek a bíróság összetételére vonatkozó rendelkezései és a törvényes bíróhoz való jog összhangjának megteremtése érdekében e tanácsok felállítása elengedhetetlen volt (F. Rozsnyai, 2018b, 160–161). Míg a tanácsok kialakítása azonban nem ütközött gyakorlati akadályba, a tanácselnökök kinevezésére ugyanez már nem mondható el. A Bjt. nem említ KMB-ken működő tanácselnököket, amely a tanácsok kapcsán alkalmazott jogértelmezési elvvel hasonló módon elintézhető kérdés lett volna, azonban a tanácselnöki állás betöltése csak a Bszi.-ben meghatározott eljárás útján lehetséges. A tanácselnököket a törvényszék, az ítélőtábla és a Kúria elnöke nevezi ki az adott bírósági szintre.<sup>20</sup> Törvényi felhatalmazás hiányában a törvényszék elnöke nem konstituálhatott magának olyan hatáskört, hogy kinevezze a KMB-k tanácselnökeit; ezáltal pedig a tanácselnökök kinevezése ellehetetlenült, így a tanácselnöki feladatokat megbízás útján látták el.

Ezen a ponton kell megemlíteni, hogy a bírósági igazgatási gyakorlat a Bszi. tanácsok kialakításáról szóló 10. §-át már ebben az időszakban is úgy értelmezte, hogy a tanács fogalma alatt nem csak ítélkező tanács, hanem ún. nagytanácsok is érthetők, amelyekbe több bíró kerül beosztásra, mint amennyi egy adott ügyben ítélkező tanács létszáma. Ezen tanácsok alkalmazása számos jogsérelmet, többek között a törvényes bíróhoz való jog sérelmét veti fel (Kovács, 2020). A közigazgatási bírák szakmai közössége az új perjogi szabályok miatt jelentős növekedésen és átalakuláson ment keresztül, ilyen helyzetben pedig a semmiből kellett volna határozatlan időre kinevezni tanácselnököket. Ennek elkerülésére egy lehetséges megoldásként elképzelhető volt, hogy csak a tényleg alkalmas és kipróbált bírakat nevezzék ki tanácselnöknek és, ha nincs elegendő ilyen bíró, akkor annyi tanácsot alakítsanak csak ki, ahány tanácselnököt kineveznek, ezek pedig szükségszerűen nagytanácsok kellett legyenek. Öröm az örömben, hogy e problémán a KMB-kre szóló tanácselnöki kinevezéseket ellehetetlenítő joghézag segített átlendülni. A megbízott tanácselnöki pozíciók rendszeresítésével elhárult az akadály a törvényes bíróhoz való jogot érvényre juttató ügyelosztási rend kialakítása elől, hiszen nem kellett határozatlan időre tekintélyes vezetői pozícióba kinevezni senkit. A Fővárosi KMB 2018. évi ügyelosztási rendjéből is jól látható, hogy a Kp. hatálybalépésekor érdekes módon a mainál kedvezőbb helyzet alakult ki, mivel a Fővárosi KMB elnöke nem nagytanácsokat, hanem ítélkező tanácsokat alakított ki.<sup>21</sup> A későbbiekben persze felmerültek gyakorlati problémák, elsősorban az, hogy nem volt mindegyik szolgálatot teljesítő bíró beosztva valamelyik tanácsba. Ez nem is törvényi követelmény, ám a Kp. 8. § (4) bekezdése miatt, amely lehetővé teszi, hogy originárius egyesbíró elé tartozó ügyeket az egyesbíró tanács elé utaljon, munkaszervezési okokból az a tanács kell, hogy eljárjon, amelybe a tanács elé utalást kezdeményező bíró be van osztva. Ellenkező esetben a tanács elé utalt ügyet olyan tanács kapná, amelynek az eredeti bíró nem tagja. Ez egyrészt a törvényes bíróhoz való jog sérelmét is felvetné, másrészt a bírák így könnyen megszabadulhatnának munkaterhük egy részétől a többi bíró egyenletes munkaterhének rovására.

<sup>20</sup> Bszi. 128. §.

<sup>21</sup> <https://bit.ly/3plbpjx>

Vélhetően ennek orvoslása érdekében úgy módosították az ügyelosztási rendeket, hogy minden bíró tanácsba legyen osztva; ennek érdekében alakítottak ki nagytanácsokat.<sup>22</sup> A törvényes bíróhoz való jogot érvényre juttató háromtagú igazgatási egység tanácsok kialakítását napjainkban az hátráltatja, hogy az elsőfokú közigazgatási bíráskodás törvényszéki szintre emelésével a magas presztízsű, határozatlan időre szóló tanácselnöki állások betöltésére – mivel az új szabályozás hatályba lépése óta eltelt rövid idő miatt még nem forrotta ki magát a rendszer – kellően tapasztalt, és rátermett bírákat találjanak. A megbízott (mb.) tanácselnökök sokkal könnyebben elmozdíthatók, továbbá megbízatásuk tekintélye is kisebb a tanácselnökökénél, így hasonló problémával a KMB-k kevésbé néztek szembe. Éppen ezért enigmatikus az a tendencia, amely 2018–2020 között ment végbe és a Bszi.-nek jobban megfelelő ügyelosztás felől az azzal egyre kevésbé összhangban lévő felé mozdult el.<sup>23</sup> A tanácsok és ezáltal a mb. tanácselnökök számának növelése helyetti nagytanács-kialakítás maximum költséghatékonysági okokkal indokolható, ugyanis a mb. tanácselnöki pozíció magasabb javadalmazással is jár, de nehezen tartom elképzelhetőnek, hogy ez a kisebb extrakiadás annyira megterhelte volna a bíróságok költségvetését, hogy emiatt ne alkossanak megfelelő ügyelosztási rendet.

A helyes ügyelosztási rend kialakítását hátráltatja az, hogy a korábban viszonylag kis létszámú közigazgatási bírói kar az eljárási reformok által okozott humánerőforrás-igény megnövekedése miatt ugyan nagyobb lett, de ezzel a tapasztalt, tanácselnöki feladatra alkalmas bírák száma nem növekedett azonos mértékben. Mérlegelni kellett, hogy a törvényes bíróhoz való jog érvényesülése érdekében az átmeneti időszak során a hatékony munkaszervezés háttérbe kerülhet-e. E körben fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a törvényes bíróhoz való jog az abszolút érvényesülést kívánó tisztességes eljáráshoz való alapjog részjogosultsága, de mint ilyen nem abszolút, hanem az alapjogi teszt mentén törvény által korlátozható (Somody et al., 2018, 167). Sem a Bszi., sem más törvény nem tartalmaz a törvényes bíróhoz való jogra vonatkozó olyan korlátozást, amely az átmeneti időszakban érvényesülne, amíg a bírósági struktúra adaptálódik az új szabályozáshoz. Nem is tartalmazhatna ilyen korlátozást törvény, ugyanis már az alapjogi teszt első lépcsőfokain elbukna.

Az implicit, ügyelosztási rendekben rejlő korlátozás célja esetünkben az, hogy tanácselnök csak tapasztalt, kipróbált bíró lehessen, akinek a kinevezése csak azután történhessen meg, hogy az illető szakmai és vezetői alkalmasságáról tanúbizonyítást tett. A hatékony munkaszervezés a szervezet és a felek jogérvényesítése tekintetében is elengedhetetlen elérendő érték, de nem alapjog, így ennek érvényesítése érdekében nem korlátozható a törvényes bíróhoz való jog. Ezt követően az alkalmassági teszt elvégzésére már nem is volna szükség, de meg kell jegyezni, hogy a cél elérésére más, az alapjogot egyáltalán nem korlátozó megoldás is alkalmas. Ha a bíróság elnöke ragaszkodik a fenti célhoz és mb. tanácselnökökkel sem tudja feltölteni a szükséges mennyiségű tanácsot, lehetőség van a tanácson belüli, az ügyelosztási rendben előre meghatározott ügyelosztás bevezetésére is. E módszerrel a személyzeti és szervezeti célok megvalósítása a törvényes bíróhoz való jog sérelme nélkül elérhető volna.

A bíróság absztrakt összetételi szabályai, a bírósági szervezetrendszer és igazgatás, valamint a konkrét összetételi szabályozás egymástól elválaszthatatlan kapcsolatban állnak és mindenképpen hatnak egymásra, így bármely elem megváltoztatásakor tekintettel kell lenni a

<sup>22</sup> <https://bit.ly/3Nhg0vf>

<sup>23</sup> A 2022 decemberében hatályos ügyelosztási rendek tanúsága szerint a törvényszékek közigazgatási kollégiumainak ügyelosztási rendjei nem állnak teljes összhangban a Bszi. követelményeivel. A hivatkozott ügyelosztási rendek egy általam készített online mappában elérhetők: <https://bit.ly/46dG0jM>

többire, különben könnyen aggályok merülhetnek fel a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésével kapcsolatban.

### Változások a Kúria eljárásában

A perorvoslati eljárásokban az elsőfokú eljárással szemben mindig tartotta magát a jogalkotó ahhoz, hogy a bíróság tanácsban jár el, azonban 2021. július 1. és 2022. február 28. között a közigazgatási perben hozott végzés elleni fellebbezést – a keresetlevelet visszautasító és az eljárást megszüntető végzés elleni fellebbezés kivételével – egyesbíró bírálta el, azonban ha az ügy különös bonyolultsága indokolta, az egyesbíró elrendelhetette, hogy az ügyben három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. A kevesebb, mint egy éven át hatályos rendelkezés bevezetésére a jogalkotó nem adott semmilyen érdemi indokolást, amely azért is rendhagyó, hiszen büntető és polgári ügyszakon sem történt hasonló módosítás, így a homályba vész, hogy mi indokolhatta, hogy közigazgatási ügyekben az említett perorvoslatok során egyesbíró járhasson el. A rendelkezés minden bizonnyal nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így rövid ideig volt hatályban, de a társasbíráskodás perorvoslati eljárásokban való teljeskörű visszaállítása során sem tért ki a jogalkotó annak indoklására, hogy miért döntött az egyesbírói eljárás eliminálása mellett, hanem csak a másodfokú eljárás ítéltáblai hatáskörbe utalását nevezi meg indokként.<sup>24</sup>

Ezzel egyidőben módosította a jogalkotó a Kúria által lefolytatott eljárásokra vonatkozó összetételi szabályozást és a három hivatásos bíróból álló tanácsok alkalmazása helyett az öt hivatásos bíróból álló tanácsban való eljárást írta elő azzal, hogy a tanács elnöke kivételesen az ügy elbírálását három hivatásos bíróból álló tanács elé utalhatja. Nem tisztázott, hogy az általános szabállyal ellentétben miért nem a tanács maga dönt arról, hogy három bíró járjon el az öt helyett, hanem a tanácselnök; a szabályozás így, ebben a formában felveti a törvény által felállított bíróság követelményének sérelmét (F. Rozsnyai, 2022). Figyelemre méltó, hogy továbbra is hatályban maradt az a rendelkezés, miszerint, ha az ügy jellege ezt indokolja, az öt hivatásos bíróból álló tanács legfeljebb két tagja olyan hivatásos bíró lehet, aki közigazgatási ügyben eljáró bírónak nincs kijelölve.<sup>25</sup> Nyugtalanító kérdés, hogy mi alapján szignálják a nem közigazgatási ügyszakos bírókra az ilyen ügyeket, erre ugyanis a Kúria ügyelosztási rendje nem tartalmaz semmilyen rendelkezést,<sup>26</sup> ezért az jelenleg minden bizonnyal eseti döntés alapján, nem kielégítő garanciák mellett történik, arról nem is beszélve, hogy ilyenkor a tanács két közigazgatási ügyszakos bíróját előre meg nem határozott szempontok alapján eltávolítják az eljáró tanácsból. Mivel az ügyelosztási rendet nem igazították Kp. 8. § (6) bekezdésének jelenlegi tartalmához, így annak alkalmazása jelenleg felveti a törvényes bíróhoz való jog sérelmét, hiszen azzal, hogy az eljárás lefolytatására kijelölt tanács két tagját előre meg nem határozott szempontok alapján lecserélik más bírókra, elvonják a feleket a törvényes bíráiktól. Ugyanez a dilemma merül fel abban az esetben is, ha a tanács elnöke három hivatásos bíróból álló tanács elé utalja az ügy elbírálását; ekkor sem tisztázott, hogy ki lesz az a két bíró, aki az eredeti tanács tagja volt, de így már nem fog részt venni az ügy eldöntésében.

<sup>24</sup> Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXIV. törvény indokolása a 154. §-hoz.

<sup>25</sup> Kp. 8. § (6) bekezdés.

<sup>26</sup> <https://bit.ly/3qPyICt>



## A társasbíráskodás szerepe a közigazgatási ügyben eljáró bíróságokon

A közigazgatási jog rendkívül szerteágazó jogterület, így széles körű tájékozottságot vár el a bíraktól. A közigazgatási bíráskodás regionalizációját megelőzően nagyon mérsékelt, de sok helyen egyáltalán nem volt lehetséges a közigazgatási bírák specializációja. Emellett a hatóságok döntése elleni fellebbezés lehetőségének leszűkítésével<sup>27</sup> a legtöbb esetben egyfokúvá vált hatósági eljárásokban született döntésekkel szemben indokolt a vertikális kontroll horizontális irányú növelése. Annál is inkább, mert a közigazgatási perben fellebbezésnek csak kivételesen van helye.<sup>28</sup> A fellebbezés általános biztosítása hiányában a bírának horizontálisan, a tanácson belül, társasbíráskodás keretében szükséges egymást ellenőrizniük a több szem többet lát alapon. A magyar közigazgatási jog dogmatikai fejlettsége elmarad a némettől vagy franciától, valamint a jogszabályok koherenciájának hiánya, inflációja szándékolatlanul is téves, helytelen jogalkalmazáshoz vezethet, (Barabás, 2022, 122) melynek következtében komoly jogfejlesztő szerep hárul a bíróságokra (F. Rozsnyai, 2018a, 17). E feladatok ellátását a tanácsban való eljárás értelemszerűen jobban támogatja. A közigazgatási bírák korábban alacsony száma, s az irántuk való humánerőforrás-igény megnövekedése ahhoz vezetett, hogy sok kezdő közigazgatási bíró került a rendszerbe, akik tekintetében a társasbíráskodás a betanítást segíti elő a tapasztaltabb bíraktól való nagyobb tanulási lehetőségen keresztül. A társasbíráskodás a specializáció erősítésének és az eltérő specializációjú bírák együttműködésének ad teret; ezek mellett az ítéletek felek általi nagyobb elfogadottsága is a társasbíráskodás előnyeként említhető (Stelkens, 1995, 1112). A társas ítélethozatal során több bíró több szempontja érvényesül, ezáltal csökkentve a lehetséges hibák számát, így növelve az ítéletek minőségét és javítva a szakmaiságot, ami a perorvoslatok számának és a fellebbezési bíróságok ügyterhének csökkenését eredményezheti (F. Rozsnyai, 2010, 233–235). A közigazgatási határozatok megalapozott felülvizsgálata rendkívül komplex tevékenység, az ehhez szükséges számos készségnek az egyesbírói eljárás során egyetlen bíró személyében kellett volna megjelennie (Patyi, 2019, 250–251).

Mindezek alapján már korán megjelent az igény a társasbíráskodás visszaállítására elsőfokú közigazgatási perekben (Patyi, 2002, 237). Ismert olyan javaslat is, amely a közigazgatási jog diverz anyaga miatt a társasbíráskodást mint szakmaiságot erősítő tényezőt a szakúlnökrendszer bevezetésével kívánta elsőfokon megvalósítani (Kúria, 2014), vagy ezt is egy elképzelhető megoldásnak tartotta (F. Rozsnyai, 2018a, 91; Patyi, 2002, 238). A társasbíráskodás főszabályához való visszatérés tekintetében a szakirodalom tehát konszenzust mutat. Indokolt és helyes döntés volt, hogy a jogalkotó, szakítva az uralkodó perjogi felfogással, legalább a közigazgatási ügyekben visszaállította a tanácsban való eljárást elsődlegességét. A továbbiakban empirikus adatokkal kívánom bizonyítani azt, hogy a Kp. hatálybalépése óta az elsőfokon eljáró bíróságokon a tanácsban való eljárások száma növekszik, ahogy a társasbíráskodás is egyre elfogadottabbá válik a bírák körében.

<sup>27</sup> 2019. évi CXXXVII. törvény 200. §, amely rendelkezés az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 116. § (2) bekezdés a) pontját úgy módosította, hogy megszűnt a fellebbezési lehetőség a járási (kerületi) hivatal vezetője által hozott határozat ellen.

<sup>28</sup> Kp. 99. §.

## Gyakorlati tapasztalatok egy empirikus kutatás alapján

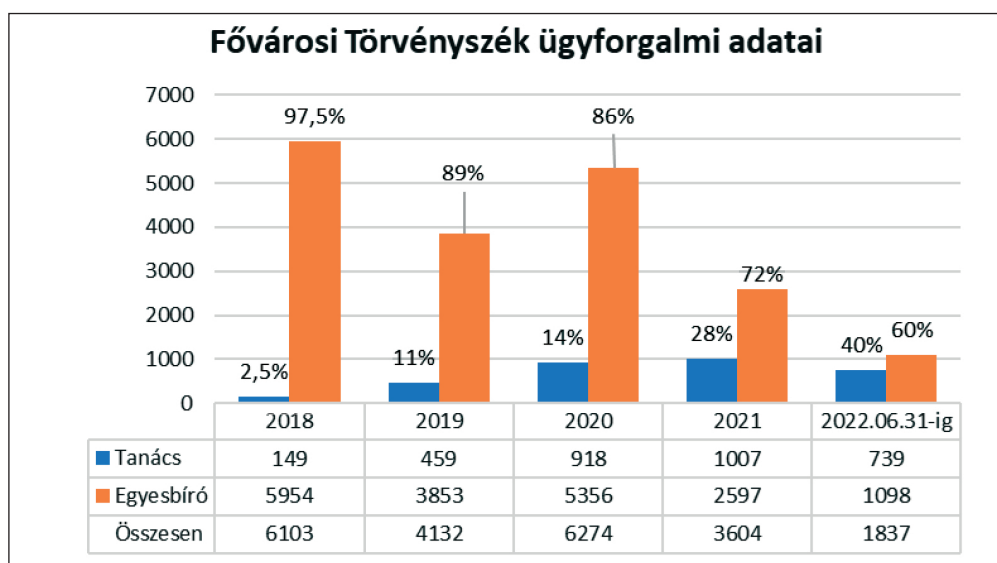
A Kp. bírósági működésre gyakorolt hatását legjobban úgy lehet felmérni, ha közvetlenül azt vizsgáljuk, hogy e törvény hatályba lépését megelőzően, majd azt követően milyen arányban járt el a bíróság tanácsban. Míg korábban csak tanács elé utalás folytán járhatott el a bíróság tanácsban, addig a Kp. a társasbíráskodásra vonatkozó szabályokat differenciált módon írja elő, lehetővé téve az átjárást a tanács és az egyesbíró eljárása között.

A differenciált szabályozás előnye, hogy a tanács eljárással felé orientáló norma mellett lehetővé teszi az egyesbíró, valamint a tanács elé utalást is. Ezzel biztosítja a törvényalkotó a bíróságok egyedi igényeinek és az egyes ügyek előre nem látható komplexitásának megfelelő munkaszervezés lehetővé tételét. Ennek alapján a Kp. hatályba lépését követő adatok vonatkozásában nem elegendő a tanács és az egyesbíró előtti eljárások arányát vizsgálni, hanem annak is figyelmet kell szentelni, hogy mennyi ügyet utalt a tanács egyesbíró elé, valamint az egyesbíró tanács elé. Ebből állapítható meg, hogy a jogalkotó biztosította lehetőséggel milyen mértékben éltek a bíróságok.

A kutatás elvégzése érdekében minden közigazgatási kollégiummal működő törvényszékhez közérdekű adatigényléssel fordultam a szükséges adatokért. Bár ugyanazt a kérdéssort küldtem el mindenhová, mégis eltérő módszertannal készült és különböző szempontok szerint összeállított, változó részletességű válaszokat kaptam. Ez arra utal, hogy egyes bíróságokon több, másokon kevesebb figyelmet fordítanak a szignálás során a differenciált szabályozás nyomán követésre, illetve az annak megfelelő szignálásra. Eredetileg egy egységes adatsorban kívántam összefoglalni a statisztikai adatgyűjtés eredményét, ez azonban a fenti okok miatt nem volt lehetséges. Tekintettel arra, hogy nem minden törvényszék válaszolt minden kérdésre, csupán általánosabb jellegű következtetéseket lehet óvatosan levonni a válaszadó törvényszékek adataiból az adott kérdésre nem válaszoló törvényszékekre nézve. Az országos gyakorlat minél teljesebb megértését segíti, hogy fővárosi és agglomerációs, valamint vidéki törvényszékek adatai egyaránt rendelkezésre állnak, így a köztük fennálló különbségeket is mód van feltárni.

A kutatás eredményei

### 1. Fővárosi Törvényszék

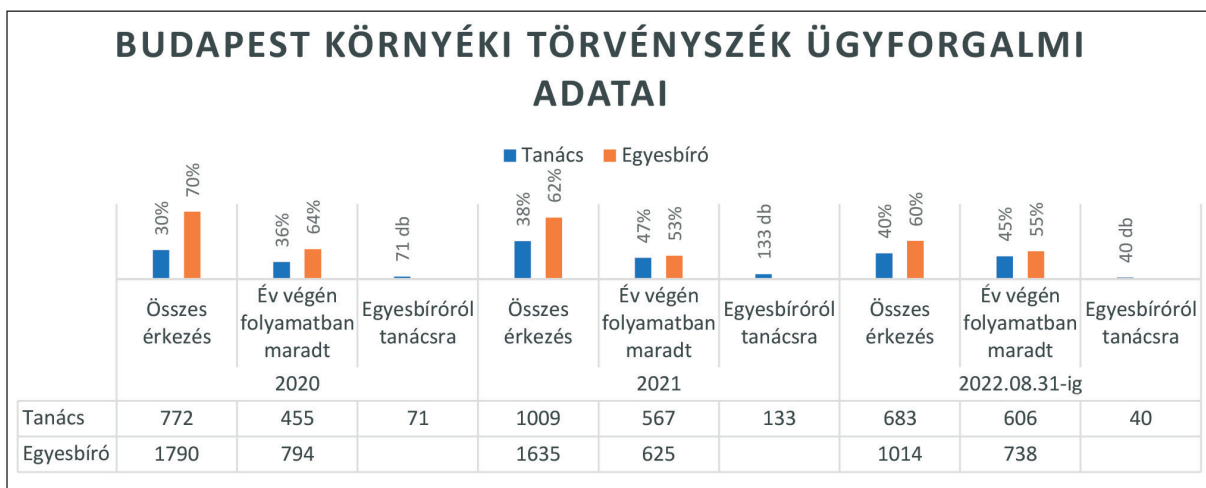


(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

A Fővárosi Törvényszék (FT) 2020-ig a Fővárosi KMB és a FT Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium adataival egységes szerkezetben bocsátotta rendelkezésemre statisztikáit, amely során a tanács és egyesbíró által intézett ügyek arányára tértek ki havi bontásban, emellett az átosztások számát is feltüntették. Ez utóbbiból azonban nem lehet megállapítani, hogy mennyi az egyesbíró által tanács elé, valamint a tanács által egyesbíró elé utalt ügyek száma, ezt ugyanis csak manuális módon lehetne időigényes munkával kinyerni az iktatóprogram adataiból, továbbá az átosztások száma tartalmazza a technikai jellegű (pl. egyesbíróról egyesbíróra, tanácsról tanácsra) átosztásokat is.

A nem teljes adatszolgáltatás is egyértelműen rávilágít arra a tényre, hogy a Kp. hatálybalépése óta szignifikáns növekedés következett be a tanács által intézett ügyek számában. Míg a Kp. hatálybalépésének évében csupán az összes ügy 2,5%-át tárgyalta a bíróság tanácsban, addig a 2022. év közepére ez az arány 40%-ra emelkedett.<sup>29</sup> A statisztikákból az is megállapítható, hogy 2020. első negyedévében, valamint az azt megelőző két évben a FT Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma – tekintettel az általa intézett ügyek komplexebb és kiemelt természetére – jóval nagyobb arányban járt el tanácsban, mint a Fővárosi KMB, így ezen időszakban a tanács általi eljárások túlnyomó részét ez a bírósági szint adta, míg a KMB-n elenyésző volt a tanácsban történő eljárás. A közigazgatási ügyszak törvényszéki szintre emelése és a regionális illetékesség kialakítása következtében a 2021. és 2022. években a társasbíráskodás aránya a korábinál is dinamikusabban növekedhetett. A bírósági szervezetrendszer kialakítása, valamint az eljárásjogi törvények által kitűzött célok érvényre juttatásának hatékonysága között tehát mindenképpen összefüggés van, hiszen effektívebb szervezetrendszerben a célkitűzések megvalósulása is erőteljesebben történik.

## 2. Budapest Környéki Törvényszék



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

A Fővárosi Törvényszék mellett a másik nagy ügyforgalmú bíróság, a Budapest Környéki Törvényszék (BKT) több szempontból is tanulságos adatokkal szolgál. A BKT a tanács és egyesbíró által intézett ügyek aránya mellett kitért az egyesbíróról tanács elé utalt ügyek számára is, amely a rendelkezésre álló adatbázisból csak manuális számítással kinyerhető adat. A közigazgatási kollégiumvezető tájékoztatása szerint a BKT-n ez az átosztási forma a gyakoribb,

<sup>29</sup> Ezzel a Budapest Környéki Törvényszék statisztikáihoz hasonló arányt mutat.

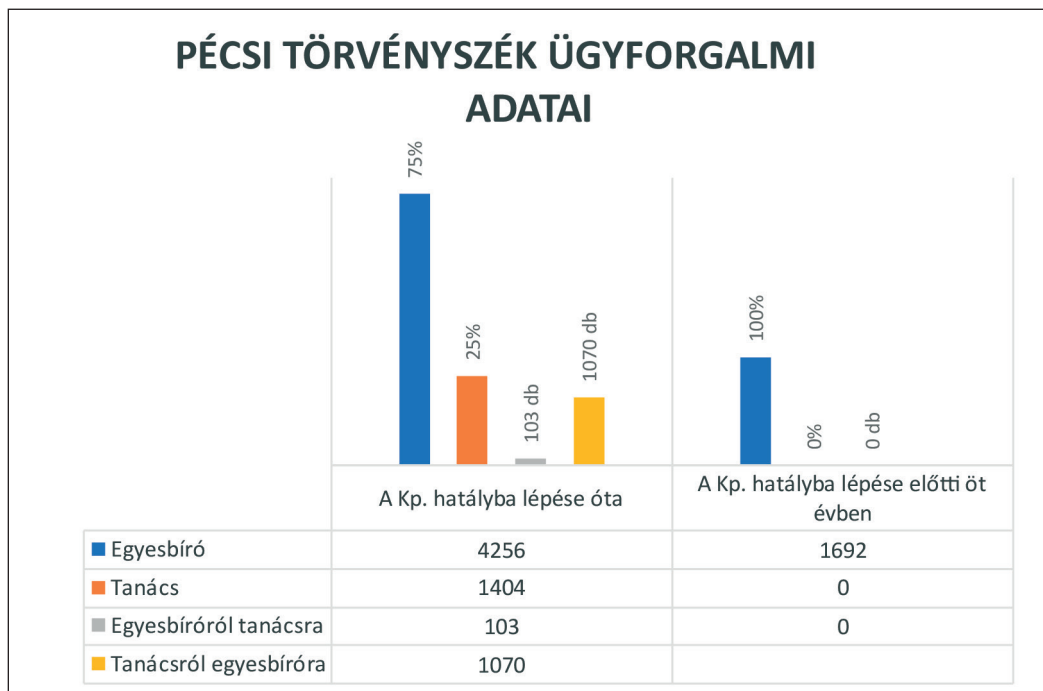
tanácsról egyesbíróra utalás ugyan előfordul, de jóval ritkább. Ez kifejezetten annak fényében érdekes, hogy a vidéki törvényszékeken rendkívül gyakori a tanácsról egyesbíróra utalás.

A statisztikában figyelemre méltó az összes érkezés és az év (vagy figyelembe vett időszak) végén folyamatban maradt ügyek során a tanács és az egyesbíró közötti ügyek megoszlása. Látható, hogy az összes érkezésnél mindig kisebb a tanács által intézett ügyek aránya, mint a figyelembe vett időszak végén folyamatban lévő ügyek tekintetében, amely részben az ügyek átosztásával, másrészt az ügyek elintézésének időtartamával hozható összefüggésbe. Az átosztások csekély számának figyelembevétele mellett azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a tanács eljárása hosszadalmasabb, mint az egyesbíró eljárása, így megállapítható, hogy a tanács általi elbírálás az ügyek lassabb elintézéséhez vezet.

Hazánkban a minél gyorsabb bírósági ügymenetet emelték piedesztálra a korábban tapasztalható, sokszor észszerűtlenül lassú ügyvitel miatti negatív tapasztalatok (Fleck, 2008, 163–206) következtében, a gyors elbírálás azonban nem abszolút érték (Tamás, 2010, 193). A tanács által elbírált ügyek általában bonyolultabbak és aprólékosabb megfontolást igényelnek, így a hosszabb elbírálási idő legitim mellékhatásnak tekinthető.

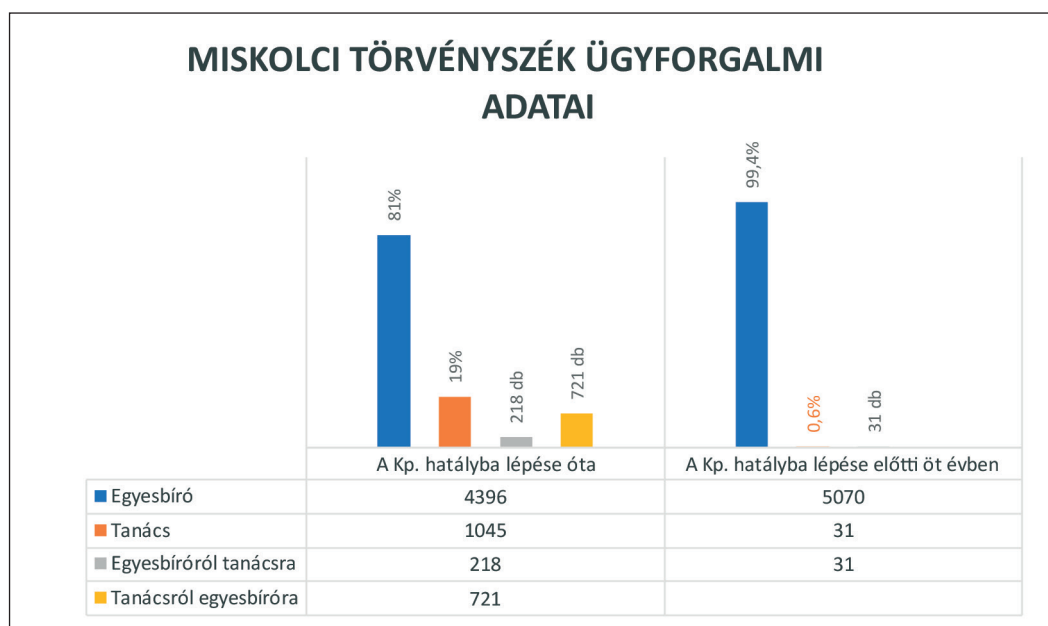
A BKT-n a legmagasabb országos szinten a tanácsban való eljárás aránya és az is látható, hogy az ilyen ügyek száma évről évre töretlenül emelkedett, amely az eljárásforma bírák általi elfogadottságának növekedésére utaló jel. Az, hogy a BKT az ország leginkább társasbíráskodás-orientált bírósága és hogy a társasbíráskodás főszabálya iránti jogalkotói szándék ezen a bíróságon valósult meg leginkább, bizonyára összefüggésben áll a szervezeti kultúrával. Így nem meglepő, hogy azon a bíróságon valósult meg leginkább a jogalkotói célkitűzés, ahol a lehető leginkább Bszi.-konform módon alakították ki az ügyelosztási rendet.<sup>30</sup> Mindez igazolja azt, hogy az eljárásjogi normák megvalósításában komoly szerepet játszik a bírósági igazgatás, az tudja tartalommal kitölteni az eljárási szabályokat.

### 3. Vidéki törvényszékek



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

<sup>30</sup> Vö. a 23. lábjegyzetben található forrással.

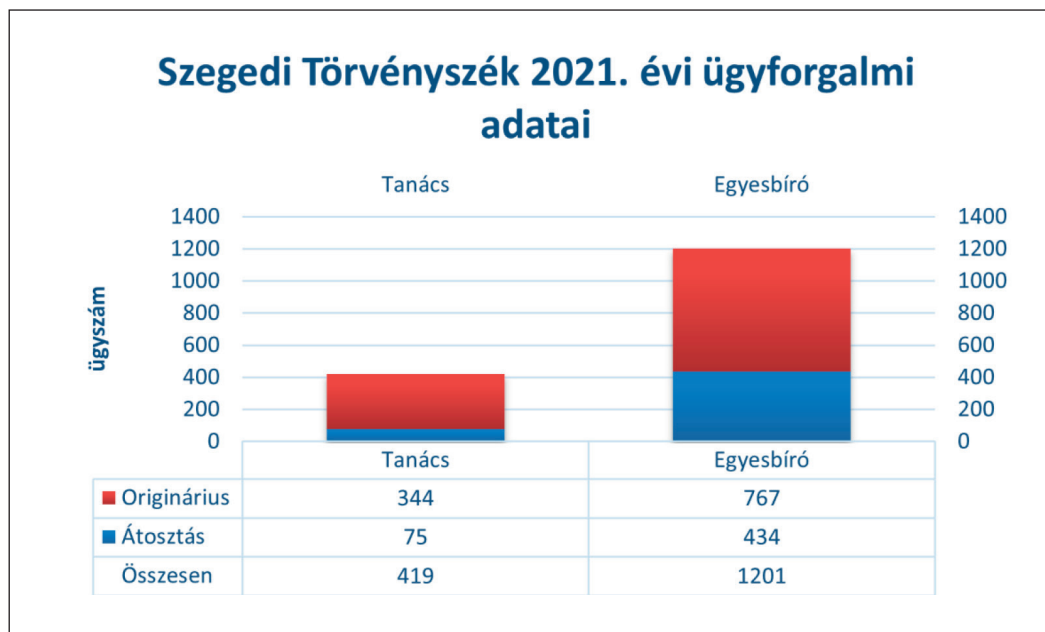


*(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)*

A Pécsi és a Miskolci Törvényszéktől kaptam minden kérdésemre kiterjedő választ. Mivel ugyanazon módszertan alapján készült a két statisztika, így e két vidéki bíróság helyzetének összehasonlítása könnyebb, mint összehasonlításuk a többiekével. Az adatgyűjtésből tūpontos képet kaptam a kutatásomat megalapozó feltevésről. Míg a többi bíróság csak tájékoztató jelleggel közölte, hogy a Kp. hatályba lépése előtt nem, vagy rendkívül ritkán fordult elő tanács elé utalás, addig e statisztikák pontos számszaki adatokkal szolgálnak. Bár ezek is beszédesek és arra világítanak rá, hogy jellemzően nem volt a gyakorlat része az elsőfokú perekben a tanács általi elbírálás, addig könnyebb kiindulni konkrét adatokból. A Pécsi KMB-n a Kp. hatályba lépését megelőző öt évben egyáltalán nem fordult elő tanács elé utalás, míg a Miskolci KMB-n 31 ilyen eset fordult elő, ami az ügyek 0,6%-át teszi ki, tehát elenyésző. Tekintettel arra, hogy a többi bíróság egyáltalán nem adott meg konkrét számokat a Kp. hatályba lépése előtti időszak tekintetében, de a tanács elé utalás ritkaságáról számoltak be, abból indulok ki, hogy minden bíróságon hasonlóan elenyésző 0–1% közötti arányban fordulhatott elő tanács elé utalás.

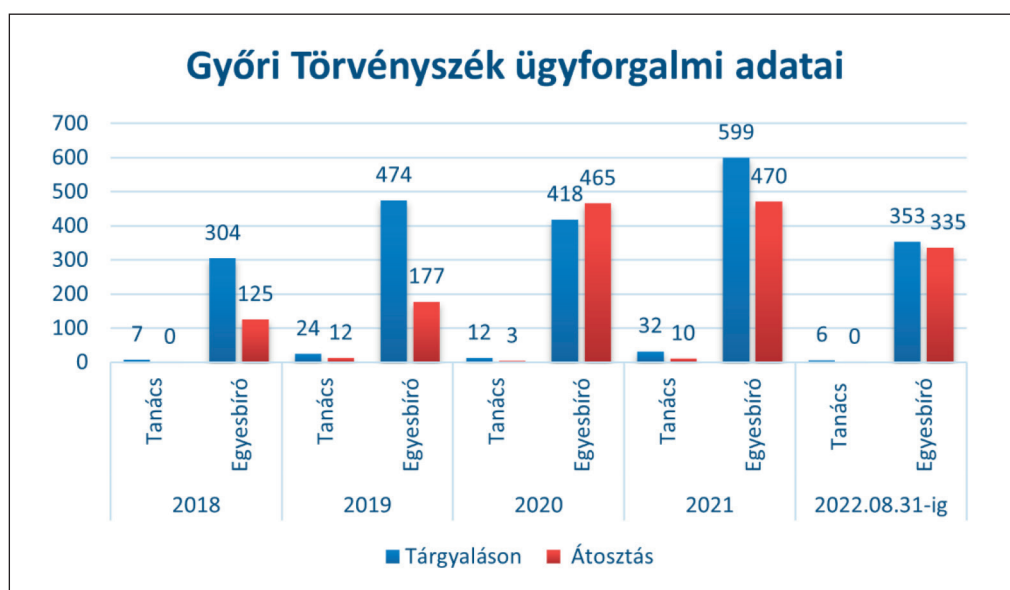
Az előbbi adatok ismeretében értékelhető igazán a jogalkotói cél megvalósulása. A korábbi 0–1% körüli, kivételes tanács általi elbírálás a Kp. hatályba lépését követően felment 19–25%-ra a két vizsgált vidéki törvényszék esetén, a Fővárosi Törvényszéken és a BKT-n pedig ennél is magasabb ez az arány.

A Szegedi Törvényszék ugyan csak a 2021. évről szolgáltatott adatokat, de ezek az előbbi két vidéki törvényszékkal megegyező tendenciáról tanúskodnak, a tanács által intézett ügyek az összes ügy 25%-át teszik ki, ami megegyezik a Pécsi Törvényszék adataival és kissé meghaladja a Miskolci Törvényszék értékeit.



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

Az eddig tárgyalt három vidéki törvényszék kapcsán az átosztások aránya is hasonlóságot mutat. Jól látható, hogy vidéken a tanácsról egyesbíróra utalás a jellemzőbb. A vidéki törvényszékeken a tanács által intézett ügyek egyébként is kisebb aránya minden bizonnyal összefüggésben áll ezzel a gyakorlattal, de természetesen az eltérés nem monokauzális.



(saját szerkesztés a közérdekű adatigénylés eredményei alapján)

Az adatszolgáltató vidéki bíróságok közül kilóg a Győri Törvényszék, aminek két oka is van. Egyrészt a többi törvényszéktől eltérő módszertannal gyűjtötték össze a statisztikai adatokat, ami azt jelenti, hogy nem az összes ügyben adták meg a tanács és egyesbíró által intézett ügyek arányát, hanem csak a tárgyaláson intézett ügyek tekintetében, így nem kaptam teljes képet az ügyek valóságos megoszlásáról, hiszen a tárgyaláson kívül elintézett ügyek esetén nem tudom ezt az arányt vizsgálni. A tanácsról egyesbíróra, valamint egyesbíróról tanácsra osztás arányát ugyanakkor rendelkezésemre bocsátották az összes ügyre vonatkozóan. és e tekintetben meglepő számokat kaptam.

A Győri Törvényszéken szembeötlően alacsony az egyesbírótól tanácsra utalt ügyek száma, míg a tanácsról egyesbíróra való átosztás kirívóan magas az összes többi törvényszékhez viszonyítva. A Győri Törvényszék ügyforgalma közigazgatási peres eljárások tekintetében nagyságrendileg megegyezik a másik három vizsgált vidéki törvényszékével (OBH, 2022), azonban az elmúlt két évben annyi tanácsról egyesbíró elé utalás volt, mint amennyi a Pécsi Törvényszéken a Kp. hatályba lépése óta eltelt több, mint öt évben összesen. Eredeti hipotézisem az volt, hogy ennek hátterében az egyes bíróságokon szolgálatot teljesítő közigazgatási ügyszakos bírák számbeli különbsége áll, így a kevesebb bíróval rendelkező törvényszékeken a humánerőforrás-hiány miatt nagyobb az egyesbíró elé utalások száma, azonban az egyes törvényszékek bírói létszámát megvizsgálva hipotézisem nem bizonyult igaznak.

Közigazgatási bírák létszáma az egyes törvényszékeken <sup>31</sup>							
Fővárosi	Budapest környéki	Debreceni	Győri	Pécsi	Veszprémi	Miskolci	Szegedi
43 fő	21 fő	15 fő	10 fő	11 fő	13 fő	13 fő	9 fő

A Szegedi, a Pécsi, a Győri és a Miskolci Törvényszékek mind nagyon hasonló bírói létszámmal rendelkeznek, de az átosztások aránya között jelentős eltéréseket találhatók, ezen eltérés és a bírói kar létszáma között ugyanakkor nem vonható párhuzam. A magyarázat feltehetőleg az igazgatásban, a munkaszervezési kultúrában való eltérésben keresendő.

### Záró gondolatok és javaslatok

Az empirikus adatok tanúsága alapján egyelőre – szigorúan véve – sehol sem teljesült maradéktalanul az a célkitűzés, hogy a társasbíráskodás váljék főszabállyá az elsőfokú per során, hiszen az ügyek többségét minden vizsgált törvényszéken továbbra is egyesbíró bírálja el. Nem is feltétlenül szükséges az, hogy az ügyek több, mint felében tanácsban járjon el a bíróság, hiszen egyáltalán nem biztos, hogy ténylegesen szükség van az ügyek számszerű többségében tanács általi elbírálásra.<sup>32</sup> Ilyen szempontból sikeresnek mondható a Kp. szabályozása, hiszen a hatályba lépése előtti adatokhoz képest hatalmasat nőtt ezen eljárási forma alkalmazása, ezzel beváltva a törvény célját. A tanácsban való eljárás aránya évről évre töretlenül növekedett a vizsgált bíróságokon, amely azt jelzi, hogy van igény a társasbíráskodásra az elsőfokú per során. Amennyiben a bíróságok ódzkodnának ennek alkalmazásától, könnyen megvolna a lehetőségük arra, hogy egyesbíró elé utalással az ügyforgalom jelentős része tekintetében elkerüljék ezt az eljárási módot. E tekintetben merül is fel probléma néhány törvényszéken, ahol a tanácsról egyesbíróra utalás a kívánatosnál gyakrabban fordul elő. Az átosztási gyakorlat országszerte igen eltérő képet mutat, így az egyesbíró felé orientált törvényszékeken a felek gyakorlatilag előnytelenebb helyzetbe kerülnek azon társaikhoz képest, akiknek inkább társasbíráskodás-orientált bíróságra kerül az ügyük. Ezen egyenlőtlenség felszámolása érdekében

<sup>31</sup> A táblázat elkészítéséhez a közigazgatási kollégiummal működő törvényszékek honlapjain közzétett ügyelosztási rendeket vettem alapul, ezek egy általam készített online mappában elérhetőek: <https://bit.ly/3NGgxbz>

<sup>32</sup> A célkitűzés a kodifikáció során az volt, hogy a tanácsban való eljárás a professzionalizációt mozdítsa elő, de ne minden ügyben kötelező elemként, hanem inkább mint jobban alkalmazott lehetőség (Kúria, 2014, 101).

vagy a jogalkotónak kell módosítania a Kp. szabályait, vagy a bírósági igazgatásnak szükséges jobban közreműködni a jogalkotói célok megvalósulása érdekében. Az első javaslatra példaként szolgálhatna, amennyiben a Kp. 8. § (2) bekezdése hangsúlyozná, hogy az egyesbíró elé utalás csak kivételes lehetőség. A bírósági igazgatás tekintetében pedig a szervezeti kultúra fejlesztése az OBH elnöke, a bírósági igazgatás centrális irányítójának feladata lenne, hiszen ő alakítja ki a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait és a megvalósításuk feltételeit tartalmazó programot;<sup>33</sup> az általam vizsgált kérdéskör kapcsán ez azonban még várat magára.

A törvényes bíróhoz való jog feltétel nélküli érvényesülése komplex normaalkotást kíván meg a bírósági elnököktől. Egy minden lényeges elemre kiterjedő, koherens ügyelosztási rend megalkotása azért tekinthető a bírósági igazgatás elemi érdekének, mivel kizárólag a teljes transzparenciát biztosító ügyelosztási rend szavatolhatja az igazságszolgáltatás integritását, így elkerülve a tisztességes eljáráshoz való jog akaratlan megsértését is. A teljességre törekvő ügyelosztási rend mind a bíróság függetlenségének biztosítását, mind a jogkereső társadalom bíróságokba vetett bizalmát képes megteremteni. Minél teljesebb megvalósítása azért sürgető feladat, mert az senkinek nem árthat, ám mindenkinek javára válhat.

### Hivatkozások

- Barabás G. (2022). A közigazgatási cselekmény semmissége az új közigazgatási jogorvoslati rendszerben. In Bodzasi B. (Ed.), *Jogászegyleti értekezések* (pp. 109–141). Magyar Jogász Egylet. Online: <https://bit.ly/3CIa8WQ>
- Fleck Z. (2008). *Bíróságok mérlegen I.* Pallas.
- F. Rozsnyai K. (2022). 8. §. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. Gy. (Eds.), *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez* [2022. évi Jogtár-formátumú kiadás]. Wolters Kluwer. Online: <https://bit.ly/43PqgBZ>
- F. Rozsnyai K. (2018a). *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben.* ELTE Eötvös.
- F. Rozsnyai K. (2018b). Bíróságok. In Barabás G., F. Rozsnyai K., & Kovács A. Gy. (Eds.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (pp. 160–161). Wolters Kluwer.
- F. Rozsnyai K. (2010). *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.* ELTE Eötvös.
- Jakab A. (2007). *A magyar jogrendszer szerkezete.* Dialóg Campus.
- Kovács A. Gy. (2020). Adalékok a Kúria első elnöke jogállamhoz való viszonyának megértéséhez. *Fundamentum*, 24(4), 20–34. Online: <https://bit.ly/3Ppd6al>
- Kúria. (2014). *Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény).* Online: <https://bit.ly/3qSXWQG>
- Küpper H. (2009). Az ítélkező bírák. In Jakab A. (Ed.), *Az Alkotmány kommentárja II.* (pp. 1689–1700). Századvég.
- Kúria. (2013). Összefoglaló jelentés a közigazgatási perek eljárási kérdéseinek elemzéséről. Online: <https://bit.ly/3P7iCOH>
- Országos Bírósági Hivatal. (2022). *A bírósági ügyforgalom 2021. évi főbb adatai.* Online: <https://bit.ly/46spwEG>
- Patyi A. (2019). *A magyar közigazgatási bíráskodás története.* Dialóg Campus.
- Patyi A. (2002). *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei.* Logod Bt.
- Sajó A. (1995). *Az önkorlátozó hatalom.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA ÁJTI.

<sup>33</sup> Bszi. 76. § (1) bekezdés a) pont.



- Somody B., Szabó M. D., Vissy B., & Dojcsák D. (2018). *Alapjogi tanok I.* HVG-ORAC.
- Stelkens, P. (1995). *Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise.* Deutsches Verwaltungsblatt.
- Tamás A. (2010). *Bíróságok igazgatása.* In Schanda B., & Varga Zs. A. (Eds.), *Látalelet közjogunk elmúlt évtizedéről* (pp. 181–196). PPKE JÁK.