

Kecskeméti Jogásznapi

2015. február 6.

Dr. Darák Péter előadásának vázlata

Tisztelt Kollégák!

Engedjék meg, hogy néhány mondattal megüsssem a mai tanácskozás alaphangját. Miniszter úrral a konferenciát megelőző sajtótájékoztatón hasonló gondolatot fogalmaztunk meg, amikor arról beszéltünk, hogy a jogállamnak tartozása van a közigazgatási bíráskodással szemben. Nagy hangsúly helyeződött az elmúlt 25 évben arra, hogy az állam megfeleljen a piacgazdaság követelményeinek – nagyobb, mint arra, hogy a kádári monolit közhatalom-gyakorlás helyett a modern, jogállami közhatalom-gyakorlás feltételeit megteremtsék.

A közigazgatási bíráskodás átmeneti szabályairól szóló törvény több mint 20 éves. Sajnos azok a megoldások, amelyek a közigazgatási bíráskodást jellemzik, két évtizedes elképzeléseken nyugszanak. Ennek egyik példája az, hogy még az Alaptörvény is a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzéséről szól, ami szűkebb szegmense a közigazgatási bíráskodásnak. Elég utalni azokra az aktusokra, amelyek nem öltenek határozati formát, és így a határozatok törvényességi felülvizsgálatára korlátozott közigazgatási bíráskodás nem biztosít jogorvoslatot velük szemben. Gondoljunk a csoportos perek kérdésére, amikor környezetvédelmi szempontú keresetet indítanak civil szervezetek, az elmúlt évtizedekben az ilyen pereket is a meglévő szűk keretek között kellett megoldani.

Bízom abban, hogy a minisztérium által felvállalt kezdeményezés elvezet bennünket a modern közjogi bíráskodáshoz.

Nyilvánvalóan nem tudom áttekinteni a magyar közigazgatási bíráskodás legújabb kori történetének egészét. Szeretném azonban elmondani, hogy a Kúria közigazgatási kollégiuma (és korábban a LB kollégiuma) hosszabb ideje foglalkozik a közigazgatási bíráskodás perjogi kérdésével, joggyakorlat –elemzés keretében is, amelynek következtetései már rendelkezésre állnak.

2013. februárjában dr. Rozsnyai Krisztina kíséretében meglátogattam a lipcsei Közigazgatási Legfelsőbb Bíróság elnökét, és arról beszélgettünk, hogy a volt keleti blokk országának közigazgatási bíráskodásában milyen erőfeszítést kell tennünk ahhoz, hogy a nyugat-európai sztenderdeket elérjük.

1. Társas bíráskodás, szakülnökök kérdése

Külföldi vendégeink előadásából is hallhattuk, hogy egy sajátos jogterület professzionális megítéléshez elengedhetetlen a speciális szaktudás. A legegyszerűbb példa a pénzügyi jog, ahol pl. nem lehet egy társasági adóval kapcsolatos jogvitát könyvelési ismeretek nélkül megoldani. Azt látjuk, hogy a közigazgatási ügyek kizárólag alsóbíróságok kezébe adása leértékelte a közjogi viták jelentőségét. Ezen segített az a megoldás, amikor rábíztuk a közigazgatási bírálóinkra azt, hogy ha bonyolultnak tűnik az ügy, három hivatásos bíróból álló tanács elé utalhatják azt. Úgy tűnik azonban, hogy ez a rájuk nehezedő munkateher mellett

nem mindig volt lehetséges. Biztató, hogy a Fővárosi Törvényszéken, ahol sok közigazgatási bíró dolgozik, számos ügy ítéletében találkozunk 3 bíró aláírásával.

Sok speciális terület van, pl. versenyjog, közbeszerzés, hírközlés, amelyet az államszervezetten belül is szakosodott szervek döntenek el, így ezeket az ügyeket „laikus” bírák elé utalni felelőtlenség. A társas bíráskodás kötelező megteremtése mellett szakúlnői rendszer bevezetése is szükséges.

2. Objektív / szubjektív jogvédelem kérdése

Miniszter úr előadása a magyar jogtörténet legjobb hagyományait idézte, és a két nagy iskola vegyes alkalmazása mellett foglalt állást. Bizonyos esetekben objektív jogvédelmet kell nyújtani a közigazgatási bíráskodásnak, erre példa a normakontroll eljárás. A kérdés maga valóban XIX. századi, a legtöbb nyugati országban, ha körülnézünk, azt látjuk, hogy kiválóan ötvözik az objektív és a szubjektív jogvédelmi rendszert.

3. Határozati formához kötött bírói felülvizsgálat

A magyar közigazgatási perjog alapproblémája, hogy határozati formához köti a bírói felülvizsgálat lehetőségét, holott a közigazgatási működés ennél színesebb. Hézagmentes (német szakkifejezéssel: „*lückenlos*”) közigazgatási bíráskodás csak akkor születhet, ha a közigazgatási bíróságok hatáskörét nem korlátozzuk taxatív felsorolásokkal. Bármilyen széles körűnek tűnik az, hogy közjogi jogviszonyokban általános felhatalmazást adunk a bíróságnak, ezt a hatáskört konkrét eljárásjogi szabályokkal (keresettípusok, keresetindításra jogosultak felsorolása) hatékonyan lehet kontrollálni.

4. Kassáció vagy reformáció

Azt látjuk, hogy a hatalmi ágak elválasztásának modern elve már nem minden esetben tűri meg a praktikus megoldást. Ennek legújabb jele a strasbourgi gyakorlat, amely a Kúria egyik adótanácsa döntését jogsértőnek találta, mert a Kúria a felülvizsgálati eljárásban felülmérlegelt tényeket és így hozott megváltoztató ítéletet.

5. Hivatalbóliság kérdése

Magyarországon a polgári perrend restaurációja egybeesett a Pp. XX. fejezetének megújításával. Ezáltal egy objektív jogvédelmi igényt is felvető eljárásban a felek rendelkezésére kellett hagyni a tekintetben, hogy mivel támasztják alá a közigazgatási aktus jogsértő voltát. Ezzel szemben a német közigazgatási perekben a teljes hivatalbóliság elve érvényesül, hiszen a jogrend túlmutat a felek rendelkezési jogosultságán.

6. Mediáció

A tervezett új perrendtartásnak van egy olyan vonulata, ami alapvetően érinti a polgári bíró hozzáállását az ügghöz. Ez kulcskérdése a Pp.-nek: a bíró mennyiben képviselheti az érdemi (anyagi jogi) szakmai meggyőződését egy adott ügyben? Azt gondolom, hogy ez alapvető abból a szempontból, hogy előre tudjunk lépni a megegyezéses alapon történő konfliktuslezárás felé. Németországban a *Sozialgericht*-ek előtt az ügyek 10%-ban végződnek ítélettel, a többi ügyben a bíró tájékoztatja a feleket a jogszabályokról, a bírói gyakorlatról, a

várható kimenetelről, s az ügyfelek ennek alapján döntenek. Ebben a kérdésben egy kicsit a Pp. általános megújításához igazodva, a közigazgatási perrendtartásnak is fel kell sorakoznia.

Az előadásra készülve közel húsz olyan példát jegyeztem fel, ami igazolja, hogy a Pp. általános szabályainak megfelelő értelmezésével nehéz megfelelő perjogi szabályokra találni. E példák közül – idő hiányában – csak kettőt emelek ki: vajon a perképesség és kereshetőségi jog szempontjából miként minősül a bejelentő, a panaszos, az ügyfél, az ágazati ügyfél, a hatásterület érintettje, a sok ügyfél, a feladatkörében érintett szerv, a zöld szervezetek? Óriási gondokat okoz, s nem tud a közigazgatási bírászkodás hatékonyan működni azon egyszerű oknál fogva, hogy nem tehet ideiglenes intézkedéseket, csak a határozat felfüggesztéséről dönthet, ami ismét egy határozathoz kapcsolódik.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!