

PATYI ANDRÁS¹

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS ELMÉLETE ÉS TÖRTÉNETE

Bevezetés

Ez a tanulmány² a magyar közigazgatási bíráskodás korszakait és az adott korszakokban kialakult közigazgatási bíráskodási rendszer (vagyis a közigazgatási bíráskodás adott modellje) jellemzőit tekinti át. A könyv fő célja, hogy a XXI. századi kortárs közigazgatási bíráskodásnak, ezen belül főleg a közigazgatási bírói eljárásnak, azaz a közigazgatási perjognak a megértését és megtanulását az elvi-történeti háttér bemutatásával megalapozza és elősegítse. A közigazgatási perjog feldolgozása, megértése ugyanis nem szűkíthető le az eljárásjogi kérdések kezelésére, noha azok is igen fontosak. Minden perrendtartásnak intenzív részét képezik a hatásköri szabályok, ez különösen igaz a közigazgatási bíráskodás eljárási rendjére, amelynek ez központi kérdésköre. A közigazgatási döntések, cselekmények, határozatok, aktusok, intézkedések (vagy éppen ezek hiánya) törvényességének, azaz törvényes megengedettségének a megítélése

1 A Nemzeti Közszerzői Egyetemen tanszékvezető egyetemi tanár, alkotmánybíró.

2 A tanulmány a szerző elemzésein, kutatásain alapul, és alábbi munkáinak felhasználásával készült: PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt., 2002.; PATYI András: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2011. 90–140.; PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009.; PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.; PATYI András: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos háttérének eredete és jelentése. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. SZTE ÁJK. Szeged, 2010. 653–670.; PATYI András: Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíráskodás körében. In HACK Péter – KIRPLY Eszter – KORINEK László – PATYI András szerk.: *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 307–316.

és a szükséges jogkövetkezmények megállapítása közvetlen alkotmányos funkciót jelenít meg: a közigazgatás törvény alá rendeltségének biztosítását. Ez, mint tudjuk, a jogállam alapvető jellemzője. Olyannyira alapvető, hogy e funkció tényleges létezése nélkül jogállamról nem is igazán beszélhetünk. Amikor tehát a közigazgatási perrendtartásról vagy tágabb értelemben a közigazgatási perjogról beszélünk, mindenkor az egész közigazgatási bíraskodást is értjük rajta, ha nem is mondjuk ezt mindig ki.

Magyarország Alaptörvénye (annak hetedik módosítása nyomán) rendelkezik a közigazgatási bíróságokról, de azok tényleges felállításáig, azaz egyelőre bizonytalan ideig, a közigazgatási jogviták elbírálását a rendes bíróságok, legfelsőbb szinten a Kúria végzi. A kötet tehát nemcsak az Alaptörvény hetedik módosításának iménti említésével kezdődik, hanem, a jelenbe érkezve, azzal is végződik, keretbe foglalva mintegy 140 év történéseit.

Noha a magyar közigazgatási bíraskodás a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság működésének elindulásával kezdődött 1884-ben, ekkor még csak egyes pénzügyi jogviták tartoztak bírósági hatáskörbe. Teljesebbé vált a bíraskodás 1897-től, a Közigazgatási Bíróság tényleges felállításától. A *„modern magyar közigazgatási bíraskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya”* – alapította meg az Alkotmánybíróság 2015-ben.³

Az 1896/97 után létezett közigazgatási bírósági rendszer előremutató elemeit – az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező értelmezése folytán – mint a történeti alkotmány egyik vívmányát kötelező értelmezési keretként kell figyelembe vennünk. Bemutatása és megismerése ezért nemcsak a történelmi érdeklődés kérdése pusztán, hanem az élő, létező alkotmányjog és közigazgatási jog alkalmazásának is eszköze. Az alkotmánybírósági értelmezés 1896-hoz kötődése ugyanakkor jele annak, hogy korunk mintha elfeledkezett volna a működését 1884-ben megkezdő Pénzügyi Közigazgatási Bíróságról, annak ellenére

3 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [87], megerősítette többek között: 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [20].

„hogy a közigazgatási bíráskodás első hazai intézménye, a hazai jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt”.⁴

Elindulás

A „történeti rend” vagy „történeti modell” alatt szűk értelemben a magyar közigazgatási bíráskodás 1897–1949 közötti időszakát, azaz a (magyar királyi) Közigazgatási Bíróság fennállását, működését, valamint az ezt szabályozó törvényi rendelkezések rendszerét értjük, amelynek közvetlen, rendkívül szorosan idekapcsolódó előzményi időszaka volt a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság működésének 13 éve, így a történeti korszak lényegében már 1884-től datálható.

A Királyi Közigazgatási Bíróság létrejöttét hosszú, mintegy két évtizedes és igen termékeny jogtudományos vita előzte meg, illetve kísérte, a Bíróság ötvenéves fennállása alatt terjedelmes joggyakorlatot alakított ki, a Bíróság létrejöttét és működését több mint száz tudományos igényű és megszámlálhatatlan publicisztikai munka kísérte, természetesen eltérő színvonallal. A tudományos jellegűek között mind tanulmányokat, mind átfogó, szisztematikus műveket találhatunk. A Bíróság működése megkezdésekor három teljes körű kommentárt adtak ki, amelyek mind az eljárási, mind a hatásköri jogszabályokat bemutatták és kommentálták, a harmincas, illetve negyvenes években három kiadást is megélt, a Bíróság addig kialakult joggyakorlatát bemutató 1500, 1600 oldalas kétkötetes kommentár.

Az 1949-ben megszüntetett Közigazgatási Bíróság levéltári iratanyaga sajnos megsemmisült az 1956-os forradalom és szabadságharc során, de nem ez volt az oka annak, hogy évtizedekig nem foglalkoztak vele komolyabban. A Közigazgatási Bíróság működésével, az általa képviselt rendszerrel foglalkozó részletes tanulmányok és elemzések állnak ma már rendelkezésünkre, elsősorban Stipta István jogtörténész professzor jóvoltából.

4 STIPTA István: A pénzügyi közigazgatási bíróság archontológiája. *FORVM Acta Juridica et Politica*, 2017. 7. évf. 1. sz., Szeged. 99–135., 99.

Amennyire lehetséges és érdemes, tekintsünk vissza a múltba. Ezt már csak azért is meg kell cselekednünk, hogy eleget tehessünk a közjogi bíráskodás eszmei úttörője, a nagy *Sir Edward Coke* intelmének: „*Tanulmányozzuk most ősi szerzőinket. Mert a régi mezőkön kell kisarjadnia az új gabonának!*”⁵

2. A közigazgatási bíráskodás elvi és tudományos előkészítése

2.1. A tudományos feldolgozás kezdeti lépései

1. A magyar közigazgatási bíráskodás nehéz indulásának körülményeit, létrejöttének előzményeit, nemzetközi modellválasztási lehetőségeit és eseménytörténetét ma már sok forrásból ismerhetjük.⁶ Érdemes a főbb elemzéseket és javaslatokat vázlatosan áttekinteni.

A magyar közigazgatási bíráskodás tehát két lépcsőben jött létre a XIX. század utolsó negyedében. Első lépcsőfoka a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozása, második, egyben befejezőnek szánt foka a királyi Közigazgatási Bíróság felállítása volt (az alsófokú bíróságok létesítésének elmaradása miatt nem tekinthető véglegesnek ez a törvényhozási lépés). Az előzőekben említett élénk tudományos vita e két intézmény létrehozásához, illetve annak indításához kapcsolódott. A korabeli jogirodalom, noha behatóan foglalkozott a pénzügyi bíráskodás tárgyában benyújtott törvényjavaslatokkal is,⁷

5 „*Let us now peruse our ancient authors. For out of the old fields must come the new corne.*” 4 Co. Inst. 109.

6 STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/3. sz. 40–45.; STIPTA István: Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 10–15., 6.; Német nyelven ad alapos áttekintést: KÜPPER, Herbert: *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*. In von BOGDANDY, Armin – HUBER, Peter M. – MARCUSSON, Lena szerk.: *Handbuch Ius Publicu Europaeum*, Band VIII *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*. Heidelberg, C. F. Müller, 2018. 729–738.; STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*, Budapest, Dialóg Campus, 2019.

7 Az első javaslatra lásd STIPTA István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. *Acta Juridica et Politica*, Tom. LII. Fasc. 9. Szeged, JATE ÁJK tudományos Bizottsága, 1997. 20. oldalán jelzett műveket.

már e külön közigazgatási szakbíráóság létrejötte előtt tisztázni és megvitatni igyekezett a közigazgatási bíráskodás elvi és általános érvényű alaptételeit. Szinte közhelyszámba megy annak a ténynek említése, hogy a közigazgatási bíráskodás eszmei, tudományos előkészítésében *Concha* Győző úttörő szerepet játszott 1877-ben megjelent munkájával.⁸ Ugyanebben az évben jelent meg egy másik átfogó jellegű mű is, *Gruber* Lajos tollából, aki e művében foglalta össze a *Jogtudományi Közlöny*ben megjelent résztanulmányait.⁹ Mint *Gruber* írja: „[M]agyar irodalmunk a közigazgatási bíráskodást illetőleg eddigelé sem eredet, sem átültetett egyetlenegy értekezéssel sem szolgál, mely a tárgyat oly behatóan megvizsgálta volna, mint érdemelné, s egyetlen egy munkánk sem létezik, mely a fennálló külföldi jogot feltüntetné.”¹⁰ Így nem is meglepő annak megállapítása, hogy a „korai dualizmus parlamenti vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet”.¹¹

A közigazgatási bíróságok (bíráskodási rendszerek) „osztályozásánál” a történeti modell időszakában kiemelkedő szerep jutott annak, hogy *milyen szervezet* látja el ezt az állami funkciót. *Martonyi* János *négy osztályba* sorolta a közigazgatási bíráskodást végző szervek szempontjából az országokat: 1. A súllyal a rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás rendszere (angolszász államok és az őket követők). 2. Az aktív közigazgatás szervezetétől nem vagy csak tökéletlenül elválasztott szervek ítélkezése a közigazgatás működésével kapcsolatos ügyek zömében (francia rendszer, néhány más államban is

8 CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum nyomda, 1877.

9 GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athenaeum nyomda, 1877. E könyv inkább a korabeli hatályos külföldi jogi szabályozást igyekezett bemutatni (Franciaországtól kezdve Olaszországon és Anglián keresztül a német Landok és Ausztria joganyagáig bezárólag), elemzései a Conchánál tapasztalt elméleti mélységet nem mindenben érik el.

10 GRUBER (1877) i. m., X.

11 STIPTA István: *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. Jogtudományi Közlöny*, 1997. 52. évf. 3. sz. 117–125. 121.

követik). 3. A közigazgatási jogvitás ügyek többségének a rendes bíróságoktól és az aktív közigazgatási szervektől egyaránt elválasztott közigazgatási bíróságok általi eldöntése (német–osztrák rendszer). És végül: 4. A fenti szervezeti megoldások különböző elemeit nagyjából egyforma adagolásban keverő vegyes rendszerek (Olaszország, Spanyolország, Svájc).¹² Természetesen egy-egy ilyen jogvédelmi rendszernek több más jellemzőjét is figyelembe kell venni akár jogrendszer-tani besorolásánál, akár egyszerűen egy adott jogrendszeren belüli szerepének bemutatásakor. Mégis vegyük előre a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modellje elemzésekor a szervezeti megoldás kérdését, hangsúlyozva, hogy álláspontunk szerint önmagában ez a körülmény még nem jellemez egy közigazgatási jogszolgáltatási rendszert.

A m. kir. Közigazgatási Bíróságot tehát az akkori legfelsőbb bírósággal, a Curiával azonos szintű, egyetlen fokú, független különbíróságként szervezte meg az 1896. évi XXVI. tv. 1. és 2. §-a. Az 5. § pedig gondoskodott arról, hogy a bírák államfői kinevezéssel nyerjék el tisztségüket,¹³ és a Bíróság felerészben közigazgatási, felerészben bírói képesítésű egyénekből álljon.¹⁴

2.2. A szervezeti kérdés kezdetei

Az a kérdés, hogy Magyarországon a rendes törvényszékeket ruházzák-e fel a közigazgatási szervek intézkedése folytán keletkezett jogviták tárgyában történő ítélkezéssel, vagy erre külön szervet létesítsenek, csak azután merülhetett fel, hogy a közigazgatási bíráskodás szükségességét általánosan elfogadták, illetve ennek a fajta bíráskodásnak a minimális előfeltételei a magyar állam jogrendszerében megjelentek.

12 MARTONYI János: Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1960. 58.

13 „A közigazgatási bíróság ítélőbiráit a ministerium előterjesztésére Ő Felsége a király nevezi ki.”

14 „Az ítélőbíráknak felerészét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített egyének sorából (1869:IV. tc. 6. és 7. §-ai és 1891:XVII. tc. II. Fejezete) kell kinevezni. Az ítélőbíráknak másik felerészét az 1883:I. tc. 3. § értelmében közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell kinevezni, kik valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek.”

1. Röviden utalhatunk az 1848-as kezdetekre is, hiszen mind központi szinten, a leendő „álladalmi *tanács*” funkcióinak meghatározásában, mind a megyékben felállított „*középponti választmányok*” töredékes közjogi bíraskodási funkcióiban fellelhetők egyfajta közigazgatási (vagy inkább közjogi) jogszolgáltatás kezdetei.¹⁵ Igazából azonban az államhatalmak elválasztására vonatkozó elvnek a magyar közjogba történő átültetése (azaz a bíraskodásnak a közigazgatástól minden fokon történő elválasztása, az 1869. évi IV. tc. 1. §-ába foglalt rendelkezés) után születhettek válaszok a bíraskodás mikéntjére.¹⁶ A különbírásgként létesített Pénzügyi Közigazgatási Bíróság megszervezéséig, illetve az annak felállításáról szóló törvényjavaslat nyilvánosságra hozataláig a leendő közigazgatási bíróság jellege (is) nyitott kérdésnek számított. Az államhatalmak elválasztását éppen kimondó törvényhozás alsóházában többször is, még képviselői indítvány formájában is napirenden volt az, hogy e tevékenység az ország rendes törvényszékeinek hatáskörébe tartozzék. A bírósági szervezeti törvény vitája során már 1869-ben önálló bizottsági indítvány javasolta a bírósági hatáskört kiterjeszteni a közigazgatási intézkedések elleni jogvédelemre.¹⁷ És bár maga a bírósági törvény kizárta azt, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok *egymás hatáskörébe* avatkozzanak (1869. évi I. tc. 1. §), egyes törvények mégis megengedték később valamely közigazgatási határozat bíróság előtti *megtámadását*.¹⁸ Sőt a bírósági gyakorlat sem volt egészen következetes. Concha Győző megállapítása szerint a semmitőszék a bírói hatáskör (jurisdic-tio) kizártságának mindazon esetekben való megállapítása mellett, amikor köz-

15 STIPTA (Jogtudományi Közlöny, 1997) i. m., 117–118. NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt. 1897. 4.

16 MARTONYI János: Az ötvenéves Közigazgatási Bíróság. *Városi Szemle*, 1947. 33. évf. 3–4. sz. 187–201. 188.

17 STIPTA (Jogtudományi Közlöny, 1997) i. m., 117–118.

18 Így a népszámlálásról szóló 1869. évi III. tc. 3. §-a, mely a népszámlálási adatközlés elrendelése és végrehajtása tárgyában hozott közigazgatási határozat rendes bíróság előtti alanyi jogsérelemre alapított megtámadását tette lehetővé, hat hónapos keresetindítási határidővel; az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. tc. 15–26. §§ állapítanak meg egyes közigazgatási döntések ellen bírói utat; a választói névjegyzék elleni felszólalások tárgyában a középponti választmány döntésétől számított tíz napon belül a Curiához intézhető fellebbezést adott az 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a.

igazgatási határozat folytán támadt az igény, vagy az ügy elbírálása közigazgatási útra tartozott, mégis megengedte az építési engedéllyel (tehát közigazgatási intézkedéssel) megsértett magánjogok bírói védelmét.¹⁹ A községi törvényjavaslat 1871-es képviselőházi vitájában pedig már szavazás zajlott egy egyéni indítvány alapján arról, hogy a vitás közigazgatási ügyekben a rendes bíróságok dönthessenek. A Ház szoros, 119 : 116 arányú szavazással vetette el Tisza István indítványát.²⁰

2. Ugyanakkor az 1870-es évtized nem hozott eredményt ebben, a jogállam kiépítése szempontjából igen fontos kérdésben. A Tisza vezette ellenzék hatalomra kerülése után nem támogatta a közigazgatás bírói ellenőrzés alá helyezését. A közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi VI. törvénycikk a kormányzat szerint kettős céllal született. Egyrészt az államigazgatási és az önkormányzati érdekek helyi egyeztetésének elvégzésére volt hivatott, másrészt ettől várták a közigazgatási bíraskodás problémájának megoldását.²¹ Hiszen részben fellebbviteli fórumként működött egy sor ügyben (cselédügy, gyámügyek, népiskolai ügyek, egyes adóügyek, katonakötelezettség alóli felmentések stb.), másrészt a hatásköri viták területi szinten való eldöntését végezte. Ugyanakkor a közigazgatási bizottság eljárása nem volt *kontradiktórius*, és a fellebbezéseket gyakran azok a tisztviselők bírálták el, akik azt első fokon hozták, azaz sem *független*, sem *elfogulatlan* nem volt. A közigazgatási bizottságok az akkori kormány állításaival szemben nem voltak képesek az állampolgárok hatékony jogvédelmét ellátni, amint ezt a fővárosi bizottságnak éppen a jogvédelem hiányáról kialakított elvi álláspontja tükrözte is.²²

19 CONCHA (1877) i. m. 20.

20 CONCHA (1877) i. m. 16. STIPTA (Jogtudományi Közlöny, 1997) i. m. 120.

21 STIPTA (Jogtudományi Közlöny, 1997) i. m. 121.

22 STIPTA (Acta Juridica et Politica 1997) i. m. 12.

2.3. Az 1877-es év jelentősége

1. A közigazgatási bizottságokkal összefüggő viták idején valóságos szellemi áttörésként jelent meg Concha Győzőnek, a kolozsvári egyetem fiatal professzorának²³ a könyve. A monográfia alkotmányelméleti és közjogi dogmatikai alapokon állította fel a rendes bíróságok közigazgatási jogszolgáltatásra vonatkozó hatáskörének alapkövetelményét. Súlyos *egyszerűsítés* lenne azonban, ha e monográfia értékelését kizárólag a közigazgatási bíráskodás szervezete körüli kérdésekre szűkítenénk le. A kötetben ugyanis a közjogi, közigazgatási bíráskodás valamennyi alapkérdését elemzi a szerző. Az államhatalmak megosztása és helyes értelmezése, a közigazgatási jog jogi jellege, az egyéni jogok szerepe és jellege a közigazgatásban, a bíró államhatalmi szerepe, a közjog és magánjog elválasztása, valamint olyan szakjogi kérdések, mint hogy a közigazgatási bíráskodás megállapítási vagy marasztalási kereset és ítélet rendszerére épüljön-e, egyáltalán „kereset” vagy „panasz” felel-e meg jobban a követelményeknek, az alapjogok és a közigazgatási bíráskodás összefüggése, illetve a közigazgatási és a bíráskodási tevékenység összekapcsolható-e. Az is ellentmondana e munka máig ható üzenetének, ha a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét illetően egyszerűen az angol rendszer szószólójaként mutatnánk be. Concha valóban helyeselte az angol megoldást annyiban, amennyiben az a rendes bíróságokra bízta a „közviszonyokból” folyó jogviták elbírálását, de kifejtette azt is, hogy az angol rendszer a kontinensen nem (így Magyarországon sem) alkalmazható.²⁴ Ő a közigazgatási bíráskodás kettős (államjogi és az egyéni jogokkal összefüggő) megalapozása mellet jutott erre az álláspontra.

2. A közigazgatási bíráskodás – mint írja – szisztematikus (azaz rendszerszintű) hatással van az államra: a közigazgatási bíráskodás a törvényhozás és a végrehajtás közötti harmónia betetőzését jelenti (az államnak tudniillik nem lehet

23 Concha Győző élete és munkássága áttekintésére lásd Koi Gyula bevezető tanulmányát. In CONCHA Győző: *Politika*. I. kötet. (Államtudományi klasszikusok, sorozatszerkesztő: PATYI András – TRÓCSÁNYI László) Budapest, Dialóg Campus, 2019.

24 CONCHA (1877) i. m. 112.

kétféle akarata: míg az egyik a törvényben kifejezett, a másik a végrehajtásban érvényesülő akarat). Concha szerint a törvények végrehajtása a miniszteri felelősséggel csak a legmagasabb szinten és csak általánosságban van biztosítva. A mindennapi élet, a közigazgatás szintjén ez csak a közigazgatási bíráskodással lehetséges. Ez az államjogi alap a közigazgatási bíráskodást ugyanakkor teljeskörűen még nem magyarázza meg. Kell hozzá a „*magánjogias*” megalapozás, amely az egyéni érdekekkel is foglalkozik.²⁵ Ez a magánjogias megalapozás az *egyéni érdeksérelem* figyelembevétele. Az ezen alapuló, a közigazgatási pert elindító magánkereset az egyéni érdeksérelem figyelembevétele hiányában felesleges is lenne, azaz az államjogi alap egyszerűen hivatalbóli eljárást tenne szükségessé. Ilyen azonban egyik jogrendszerben sincsen, sőt. Concha Győző szerint tehát mind a kizárólag államjogi magyarázata a közigazgatási bíráskodásnak, mind a kizárólag egyéni jogállásból fakadó, azzal összefüggő magyarázata „*elvont, egyoldalú theoretizálás*”. Az államjogi alap a közigazgatási bíráskodásnak csak külső oka, és csak a közjognak az egyén számára meghagyott akaraturalom terén belül, az egyéntől függő kikényszeríthetősége magyarázza meg a létrejöttét és a működését.²⁶

3. A közigazgatás és a bíráskodás elválasztásának lényegét tekintve (mely szerint abban áll, hogy egyik se végezzen olyan feladatot, amely alapfeladatával ellenkezik, azaz a közigazgatás semmiképpen ne ítélkezzen jogok léte vagy nemléte felett) Concha rámutat a közigazgatási bíráskodás angol rendszerének helyességére: a rendes legfőbb bíróság, a King's Bench ítél, és így abban a rendszerben a közigazgatási jog a közönséges jognak a többivel egyenlő egyik ága.²⁷ A porosz és osztrák rendszer megoldását, amely a közigazgatási jogviták feletti döntést olyan bíróságokra bízta, amelyeket a közigazgatás befolyása, hatalma alól kivettek, elvileg nem utasítja el. Véleménye szerint ugyanakkor az, hogy

25 CONCHA (1877) i. m. 103.

26 CONCHA (1877) i. m. 105.

27 CONCHA (1877) i. m. 113–114. Megjegyzem, hogy Concha tanulmányának írásakor, mint-hogy a trónt királynő töltötte be, az említett törvényszéket helyesen *Queen's Bench*nek hívták.

a rendes törvényszékek mellett szervezett különbíróságokként szervezték meg őket, arra utal,

„mintha a közigazgatást meghatározó jogot [...] a közigazgatási jognak jogi elemeiben rejlő alapelvnek lényeges különbsége miatt kellett volna más fórum védelme alá helyezni, mintha a közigazgatási jog, külső anyagtól eltekintve, a jog által érvényre emelt szabadság, akaraturalom legfőbb elvével ellentétben, valamely más, nem tudom minő főelv által lenne uralva, s ennél fogva annak kiszolgáltatása az említett akaraturalom elve szerint alakult magánjogot adminisztráló köztörvényi bíróságokra nem bízathatnék”.

E megoldás kompromisszumos jellegét kidomborítva jegyzi meg:

„Csak a megalakulás külső feltételeinek kényszerítő hatalma, semmi esetre sem a közigazgatási bíráskodás alapelve szülte a közigazgatási bíróságoknak mai összeállítását, s a közigazgatási jog felett való ítélkezési hatalomnak a közönséges bíróságoktól részben vagy egészben való elvonását.”

A bíráskodás szerepét alapvetőnek tartva kifejti, hogy a közigazgatási bíráskodás bevezetése és a közjogok bírói védelmének elismerése nemcsak az államok *etikus jellegének* a kifejeződése és fokmérője, hanem olyan alapkövetelmény, amely a modern parlamentarizmusból és az államhatalomnak az alkotmányos alapjogokkal való korlátozásából fakad. Ez már alapjaiban megváltoztatta az állam jellegét, *„még inkább fogja azt tenni a közjogok bírói védelme, az államot egyszerű uralmi, hatalmi szervből önmagát mérséklő, magát egyéniben élőnek, ezeket magával egyenlő becsünek tudó és a bíróság által ilyennek is akaró jogi uralommá alakítva”.*²⁸

28 CONCHA (1877) i. m. 122.

4. Concha Győző művének megjelenésével egy időre esik ugyanakkor a közigazgatási szakbíróságok létesítésére vonatkozó igény térnyerése is. Mind Kuncz Ignác cikksorozata a *Jogtudományi Közlönyben*, mind Gruber Lajos említett munkája is e véleményen volt, már ami a tudományos szereplőket illeti.

A rendes bíróságok hatásköréről szólva Gruber megjegyzi, hogy egyébként egyetlen korabeli megoldás követi ezt a rendszert, az olasz. Angliát ő azért nem veszi ide, mert ott az adminisztráció és az igazságszolgáltatás nincsen elválasztva egymástól, és csak a legfelsőbb fokon van Angliában a közigazgatási bíraskodás a rendes bíróságra bízva. Így aztán Gruber maga is csatlakozik a „*specialis* közigazgatási *iurisdictio*” híveihez.²⁹ Felfogása szerint nekik, azaz a közigazgatási törvényszékek híveinek, feladatuk a rendes bíróságok hatáskörét („*iurisdictio*ját”) pártolókkal megvívni. Vivien, korabeli francia szakíró érvrendszerére építve, aki természetesen ellenezte a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét, megállapítja, hogy a rendes bíróságok azért nem alkalmasak e feladatra, mert nincsen szakismeretük, mert nem ismerik a közigazgatási jogot, és mert eljárásukban teljes magánjogi szemlélet uralkodik az állam helyzetét illetően. Szakszerűség alatt főleg a szerteágazó és összetett tételes jogi anyag ismeretét értve, illetve azt, hogy a magánjogi bíró a célszerűség és a méltányosság kérdésében ítélni nem tud (illetve nem fog tudni).

2.4. A pénzügyi közigazgatási bíraskodás létrejötte

1. Az 1870-es évek végén még nem történt meg az ellentétes nézetek ütköztetése, arra csak a század nyolcvanas éveinek elején, a Magyar Jogászegyletben lezajlott vita során került sor. Ez a vita időben túlterjeszkedett a Pénzügyi Bíróság létrehozásának éveire, így a vita érveinek bemutatása előtt egy rövid *kitérőt* teszünk a törvényhozásban történtek felé.

Végül is a pénzügyi igazgatás 1867 utáni rendje, pontosabban annak rendezetlensége, kényszerítő erőként jelentkezett, és folyamatos javaslatok után a képviselőház határozattal kötelezte a kormányt a pénzügyi és közigazgatási bírás-

²⁹ GRUBER (1877) i. m. 49.

ködés iránti törvénytervezet benyújtására 1879-ben. Miután a miniszterelnök 1880 februárjában maga vetette fel először, hogy önálló pénzügyi bíraskodást kellene bevezetni, 1880 márciusában döntött úgy a Ház, hogy a jelentősebb előmunkálatokat igénylő általános közigazgatási bíraskodás bevezetését nem kell megvárni a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozásával. Ezért utasította a kormányt, hogy „*még a közigazgatási bíraskodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bíraskodás állandó létesítése céljából*”.³⁰ Ezen utasításokból még a bíróság szervezetére vonatkozó konkrétumok nem származnak, de az 1880-ban a Belügyminisztériumban összehívott közigazgatási szaktanácskozás résztvevői egyértelműen a külön közigazgatási bíróság mellett szálltak síkra. Szintén ezt az irányt jelölte ki az 1881-ben megnyíló országgyűlés elé terjesztett *trónbeszéd* is, amelyben a „közigazgatási bíróságok felállítása mielőbb eszközlendő” *uralkodói elvárás* is szerepelt.³¹ A kormány által készített első javaslat a szakmai és politikai közvélemény helytelenítő álláspontján megbukott, hiszen az aktív közigazgatási tisztviselők, ítélőtáblai bírók és laikus elemekből összeállítani javasolt bíróság a függetlenség, önállóság és pártatlanság minden garanciájának híján volt.³²

2. Ezután az 1881. szeptemberben elkészült második javaslat osztrák hatásra egyfokú, főhivatású, független pénzügyi szakbíróságot javasolt létrehozni. Bizottsági viták és tárgyalás után az Országgyűlés képviselőháza és a főrendiház májusban hagyta jóvá a javaslatot, amelyet júliusban hirdettek ki.³³ A korabeli értékelés szerint ezzel egy olyan sajátos szerv jött létre, amely az akkor fennálló közigazgatási bírósági rendszerek között egy új fajtát képviselt. Azzal ugyanis, hogy a legfelsőbb szinten szervezett, érdemi elbírálásra és nemcsak megsemmisítésre jogosult, egyetlen fokú különbíróságként alakult, sem a rendes bírósági szervekkel (Anglia, Olaszország), sem a különbíróságként, érdemi elbírálásra jogosult, de több fokozatban megszervezett bíróságokkal

30 A vonatkozó határozatokat ismerteti STIPTA (Acta Juridica et Politica, 1997): i. m. 13–15.

31 STIPTA (Jogtudományi Közlöny 1997) i. m. 123.

32 MARTONYI (1947) i. m. 189.

33 A részletekre lásd STIPTA (Acta Juridica et Politica, 1997) i. m. 26–32.

(Franciaország, Poroszország), sem az egyetlen fokú, csak megsemmisítési jogkörrel rendelkező bírósággal (Ausztria) nem volt azonos.³⁴ Magán viselte már a Közigazgatási Bíróságot majdan meghatározó alapvető jegyeket. Stipta István értékelése szerint ez a bírói testület volt Magyarországon „az első olyan jogvédelmi fórum, amely az állami szervek döntéseivel vagy mulasztásaival szemben jogorvoslati lehetőséget biztosított. Megalakítása szemléleti áttörést jelentett a hazai közgondolkodásban, hiszen első alkalommal érvényesült az állami szférában a bíróság felülvizsgálati jogosultsága a közigazgatási döntésekkel szemben.”³⁵

2.5. Szervezeti modellek küzdelme: a Concha–Lánczy-vita

Ma már tudjuk, hogy a pénzügyi bíróság létesítése megalapozta az általánosabb hatáskörű bíróság létrehozását, így érdemes áttekintenünk a Magyar Jogászggyűlésben megfogalmazott legfontosabb érveket. Az 1989/90-es közjogi rendszerváltozás utáni időket is ideértve, a magyar közigazgatási bíróság *szervezetének* ezt az alapkérdését (ti., hogy a rendes bíróságok vagy külön e célra szervezett bíróság lássa el azt a funkciót) egyedül itt vitatta meg ilyen alaposan a magyar jogásztársadalom.³⁶ A rendes bíróságoknak a közigazgatási határozatokkal összefüggő jogviták elbírálására vonatkozó hatáskörének ilyen részletes kifejtésével a magyar jogtudomány a történeti modell ideje alatt a későbbiekben adós marad. A Közigazgatási Bíróság fennállásának ötvenedik évfordulóján rendezett, a bíróság reformjáról szóló Jogászggyűlésen találkozunk csak újra elvi kifejtéssel, akkor Szabó Józseftől.

1. *1881-ben* maradvá, Concha Győző elkészíti és benyújtja *A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet,*

34 NÉMETHY (1897) i. m. 5.

35 STIPTA (Acta Juridica et Politica 2017) i. m. 99.

36 A viták további bemutatására lásd STIPTA István: Tudományos viták a hazai pénzügyi közigazgatási bíráskodásról 1870 és 1883 között. In GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta: (szerk.): Lege et Fide: Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, Iurisperitus Bt, 2016. 555–561.

a hatáskör és az eljárás tekintetében? című véleményét és indítványát a Magyar Jogászegyűlés állandó bizottsága által kitűzött egyik kérdés felett.³⁷ A szervezetre, hatáskörre, eljárásra vonatkozó nézeteit az alábbi javaslatokban összegezte:

- „a) A közigazgatási bíráskodással a rendes bíróságok ruháztassanak fel.
- b) Alkottassék a rendes bírósági kereten belül kétfokú bírói szervezet, az első fok a kir. törvényszékekből, a második a kir. kúriából.
- c) A közigazgatási bíráskodás a közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jogokra terjedő hatáskörrel ruházandó fel; az érdekek, a célszerűségi és általában az összes nem jogi tekintetek méltatása kizárólag a közigazgatást illetően.
- d) E hatáskör elvi általánosítás útján formulázandó.
- e) A közigazgatási bíráskodás törvényes hatáskörében a rendes bírói hatalom teljével láttassék el.
- f) A közigazgatási peres eljárás a gyorsaságot és főleg az olcsóságot biztosító egyszerű formákkal szerveztessék a vizsgálati és tárgyalási elvek kombinációja alapján, az eljárás közvetlenségét megengedő, de nem kivétel nélkül kötelező módon.”³⁸

Mindez Conchánál (az 1877-es könyvéből fakadóan nem meglepő módon) magából az állam működéséből, illetve az egyes állami funkciók lényegéből következik. A törvény mint a nemzet akarata „megvalósulásra tör” akár úgy, hogy az egyesek jogügyleteikben alkalmazzák, vagy éppen tartózkodnak a jogrendbe ütköző cselekmények elkövetésétől, akár az államnak külön erre a célra (törvények végrehajtása) rendelt szervei tevékenysége útján. Ennek során mind az egyesek (magánosok), mind az állam közegei ténykedése útján valamely pozitív eredmény keletkezik. Annak megítélése, hogy ezen eredmény, ez a tény-

37 Megjelent: a Magyar Igazságügy XVI. kötetében, illetve: *Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai*. Budapest, MTA, 1928. 318–399. (Mi ez utóbbira hivatkozunk.)

38 *Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai* (1928). 399.

kedés a kifejtett legfőbb állami akarattal (a törvénnyel) összhangban van-e, külön állami funkciónak, a bíráskodásnak a feladatát képezi. A magánszemélyek és az állami közegek cselekményei közötti különbségek elismerése mellett tehát közös bennük a *törvényellenesség lehetősége*. Az a funkció, amely a cselekvés és a törvény közötti esetleges ellentétet megállapítja, mindig a bíráskodás lesz.³⁹ És míg e ténykedések mindig valamely eredményt hoznak létre (konstitutív jellegűek), addig a bíró ítélete mindig deklaratív, észbeli, logikai természetű. (Annak végrehajtása már nem az ítélet természetéből következik.) Ez a bíráskodás pedig a „*törvény megvalósulásának minden téren szükséges mozzanata*”,⁴⁰ a „*törvény végrehajtásának mindig végső eszköze*”,⁴¹ szükséges komplementuma a közigazgatásnak. Ebből kifolyólag Concha tagadja az államhatalmak megosztásának, elválasztásának merev felfogását és azt a bíróság felé *relativizálja*. Mondván, hogy a közigazgatás és a bíráskodás csak annyiban választatott el egymástól, hogy a közigazgatás nem ítélezhet magánjogi és büntetőjogi viszonyokban, működését csak közviszonyokban fejtheti ki, ellenben a bíráskodás ki kell, hogy terjedjen a közigazgatásra is, hiszen itt is – mint fentebb láttuk – mindig szükség van a cselekvés törvényességének megítélésére.

2. Concha egyébként sorra vette azokat az általa ismert okokat, amelyekkel a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét ellenzők szoktak érvelni, szám szerint tizenhatot, és sorra megcáfolja őket. Ezek közül most a fajsúlyosabbakat vegyük szemügyre.

Az állam *erkölcsi méltóságának* és tekintélyének sérelmét okozná, ha közegei bíróság előtt kellene számot adjanak ténykedéseikről azon alattvalóknak, akiknek egyébként parancsolni szoktak, szól az érv. Ez természetesen nem így van, ellenkezik Concha professzor, az államot éppen magasabb erkölcsi szintre emeli, ha megengedi az egyéneknek, hogy aktusait bíróság előtt vitassák, hi-

39 *Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati* (1928). 319., 321.

40 *Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati* (1928). 323.

41 *Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati* (1928). 324.

szen az egyén az állammal szembeni viszonyában nem szűnik meg önálló lenni. Az egyén állása (helyzete) a szabad államban jogi jellegű, magánjogi jogállásához képest közjogi jogállása annyiban tér el, hogy a jog tartalmát adó akaraturalom terjedelme kisebb, és a közjogi célhoz kötöttség által korlátozott. Mindezt egyébként részletesen kifejtette korábbi, korszakos jelentőségű művében is.⁴²

A következő (a rendes bíróságok közigazgatási hatásköre elleni) érv a *végrehajtó hatalom önállóságát* látja megsérülni a bíróság beavatkozása által, „*márpedig a hatalmak önállósága a szabadság biztositéka*”. Ehhez a korabeli francia felfogás alapján kapcsolódó érv, hogy a közigazgatási jogvitás ügyek feletti ítékezéssel a bíróság közigazgatássá válnék. A hatalmak elválasztásával összefüggésben Concha felhívja a figyelmet arra, hogy az államhatalmak tényleges elválasztását eddig egyetlen állam sem vitte véghez. Majd ráirányítja a figyelmet, hogy a hatalmak elválasztása bizonyos állami szervezetek közötti merev határvonal húzása helyett sokkal inkább „*az államélet funkcióinak értelmi absztrakció útján való megkülönböztetését*” jelenti, „*mely absztrakciónak azonban különös, csak egy-egy funkciót gyakorló organum a valóságban nem mindenkor felel meg*”,⁴³ ezért sincs e szervek merev elválasztásának indoka. A végrehajtó hatalom pedig Concha felfogásában nem azonos a közigazgatással, ez utóbbi annak csak része. Megkülönbözteti tehát azt a tevékenységet, amely hatalmi jellegű, amely „*törvény foganatosítására szabályokat, utasításokat adhat, törvényeket pótolhatja, sőt felelősség alatt szükség esetén fel is függesztheti [...] kinevezheti az egyéneket, kikre a közigazgatásban vagy a bírói szervezetben szükség van*”. Ez tehát a *végrehajtó hatalom*, míg az állami végrehajtás többi teendője szerinte pusztán igazgatási jellegű, így a végrehajtó hatalom mellett végrehajtó, azaz közigazgatási *hatóságokról* van szó. Így a rendes bíróságok általi felülvizsgálat a végrehajtó hatalmat nem is érinti.

42 Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati (1928). 328–329., valamint CONCHA (1877) i. m. 49., 122.

43 CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? In: Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati (1928). 318–400. 330.

Így mikor a bíraskodást nem a végrehajtó hatalommal állítjuk szembe, hanem az *igazgatással*, eljutunk arra a francia jogtudományból eredő következtetésre, miszerint ítélni a közigazgatás felett annyi, mint igazgatni, és a közigazgatási bírói hatáskör szükséges kiegészítése a közigazgatási cselekvésnek.⁴⁴ Cáfolata szerint az állami funkció minősége a döntő, ez határozza meg annak természetét. A bíró – szerinte – bármely ügyet is hoznak elé eldöntés végett, legyen annak tárgya akár politikai, akár közigazgatási természetű, bíró marad, és nem válik politikai vagy közigazgatási hatósággá. Kedvenc példájával illusztrálja: „[V]ajjon a magánjogi perekben ítélő bíró, midőn bérleti szerződés felett ítél, bérlo vagy szállító lesz-e?”⁴⁵ A bírói működés célja és formája eltérő, még ha a közigazgatási intézkedés felett ítél is, nem adminisztratív jellegű. Szerinte a közigazgatás és a bíraskodás elválasztását éppen azáltal érhetjük el (ha ez a cél), ha a „közigazgatásból a bíraskodás legképtelenebb faja, az önbíraskodás [ti a közigazgatás önbíraskodása] kizáratik”.

Jól látszik, hogy Concha ezeknél az elemzéseknél nem tanúsít figyelmet – amint ezt majd Lánczy a szemére is veti – annak, hogy a közigazgatás is jogalkalmazó tevékenység⁴⁶ és annak sem, hogy a Közigazgatási Bíróság elé kerülő ügyben végleges döntés, az anyagi jogerőhatás és a végrehajthatóság jellemzőivel rendelkező határozat csak a bíróság eljárásában keletkezik. Igaz, ez utóbbi kérdés beható vizsgálatát majd csak a századforduló után végzi el a magyar közjogtudomány.⁴⁷ Ugyanakkor Concha – amint ezt a rendes bíróságok hatáskörének közigazgatást lassító jellegére reagálva kifejti – abból indul ki, hogy ez a bíraskodás a közigazgatási intézkedés (határozat) végrehajtása után történne.

44 „Juger le contentieux administrative, c'est encore administrer; la jurisdiction administrative est le complément nécessaire de l'action administrative” Lásd DUCROCQ: *Cours de droit administratif*, 1869. Idézi CONCHA (1881) i. m. 333.

45 CONCHA (1881) i. m. 337–338. CONCHA 1877-ben ugyanez a példa mezőgazdasági termelőlvel.

46 LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon. Klny a Magyar Igazságügy 1883. januári füzetéből, Budapest, Zilahy, 1883. 13.

47 TOMCSÁNYI Móric: Jogerő a közigazgatási jogban. Budapest, Franklin, 1916. 84.

A közigazgatás parancsának előbb engedelmeskedni kellene, és csak azután jutna a bíróság abba a helyzetbe, hogy ítéletet mondjon.⁴⁸

3. A közigazgatási bíráskodás központi, alapelv szintű kérdései közé tartozik a mérlegelésre vonatkozó hatáskör (a *diszkrecionális* hatalom) és a közigazgatási *alanyi jogok* megítélése. Szontagh Vilmos szerint a közigazgatási bíróság szervezése körüli „*harcok*” a közigazgatás „*akcióképessége*” felett folytak. Ennek az akcióképességnek a szabad belátás (a *diszkrecionális* elem) pedig fontos alkotórésze.⁴⁹ A *diszkrecionális* jellegű döntések felülvizsgálata alapvetően *hatásköri* kérdés, így az arról szóló részben vissza fogok rá térni. Itt egyelőre a rendes bíróságok ilyen kérdések (azaz a mérlegeléses döntések) vizsgálatára való alkalmasságáról van szó.

A közigazgatásban – idézi Concha az ellenérvet – túlnyomóak a célszerűség, *diszkrecionális* elemek, a törvény által objektíve nem védett érdekek. Ennél fogva a közigazgatási intézkedések tárgyában felmerült viták nagy része *nem is jogvita*, s így azok eldöntésére a rendes bíróságok *nem alkalmasak*. A fentiekből következik az is, hogy a közigazgatást szabályozó törvények nem is hoznak létre valódi alanyi jogokat. A korabeli nyugat-európai szabályok és jogtudományi álláspontok részletes elemzésével jutott el oda Concha, hogy igenis vannak a közigazgatásban alanyi jogok, a közigazgatási törvényekből származhatnak az egyesekre jogosultságok. A *diszkrecionális* elem esetén pedig arra figyelmeztetett, hogy – bár annak szerepe a közigazgatásban vitathatatlan – a *diszkrecionális* hatalommal való *visszaélés ellen* mindig meg kell teremteni a védelmet, és annak elbírálása már bírói logika kérdése lehet.⁵⁰

Végül is a *diszkrecionális* elemek elbírálásának kérdése, a közigazgatási bíráskodáshoz szükséges különleges, közigazgatási szakismeret követelménye, a közigazgatási jogviták elbírálásához szükséges gyors eljárás, a rendes bírósági eljárás költséges volta, a közigazgatási eljárás eleve ellenőrzött, kontrollált

48 CONCHA (1881) i. m. 340.

49 SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatás szabad belátása (Diszkrecionális közigazgatás)*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomda, 1928. 102.

50 CONCHA (1881) i. m. 343., 354.

volta, ami az utólagos bírói felülvizsgálatot feleslegessé teszi és a közigazgatási hatóságok részre nem hajló jellegére vonatkozó érvek sem győzték meg őt, így sommás megállapítással zárta érvelésének ezt a meghatározó részét:

„Mindezeknél fogva, akár az államnak részeitől, az egyesektől külön vett érdekét, akár az egyeseknek az összességtől elszakítva képzelt igényeit vegyük is kiinduló pontúl, azt kell véleményeznünk, hogy a közigazgatási jogviszonyokból eredő jogviták eldöntésével a jog természet szerinti őrei, a rendes bíróságok ruházandók fel.”⁵¹

4. Mielőtt továbblépni a közigazgatási bíróság szervezetére vonatkozó vita áttekintésében, még egyszer hangsúlyozni kell annak egészen a Hetedik Alaptörvény módosításáig fennálló jelentőségét. A vita egészen a Közigazgatási Bíróság felállításáig folyt egyébként, de értelemszerűen a bíróság működésének megkezdésével a szervezeti kérdés eldőlt. Onnantól fogva a bíróság szervezetének, hatáskörének a reformja, illetve kiterjesztése foglalkoztatta az elmélet szakembereit. Az 1945 utáni idő nem volt alkalmas a nyílt tudományos vita lefolytatására. A rendes bíróságok hatáskörének híve, Szabó József a Bíróság megszüntetésének előrevetülő árnyéka alatt már a közjogi bíráskodás függetlenségére helyezte a hangsúlyt a demokrácia védelmében, és teljes mértékben másodlagosnak ítélte azt, hogy e funkciót az „állam történetileg kialakult bírói szervezete lássa-e el vagy e célból létrehozott külön bírói rendszer”.⁵² A közjogi rendszerváltás előtti évtizedben pedig – amellet, hogy az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának több reformtervét kidolgozták – nem folyt vita. E javaslatok nem nyilvánosság, hanem egy szakmai műhely vagy a politikai döntéshozók számára készültek.⁵³ A rendszerváltozás után a közigaz-

51 CONCHA (1881) i. m. 363. [kiemelés az eredetiben]

52 A Közigazgatási Bíróság reformja (1947). (A Magyar Jogász Egylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947/2. sz. 52.

53 Lásd például NIGRINY Elemér: (szerk.): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest, IM Tudományos és tájékoztatási Főosztály Kiadványai – Tanulmánykötet. 8. 1984.; BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV, Dobromir: *A közigazgatási bíráskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista*

gatási külön- (vagy éppen nem külön) bíraskodás szükségességének a kérdése a közjogi reformtervek egyik központi kérdésköre maradt egészen addig, míg az Országgyűlés meg nem alkotta azt az alkotmánymódosítást, amely bevezette a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, valamint a rendes bírósági szervezet és a közigazgatási bírósági szervezet fogalmakat.

5. Ismét visszalépve az időben a XIX. század végére, a Magyar Jogászegyűlés által végül is mindössze két szavazattöbbséggel elfogadott⁵⁴ javaslatot *Lánczy Gyula* terjesztette tehát elő. Lánczy – csakúgy, mint Concha – a bíróság szervezetének kérdését tágabb összefüggésbe helyezte, kereste mindazon módozatokat és előfeltételeket, amelyek a közigazgatási jogvédelem megteremtéséhez vezethetnek. Hat részre bontott javaslatai közül a gyűlés így nem mindet fogadta el, most koncentráljunk azokra, amelyeket elfogadott:

„III. A közigazgatási jog terén a közigazgatási bíraskodás intézményének megalapítása egy hatályos [értsd: hatásos] egységes bírósági szervezet teremtése által eszközrendő, melynek hatásköre az állami és önkormányzati igazgatás összes ágaira, jelesen a pénzügyi bíraskodásra is kiterjed.

IV. Ezen közigazgatási bíraskodás gyakorlása közigazgatási szakbíróságokra ruháztatik, melyek rendszere a következő elvek alapján alakítandó: [...]”

E szakbírósági rendszert – javaslata szerint – minden törvényhatóságban első folyamodású (azaz elsőfokú) közigazgatási törvényszékek és közigazgatási főtörvényszék alkotnák. Az elsőfokú bíróságokban mind az államigazgatási, mind az önkormányzati, mind a bírói elem kellő módon érvényesülne, együtt

rendszerek új tendenciái alapján). Budapest, MTA Államtudományi Kutatások programirodája, 1988.; *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei* (1981. január 1. – 1985. december 31.) Budapest, 1896.; *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése*. In PALKOVICS Éva: (szerk.): *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről*. Tanulmánykötet. Budapest, 1988. 78–136.

54 Nyolcadik magyar jogászegyűlés VII. A közigazgatási bíraskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 1882. 17. évf. 44. sz. 350–353.

a bírói függetlenség, „érdekeletlenség” és ügyképeség biztosítékával. Míg a főtörvényszék a királyi Curia tagjaival egyenrangú bírákból, a bírói függetlenség minden biztosítékával és attribútumával szerveződne. A közigazgatási törvényszék valamennyi vitás közigazgatási jogviszony elbírálására hatáskörrel rendelkezne, döntései nem csupán semmitő jellegűek, hanem ügydöntők és „végrehajtási hatállyal bírók” lennének. A főtörvényszék emellett a végrehajtó hatalom által kibocsátott rendeletek „jogérvényességének” vizsgálatára is hatáskörrel bírna.⁵⁵

6. Lánczy Gyula rendkívül ambiciózus, mint látható, még normakontroll hatáskört is feltételező javaslata mögött az alábbi érvek vázolhatók fel. Lánczy szerint a kor parancsoló szüksége indította arra az Országos Jogászgűlést, hogy a közigazgatási bíráskodás megszervezését tűzte napirendjére, hiszen „a közjog és a közigazgatási jog terén a szerzett jogok tárgyilagosa érvényesűlése és bírói védelme hiányos, szervezetlen, s inkább a véletlen kedvezésűtől függő, mint szilárd intézmények által biztosított [...] A magyar állampolgár a közjogi bátorlét és közigazgatási jogvédelem tekintetében mintegy ’a levegőben függ.’”⁵⁶ A közigazgatási jogvédelem szükségességének Conchával egyébként egyezű megállapítása után merűben más kiindulópontot vesz. A közigazgatást Lánczy is mint „működést” tekinti, csakhogy más jellemző minűségeit is figyelembe veszi. Álláspontja szerint a közigazgatásban a jogrend fenntartásának és emellett a jogeszmé érvényesűlésének elsűdleges szereplűje maga a közigazgatás, a végrehajtó hatalom. Ez a közigazgatás Concha álláspontjában ténykedésre, a közérdek megvalósítására hivatott közegeket jelent. S amint a közigazgatásban is felmerűl a jogok kérdése, annak elbírálására a rendes bírűságot látja hivatottnak. Lánczy Gyula figyelmeztet arra, hogy jogállamban a végrehajtás közege is elsűsorban törvényt alkalmaz. Az a Concha-féle merev határvonala a közigazgatási „puszta cselekvűség” és a bírói logikai törvényalkalmazás között nem létezik. A közigazgatási törvényalkalmazás is tartalmaz logikai szubszumpciűs

55 LÁNCZY (1883) i. m. 35–36.

56 LÁNCZY (1883) i. m. 5–6.

műveletet, és a bírói tevékenység során is kell ténykörülményekről és ténybeli viszonyokról rendelkezni. Sőt, a bíró a legtöbb jogrendszerben bizonyos mértékű diszkrecionális hatalmat is gyakorol, bár a bírói és a közigazgatási mérlegelés nem azonos, és a mérlegelés a közigazgatásban inkább „vezértényező”.⁵⁷ A végrehajtó hatalmat – Lánczy szerint – a modern jogrendszerek nem degradálják egy ténykedő fél állására, hanem „a közérdek terén a jogrend megvalósítója, s eljárásában jogelvekhez kötött, szerzett jogok tiszteletben tartására kötelezett”. A Concha által helyeselt és példaként hozott angol közigazgatási rendszerből Lánczy ellentétes következtetést vont le, ő úgy látja, hogy az „angol közigazgatási jog egyáltalán nem a rendes bírói hatáskörbe utalt, hanem [...] a közigazgatási önkormányzat keretében foganatos.”⁵⁸ Abból az alaphelyzetből, miszerint a közigazgatás jogszerűségének biztosítása az államnak is érdekében áll, és emellett az egyén jogainak is legfőbb biztosítéka (azaz e jogoltalom kétoldalú), azt a következtetést vonja le (Rudolf Gneist nézeteinek hatása alatt), hogy e jogvédelem másnemű hatásokat, fokozatokat és eljárási szabályokat igényel, mint a magánjogok oltalma.

7. Ezen alapelv mellett a *külön szakbíróságok* létesítését ösztönző érve az, hogy a *diszkrecionális* elem jelenléte miatt a közigazgatási ügy megítéléséhez a pusztán törvényismeret sosem lesz elég. A közérdeknek a közigazgatási perben az alanyi jogok és érdekek mellett való érvényesítése, a magánérdekkel való összhangba hozatala is különleges bírói szervet igényel. Nem is szólva a közigazgatási ügy eldöntéséhez feltétlenül szükséges közigazgatási gyakorlatról és „érzékről”, amelynek azért is van nagy szerepe Lánczy felfogásában, mert szemben Concha feltételezésével, a közigazgatási perben egyáltalán *nem másodlagos a tényállás tisztázása*. A közigazgatási eljárás (korabeli) rendezetlensége (azaz törvényi szabályozatlansága) okán a magánfelek folyamódásai, panaszai leggyakrabban a hibás tényállásfelvétel körül forognak, így Lánczy szerint a leendő közigazga-

57 LÁNCZY (1883) i. m. 12–13.

58 LÁNCZY (1883) i. m. 14., 16. A King's Bench legfelsőbb közigazgatási törvényszéki eljárásával összefüggésben pedig rámutat annak speciális jellegére, mely inkább emlékeztet a régi magyar királyi kancellária „*mandatumaira*”, mint a hétszemélyes tábla döntéseire.

tási bíróságoknak az ország lakosaira nézve gyakorlati haszna csak akkor lesz, ha legalább első fokon „a perviták alapját képező hivatali tényálladékok ellen emelt panaszok és kifogások megbírálásától el nem zárkozik”.⁵⁹ És ehhez kapcsolódik Lánczy azon javaslata, amelyet végül is a Jogászgyűlés nem fogadott el, hogy a bíráskodás bevezetésével együtt a közigazgatási eljárás szabályait mind az önkormányzati, mind az állami igazgatás minden fokán törvényileg rendezni (szabályozni) kell. Az elsőfokú eljárás szabályozottsága, szabályszerűsége és szakszerűsége – véli – óvni fog a fellebbezési jog túlzott használatától, amely – akkor is – „bírói és kormányzati rendszerünk egyik betegsége” volt.⁶⁰

2.6. A magyar királyi közigazgatási bíróság létrehozása

1. A jogászgyűlési vita két fő előadója természetesen a szervezet mellett a hatáskör és az eljárás fő kérdéseivel is foglalkozott. E kérdésekre a történeti modell további részletes bemutatásakor természetesen még visszatérek. Most tegyük ismét egy rövid *eseménytörténeti kitérőt*. A működését 1884. február 27-én megkezdő Pénzügyi Közigazgatási Bíróság jelentős hatást gyakorolt az események további menetére. „Ez a testület – hatékony működése révén – igazolta létjogosultságát, és fontos érveket szolgáltatott a közigazgatási jogvédelem szervezeti korszerűsítéséhez és hatáskörének kiterjesztéséhez.”⁶¹

Ennek ellenére a pénzügyi bíráskodásról szóló törvény megalkotása (1883) után még tíz hosszú esztendőnek kellett eltelnie ahhoz, hogy az általános hatáskörű közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat egyáltalán megszülessen,

59 LÁNCZY (1883) i. m. 21. Ugyanezen indokkal foglalta el ugyanezt az álláspontot a közigazgatási bíróságok hatásköréről később rendezett vitában Csillagh Gyula is. Lásd CSILLAGH Gyula: A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1891. 68. VII. kötet 7. füzet. 4.

60 A javaslatra lásd 24. és 36. [IV. a) alatt].

61 STIPTA (Acta Juridica et Politica 2017): i. m. 99. További igen érdekes adalékokkal szolgál a pénzügyi bíróság első vezetőjének életéről és munkásságáról STIPTA: Madarassy Pál, az első közigazgatási főbíró. In SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva szerk.: Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére. I–II. kötet, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 225–235. A pénzügyi közigazgatási bíráskodás egészének ismertetéséről lásd szintén STIPTA (2019): i. m.

s onnan még újabb háromnak, hogy a javaslatból az eredetileg javasolt megoldástól igencsak eltérő intézményt létrehozó törvényt az Országgyűlés megalkossa. Az élénk, már-már ádáz, parlamenti, politikai vita mellett folyt a nem kevésbé szenvedélyes tudományos diskurzus is. A Magyar Jogászegylet 1891 tavaszán kimerítően foglalkozott a leendő bíróságok hatáskörével. Majd a törvényjavaslat 1893-as megszületése után 1894. január-februárban újra. Külön felvonást képezett a törvényjavaslat készítőjének, Némethy Károlynak Concha Győzővel folytatott, személyeskedéstől sem mentes vitája.

2. A törvényhatóságokról szóló törvényjavaslat tárgyalásakor (1886-ban) került elő a képviselőházban a közigazgatási bíráskodás kérdése. Nem meglepő, hogy a Háznak megint csak határozattal kellett utasítania a kormányt megfelelő javaslat benyújtására.⁶² A Tisza-kormány hivatalbeli ideje alatt ez nem történt meg. Az 1890-ben bekövetkezett kormányváltás, a *Szapáry-kabinet* hivatalba lépése hozott változást. Az új kormány által tervbe vett reformok között szerepelt a közigazgatási bíráskodás bevezetése is. 1891 tavaszán a kormány kétfokozatú rendszer bevezetését szorgalmazta, amelynek első fokát a vármegyékben a főispán elnökleite alatt, a közigazgatási bizottság egyik osztályaként (!) hozták volna létre, míg a felsőfokú bíróság szervezetiileg összeolvadt volna a Pénzügyi Közigazgatási Bírósággal. Hatáskörét felsorolással, azaz taxációval rögzítenék.⁶³ A nagyszabású reformtervekből azonban csak egy két §-ból álló törvény sikeredett (A vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. évi XXXIII. tc.). Ennek 2. §-a utasította a belügyminisztert, hogy a közigazgatási *bíróságokról* terjesszen elő törvényjavaslatot a közigazgatási csomagterv elkészítése során. A törvényjavaslat a következő kormány (*Wekerle Sándor*-féle kabinet) idején készült már csak el. Ez a kormány egyébként már hivatalba lépésekor, a kormányprogramban kijelentette, hogy az előbb említett törvényben foglalt sorrendtől eltekintve (ott utolsóként szerepelt a közigazgatási bíráskodás)

62 NÉMETHY (1897) i. m. 5.

63 KMETY Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. Budapest, Franklin. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1891. 62. VII. kötet, 1. füzet. 9., SCHWEITZER (1998) i. m. 26.

első helyen, más közigazgatási reformoktól elkülönítve, mint legfontosabb garanciális javaslatot fogja a Ház elé terjeszteni azt.

Hieronymi Károly belügyminiszter 1893 júliusában terjesztette elő a tervezetet a minisztertanácsban, és a királyi *placetum* megszerzése után javaslatként a képviselőház elé került novemberben.⁶⁴ Ez a javaslat az akkori *porosz* rendszerhez hasonlóan különbírósgként megszervezett, kétfokozatú, érdemben döntő közigazgatási törvénykezést kívánt bevezetni. Minden törvényhatóságban (vármegyék, törvényhatósági jogú városok) a főispán, Budapesten a főpolgármester vezetésével elsőfokú közigazgatási törvényszék és Budapesten az egész országra kiterjedő hatáskörrel a Curia szintjén egy királyi felső közigazgatási bíróság lett volna szervezendő. A törvényjavaslatot (amelynek további részleteit a tudományos vita kapcsán még érinteni fogom) külön e célra kiküldött bizottság véleményezte, a bizottság jelentése 1894 novemberében született meg.

3. Időközben újabb *kormányváltás* történt, s a képviselőház csak 1896-ban vette elő újra a törvényjavaslatot, majd újabb bizottsági tárgyalásra utasították. Ennek során az elsőfokú bíróságok megszervezési módja és főleg annak főispán általi vezetése komoly vitát váltott ki. A javaslat benyújtása óta fennálló támadások és a kiküldött különbizottság javaslata hatására maga a belügyminiszter (*Perczel Dezső*) legjobb meggyőződése ellenére is *visszavonulót* fűjt. Mivel maga is úgy látta, hogy az elsőfokú közigazgatási bíráskodás megszervezésére később, a közigazgatás végleges rendezése (reformja) idején lehet csak sort keríteni, a törvényjavaslatot átdolgoztatta, és olyan új javaslatot terjesztett elő, amelyben az alsó (első)fokú bíróságok már nem szerepeltek.⁶⁵ Ennek a változásnak kizárólag politikai indoka volt, az, hogy a javaslat elfogadásához szükséges képviselőházi többséget megteremthessék. A javaslat tárgyalásának végstádiumában nyilvánvalóvá vált, hogy vagy az egész intézmény megteremtésének elodázása vagy az elsőfokú bíróság kiiktatása között lehet csak választani. Az eredeti, *Hieronymi*-féle javaslat szintén a kétfokozatú rendszer mellett foglalt állást, mert így látta

64 SCHWEITZER (1998) i. m. 27. és NÉMETHY (1897) i. m. 7.

65 SCHWEITZER (1998) i. m. 32. és NÉMETHY (1897) i. m. 11.

biztosíthatónak azt, hogy a közigazgatási bíráskodás mind a függetlenség (főként felsőfokon), mind a gyakorlati szakképzettség és „a kifejelett közigazgatási érzék közös alapjaira fektethető”. (Ez utóbbi nyilván főként első fokon érvényesülhetett volna.)⁶⁶ Emellett a kétfokozatú rendszer lehetővé tette volna a *laikus elemek* bevonását a bíráskodásba, az eljárásbeli garanciák a felek számára könnyebben hozzáférhetőek lettek volna, és a bíróság eljárása a gyorsaság és olcsóság követelményének is megfeleljen. A törvényjavaslatot elsőként véleményező Bizottság jelentése pedig egyenesen leszögezte: „Kétfokú bírói szervezet létesítése általában a helyes igazságszolgáltatás egyik hatályos biztosítékának tekintetik [...]”⁶⁷

Az első- vagy alsófokú közigazgatási törvényszékek kérdése még külön szóba kerül a későbbi fejezetekben, de tudnunk kell, hogy a Bíróság egészen az 1949-ben történt megszüntetéséig egyetlen fokú bírósággént működött, tehát *soha* a későbbiekben kétfokozatúvá nem sikerült átalakítani e rendszert. Az említett napi *politikai kényszerszertényező*, mely tehát közrehatott az egyetlen fok illetén megszületésében, véglegessé és végletessé, *rendszerképző* elemmé vált. Holott – nem a kétfokú rendszer elvi ellenzésén bukott meg a javaslat ezen része, hanem az alsófokú bíróságok megszervezési módján.⁶⁸ Rendszerképző, rendszert jellemző elem lett mégis azt követően, hogy 1896 májusában a javaslatot a képviselőház „négy ülésben végbement tárgyalás után minden lényeges változtatás nélkül elfogadta”. A főrendiház jóváhagyását és az uralkodói szentesítést (1896. július 27.) követően, 1896. augusztus 1-jén hirdették ki az Országos Törvénytárban.

66 Vö.: NÉMETHY (1897) i. m. 16.

67 NÉMETHY (1897) i. m. 17.

68 EGYED István: *Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Székesfeváros Házinyomdája, 1916. 9. Egyed külön hangsúlyozza az alsófokú bíróságok megszervezési módja miatt azokat hevesen ellenző Concha Győző hatását a közvélemény elitélő hatása mellett, mint az alsó fok elmaradásának döntő tényezőjét. EGYED (1916) i. m. 21.; Wlassics Gyula arra utal, hogy az alsó fok létrehozása a „bizalom hiányán törött meg”, tudniillik azon, hogy már alsó fokon is független bíróság megalkotására törekedtünk [nyilván nem a törvényjavaslatot, hanem az ellenzőket érte ezen elsősorban], „s nem gondoltuk jól át, hogy mennyit nyertünk volna ha a közigazgatási peres eljárást ennek számos biztosítékával már az alsó fokon létesítjük.” Lásd Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. *Jogállam*, 1912. 11. évf. 1–2. sz. 32–43. 32–33.

3. A bírósági hatáskör, avagy a közigazgatási bíráskodás terjedelme a történeti modellben

3.1. A hatásköri kérdés jelentősége

1. A közigazgatási ügyekben ítélkező bíróság hatásköre értelemszerűen az egész kérdéskör középpontjában helyezkedik el. A hatásköri szabályozásnak ugyanakkor több részterülete van.⁶⁹

Az egyik része az az első ránézésre *törvényszerkesztési* problémának tűnő kérdés, hogy a bíróság elé vihető, oda tartozó közigazgatási jogvitás ügyeket miként, egyenkénti, taxatív felsorolással vagy elvi (általános) definícióval szükséges meghatározni, mely utóbbi megoldás gyakran magával hozza az általános hatáskör alól mégis kivett ügyek ún. negatív taxációval történő meghatározását. Ez tehát a hatáskör-meghatározás *módja*.

A *másik* terület a hatáskör *terjedelme*. Ez a leginkább összetett kérdés. Ez az ág magában foglalja annak meghatározását, hogy milyen *típusú* közigazgatási aktusok (cselekmények, határozatok, intézkedések) vihetők bíróság elé, milyenek nem, és hogy ez a közigazgatási aktus vajon csak jogszabálysértésre (azaz az objektív, a tárgyi jog megsértésére) alapított *alanyi* jogsérelem esetén vagy a pusztán érdeksérelem esetén is bírósági felülvizsgálat alá vethető-e. Ez utóbbi kérdés úgy is feltehető, hogy mekkora a közigazgatási bíróságok által nyújtott *védelem* köre. Idetartozó kérdés az is, hogy kiterjed-e a diszkrecionális mérlegelés alapján hozott döntésekre is, vagy nem.

A *harmadik* ága e kérdéskörnek az, hogy vajon a bíróság milyen döntési jogkörrel rendelkezik az ítélkezés terén, azaz mit tehet a felülvizsgálata alá vont közigazgatási aktussal. Megsemmisítheti-e csupán (*cassatio*), vagy maga hoz-

69 MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1932. 31–32.

hat a jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási szerv helyett érdemi döntést (*reformatio*).

2. Mind a három kérdéskör rendkívül összetett, és különösen sok buktatót hord magában. Az is érdekes, hogy ki melyiket tartja hangsúlyosabbnak. *Martonyi* János, a kérdéskör hazai kutatásának nagy egyénisége fiatalkori összefoglaló munkájában nemcsak az addigi irodalomban legalaposabban megvitatott, hanem egyben legfontosabb kérdésének a *hatáskör-meghatározás* taxatív vagy elvi általánosításon nyugvó módjának problémáját látta.⁷⁰ Míg a hatáskör tárgykörébe vágó első nagyobb hazai tanulmány szerzője, *Kmety* Károly, amellett, hogy a taxatív hatáskör-megállapítás híve volt, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek jellegére, *típusára* koncentrált elsősorban.⁷¹ Természetesen mindegyik aspektus igen fontos, együttesen pedig, mint utaltam rá, a kérdés középpontjában helyezkednek el. A bíróságot az ítélezés terén megillető jogkör (cassatorius vagy reformatorius) pedig igen szoros összefüggésben van egyrészt a közigazgatási bíráskodás államrendszeren belüli helyével és annak magyarázatával, illetve a jogvédelem körével (szubjektív – objektív). A közigazgatási bíráskodás a bíráskodást és a közigazgatást elválasztó határvonalon „mozog”. Egyrészt a jogérvényesülésnek „az állam céljából folyó következménye”, másrészt a közigazgatási eljárás „kiegészítő része”, folytatása.⁷² Így – mondhatni – három nagy jogág és három tudományág területét is érinti, nevezetesen az alkotmányjogot és annak tudományát, a közigazgatási jogot és jogtudományt, valamint a (polgári) perjogot és perjogi tudományokat. A hatáskör szempontjából az alkotmányjogot elsősorban a hatáskör-meghatározás *módja* érdekli, hiszen a bírósági szervezet egyik alapvető szabályáról van szó. A közigazgatási jogot és annak tudományát főként a bírósági eljárásba, a bírósági felülvizsgálat alá vonható ügyek köre érdekli. Míg a perjog számára a bírói *működés* területére eső kérdések, a bírói döntés tartalma és formája, meghozatalának módja a fontosak.

70 MARTONYI (1932) i. m. 31–32.

71 KMETY (1891) i. m. 10–12.

72 EGYED (1916) i. m. 26.

3.2. A közigazgatási bíróság hatáskörének főbb szabálya

1. Közismert, hogy az 1896. évi XXVI. tc. (a Tv.) a közigazgatási bíróság hatáskörének meghatározásánál a pozitív taxációt választotta. Ennél fontosabb azonban, hogy az 1. § szerint a bíróság végérvényesen dönt a jelen törvény második részében felsorolt közigazgatási jogviták felett, vagyis döntése nem megsemmisítő (*cassatorius*) jellegű, hanem érdemi (*meritorius*), és szükség esetén megváltoztató (*reformatorius*).

A törvény megengedte a bíróság hatáskörének további kiterjesztését is. A 16. § értelmében a

„közigazgatási bíróság hatásköre, a törvényben felsorolt ügyeken kívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján, kiterjeszthető miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és megyei városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdések végérvényes elbírálására. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet fennáll.”

A bíróság hatáskörébe tartozó esetek kiválasztásánál – a javaslat indoklásából is kitűnően – a fő szempont az volt, hogy olyan ügyek kerüljenek a bíróság elé, ahol törvény kifejezetten jogot biztosít a jogalanyok számára.⁷³ A Bíróság azonban elbírálhatta azokat az érdeksérelmeket is, amelyek a hatáskörébe utalt jogsértésekkel kapcsolatosak voltak. A törvény taxatívén határozta meg tehát az eseteket, ez azonban nem volt zárt taxáció. Azaz nemcsak a törvényben és a bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. tc.-ben foglalt rendelkezések a mérvadók, hanem egyrészt a fent ismertetett felhatalmazáson nyugvó törvényes rendeletek és más törvényben megállapított szabályok is felsoroltak a bíróság hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyeket. Ez a hatáskör-

73 VÖRÖS Ernő – LENGYEL József: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata, a Közigazgatási Bíróság újabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó és illetékügyekben.* 1–2. kötet. Budapest, szerzői kiadás, 1935. 63.

bővítés a bíróság felállítása után nyomban (1898-ban) megindult, és ötven év múltán oda jutott, hogy több mint száz külön törvény és jelentős számú más jogszabály rendelkezett a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. Alig született új, közigazgatási tárgyú jogszabály, amely a bíróság hatáskörét ne tágitotta volna, a törvényhozás még magánjogi kérdések elbírálását is elé utalta. A hatáskör e folyamatos bővítése voltaképpen fellazította az alapul fekvő pozitív taxációs rendszert, és megteremtette (volna) az elvi hatáskör-megállapításra való áttérés alapját.⁷⁴

2. A hatáskörhöz tartozó további fontos tételes jogi rendelkezések voltak a vitás közigazgatási ügyhöz kapcsolódó előkérdésekre vonatkozó szabályok (Tv. 17. §),⁷⁵ a Közigazgatási Bírósághoz utalt ügyekben a rendes bíróságok hatáskörét megszüntető 18. §,⁷⁶ a bíróság hatáskörének analógia útján történő kiterjesztését tiltó 19. §,⁷⁷ valamint a bíróság hatáskörét megvédeni szándékozó 20. §, amely a miniszterek felügyeleti jog címén történő intézkedésének jogát zárta ki a bírósághoz utalt ügyekben. Érdekes, hogy a Tv. csak a saját felsorolásába (a II. Fejezetbe) foglalt jogvitás ügyekben zárta ki a kormányhatósági felügyelet alkalmazását, magától értetődő azonban, hogy e rendelkezés más törvénnyel vagy törvényes jogszabállyal a bírósághoz utalt ügyekre is vonatkozott. Ezt a jogértelmezést később tételes szabály is megerősítette.⁷⁸ A Bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben hozott közép fokú határozatok (intézkedések) tekintetében tehát a miniszterekhez semminemű fellebbezéseknek, felfolyamodásoknak, fe-

74 VÖRÖS – LENGYEL (1935) i. m. 44–48.; MÁRTONFFY Károly előadása (1947). In: A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogász Egylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947/2. sz. 5–6.

75 „Oly esetekben azonban, melyekben a közigazgatási bírósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó fő kérdés el nem dönthető, az előbbi felett is a közigazgatási bíróság határoz.”

76 „A törvény (rendelet) azon intézkedései, melyeknél fogva a felek a közigazgatási eljárás befejezése után a törvény rendes útján kereshetnek orvoslást: a közigazgatási bíróság elébe utalt ügyekre nézve hatályukat veszítik.”

77 „A jog- és törvény-hasonlatosság elvének alkalmazásával a közigazgatási bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni.”

78 VÖRÖS–LENGYEL (1935) i. m. 57.

lülvizsgálati kérvényeknek, egyáltalán: semmi néven nevezendő közigazgatási fellebbvitelnek nem volt helye.⁷⁹ Ha a miniszter a felügyeleti jogát ilyen ügyben mégis gyakorolta, az ellen a Bírósághoz lehetett fordulni.

A Tv. 1. §-a a bíróságot tehát a vitás kérdés „végérvényes” eldöntésének hatalmával ruházta fel, azaz *reformatorius* hatáskört állapított meg számára, amely a közigazgatási hatóság határozatának érdemi megváltoztatására is feljogosította.

Cassatorius, azaz pusztán megsemmisítő hatáskört biztosított a Bíróságnak az 1907. évi LX. tc., amely a hatáskör-megállapítás módja tekintetében is eltért a Tv.-től. Ez a törvény vezette be a törvényhatóságok számára az ún. garanciális panasz intézményét, amellyel törvényes hatásköreik védelmét kérhették a kormány vagy valamely közege aktusaival (intézkedésével, határozatával, rendeletével) szemben. E *garanciális panasz* általános hatásköri definícióval rögzítette a Bíróság hatáskörét:

„[A] közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormánynak) vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány) vagy a miniszternek (kormánynak) közege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közegének törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”⁸⁰

Ugyancsak *cassatorius* hatáskört állapított meg a Magyar Tudományos Akadémia állami támogatásáról szóló 1923. évi I. tc. és az 1931. évi 23. tc. is.⁸¹

79 NÉMETHY (1897) i. m. 42.

80 1907. évi LX. tc. 1. §. A törvény 2. §-a példálózó jelleggel felsorolt három tényállást, mint kiemelt kérdést, de az még nem tette a hatáskört taxatív meg határozottá. Ugyanez a garanciális panaszjog kiterjedt a székesfővárosra is. Vö.: 1930. évi XVIII. tc. 98. §.

81 VÖRÖS-LENGYEL (1935) i. m. 3.

3.3. A hatáskör és a közigazgatási bírói jogvédelem szakmai-tudományos értékelése

1. Az alábbiakban szemelvények következnek a hatásköri kérdésre vonatkozó könyvtárnyi *jogirodalomból*. A bíróság szervezeti megoldására nézve lefolyt vita két főszereplője, Concha Győző és Lánczy Gyula a bírói szervezet tekintetében közöttük fennálló ellentétől függetlenül egyaránt a hatáskör elvi általánosításával (generálklauzulával) történő meghatározását pártolták. Így foglalt állást a Jogászgűlés által elfogadott határozat is, amely a Lánczy-javaslat nyomán a bíróság ügydöntő (reformatorius) hatásköre mellett tette le voksát csakúgy, mint Concha, el nem fogadott javaslatában.⁸² Mind a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény, mind a Hieronymi-javaslat a *pozitív taxációt* alkalmazta.⁸³

Kmety Károly egyetemi magántanár a Magyar Jogászegylet teljes ülésén 1891. március 7-én tartotta a *Közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról* című előadását. Az előadás felölelte a hatásköri kérdés minden ágát, és hangsúlyozta azok *a priori* jellegét, mondván „*bárhogy forgassuk is mindig ott lesz az egész közigazgatási bíraskodási kérdés súlypontja, mi a közigazgatási bírósági ügy, mire vonatkozik a hatáskör*”, illetve: „*Először egy létezőt kell megvilágosítani, azután jó az új alkotás. A létező az ügykör, az alkotandó a szervezet.*”⁸⁴ A bíróságra mint működésre tekintett ugyanis, természetesnek vette, hogy jogszolgáltatásról, valódi bíróságokról, a bírói hatalom teljességével rendelkező szervekről van szó. „*A közigazgatás a tett, a bíraskodás a korlát fenntartója; amaz a mozgás, ez a mérséklés, az a törekvés, ez az óvatosság, visszatartás, visszatétel; az e nélkül rombolás, ez ama nélkül bénaság.*”⁸⁵

A hatáskör-meghatározás módja tekintetében azonban szemben állt a két „*naggyal*”. Elejtette, a közigazgatási jogvédelem szempontjából elkerülendőnek tartotta a közigazgatási bírói ügykör általános elvi meghatározását. Javaslatára szerint a „*felsoroló módszer elfogadása, törvényben meghatározása azon köz-*

82 LÁNCZY (1883) i. m. 36. IV. d) és e). CONCHA (1881) i. m. 399.

83 1883. évi XLIII. tc. 43. §. A Hieronymi javaslatára lásd NÉMETHY (1897) i. m. 8.

84 KMETY (1891) i. m. 9–10.

85 KMETY (1891) i. m. 9–10.

igazgatási aktusoknak, amelyek jogsértők, illetőleg jogsértők lehetnek” az, ami sem átmenetileg, sem később bonyodalmakat, nehézségeket a közigazgatás működésében nem okoz. Nem tartotta tehát „működőképesnek” a hatáskör elvi alapon történő meghatározását. Vajon miért? A választ a közigazgatási jogvitás ügy fogalmának kétféle magyarázatával adta meg. Egyfelől, ha valamely közigazgatás számára megállapított jogtétel megsértése előáll, ott közigazgatási jogsérelemről van szó, bármely jogforrásban is legyen az a bizonyos jogtétel. Előáll – írja Kmety – a közigazgatási bírósági ügy. Mint mások véleményére hivatkozik Kmety arra a nézetre, amely szerint a közigazgatási jogvitához (a perhez) kell még más is. Kell, hogy valakinek a *jogát sértse* ez a közigazgatási jogellenesség. Ennek általános formulázása szintén elégtelen a közigazgatási bírói ügy pontos meghatározásához. Úgy látta, hogy a közigazgatási fogalmak és elméletek fejletlensége folytán ez az általános hatáskör-definíció nem lesz megfelelő. A magánjog elmélete és fogalomrendszere pedig nem alkalmazható. Nem azért, mert a jog maga más lenne a közigazgatásban, hanem mert az állam élete annyira speciális és összetett a magánosok életéhez képest.⁸⁶

A pozitív taxáció számára Kmety *alapelveket* határozott meg. Olyan alapelveket, amelyek – mai szemmel nézve – teljesen alkalmasak lettek volna egy elvi hatáskör-meghatározás bevezetésére. Első elve volt, hogy csak a *konkrét* (egyedi) közigazgatási intézkedések (határozatok) legyenek a bíróság elé vihetők. Általános szabályt, magyarázatot, utasítást és végrehajtási cselekményeket ne lehessen bíróság elé vinni. Fontos elve volt, hogy a bírói ellenőrzés terjedjen ki *bármely* jogalkotótól származó jogforrás megtartására.⁸⁷ Az eljáró hatóságok szempontjából nem tett különbséget helyi (önkormányzati) és országos (központi) hatóságok között. Mind az önkormányzati tisztségviselők átruházott államigazgatási körben hozott határozata, mind a miniszterek egyedi ügyekben hozott döntései is bírói ellenőrzés alá tartozzék. Kmety a „*contentiosus*”, azaz *jogvitás* ügy fogalmát a legszorosabban kívánta venni, így a diszkrecionális hatalom gyakorlása – mint jogi ellenőrzésre nem alkalmas terület – „tovább-

86 KMETY (1891) i. m. 13.

87 KMETY (1891) i. m. 16.

ra is szabadon maradjon”. Ez utóbbiak közigazgatási ügykörbe való bevonása könnyen megronthatja a közigazgatási bíráskodás igazságszolgáltatási természetét.⁸⁸ Ebből következő újabb vezérelve volt, hogy csak az *alanyi* jogot sértő közigazgatási intézkedés vagy határozat kerüljön bíró elé, a közigazgatási perre csak ez adhat alapot. Idetartozónak vélte – magától értetődően – mindazon intézkedéseket is, amelyek bármely módon sértik a helyi közösségek önkormányzati jogköreit (szabadságát vagy átruházott hatásköreit).⁸⁹ Kmety hatáskör-szabályozási elveinek következetes alkalmazása azt is jelentette, hogy sem a rendőri *kihágási* (ma azt mondanánk: szabálysértési) ügyeket, sem a *fegyelmi* ügyeket nem tartotta a közigazgatási bíróság körébe tartozónak. A fegyelmi ügyeket Kmety a *büntető hatalom* alá tartozónak vélte csakúgy, mint a kihágási ügyeket, mert itt is az állam büntető igényének érvényesítéséről van szó, amely eljárás végén – bármennyi közigazgatási jelleggel és kapcsolattal bír is az – a joghátrány büntetés kiszabása lesz. Az ítékezés területén pedig *teljes* (reformatorius, meritorius) jurisdictiót javasolt azzal, hogy a bíróságnak joga lett volna az esethez kapcsolódóan indirekt *normakontrollra* és így a törvénysértőnek talált kormány- vagy helyhatósági rendelet alkalmazásának *mellőzése* is. Érdekes konstrukciót jelentett ugyanakkor az, hogy míg a bíróság saját ítéletének végrehajtására jogot kapott volna Kmety rendszerében, addig a sérelmes közigazgatási határozat végrehajtása *felfüggesztésének* jogát a közigazgatási szervnél kívánta hagyni.⁹⁰

2. A Kmety által képviselt és a később jóváhagyott Tv. alapelvevé vált „felsoroló módszer”, azaz pozitív taxáció nem talált egyöntetű támogatásra a tudományos nézetek sorában sem. A századforduló reprezentatív, nagy jogászi munkája, a *Magyar Jogi Lexikon* vonatkozó szócikkének („királyi közigazgatási bíróság”) szerzője, *Reichard Zsigmond* ebben a vitában a hatáskör-meghatározás komp-

88 KMETY (1891) i. m. 17–18. Azaz nem tartotta helyesnek, ha a közigazgatási bíráskodás magára ölti a közigazgatási ellenőrzés (*administratív kontroll*) jellegét.

89 KMETY (1891) i. m. 21. Mint írta: „Az önkormányzat hatóságainak közhatalma, az államhatóságokkal szemben bírói védelmet igényel.”

90 Ez utóbbi kérdést csak a közérdek mérlegelésére egyedül képes és jogosult közigazgatás tudja eldönteni. Lásd KMETY (1891) i. m. 31. Az előbbiekre: 29–30.

lex kérdéskörét nemzetközi példák nyomán áttekintve az akkori *osztrák hatásköri szabály* helyessége mellett foglalt állást. Úgy látta, hogy a közigazgatási bíraskodás céljának nem az felel meg, ha a bíróság az elé utalt ügyet a maga egészében elintézi, azaz ügydöntő hatásköre van. A bíróság – mivel feladatát nem a közigazgatási ügy elintézése, hanem a *közigazgatás ellenőrzése* képezi – a közigazgatási határozatnak csak a jogszerűségét vizsgálja, és jogszerűtlenség esetén azt *megsemmisíti*. Ehhez az ítélezés területére eső hatáskörhöz (azaz a döntési jogkörhöz) Reichard szerint a hatáskör-meghatározás *módja* tekintetében az *elvi általánosítás* tartozik. Természetesen mindkét elvi szabály alól lehetnek *kivételek*. Így érdemben elbíráló hatáskör adható speciális esetekben (amikor nagyszámú magánérdek érintett az ügyben, vagy a diszkrecionális hatáskör gyakorlása jelentős sérelmet okozhat), és negatív taxációval megállapíthatók azon ügyek, amelyekben a bíróság mégsem rendelkezik hatáskörrel. Szerinte a bíróságok egyébként nemcsak a közigazgatási bíraskodáson belüli *funkciójuk*, hanem *eljárásuk* miatt is alkalmatlanok a közigazgatási ügy érdemi elintézésére. Kötöttebbek az eljárási formák, a felelősség a felettes hatósággal szemben (a közigazgatástól eltérően) teljesen hiányzik csakúgy, mint a megfelelő szervezet.⁹¹

Reichard nem látott olyan gondot a hatáskör elvi megfogalmazása körül a mérlegeléses ügyek és a hatásköri összeütközések tekintetében sem. Úgy vélte – helyesen –, hogy minden közigazgatási hatáskört, így a mérlegeléses hatáskört is lehet jogszerűen és jogszerűtlenül gyakorolni. Ezért minden közigazgatási tényállás jogvita tárgyává tehető csakúgy, mint minden magánjogi tényállás is. „*Vitás közigazgatási ügyet mind az képez, a melyet valaki vitássá tesz.*” Relativizálta tehát a közigazgatási bíróság hatáskörének meghatározásában jelentős szerepet játszó *jogvita* (kontenciózus) – pusztán *igazgatási* (adminisztratív), másoknál: *kontenciózus* – *diszkrecionális* megkülönböztetést. E megkülönböztetésnek egyébként az volt a célja, hogy eleve kijelölje azon közigazgatási ügyek körét, amelyek *természetüknél* fogva bíróság elé vihetők, és azokat, ame-

91 REICHARD Zsigmond: A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 69. VII. kötet. 8. füzet. Budapest, Franklin, 1891. 8., 12–13.

lyek természetüknél fogva bíró elé nem engedhetők. Ahol a közigazgatás alanyi jogot érint, az az ügy jogvitássá tehető. Ahol csak érdeksérelem áll fenn, mert a közigazgatási döntés diszkrecionális jellege miatt a döntés ilyen vagy olyan tartalmára az ügyfélnek igénye (joga) nincsen, ott a felsőbb közigazgatási hatóság általi jogorvoslat (panasz) elegendő. Ez az ügy nem jogvita, bírói felülvizsgálatra *nem alkalmas*.⁹² Az egyik kommentár szerzője szerint a közigazgatás egyenesen két különálló részre oszlik. Az egyik a diszkrecionális közigazgatás: „*Imperium, quod etiam potestas vocatur*.” Ez a szoros értelemben vett közigazgatás (*administratio pura*). A másik a törvények és törvényes szabályok által korlátolt és szabályozva van: „*Imperium, quod etiam jurisdictio inest*.” Ez a közigazgatási jogszolgáltatás (*administratio contentiosa*). Természetesen a szorosabb értelemben vett közigazgatás nem tartozik a bírászkodás alá, mert nem sért jogokat, csak érdekeket.⁹³

Ezt a fajta különbségtételt, amely tehát a hatáskör-meghatározás kérdéskörében fordulópontot jelentett, Reichard nem elvi különbségtételnek tartja, hanem pusztán törvényszerkesztésen alapulónak. Mint (megint csak igen szellemen) 1894-es véleményében kifejtette, annak, hogy a taxáció hívei miért hiszik azt, hogy helyes és jó elvi hatásköri klauzula nincsen, nem *logikus*, hanem *pszichologikus oka* van. Ez alatt azt a téves kiindulópontot értette, amely szerint természetüknél fogva vannak a közigazgatás diszkrecionális hatáskörébe tartozó, és vannak természetüknél fogva a jogvita közigazgatási ügyek közé tartozó ügyek. Márpedig az ügyeknek ilyen természetük nincsen, legalábbis a magyar törvény (akkor még csak javaslat) szerint, hiszen kontenciózusak, ha a törvény felsorolásában benne vannak, és nem azok, ha a felsorolásból kimaradtak.⁹⁴

92 Lásd például KMETY (1891) i. m. 18.; FALCSIK Dezső: *Közigazgatási bírászkodás. A m. kir. Közigazgatási Bíróságról szóló törvény magyarázata*. Eger, Érseki Lyceum Könyvnyomda, 1897. 18–19.; ZABULIK László: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény* (Jegyzetekkel és útmutatóval ellátta: ZABULIK László.) Budapest, Athenaeum, 1897. 19.

93 A magyar közigazgatási bírászkodás tárgyát tehát csak a „vitássá vált közjogi (alanyi) jogok és jogszerű érdekek és kötelességek képezik [...] s ebből csupán azok, melyeket a törvény 22-83. §-ában taxatív felsorol.” ZABULIK (1897) i. m. 20.

94 REICHARD Zsigmond: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 8-án tartott előadás anyaga. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1894. 94. X. kötet, 5. füzet, Budapest, Franklin. 20.

3. Lényeges kérdés volt tehát, hogy bírói ellenőrzés alá bocsáthatók-e a diszkrecionális ügyek? Bár *Concha* a hatáskör tekintetében a reformatorius megoldást támogatta, a diszkrecionális aktusok bírói felülvizsgálatának elvi alapján állott, egyébként már 1877-es úttörő munkájában is. A bírászkodásnak szerinte a nem szorosan jogi természetű ügyekre [kérdésekre] is ki kell terjednie, mert „*a jog felette áll a pusztá discretio, pusztá technikus működésnek, azokat mind áthatja, mind alárendeli magának, melyeknek, bár nem bírói teendők, a jog uralgó hatalmánál fogva a bíró által kell meghatározatni vagy legalább ellenőriztetni [...]*”.⁹⁵ Tulajdonképpen ezt az elvi álláspontot vette át *Reichard* is. Szellemes summázata a taxatív meghatározásról pedig egyenesen látnokinak is bizonyult. Miután nyilvánvaló volt, hogy a hatáskör-felsorolás sok száz paragrafust jelent majd, megjegyezte: „*[M]egvallom, hogy én sok száz szakaszt még inkább kevésnek tartok, mint soknak.*”⁹⁶

A közigazgatási ügyeknek felülvizsgálatra való *alkalmasságuk* szerinti megkülönböztetése nehezen fogadható el ma már, de valójában nem csak ma. A közigazgatásra vonatkozó törvényi szabályozás abban az időben is szükségképpen tartalmazott olyan területeket, ahol ez a szabályozás más területekhez képest kevésbé volt részletes, mégis a közigazgatási szerveknek az adott *hézagos*, felületes szabályozás mellett is joguk és kötelességük volt eljárni, a meghatározott közfeladatot teljesíteni és a jogszabályban tételezett célt elérni. Amennyiben az említett szabályozás szerkezete, tartalma szerint az adott közigazgatási tevékenységben érintett jogalanyok számára alanyi jogot nem állapított meg, nem tette az egyén jogává azt, hogy az ügy ilyen vagy olyan elintézését, ilyen vagy olyan tartalmú jogviszony létrehozását *követelhesse*, hanem jelentős mértékben csak a hatóság belátásától, célszerűségi megítélésétől tette azt függővé, némi egyszerűsítéssel mérlegeléses volt a hatáskör és a döntés. A döntés szinte teljes kötetlensége esetén úgynevezett diszkrecionális hatáskorról lehetett szó. Mivel jogállami berendezkedés esetén alapvető követelmény a közigazgatásnak törvények és törvényes jogszabályok alá rendelése, a törvényes szabályok által

95 CONCHA (1877) i. m. 118.

96 REICHARD (1891) i. m. 16.

adott, előbb említett közigazgatási mozgástér érthető a szabad belátás, (szabad) mérlegelés érvényesülési területeként.

A „szabad” szó azonban nem jelenthetett teljes kötetlenséget, minthogy a közigazgatás tevékenysége soha nem lehet teljesen kötetlen, a törvény minden szabályától mentes. Ez a szabad belátásos elem is jogilag bizonyos mértékig kötött tehát, és nem teljesen a jogszabályokon, jogi renden kívüli terület. Ez a kötetlen jellegű működés a korabeli közigazgatásnak jellemző sajátossága. Ilyen ügyek (és szabályozás) esetén tehát nem alanyi jogi szerkezetű a szabályozás, meghatározott közigazgatási döntésre a félnek nincsen alanyi joga. Kizárt tehát, hogy a közigazgatási bíráskodást végző fórum az alanyi jog vagy annak megsértése felől ítélkezzék. Elméleti megfontolások alapján azonban az nem kizárt, hogy az ilyen ügyben a bíróság *eljárjon*. A mérlegelés különböző fokozatait mutató, végső esetben diszkrecionális hatáskör esetén is követelheti az ügyfél, hogy kérelmét a hatóság elbírálás tárgyává tegye, az elbírálás során a tényállást a valóságnak megfelelően bírálja el, és a hatáskörét ne gyakorolja önkényesen, hanem csak a számára kitűzött cél megvalósításához szükséges módon, azaz törvényesen. A *törvényes hatáskörgyakorláshoz* ugyanakkor már a félnek az akkori törvények alapján is alanyi joga volt, és ennek megsértése vizsgálatára a bíróságnak a szubjektív jogvédelem alapján minden elméleti kifogás nélkül hatáskör biztosítható. Másfelől az objektív jogvédelem alapján a bíróság az alanyi jog kérdésétől függetlenül, a tárgyi jogrend (amelybe a hatóság működésének szabályai is beletartoznak) megsértése kérdésében döntést hozhat, amely nem jelenti, és helyes elméleti felfogás esetén nem is jelentheti a diszkrecionális döntés tartalmi felülvizsgálatát. A diszkrecionális hatalom *gyakorlása jogszerűségének* vizsgálata szigorúan vett jogkérdés, ezért arra a bíróságok hatásköre minden elvi probléma nélkül megállapítható.⁹⁷

Az elvi alapon való különbségtétel tehát nem *kontenciózus* (bíróági felülvizsgálatra alkalmas) és *diszkrecionális* (bíróági felülvizsgálatra nem alkalmas) ügyek között teendő, hanem a között, hogy az alanyi jog körül forgó közigazga-

97 Lásd TOMCSÁNYI Móric: *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1929. 16. skk.

tási ügyekben a bírói működés terjedelme nagyobb (mondhatni teljes), a diszkrecionális ügyek felülvizsgálata során kisebb, korlátozott, a mérlegelés tartalmára nem terjed ki. Amennyiben kiterjedne, akkor két különálló hatalmi ág adna (adhatna) külön-külön hangot az adott ügy célszerű elintézésére vonatkozó véleményének, és ez a kettős közigazgatás (*Doppelverwaltung*) kialakulásához vezetne.⁹⁸ A fenti levezetés részben későbbi tudományos felfogást igyekszik visszavetíteni, és ezért enyhe fokban torzítja vizsgálat tárgyát. Nem tagadom a diszkrecionális közigazgatás fogalmának és intézményének létét és az akkori gondolkodást meghatározó voltát. De hangsúlyozom, hogy a fent idézett szerzőkkel együtt a jogilag teljes mértékben kötetlen (se törvénnyel, se törvényes jogszabállyal nem szabályozott, de mégis cselekedni hivatott) közigazgatásnak, „abszolút kezdeményező közigazgatási tényeknek” vagy „souveraine kezdeményező” tényeknek⁹⁹ a bírósági felülvizsgálat alóli teljes kivételét sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem tarthatjuk – retrospektíve sem – indokoltnak.

4. Mivel a közigazgatási ügyekben ítélező bíróságok hatásköre mind tárgyi, mind döntési értelemben a bíróság által nyújtott jogvédelem mértékével azonosítható, természetes, hogy a kérdés élesen foglalkoztatta az érintett szakembereket, a Jogászegyletben az Országgyűléshez benyújtott *Hieronymi-javaslat szakmai értékelése* során. Ezt megelőzte Concha Győző és a törvényjavaslat készítője, Némethy Károly heves vitája, amelyre a Conchának a *Jogtudományi Közlönyben* és később különnyomatban is megjelenő lesújtó kritikája adott alapot, és amelynek ez adta meg az alaphangját is.¹⁰⁰ Némethy erre terjedelmes választ készített.¹⁰¹ Később, mint említettem, a Jogászegyletben négy külön ülésen tárgyaltak a tervezetről. A hatáskör-megállapítás taxációs módszerét a *javaslat készítője* az egyedüli helyes megoldásnak tartotta az adott körülmé-

98 SZONTAGH (1928) i. m. 132.

99 SZONTAGH (1928) i. m. 17.

100 CONCHA Győző: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Klny. a *Jogtudományi Közlönyből*. Budapest, 1894.

101 NÉMETHY Károly: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz Concha Győző egyetemi tanár bírálatára. Budapest, Pesti Nyomda, 1894.

nyek között.¹⁰² Ez alatt azt kell értenünk, hogy a hatáskör taxatív meghatározása nem a taxatív rendszer előnyei miatt, hanem főleg a speciális magyar közjogi és közigazgatási viszonyok¹⁰³ okán született meg. A törvényjavaslat neves készítője is (már ekkor, a törvény szentesítése előtt bő két évvel) kiegészítendőnek látta a hatásköri felsorolást az állampolgársági és egyes iparigazgatási ügyekkel, valamint a gyámsági és gondnoksági vitás ügyek felvételét sem ellenezte.¹⁰⁴ A hatáskör elvi meghatározását szerinte kizárta a közigazgatási eljárási és anyagi jog hiányos szabályozása, valamint a közigazgatásban túltengő diszkrecionális jogkör. Úgy látta, hogy akár pozitív taxációval, akár elvi hatáskör-megállapítás mellett (a kivételeket rögzítő) negatív taxációval határoznák is meg a bírói működés körét (a tárgyi értelemben vett hatáskört), az nagyjából ugyanakkora lenne.¹⁰⁵ Ez az a felfogás, tudniillik, hogy az ügyek (a közigazgatási cselekvések) természete, jellege a hatáskör-meghatározás módszerétől teljesen függetlenül eleve meghatározza a felülvizsgálható ügyek körét, a történeti modell fél évszázados *vezérelvévé merevedett*. Némethy egyébként a lassú fejlődés híveként nem vetette el, hogy a távoli jövőben a jog uralma a közigazgatás minden területén érvényesülni fog, ehhez azonban olyan, száz évet egyszerre áthidaló ugrásra van szükség, amely „ugrásra az elméleti tudós talán könnyen, a gyakorlati politikus azonban csak kényszerűségből vállalkozhatik”.¹⁰⁶ Concha Győző a hatásköri javaslatot (amelyen végül nem változtatott az Országgyűlés) kiegészítendőnek tartotta, hiszen megítélése szerint az olyan szűk, hogy kezdetnek is nagyon szerény. Természetes, hogy a javaslat szerzője (Némethy) nem így látta. Szerinte ez alapján véve tisztességes kezdet. A teljes bírói kontrollról azonban kijelentette, hogy az sosem lesz lehetséges. Ezen nem szabad meglepődnünk, hiszen elvi kiindulópontja szerint: „[A] főczélt nem a közigazgatás által elkövetett

102 NÉMETHY (1894): i. m. 10–12.

103 Ausztriával és Horvátországgal fennálló speciális államkapcsolatok, hiányosan szabályozott közigazgatási jog, többnemzetiségű ország.

104 NÉMETHY (1894) i. m. 12–13.

105 NÉMETHY Károly: *A m. kir. közigazgatási bíróságokról*. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 21-én tartott előadás anyaga. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1894. 96. X. kötet, 7. füzet. Budapest, Franklin. 14.

106 NÉMETHY (Magyar Jogászegyleti Értekezések 1894) i. m. 14.

*jogsérelmek orvoslása, de a sérelmek elkövethetésének lehető megelőzése képezi. Magába a közigazgatásba kell bevenni a jogot.*¹⁰⁷

Olyan szakember készítette tehát elő a magyar közigazgatási bírászkodás alaptörvényét, amelynek fő jellemzőit ma az alkotmányértelmezés egyik kérének számító történeti alkotmány *vívmányai* közé soroljuk, aki *nem is igazán hitt* a közigazgatás bírói ellenőrzésének megvalósításában. Nem érdemes tehát a hatáskör-megállapítás taxációs rendszere mögött jogelvi megfontolásokat keresni: a cél nem a bírói jogvédelem megteremtése volt, hanem mindössze valami hasonlónak a létrehozása. Megdöbbenőnek tűnik, hogy a javaslat előkészítője olyan eszmével azonosult, amelyet a közigazgatási bírászkodást elvetők fogalmaztak meg. Mocsáry Lajos a közigazgatási bírászkodást téves felfogásnak tekintette, amely a fennálló viszonyok nyomása alatt született. Szerinte a „külön szervezett justice administrative nem az önkormányzat eszmekörébe tartozik, hanem a centralizáció találmánya, mely az általa okozott bajok ellen maga is correctivumokat keres. Ne teremtsük meg a bajt, nem lesz szükség orvoslására. Hogy már szükségét érezzük, annak bizonyosága, hogy a bajt megteremtettük.”¹⁰⁸ A jogállami posztulátumra, a teljes közigazgatási bírói jogvédelemre nézve nagyobb veszélyt jelentett a már említett speciális közjogi helyzetünkre való hivatkozás, illetve annak kimondása, hogy ezek miatt a hatalom a kormány kezéből teljesen ki nem adható. Keserűen jegyezte meg erre Concha Győző: „De én mondom, ha a hatalom megtartása a cél, akkor egészen kár és felesleges a közigazgatási bíróságokról törvényt alkotni. Ha ezt tűzzük ki célul, akkor egyáltalában felesleges jogvédelmi módokat és eszközöket létesíteni.”¹⁰⁹

5. A külön közigazgatási szakbíróság elvének jogelvi alapokon álló szószólója, Lánczy Gyula, a hatásköri javaslatot szintén elfogadhatatlannak tartotta. Kifogásolta, hogy a javaslat azon az alapon nem nyúl a miniszternek a törvényható-

107 NÉMETHY (Magyar Jogászegyleti Értekezések 1894) i. m. 19.

108 MOCÁRY Lajos: *Az állami közigazgatás*. Budapest, Singer és Wolfner Könyvkereskedése, 1890. 269. Idézi SCHWEITZER (1998) i. m. 23.

109 CONCHA Győző: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1894. 94. X. kötet, 8. füzet. Budapest, Franklin, 27.

ságok feletti rendelkezési hatalmához, merthogy az diszkrecionális jellegű. Továbbá felvetette, hogy az akkori külföldi rendszerek teljes félreértésén nyugszik az a megoldás, hogy a bíróság hatásköre mind alsó, mind felső fokon taxatíván meghatározva. Mint rámutatott, minden állam, amely teljes közigazgatási bíráskodást épített ki, gondoskodott arról, hogy felsőfokon legyen egy szerv, amely a legfelsőbb szinten hozott és így már meg nem változtatható intézkedések ellen külön korlátozás nélkül igénybe vehető.¹¹⁰ A hatásköri elvi szabály (definíció) Lánczy szerint semmilyen bizonytalanságot nem okozhat a gyakorlatban. Ezt így foglalta össze:

„Mert bármily általánosságban szóljon a formula, akár egyéni, akár alanyi jogot mondjunk – a mint a panaszolt sérelem kereset alakjában a bíróság elé kerül – egy pozitív konkrét eset áll előttünk tárgyi substráttummal, a mely jogi hivatkozásában szintén egy egészen pozitív törvényre vagy rendeletre utal, vagy egy minden alkatrészében specializálható, de állítólag vagy valójában jogállapotot alkotó tényconstellációra és méltányossági viszonyokra: úgy, hogy az, a mit minden ilyen általános formula kifejez a maga látszólagos doctrinär szűrkeségében és megfoghatatlan általánosságában, a gyakorlatban többé-kevésbé egyszerű, de mindenképpen egyedileg fixirozható és megbírálni való alkatelemekre oszlik fel.”¹¹¹

A hatáskör-meghatározás módjában fennálló, fent leírt nézetkülönbség (elvi – taxációs) egyébként a századforduló után eltűnni látszott. A pozitív taxáció nagy élharcosa, Kmety 1907-es tankönyvében már úgy fogalmaz, hogy az egész közigazgatási jogra kiterjedő jogvédelem csak a hatáskör elvi meghatározásával érhető el. Tomcsányi Móricz szerint a jogállam eszméjének egyedül az elvi szinten álló („elvileges”) hatáskör-megállapítás felel meg; ha a törvényhozás

110 LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. A Magyar Jogászegyletben 1894. január 15-én tartott előadás anyaga. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 95. X. kötet, 6. füzet. Budapest, Franklin, 1894. 16., 9.

111 LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1894. 97. X. kötet, 8. füzet. Budapest, Franklin. 20.

egyszer elismeri a közigazgatás bírói jogvédelmének szükségességét, akkor utána már *lehetetlen válogatni* az egyes jogsérelmek között. *Magyary* Zoltán gyakorlati okokból átmenetileg elfogadta a taxációs megoldást, de kijelentette, hogy végül el kell jutni az elvi általánosításhoz.¹¹²

6. A közigazgatás bírói felülvizsgálatán belül a bíróság szervezetére vonatkozó kérdések a körül forogtak, hogy ez a felülvizsgálat mennyiben „*bíróság általi*”. Azaz, mennyiben rendelkezik ez a szervezet a bírósági jogállás és a bírói működés valamennyi attribútumával. A hatásköri kérdés – összetettsége ellenére – egy irányba mutat: mennyiben lesz ez a felülvizsgálat „*felülvizsgálat*”, és mennyiben lesz a „*közigazgatás*” felülvizsgálata. Míg a bírósági szervezet alapkérdése (egy- vagy többfokozatú legyen-e), amely a hatáskörökre és működési jellemzőkre is kihat, a napi politikai, parlamenti küzdelmek áldozata (eredménye) lett, addig láttuk, hogy a hatáskör kérdésében valamennyi tudományos és észérv ellenében már a javaslat benyújtásakor eldőlt: szűkre szabott, a közigazgatás hatalmi érdekeit szolgáló taxáció fogja azt meghatározni. Vajon a bíróság eljárása és működése milyen szabályok szerint zajlott, biztosították-e ezen szabályok a működés bírósági jellegét? E kérdésekre keresi a választ a következő fejezet.

4. A közigazgatási bíróság eljárásának jellege, a közigazgatási per a történeti modellben

4.1. A királyi közigazgatási bíróság eljárásának alapjellemzői

A közigazgatási bíróságok eljárási szabályai a szervezeti és főleg a hatásköri problematikához képest kevesebb alapvető fontosságú *elvi problémát* vetnek fel.¹¹³ Megismerésük és jellemzésük álláspontom szerint elengedhetetlen a rend-

112 Vö.: KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907. 213., valamint MARTONYI (1932) i. m. 33.

113 MARTONYI (1932) i. m. 51.

szer (vagy modell) megítélésénél. Jelentőségük persze másképpen érvényesül. Megfontolásra érdemes Martonyi János 1932-ben papírra vetett véleménye, miszerint vannak kiemelt jelentőségű eljárási kérdések, ugyanakkor többségük pusztán gyakorlati, mondhatnánk: technikai jellegű.¹¹⁴ Már itt, az alapjellemzők ismertetése során sem szabad figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy a történeti modell eljárási szabályai nem maradtak statikus állapotban ötvenkét éves fennállása alatt. (Mivel e könyvben nem jogtörténeti kronológia készül, elkerülhetetlen lesz a változások jogintézményenként való említése.)

1. A rendes bíróságoktól elkülönülten megszervezett Közigazgatási Bíróság működéséhez külön közigazgatási perrend kapcsolódott. Ez alatt értelemszerűen azon szabályok összességét értették, amelyek a közigazgatási jogvitáknak a bíróság elé vitelét (peresítését, peressé tételét), a közigazgatási per folyamatát, a bíróságnak és a perbeli személyeknek a cselekményeit, e cselekmények hatályát és jogkövetkezményeit megállapították.¹¹⁵ Az, hogy a közigazgatási per tárgya mindig *közigazgatási jogi vita* volt, s a vita mindig a körül forgott, hogy a hatóság határozata vagy intézkedése sérelmet okozott-e az érintett jogalany-nak (akár, mert nem engedte meg jogának érvényesítését vagy más, esetleg több szolgáltatásra kötelezte, mint amennyire a jogszabály szerint kötelezhető lett volna), a perelt fél mindig valamely közigazgatási hatóság volt, a polgári jogvitákra szabott polgári perrend egyes elemeinek elvetéséhez vezetett. A törvény megalkotásakor (és a modell fennállása alatt végig) hiányzó egységes közigazgatási hatósági eljárási szabályozás a közigazgatási per jog oldalán részletes eljárási szabályokat indukált. Mindezek miatt egy *vegyes perrend* alakult ki, amelyben a polgári és a büntető perrenddel egyaránt rokon, de sajátos, egyéni vonások is jelen voltak, a polgári perrend elemeinek túlsúlya mellett.¹¹⁶

A közigazgatási per mindig közérdek és alanyi jogok összeütközéséből, valamely ügyfél fellépése folytán jött létre. A perben rendszerint magánfél a ható-

114 MARTONYI (1932) i. m. 52.

115 KMETY (1907) i. m. 220.

116 BOÉR Elek: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész.* Kolozsvár, Stief Jenő és Társa, 1908. 136.; VÖRÖS-LENGyel (1935) i. m. 1115. MARTONYI (1932) i. m. 51.

sággal (illetőleg az államhatalommal) állt perbeli viszonyban, ritkábban fordult elő, hogy ún. szekunder közigazgatási jogviszonyból következően vagy törvény által kifejezetten a Közigazgatási Bírósághoz utalt magánjogi viszonyból felmerült ügyben való eljárás miatt két magánfél került egymással szembe a közigazgatási perben (utóbbira példát az ún. a házi cselédügyek adtak). Perben állhatott természetesen két hatóság is egymással.

A közigazgatási per, mint minden per, jogvédelmi eszköz, hangsúlyozta Boér Elek, egyben bírói módszer valamely jogvita eldöntéséhez. Az elkülönült vagy sajátos jegyeket felvonultató perrend alapvető oka az volt és most is az, amit Boér így fogalmaz meg:

„[M]aga az egész per és különösen a perbeli cselekvények csak akkor nyújthatnak lehetőséget a jogvita objektív eldöntésére, ha az alapul szolgáló jogok természetét, jellemző vonásait híven feltüntetik, beleviszik a perbe, és a bírót a jogigazság objektív felismerésének lehetőségéhez eljuttatják.”¹¹⁷

2. A Bíróság egyetlen fokozatban járt el, eljárása hivatalból nem volt megindítható, mindig a sértett fél kezdeményezésére indult. A törvényben szabályozott, a per megindítására szolgáló, igénybe vehető jogorvoslat elnevezése a „panasz” volt, két formája létezett: magánpanasz és hatósági panasz.¹¹⁸

A panasz benyújtásának alapját valamely közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése által megsértett jog képezhette. Nem volt tehát értelemszerűen elegendő, ha a jog önmagában „vitás” volt, a jogvitát e sérelem képezte. *Magánpanasszal* (közigazgatási keresettel) az összes jogszerző felek élhettek, amennyiben a hatóság által okozott sérelemben érdekeltek voltak. Ha több érdekelt közül csak az egyik élt panasszal, az rendszerint nem hatott ki a többi

117 Boér Elek: A közigazgatási bíráskodás (Tanulmányok a közigazgatási jog köréből). Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata. In PATYI András – TRÓCSÁNYI László sorozatszerkesztők: *Államtudományi klasszikusok*. Budapest, Dialóg Campus, (2017) 1907. 219. A közigazgatási perrend menetének, szabályainak ismertetésére lásd a kötet 214–303. oldalait.

118 Az elnevezésen túl azonban nem volt lényeges eltérés a polgári perrend „keresete” és a közigazgatási „panasz” között, az valódi közigazgatási keresetként funkcionált. A Tv. tételes szabálya miatt azonban én is panasznak fogom titulálni. Vö.: MARTONYI (1932) i. m. 52.

érdekelt társára, hanem a közigazgatási véghatározat (az ügydöntő befejező határozat) ezekkel szemben jogerőre emelkedett. Kivételt képezett ez alól az, ha a kérdés valamennyi érdekeltre nézve csak egységesen volt eldönthető. Magánpanasz jog- és érdeksérelem orvoslására, illetve mind a magánérdek, mind a közérdek védelmére emelhető volt.¹¹⁹ Érdekessége volt a perrendnek az úgynevezett „*hatósági panasz*” intézménye, amely a magánpanasznál szűkebb körű volt, ugyanis csak az önkormányzati testületek határozatai ellen, és csupán a hatáskör és az állami *kincstári érdek megóvása* érdekében volt emelhető.

A közigazgatási bíráskodás különleges összetett jellege miatt a *tárgyalási elven kívül* a nyomozati elv is komoly jelentőséget kapott. A perhez fűződő közérdekből kifolyólag a közigazgatási per „*főszemélye*” (azaz maga a közigazgatási bíróság) jogosult volt az általa érdekeltnek tekintett személyeket (olyanokat is, akik a pert megelőző közigazgatási eljárásban nem vettek részt) a közigazgatási *perbe bevonni*. A bíróság a per közjogi jellegéből következően a per anyagát hivatalból jogosult volt „*nyomozni*”, azaz maga intézkedhetett a *tényállás kiegészítése*, bizonyítékok beszerzése, már megtörtént *bizonyítás kiegészítése* felől. Ennek érdekében nemcsak a tanúkat és a szakértőt, hanem a feleket is jogosult volt (rendbírság terhe alatt) személyes *megjelenésre kötelezni*. Nem volt tehát kötve e tekintetben a felek indítványaihoz, és a polgári perrendtől eltérően *nem a bizonyítási teher* elméletére épített, miszerint, aki kellőképpen nem tud, vagy nem akar bizonyítani, az az anyagi jog szerint fennálló jogától eszik. A *tényállás és a jogi helyzet tehát hivatalból volt tisztázandó*, azt az eljárás nem tette függővé a felek bizonyítási készségétől, illetve nem szolgáltatta ki bizonyítási eszközeik tökéletlenségének.¹²⁰ Ezen túlmenően, a közigazgatási per nem egyszerűen a megelőző közigazgatási eljárás folytatása volt, hanem annak valóságos újrakezdése, hiszen mind a panaszirat, mind a hatóság védekezése és a bepanaszolt („*alperes*”) által készített védirat („*érdemi ellenkérelem*”) teljesen új ténybeli alapokra volt fektethető.¹²¹ A bíróság eljárásának, a közigazgatási pernek a fent

119 VÖRÖS–LENGYEL (1935) i. m. 1119.

120 EGYED (1916) i. m. 24.

121 Tv. 91. §-a: „A panasziratban az ügyre vonatkozó olyan ténykörménynt és bizonyítékot is fel lehet hozni, mely az előzetes közigazgatási eljárás során fenn nem forgott.” Ebből kiténik,

röviden leírt jellemzőkkel bíró szabályozása ezért azt egyszerű felülvizsgálati vagy semmítő fórumból valódi *fellebbviteli* fórummá tette.¹²² Ezen a fellebbviteli jellegén csak erősített, hogy döntési jogköre (hatáskörének) megváltoztató (revizionális, azaz reformatorius) volt túlnyomórészen, és csak kisebb részben volt megsemmisítő (cassatorius) jellegétől függetlenül.

3. A bíróság eljárása során az akkori büntető és polgári perrenddel egyező módon a bizonyítékokat szabadon mérlegelhette, aminek ellensúlyozására szolgált ugyanakkor az indokolási kötelezettség, amely az idéző végzésen kívül minden határozatára kiterjedt (Tv. 135. §), és természeténél fogva azt szolgálta, hogy a bíróságot az ítéletében megnyilvánuló meggyőződésére vezető okok a felek számára is felismerhetők legyenek, és követhető legyen az összes perbeli adat számbavétele.¹²³ Az eljárás egyébként a felek kétoldalú meghallgatásának elvére épült. A jogaiban sértett fél által benyújtott panaszíratot a határozatot hozó hatóságon kívül (amennyiben volt ilyen) közölni kellett a bepanaszolt féllel, aki erre (mint fent írtuk) új tényeket is tartalmazó védíratot nyújthatott be. Ezt kölcsönösen további periratok (előterjesztések) követhették, amelyek számát a Tv. nem korlátozta. A tárgyalás megkezdése után a panasz visszavonásának vagy egyezségkötésnek csak a bíróság engedélyével volt helye. Ez alapvetően ellentmondott a polgári per természetének, ahol a per urai a felek voltak, akik a per tárgyaról rendelkezhetek (részben vagy egészben lemondhattak). A közjogi per tárgya a történeti modellben ilyen rendelkezés tárgya nem lehetett.¹²⁴

A bíróság eljárása bizonyos kivételektől eltekintve *nyilvános és írásbeli* volt. Az előterjesztések benyújtásának a tárgyalásig fennállt korlátlan joga azt hivatott ellensúlyozni, hogy a tárgyaláson a feleknek nem volt módjuk a panaszíratban le nem írt (időközben „eszükbe jutott”) érveket, kifogásokat élőszóban előadni. Szóbeli és közvetlen tárgyalás tartását a bíróság hivatalból, illetve a pa-

hogy ez a jog csak a panaszírat benyújtásakor illette meg a panaszost, később, a panasz-jog-orvoslati határidőn túl benyújtott más iratában vagy a szóban előterjesztett panaszban nem tehette ezt meg.

122 WŁASSICS (1912) i. m. 37.

123 VÖRÖS-LENGYEL (1935) i. m. 1233.

124 EGYED (1916) i. m. 24.

naszosnak, a bepanaszolt félnek a kifejezett kérelmére rendelhette el,¹²⁵ amelyre a Közigazgatási Osztályban ötvenéves működése során mindössze nyolcszor került sor, legutoljára 1912-ben. Más volt a helyzet a bíróság hatáskörébe később bekerült országgyűlési *képviselő-választások* feletti ítélkezésnél, amely a törvény különös szabálya folytán szóbeli és közvetlen eljárásra épült.¹²⁶

Sajátos magyar jellemzője volt a rendszernek a hatásköri kifogás intézménye (Tv. 101. §).¹²⁷

4.2. A panasz benyújtása és annak visszautasítása

Az eljárást kezdő panaszírat benyújtásának *határidejét* a Tv. eredeti szabályai és a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. szabályai egyaránt a sérelmes (tegyük hozzá: és a bíróság előtt megtámadható) határozatnak a kézbesítése vagy kihirdetése napját követő 15 napban határozták meg. Ez megfelelt az általános jogorvoslati határidőknek.¹²⁸

1. Az eredeti szabályok szerint a panaszíratot annál a közigazgatási hatóságnál kellett előterjeszteni, amelynek intézkedése vagy határozata ellen az irányult. A Tv. egyébként hatásköri szabályaiban általában meghatározta, hogy milyen hatóságnak, milyen tárgyban, mely fokon hozott határozata panaszolható be a bíróságnál.¹²⁹ De az eredeti szabályok megengedték, hogy a fél a keresetet

125 Lásd Tv. 127. §

126 PÁKEY Lajos: A Közigazgatási Bíróság előtti eljárásról. In CSORBA János szerk.: *Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947. 55–56.

127 „*Magánpanasz esetében az eljáró közigazgatási hatóság, ha a panaszt a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozónak vélt, vagy az állami (kincstári) közérdekbe ütközőnek találja: köteles a felterjesztésben vagy átiratban (100. §) a bírósági hatáskör ellen kifogást emelni, illetőleg a fenforgó állami (kincstári) közérdeket megjelölni, s erről a középfoku közigazgatási hatóság az illető ministerhez egyidejűleg jelentést tenni. A minister a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek védelmére tárgyalás előtt a bírósághoz írásbeli nyilatkozatot intézhet, illetőleg a szóbeli tárgyalásra megbízottat küldhet.*”

128 MARTONYI (1932) i. m. 54.

129 MARTONYI (1932) i. m. 56.

(panaszt) magánál a *bíróságnál* nyújtsa be (Tv. 93. §-a). A késve benyújtott panaszt érdemi tárgyalás nélkül hozott indokolt határozattal vissza kellett utasítani, ez a visszautasítási jog megillette az eljáró közigazgatási hatóságot is, azaz a Tv. eredeti rendelkezései is lehetőséget adtak magának a panaszolt (keresettel perbe hívott) közigazgatási hatóságnak arra, hogy maga döntsön a panasz elkésettsége és így megengedettsége felől, azaz saját döntésén múlhatott adott esetben az, hogy ellene megindul-e a bírósági eljárás avagy nem. Mindez vonatkozott a vétlen mulasztásra is, tehát arra az esetre, amikor a fél azt hitte, hogy megfelelő helyen terjesztette elő kellő időben a panaszát. Mire azonban a megfelelő szervhez érkezett áttétel útján, a panasz benyújtására nyitva álló határidő elenyészett, a panasz elkésettnek bizonyult. Ezen a visszas jogállapoton kívánt a Bíróság javítani az 1900. évben kelt V. számú *döntvényével*, amelyben kimondta, hogy a kellő időben, de rossz helyre benyújtott (és így a bírósághoz érkezve már elkésett) panasz csak akkor utasítható vissza érdemi tárgyalás nélkül, ha a benyújtás nem az ügyben valamelyik fokon eljárni hivatott valamelyik szervnél vagy bíróságnál történt.¹³⁰

2. Az 1929. évi XXX. tc. egy új, merev szabályozást léptetett ennek helyébe, s a hozzá csatlakozó belügyminiszteri rendelet (!) tovább rontotta a panasz benyújtása körüli szabályok jogvédelmi szerepét. Az 1929 utáni új szabályok szerint a jogorvoslati kérelmeket (és így a panaszt is) az *első fokon eljáró* hatóságnál kellett előterjesztetni, és a jogorvoslat előterjesztése szerint nem illetékes szerv a nála előterjeszteni kívánt jogorvoslatot nem fogadhatta el, azt az illetékes hatósághoz köteles volt továbbítani. Ennek a továbbításnak a késedelme a *fél terhére* esett (a fél veszélyére történt a továbbítás), de ez még a rendszer alapvető jellemvonásaként nem értékelhető. Az ugyanekkortól érvényesülő új szabályozás szöges ellentétben volt a bírósági felülvizsgálatnak mind az objektív, mind a szubjektív jogvédelmi szerepével, a panaszjog gyakorlati érvényesülésével. Ugyanis az 1929. évi XXX. tc. 54. § (1) bekezdése értelmében az elsőfokú ha-

130 PÁKEY (1947) i. m. 51.; MARTONYI János: A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. In *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1940.

tóság volt jogosult dönteni nemcsak a határidőn túl előterjesztett panasz visszautasításáról, hanem egyáltalán a *jogorvoslat megengedettségéről*. A meg nem engedett jogorvoslatot *végzéssel* vissza kellett utasítania. A tc. ugyanakkor maga nem határozta meg, hogy mi a meg nem engedett jogorvoslat, azt a 41/1930. BM rendelet (!) sorolta fel. E rendelet határozta meg tehát, hogy mi a meg nem engedett jogorvoslat (panasz). Ilyenek voltak: 1. amely nem az érdekelt féltől vagy a jogorvoslat igénybevételére nem jogosított hatóságtól ered; 2. amelynek igénybevételét valamely jogszabály kifejezetten tiltja; 3. amelyet nem véghatározat, hanem közbeeső határozat ellen kívánnak igénybe venni; 4. amelyet jogerős határozat ellen kívánnak igénybe venni, kivéve az újrafelvételi kérelmet.¹³¹ Önmagában az a körülmény, hogy a bírósági eljárás megengedettsége, a kereset elkészítése felől a közigazgatási szerv volt jogosult határozni, összeférhetetlen volt a bíróság szerepével, a közigazgatási jogvédelem elvével és eszméjével. Az, hogy a közigazgatás által alkotott jogforrás határozta meg a „*meg nem engedettség*” eseteit, az alkotmányosság minimális követelményeit még akkor sem elégítette ki, ha e jogukkal a közigazgatási hatóságok a bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben csekély számban éltek.¹³²

Hozzájött még ehhez az is, hogy a jogorvoslat meg nem engedettsége tárgyában hozott végzést a korábbi szabályok szerint a bíróság elé lehetett vinni, *felfolyamodás* útján. Az 1929-ben megalkotott szabályok már ezt sem engedték meg (a felfolyamodás tárgyában is a közigazgatási hatóság döntött). Ha az igazolási kérelem intézésének hasonló szabályozását ehhez még ideillesztjük, akkor nyilvánvaló volt, hogy a panaszirat érdemi tárgyalás alá vételének kérdésében nem a bíróság döntött 1930-tól, azt törvényi és rendeleti szabályok korlátozták, és ugyanezen szabályok lehetővé tették, hogy azok a hatóságok, amelyeknek sérelmesnek tartott véghatározatai ellen a félnek panaszjoga volt, megakadályozzák azt, hogy a panaszirat a bíróság elé kerüljön.¹³³

131 41/1930. B. M. r. 33. §. In VÖRÖS–LENGYEL (1935) i. m. 1140.

132 PÁKEY (1947) i. m. 51–52.

133 PÁKEY (1947) i. m. 53.

4.3. Az ítélet hatása (hatálya)

1. Az eljárás lefolytatásának főbb szabályait az általános jellemzők körében érintettük már. Most tekintsük át a bíróság által az ügy érdemében hozott határozat főbb jellemzőit vázlatosan.

A Bíróság tehát főszabályként az ügy érdemi és végérvényes elbírálására (kivételes esetben a panaszolt aktus megsemmisítésére) rendelkeztetett hatáskörrel. Döntése azonban csak az adott ügyben kötelezte az eljáró hatóságot! Szigorúan vett *inter partes* hatása miatt a közigazgatási szerv által a későbbiekben lefolytatott ügyekre nem terjedt ki a hatálya, hiszen ott már más ügyfél ügyéről (más felek között kialakult jogvitáról) volt szó. Más oldalról pedig az ítélet nem a közigazgatási szervet, mint olyat marasztalta, hanem csak arra kötelezte, hogy az adott ügyben hozott határozatát „*elejtse*”.¹³⁴ A Tv. rendelkezései értelmében az eljárt közigazgatási hatóságot még akkor sem lehetett marasztalni („érdemben terhelőleg bevonni a határozat körébe”), ha eljárása nyilván törvényellenes volt. Ekkor a bíróság az illető hatóság felett ellenőrzést vagy felügyeletet gyakorló hatósághoz fordult, figyelmeztetéssel. Ahhoz, hogy a határozat rendelkezései a közigazgatási hatóságra is kiterjedjenek, az kellett, hogy saját köz- és vagyoni ügyében érdekelt legyen (133. §). A Tv. ugyanakkor nem rendelkezett kifejezetten a Bíróságnak a fél kérelméhez kötöttségéről (*nec eat ultra petitum*), abban a bíróság joggyakorlata sem volt egységes, eltérő típusú ügyekben eltérően foglalt állást.¹³⁵

2. Mivel a bíróság egy fokon ítélezett, határozata ellen nem volt helye rendes jogorvoslatnak. Rendkívüli jogorvoslatként ismerte a Tv. az újrafelvételi panaszt, amely jogkérdésekre egyáltalán nem terjedt ki. Benyújtását csak olyan, a kérdés érdemében döntő jelentőséggel bíró új bizonyíték alapozhatta meg, amelyet a fél az eljárásban önhibáján kívül nem nyújtott be. Ezt a panaszt a Bíróságnál lehetett benyújtani, kötelező ügyvédi képviselő mellett, a határozat

¹³⁴ MARTONYI (1932) i. m. 61.

¹³⁵ VÖRÖS-LENGYEL (1935) i. m. 1230.

közlése után legfeljebb egy évvel és csak egyszer. A Bíróság ilyenkor az újrafelvételi panasz ügyében előkérdésként döntött először, és ha azt elfogadta, az ügyet újratárgyalta. Ha nem, az újrafelvételt megtagadta. Az újrafelvétel fontos feltétele volt tehát a bizonyíték önhibán kívüli okból való fel nem használása, nem volt tehát elegendő az, hogy a tényállást az alaphatározat meghozatala előtt nem jól állapították meg. Szintén e jogorvoslat szűk körű érvényesüléséhez vezetett az, hogy a hatóság ilyen panaszt nem nyújthatott be. Nem terjeszthetett elő ilyen panaszt a pernyertes fél vagy aki az alapeljárásban nem volt peres fél, még akkor sem, ha az ügyben érdekelt volt is.¹³⁶ Az újrafelvétel rendkívüli jogorvoslati jellegét erősítette az is, hogy benyújtása a meghozott alaphatározat végrehajtását nem gátolta. Sikeres elbírálása esetén azonban az alaphatározat megváltoztatását eredményezhette, feloldotta tehát annak jogerejét, azaz egyfajta „önfelülvizsgálat” jellege is volt.

3. A bíróság közjogi jellegéhez tartozó kérdés, hogy mennyiben gyakorolt a végrehajtó hatalom *rendeletei* felett ellenőrzést. Ilyen típusú, rendeleti normák alkotmányossága vagy alkotmányos megengedettsége feletti hatáskör alkotmánybírói jellegű kölcsönözhetett a közigazgatási bíróságnak. Mint láttuk, a hatáskörének a garanciális panasz bevezetésekor történt kibővítése nemcsak vegyes jellegűvé tette a hatásköri palettát, hanem kifejezetten oda utalta a végrehajtó hatalom rendeletei feletti bíráskodást, *nem absztrakt normakontroll*, hanem konkrét, egyedi felülvizsgálat formájában. Ez azonban csak ebben a speciális hatáskörében érvényesült, és csak az önkormányzati jogok védelme érdekében, az önkormányzatot érintő rendelet tekintetében. Általános hatáskörében a bíróság a minisztertanácsi vagy miniszteri rendeletet nem vizsgálhatta felül általános érvennyel. Mindössze arra volt joga, hogy az ügy eldöntése során előkérdésként megvizsgálja az alapul fekvő rendelet törvényességét. Tehát korlátozott és indirekt volt ez a felülvizsgálati joga, amely egyébként a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. 19. §-án alapult, amely szerint: „A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek

136 VÖRÖS–LENGYEL (1935) i. m. 1238.

s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” Ennek a jogkörnek a kérdésére az alkotmánybíróági jelleg elemzésekor még röviden visszatérek.

5. Továbbfejlesztési és reformjavaslatok a történeti modellben

Arról, hogy a bíróság egyetlen fokban történt megszervezése (az alsó fok hiánya) nem elvi megfontolás, hanem pillanatnyi helyzet (politikai engedmény) eredménye volt, s arról, hogy a hatáskör-meghatározás módja és annak terjedelme már a kortársak heves ellenkezésére is okot adott, már volt szó. A bíróság ötvenkét éves fennállását folyamatos változtatási, illetve reformjavaslatok és tervek kísérték. E tervek megfogalmazása nem *„vet árnyat a közigazgatási bíráskodás eredeti megszervezésének művére, hanem csak azt mutatja, hogy a megváltozott idők, megváltozott körülmények és a megváltozott igények módosításokat – véglegeseket és időlegeseket – tesznek szükségessé”* – fogalmazott a hiányosságokkal szemben igen elnézően a bíróság egykori elnöke.¹³⁷ A reformtervek hatástalanok maradtak, a bíróságot létrehozó Tv. *„vezérlő elvei”*, a bíróság töredékes szervezete annak megszüntetéséig *változatlanul fennálltak*. Nem meglepő ez, hiszen a közigazgatási bíráskodás eszméje és intézménye a hivatalos körök előtt nem voltak túl népszerűek, problémái a kormányzatot nem érdekelték.¹³⁸ A bíróság a folyamatos hatáskör-kiterjesztések ellenére taxatív hatáskör-meghatározás alapján, egyetlen fokban, magas szinten (a királyi Kúriával azonosan) megszervezve, a közigazgatástól és az általános hatáskörű bíróságoktól egyaránt elválasztott, felerészben a közigazgatási, felerészben bírói képesítésű bírókból álló szervezettel az eléje utalt jogvitákban végérvényesen döntő (meritorius) hatáskörrel látta el feladatát. Az alábbi áttekintést mégis fontosnak tartom azért, mert meggyőződésem szerint előkerülhetnek olyan *elvi*

137 PUKY Endre (1937): *A negyven éves közigazgatási bíróság múltja és jövője*. Budapest, Pallas, 1937. 11.

138 MÁRTONFFY (1947) i. m. 7.

szempontok vagy gyakorlati megoldások, amelyek a mai magyar közigazgatási bíráskodás megértésének, kialakításának irányát, módját befolyásolhatják.

5.1. A hiányzó alsófokú bíróságok kérdése

1. Első és legfontosabb kérdésként a közigazgatási alsóbíróságokra kell tekintenünk, illetve ezek *hiányára*. A Bíróság torzóban maradt szervezetének kiegészítése és azzal nemcsak egy szervezeti és eljárási (alaki), de egy érdemi előrelépés, a jogvédelem kiterjesztése érdekében számos elgondolás látott napvilágot, és azt több kormány is ismételten kilátásba helyezte. Az alsófokú bíróság létrehozásának szükségességét *egyéb szempontok* mellett leginkább a Bíróság túlzott *leterheltsége* indokolta. Csak emlékeztetőül, a Bíróság hatáskörének kibővítése a hatályba lépést követő években megkezdődött, és azután is szakadatlanul folyt. Így egyetlen közigazgatási bírói fórumunk mindinkább túlterheltté vált, és mivel egyedüli jellege miatt a közigazgatás területén a bírói jogvédelem létesítése a törvényhozó számára csak azt az alternatívát kínálta, hogy vagy ad panaszjogot ezen egyetlen fórum előtt, vagy egyáltalán nem ad panasz- (kereseti) jogot, tömegével kerültek a hatáskörébe bagatellügyek. Ennek a nagy tekintéllyel bíró és óriási költséggel dolgozó bíróságnak ítélezésre szabott idejét jelentős részben néhány koronás adó- és illetékviták elbírálása tette ki. A túlterhelést fokozta az eljárás már ismertett fellebbviteli jellege. Amiatt, hogy az eljárásban (panasziratban, védiratban) új tények is felhozhatók voltak, az ügyek gyakran minden előkészítés nélkül kerültek a Bíróság elé, ahol csak hosszabb (részben hivatalbóli) bizonyítás után váltak döntésre éretté.¹³⁹ Az egyetlen fórum tehermentesítésének indoka mellett az alsóbíróságok létrehozását indokolta még a folyamatos hatáskörbővítések ellenére a közigazgatási jogvédelmet nélkülöző ügytípusok nagy száma. Ezek folyamatos bírói védelem alá helyezése lehetetlen volt változatlan szervezettel.¹⁴⁰ Annak, a tu-

139 EGYED (1916) i. m. 4.

140 EGYED (1916) i. m. 5., WLASSICS Gyula: Bírói szervezeti és hatásköri kérdések. (*Jogállam*, 1909. 8. évf. 1. sz. 1–14.) Ismerteti: Diczig Alajos: *Az alsófokú közigazgatási bíráskodás kérdése*. (Klny. a Pénzügyi Fogalmazók Lapja 1936/7–8. sz.) Kecskemét, Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda, 1936. 5.

dósaink által évtizedeken keresztül hangsúlyozott követelménynek az elfogadása pedig, hogy a Bíróság hatáskörét elvi általánosítással kell meghatározni, „*az alsófokú bíraskodás megszervezésének szükségességét vaskövetkezetességgel*” vonta volna maga után.¹⁴¹ A közigazgatási fórumrendszer, pontosabban fellebbviteli rendszer egyszerűsítését is elősegítette volna a kétfokozatú szervezet, hiszen helyes eljárási szabályozással kizárható lett volna az, hogy első fokon az állam legalsó fokú szervei által intézett ügyek különféle jogorvoslatokkal a legfelsőbb fórumokhoz kerüljenek.¹⁴²

2. Az alsóbíróságok felállítását célzó javaslatok fokozatos *elmozdulást* mutattak az eredeti Hieronymi-javaslatban is már ott szereplő vegyes összetételű, nem független testületi szervektől a kizárólag szakképzett tagokból álló és függetlenség valamennyi garanciájával felruházott bírói tanácsok felé. Valószínűleg e javaslatok teljes meddősége miatt a második világháború előtti évtizedben több olyan javaslat is megfogalmazódott, amely az alsóbíróságok nélkül, a Bíróság szervezetének és eljárásának reformjával igyekezett leküzdeni a túlterheltségből és a hatalmas hátralékból adódó nehézségeket. Az Országgyűlés elé beterjesztett eredeti *Hieronymi-javaslat* külön, érdemben döntő két bírósági fokozatot tartalmazott. Minden vármegye székhelyén és minden törvényhatósági jogú városban, valamint a székesfővárosban egy-egy elsőfokú közigazgatási bíróság szervezésére tett javaslatot. Második és végső fokozatú bírósággént Budapesten országos hatáskörrel rendelkező királyi felső közigazgatási bíróság jött volna létre. Az elsőfokú bíróság nem valódi bírói testületként, azaz nem a függetlenség, állandóság és szakképzettség kellékeivel felruházott szervként, hanem a közigazgatással a legszorosabb kapcsolatban állóként jött volna létre.¹⁴³ Elnöke a főispán (Budapesten a főpolgármester) lett volna, tagjai az alispán (törvényhatósági jogú városokban és Budapesten a polgármester), a tisztí főügyész, valamint a törvényhatóságok által tagjai közül három évre választott három rendes és három póttag. Az ügyek előadójaként a tisztí főügyész műkö-

141 EGYED (1916) i. m. 6. (Kiemelés az eredetiben)

142 MARTONYI (1940) i. m. 146.

143 NÉMETHY (Magyar Jogászegyleti Értekezések 1894) i. m. 6.

dött volna.¹⁴⁴ A főispánnak, mint a kormány tisztviselőjének, helyi képviselőjének az elsőfokú bíróság élére helyezése (amelyet a javaslat készítője egyenesen elengedhetetlennek tartott) váltotta ki a legnagyobb ellenzést. A főispán ugyanis „felelőtlen” volt. A kizárólag a parlamentnek felelős, és így a bíróság előtt nem felelős miniszter felelőtlen képviselője, akinek a közigazgatási tisztviselőkre irányadó felelősségét még mint a bíróság tervezett elnökére sem mondta ki a Hieronymi-javaslat.¹⁴⁵

3. Egy 1912-ben közzétett értekezésben *Benedek Sándor* a fent ismertetett törvényjavaslat megoldásához közel álló tervvel állt elő: a törvényhatóságoként megszervezendő alsóbíróságok elnökévé a törvényhatóság első tisztviselőjét, helyettesévé a tiszti főügyészt, előadójává egy közigazgatási tisztviselőt, tagjaivá pedig két bírót és két laikus tagot (a közigazgatási bizottság két tagját) javasolta. A Hieronymi-javaslat elvetését a szervezet iránt táplált bizalom hiányára és a bírói, perrendszerű eljárásban rejlő garanciák meg nem becsülésére visszavezető *Wlassics Gyula* (szintén 1912-ben megjelent tanulmányában, a Bíróság akkori elnökeként) részletesen értékelte a diszfunkcionális működés okait.¹⁴⁶ Utalt arra is, hogy a Tv. megalkotásakor és azután is példaként tekintett államok (Franciaország, német államok) közt alig van olyan, amely már első fokon független szakbírói szervezetet ismerne. Sőt, egyetlen fokú szervezetként csak az osztrák bíróság működik. Igaz, hogy annak hatáskörét általános definícióval határozták meg, de semmiféle hatásköre és az összes közigazgatási fokozat perindítás előtti kötelező kimerítése nagyságrenddel alacsonyabb ügyszámot indukált.¹⁴⁷ Mivel az óriásira duzzadt hátralék a pénzügyi ügyekben keletkezett, Wlassics a pénzügyi osztályban ellátott ügyekre javasolta alsófokú bíróságok szervezését, a közigazgatási osztály bírói létszámának emelése mellett. A teljes szervezeti re-

144 NÉMETHY (1897) i. m. 7.

145 Vö.: CONCHA (Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1894): i. m. 28.

146 WLASSICS (1912) i. m. 32–41.: a magas peresítési hajlam, az elsőfokú közigazgatási hatóságoknak még a későbbi bíróság elé vihető ügyekben történő eljárásának szabályozatlansága, a bíróság fellebbviteli fórumként történő működése, a hatáskörnek újabb és újabb törvények megalkotásakor történő átgondolás nélküli bővítése.

147 WLASSICS (1912) i. m. 37.

formot azért nem is merte felhozni, mert mint írta, „*a mi közéletünk megszokta ezt a gyökeres reformot a közigazgatás nagy reformjával összekapcsolni*”, amelynek megvalósítására csekély esély mutatkozik. Ez az öcenzúra jellegű visszafogottság jellemezte a szervezeti javaslatát is. Nem mert arra gondolni, hogy az elsőfokú bíróság kizárólag szakelemekből (értsd: bírókból) álljon, mindössze vegyes bíróság létesítését látta kivitelezhetőnek, amelyeket ítélőtáblai vagy törvényszéki székhelyenként lehetne szervezni, pénzügyi közegekből, önkormányzati „*elemekből*” független bírói elnöklet alatt. Természetesen a nem bíró tagok közigazgatási bírói működésük során a bírói függetlenség „*védpaizsa alá helyezett nének*”, és csak a bírói felelősségi törvény alapján lennének felelősségre vonhatók.¹⁴⁸

4. *Egyed István* értékes és mai helyzetünkre is sok tanulságot adó szempontokkal járult hozzá a témához. Miután a tisztán bürokratikus alapon szervezett (a közigazgatás szervezetéhez csatolt) alsóbíróságok ötletét elvetette, és nem találta megfelelőnek a bíráskodás valamely önkormányzati testületre (nevezetesen a közigazgatási bizottságra) bízását, végül ő is vegyes rendszerű bíróságok létrehozása mellett érvelt. Nagyobb létszámú testületet működésénél fogva tartott alkalmatlannak erre a funkcióra, hiányzott volna belőle a bírói működés néhány alapvető vonása, hiszen a bíráskodás az arra hivatott egyének állandó és rendszeres tevékenységét, nagy fokú érdeklődését, odaadását és szaktudását jelenti. Kizárta ugyanakkor azt is, hogy alsó fokon az ország rendes törvényszékeire bízzák a közigazgatási ítélezést. Részben a közigazgatási per (már idézett) eltérő természete, a perrend sajátos volta miatt, részben a közigazgatási anyagi jog hatalmas kiterjedése és az ottani életviszonyok bírák számára ismeretlen volta miatt. Modern államban a bíráskodás már túlnőtt az egyszerű jogalkalmazás, a tételes jog sablonszerű alkalmazása keretein. „*A közigazgatási jog roppant kiterjedésű terein is csak az lehet jó bíró, aki a közigazgatási jog ágazataiban különleges ismeretekre szert tett, aki a közigazgatási jog sajátos szellemébe betekintést kapott, aki a közigazgatás folyamatos munkájától, a közigazgatás életétől nem*

148 Wlassics (1912) i. m. 40–41.

*idegen.*¹⁴⁹ A sok lehetőség között általa leghelyesebbnek tartott vegyes bíróságban azonban a bírói elemnek kiemelt szerepet szánt, viszont szervezetileg (a királyi közigazgatási bírósághoz hasonlóan) teljesen külön javasolta létrehozni. Egyharmad részben bírói képesítésű egyénekből, harmadrészt közigazgatási hivatásos egyénekből, harmadrészt önkormányzati testületek által hosszabb időre választott tagokból, ítélőtáblai székhelyeken szervezve. A leendő közigazgatási törvényszékek hatáskörébe az akkori, sokfokozatú fellebbviteli rendről a bírói útra terelt ügyek kerülnének, ideális esetben általános hatásköri szabály alapján, ideértve a mérlegelés (érdeksérelmet megvalósító) ügyeket is, az egyfokú bíraskodás elve mellett. A felsőbíróság így csak a szűkre szabott, esetleges jogegységi célú jogorvoslatokkal törődhetne.¹⁵⁰ Ezt a szinte minden szempontot elősoroló, több lehetséges változatot felvonultató és azok közül a legkevésbé tökéletesbe is belenyugvó, szenvedélyes javaslatát elsodorta az I. világháború.

5. 1923-ban *Rakovszky* Iván belügyminiszter (a Bíróság későbbi elnöke) készített vázlatos tervezetet a királyi ítélőtáblák székhelyein felállítandó *háromtagú* közigazgatási alsóbíróságokra, nagyjából az Egyed által vázolt keretek között azzal, hogy a tanács által elbírálandó ügyeket egy, a belügyminiszter által kirendelt aktív közigazgatási tisztviselő adta volna elő, ami visszatetszést váltott ki a véleményezők között. A miniszter elképzelése szerint az ítélőtáblák székhelyein alakultak volna meg e bíróságok, elnökké és másodelnökké legalább három éven át magasabb közigazgatási tisztséget betöltő egyéneket javasolt. A tanácsnak az elnökön kívül egy táblabírói rangban lévő tagja és – a polgári ülnökrendszerre emlékeztető módon – egy jogi képesítésű, de az érdekelt törvényhatóságok által választott, a bíróság székhelyén lakó tagja lett volna.¹⁵¹ A javaslat a közigazgatási jogorvoslati rendszerbe igyekezett ezt az új szervet beilleszteni, és korlátozni kívánta a tőle való fellebbezést a felsőbírósághoz.¹⁵² Talán nem meglepő annak kijelentése, hogy e javaslat is csak javaslat maradt.

149 EGYED (1916) i. m. 24–25.

150 EGYED (1916) i. m. 29–33.

151 MARTONYI (1940) i. m. 158.

152 MARTONYI (1947) i. m. 192.; DICZIG (1936) i. m. 6.

A magyar közigazgatási bíraskodás történetében pedig az sem meglepő, hogy az Országgyűlés országos (mindkét ház által elfogadott) határozattal *utasította a belügyminisztert* (az eljárási részben említett 1929. évi XXX. tc. tárgyalásakor), hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítása tárgyában terjesszen elő törvényjavaslatot. A javaslat elkészülte előtt a közigazgatás racionalizálására folyó munkálatok keretén belül *Magyary Zoltán* tett indítványt a magyar közigazgatás átszervezése keretében egy Budapesten felállítandó közigazgatási alsóbíróság létesítésére, mert a várható ügyforgalmat kicsinynek ítélte. Emellett javasolta a bírói jogvédelem további kiterjesztését is más jogvitás ügyekre.¹⁵³

A tervezet a *Belügyminisztériumban* 1932-re készült el. Az ítéletábrák székhelyein (Budapest, Szeged, Győr, Pécs, Debrecen) óhajtott létrehozni önálló közigazgatási alsóbíróságokat, amelyek felerészben bírói, felerészben közigazgatási képesítésű egyénekből álltak volna, teljes bírói függetlenséget élvezve. Az ítéletkezést háromtagú tanácsokban végezte volna. A tervezet – szakítva a módosított Tv. szabályozásával, amely szerint mindig a *másodfokú* közigazgatási véghatározat ellen van helye a Bíróság hatáskörébe tartozó ügyben panasznak – megengedte volna a panasz benyújtását az *elsőfokú* közigazgatási határozattal szemben.¹⁵⁴ Ezzel a tervezettel összefüggésben tárgyalta az Országgyűlés a később a közigazgatás további rendezéséről szóló 1933. évi XVI. tc.-ként kihirdetett javaslatot. Ez a közigazgatási eljárást és fórumrendszert kivétel nélkül kétfokozatúvá tette volna, és a fellebbezés alapján hozott másodfokú határozatnak még felülvizsgálati kérelemmel történő megtámadását is kizárta volna abban a hiszemben, hogy azt az alsófokú közigazgatási bírósághoz intézendő panasz pótolni fogja. Kizárta volna, ha *hatályba lépett* volna. A törvény kormány általi hatálybaléptetése, amelyre annak 43. §-a felhatalmazást adott, azonban elmaradt, nem utolsósorban az alsófokú bíróságok megszervezésének elhalasztása miatt, amelyet az akkori belügyminiszter (Keresztes-Fischer Ferenc) kizárólag

153 MARTONYI (1947) i. m. 192. Az ott említett mű: MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása (a m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat)*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1930.

154 MARTONYI (1940) i. m. 148.

az anyagiak (államháztartási feltételek) hiányával indokolt.¹⁵⁵ Ezek a pénzügyi természetű akadályok főleg személyi jellegű kiadások fedezetét jelentették. Az új törvényszékeken bírákat és segédszemélyzetet kellett volna kinevezni. Ugyanakkor a jogvitás közigazgatási ügyeknek az alsóbíróságok elé terelése és a felülvizsgálati kérelem eltörlése jelentős személyzetcsökkentést indukált volna az aktív közigazgatás több hatóságánál, főként a minisztériumokban. Amennyiben pedig az alsófokú bíróságokat valóban alsó és nem elsőfokú szervként szervezték volna meg (azaz nem lehetett volna tőlük a felsőbbbírósághoz fellebbezni), a közigazgatási bíróságtól a hatáskörükbe utalt ügyek éppen a felső szinten, a közigazgatási bíróságnál idézhettek volna elő létszámcsökkenést.¹⁵⁶

6. Azonban nemcsak az államháztartási feltételek (vélt vagy állított) hiánya, hanem az alsófokú bíróságok létesítésének éppen a közigazgatási bíróságon belüli ellenzése is annak elmaradására mutatott. E nézet szerint a bíróság szervezetén és eljárásán is végre lehet hajtani olyan módosításokat, amelyek annak munkateljesítményét növelik, és gyorsítják az ügyek elintézését, valamint elkerülhetővé teszik hatáskörének az alsófokú bíróságok felállítására való átruházását.

Az egyik ilyen elképzelés szerint az ügyeket kategorizálni kellene a szerint, hogy ötös vagy hármas tanácsok elé, vagy a bevezetni javasolt *egyesbírói* elintézésre kerüljenek. Mivel ez is létszámemeléssel járna, a javaslat szerint az új bírák alacsonyabb (táblabírói) rangban kerülnének kinevezésre. A bíróságon belül az egyesbírói elintézés esetén maradna valamiféle *nyoma a társasbíráskodásnak*, ugyanis az egyesbíró, ha úgy látná, hogy a hatáskörébe tartozó ügy alaposabb megbeszélést igényel, azt a tanácselnök elé terjesztené, sőt annak beleegezésével a hármas vagy az ötös tanács elé is vihető lenne. Az egyesbíró által elintézett ügyeket pedig a tanácselnök felülbírálni joga alá helyezné ez a javaslat. A javaslat kidolgozatlansága mellett komoly kritikát kapott az *egyesbí-*

155 A javaslatot és a belügyminiszter beszédét ismerteti: DICZIG (1936) i. m. 7., MARTONYI (1940) i. m. 159.

156 MARTONYI (1940) i. m. 152. Bár e remélt csökkenéssel kapcsolatban a szerző a bürokrácia nagy önfejlesztő hatalmát és viszolygását minden lefokozástól ismervé maga is kétségeket táplált.

rói ügyintézés. A kritika szerint e módszer nélkülözné a tanácskozási rendszer előnyét (több szem többet lát), valamint a Bíróság létrehozásakor fontosnak tartott közigazgatási és bírói szaktudás szándékolt együttes közrehatását is értelemszerűen kizárná.¹⁵⁷ A *másik* idevágó felfogás továbbra is a közigazgatási, illetve igazságszolgáltatási reformtól kívánta függővé tenni a Bíróság szervezetének átalakítását (pontosabban teljes kialakítását). Mondván, hogy az ítélőtáblák és a törvényszékek végleges sorsának rendezéséig a Bíróságon belül kell keresni a tehermentesítés megoldását, elsősorban a létszám megemelésével.¹⁵⁸ Az alsóbíróságokat igen, viszont az elsőfokú bíróságokat nem utasította el az a vélemény, amely az eredeti Hieronymi-féle elgondolást támogatta. Azt tehát, hogy az alsóbb fokú közigazgatási bíróság első foka legyen a közigazgatási fellebbviteli bíróságnak. Nem fogadta el ez a nézet az akkori törvénykezési rendszernek a táblai, illetve kúriai felülvizsgálati fórumrendszerére emlékeztető párhuzamos hatáskör intézményesítését.¹⁵⁹

5.2. Hatáskörrendezési reformtervek

1. A Bíróság létrehozására irányuló törvényjavaslat szakmai vitája idején, tehát még a működésének megkezdése előtt körvonalazódott hatáskörének két alapvető fogyatékosága. Már akkor nyilvánvaló volt, hogy a hatáskör *elvi meghatározása* az, amit elengedhetetlennek tartanak azok, akik a jogvédelem szempontjának feltétlen érvényesülését és az állam jogállami jellegének megteremtését szeretnék elérni a magyar közigazgatási bíráskodás létrehozásával. Nyilvánvaló volt az is, hogy a taxáció nagyon *szűk körű*, és sok olyan ügykör maradt ki belőle, amelyben a bírói jogvédelem, a hatósági működés bírói elle-

157 DICZIG (1936) i. m. 13. További egyszerűsítő javaslatok voltak a korlátozott ügyvédkényszer bevezetése, az alaptalan adó- és illetékpanasz esetén az eljárási költség felszámítása, illetve az ilyen panaszos bírságolása. DICZIG (1936) i. m. 14. Felvetődött a *reformatio in peius* bevezetése, de végső megoldásként a bíróság hatáskörének csökkentése is a ténykérdések megvizsgálásával, a diszkrecionális jellegű és a bagatellügyek hatáskörből való kivonásával. MARTONYI (1940) i. m. 154.

158 MARTONYI (1940) i. m. 160.; DICZIG (1936) i. m. 15.

159 VÖRÖS-LENGYEL (1935) i. m. 2.

nőrzése és felülvizsgálata az egyének fontos alanyi jogai érvényesülését segítené elő. A hatásköri *taxáció* szűkkörűségére és rendkívüli *mozdulatlanságára* mi sem jellemző jobban, mint az, hogy a törvényjavaslat szerzője (Némethy Károly) már az 1894-es jogászegyleti vitán elfogadhatónak tartotta a felsorolás kibővítését az állampolgársági, a gyám gondnoki, katonai és iparigazgatási ügyekkel. Mondván, hogy e területeken valóban sok komoly alanyi jogsérelem fordulhat elő, több, mint a Concha Győző által a taxációba felvenni javasolt „*apró-cseprő rendőrintézkedések*” területén [sic!].¹⁶⁰ Nos tehát ezen ügykörök később, ötven év múltán megtalálhatók voltak egy másik felsorolásban, de nem a bíróság hatáskörét megállapító taxációban, hanem Martonyi János hatáskörrendezési, hatáskört bővítő javaslatában. Ő, látván azt a kilátástalan küzdelmet, amelyet az általános hatáskör hívei szakadatlanul folytattak, olyan álláspontra helyezkedett ekkor, amely taxációval lehetőleg *minden* „kontenciózus” ügyet a Bíróság hatáskörébe von. (Eltelkintve most attól, hogy a kontenciózus ügy kategóriáját nem tartom elfogadhatónak a hatáskör meghatározásakor.) Szóval, Martonyi professzor 1944-ben sorra vette a Bíróság hatáskörébe utalandó legfontosabb ügyeket, és az első négy *megegyezik* a Némethy által oda bevenni javasolttal.¹⁶¹ Ötven év alatt száznál több hatáskört módosító törvény nem volt elég e lényeges ügykörök közigazgatási bírósági hatáskörbe utalásához.

2. Melyek voltak a javasolt új hatáskörök? Egyrészt az állampolgársági ügyek. De ebben a körben Martonyi János sem minden határozatot javasolt bírósági hatáskörbe venni. Kihagyni javasolta a széles körű mérlegelésen alapuló döntéseket: honosítás, visszahonosítás, elbocsátás stb. Felvenni elsősorban az állampolgárságot megállapító azon határozatokat szerette volna, amelyek az állampolgárság megszerzésének, elvesztésének mintegy automatikus módjai (leszármazás, törvényesítés, házasság stb.). Természetesen nem ő volt az első, aki javasolta a hatáskör ilyen irányú bővítését, hiszen az 1928-as Jogászgyűlésen

160 NÉMETHY (Magyar Jogászegyleti Értekezések 1894) i. m. 16–17.

161 MARTONYI János (1944): *Közigazgatási bíráskodásunk továbbfejlesztése*. Budapest, Attila Nyomda. 8–9.

mindkét „vezérszónok”, a már idézett Egyed István és Majzik Viktor közigazgatási bírósági ítélembíró javaslatai is tartalmazták azt.¹⁶²

A *katonai* ügyekkel kapcsolatban a II. világháború árnyékában már igen megfontolt javaslattal élt Martonyi is: a korábban a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe vonásra javasolt hadkötelezettséggel összefüggő döntések helyett mindössze a honvédelmi szolgáltatásoknak béke idején való igénybevételéért járó kártérítés kérdésében való ítélezést gondolta idekapcsolhatónak. A gyámsági és *gondnoksági* ügyek teljes körét, az *iparűzési* tevékenységgel összefüggésben a diszkrecionális mérlegelést igénylő és zárt számhoz köthető iparendedély kiadását kivéve valamennyi iparrendészeti intézkedést a hatáskörbe felvenni javasolt.

További öt ügykört jelölt még meg a Bíróság hatáskörébe vonandóként. Egyrészt az állam vagy más közületek javára történt *kisajátítás* esetén járó *kártalanítási* összeg megállapításának a rendes bíróságoktól a közigazgatási bíróság elé utalását. Másodrészt a *köztisztviselők* (állami, törvényhatósági, községi alkalmazottak) által külső személyeknek okozott *károk* megtérítését is közigazgatási bíraskodási kérdésnek tekintette, hiszen e károkozás mindig valamely közigazgatási anyagi jogi vagy eljárási szabály megsértésén alapul. A szoros összefüggés okán idetartozna az ilyen károkozások miatt mögöttes felelősségük következtében helytállni köteles állami, törvényhatósági szervezetek a vétkes közegeikkel szembeni *visszkereseteik* elbírálása is. Végül e csoportban javasolta a közigazgatás hallgatása miatt támadt igényeknek a bíróság hatáskörébe utalását is. Harmadrészt a hatáskört kiterjeszteni javasolta még a taxációban nem szereplő *egyéb adók* ügyében támadt vitákkal, *negyedrészt* a *községi önkormányzat* védelmében is egyfajta „*garanciális panasz*nak” a községek számára való megnyitásával, végül *ötödrészt* az állami alkalmazottak *illetményvitáival*.

A közigazgatási pertől és a közigazgatási felülvizsgálat funkciójától eltérő jellegük okán *nem javasolta* a köztisztviselők *fegyelmi* ügyeiben való bíraskodás és a rendőri *kihágások* feletti ítélezés közigazgatási bíróság hatáskörébe való felvételét. A fegyelmi ügyekre nézve – bár felemlítette az állami alkalmazot-

162 MARTONYI (1944) i. m. 8–9.

takkal kapcsolatos törvényi szintű fegyelmi jog „legkiáltóbb” hiányát – bevált-nak és elegendőnek tartotta a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeinek megítélésére az 1929. évi XXX. törvénycikkkel a Belügyminisztériumban szerve-zett fegyelmi bíróság intézményét. A rendőrség által elbírált kihágásokkal kap-solatban azt az alapvető különbséget vetette fel, amely a közigazgatási szerv jogellenes aktusainak felülvizsgálatát (megsemmisítését, megváltoztatását) célzó közigazgatási bíraskodás és a közigazgatás-ellenes vagy a rendet zavaró, veszélyeztető magatartások megbüntetését szolgáló, az azoktól való visszatartást célzó kihágási eljárás között fennállt.¹⁶³ A fentiekkel ellentétben a fegyelmi ügyeknek a Bíróság hatáskörébe történő felvétele mellett volt annak akkori el-nöke, sőt a nem az államot vagy az autonómiákat megillető, de *közadók mód-jára* behajtandó tartozások feletti vitákban is javasolta a Bíróság hatáskörének megteremtését.¹⁶⁴

Szintén a hatáskör megváltoztatását célozták azok a javaslatok, amelyek a szervezeti reformmal összhangban, főleg a Bíróság eljárásának gyorsítását, illetve ügyhátralékának csökkentését célozták. E javaslatok értelemszerűen a hatáskör *csökkentését* kívánták elérni úgy, hogy az egyszer már biztosított bírói jogvédelem ezen ügyekben se szűnjön meg. Kézenfekvő volt tehát az ilyen ügyeknek a rendes bírói szervezet valamelyik fokához való utalása. Ilyenként felmerült az útvám-ügyek, a közkórházi ápolási ügyek, a házi cselédbér és a házközösségi ügyek (mint tisztán magánjogi kérdések) rendes bíróságokhoz való átadása.¹⁶⁵

A Bíróság hatáskörének ilyen elvi alapú, és a bírói jogvédelem fenntartását szem előtt tartó csökkentése, illetve a taxáció kibővítése egészen a II. világhá-ború utáni időkig *nem következett* be. 1945 után a bíróság hatáskörében jelen-tős változások történtek, ezek ismertetése tágabb kontextust igényel, és átvezet bennünket egy újabb fejezetbe.

163 MARTONYI (1944) i. m. 10–12.

164 PUKY (1937) i. m. 8.

165 PUKY (1937) i. m. 12.; MARTONYI (1944) i. m. 13.

6. Az alkotmányvédelmi hatáskör kérdése és a közigazgatási bíróság alkonya, majd megszüntetése

A bíróság alkotmányvédelmi jellege, funkciója a II. világháború utáni években kapott jelentős hangsúlyt. Olyannyira, hogy a háború utáni első (egyben fennállásának utolsó) elnöke, Csorba János elnöki székfoglalójának a címét is ez adta.¹⁶⁶ Az elnöki székfoglalás 1945. június 18-án történt. Az ettől a bíróság megszüntetéséig tartó időt nevezte a Bíróság „alkonyának” Sík Ferenc. Ebben a rövid korszakban egyrészt a közigazgatási bíráskodás előbb fokozatos sorvasztásának, majd végleges megszüntetésének lehettünk tanúi. Más oldalról pedig a Bíróság közjogi jellegének, a jogvédelem szerepének erősítésére és valódi alkotmánybírósággá való fejlesztésére történtek (sikertelen) kísérletek.

6.1. Az alkotmánybírói és az alkotmánybiztosítói funkció kérdése

A közigazgatási bíráskodás intézményének alkotmányos szerepe mindig kötődött az alkotmánybiztosítékok tartalmi összetevőihöz, vagyis az olyan garanciális intézkedések és szabályok kérdéséhez, amelyek a történelmi alkotmány fennmaradását biztosítják, illetve megszegését, törvénytelen megváltoztatását megakadályozzák.¹⁶⁷ A közigazgatási bíráskodás alkotmánybiztosítói szerepe talán még erősebben vetődött föl a két háború közötti időszakban. A kor vezető közjogásza, Tomcsányi szerint ez az intézmény *„döntő szereppel bír korunk alkotmányos államában. A közigazgatási bíráskodás napjaink jogállamának egyik legerősebb bástyája, sőt talán éppen a legnagyobb hatású alkotmánybiztosíték is.”*¹⁶⁸

166 CSORBA János: *A közigazgatási bíróság, mint alkotmányvédő bíróság*. Elnöki székfoglaló. (Elmondta 1945. június hó 18. napján a Közigazgatási Bíróságnak a Képviselőház ülésében tartott teljes ülésén.) Budapest, Officina Nyomda, 1945.

167 STIPTA István: *A történelmi alkotmány és a közigazgatási bíráskodás. FORVM Acta Juridica et Politica*, 2018. 8. évf. 1. sz. 305–330., 314.

168 TOMCSÁNYI Mór: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1932. 529.

1. A közigazgatási bíróság a modern értelemben soha nem működött alkotmánybíróként. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult. Alapvetően azt a bíróságot nevezhetjük alkotmánybírósnak, amelyik a jogi „norma érvényességéről annak jogrendszerbeli megengedettsége alapján dönt”, és a „*jogrendszer szabályai fejlesztik arra, hogy a meg nem engedett (illegális) normát érvénytelenítse.*” Ez a jogrendszerbeli felhatalmazás a „rendes” bíróság szerepétől eltérő szerepet (funkciót) ad az alkotmánybírósnak, hiszen a rendes törvényszékek a norma érvényességéről nem, legfeljebb csak annak alkalmazhatóságáról dönthetnek.¹⁶⁹ Ez a kifejezett döntési jogkör különböző típusú alkotmányoknál különböző helyet foglalhat el a jogrendszerben, amelyhez eltérő funkcionális terminológia tapadhat. A normák érvényességének kérdését alapul véve ezt a funkciót egyaránt gyakorolhatja „állambíróság” és „normabíróság” típusú alkotmánybíróság attól függően, hogy az alkotmány státútum vagy szubsztantív jellegű-e. Ennek jelentősége az, hogy a statutum jellegű alkotmány esetén, ahol az alkotmányos jogokat főképpen állampolgári jogként szabályozzák, és az alkotmány az államszervezet felépítésével, hatásköri kérdésekkel van elfoglalva, az alkotmánybíráskodás főleg hatásköri és eljárási kérdésként jelenik meg. Azt vizsgálják, hogy az adott normaalkotó szervnek volt-e hatásköre azt a bizonyos normát megalkotni, és a normaalkotási eljárás megfelelő volt-e, azaz a *normaalkotó aktus* nem hibás-e. A jogrendszer legalitása főként formai, eljárási szabályok betartását jelenti, tartalmi szempontok csak közvetve, ezeken keresztül érvényesülhetnek. A másik típusnál (ahol az alkotmányos jogokat alapjogként szabályozzák, amelyek fő célja a jogrendszer tartalmának, a társadalom alapszerkezetének

169 BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 24. 1994. Az Európai Alkotmánybíróságok Konferenciája által kialakított ismérveket ismertetve Sólyom László rögzíti, hogy olyan testületről van szó, „amelynek hatásköre van jogszabályok alkotmányellenességének vizsgálatára, és az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére; továbbá, amely a parlamenttől és a kormánytól független”. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 157.

meghatározása) a jogrendszer tartalmi legalitása a közvetlen cél, a norma érvényességéről is annak tartalma alapján döntenek.¹⁷⁰

2. A hatásköri fejezetben láthattuk, hogy a Közigazgatási Bíróság normák érvényességének kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogaival összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak kormány- és miniszteri rendeletekre. Ez a hatásköre azonban célját és eredményét tekintve nem normakontroll volt, nem normák törvényes megengedettsége felett ítélt (ez az eredménye csak reflexhatásában jelentkezett), hanem a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre.¹⁷¹ Más hatásköreivel összefüggésben a rendeletek esetén kizárólag *közvetett* normakontrollt gyakorolhatott.

Nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt ugyanakkor a törvények felett, sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból.¹⁷² A normák érvényessége feletti független bírói ítélezés szempontjából, azaz funkcióját tekintve tehát a közigazgatási bíróság nem volt – legfeljebb csak szeretett volna lenni – alkotmánybíróság. *Alkotmányvédő* szerepét, a közigazgatáson túlmutató, *közjogi jellegét* azonban többen hangsúlyozták.¹⁷³ Miben állt, és miben állhatott volna ez a szerep?

170 Lásd SÓLYOM (2001) i. m. 58–64.

171 Az 1907. évi LX. tc. 1. §-a szerint (mai helyesírással): „A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896:XXVI. tc. második részének II. Fejezetében felsorolt eseteken felül, a mennyiben a kérdés nincs a rendes bíróság hatáskörébe utalva, a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormánynak), vagy a miniszter (kormány) bármely közegeinek a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány), vagy a miniszternek (kormánynak) közege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közegeinek törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”

172 Az 1869. évi IV. tc. 19. § második fordulata alapján a bíró „a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti”.

173 PUKY (1937) i. m. 9. Itt a Bíróság nevének megváltoztatását is felveti, magyar hagyományainkhoz igazodóan „Közjogi Szék” elnevezés illetné meg. (A felvetésről rögtön asszociál-

3. A Bíróság közjogi, alkotmányvédő szerepét egyrészt „klasszikus” közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg. Önmagában alkotmányos szintű jelentősége volt a közigazgatásban a bírói jogvédelemnek. Maga az intézményesen biztosított bírói jogvédelem a közigazgatásnak a jog alá rendelésében, a joguralom megteremtésében még töredékes hatáskörével együtt is alapvető szerepet játszott. Miként azt Boér Elek megfogalmazta: *„A közigazgatási bíráskodás lehetővé teszi a jog uralmának a közigazgatás egész vonalán való biztosítását [...] ezért képezi a közigazgatás törvényességének legfőbb és alkotmányos államban nem nélkülözhető intézményes garanciáját.”*¹⁷⁴

Martonyi János szavaival: *„Korunk alkotmányos állama [...] a bírói jogvédelmet az állami szervek cselekményeivel szemben is elismerte. Az ezen princípium előtti meghódolás adja a jogállam fogalmának lényegét.”*¹⁷⁵

Ennek jelentőségét a mai alkotmányos jogállami alapértelmezések mutatják jól. A magyar Alkotmánybíróság által a jogállamfogalomból levezetett és a kezdetektől fogva következetesen alkalmazott értelmezés lényege szerint közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakad a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye, vagyis az, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. Az Alkotmánybíróság igen sokszor nyomatékosra tette, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet

hatunk Kossuth Lajos kútahtyai alkotmánytervezetére, melyben volt kormányzó elnökünk az alkotmánybírói funkciók ellátására „*Alkotmány Ór szék*” elnevezésű bíróságot javasolt felállítani.); PUKY Endre: A Szent Korona Tana és a közigazgatási bíráskodás. (Puky Endrének, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének az 1941. évi január hó 13. napján a m. kir. Közigazgatási Bíróság évnyitó teljes ülésén tartott beszéde) *Magyar Közigazgatás*, 1941. 59. évf. 3. sz. 16–20.; CSORBA (1945) i. m. 14.; MÁRTONFFY (1947) i. m. 5.; EGYED István hozzászólása. In A Közigazgatási Bíróság reformja (A Magyar Jogászegylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, 1947/2. sz. 24., MARTONYI (1947) i. m. 49.; SZABÓ József (1947) i. m. 58.

174 BOÉR (1907) i. m. 79.

175 MARTONYI (1932) i. m. 10.

a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk.¹⁷⁶

A maga korában Puky Endre közigazgatási bírósági elnök a Szent Korona-tanával, illetve a *Szent Koronával* mint a hatalom forrásával kötötte össze a közigazgatási bíráskodás szerepét. Jellemzése szerint a Szent Koronától mint a hatalom forrásától a hatalom birtokosai (a nemzet egésze) által átruházott hatalom feltételekhez kötötten gyakorolható, feltételes volt az átruházás. Ezek a feltételek voltaképpen az alkotmány biztosítékainak tekintendők. Ilyen biztosítékok példának okáért a királyi hitlevél, a parlamentáris kormányforma kialakulásával később a miniszteri felelősség és miniszteri ellenjegyzés intézménye is. Felfogásában az *alkotmánybiztosítékok* legmodernebbike a közigazgatási bíráskodás, amely hazánkban a Szent Korona biztosítékrendszerének szerves továbbépítése. Megjelenésével az „állami főhatalom olyan, tőle független, önálló hatalmat »termelt ki« magából, amelyre saját kormányzati tényeinek jogi elbírálását bízza”. Ez az alkotmánybiztosíték folyamatosan tovább bővül, mert „alkotmányos államokban a közigazgatási bíráskodás a közhatalom fejlődésével párhuzamosan mind nagyobb és nagyobb jogterületekhez jut”. Jellegét és szerepét tekintve tehát „a közigazgatási bíráskodás több mint egyszerű igazságszolgáltatás, mert egyben alkotmánybiztosítéki funkció is”.¹⁷⁷

6.2. Alkotmányjogi hatáskörök

Nem elsősorban emiatt utaltak a kortársak a Bíróságra mint „alkotmányi” (alkotmányos jellegű) bíróságra, hanem olyan alkotmányjogi viták (vagy kérdé-

176 Az Alkotmány időszakában kiadott határozatok közül kiemelendő az „eredeti”, a tételt először megfogalmazó 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.; a legfontosabb megerősítő döntések közül az 1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107., 109. és a 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28. Az Alaptörvény hatálybalépése utáni lényegesebb döntésekre lásd: 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85], 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72], 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, [23] [24].

177 PUKY (1941) i. m. 19–20. (Kiemelés eredetiben)

sek) eldöntésének hatáskörébe utalása miatt, amelyek nem kifejezetten egyedi közigazgatási jogviszonyok feletti ítélezést jelentettek.

1. Az egyik ilyen volt az indirekt normakontroll korlátozott lehetősége. Indirektnak azért nevezhető, mert önmagában, illetve közvetlenül (direkten) a norma törvényessége (törvényes megengedettsége) sem a Bíróság hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt vizsgálat tárgyává tehető. Korlátozottsága részben a Bíróság hatáskörének töredékes volta miatt állt fenn, hiszen csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét. Másrészt a Bíróság határozatának szigorúan vett *inter partes* hatálya miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem nagyon volt. Az ügyben törvénysértőnek talált rendelet más ügyekben így tovább élt, további törvénysértő jogviszonyoknak vetve meg így az alapját. Ez a norma-felülvizsgálat esetleges volt az ügyfél jogorvoslati kérelméhez kötöttségében, indirekt volt az ügyben szereplő érdemi kérelemhez képest másodlagos jellegében és korlátozott volt abban az értelemben, ahogyan a Bíróság hatásköre is korlátozott volt, illetve erősen korlátozott volt a jogrendszerre gyakorolt hatásában is. Ebben a hármasszorításban is ki tudta használni a Bíróság ezt az alkotmányos funkcióját. Erre pedig nagy szükség volt olyan időkben, amikor törvényi felhatalmazás nyomán rendkívüli mértékben megszorodott a rendeleti joganyag, sőt jogviszonyok elsődleges szabályozását is magához vonta a végrehajtó hatalom. A mai viszonyaink között sem ismeretlen méreteket öltött rendeleti joganyag pedig kivételesen gyorsan változott, „*a mi ma jogszabály, azt holnap már más jogszabály helyezi hatályon kívül*”.¹⁷⁸

2. Ezt a korlátozott, esetleges és indirekt felülvizsgálati lehetőséget kívánta a Bíróság valódi alkotmánybíróági hatáskörének megteremtéséhez felhasználni. 1947. február 17-én megtartott teljes ülésén a Bíróság valóságos alkotmánybí-

178 MÁRFFY Albin (1947): Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In CSORBA János: (szerk.): *A Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947. 354. (Wlassics Gyula beszéde)

rósági hatáskört vindikált magának. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait¹⁷⁹ biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az emberi jogokat felsoroló törvényi rendelkezések az irányadók.¹⁸⁰ A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes jogszabály és jogszabályi rendelkezés, amely az említett jogokkal ellentétben áll, *külön hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát vesztesít*, mert egyrészt a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, másrészt a törvényhozás az egész államberendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását.¹⁸¹ Ilyen tárgyú határozat meghozatalára a Bíróságnak nem volt kifejezetten hatásköre, talán ezért is nevezték el teljesülési megállapodásnak. Nem volt ugyanakkor arra sem kifejezett hatásköre, amit az említett állásfoglalás indokolásában kifejtett. Eszerint minden, *a jövőben* eléje kerülő ügyben az 1869. évi IV. tc. 19. §-ába foglalt felhatalmazás alapján mellőzni fogja az 1946. évi I. tc. preambulumaival ellentétes jogszabályok alkalmazását, és ítélezésében kizárólag az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait fogja érvényre juttatni. Ezt fogja tenni a Bíróság akkor is – írja a megállapodás –, ha a jogszabályok közti ellentét vagy az összhangjuk hiánya a hatáskörébe utalt ügynek közvetlenül nem tárgya, de mint előkérdés, annak eldöntésére kihatással van. Mint láttuk, a Bíróság a norma érvényességéről csak mint *előkérdésről* dönthetett, és a törvénnyel való ellentét

179 „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait” [...] „Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.” „Ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

180 A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1947. 96–97.

181 A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében (1947) i. m. 96.

esetén annak mellőzésével hozta meg a határozatát. Itt azonban a Bíróság azt is kifejtette, hogy a köztársasági államformáról szóló törvény preambulumaival ellentétes jogszabályt akkor is mellőzi, ha az csak az elé utalt vitás ügy ún. *előkérdésének* eldöntésénél lenne irányadó. A kifejezett alkotmánybírósági hatáskör bírói megállapítása, felfedezése nem volt természetesen új keletű. Már a háború előtt felvetette a Bíróság elnöke (Puky Endre), hogy az alkotmányosság elveinek teljes mértékben csak az felel meg, ha a törvény felhatalmazása alapján alkotott miniszteri vagy kormányrendelet alkotmányossága felett ítéelhetne a bíróság. Még hozzá mindenre kiterjedő hatállyal, előzetes normakontroll keretében, hiszen a javaslat szerint a törvényalkotás helyett kibocsátott rendeletek csak a Közigazgatási Bíróság által az alkotmányosság szempontjából történő felülvizsgálat után lennének végrehajthatók.¹⁸²

3. Nem sokkal a teljesülési megállapodás után, még 1947-ben, a Bíróság fennállásának ötvenedik évfordulóján a Bíróság akkori elnöke szemléletes hasonlatával ekként jellemezte a bíróság működésének fél évszázadát: „[Ú]gy érzem, mintha egy hegyoldalról nézném mindazt, ami ötven év alatt történt.”¹⁸³ Alul, a „horizont legalján” vannak szerény kezdetek, ahonnan a bíróság útja egyre feljebb vezetett, hogy – Csorba János akkori szavai szerint – „mint alkotmányjogi bíróság elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett”.¹⁸⁴ Csorba elnök igen bizakodóan fogalmazott, szerinte a bíróság most már *megkapta* azt a feladatot, az *emberi jogok* feletti őrködés feladatát, amely el fogja vezetni a „magyar alkotmány piramisának csúcsára”, ahol a más hatalmi ágak mellett mint egyenrangú fél foglalja el a helyét, ami egyértelmű hatalmi ambíciót is sejtet.¹⁸⁵

4. A közigazgatási bíróság alkotmányjogi jellegét azonban nemcsak vindikált, hanem tételezett, önálló, közvetlen hatáskörök is megalapozták, elsősorban

182 MÁRFFY (1947) i. m. 357–358. (Puky Endre beszéde az 1935. január hó 7-i teljes ülésen)

183 CSORBA János: A hegyoldalról. In CSORBA János: (szerk.): *Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947. 3.

184 CSORBA (1947) i. m. 3.

185 CSORBA (1947) i. m. 4.

a törvényhatóságok önkormányzati jogaival és a választásokkal összefüggő jogkörökre kell gondolnunk. A törvényhatósági (önkormányzati) szervek választásával összefüggő bíraskodás jogköre már a Tv. hatásköri szabályai között ott található. Húsz évnek kellett azonban eltelnie ahhoz, hogy 1907-ben a törvényhatóságok feletti (alapvetően diszkrecionális jellegű) állami (államigazgatási) felügyelettel, az állam központi szerveinek a törvényhatóságok jogait korlátozó döntéseivel szemben bírói jogvédelmet kapjanak az önkormányzatok. A történeti modell hatásköri részében már történt utalás arra, hogy Kmety Károly javaslata az egyének alanyi jogaival egy sorban tekintette jogvédelemre érdemesnek az önkormányzatok jogait. A Hieronymi törvényjavaslat készítői az idevágó miniszteri (kormány-) döntések diszkrecionális természete miatt mellőzték a hatásköri felsorolásba való felvételét. És lám, 1929-ben egy nyilvánvalóan diszkrecionális miniszteri döntés (a törvényhatósági bizottság felosztatásáról szóló rendelet) felülvizsgálatának és megsemmisítésének jogkörét kapta meg a közigazgatási bíróság. E hatáskörök alkotmányvédelmi jellegét az adja, hogy a bírói jogvédelemmel valódi önkormányzati jogok keletkeztek, hiszen jognak (jogosultságnak) csak a bíróság előtt is érvényesíthető, kikövetelhető jogot tekinthetjük, így az önkormányzat, amelynek lényege a központi hatalomtól való legalábbis viszonylagos függetlensége, relatív ellensúlyt képezhetett a központi közigazgatással szemben.

A közjogi bíraskodás további súlyát adta az, hogy 1925-ben a Kúriától a Közigazgatási Bírósághoz utalták a *képviselő-választások* feletti ítélkezés hatáskörét. Ezt a hatáskört a Bíróság bátran, a jogeszme és a joguralom iránti elkötelezettséggel gyakorolta. A demokráciára veszélyt jelentő törekvések gátjaként minisztereket, államtitkárokat és képviselők egész sorát fosztotta meg ítéleteiben a jogtiprással vagy erőszakkal szerzett mandátumaiktól.¹⁸⁶

186 CSORBA (1947) i. m. 4.

6.3. A Bíróság megszüntetése

Mindezek után szükséges még, hogy a Bíróság megszüntetésének közvetlen előzményeivel és okaival röviden foglalkozzunk. Működésének újrakezdése (1945. június 5.) és az 1949. évi II. törvénnyel való megszüntetése (1949. szeptember 1.) közötti négy évben *két ellentétes* folyamat érintette a Bíróságot.

1. *Egyfelől* megindult hatásköreinek fokozatos csökkentése,¹⁸⁷ illetve új szabályozás nyomán jelentkező ügyekre ki nem terjesztése,¹⁸⁸ amely mellett durva és igaztalan politikai támadások folyamatosan érték. E hatásköri csontkítások és támadások szükségszerűek (az államszocializmus idejében pozitív megítélésűek) voltak a kiépülőben levő népi demokratikus közigazgatás nagy akcióinak, „*forradalmi*” intézkedéseinek az adott körülmények között a bírói jogvédelem alóli mentesítése céljából.¹⁸⁹ Ne feledjük, hogy miközben a Bíróság a természetes és elidegeníthetetlen emberi jogként elismert tulajdonhoz való jog védelméről proklamálta véleményét, a földreform végrehajtásával kapcsolatos kárigények érvényesítésére a törvény (1946. évi IX. tc.) kifejezetten kizárta a hatáskörét. Ugyanígy tett az 1947. évi V. tc., amely a földreformmal kapcsolatban a bírói út igénybevételét a kormány későbbi intézkedésétől tette függővé, alávetve ezzel a bírói jogvédelem igényét a földreform zavartalan lebonyolításának.¹⁹⁰ Ehhez jött még a Bíróság működési költségvetésének jelentékeny megnyirbálása, va-

187 Még a társulati adóról, a tantiéme adóról és a társulati vagyoadóról szóló 1940. évi VII. tc. 39. §-a megkezdte a hatáskör leszűkítését, bizonyos vitás kérdéseknek külön megalkított Országos Döntőbizottság elé utalásával. Legsúlyosabban azonban a nemzetgyűlési választások feletti bíráskodás hatáskörének az 1945. évi VIII. törvénycikkkel történt elvonása érintette.

188 Lásd 4800/1945. M. E. rendelet, 9590/1945. M. E. rendelet, 5350/1946. M. E. rendelet. Vö.: Sík Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya 1945–1949. *Jogtudományi Közlöny*, 1984. 39. évf. 8. sz. 455–456.

189 Sík Ferenc: Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó vélemények. In NIGRINY (1984b): i. m. 9.

190 Sík (1984) i. m. 9.

lamint ítélőbíráinak a bírák és államügyész-ségi tagok áthelyezéséről szóló 1948. évi XXII. tc.-ben való teljes mellőzése. Ez jellemezte tehát az egyik folyamatot.

2. Másfelől maga a Bíróság (mint ismertettem) komoly erőfeszítést tett az újonnan kodifikált emberi jogok megvédésére, és a tudomány képviselői erőteljesen hangsúlyozták a Bíróság fenntartásának, hatáskörei mind közigazgatási, mind alkotmányjogi továbbfejlesztésének elengedhetetlen szükségességét. Köztörténeti tapasztalataink nyomán természetesen nem kétséges, hogy melyik folyamat bizonyult erősebbnek. A Bíróságot végül egyetlen *köszönő szó nélkül*, ötvenkét évnyi működés után megszüntette a Nemzetgyűlés, illetve a Kormány. És vele együtt megszűnt a közigazgatási bírászkodás is. A megszűnés időpontját a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk hatálybalépítése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok megállapítása tárgyában kiadott 4080/1949. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. §-a 1949. szeptember 1-jében határozta meg. Ez tehát a magyar közigazgatási bírászkodás történeti modelljének végnapja.

A Bírósággal együtt megszűnt maga a közigazgatási bírászkodás is, bár ezt a korabeli elemző igyekezett másként beállítani. Azzal, hogy a pénzügyi tárgyú viták elintézésére a pénzügyminiszter által kinevezett tagokból álló, a minisztériumban szervezett döntőbizottság járt el, a független bírói jogvédelem mindenképpen eltűnt. Nem változtat ezen az a tény sem, hogy a háromtagú tanácsok nem köztisztviselő tagjainak olyan fogadalmat kellett letenniük, amely nem utal a felsőbbség iránti engedelmességre, és hogy részrehajlás nélkül, a nép érdekében kell majd eljárni.¹⁹¹ Ez azonban édeskevés a függetlenséghez, a bírói eljárás garanciákat nyújtó formáinak mellőzéséről már nem is szólva. Azt viszont az említett szerző is elismeri, hogy a közadókkal kapcsolatos ügyeken kívül (amelyekre tehát a döntőbizottság rendelkezik majd hatáskörrel), vagyis a közigazgatási bírászkodás klasszikus területein a Bírósággal együtt *megszűnik a közigazgatási bírászkodás* is. Az ilyen ügyekben hozott közigazgatási véghatározat – nevének megfelelően –

191 ZALÁN Kornél: Búcsú a közigazgatási bíróságtól. *Állam és Közigazgatás*, 1949. 1. évf. 3–4. sz. 240.

végleges és végrehajtható lett.¹⁹² Nyilvánvalóan ez, a minden bírói kontroll nélküli, végleges és végrehajtható intézkedések megtételére feljogosított közigazgatási szervrendszer megalapozása volt a célja a megszüntető törvénynek.

3. A megszüntetés közvetlen körülményei, amelyeket részletesen feltártak Sík Ferenc tanulmányai,¹⁹³ kevésbé fontosak. A megszüntetés megokolásában, értékelésében azonban részben igaztalannak bizonyulnak az ott kifejtett gondolatok. A (magyar királyi) közigazgatási bíróság működésében részt vállalt, kiváló magyar jogászberekek emlékeztetének tartozunk annyival, hogy ezeket az állításokat, ha kell, megcáfoljuk vagy árnyaljuk. Sík Ferenc sommás értékelése szerint:

„A közigazgatási bíróság a felszabadulást követően rosszul mérte fel lehetőségeit, ezzel maga is hozzájárult hatásköre szűkítéséhez, majd a szervezet későbbi felszámolásához. Érdemei felemásak, ideáljai idejétmúltak voltak, az 1946: I. tc. őrzőjeként elképzelt alkotmánybíróági aspirációja minden alapot nélkülözött. Megszüntetésével az a bíróság hagyott fel tevékenységével, amely ténylegesen sosem volt képes az állampolgároknak a közigazgatási túlkapások ellen hatékony jogvédelmet biztosítani.”¹⁹⁴

Azt, hogy a Bíróság milyen mértékű jogvédelmet tudott nyújtani, bemutattuk a hatásköri részben. A hatáskört azonban a törvény szabja meg, nem a bíróság. A hatáskör és a hatókör korlátozottsága nem a bíróságnak, hanem a kormányoknak és az Országgyűlésnek róható fel. A kormányoknak, mert működésük során nem vették figyelembe a bíróság ítéleteit, az Országgyűlésnek, mert olyan tör-

192 ZALÁN (1949) i. m. 241–242. Lényeges annak hangsúlyozása, hogy a Korm. rendelet 7. §-a szerint a pénzügyi és az illetményügyi döntőbizottság hatásköre a hozzá utalt ügyek tárgyalására és eldöntésére szorítkozott, és a döntőbizottság elé utalt ügyekben nem volt helye a bíróság előtt eljárásnak. A rendelet további fontos szabálya volt például, hogy a megszüntető törvény hatálybalépése előtt benyújtott, de a közigazgatási bíróság által érdemi határozattal el nem bírált, azaz elintézetlen panaszokra vonatkozó iratokat, amennyiben azok a pénzügyi, illetőleg az illetményügyi döntőbizottságok hatáskörébe tartoznak, nem másik bíróság, hanem a pénzügyminiszter veszi át.

193 Sík (1984) i. m. 294.; Sík (Jogtudományi Közlöny1984) i. m. 453–458.

194 Lásd Sík (1984) 458.

vénnyel hozta létre a bíróságot, amely alapján a kormány (közigazgatás) nem volt köteles figyelembe venni más ügyekben még az elvi jellegű döntéseket sem.

4. Hogy érdemei felemásak lettek volna? Így nyilatkozott róluk a bíróságot évtizedeken át közvetlen közletről szemlélő jogtudós, *Erekly István*: „[A] bíróság működése általános elismerésre talált, ami tekintélyének folytonos emelkedését váltotta ki. Ezt mutatja hatáskörének fokozatos kiterjesztése [...] nagy fontosságú közjogi természetű ügyekre is.”¹⁹⁵ Vagy álljon itt *Szabó Józsefnek* néhány megállapítása, aki egyébként a szervezeti megoldás területén a rendes törvényszékek általi közigazgatási bíraskodás híve volt: „közigazgatási bíróságunk [...] nagy jogászai még a rendelkezésükre álló szűk hatáskörben is olyan mérhetetlenül sokat tettek bölcs és gerinces ítélkezéssel századunk jogrendjének kialakulására.” Illetve: „[A] közjogi bíraskodás ellen logikusan csak egy embertípus emelhet szót: *aki diktatúrát akar*. Nem állítom, hogy ez a típus, éppen ma, kiveszőben lenne.”¹⁹⁶ Hiába nevezte nyíltan néven a közigazgatási (közjogi) bíraskodás ellenzőit Szabó professzor, hiába szögezte le, hogy független közjogi bíraskodás nélkül nincsen alkotmányosság és valódi demokrácia, az ellenzők szándékait a néven nevezés nem változtatta meg. Hiába tette világossá *Martonyi János*, hogy „mindenkor fenn kell tartani a közigazgatás cselekményeivel szemben nyújtott független bírói jogvédelmet, mint bármely más módszernél hatékonyabb jogvédő eszközt”. Hiába *figyelmeztetett*, hogy „a közigazgatás működésének nem lehet egyedüli céljává tenni bizonyos politikai követelmények kielégítését és a felette való ellenőrzést kizárólag ebből a szempontból végezni”.¹⁹⁷ Hiába, hiszen éppen erre, a közigazgatás és rajta keresztül az egész társadalom feletti uralom átvételére, mindkettő gyökeres és fájdalmas átalakítására, az alkotmányosság és a demokrácia felszámolására készült az akkor már nem is lappangó kommunista hatalom.

5. Így tehát nagyjából egybeesett a Bíróság felszámolására irányuló törekvések felerősödése és a továbbfejlesztését szorgalmazó elképzelések kifejtése. A Ma-

195 EGYED (1947) i. m. 23.

196 SZABÓ (1947) i. m. 52–53.

197 MARTONYI (1947) Jogászgyűlés. 47.

gyar Jogászegyletben 1946. novemberben megtartott tudományos ülésen kevesen tartották szükségtelennek a Bíróság fenntartását és reformját (Zsedényi Béla és Beér János). A közjogi jogvédelem e fórumának jelentőségét mutatta az is, hogy az a Szabó József is, aki egyébként (mint említettem) a rendes bírói jurisdictio híve volt, hangsúlyozottan ellenezte a Bíróság működésével akkorra elért jogvédelem szintjének csökkentését. Számára egyébként a közigazgatási jogvédelem független bíróság általi ellátása a legfontosabb, ehhez képest másodlagos az, hogy ezt a védelmet az állam történetileg kialakult rendes bírói szervezete útján, vagy külön erre a célra létrehozott bírói szerv biztosítja. Ugyanakkor a közigazgatási (közjogi) bírói jogvédelem általa helyesebbnek tartott megszervezése érdekében javasolta a bírói hatalom újraegyesítését, amelyre külön, szabályosan megszövegezett törvénytervezetet is készített.¹⁹⁸ Az ő nyilatkozatával zárul a Bíróság megszűnésével foglalkozó rövid fejezet:

*„Én tökéletesen egyetértek azokkal, akik a Közigazgatási Bíróságunk megbecsülhetetlen történelmi érdemeire rámutatnak. Érzem tradíciójának jelentőségét. Tudom, hogy egy közömbös majd ellenséges rendszer kicsinyes törvényhozási és kormányzati akadékoskodása ellenére, félbe maradt szervezettel és szinte hatáskör nélkül alkotmányunk legnagyobb jelentőségű védőbástyájává, a vármegyék szerepének folytatójává nőtte ki magát. Tanácsainak mély jogászai munkája s az alkotmány és a törvények szentsége melletti magyaros kiállása nélkül sötétebb lenne az elmúlt ötven esztendő magyar történelme. **A magyar nép valóban nem olyan gazdag, hogy egy ilyen magas erkölcsi és jogi testület értékeiről a jövőben is lemondhatna.**”¹⁹⁹*

198 A 13 §-ból álló tervezet lényege szerint az ország minden rendes bírósága (kúria, ítélőtáblák, törvényszékek, járásbíróságok) egy magánjogi és egy közjogi osztályból állnának. A közjogi osztályok ítélkeznének a közjogi jogvitás ügyekben, amelynek körébe a diszkrecionális hatáskör gyakorlásának ellenőrzése is beletartozik, a hatáskör túllépése, az eljárási szabályok betartása és a törvények és alkotmány céljainak való megfelelés szempontjából. Ide utalná az emberi jogok megsértése feletti és a közigazgatás hallgatása miatti ítélkezést is. Lásd SZABÓ József (1947) i. m. 62–63.

199 SZABÓ (1947) i. m. 58.

7. A történeti modell értékelése

Természetesen nem *elegendő*, ha régen volt közigazgatási bíróságunk emléke előtt *tisztelgünk*. Éppen a 2019-ben kialakult patthelyzetben (mikor fülünkbe csenghet a hét évtizeddel ezelőtti megállapítás: „csaknem minden közigazgatási törvényünk torzóban maradt”),²⁰⁰ Most, amikor az Alaptörvény külön közigazgatási bíróságokról és Közigazgatási Felsőbíróságról rendelkezik, és az Országgyűlés 2018-ban már meg is alkotta az ezekről szóló törvényt, de annak hatálybalépését elhalasztották, éppen ezért érdemes áttekintenünk a történeti alkotmány vívmányaként értékelt modell ma is érvényes tanulságait.

7.1. Előremutató elemek

1. Mindenképpen előremutató megoldás volt a függetlenséget garantáló szabályok megalkotása. Idetartoznak a Közigazgatási Bíróság *teljes szervezeti* függetlenségét, az ítéelő bírák teljes személyes és *ítélkezésben* megnyilvánuló függetlenségét garantáló normák. Ez a teljes függetlenség, valamint az, hogy egyetlen közigazgatási legfőbb törvényszékként is *magas szinten*, az akkori legfelsőbb bírósággal azonos ranggal szervezték meg, együttesen járultak hozzá magas erkölcsi tekintélyéhez, továbbá ahhoz, hogy a jogát (és amögött mindig az igazát is) kereső egyszerű honpolgár, az önkormányzati jogaiban sértett törvényhatóság, vagy nemzeti jelentőségű köztestület (Akadémia, Nemzeti Múzeum) és a választás során megcsalt képviselőjelölt is független, pártatlan és magas jogászai színvonalú döntés reményében fordulhatott hozzá panasszal. Csak egy ilyen magas szinten és erős függetlenséggel megszervezett Bíróság tehette meg, hogy nyíltan mellőzte a Szálasi-féle bábkormány rendeleteinek alkalmazását²⁰¹ amellet, hogy egyetlen főhatóságként (felsőbíróságként) semmibe vette

200 MÁRTONFFY (1947) i. m. 12.

201 Nem függesztette fel például azokat az eljárásokat, amelyekben félként zsidó szerepelt, holott az 1944. november 1-jén kibocsátott 3840/1944. M. E. rendelet erre kötelezte. Lásd BORsos Endre(nek) a Közigazgatási Bíróság tanácselnökének és jelenlegi vezetőjének az 1945. évi június hó 5. napján tartott teljes ülésen elmondott beszéde a jogfolytonosság megszakadásáról és az alkotmányos élet helyreállításáról. Budapest, Föv. ny. 1945. 6.

a Bíróság Szombathelyre költözéséről szóló döntését is, és törvényes székhelyén, az ostromlott Budapesten maradt. Budapesten, ahol bírái és segédszemélyzete a légitámadások szüneteiben is megjelentek munkahelyükön, s a légiópincékben is megtartották tanácsuléseiket, a magyar közjogi bírói szellem és helytállás örök példajaként.²⁰²

2. Magas szintű jogász munkája nem az általános jogelvek alkalmazását jelentette elsősorban, hanem döntéseiben az *élő közigazgatási jog* jelent meg. Ebben nagy szerepe volt a Tv. szerencsés 5. §-ának, amelynek alapján az ítéldbírák egyik felét magasabb bírói szintre képesítettek, másik felét jelentős és vezető állásban szerzett közigazgatási gyakorlattal rendelkező egyénekből nevezték ki. És ez a *vegyes jelleg* a bírósági döntéshozatal során is érvényre jutott, a rendes ítélezést végző öttagú tanácsban a tagoknak legalább a fele bírói képesítésű kellett, hogy legyen.²⁰³ A rendszer idetartozó előnyös vonása volt a *társasbíráskodás* következetes érvényesítése. Bár egyes külön hatáskört megállapító törvények felállítottak olyan esetköröket is, amelyekben a Bíróság nem ötös, hanem háromtagú tanácsban járt el, sőt voltak olyan ügyek is, ahol speciális, ülnöki részvétellel működő tanácsok ítéleztek, egyesbíró soha nem járt el.²⁰⁴

3. A Bíróság eljárásának teljes perrendszerű volta szintén a szerencsés megoldások közé tartozik. Nemcsak a perbeli szereplők és formák valódi megjelenésére kell gondolni, hanem arra, hogy kialakulhatott a sajátos *közigazgatási perrend*, amely mind a közérdeknek az eljárásban való jelenlétét, mind a megelőző közigazgatási eljárás tényét figyelembe vette. Külön kiemelendő a modell érdemei közül az, hogy végül módot nyújtott a törvényhatóságok önkormányzati jogainak védelmére. Hogy ezek az önkormányzati jogok milyenek és mekkorák voltak, abban a Bíróságot hibáztatni nyilván nem lehet.

202 MÁRFFY (1947) i. m. 361.

203 „12. § Érvényes határozat hozatalára a közigazgatási bíróság teljes ülésében az összes bírói tagok kétharmad részének, az osztályok ülésében az illető osztályba sorozott bírói tagok kétharmad részének, tanácsulésekben pedig az elnökön kívül négy, legalább fele részben bírói minőségű (5. § második bekezdés) tagnak jelenléte szükséges.” (Kiemelés tőlem)

204 Vö. VÖRÖS–LENGYEL (1935) i. m, 26.

Az egyfokozatú elbírálásra és a taxatív hatásköri rendre figyelemmel helyes volt, hogy a Tv. az ügyek *érdemi és végérvényes* elbírálásának jogát biztosította a Bíróságnak, azaz nem pusztán semmitőszékként működött. A hatáskör szabályozásánál megfelelően érvényesült az az elv, hogy a vitássá tett érdeksérelmek felett is ítéltetett a bíró. Szintén előremutatónak értékelhetjük azt, hogy az akkori szabályoknak megfelelően teljes bírói hatalommal ruházta fel a Tv. a Bíróságot, azaz az esetekhez kapcsolódóan jogosult volt a rendeleti szintű jogszabályok törvényessége felől ítéletet mondani, és a törvénysértő rendeleti norma alkalmazását mellőzni. A törvények elsődlegességének biztosítása – még írott alkotmány hiányában is – az alkotmányosság elvének érvényesüléséhez járult hozzá.

7.2. A modell korlátozott érvényesülése – az előnytelen megoldások

Nem hallgathatók el természetesen azok a hiányosságok vagy egyenesen hibák, amelyek a modell korlátozott érvényesüléséhez vezettek.

1. A Bíróság működésének (pontosabban ítéleteinek) szigorú *inter partes* hatályával kell kezdeni ezt a sort, bár azt gondolom, hogy többen a töredékes szervezettel vagy a taxatív hatáskör-meghatározással indítanák azt. Úgy vélem azonban, hogy még hatáskörének felsorolással történt rögzítése és egyetlen fokú szervezete mellett is messze nagyobb hatása lett volna a Bíróságnak mind a jogvédelem, mind a közigazgatási jog fejlesztése területén, ha legalább döntvényei és a rendeletek törvényessége feletti döntései *erga omnes* hatályúak lettek volna, azaz mindenekelőtt a közigazgatási szerveket is kötelezték volna. Sőt, az lett volna a leginkább megfelelő megoldás, ha az egyedi ügyben hozott döntése magát a szervet általában, az adott ügyön túl is kötelezte volna, amely így a később elbírált, azonos típusú ügyekben nem követhette volna el ugyanazt a jogsértést.²⁰⁵ A rendeletek alkotmányossága (törvényessége) meg-

205 Ezt a szabályozást egyenesen a jogrendszer súlyos fogyatékoságának tekintette Martonyi János. Lásd MARTONYI (1947) i. m. 196.

ítélésében mint közigazgatási bíróságot ugyanakkor *semmilyen külön jogkörök* nem illették meg (most nem értve ide ismét csak a garanciális panasszal érintett ügyeket). Itt az ország rendes bíróságaival azonos szintű és jellegű bírói hatalom – erről az oldalról nézve – éppen hogy nem szerencsés, korlátozott megoldás volt. Mint alkotmányvédő szervet a Tv. arra kárhoztatta, hogy egy rendelet adott ügyben való mellőzésének kimondása mellett végignézzék, hogy ugyanazt a rendeletet további jogellenes határozatok meghozatalára használják fel,²⁰⁶ és tétlenül szemlélje – mint közjogi bíróság – azt, hogy a rendeletalkotási felhatalmazást annak kereteit túllépve vagy a felhatalmazó törvénnyel ellentétesen gyakorolja a kormány vagy a miniszter.²⁰⁷

2. A hatásköri fejezet széleskörűen foglalkozott a hatáskör-meghatározás problematikájával. A taxatív hatáskör eleve fogyatékos, sosem lehet rendszeres, áttekinthető, nem biztosítja az alanyi jogok védelmének teljességét. Hangsúlyozom, hogy a történeti modell súlyos fogyatékosága volt a *szűkkeblűen* mért taxatív hatáskör, nem mennyiségileg értve, hanem – úgymond – minőségileg. A jogalanyok életviszonyait alapvetően érintő ügyek a Bíróság felszámolásáig nem kerültek a független jogvédelem ernyője alá. Mindeközben az egyetlen fokban szervezett, öttagú tanácsokban eljáró, legfelsőbb bírósági szintű testület alacsony perértékű pénzügyi viták tízezeivel volt elárasztva.²⁰⁸ Szabó József szavaival élve, a Bíróságot a kormányok cseléd- és OTI-MABI (azaz társadalombiztosítási, betegügyi) bírósággá fokozták le, holott feladatköre szerint az ország legfontosabb (az alkotmányt védő) bíróságává kellett volna válnia.²⁰⁹

Ezt az elárasztást még egyszerűvé is tette az, hogy a kormány nemcsak jogosult volt rendeletben panaszjogot biztosítani, hanem erre szabályrendeletnek (magasabb szintű önkormányzati rendeletnek) is felhatalmazást adhatott. Azaz a *kormány* a jelentéktelen ügyek bíróság elé engedésével valósággal *lebéníthatta*

206 Amint Egyed István megjegyzi, a Bírósághoz „benyújtott panaszok jelentékeny részét a bírósági határozatok iránt még a felső közigazgatási hatóságoknál is tapasztalható teljes közöny okozza”. Lásd EGYED (1916) i. m. 11.

207 Vö.: például MÁRFFY (1947) i. m. 357. (Puky Endre évnyitó beszéde 1935-ből)

208 Vö.: MARTONYI (1947) i. m. 194.

209 SZABÓ (1947) i. m. 60.

azt. Ezzel a lehetőséggel a kormányok éltek is. Az pedig, hogy a bíróság hatáskörének *analogia legis* (törvényhasonlatosság) és *analogia juris* (joghasonlatosság) útján való „kiterjesztését” megtiltotta a Tv., szűk látókörű megoldásnak bizonyult. Az *analogia* ugyanis a jog értelmezésének egyik eszköze. Általa a bíró az eset eldöntéséhez használt jogszabály helyes értelmét állapítja meg. A bírót pedig a jogszabály helyes értelmezésétől eltiltani nem lehet. E szabály mintegy a közigazgatási hatóságokat kívánta védeni a bíróság hatásköri „*túlkapásai*” (sic!) ellen, s azon az „*elvi alapzaton*” nyugodott, hogy a közigazgatási bírói hatáskör *kivételt* képez azon általános szabály alól, hogy a közigazgatási ügyek a közigazgatási szervek végérvényes elintézési jogosultsága alá tartoznak. A kivételes jogot pedig *per analogiam legis* kiterjeszteni nem szabad. Ugyanakkor a Bíróság a hatásköri szabályok kivételével alkalmazta az analógiát ítélezése során az egyébként hatáskörébe tartozó ügyben az anyagi jogi szabály értelmezésekor.²¹⁰

3. A taxatív hatáskör-meghatározás az ítéletek korlátozott hatása mellett alapvető oka volt annak, hogy a közigazgatási jog fejlesztésében a Bíróság nem töltötte be teljesen a szerepét.²¹¹ Az általános hatásköri definícióval megalapozott garanciális panaszügyek helyzete a jó példa erre. Láttuk, hogy a törvényhatóság az önkormányzati jogaira nézve sérelmes kormányzati aktus ellen fordulhatott a Bírósághoz ilyen panasszal. Az állandóan követett *hatásköri gyakorlat* szerint a „*törvényhatóságra sérelmes*” kitétel nem jelenti a sérelem tényleges megvalósulását, minthogy annak megállapítása már a Bíróság eljárására tartozik. Azt jelenti csak, hogy a törvényhatóságnak a panasz ügyében „*érdekeltnek*” kell lennie. Az általános fogalom használata tehát kifejezetten elősegítette az önkormányzati jogok célzott védelmét, mert lehetővé tette, hogy a Bíróság minden olyan ügyet érdemben bíráljon el, ahol az önkormányzati jogokat *érintő* kormányzati (vagy miniszteri) aktusról a törvényhatóság azt állította, hogy

210 Fentiekre lásd VÖRÖS–LENGYEL (1935) i. m. 55–56.

211 „A közigazgatási bíráskodásnak megbecsülhetetlen jogfejlesztő szerepe van, melyet ezek a bíróságok mind egyszerű ítéleteik, mind pedig megfelelő alakszerűségek mellett hozott döntvényeik útján töltenek be.” MARTONYI (1932) i. m. 17.

reá nézve sérelmes, és ezt az elbírálást nem akadályozta a miniszter azon véleménye, hogy szerinte intézkedése, rendelete jogszerű volt.²¹²

Ugyancsak részleteiben szó esett már – a reformjavaslatok áttekintésekor – a *csonka szervezet* hátrányairól, amelyeket a megszüntetésig sem sikerült orvosolni. Az eljárás *fellebbviteli* (újrakezdő) jellege, a részletes ténybizonyítás lehetősége meghosszabbította, megnehezítette az alapfeladatnak, a közigazgatási határozat jogszerűsége felülvizsgálatának az ellátását. Az eljárási rendszer további „hátramozdító” szabályának kell tekinteni azt a megoldást, amelyet a *panasz* beadása és *visszautasítása* szabályozására az 1929. évi XXX. törvénnyel bevezettek, amely a közigazgatási hatóságok jogkörébe utalta, hogy a panasz megengedettsége tárgyában végzéssel döntsenek, mely végzés nem volt jogorvoslattal a bíróság elé vihető.

Nem szabad persze arról sem megfeledkezni, hogy történeti modellünk érvényessége alatt a közigazgatási jog alapvető alrendszerei teljesen vagy részben szabályozatlanok voltak. Az 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. tv. (Áe.) vagy éppen a 2004. évi CXL. törvény (a Ket.) vagy majd a legújabb eljárási törvény, a 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályain és általános érvényesülésén felnevelkedett közigazgatási jogásznak szokatlan lenne akkor dolgozni és ügyet elbírálni, mert nem volt szabályozva törvényileg a közigazgatási hatósági eljárás, így annak általános alapfogalmai is legfeljebb tudományosan léteztek. Nem volt egységes közszolgálati jog, sem annak munkajogi, sem fegyelmi része. Nem volt egységes önkormányzati törvény, stb. S ami a legfontosabb, nem volt kartális alkotmányunk.

212 VÖRÖS–LENGYEL (1935) i. m. 436.