

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

ALAPÍTVÁ 1866.

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata.

## TARTALOM

STIPTA ISTVÁN:

A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon (1848-as gyökerek) . . . .117

KAJTÁR ISTVÁN:

A magyar állam modernizációs folyamatai a XIX. században  
(kitekintéssel a XX. század első felére) . . . . .126

### Tanulmány

HEKA LÁSZLÓ:

Az 1868: I., illetve 1868: XXX. törvénycikk . . . . .131

### Jogalkotásunk nyomában

KENYERES JÁNOS:

A légitözeledés új szabályozása Magyarországon . . . . .143

### Európai jogi figyelő

C. W. A. TIMMERMANS:

A közösségi jog alkalmazása a nemzeti bíróságok előtt: a közvetlen  
hatály elve és az elsőbbségi elv . . . . .149

### Szemle

HALMAI GÁBOR:

Az alkotmányozás kockázatai . . . . .153

### Jogirodalom - Jogélet

SZABADFALVI JÓZSEF:

A beteljesült álom  
Észrevételek Solt Kornél „Jogi logika” című monográfiájáról . . . . .159

Vörös Imre:

Az európai versenyjogok kézikönyve (TÖRÖK GÁBOR) . . . . .163



# Contents

ISTVÁN STIPTA: The antecedents of administrative jurisdiction in Hungary (roots of 1848)

ISTVÁN KAJTÁR: The modernizational processes of Hungary in the 19th century

*Studies:*

LÁSZLÓ HEKA : Acts of 1868: I. and 1868: XXX.

*Review of Legislation:*

JÁNOS KENYERES : The new regulation of air transport in Hungary

*Review of European Law*

C.W.A. TIMMERMANS: Application of Community law by national courts: direct effect and supremacy

*Review:*

GÁBOR HALMAI: The risks of constitution making

*Legal Life - Legal Literature:*

JÓZSEF SZABADFALVI : Fulfilled dream.

Comments on Kornél Solt, Legal logic (monograph)

Imre Vörös : Book of European Competition Law (GÁBOR TÖRÖK)

# Inhalt

ISTVÁN STIPTA: Die Vorereignisse der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn (die Wurzeln aus dem Jahre 1848)

ISTVÁN KAJTÁR: Die Modernisierungsvorgänge des ungarischen Staates im 19. Jahrhundert (mit Ausblick auf die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts)

*Abhandlung:*

LÁSZLÓ HEKA: Die Gesetz Nr. I. bzw. Nr. XXX. vom Jahre 1868

*An den Spuren der Rechtssetzung:*

JÁNOS KENYERES: Die neue Regelung des Luftverkehrs in Ungarn

*Europarechtlicher Beobachter:*

C.W.A. TIMMERMANS: Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts vor nationalen Gerichten: das Prinzip der unmittelbaren Geltung und das Vorrangsprinzip

*Rundschau:*

GÁBOR HALMAI: Die Gefahren des Verfassungsgebungsprozesses

*Rechtswissenschaft - Rechtsleben:*

JÓZSEF SZABADFALVI: Der erfüllte Traum. Bemerkungen zur Monographie „Rechtliche Logik“ von Kornél Solt

Imre Vörös: Handbuch des europäischen Wettbewerbsrechts (GÁBOR TÖRÖK)

**Jogtudományi Közlöny** • A MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata.

A Szerkesztő Bizottság vezetője: **Dr. Szabó András** főszerkesztő.

A Szerkesztő Bizottság tagjai: Dr. Gáspárdy László, Dr. Lamm Vanda, Dr. Rácz Attila.

Felelős szerkesztő: **Dr. Vörös Imre**. Szerkesztő: **dr. Patyi András**.

A szerkesztőség címe: 1015 Budapest, I. Donáti u. 35-45. • Levélcím: 1525 Budapest, Pf.: 773.

Távbeszélőszám: 212-1185; Fax:212-1184.

Kiadja a LOGOD Bt. 1012 Budapest, Logodi u. 49. Távbeszélőszám/fax: 175-1490.

Előfizethető a LOGOD Bt. számlaszámain;

belföldön : 11701004-20141604 számlaszámon, külföldön: CART HUHB 73476020-USD, vagy CART HUHB 73476038-DEM vagy CART HUHB 73476046-ATS számlaszámokon.

Felelős kiadó: Buday Miklós ügyvezető igazgató. • Tipográfia: Ormai Tibor. • Nyomdai előkészítés: LOGOD Bt.

Terjeszti a LOGOD Bt. Megrendelhető a kiadó címén.

Előfizetési díj belföldön egy évre: 5152 Ft, külföldön 78 USD • 96 DEM • 600 ATS.

Egyes lapszámok külön is megvásárolhatók, 450 Ft/szám áron, melyet a postaköltség felszámolásával kézbesítünk.

Nyomdai munkálatok: Alfaprint Kft., Felelős vezető: Barabás Gábor. • HU ISSN 0021-7166

# A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon\*

Stipta István egyetemi docens, Miskolci Egyetem (Miskolc)

## I. 1848-as gyökerek

1. A közigazgatási bíráskodás gondolata hazánkban is csak akkor vetődhetett fel, amikor a végrehajtás és törvénykezés egymástól szervezeti értelemben elkülönült. Az igazgatás feletti bírósági kontroll másik feltétele volt, hogy a közigazgatásra vonatkozó normák szokásjogi jellege megszűnjön, az állami cselekvés kereteit törvények szabályozzák, működését legalább rendeleti szintű normák határozzák meg. Szükség volt arra is, hogy alakuljon ki társadalmi igény az állampolgári jogok védelmére, szoruljon háttérbe az állami érdek elsődlegességét valló felfogás.

Történelmünk hosszúra nyúlt rendi korszakában *mindhárom előfeltétel hiányzott*. A közigazgatás központi feladatait ellátó dikasztériumok egyben bírói fórumok is voltak, a vármegyék, szabad királyi városok igazgatási és ítélkezési tevékenységet egyaránt elláttak. Az állami igazgatást alapvetően a közjogi szokások, kormányzói rendelkezések, utasítások és a municípiumok szabályrendeletei szabályozták, a végrehajtás törvényi meghatározottságának követelménye még elvi síkon sem merült fel. A rendi korlátok miatt a társadalom szabadságigénye nem fejlődhetett ki, az állami szervek döntései ellen állampolgári jogon biztosított általános fellebbezési jog ismeretlen volt.<sup>1</sup>

2. Az 1848-as változások a közigazgatási intézkedésekkel szembeni jogvédelem fontos feltételét teremtették meg. A *jogegyenlőség* kimondásával a korábbi időszak renden kívüli elemei is igényt tarthattak az állam nevében született intézkedésekkel szembeni bírói védelemre. Csak részben teljesült a másik követelmény, hiszen az államhatalmi ágak elválasztása nem történt meg, bár a felelős minisztérium felállítása a végrehajtó hatalom alkotmányos mozgásterének korlátozását jelentette. Nem

tisztázódott azonban a közigazgatás és bíráskodás viszonya, a két hatalmi ág szervezeti elkülönítésére kísérlet sem történhetett.

A korabeli viszonyokra tekintettel természetesen nem kerülhetett sor a végrehajtás alkotmányos szabályozására sem. Az áprilisi törvények néhány rendelkezése azonban már tartalmazott olyan szabályokat, amelyek a végrehajtás fölötti bírósági kontroll elvi lehetőségét, általános kereteit foglalták magukban.

Az 1848:III. tc. 19. §-a az „ország közügyei felett /.../ tartandó értekezés végett” Buda-Pesten egy „*álladalmi tanács*” felállítását tervezte. A törvény a testület összetételéről csak annyi eligazítást adott, hogy a „magyar kir. udv. kancellária előadó tanácsosai ebben a testületben kapnak helyet”. (1848:III.tc. 22. §). A reformelképzelés jelentőségét alábecsülő szerzők úgy vélik, hogy e tanács országunkba telepített új kamarilla lett volna.<sup>2</sup> Az átszervezésben érintett kancelláriai főtisztviselők egykorú értelmezése szerint e fórumnak a korábban hatáskörükbe tartozó semmisségi ügyek elbírálására *részben közjogi bírósági funkciót* is szántak. A kortársak másik csoportja szerint a törvény szövegezői már 1848-ban arra gondoltak, hogy ezen testület az állami szervek közötti feladatütközés esetén ügydöntő hatáskört gyakorolt volna. A dualizmus első éveiben az áprilisi törvényekben közjogi bázist kereső politikusok ezt a fórumot a polgárok állammal szembeni jogvédelmére is alkalmasnak tartották. Az 1870-es parlamenti viták során Pulszky Ferenc kijelentette, hogy közigazgatási és közjogi jogvédelem érdekében csak az 1848: III. tc. államtanácsról szóló rendelkezését kellene végrehajtani. Ez a testület kellő alkotmányos garanciát nyújtana a végrehajtással szemben, és felhasználható lenne a kormány parlament elé terjesztett javaslatainak véleményezésére is.<sup>3</sup>

Az áprilisi törvények között az 1848:V. tc. is a közigazgatási bíráskodás eszméjét idézte, amikor a létrehozni rendelt *középponti választmányokat* egyes esetekben

\* A tanulmány az OTKA T 20576 sz. kutatási program keretében készült.

1 *Concha Győző*: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Bp. 1877. (továbbiakban: Concha I.) 11-13. old.; *Martonyi János*: Az ötvenéves közigazgatási bíróság (Különlenyomat a Városi Szemle XXXIII. évfolyamából) Bp. é.n. 4-5. old.; *Martonyi János*: A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867-1949). Acta Jur. et Pol. Töm. XX. Fasc. 2. (továbbiakban: Martonyi) 3-5. old.

2 *Gergely András*: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In.: A magyarországi polgári államrendszerek. (Szerk.: Póloskei Ferenc és Ránki György) Bp. 1981. 56. old.

3 *Károlyi Árpád*: Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt. Bp. 1936 (továbbiakban: Károlyi) 230. old. Az 1848:III. tc. ezen szakaszát feltehetőleg Gyhyczy Kálmán szerkesztette. Vö.: *Sándorffy Kamill*: Törvényalkotásunk hőskora. Az 1825-1848. évi reformkorszak törvényeinek története. Bp. 1935. 203-205. old. Gergely András értelmezése szerint az államtanács a főkegyúri jogok gyakorlásával, a nemesség és rendadományozással kapcsolatos kérdéseket tárgyalta volna. Im.: 56. old.; Pulszky Ferenc felszólalása: Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. Pest, 1870. (továbbiakban: Napló 1870) X. köt. 245. old.

ítélkezési jogkörrel ruházta fel. A törvény 19. §-a szerint egy sor közigazgatási döntés elleni panaszról (pl. a választói névjegyzékből való kihagyás miatt) ez a testület döntött. A középponti választmányok az eléjük utalt ügyekben véglegesen határoztak, a hozott határozatok megváltoztatására a kormánynak nem volt lehetősége. Az ügydöntő testület a korabeli értelemben vett népképviselői elv szerint állt össze, képviselte a választókerületeket, helyet kaptak benne a községi előljárók. Fontos közigazgatási ügykörben ez volt az első, ténylegesen működő, bírói jogkört gyakorló testület.<sup>4</sup>

3. Az 1848-49-es időszak a közigazgatási bírászkodás ügyében is csupán a kereteket, az elvi igényt teremtette meg. A polgári államszervezet egyik alapkérdése változatlanul a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyának szabályozása maradt. Az első *népképviselői országgyűlés* előtt egyetlen olyan előterjesztés sem szerepelt, amely a minisztériális szervek hatáskörébe tartozó ügyek bírósági felülvizsgálatával foglalkozott volna. Néhány magánjogi jellegű ügytípus elbírálásánál testületi kontrollt alkalmaztak, vagy a választott bíróságra emlékeztető szervezeti megoldásokat kívántak bevezetni. A kisebb királyi haszonvételi jog megszüntetését célzó törvényjavaslat vitás esetre egy „küldöttség” alakítását tervezte, amely a szükséges intézkedéseket bíráná felül. A közös legelők elkülönítéséről szóló egyik képviselői törvényjavaslat szerint a vitás ügyeket az érdekeltek egyetértésével kijelölt öt „bíró” döntötte volna el, ezek formaszzerű ítélete ellen a rendes bírósághoz kellett volna fordulni. Az úrbéri kárpótlás végrehajtását célzó, 1848. december 23-án benyújtott főrendi házi indítvány a pénzbeli kártalanítás végrehajtásával a képviselőház által választandó két, s a főrendek soraiból delegált egy tagból álló választmányt kívánt megbízni. A három tagú testület országos illetékességgel rendelkezve végérvényesen döntött volna a helyhatósági és pénzügyi közigazgatási szervek határozatairól. A javaslatok egyike sem volt elvi indítatású, bár a végrehajtástól független testületek felülvizsgálati jogosultsága mindegyikben jelen volt. Az önvédelmi harc viszonyai között a közigazgatás érdemi területein szóba sem jöhetett a határozatok megtámadásának joga. A katonaiállásról, a pénzügyekről, adókvetésről alkotott törvények és képviselőházi határozatok a polgárok feltétlen engedelmességével számoltak.<sup>5</sup>

## I.

### Kísérletek a kiegyezés után

1. A kiegyezést követő években kerülhetett sor először az 1848-as törvények végrehajtására, államszervezeti elképzelések konkretizálására. A *korabeli kormánypárt* ekkor még nem tervezte a közigazgatási bírászkodás bevezetését. Ennél fontosabbnak ítélt kérdések is szabályozatlanok voltak. Kiepítésre várt a kor követelményeinek

megfelelő bírósági rendszer, hiányzott a központi végrehajtás és az alsóbb szintű adminisztráció viszonyának rögzítése, nem voltak jogszabályban körülírva az állammal szemben is védendő állampolgári alapjogok. A Deák-párt mértékadó személyisége attól félték, hogy a közigazgatási bíróság gyengíti az állami akaratot, korlátozza a miniszteri önállóságot, szeparációs folyamat erősít akkor, amikor az ország nemzetiségi, politikai szempontból végtelenen megosztott.

A magát „közjogiként” definiáló *ellenzék* sem követelte teljes meggyőződéssel a kormány hatalmának korlátozásával járó intézmény bevezetését. Tagjai súlyosabbnak vélt intézményekre koncentráltak, a kiegyezés kíméletlen bírálata mellett főleg a megyei autonómiát, a választás elvét védelmezték. Nagy volt e kérdés körüli elméleti bizonytalanság is, hiányoztak a tisztázó tudományos viták. A társország példája sem ösztönzött az adminisztratív judikatúra bevezetésére. Ausztriában 1869-ben állították fel a Birodalmi Bíróságot, amely az alkotmányban biztosított állampolgári alapjogok megsértése esetén járt el, a közigazgatás törvénysértő határozatainak felülvizsgálata nem tartozott hatáskörébe.<sup>6</sup>

2. A *bírósági szervezeti törvény* meghozatalával, 1869-ben, a közigazgatási bírászkodás bevezetésének *fontos előfeltétele* teljesült. A kormánypárt határozottan kiállt a korszerű, végrehajtástól független bírósági rendszer mellett és az ellenzék rendkívül heves támadása ellenére a bírák kinevezését támogatta. A közjogi kérdéseket előtérbe helyező ellenzék ezzel szemben a bírák választását követelte. Csúpn másodlagosnak tartották a kevesebb politikumot tartalmazó hatásköri viták eldöntésének törvényi rendezését, valamint a polgári jogok védelmét biztosító *állambíróság* felállítását. A kormánnyal szembenálló képviselők ezen utóbbi álláspontja nem állt távol Horváth Boldizsár igazságügyminiszter eredeti elképzelésétől, aki már korábban javasolta „illetőségi összeütközések” ügyében egy állambíróság felállítását. A bírói hatalomról szóló törvényjavaslat bizottsági vitájában is felmerült ennek szükségessége. Egy bizottsági indítvány erejéig megjelent a közigazgatási bírászkodás eszméje abban a támogatás nélkül maradt elképzelésben is, amely szerint a rendes bírói hatáskört a közigazgatási intézkedések elleni jogvédelemre is kiterjeszteni javasolta.

*Deák Ferenc* a bírósági törvényjavaslat képviselőházi vitájában vetette fel újra az állambíróság gondolatát. Indítványja gyakorlati jellegű volt, a bírák kiválasztása, alkalmazása körül kialakult nézeteltérések áthidalását célozta. Olyan testület felállítását tartotta szükségesnek, amely véleményt nyilvánítana a bírói tisztségre pályázók vagy jelöltek személyéről, ítélna a politikai bűntettek és vétségek ügyében, és állást foglalna a bíróságok és a

4 „A közigazgatási bíróságokról szóló 510. sz. törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottság jelentése” Országos Levéltár K2.1892-1896. (1894-8283. sz.) 5. old.; *Csizmadia Andor*: A magyar választási rendszer 1848-1849-ben. (Az első népképviselői választások) Bp. 1963. 69-70. old.

5 Az 1848/49. évi népképviselői országgyűlés. (Szerk.: *Beér János*) Bp. 1954. 628,650, 654. old.

6 *Wilhelm Brauner-Friedrich Lachmayer*: Österreichische Verfassungsgeschichte. Wien, 1980. 160. old.; *Oskar Lehner*: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Linz, 1992. 222. old.

közigazgatási szervek hatásköri vitáiban. A testületet fele részben az országgyűlés választotta volna, másik felét az uralkodó nevezné ki. Elnöküket maguk közül választanák.<sup>7</sup> A javaslat nyomán komoly zavar támadt a kormánypárti képviselők között. A párhívekkel korábban nem egyeztetett, az uralkodó előszentesítési jogába vágó alkotmányos alapkérdést érintő javaslattal ebben a formában a képviselők többsége nem értett egyet. *Vukovics Sebő* egyenesen azzal utasította el az elképzelést, hogy ilyen testületek „alkotmányos államokban nem léteznek”.

3. *Tisza Kálmán* ellenzéki pártvezér tárgybéli kifogásai gyakorlati természetűek és ellentmondásosak voltak. Nem kívánt a bírák kiválasztásánál egy bizonytalan összetételű testületnek döntő befolyást biztosítani, nem akarta a miniszteri felelősséget csorbítani, a kormányzati mozgásteret korlátozni. Ugyanakkor hangoztatta, hogy „az egyéni, testületi és politikai szabadság fő feltétele az, hogy a közigazgatási visszaélések ellen a bíróságokhoz lehessen folyamodni.” A deákihoz hasonló sorsra jutott az 1869. július 6-án Győrffy Gyula által benyújtott indítvány is, amely a bíróság és közigazgatási szervek közötti hatásköri összeütközések ügyét a semmitűszékre kívánta bízni. A javaslat mellett hatásosan érvelt *Ghyczy Kálmán*, aki azt vetette a kormány szemére, hogy ilyen kérdések 1864 óta már Oroszországban is bíróság elé tartoznak. *Tisza Kálmán* ezt a megoldást elfogadhatónak tartotta, a kormánypárt ellenállásában az adminisztratív abszolutizmus győzelmét látta a szabadság felett.<sup>8</sup>

4. Az 1869:IV. tc. (bírósági törvény) kétségtelenül haladó volt abban a tekintetben, hogy megerősítette a bíraskodás szerepét a végrehajtással szemben, és 19. §-ával a közigazgatást is a törvények alá rendelte. Az idézett szakasz szerint a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek ... szerint tartozik eljárni és ítélni.” A kérdés tehát a korabeli jogállamiság követelményeit tekintve az európai normák szerint rendeződött. Változatlanul nyitva maradt viszont a legnagyobb gyakorlati probléma, a diszkrecionális közigazgatási cselekvés fölötti ítélkezési kérdése.

A *törvény I. §-a*, amely szerint a „közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”, hosszú időre kizárta a rendes bírói joghatóság kiterjesztését a vitás adminisztratív (*contentiosus*) ügyekre. Ráadásul *sajátos ellentmondást* is teremtett, hiszen egyes törvények (1869:III.tc. 3. §-a, 1871:XXXI.tc. 15-26. §-a, 1871:XXXII. tc. 2. §-a, 1874:XXXIII. tc. 50. §-a, 1890:XXV. tc. 3. §-a, 1891:XVII. tc. 12-16. §-a) később lehetővé tették a közigazgatási határozat *rendes bíróság* e-

*lőt*ti megtámadását. A bírósági szervezeti törvény 25. §-a a bírói és közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri összeütközések elintézésével - a lehető legrosszabb megoldást választva - a minisztériumot bízta meg.

A bírósági szervezeti törvény vitájában az igazságügy-miniszter megígérte, hogy az államtvényszék kérdésében „hamarosan” törvényjavaslatot terjeszt elő. Erre csupán 1880-ban került sor.

Az alkotmányos államrendszerünk sorsát hosszú távon meghatározó, *köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc.* parlamenti vitájában már nagy hangsúllyal szerepelt a közigazgatási bíraskodás ügye. A kormány ekkor szorította háttérbe a megyei autonómiát, a főispáni jogkör kiterjesztése révén tovább erősítette pozícióját. A magyar municipalizmus védelméért síkra szálló ellenzék elkeseredett kísérletet tett a kormányhatalom visszaszorítására.

*Tisza Kálmán* tárgykunkat érintő határozati javaslata ebben a szellemben született. Önálló indítványban vetette fel egy „független, semmi előléptetést bármely pártkormánytól nem várható, párton fölüli bírói hatóság” létrehozatalának szükségességét. Ez a testület döntött volna a miniszteri rendeletek törvényessége fölül a kormány és a törvényhatóságok között felmerült vitákban. Az előterjesztő indoklása szerint a rendeletek törvényességéről nem dönthet a parlament, hiszen a többségi pártnak nem érdeke a kormány megbuktatása. A bíróság bevezetése ellen felhozott érvekre reagálva cáfolta, hogy ezen testület parlament fölé helyezésével a miniszteri felelősség csorbulna. „Nem következett ez be Amerikában, és Angliában, újabban Ausztriában sem, ahol főbíróságok döntenek az adott kérdésben”. A parlament törvényt magyarázati joga sem sérülne, hiszen az nem egyedi ügyek, hanem a törvény általános értelmének magyarázatát jelenti. Az előterjesztés, amely a hatalmon kívüli erők szemléletváltozását tükrözte, már abból indult ki, hogy a parlamentarizmus mellett szükség van a kormány túlhatalmi törekvéseit korlátozó *önkormányzati rendszerre* és az egyéni jogokat garantáló *állambíróságra*.

Az *államhatalmi ágak megosztásáról* - mellékesen - kialakult vitában az ellenzék úgy vélte: a végrehajtó hatalom fölött nem a parlamentnek, hanem a független bíróságnak kell döntenie. E testület, amely „hivatásánál, rendeltetésénél, és helyzeténél fogva pártusák fölött állna,” nem rendelkezne olyan eszközökkel, amelyek túlhatalmat biztosítana. Az új ítélkező szerv hatásköréről eltértek nézeteik. *Ghyczy Kálmán* az állambíróság elé tartozónak vélte a megyei bizottmányok és tisztviselők által okozott károk feletti ítélkezés és a felelősség megállapításának kérdését. *Simonyi Ernő* szerint a megalkotandó bíróság a kormány rendeleteinek törvényességéről döntve a vármegyék régi alkotmánybiztosító szerepkörét venné át.<sup>9</sup>

7 Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőházi Napló II. köt. Pest, 1869. (továbbiakban: Napló 1869) 381, 442. old.; Deák Ferenc beszédei. 1868-1873. VI. köt. Összegyűjtötte: *Kónyi Manó*. Bp. 1903. II. kiad. (továbbiakban: Kónyi) 219-222. old.; *Csizmadia Andor*: A polgári államépítés Deák Ferenc politikai nézeteiben. In.: *Jogi emlékek és hagyományok*. Bp. 1981. 345-346. old.; *Sarlós Béla*: Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976. 23-24. old.; *Máthé Gábor*: A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867-1875. Bp. 1982. 41. old.

8 *Kónyi*: 222. old.; *Concha I.* 15-16. old.; Napló 1869. 375, 430. old.

9 Napló 1870. X. köt. 33., 36-37. old. Ezt az álláspontot vallotta Irányi Dániel is: Napló 1870 X. köt. 72. old. Ellenzéki felszólalások: *Ghyczy Kálmán* Napló 1870 X. köt. 178. old.; *Simonyi Ernő* Napló X. köt. 230. old. *Tisza Kálmán* a részletes vitában módosított indítványt tett. Eszerint addig, míg a törvényhozás nem alkotja meg az állambíróságról szóló törvényt, a vitatott kormányrendeletek törvényességnek ügyében a semmitűszék hivatalban legidősebb öt tagjából álló szenátus határozna. Napló XI. köt. 135-136. old.

5. A kormánypárti többség azonban ellenezte az állambíróság felállítását. *Rajner Pál* belügyminiszter ugyan elvben elismerte, hogy „bizonyos állambíróságok” felállítása szükséges lenne, de azonnali bevezetését *veszélyesnek* tartaná. A parlamenti kormány legnagyobb ereje ugyanis - vélte-, hogy „néha a haza megmentése céljából túl teheti magát a törvényen”. Az állambíróság ebben az esetben a kormány eljárását igazoló parlamenttel kerülne összeütközésbe. *Tóth Vilmos* azt az aggályát hangsúlyozta, hogy ha az egyik törvényhatóság végrehajtaná a kiadott rendeletet, a másik állambírósághoz fordulna, megszűnne az *egységes igazgatás*. Szavaiból is a rendkívüli helyzettől való félelem olvasható ki: „Ha önök azt mondják, hogy a mi törvényjavaslatunk a kormányt a törvény urává teszi, akkor én önöknek azt felelem, hogy az önök törvényjavaslata az ország többségét és annak hatalmát képviselő kormányt egy államtörvénytörvény és a megyék bábjává akarja lealacsonyítani és megfosztani a nemzetet a legválságosabb percekben azon működő erőttől, mely nélkül kormányozni nem lehet, actióra gondolni pedig valóságos képtelenség.” *Kerkaolyi Károly* is óvott a bíróság behozatalától, mert „az állambíróság előtt sok pör, és az országban kevesebb közigazgatás lenne”. Az modern viszonyok között egyébként is elképzelhetetlen, hogy az államnak ne legyen orgánuma a közigazgatás közvetítésére. *Tanárky Gedeon* sajátos érvelése szerint nemzeti jellemvonásunk a *negatio* és az *ügyvédiesség*. A közigazgatási bírászkodás mindkét előnytelen tulajdonságunkat erősítené. Bevezetése esetén a „megye minden egyes esetben perbe keveredne a kormánnyal, így nem jogállam, hanem ügyvédeskedő állam lennénk.” *Trefort Ágoston* elvben szintén fontosnak tartja a bírói jogvédelmet, de csak akkor, ha az adminisztráció törvényekben biztosított állampolgári jogot sért meg. Ha viszont a végrehajtó testület kap ilyen jogot, a közigazgatás lehetetlenné válik. Magyarország megyei - érvelt a külföldi példákat felsorakoztató ellenzékkel szemben - nem hasonlíthatók a svájci kantonokhoz, és az amerikai tagállamokhoz, hiszen az állambíróság elfogadása esetén „Magyarország megszűnnék egységes állam lenni, a megyék föderációjává válnék”. *Rónay Jácint* óvta az országgyűlést, hogy az angol viszonyokat tekintse példaként. Az ottani közigazgatási panaszokat legfelsőbb szinten eldöntő *Queens Bench* ugyanis az uralkodó által kinevezett bírói testület, melynek döntései ellen a Lordok Házához lehet fellebbezni. Nálunk ilyen konstrukció a főrendi ház elkerülhetetlen reformjág elképzelhetetlen lenne.

A gyakorlati közigazgatás szempontjából *Nehrebeczky Sándor* utasította el az állambíróság eszméjét. Utalt arra, hogy a közigazgatási szervek elé tartozó ügyek nagy részében még nem született törvényi szabályozás. Ezekben az esetekben belügyminisztérium rendeleteket, egyedi utasításokat kényszerül kiadni. Ilyen körülmények között a bíróság nem tudna törvényességi alapon ítélni, kényszerűen jogot kellene alkotnia.

A közigazgatási bíróságról mellesleg lefolyt vitában is szóba került a leendő testület hatáskörének kérdése. *Nehrebeczky Sándor* a valamikor felállítandó bíróság elé tartozónak vélte az egyes felek és a kormány közegei között keletkezett contentiosus ügyeket, valamint a politikai és bírói hatóság között felmerült hatásköri vitákat. „De, hogy az adminisztratív panaszok fölött hozott határozatok ahhoz legyenek felülvizsgálat végett fölterjeszhetőek, a gyakorlatban nézetem szerint kivihetetlen.”<sup>10</sup>

6. Az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában folytatódott a korábban megkezdett vita. *Schwarz Gyula* vetette fel elsőként a közigazgatási bírászkodás szükségességét. Rendkívül veszélyesnek ítélte ugyanis azt a helyzetet, hogy végső fokon a belügyminiszter dönt közigazgatási ügyekben. Nem tartotta ugyanakkor helyesnek azt sem, hogy a közigazgatási judikatúra a rendes bíróságok hatáskörébe kerüljön. Ezeknek a szerveknek „már amúgy is túlhalmozott teendőik vannak, a közigazgatási perek elrabolnák idejüket.” *Nehrebeczky Sándor* ezúttal arra utalt, hogy az 1869:IV. tc. elválasztotta egymástól a közigazgatást és a bíróságokat. „Ha az adminisztratív törvények értelmében hozott egyedi határozatok bírósági felülvizsgálat alá kerülnének, akkor az illető törvényt a bíróságok hajtánák végre.” *Tóth Vilmos belügyminiszter* hatásosabb ellenérvvel szolgált: „Vannak-e az országnak közigazgatási törvényei? Nincsenek. Szabad-e egy senkinek sem felelős bíróra bízni a törvénykezést, belejönni a bírói döntvények korszakába, mert hiszen döntvények szerint kell ítélnie a bírónak, miután közigazgatási törvényeink nincsenek.” A vitanapon *Tisza Kálmán* nyújtott be *közjogok bírói védelméről* szóló, figyelemre méltó indítványt. Az 1871. március 21-i képviselőházi vitában meggyőzően fejtekte ki a közigazgatási jog bírói védelmének szükségességét és lehetőségét. „Csakis ott van valóságos egyéni szabadság, jogi állam, hol az államnak minden egyes polgára biztos az iránt, hogy minden, bármely közigazgatási közegetől szenvedett sérelmeiért az ország törvénszékei előtt orvoslást nyer.” Elképzelése szerint nincs szükség külön közigazgatási bíróságra, a vitás közigazgatási ügyekben a rendes bíróságok dönthetnének.<sup>11</sup> A képviselőház a javaslatot 119:116 arányban vetette el. A szoros eredmény is jelezte: a képviselők nagy része visszásnak tartotta azt a gyakorlatot, hogy a közigazgatás *saját ügyeiben* ítélkeznek.

7. A polgári kori közigazgatás két alaptörvénye (1870:XLII. és 1871:XVIII. tc.) a kormány számára széles cselekvési lehetőséget biztosított. A helyi testületek működési köre szűkült, a területi szintű önkormányzatok törvényes mozgástere minimálisra csökkent. A kormányt képviselő főispánok ettől kezdve törvényes befolyást nyertek a helyi ügyekre. A tisztviselőket csak akkor

10 A kormánypárti felszólalások: *Rajner Pál* Napló X. köt. 48. old.; *Tóth Vilmos* Napló X. köt. 63-64. old.; *Kerkaolyi Károly* Napló X. köt. 132. old.; *Tanárky Gedeon* Napló X. köt. 156. old.; *Trefort Ágoston* Napló X. köt. 166. old.; *Rónay Jácint* Napló X. köt. 183-184. old.; *Nehrebeczky Sándor* Napló X. köt. 330. old.; *Tisza Kálmán* Napló XI. köt. 140. old.

11 Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőházi Napló XV. köt. 116., 121., 148-151., 161. old.; *Concha* I. 16. old.; *Gruber Lajos*: A közigazgatási bírászkodás eszméje, kellekei, és alakzatai Európában. Bp. 1877. (továbbiakban: *Gruber*) 464., 471. old.

lehetett felelősségre vonni, ha mulasztásuk vagy intézkedésük egyben bűncselekmény is volt. Ebben a közjogi konstrukcióban különösen fontos lett volna az eljáró hatóság minden törvényellenes intézkedésével vagy mulasztásával szemben védelmet nyújtó közigazgatási bíróság létesítése. A kiegyezés törekény egyensúlyát őrző, a nemzetiségi és ellenzéki mozgalmaktól tartó kormányzó elit azonban féltette hatalmát a nemzeti hagyományainktól idegen közigazgatási bíróságtól. A korai dualizmus idején egyetlen fontos intézkedés történt a közjogi védelem terén: az 1874:XXXIII. tc. 50. §-a a választói jogok megsértése esetén lehetővé tette a Curiához való fellebbezést.<sup>12</sup>

### III.

#### Organikus reformok vagy közigazgatási bíróság?

1. *Tisza Kálmán* nagy formátumú reformjavaslatai ellenére hatalomra kerülése után nem támogatta a közigazgatás bírói kontroll alá helyezésének gondolatát. A zilált közigazgatási viszonyokat öröklő politikus első feladatának a meglévő végrehajtó szervezet közötti összhang megteremtését tartotta. A történeti irodalom komoly bírálattal illette a *közigazgatási bizottságokról* szóló 1876:VI. tc.-t, elsősorban azt kifogásolva, hogy a reform a korábbi kormánypártok szemléletét tükrözi, gyakorlati megoldásai kompromisszumosak, a kor igényei alattiak voltak. *Tisza Kálmán* első kardinálisnak szánt reformja azonban *elkerülhetetlen* volt. Hatását sem tagadhatjuk: a területi szintű koordináció terén fontos eszközt kínált a gyakorlat számára. Alig védhető azonban az a szándék, amellyel a nagy hatalmú miniszterelnök - belügyminiszter két másik fontos közjogi problémát is ezzel a törvénnyel akart rendezni. A közigazgatási bizottságok felállításával ugyanis *átmenetileg megoldottnak vélte* az állami és önkormányzati érdekek helyi egyeztetésének ügyét és - ez volt nagyobb tévedése - a közigazgatási bírászkodás problémáját.

2. Az állami és önkormányzati szervek közötti koordinációt ellátó testület a törvényhatóságok területén az egész közigazgatás felett felügyeletet gyakorolt és ellenőrzési joggal rendelkezett. A törvényjavaslat fölötti képviselőházi vitából egyértelműen kiderült, hogy a kormány a testületnek *közigazgatási bírászkodási funkciót* is szánt. Erre utalt az is, hogy a közigazgatási tisztviselők feletti fegyelmi ügyek nagy része a közigazgatási bizottságokhoz került, itt döntöttek a területi végrehajtó szervek közötti hatásköri összeütközésekről is. (13. §). Az új testület a közigazgatási bírászkodás hagyományos feladatkörét ellátva egy sor ügyben (cselédügy, népiskolai, gyámügyi, vízjogi viták) fellebbezíteli jogkört gyakorolt. Ezen túl a miniszteri rendeletekkel, utasítá-

sokkal kapcsolatban *korlátozott normakontrollt* is ellátott: ha a központi normák végrehajthatóságával kapcsolatban aggályai voltak, figyelmeztethette a minisztert. A törvényhatósági bizottság törvénytelennek tartott közgyűlési határozatának végrehajtását felfüggeszthette, és kérhette az illetékes miniszter ügydöntő állásfoglalását.

A törvény által a közigazgatási bizottságon belül, vagy tevékenysége támogatására alakított külön *albizottságok* fellebbezési, panaszügyekben állampolgári kérelmek alapján is döntöttek. A gyámügyi fellebbezíteli küldöttség (1877:XX. tc. 216. §), a kisajátítási albizottság (1881:XLI.tc. 33. §), a fegyelmi választmány (1876:VI. tc. 52. §) eljárása, döntési rendje kontradiktórius elemeket is tartalmazott, a közigazgatás korlátozott társadalmi ellenőrzését is ellátta. A közigazgatási bizottság azonban nem pótolhatta a közigazgatási bíróságot. Eljárása nem volt kontradiktórius, a fellebbezéseket gyakran azok a tisztviselők bírálták el, akik az első fokú határozatot hozták. Egy korabeli gyakorlati szakember szerint olyan testület volt, „amely igazgatni és bírászkodni is hivatva van, de összeállításánál és tagjainak nagy számánál fogva egyikre sem alkalmas”.<sup>13</sup>

### IV.

#### Nemzetközi tapasztalatok, tudományos háttér

1. 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. A közigazgatási bíróság kérdéskörének ráadásul az 1870-es évekig alig volt számottevő hazai tudományos irodalma. A kormánykörök számára a kiegyezés után politikussá vált reformkori gondolkodók alapművei voltak irányadóak, az ellenzék főleg *Kossuth emigrációs munkáira* hivatkozott. Az állami élet tárgyunkat érintő reformja kapcsán a képviselőházban leggyakrabban *Eötvös József* bírói hatalom elsődlegességét valló sorait idézték. Eszerint a bírói hatalom „döntvényeinek az állam és egyes részei közt előforduló kérdésekben ugyanazt az erőt kell tulajdonítanunk, amely minden bírói ítéletet a dolog természete szerint illet. A bírói hatalom e fensőségének, az ítélőszékek üdvös befolyásának lehet tulajdonítani az északamerikai unió fenntartását, és az északamerikai alkotmány nagyszerű eredményeit. A legfőbb törvényszék nélkül az egyes államok közötti soknemű ellentétek és önállóság után való erős törekvések mellett rég felbomlott volna az unió köteléke, vagy a szövetséges államok helyébe központosított állam lépett volna.”<sup>14</sup>

<sup>12</sup> *Ruszoly József*: A választási bírászkodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945. évi VIII. tc. megalkotásáig. Acta Jur. et Pol. Tom. XXVI. Fasc. 7. Szeged, 1979. 57. old.; Kovács Kálmán: Az esküdtzsek és az „articuláris bíróság” ügye az 1843-44. évi büntetőeljárás törvényjavaslatok előkészítésének vitáiban. Jogtudományi Közlöny XXIX. 5. sz. 220-224. old.

<sup>13</sup> *Csizmádia Andor*: A „közigazgatási bizottság” a polgári állam szervezetében. In.: Jogtörténeti tanulmányok II. (Szerk.: Csizmádia Andor) Bp. 1968. 122-125. old.; *Gruber* 441-442. old.

<sup>14</sup> *Eötvös József*: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra. II. köt. Bp. 1981. 410. old. Jelentőségét tárgyunk szempontjából hangsúlyozza: *Szivák Imre*: Az alkotmányi biztosítékokról. Bp. 1906. 21-22., 84. old.

Kossuth Lajos híres kütahyai alkotmánytervezetében is felvetette a közigazgatási bíróság szükségességét. Ez a testület védené a községi önkormányzati hatáskört a kormány önkényes intézkedéseivel szemben, döntene a megyék és a miniszterek közötti, a rendeletek törvényességét és alkotmányosságát illető vitákban. A „nyilvánosság által ellenőrzött független bírák” bírálnák el az egyének, családok, községek, és megyék köztisztviselők visszaélései ellen beadott panaszokat. A testület összetételéről és a szintén bevezetendőnek tartott alkotmánybírósághoz való viszonyáról a tervezetben nem történt említés. Az sem derült ki, hogy Kossuth a rendes bírói szervezeten belül, vagy ettől függetlenül képzelte el a közigazgatási bíráskodást. Ez lehetett az oka, hogy az alkotmánykonceptió ezen része visszhang nélkül maradt.<sup>15</sup>

2. A tárgykörben született első szaktanulmány Concha Győző munkája volt, amely „A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában” címmel 1877-ben jelent meg. A kolozsvári egyetem fiatal tanára a közjogok bírói védelmének tudományos megközelítését adta. Helyesen mutatott rá, hogy a közigazgatási bíráskodás gondolata Angliában, a parlamentarizmus rendszerének bevezetése után merült fel és klasszikus formában először itt intézményesült. Az angol mintát adaptálhatónak tartotta, bár rendkívül fontosnak vélte, hogy intézményeinket a hazai viszonyokból kiindulva alakítsuk ki. A magyar politikai élet meghatározó személyiségei a francia rendszert támogatták, amely elismerte ugyan a polgárok jogvédelmi igényét, de ennek elbírálását nem a rendes bíróságra, hanem egy különálló testületre bízta. A franciaországi szabályozás szerint a közigazgatási döntést felülbíráló határozatban a jogszerűsége túl a közérdek szempontjait is figyelembe vették. Ezzel magyarázható, hogy a magyar törvényhozás hosszú előkészítés és halogatás után végül a kontinentális megoldás mellett foglalt állást.

Concha Győző a közigazgatási bíráskodást a törvényhozás és végrehajtás közötti harmónia megteremtése érdekében tartotta fontosnak. Álláspontja szerint a törvények végrehajtása csak általánosságban van biztosítva a miniszteri felelősség révén, a központi tisztviselők közjogi fenyegetettségének a mindennapi életre, éppen ahol a közigazgatás működik, csekély hatása van. Úgy vélte, hogy a közjogok bírói védelme az államot „egyszerű uralmi, hatalmi szervből önmagát mérséklő, magát egyéneiben élő, ezeket magával egyenlő becsűnek tudó és a bíróság által ilyennek is akaró jogi uralommá alakítja.”

Ő volt az első, aki hangsúlyozta, hogy az egyéni jogokat védeni kell az állammal szemben, és hogy ennek a jogvédelemnek legfőbb biztosítója nálunk is csak a független bíróság lehet. A hazai irodalomban ő mutatott rá első ízben az 1869:IV. tc. sajátos ellentmondására, amely elválasztotta ugyan a bíráskodást a közigazgatástól, de

csak a büntető és magánjogi ügyek esetében. Az alkotmányjogi értelemben vett garanciális jellegű közigazgatási jogi ügyek elbírálása továbbra is a végrehajtó szervek hatáskörében maradt.<sup>16</sup>

A tanulmány leghatásosabb fejezete a korabeli európai megoldásokkal foglalkozik. Különös jelentősége volt ennek, hiszen az országgyűlési képviselők egy része nem vett tudomást a külföldi példákról, másik része gyakran hivatkozott ugyan helyesnek vélt külhoni tapasztalatokra, de nem mindig volt kellő ismeretek birtokában. Feltűnő volt az 1848-49 után emigrációba kényszerült, ezért meglehetősen tekintéllyel bíró politikusok nagy befolyása, akik nem ismerhették meg kellő mélységben a fogadó ország alkotmányos szabályait, vagy azok időközi változásait, de indítattva, néha kényszerítve érezték magukat tapasztalataik átadására, módosító indítványok tételére.

3. Ha a korabeli európai megoldásokat tekintjük, első helyen a belga alkotmányt kell említeni. A gyakran idézett, és sokszor túlbecsült belga megoldás alkotmányos eredetű ugyan, ellenőrzés alá vonta a politikai, alkotmányos jogok egy részét, de éppen a közigazgatási ügyeket felejtette ki a bírói felülvizsgálat köréből. Belgiumban egyébként a közigazgatási szervek a magyarhoz hasonló jogkörrel rendelkeztek, de önkormányzati jogkörük alkotmányban biztosított és kiterjedtebb volt.

Az adminisztratív igazságszolgáltatást nem ismerő belga rendszerrel szemben Franciaországban megalakult egy önálló hatáskörű közigazgatási bíróság. Ennek azonban nem voltak független bírái, a közigazgatási szervezeten belül működött. A hivatalnokokkal szembeni eljárást és kártérítési keresetet is csak ezen testület előzetes engedélyével lehetett indítani. A sokszor említett angol változat szerint a közigazgatási ügyekben alsó és középfokon hivatali fórumok döntöttek, de legfelsőbb szinten minden vitás ügy az általános bíróság elé tartozott. A német területeken először Baden tartomány épített ki korszerű jogvédelmi rendszert. A kétfokú bíráskodás keretében első szinten a kerületenként felállított önkormányzati tanácsok ítélték, másodfokon független közigazgatási főtörvényszék döntött. A bíróság hatáskörét taxatív módon szabták meg. Az 1848 után kiépült porosz rendszer hármass fokozatú volt. Első fokon közigazgatási tisztviselőkkel álló kerületi tanács, fellebbezési fórumként tartományi közigazgatási törvényszék, harmadfokon független bírákból álló közigazgatási főtörvényszék járt el.

Olaszország törvényhozása 1865-ben rendes bíróság elé rendelte az állami végrehajtással kapcsolatos ügyeket. Az ekkor szervezett közigazgatási bíróság csupán állást foglalt a megtámadott határozatok törvényszerűségéről, de véleménye a döntést hozó szervekre kötelező volt.

A magyarra legnagyobb befolyást gyakorló testület Ausztria Közigazgatási Törvényszéke volt. Az 1876-ban felállított bíróság kasszációs jogkörrel rendelkezett, az alsóbb szintű közigazgatási döntéseket bírálta felül. Hatásköre kiterjedt minden olyan esetre, amikor természetes vagy jogi

<sup>15</sup> Spira György: Kossuth és alkotmányterve. Debrecen, 1989. 58, 60, 61. old.

<sup>16</sup> Concha I. 20. old. A tanulmány jelentőségét hangsúlyozza: Ruhmann Emil: A közigazgatási bíráskodás. In.: Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Emlékkönyv Némethy Károly születésének 70. évfordulójára. Szerk.: Mártonffy Károly. Bp. 1932. 121. old.

személyek az állam vagy az önkormányzat intézkedéseit jogsértőnek találták.<sup>17</sup>

## V.

### Kompromisszumok: az 1896:XXI. tc. felé vezető út

1. 1880-ban a közigazgatási reformok tárgyalására a Belügyminisztériumban összeült *szaktanácskozás* úgy döntött, hogy meg kell alkotni az *általános közigazgatási bírászkodás* intézményét. Ez volt az első alkalom, amikor kormányzati tényezők komolyan foglalkoztak a leendő megoldás részleteivel. Legfontosabb kérdés az volt, hogy a közigazgatási határozatokat felülvizsgáló testület elkülönül-e a rendes bíróságtól, vagy annak szervezetén belül marad. A meghívott szakértők többsége kímélni akarta a klasszikus igazságszolgáltatást, féltette a kormányhatalom autonómiáját, tartott attól, hogy a kellő szakismeretet nélkülöző bírák lassan és az adminisztráció érdekei ellen döntenek. Álláspontjukra kimutatható hatással volt *Kunz Ignác*: A közigazgatási bírászkodás című tanulmánya, amely - ellentétben *Concha Győzővel* - különálló közigazgatási szakbíróságok felállítását javasolta. A pénzügyi bizottság javaslatára született képviselőházi határozat utasította a kormányt, hogy „amennyiben a közigazgatási bíróság egyhamar nem volna szabályozható, úgy a pénzügyi bírászkodás tárgyában mielőbb terjesszen a ház elé javaslatot.”<sup>18</sup>

Az 1881-ben megnyílt országgyűlés *trónbeszédében* is szerepelt a közigazgatási bírászkodás ügye. Az uralkodói elvárás szerint a „közigazgatás érdekében teendő egyéb törvénykezési intézkedéseket nem említve, a közigazgatási bíróságok felállítása lehetőleg mielőbb eszkalendó.”<sup>19</sup> Az államfő állásfoglalásából kiderül, hogy a törvényhozás több, tehát egymással hierarchikus viszonyban lévő szerv létesítésére kapott előszentesítést.

A kormány még ebben az évben két tervezetet készített. Az 1881. január 31-én nyilvánosságra hozott változat szerint a létrehozandó szakbíróság közigazgatási tisztviselőkből, ítélőtáblai bírákból és laikusokból állt volna. Ez a javaslat a közvélemény kemény ellenállásába ütközött. A másik, 1881. szeptember 24-i elképzelés szerint a kormányzat a pénzügyi jellegű viták eldöntésére főhivatású, független bíróságot kívánt szervezni. E javaslat került a képviselőház elé.

Az 1882-ben összehívott *Magyar Jogászyűlés* is napirendjére vette a közigazgatási bírászkodás kérdését. Az indítványt *Concha Győző* terjesztette elő, újra indítványozva, hogy közigazgatási bírászkodással rendes bíróságok

ruháztassanak fel, az ügyek elbírálása kétfokozatú legyen. Az így alakított bíróságok hatáskörébe tartozna a „közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jog” védelme. Az érdekek, célszerűségi és általában a nem jogi tekintetek elbírálása kívül esne a szervezett jogvédelem körén. A jogászyűlés többsége azonban *Lánczy Gyula* álláspontját fogadta el, aki szerint a közigazgatási bírászkodás egy sajátos, *sui generis* tevékenység, melynek ellátására specifikus szervezetre van szükség. Ennek megfelelően a kétfokozatú rendszer alsó szintjén törvényhatóságokként alakított szakbíróságok, felső fokán pedig a bírói függetlenség minden attribútumával felruházott, a Curiával minden tekintetben egyenrangú közigazgatási főtörvényszék alakulna. A bíróságok hatásköre kiterjedne mindazon jogviták érdemi elbírálására, melyek a közigazgatás keretében akár magánfelek között, akár közhatósági intézkedés miatt keletkeztek. Az eljárás kötelezően nyilvános és fakultatív szóbeli lenne.<sup>20</sup>

2. A *pénzügyi közigazgatási bírászkodásról* szóló 1883:XLIII. tc. egy fokú bíróságot hozott létre, amely azonban az osztrák testülettől eltérően ügydöntő hatáskörrel rendelkezett. Hatásköre résszerű volt, nem terjedt ki az összes pénzügyre, csak az egyenes adó és illetékügyben hozott közigazgatási döntésekre, igaz attól függetlenül, hogy önkormányzati vagy állami szerv hozta azt. A bíróság a fellebbezések ügyében végérvényesen, adott esetben reformatórius jogkörrel döntött. A bíróság összeállításánál tekintetbe vették a szakszerűség követelményét: az ítélőbírák fele a bírói tiszttel viselésére képesítettek közül, másik fele megfelelő elméleti és gyakorlati képzettséggel rendelkező szakemberekből állt. A bíróság előtti eljárás a szóbeliség és közvetlenség kizárásával kötelezően nyilvános volt.<sup>21</sup>

Rövidesen kiderült, hogy az egy fokozatú bíróság csak nehezen győzi a nagy számú ügyek intézését. A bíróság első elnöke, *Madarassy Pál* 1889-ben maga terjesztett elő törvényjavaslatot az elsőfokú pénzügyi közigazgatási bíróságok alakítására.<sup>22</sup>

3. A várható és a kormány által is ígért közigazgatási reformok előtt a *törvényhatóságok* sorra fogalmazták meg nézeteiket. Az egymással is közölt és a képviselőháznak is eljuttatott elképzelések több ponton is érintették a közigazgatási bíróság kérdését. *Torontál megye* 1881 szeptember 26-i feliratában közéletünk „legégetőbb kérdésének” e fórum hiányát tartotta. Kérte a képviselőházat, hogy kormánytól független, egyetlen fórumból álló, reformatórius hatáskörű központi bíróságot szervezzen.<sup>23</sup> A centralizációs

17 A korabeli külföldi megoldásokról: *Dr. Kmetty Károly*: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. Bp. 1891. 29-37. old.; uő.: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Ötödik, javított kiadás. Bp. 1907. 201-209. old.; *Dr. Concha Győző*: A közigazgatási bírászkodás. Magyar Igazságügy 1881. XVI. 5. szám. 385-465. old.; *Martonyi János*: A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése. Bp. 1932. 12-13. old.; *Falcsik Dezső*: A közigazgatási jog alapkérdései. Eger. 1895. 130-133. old.; *Szabó József*: Demokrácia és közjogi bírászkodás. Bp. 1946. 17. old.; *Gruber* 73-397. old.

18 Puky Endre évnvtől beszéde. Jogállam 1937. (XXXVI. évf. 1-2. füzet. 65. old.; *Boér Elek*: Közigazgatási bírászkodás. Bp. 1907. 158. old.

19 Az 1881-84. évi Országgyűlés Képviselőházának Irományai. I. köt. Bp. 1881. 4. old.

20 A Magyar Jogászyűlés Évkönyve. 1882. VIII. évf., I. köt. 360-363. old. *Concha* elképzeléseit a Magyar Igazságügy 1881. XVI. 5. számában egy évvel korábban megjelentette. A Magyar Jogászyűlet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án megtartott ülésén elhangzott előadások. Jogászyületi Szemle. Bp. 1946. 3-4. old.; *Lánczy Gyula*: A Közigazgatási Bírászkodás szervezéséről Magyarországon. Közjogi tanulmány Magyar Igazságügy 1883.: *Lánczy Gyula*: A Közigazgatási Bíróság törvényjavaslatáról. Magyar Jogászyületi értekezések 95. sz. X. köt. 6. füzet. Bp. 1894. 3-4. old.

21 Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. Bp. 1883. XI. köt. 146-147. old.; Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. I. Képviselőházi Napló. XII. köt. 321-322, 355, 488. old.

22 *Martonyi* 5. old.

23 Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Levéltár. Zemplén vm. Törvényhatósági iratai.b., Közgyűlési iratok. IVB-1402/b. 19. dob.

tendenciákra hagyományosan érzékeny *Zólyom megye* kárhóztatta a kormány kiterjesztett főfelügyeleti jogát, egyben az „állampolgárok jogainak védelmére szolgáló” közigazgatási bíróság bevezetését ajánlotta. Heves megye a kormány „rendőri természetű ellenőrködése” helyett a független bírói testületre bízta volna az önkormányzati jogok védelmét.<sup>24</sup> *Arad vármegye* egyedül maradt azzal az álláspontjával, hogy a közigazgatást államosítani kell. Abban azonban osztotta társhatóságai álláspontját, hogy a közjogi védelmet meg kell teremteni. A „magyar állameszme megszilárdítására alkalmas jó és gyors” közigazgatás a megye szerint olyan kinevezett tisztviselőkkel érhető el, akik megfelelő önkormányzati ellenőrzés alatt állnak. A végrehajtó hatalom esetleges túlkapásai ellen a szolgálati pragmatika és a közigazgatási bíraskodás bevezetése védhetne meg.<sup>25</sup>

4. A közigazgatási rendszer korszerűsítésének második dualizmus-kori peródusában ismét szőnyegre került a területi önkormányzatok és a kormány közötti viszony átalakításának kérdése. Tisza Kálmán *ezúttal sem* kísérelt meg radikális reformot. Hiába érte közigazgatási rendszerét egyre erősödő bírálattal, csupán a főrendi házból 1885-ben kizárt főispánok közigazgatási szerepkörét kívánta bővíteni és a közigazgatási tisztviselők jogállását akarta megváltoztatni. Már kormánypárti képviselők is hangoztatták, hogy szabályozást igényel a kormány önkormányzati ügyekbe való beavatkozási jogának terjedelme, a törvényhatósági tisztviselők hatásköre. Valamennyi kérdés kapcsolatban állt a közigazgatási bíraskodás változatlanul elodáztott reformjával.

Az 1886. XXI. tc. javaslatának alsóházi vitája során *Dárday Sándor* bizottsági előadó utalt is arra, hogy az 1880-as közigazgatási anketon felmerült reformtervek közül egyedül a közigazgatási bizottság ügye nem került még törvényhozás elé.<sup>26</sup> Tisza Kálmán a vita során védekezésre kényszerült: bizonygatta, hogy hosszú ideje keresi a helyes utat, de olyan megoldást, amely a szabadságnak nagyobb garanciát adhat és az „adminisztráció hatályát nem bénítja meg”, nem talált. Tisza álláspontját egyébként rendkívüli módon befolyásolta az osztrák közigazgatási bíraskodás általa negatívnak tartott gyakorlata.

Az *ellenzéki képviselők* nagy része a közigazgatási bíraskodást ekkorra már a jogállamiság alapvető feltételének tekintette. *Grünwald Béla* felszólalásában jelent meg először a *törvényhatóságok* önkormányzatának azon igénye, hogy a hatáskörüket sértő központi intézkedésekkel szemben *bírói védelmet* kapjanak. Szemléletbeni változást tükrözött *Szilágyi Dezső* felszólalása. A nemzetközi tapasztalatokat idézve világossá tette, hogy a közigazgatási bíróság sehol sem képez a kormány önkénye ellen abszolút biztosítékot. A közigazgatásnak ugyanis vannak olyan területei, amelyek diszkrecionális jellegűek, amelyek részleteit jogszabályokkal körülírni nem lehet. *Szilágyi Dezső* szerint a bíróság

*három ügytípusban* ítélezhetne. Az első körbe azok az esetek tartoznak, „ahol a közigazgatási és közjogi viszonyok terén egyéni jogosítványok vannak.” A második ügycsoportot képezik azok az esetek, melyekben a „jogi rend, anélkül, hogy egyéni jogot sértetett volna meg, megvédendő”. Ez lenne az önkormányzati testületek hatáskörének védelmére szolgáló funkció. A harmadik a „törvényes közjogi rend popularis actio alá helyezett ügyei, pl. a választások törvényessége”. *Szilágyi* világosan látta, hogy a bíróságot fokozatosan kell felépíteni, hatáskörét, eljárási rendjét működésének tapasztalait ismerve kell korrigálni. *Horváth Lajos* szintén nagy hatású beszédben *hiányolta* a magyar közigazgatás *jogszerűségét*. A kormánypárti képviselők közül ő követelte egyedül a tisztviselők kinevezését, de fontosnak tartotta ennek ellensúlyát, a „bírói függetlenség minden attribútumával felruházott közigazgatási bíróság” felállítását. Elképzelése szerint a megyénként szervezendő bíróságok hatásköre a „közigazgatási contentious ügyekre és a fegyelmi esetekre” terjednének ki.

Az ellenzék részéről *Helpy Ignác* óvott attól, hogy a közigazgatási bíróságnak a szabadságvédelem szempontjából bárki nagy jelentőséget tulajdonítson. A francia rendszerben a „lehető legszélesebb alpra helyezett” közigazgatási bíróság mellett a legnagyobb centralizáció állt fenn. A vita során *Zay Adolf* eredeti ötlettel állt elő. A megyék fölé országosan *12 regionális közigazgatási kerület* szervezését ajánlotta. A kerületeken belül szervezett közigazgatási bíróságok olyan vitás ügyekben döntenének, „hol a honpolgárok vagyoni vagy közigazgatási érdekein jogsérelem ejtetett”. Ezen esetek első fokozatán a megyei választmányok elé tartoznának, a közigazgatási bíróságok másodfokon véglegesen döntenének. A testület egy bírói tagját és egy magasabb közigazgatási tisztviselőt az állam nevezné ki, „de mindkettőt a bírói függetlenség minden garanciájával és a bírói felelősség teljes mértékével.” Ezek mellé a megyék által választott három tag társulna. Így egyaránt érvényesülnének a jogvédelem és az autonómia szempontjai.

Az 1886-os vita egyik eredménye volt, hogy az ellenzék mértékadó személyiségei elismerték: a közigazgatási bíróság hatásköre nem terjedhet ki a diszkrecionális közigazgatási döntések felülvizsgálatára, továbbá csupán egyedi ügyeket érinthet, nem bírálhatja felül a rendeletek törvényességét. Ilyen bíróság behozatalára Tisza Kálmán határozott ígéretet tett.<sup>27</sup>

5. Az 1886. XXI., és XXII. tc. megalkotása során már élesen vetődött fel a törvényhatósági önkormányzat közigazgatási bírói oltalmának hiánya és szükségessége. Mégsem történt érdemi változás: tisztázatlan maradt a *községek megyékhez való közjogi viszonya*, bizonytalanná vált elhatározási és végrehajtási szabadságuk. A községi szabályrendeleteket a megyék nem csupán jogi, hanem célszerűségi szempontból is felülvizsgálhatták. A *megyék és a kormány*

24 Nógrád megyei Levéltár IV. 402. Nógrád vármegye törvényhatóságának iratai 1872-1923. a. Köz-és kisgyűlési jegyzőkönyvek. 11. köt. 1885. 137. old.

25 Fejér megyei Levéltár IVB. 405/a Fejér vármegye Törvényhatósági Bizottságának iratai. a. Közgyűlési jegyzőkönyvek. 56/1471, 58/2336. számokon. A társ megye átiratát Fejér megye törvényhatósági bizottsága „tudomásul vette”.

26 Az 1884. évi szeptember hó 27-ére hirdett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. Bp. 1886. (továbbiakban: KN. 1886) IX. köt. 279. old.

27 Tisza Kálmán KN. 1886 IX. köt. 315. 380. X. köt. 139. old.; Grünwald Béla IX. köt. 286. old.; Szilágyi Dezső X. köt. 53. old.; Horváth Lajos IX. köt. 376. old.;

Helpy Ignác X. köt. 45. old.; Zay Adolf X. köt. 74. old.

viszonyában is ez volt a helyzet. Az 1886:XXI. tc. a diszkrecionális joggal bíró minisztert felhatalmazta, hogy a törvényhatóságok határozatait jog- és célszerűség szempontjából ellenőrizze és megsemmisítse. Megadta ugyan a jogot arra, hogy a kormány vagy miniszteri rendelet törvényességének kérdésében a törvényhatóság állást foglaljon, a vitás kérdés felett azonban az érdekelt miniszter döntött.<sup>28</sup>

Az előremutató európai tendenciákat nehezen követő Tisza Kálmán-i időszak hátralévő néhány évében nem került sor érdemi változásra. A végrehajtást szabályozó törvények a tárgybeli ügyek eldöntésére változatlanul az eseti bíraskodásra emlékeztető megoldásokat alkalmaztak. Az igazoló, bíráló és közigazgatási bizottságok önálló közigazgatási hatáskör kaptak, első fokon dönthettek a vitássá tett közigazgatási határozat érdeméről. A közigazgatási bizottság gyámhatósági fellebbezési, erdészeti kihágási és fegyelmi albizottságaiban továbbra is érvényesült a végrehajtás fölötti társadalmi kontroll. Az 1888:XXXVI. tc. alapján alakított regálé kártalanítási albizottságok különösen széles ügydöntő jogosítvánnyal rendelkeztek. Ezek azonban első vagy

másodfokú szervek voltak, döntéseik fellebbezés révén a miniszterhez kerültek.

Az ügyekben végső fórumként eljáró *közigazgatási bíróság közvetlen előzménye* az 1891:XXXIII. tc. volt, amely az adminisztratív judikatura általánossá tételét irányozta elő. A „*Lex Szapariana*” kötelezte a kormányt, hogy a közigazgatási törvényjavaslatokkal egyidőben a közigazgatási bíróságokról szóló javaslatot is terjessze elő. *Hieronymi Károly* belügyminiszter 1893. október 28-án nyújtotta be javaslatát, amelyben az érdemben döntő, kétfokozatú különbíróságok rendszerét ajánlotta a képviselőháznak. A kormány nem kívánta a rendes bíróságokat közigazgatási ügyekkel terhelni, úgy vélte, hogy a közigazgatási és magánjogi vitás kérdések között lényegi különbség van. Az elképzelés szerint minden megyei és városi törvényhatóságban lett volna egy első fokú közigazgatási bíróság, ahonnan a fővárosi központi közigazgatási bírósághoz lehetett volna fellebbezni. A hosszas viták és a közjogi törvényhozásunkat mindig jellemző *kompromisszumok nyomán* ezen javaslat alapján született meg a magyar közigazgatási bíraskodásról szóló az 1896:XXVI. tc.<sup>29</sup>



28 *Boér Elek*: Törvényhatósági önkormányzatunk és Közigazgatási Bíróságunk hatáskörének kiterjesztése. Magyar Jogászegyleti Értekezések 1908. 282. sz. XXXVI. köt. 6. füzet Bp. 1908. 253-255. old. A közigazgatási bíraskodás előzményeiről: *Boér Elek*: Közigazgatási bíraskodás. Bp. 1907. 157-166. old.

29 Az 1892. évi február 18-ra hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIII. köt. 734. sz. XIV köt. 510.sz. XV köt. 226.sz., XXIII. köt. 734. sz., XXXIV köt., 1178. sz.