

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS TÖRTÉNETE

HORVÁTH E. ÍRISZ
doktorjelölt (PPKE JÁK)

I. Bevezetés – a közigazgatási bíráskodás elméleti alapjai

Életünk során számos alkalommal kerülünk szembe különböző hivatalokkal, hatóságokkal amelyek számunkra a hatályos jogszabályok alapján jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg. Ezek a hivatalok, hatóságok a közigazgatási szervezetrendszer részei, s a végrehajtó hatalom gyakorlói.

A közigazgatással szemben általános igényként fogalmazódik meg egyrészt az önkormányzati közigazgatás, másrészt pedig a közigazgatás jogszerűségének a védelme. Ez utóbbi megvalósításának egyik előfeltételeként tekinthetünk az igazgatás feletti bírósági kontrollra, ami egyes országokban önálló közigazgatási bíráskodás, míg más országokban a polgári bíráskodás keretében valósul meg. Magyarországon ‘de lege lata’ nincsen közigazgatási bíráskodás¹: a közigazgatási határozatok felülvizsgálata a polgári igazságszolgáltatás része.

A közigazgatási szervek – jellegüknél is fogva – legtöbbször önmaguk részére alapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. Nincs olyan tökéletes állam, amely belső kontrollal ki tudná küszöbölni, hogy az intézkedések között részrehajlóan jogsértő ne legyen. A jogsértés megszüntetését nem lehet az érdekeltre bízni: a jogalkalmazásban előforduló törvénysértések kiküszöbölését ‘külső ellenőrzéssel’ kell biztosítani. Ez a szerv pedig csak kívülálló, független ítélkező szerv lehet.²

A jogfejlődés tanulsága szerint ez az ellenőrzés a leghatékonyabban akkor valósul meg, ha a független bíróságok kapják meg a közigazgatás aktusainak felülvizsgálatát. Mindemellett az is fontos, hogy a közigazgatási határozatok bírói kontrollja ne csak

¹ PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról.* Budapest: Logod Bt., 2002. 228.

² KOZMA GYÖRGY – PETRIK FERENC: *Közigazgatási perek a gyakorlatban.* Budapest: A Deák Ferenc Jogakadémia könyvei – KOTK Kft., 1994. 10.

az ügyek egy meghatározott körére terjedjen ki, hanem fogja át az ügyek zömét, különösen azokat, amelyek jelentősek a polgárok szempontjából.³ Ez a közigazgatási bírászkodás lényege.

A *jogállamiság* fokmérője, hogy egy állam engedi-e, és ha igen, milyen mértékben a már fent említett független bíróság ellenőrzésének alávetni magát, hiszen a jogállam három legalapvetőbb ismérve:

- az államhatalom megosztása,
- a törvények feltétlen uralma, és e két követelményből következően
- az állam önkorlátozása.⁴

A harmadik követelmény megvalósulása feltételezi a közigazgatási bírászkodás létezését. Ennek jelentősége legalább akkora, mint az Alkotmánybíróságé, a polgárok mindennapi életére gyakorolt hatása pedig még ennél is nagyobb. Ez nem tekinthető egyszerűen államszervezeti megoldásnak, sokkal inkább a civil társadalom újszerű felfogása a törvényekről, a jogról, illetve a hatóságokról, hiszen mára már nem bűn kimondani egy törvényről, hogy alkotmányértő, sem pedig egy közigazgatási határozatról, hogy törvénytértő, s azokat meg kell semmisíteni.⁵

A közigazgatási bírászkodás tehát az állampolgári jogbiztonság egyik garanciája. Azonban – mint minden jogi garancia – kialakulásához meg kell ‘érnie’ egy államnak. Az igazgatás feletti bírósági kontroll kialakulásának – Stipta István nyomán – *három előfeltételét* határozhatjuk meg:

- a végrehajtás és a törvénykezés egymástól szervezeti értelemben különüljön el,
- a közigazgatásra vonatkozó normák szokásjogi jellege szűnjön meg: az állami cselekvés kereteit törvények szabályozzák, működését pedig legalább rendeleti szintű normák határozzák meg, és
- alakuljon ki társadalmi igény az állampolgári jogok védelmére, szoruljon hátterbe az állami érdek elsődlegességét valló felfogás.⁶

A fenti feltételek az egyes országokban különböző időszakokban és különböző formákban valósultak meg, ennek következtében elmondhatjuk, hogy minden államot egyedi struktúrájú és működésű közigazgatási bírászkodás jellemez.

II. Közigazgatási bírászkodás a rendi Magyarországon

Az igazgatás feletti bírósági kontroll kialakulásának három előfeltételének, amelyet az előző fejezetben – Stipta István nyomán – ismertettem, természetesen Magyarországon is meg kellett valósulnia ahhoz, hogy egyáltalán felvetődhessen a közigazgatási bírászkodás gondolata.

³ Uo.

⁴ KOZMA – PETRIK i. m. 9.

⁵ Uo.

⁶ STIPTA ISTVÁN: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen: Multiplex Media – Debrecen University Press, 1997. 136. (a továbbiakban: 1997a)

Történelmünk meglehetősen hosszú rendi korszakában mindhárom előfeltétel hiányzott, hiszen

- a közigazgatás központi feladatait ellátó dikasztériumok bírói fórumként is szolgáltak, a vármegyék, szabad királyi városok igazgatási és ítélkezési tevékenységet egyaránt elláttak;
- az állami igazgatást alapvetően a közjogi szokások, kormányshatározatok, utasítások és a municípiumok szabályozták (tehát a végrehajtás törvényi meghatározottságának követelménye még elvi síkon sem merült fel); valamint
- a rendi korlátok miatt a társadalom szabadságigénye nem fejlődhetett ki, az állami szervek döntése ellen állampolgári jogon biztosított általános fellebbezési jog ismeretlen volt.⁷

Tekintettel e feltételek hiányára, 1848 előtt nem beszélhetünk – még csiráiban sem – közigazgatási bíráskodásról, mint az állampolgárok jogainak a közigazgatás cselekményeivel szemben való védelmének biztosítékáról.

III. Az 1848-as változások

Az 1848-as változások a közigazgatási intézkedésekkel szembeni jogvédelem fontos feltételét teremtették meg, hiszen a jogegyenlőség kimondásával a korábbi idők renden kívüli elemei is igényt támaszthattak az állam nevében született intézkedésekkel szembeni bírói védelemre. Csak részben teljesült azonban a másik követelmény, hiszen az államhatalmi ágak elválasztása nem történt meg, így nem tisztázódott a közigazgatás és a bíráskodás viszonya, a két hatalmi ág szervezeti elkülönítésére még csak kísérlet sem történt. Természetesen nem kerülhetett sor a végrehajtás alkotmányos szabályozására sem.⁸

Az 1848-as áprilisi törvények néhány rendelkezése azonban már tartalmazott olyan szabályokat, amelyek a közigazgatás feletti bírósági kontroll elvi lehetőségét, általános kereteit foglalták magukba.⁹

Az 1848. évi III. tc. szükségesnek tartotta a közügyek intézésénél egy állami tanács létrehozását: 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. §) Ezen reformra vonatkozóan számos értelmezés született. A kevésbé bizakodók szerint e tanács csupán egy új, Magyarországra telepített kamarilla lett volna.¹⁰ Az átszervezésben érintett kancelláriai főtisztviselők szerint ezen új fórumnak a korábban hatáskörükbe tartozó semmisségi ügyek elbírálása vonatkozásában részben egyfajta közjogi bírósági funkciója is lett volna. Az értelmezők egy másik csoportja szerint a törvény szövegezői már

⁷ STIPTA (1997a) i. m. 136–137.

⁸ STIPTA (1997a) i. m. 137.

⁹ STIPTA (1997a) i. m. 137–138.

¹⁰ GERGELY ANDRÁS: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI FERENC – RÁNKI GYÖRGY (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest: ELTE, 1981. 56.

1848-ban arra gondoltak, hogy e testület az állami szervek közötti feladatütközés esetén ügydöntő hatáskört gyakorolt volna. A dualizmus kezdetén egyes politikusok ezt a fórumot a polgárok állammal szembeni jogvédelmére is alkalmasnak találták.¹¹ Pulszky Ferenc az 1870-es parlamenti viták során kijelentette, hogy a közigazgatási és közjogi jogvédelem érdekében csak az 1848:III. tc. államtanácsról szóló rendelkezéseit kellene végrehajtani, hiszen ez a testület kellő alkotmányos garanciát nyújtana a végrehajtással szemben, és felhasználható lenne a kormány parlament elé terjesztett javaslatainak véleményezésére is.¹²

Az 1848. évi V. tc. a központi választmányoknak biztosított – bizonyos keretek között – bíraskodási jogkört: a létrehozni rendelt ‘középponti választmányokat’ egyes esetekben ítélkezési jogkörrel is felruházta. A törvénycikk 19. §-a szerint jónéhány 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.¹³ Az ügydöntő testület a korabeli értelemben vett népképviselési elv szerint állt össze, képviselte a választókerületeket, helyet kaptak benne a községi előljárók. Fontos közigazgatási ügykörökben ez volt az első, ténylegesen működő, bírói jogkört gyakorló testület.¹⁴

E két törvény azonban a forradalom és a szabadságharc államának rövid ideig tartó fennállása miatt nem fejthetett ki komoly hatást, így a közigazgatási bíraskodás ügyében is csak a kereteket, az elvi igényt teremtette meg.

IV. Törekvések a közigazgatási bíraskodás létrehozására a kiegészítést követően

A kiegészítést követő években kerülhetett sor először az 1848-as törvények végrehajtására, az államszervezeti elképzelések konkretizálására. A korabeli kormánypárt akkor még nem tervezte a közigazgatási bíraskodás bevezetését. Attól féltek ugyanis, hogy a közigazgatási bíróság gyengíti az állami akaratot, korlátozza a miniszteri önállóságot, valamint szeparációs folyamatot erősít pont akkor, amikor az ország nemzetiségi, politikai szempontból végletesen megosztott. A magát ‘közjogiként’ definiáló ellenzék sem követelte teljes odaadással a kormány hatalmának korlátozásával járó intézmény bevezetését, inkább a súlyosabbnak vélt kérdésekre¹⁵ koncentrált. Nagy volt az e kérdés körüli elméleti bizonytalanság is, hiányoztak a tisztázó tudományos viták. Ausztria példája¹⁶ sem

¹¹ STIPTA ISTVÁN: A közigazgatási bíraskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 1997/3. 117. (a továbbiakban: 1997b)

¹² PULSZKY FERENC felszólalása. *Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*, Pest. 1870. X. kötet. 245.

¹³ „A közigazgatási bíróságokról szóló 510. sz. törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottság jelentése”. *Országos Levéltár K2*, 1892–1896. (1894–8283. sz.) 5.

¹⁴ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar választási rendszer 1848–49-ben. Az első népképviselési választások*. Budapest: ELTE, 1963. 69–70.

¹⁵ Pl. a kiegészítés bírálata, a megyei autonómia és a választás elve.

¹⁶ Ausztriában 1869-ben állították fel a Birodalmi Bíróságot, amely az alkotmányban biztosított állampolgári alapjogok megsértése esetén járt el, de a közigazgatás törvénysértő határozatainak felülvizsgálata nem tartozott a hatáskörébe.

ösztönzött ezen jogintézmény bevezetésére.¹⁷ Természetesen az sem segíthette elő a közigazgatási bíraskodás létrejöttét, hogy számos, mai szemmel is sokkal fontosabbnak mondható jogállami berendezkedés¹⁸ hiányzott.

A bírósági szervezeti törvény (1869:IV.tc.) meghozatalával a közigazgatási bíraskodás bevezetésének fontos előfeltétele teljesült: megtörtént az igazságszolgáltatás és a végrehajtás szétválasztása. A törvény előkészítése során egy bizottsági indítvány erejéig felmerült a közigazgatási bíraskodás gondolata is, amely javasolta a rendes bírói hatáskör kiterjesztését a közigazgatási intézkedések elleni jogvédelemre is, ám ezen indítvány erős ellenállásba ütközött, így nem került sor a megvalósítására.¹⁹ ²⁰

A bírósági szervezeti törvény 1. §-a meglehetősen elodázta a rendes bírói hatáskör kiterjesztését a vitás adminisztratív ügyekre,²¹ amikor leszögezte: „a közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”.²²

Az 1869:IV. tc. nyilvánvalóan előremutató volt abban a tekintetben is, hogy megerősítette a bíraskodás szerepét a végrehajtással szemben, és a 19. §-ával a közigazgatást is a törvények alá rendelte. Ezen szakasz szerint a bíróságnak „a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek [...] szerint tartozik eljárni és ítélni”. A kérdés tehát a korabeli jogállamiság követelményeinek megfelelően rendeződött, viszont változatlanul nyitva maradt a legnagyobb gyakorlati kérdés, azaz a diszkrécionális közigazgatási cselekvés feletti ítélkezés problémája.²³

A bírósági szervezeti törvény 25. §-a a bírói és közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri összeütközések rendezésével – nagyon szerencsétlen módon – az igazságügyi minisztériumot bízta meg.²⁴

A köztörvényhatóságokról szóló 1870:XLII. tc. parlamenti vitájában már igen fontos szerepet töltött be a közigazgatási bíraskodás kérdése. Tisza Kálmán önálló indítványban vetette fel egy „független, semmi előléptetést bármely kormánypárttól nem várható, párton fölüli bírói hatóság” létrehozatalát. Az ellenzék is úgy vélte, hogy a végrehajtó hatalom fölött nem a parlamentnek, hanem a független bíróságnak kell döntenie. A kormánypárti többség azonban ellenezte az állambíróság felállítását.²⁵ Az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában folytatódott a korábban megkezdett vita.²⁶ Végül is egy igen szoros szavazás (119:116) eredményeként elvetették a közigazgatási bíraskodás létrehozásának szükségességét.

¹⁷ STIPTA (1997a) i. m. 139.

¹⁸ Pl. a kor követelményeinek megfelelő bírósági rendszer, a központi közigazgatás és az alsóbb szintű adminisztráció viszonyának tisztázása, az állampolgári jogok törvényben való rögzítése.

¹⁹ A bírósági szervezeti törvény vitájában Horváth Boldizsár igazságügyminiszter ígéretet tett arra, hogy az államtörvényszék kérdésében hamarosan törvényjavaslatot terjeszt elő. Erre 1880-ban került sor.

²⁰ STIPTA (1997b) i. m. 120–121.

²¹ Ráadásul sajátos ellentmondás is teremtett, hiszen egyes törvények (1869:III. tc. 8. §-a, 1871:XXXI. tc. 15–26. §-ai, 1871:XXXII. tc. 2. §-a, 1874:XXXIII. tc. 50. §-a, 1890:XXV. tc. 3. §-a, 1891:XVII. tc. 12–16. §-ai) később lehetővé tették a közigazgatási határozat rendes bíróság előtti megtámadását.

²² STIPTA (1997a) i. m. 140.

²³ Uo.

²⁴ STIPTA (1997a) i. m. 141.

²⁵ Képviselőházi Napló X. kötet. 1870. 33., 36–37.

²⁶ Képviselőházi Napló XV. kötet. 1871. 116., 121.

A polgári kori közigazgatás két alaptörvénye, az 1870:XLII. tc. és az 1871:XVIII. tc. a kormány számára széles cselekvési lehetőséget biztosított. A helyi testületek működési köre szűkült, a területi szintű önkormányzatok törvényes mozgásteret minimálisra csökkent, hiszen a kormányt képviselő főispánok törvényes befolyást nyertek a helyi ügyekre. A tisztviselőket csak akkor lehetett felelősségre vonni, ha mulasztásukkal vagy intézkedésükkel egyben bűncselekményt is megvalósítottak. Láthatjuk tehát, hogy ebben a közjogi szervezetrendszerben különösen fontos lett volna az eljáró hatóság minden törvényellenes intézkedésével vagy mulasztásával szemben védelmet nyújtó közigazgatási bíróság létesítése, ám erre még több mint tíz évet kellett várni.

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.²⁷

A közigazgatási bizottságokról szóló 1876:VI. tc. is megpróbálta rendezni a közigazgatási bíráskodás kérdését. Ezen – az állami és önkormányzati szervek közötti koordinációt ellátó – testület a törvényhatóságok területén az egész közigazgatás felett felügyeletet gyakorolt és ellenőrzési joggal bírt. Az új testület a közigazgatási bíráskodás hagyományos feladatkörét ellátva egész sok ügyben (cselédügy, népiskolai, gyámügyi, vízjogi viták) fellebbviteli jogkört gyakorolt. A törvény nyomán a közigazgatási bizottság vagy a tevékenysége támogatására alakított külön albizottságok is dönthettek fellebbezési és panaszügyekben állampolgári kérelmek alapján. A közigazgatási bizottság azonban nem pótolhatta a közigazgatási bíróságot. Eljárása nem volt kontradiktórium, a fellebbezést gyakran ugyanazok a tisztségviselők bírálták el, akik az első fokú határozatot hozták.²⁸

V. Tudományos fejtegetések a közigazgatási bíráskodás kapcsán

A korai dualizmus parlamenti vitái során tudományos szempontok alig játszottak szerepet. Nyilvánvalóan így volt ez a közigazgatási bíráskodás témakörében is, hiszen az 1870-es évekig e kérdéskörnek sem volt számottevő hazai tudományos irodalma.

A képviselőházban a közigazgatási bíráskodás kapcsán leggyakrabban Eötvös József bírói hatalom elsődlegességét valló mondatait idézték.²⁹ 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 fenségének, az ítélőszékek üdvös befolyásának lehet tulajdonítani az észak-amerikai unió fenntartását, és az észak-amerikai alkotmány nagyszerű eredményeit. A legfőbb törvényszék nélkül az egyes államok közötti soknemű elmentések és önállóság után való erős törekvések mellett rég felbomlott volna az unió köteléke, vagy a szövetséges államok helyébe központosított állam lépett volna.”³⁰

Kossuth Lajos híres kütahyai alkotmánytervezetében felvetette a közigazgatási bíróság szükségességét is, amely jogintézmény védené a községi önkormányzati hatás-

²⁷ STIPTA (1997a) i. m. 141.

²⁸ STIPTA (1997b) i. m. 121.

²⁹ Uo.

³⁰ EÖTVÖS JÓZSEF: *A XIX. század uralkodói eszméinek befolyása az államra. II.* Budapest, 1981. 410.

kört a kormány önkényes intézkedéseivel szemben, döntene a megyék és a miniszterek közötti, a rendeletek törvényességét és alkotmányosságát érintő vitákban. Az alkotmánytervezet azonban nem tisztázta le a testület összetételét, kapcsolatát a szintén létrehozandónak ítélt alkotmánybírással, valamint azt sem, hogy azt a rendes bírói szervezeten belül vagy attól függetlenül képzelte-e el. Valószínűleg ez lehetett az oka annak, hogy az alkotmánykoncepció ezen része visszhang nélkül maradt.³¹

A közigazgatási bíráskodás témakörében született első szaktanulmány Concha Győző munkája volt, amely *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában* címmel 1877-ben jelent meg. Concha az angol mintát³² tartotta alkalmazandónak, de fontosnak tartotta, hogy azt a magyar 'viszonyoknak' megfelelően alakítsák ki.

Concha Győző a közigazgatási bíráskodást a törvényhozás és a végrehajtás közötti egyensúly megteremtése érdekében tartotta fontosnak, hiszen az szisztematikus hatással van az államra. Hangsúlyozta továbbá az egyéni jogok védelmét az állammal szemben, melynek a legfőbb biztosítéka a független bíróság kell, hogy legyen.³³ Concha elsőként mutatott rá a bírósági szervezeti törvény azon sajátos ellentmondására, amely elválasztotta ugyan a törvénykezést a közigazgatástól, de csak a büntető és a magánügyek esetében: tehát a közigazgatási jogi ügyek elbírálása továbbra is a végrehajtó szervek hatáskörében maradt.³⁴

Concha fenti művének megjelenésével egyidejűleg jelent meg, és nyert egyre nagyobb teret a közigazgatási szakbíráóságok létesítésére vonatkozó igény is. A tudományos élet további két szereplője, Kuncz Ignác és Gruber Lajos jelentetett meg e témakörben műveket.

Gruber 1877-ben tanulmányában megállapította, hogy a rendes bíróságok azért nem képesek betölteni egy közigazgatási bíróság szerepét, mert egyrészt nincs szakértelmük, másrészt nem ismerik a közigazgatási jogot, harmadrészt pedig eljárásukban teljes magánjogi szemlélet uralkodik az állam helyzetét illetően.³⁵

VI. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság létrejöttének közvetlen előzményei

1880-ban a közigazgatási reformok tárgyalására a Belügyminisztériumban összeült szaktanácskozás úgy döntött, hogy létre kell hozni az általános közigazgatási bíráskodás intézményét. Ez volt az első alkalom, amikor kormányzati tényezők komolyan

³¹ SPIRA GYÖRGY: *Kossuth és alkotmányterve*. Debrecen, 1989. 58., 60–61.

³² Az angol minta szerint egy viszonylagos önállósággal bíró, de az egységes bírósági szervezet keretében működő bíróság látja el a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát.

³³ CONCHA GYŐZŐ: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, 1877. 20.

³⁴ RUHMANN EMIL: A közigazgatási bíráskodás. In MÁRTONFFY KÁROLY (szerk.): *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből. Emlékkönyv Némethy Károly születésének 70. évfordulójára*. Budapest, 1932. 121.

³⁵ GRUBER LAJOS: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest: Athaenum Nyomda, 1877. 49.

foglalkoztak a leendő megoldás részleteivel. Emellett egy, a pénzügyi bizottság javaslatára született képviselőházi határozat utasította a kormányt, hogy „[...] amennyiben a közigazgatási bíróság egyhamar nem volna szabályozható, úgy a pénzügyi bíráskodás tárgyában mielőbb terjesszen a ház elé javaslatot”.³⁶

Az 1881-ben megnyílt országgyűlés trónbeszédében is szerepelt a közigazgatási bíráskodás ügye. Az uralkodói elvárás szerint „[...] a közigazgatás érdekében teendő egyéb törvénykezési intézkedéseket nem említve, a közigazgatási bíróságok felállítása lehetőleg mielőbb eszközözendő”. Az államfő álláspontjából kiderült, hogy a törvényhozás több, egymással hierarchikus viszonyban levő szerv létesítésére kapott előszentesítést.³⁷

A kormány még 1881-ben két tervezetet készített. Az 1881. január 31-én nyilvánosságra hozott változat szerint a létrehozandó szakszabóság közigazgatási tisztviselőkből, ítélőtáblai bírákból és laikusokból állt volna. Ez a javaslat a közvélemény kemény ellenállása 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.³⁸

1883. július 13-án szentesítették, 1883. július 21-én hirdették ki a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikket, amely a ‘Magyar Királyi Kúria bíráival egyenlő ranggal és jelleggel’ bíró budapesti székhelyű, önálló pénzügyi bíróság felállításáról rendelkezett. A törvénycikk legfőbb vívmánya, hogy meghatározott ügykörökben először engedte meg a közigazgatási döntés ellen a bírói felülvizsgálatot, azaz először fogadta el a végrehajtás bírói kontrolljának elvét. A modern felfogásnak megfelelően a polgárok közigazgatás elleni egyéni kereseti jogát, és a pénzügyek egy részének – a legtöbb vitára okot szolgáltatató adó- és illetékügy terén – hatékony jogvédelmét biztosította.³⁹

A hatásköri szabályokat tekintve a törvénycikk 1. §-a nem alkalmazta a taxációt, általánosságban utalt arra, hogy a bírósághoz tartoznak mindazon ügyek, amelyeket adókezelési vagy más törvény oda rendel. A pontos hatásköri rendelkezések csak a közadók kezeléséről szóló 1883:XLIV. tc. szabályainak figyelembe vételével voltak megállapíthatók.⁴⁰ A tisztán adminisztratív jellegűnek minősített ügyek (adófizetési halasztások, a községi közegek bírságolása, a behajthatatlanság körülményeinek megállapítása) változatlanul állami érdekkörben maradtak, ezekben legfelsőbb fórumként továbbra is a pénzügyminiszter döntött. A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság hatásköre nem terjedt ki a közvetett adókra, és speciális volt abban a tekintetben is,

³⁶ STIPTA (1997a) i. m. 141.

³⁷ STIPTA (1997a) i. m. 142.

³⁸ Uo.

³⁹ STIPTA (1997a) i. m. 148.

⁴⁰ E szerint az adókievetés mértéke, az adómentességek, adóelengedések, az adóbehajtás körüli eljárás, az adózók bírságolása, községi, városi és adófelügyelői közegek kártérítési kötelezettségeire vonatkozó határozatok ügyében végső fórumként a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság járt el. Ide tartozott adóügyekben a kivetéstől a végrehajtásig felmerülő közigazgatási eljárásból eredő panaszok döntő többsége, az illetékek tekintetében pedig nem csupán a mérték és kiszabás, hanem a végrehajtás és bírságolás állampolgárok által sérelmezett közigazgatási döntései is.

hogycsupán a törvényhatóságok közigazgatási bizottságai, az egyenesadó-felszólalási bizottságok és a királyi pénzügyigazgatóságok döntéseinek felülvizsgálatára kapott hatáskört. A Bíróságnak nem volt lehetősége a pénzügyminisztériumi intézkedések és rendeletek megváltoztatására, normáinak célszerűségi ellenőrzésére. Az esetleges hatásköri viták eldöntésére a minisztertanács kapott felhatalmazást.⁴¹

A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság eljárására az írásbeliség volt a jellemző,⁴² az eléje kerülő ügyekben nem csupán megsemmisítő jogköre volt, hanem érdemben is határozhatott.⁴³

A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozását követően természetesen továbbra is folyamatosan zajlottak az általános közigazgatási bíraskodás megteremtését célzó előmunkálatok. Ennek eredményeként született meg az 1896. évi XXVI. törvény nyomán a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, melybe a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság is beleolvadt.

VII. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság működése (1896–1949)

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság legfelsőbb fokú bírói fórumként jött létre, két ügyszakban: általános közigazgatási és pénzügyi osztályban működött. Élén az elnök állt, aki a Kúria elnökével egyenrangú volt, bíráival szemben magas szakmai követelményt támasztottak. A Közigazgatási Bíróság a közigazgatási hatóságoknak a törvény által felsorolt intézkedései és határozatai ellen emelt panaszok tárgyában legfelső fokon, végérvényesen határozott, ítéletét öttagú tanácsban, írásbeli eljárásban hozta.⁴⁴

Az egyfokú, reformatórius jogkörrel felruházott Közigazgatási Bíróság feladatkörét taxációval határozták meg.

A Közigazgatási Bíróság hatásköre a jogszabályokban taxatív körülírt következő kérdéseket ölelte fel:

- a) a községi, törvényhatósági, közegészségi, vallási és népoktatási, vízjogi, közúti és útvám-, vasúti mezőgazdasági és mezőrendőrségi, állategészségügyi, erdészeti, vadászati, halászati, házi cseléd-, munkás és napszámos ügyeket, illetve a házközösségi ügyeket;
- b) törvényhatóságok ún. garanciális panaszügyeit (1907:LX. tc.);
- c) az állami, törvényhatósági és községi alkalmazottak számos illetmény- és nyugdíjügyét, valamint a katonai személyek számos ellátási ügyét;
- d) az állami egyenes és forgalmi adók és illetékek, a törvényhatósági és községi adók, különböző kamarai illetékek jogossága és mérve körüli jogvitákat;
- e) a hadirokkantak részére biztosított közszolgálati kedvezményeket;
- f) iparügyeket;
- g) sajtóügyeket;
- h) a tengerhajózás állami segélyezése ügyeit;

⁴¹ STIPTA (1997a) i. m. 148.

⁴² STIPTA (1997a) i. m. 149.

⁴³ GÁSPÁRDY LÁSZLÓ – WOPERA ZSUZSA – KORMOS ÉRZSÉBET – CSERBA LAJOS – NAGY ANDREA – HARSÁGI VIKTÓRIA: *Polgári perjog különös rész.* Budapest: KJK – Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2004. 167.

⁴⁴ STIPTA (1997a) i. m. 150.

- i) clearing-ügyeket;
- j) a biztosító magánvállalatok állami felügyeletével kapcsolatos kérdéseket;
- k) az állam és a Magyar Nemzeti Bank közt felmerülő vitás ügyeket;
- l) a Magyar Nemzeti Múzeum, a Mérnöki és Orvosi Kamara önkormányzatával kapcsolatos ügyeket;
- m) az országgyűlési képviselőválasztások és a felsőházi választások ügyeit. (Az e pontba foglalt hatáskör miatt nevezik a Közigazgatási Bíróságot alkotmányjogi bíróságnak is.)

Ezt a taxációt a későbbiekben közel száz törvény módosította. Összességében azt lehet elmondani, hogy a XIX. században a közigazgatási határozatok mintegy 80%-a ellen lehetett felülvizsgálatot kérni.⁴⁵ Az ügyek túlnyomó részét az adó- és illeték-ügyek, valamint a tisztviselők illetmény- és nyugdíjjogosultságainak a kérdései tették ki.⁴⁶

- Az 1896. évi XXVI. tc. több módosítást is megért, ezek közül a legfontosabbak:
- az 1907. évi LX. tc. bevezette az ún. garanciális panaszt, amely által az alacsonyabb szintű közigazgatási szervek is kereseti jogot kaptak a hierarchiában felettük levő szerv ellen,
 - az 1925. évi XXVI. tc. a Közigazgatási Bíróság hatáskörét kiterjesztette a választójogi bírászkodásra is,
 - az 1929. évi XXX. tc. lehetővé tette, hogy a törvényhatóság a Közigazgatási Bírósághoz fordulhasson a kormánynak a törvényhatósági bizottságot feloszlató intézkedése ellen.

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság működésének több mint ötven éve alatt egyfokú, legfelsőbb bírósági szintű bíróságként működött. Története során szinte folyamatosan jelen voltak azok a törekvések, amelyek a közigazgatási bírászkodást többfokúvá kívánták tenni, illetve a rendes bírósági rendszerhez kívánták kapcsolni. Az alsó bíróságok megteremtésére irányuló javaslatok azonban a XX. század első felének történelmi viharaiban sorra elbuktak.

1949-ben a 'szocialista állami és társadalmi berendezkedés kialakításáért' folytatott harc eredményeként az egypárti diktatúra felszámolta az önálló Közigazgatási Bíróságot.⁴⁷

VIII. A közigazgatási bírászkodás 1949 és 1989 között

1949 és 1957 között a közigazgatási bírászkodás kontinuitása mindössze néhány területen maradhatott fenn. Így például a közadók jogalapjával és összecszerúségével, illetve bizonyos illetményekkel kapcsolatos jogviták esetében a Pénzügyminisztériumon belül szervezett pénz- és illetményügyi döntőbizottságok jártak el. Néhány esetben ugyan megengedték a jogszabályok a közigazgatási határozatok polgári bíróság

⁴⁵ KISS DAISY: A közigazgatási perek. In NÉMETH JÁNOS (szerk.): *A polgári perrendtartás magyarázata*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999. 1356.

⁴⁶ KENGYEL MIKLÓS: *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest: Osiris Kiadó, 2003. 424.

⁴⁷ Uo.

előtti megtámadását, de az 1950-es években az állami és a politikai hatalomnak olyan koncentrációja következett be, amely gyakorlatilag lehetetlenné tette a végrehajtott szervek tevékenysége feletti bírói kontrollt.⁴⁸

Az államigazgatási határozatokkal szembeni bírósági jogorvoslat kérdése 1957-ben, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény (Áe.) megalkotásával kapcsolatosan került újra napirendre. Az Áe. – ebben a körben – két szempontból hozott lényeges változást:

- ekkor adott a törvény először határozott lehetőséget a bírósági jogorvoslatra olyan államigazgatási határozattal szemben, amely államigazgatási jogviszonyt hoz létre, és
- meghatározta felülvizsgálható államigazgatási határozatok legfontosabb eseteit.⁴⁹

A jogalkotó folyamatosan bővítette a taxatív meghatározott, rendes bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatok körét, majd 1973-tól az Áe. vonatkozó szabályainak hatályon kívül helyezése mellett a Pp. III. Novellájával a Pp-be egy új fejezetet iktatott be, ami a XX. fejezetszám alatt 'Az államigazgatási határozat megtámadása iránti perek' címet kapta. E körben lényeges eltérést jelentett a perek általános szabályaitól az a lehetőség, amely szerint a bíróság a mind ténybelileg, mind jogilag egyszerű megítélésű jogvitákat – ezáltal egyesbíróként – tárgyaláson kívül bírálhatta el.⁵⁰

Az államigazgatási eljárást korszerűsítő 1981. évi I. törvény nem hozott lényeges változást a bírósági felülvizsgálat tekintetében: az ügyfél akkor kérhette a másodfokon eljáró közigazgatási szerv határozatának a bíróság általi felülvizsgálatát, ha a határozat az alapvető személyi és vagyoni jogait, illetve kötelezettségeit érintette [Áe. 72. § (1) bekezdés]. Ám azt, hogy mi minősült 'alapvető' jognak vagy kötelezettségnek, a jogalkotó határozta meg, miután a 63/1981. (XII.5.) MT rendeletben tételesen felsorolta a bíróság által felülvizsgálható határozatokat: a 23 ügycsoportból azonban hiányoztak az alapvető emberi jogok gyakorlásával kapcsolatban hozott hatósági határozatok.⁵¹

IX. A politikai rendszerváltás idején felmerülő kérdések a közigazgatási bíráskodásról

Az Alkotmány 1989. október 18-i, az 1989. évi XXXI. törvénnyel történő módosítása – többek között – megteremtette a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját. Nevezetesen az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét, az Alkotmány 57. § (5) bekezdése pedig kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmány 70/K. §-a pedig úgy rendelkezik, hogy az alapvető jo-

⁴⁸ KENGYEL i. m. 424–425.

⁴⁹ KISS i. m. 1356.

⁵⁰ GÁSPÁRDY – WOPERA – KORMOS – CSERBA – NAGY – HARSÁGI i. m. 168.

⁵¹ KENGYEL i. m. 425.

gok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

A módosított Alkotmány rendelkezéseivel így ellentétben állt, hogy rendelet sorolta fel a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét. Ennek nyomán az Alkotmánybíróság 1990. december 11-én kelt 32/1990. (XII.22) AB határozatában úgy rendelkezett, hogy ezt az alkotmányellenességet csak egy olyan új törvény megalkotásával lehet megszüntetni, ami az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével összhangban áll. Az Alkotmánybíróság az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról szóló jogszabályi rendelkezéseket – tehát az Áe. 72. § (1) bekezdését és a 63/1981. (XII.5.) MT rendeletet – 1991. március 31-i hatállyal megsemmisítette, és egyidejűleg felhívta a Kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjesszen az Országgyűlés elé egy olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az Alkotmánynak megfelelően szabályozza.⁵²

Ilyen előzmények után született meg az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről, amely tartalmát tekintve nem egy önálló jogszabály, hanem három törvénynek (Bsz., Áe., Pp.) az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban történt módosítása.⁵³ Ezen törvény hatályba lépéséig, azaz 1991. július 27-ig az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kérdésében az Alkotmány rendelkezései szerint kellett eljárni: ez azt jelentette, hogy a bírói felülvizsgálatnak nem volt korlátja.⁵⁴

Az 1991. évi XXVI. törvény csaknem kimerítően szabályozta a közigazgatási pereket: meghatározásra került a Pp-ben a felülvizsgálható határozatok köre, illetve magának az eljárásnak a részletes szabályai, az Áe-ben pedig rögzítésre kerültek az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatához szükséges konjunktív feltételek. Ezek:

- az ügyfél, illetve a törvényes érdekében sérelmet szenvedett fél megítélése szerint a határozat jogszabálysértő és erre az ügyfél hivatkozik
- az ügy érdemében döntött a hatóság
- az ügyfél, illetve a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél az államigazgatási eljárásban a fellebbezés jogát kimerítette vagy a fellebbezés eleve kizárt
- a felülvizsgálati kérelmet a határozat közlésétől számított harminc napon belül előterjesztették
- a felülvizsgálni kért államigazgatási határozat nem szerepel a bírósági felülvizsgálatból kizárt ügytípusok között

A fenti törvénynek köszönhetően az elmúlt csaknem másfél évtizedben általánossá vált Magyarországon a bírósági határozatok felülvizsgálata.

X. A közigazgatási hatósági eljárás új szabályai

1991-től kezdődően természetesen a Pp. és az Áe. is több módosításon átesett, ám ezen módosítások lényeges mértékben nem változtattak a közigazgatási bírósági eljárás szabályain.

⁵² KISS i. m. 1357.

⁵³ KENGYEL i. m. 425.

⁵⁴ KISS i. m. 1357–1358.

2004 decemberében az országgyűlés elfogadta a 2004. évi CXL. törvényt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.); ezen jogszabály az Áe. helyébe lépett és alapvetően új irányt szabott a közigazgatási eljárásoknak. A Ket. legtöbb rendelkezése – így a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályai is – 2005. november 1-én lépett hatályba.

A Ket. számos ponton megváltoztatta az Áe-nek a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályait:

- önálló fellebbezési jogot biztosít az eljárást felfüggesztő, valamint megszüntető végzések, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés, az eljárási bíróságot kiszabó végzés, illetőleg az eljárási költség viselésének kérdésében hozott végzés esetén
- szélesebb körben zárja ki a fellebbezési jogot, mint ahogyan az korábban szabályozva volt⁵⁵
- közvetlen jogot biztosít a felülvizsgálatra az eljárás egyéb résztvevője számára a reá vonatkozó rendelkezés, illetve a reá vonatkozó elsőfokú végzéssel szemben
- megengedi a végzések esetében, hogy törvény lehetővé tegye az azok elleni felülvizsgálati kérelem nemperes eljárásban történő elintézését
- megszünteti a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát a végrehajtásra, azonban a végrehajtás felfüggesztése kérhető a keresetlevélben
- pontosítja az ügyészi óvás korábbi szabályait és eljárási határidőket jelöl meg e vonatkozásban

Természetesen ezen új szabályok megkövetelték a Pp. rendelkezéseinek a módosítását is: ezzel sem maradt adós a jogalkotó, hiszen a Ket. 175. §-a rögzíti a polgári perjogi kódexünkben eszközölendő módosításokat:

- a korábbi 'államigazgatási' jelzőket a 'közigazgatási' jelzővel cseréli fel
- a keresetlevelet csak az első fokú határozatot meghozó szervhez lehet benyújtani és az egyes fórumok közötti felterjesztések vonatkozásában igen aprólékosan kidolgozott eljárási határidőket jelöl meg

Láthatjuk tehát, hogy a Ket. komoly újításokat hozott Hazánk közigazgatásának, s így a közigazgatási bíraskodásnak történetében is.

Mikor ez az értekezés íródik a Ket. még a kezdeti gyermekbetegségek korában van, így nehéz egyelőre megjósolni, hogy mennyire lesznek hatékonyak, illetve napjaink elvárásainak megfelelőek az eszközölt módosítások.

⁵⁵ Ket. 100. § Nincs helye fellebbezésnek

- a) ha az ügyben törvény az elsőfokú közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé,
- b) az ügyfelek részéről, a közöttük létrejött egyezséget jóváhagyó határozat ellen,
- c) hat. kiv.
- d) a méltányossági kérelem tárgyában hozott határozat ellen.

