
Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bírászkodás történeti modelljének néhány

példája

Patyi András*

1. Bevezető gondolatok

1 Talán nincs hányatottabb sorsú területe (intézménye) a rendszerváltozás utáni „magyar közjognak és állami működésnek, mint a közigazgatási bírászkodás. Amint a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatában maga az Alkotmánybíróság is megállapította: „A közigazgatási bírósági szervezetrendszer önállóságának visszaállítása a rendszerváltás óta folyamatosan szakmai viták tárgyát képezte.” Nem túlzás azt állítani, hogy valóban nehéz összeszámolni azokat a változtatásokat, melyek a közigazgatási döntések fölötti bírói kontroll és a közigazgatással szembeni bírói jogvédelem szervezeti, hatásköri és eljárási megoldásait érintették az elmúlt harminc évben. Mindezek között a legnagyobb hatású változás az önálló közigazgatási bíróságok létrehozása lehetett volna 2019/2020 fordulóján, azonban az ezt megalapozó alaptörvényi rendelkezéseket, az önálló szervezetről szóló külön törvényt és az átmeneti szabályokat tartalmazó törvényt is hatályon kívül helyezte az Országgyűlés. Lett, ami volt, a közigazgatási jogvitákban a rendes bíróságok (ide értve a Kúriát is) ítéleznek. Holott a legfelsőbb bírósági szinten működött Közigazgatási Bíróság és maga a közigazgatási különbírászkodás a történeti alkotmány jelentős vívmányai közé tartozik és ma már teljesen széles körben ismert, hogy a Közigazgatási Bíróság megszüntetése 1949-ben éppen az önkényuralom kiépítése jegyében történt meg.

2. A viszonylagos önállósággal rendelkező közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2020. március 31-i határnappal történt megszüntetésével azonban mára a különbírászkodás látszata is megszűnt, hiszen a 2012-13-ban bevezetett „álvegyes” rendszer legalább „nyomokban” tartalmazott részben különálló közigazgatási bíróságokat. A 2020. április 1. után létrejött „új” fórumrendszer (fenntartva ezzel a közigazgatási különbíróságok tervezett rendszerének egyik legproblematisabb megoldását) úgy jelöli ki az első fokú közigazgatási ítékezésre a megyei/fővárosi törvényszékeket, hogy azokat regionális területi illetékességgel ruhazza föl. A közigazgatási eljárásrend átalakítása folytán így fokozatosan rendes jogorvoslattá

* Egyetemi Tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Széchenyi István Egyetem.

váló közigazgatási per indítása az ország 12 megyéje lakosainak nem csekély utazást és megyén kívüli ügyintézését jelent. Ráadásul „sikerült” két törvényszéket (a Fővárosit és a Budapest környékit) is a fővárosba koncentrálni, mindössze hat, közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszék működik a vidéki Magyarországon.

Nagy kérdés ilyenkor, látva a jogalkotó állandóvá rögzült útkeresését, hogy a közigazgatási bíráskodásunk eredete, történeti modellje vajon adhat-e példát, szolgálat-e mintaként valamiben. Erről szól ez a rövid írás, mellyel a 65 éves Torma András professzor urat, pályatársamat kívánom köszönteni. Isten éltesse, András!

2. A történeti modell korlátozott példajellege

1. A magyar közigazgatási bíráskodás 1884 és 1949 közötti időszaka, a történeti modell mai kihívásaink előtt csak korlátozottan állítható példának. Sőt, a magyar közigazgatási bíráskodás esetén történeti ívről beszélni elég nehéz, illetve nem is pontos, inkább megtört rövid periódusokat lehet említeni. Ha a születés vagy a kezdet időpontját keressük, érdemes azt 1884 február 27-ben rögzíteni, voltaképpen ez a magyar közigazgatási bíráskodás születésnapja. Ezen a napon ült össze, első tanácsülésének megtartására a magyar királyi pénzügyi közigazgatási bíróság, innentől lehet számítani azt a korszakot a magyar állam- és jogtörténetben, amikor bíróság közigazgatási döntéseket perrendszerű formák között felülbírálhatott és azok törvényessége felül ítéletet mondhatott. Ezért látnunk kell azt, hogy amikor a történeti előképeket vizsgáljuk, azok fejlődési ívét nézzük, akkor 1884-ig kell visszamennünk.

Nem nehéz kiszámítani, hogy ez az időpont 15 évvel van később a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény megalkotásához képest, mely tény rögtön mutatja azt, hogy másfél évtized telt el addig, míg egyáltalán egyetlen ágazat tekintetében, a közigazgatási működés egy részterületén az Országgyűlés, az akkori politikai döntéshozók meg merték engedni bírói beavatkozásnak, a bírói működésnek a kibontakozását. Tulajdonképpen ez az egyik furcsa vagy szomorú tanulsága magyar közigazgatási bíráskodás történetének: rendkívül hosszú idő alatt (vagyis lassan) születtek meg azok a (gyakran súlyos kompromisszumokkal terhelt) törvények, amelyek a magyar közigazgatási bírói hatalmat szabályozták, hiszen a pénzügyi ágazatban bevezetett közigazgatási bíráskodás után újabb bő évtized telt el egy általánosabb jellegű bíróság és bíráskodás bevezetéséig.

2. Már 1883-84 ben jelentkezett az az alapvető probléma, amit az önálló közigazgatási bírósági alsófok vagy elsőfok teljes hiányaként jelölhetünk meg, mely – mint látjuk – 150 éven át kíséri a magyar közigazgatási bíráskodást, hiszen önálló külön álló kizárólag közigazgatási ítélezéssel foglalkozó törvényszékek, bíróságok sem akkor, sem a két háború közt, sem pedig 1990 után nem jöttek létre. A közigazgatási bíróság tehát a Kúriával azonos szintű különbíróságként működött, de nem voltak alsóbb fokú szervei, és nem is volt ismert elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, pontosabban az maga volt az egyetlen, központi bíróság által lefolytatott eljárás. A bíróság létesítése érdekében beterjesztett törvényjavaslat még tartalmazta

az alsóbíróságokat, azonban ezt a parlamenti vitában kivették a törvényből. A bíróság hatáskörét felsorolással, taxációval határozták meg és lényeges közigazgatási területek nem kerültek a bírósági jogvédelem hatókörébe. A rendőri, rendészeti működés fölött vagy építésügyi tevékenység, tulajdonvédelem szempontjából nem rendelkezett hatáskörrel, tehát korlátozott jogvédelmi eszközökkel rendelkező szervről beszéltünk, de ha szeretnénk valamilyen ívet, képet rajzolni, akkor össze kell vetnünk néhány, ma létező kiemelkedő jelentőségű feltétellel, vagy másként: a modern alkotmányos állam lényeges jellemzőivel.

Ha ezekkel összevetjük a régi közigazgatási bíróságot, akkor még kevésbé tekinthetjük egy az egyben átvehető vagy lemásolható képnek. Nem volt Magyarországnak ugyanis írott alkotmánya ebben az időben, így nem volt alapjogi katalógusa sem, egészen az 1946. évi I. törvényig. Magyarország nem volt részese az emberi jogokat nemzetközi vagy európai szinten védő rendszernek, sem szupranacionális bíróság, sem államközösség e tekintetben nem volt aktív, nem működött. Nem volt kodifikált közigazgatási eljárásjog (gondoljunk bele, ma nagyon könnyű kinyitni az eljárási törvények bármelyikét, de akkor ilyenek nem voltak). Nem állt rendelkezésre szabályozott jogállami közigazgatási rendszer, ami azt is jelenti, hogy a közigazgatás jog alá rendeltsége ezen az egyetlen egy bíróságon, ennek az egyetlen egy bíróságnak a korlátozott hatáskörén keresztül volt csak értelmezhető.

Ugyanilyen lényeges eltérés, hogy a történeti korszakban végig hiányzott egy alkotmánybíróság vagy ahhoz hasonló intézmény. Márpedig az 1990 utáni magyar közigazgatási bíráskodás a magyar Alkotmánybíróság nélkül nem lenne elképzelhető. Nemcsak az 1990 decemberében hozott, a régi államigazgatási eljárási törvény bírósági felülvizsgálatot korlátozó szabályait megsemmisítő és mulasztást megállapító határozat jön itt szóba, hanem egy sor jelentős határozat, így különösen a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, amely a közigazgatási mérlegelés bíróság általi felülvizsgálhatóságát erősítette meg, de a közigazgatás hallgatása elleni jogorvoslatot megteremtő határozat mellett még legalább 10 döntő jelentőségű alkotmánybírósági határozatról kell beszélnünk, amely megteremtette vagy kikényszerítette, hogy az Országgyűlés időről-időre megteremtse és megerősítse a közigazgatási bíráskodás feltételeit.

3. Mivel nem volt alkotmánybíróság, a régi közigazgatási bíróságnak kellett vagy lehetett valamilyen pót-alkotmánybírósági szerepbe kerülnie. Ezt 1947-ben megpróbálták, egy teljes ülési állásfoglalásban tettek hitet a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. törvény (az úgynevezett „kisalkotmány”) preambulumban felsorolt emberi jogok védelme mellett. A bíróságot valószínűleg mindenképpen megszüntették volna (hiszen ez a folyamat a Szovjetunió által megszállt országokban kivétel nélkül lezajlott), de ez a fajta, a hatalommal szembeni, a jogok védelme melletti határozott fellépés mindenféleképpen siettetta az 1949. évi megszüntetést. Talán a legfontosabb és újra hangsúlyozandó, hogy nem volt alsó (első-) fokú közigazgatási bírósági szervezetrendszer, ezért amikor a 2018-ban megalkotott, majd 2019-ben elhalasztott új közigazgatási bírósági szervezetet nézzük, erre is figyelniünk kell, hiszen a magyar jogtörténetben először jöhetek volna létre önálló első fokú közigazgatási bíróságok. Ebből a szempontból tehát nem a dualizmus vagy a két világháború időszaka az, ami példaként álló előzményi időszak

lehetett volna, hanem a 2013-ban működésüket megkezdő vegyes jellegű közigazgatási-munkaügyi bíróságok korszaka az.

3. A soha ki nem épült alsófokú közigazgatási bíróság, mint a töredékesség példája

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

1. Első és legfontosabb kérdésként a közigazgatási *alsóbíróságokra* kell tekintenünk, illetve ezek *hiányára*. A Bíróság torzóban maradt szervezetének kiegészítése és azzal nemcsak egy szervezeti és eljárási (alaki), de egy érdemi előrelépés, a jogvédelem kiterjesztése érdekében számos elgondolás látott napvilágot és azt több különböző összetételű kormány is ismételtelen kilátásba helyezte. Az alsófokú bíróság létrehozásának szükségességét *egyéb szempontok* mellett leginkább a Bíróság túlzott *leterheltsége* indokolta. A bíróság hatáskörének kibővítése a hatályba lépést követő években megkezdődött, így egyetlen közigazgatási bírói fórumunk mindinkább túlterheltté vált és mivel egyedüli jellege miatt a közigazgatás területén a bírói jogvédelem létesítése a törvényhozó számára csak azt az alternatívát kínálta, hogy vagy ad panaszjogot (kereseti jogot) ezen egyetlen fórum előtt vagy egyáltalán nem ad panasz (kereseti) jogot, tömegével kerültek hatáskörébe *bagatellügyek*. Ennek a nagy tekintéllyel bíró és óriási költséggel dolgozó bíróságnak ítélkezésre szabott idejét jelentős részben néhány koronás adó- és illetékvita elbírálása tette ki. A túlterhelést fokozta az eljárás fellebbviteli jellege. Amiatt, hogy az eljárás során a felek beadványaiban

(panasziratban – mai nevén keresetlevélben, védiratban) új tények is felhozhatók voltak, az ügyek gyakran minden előkészítés nélkül kerültek a Bíróság elé, ahol csak hosszabb (részben hivatalbóli) bizonyítás után váltak döntésre éretté. Az egyetlen fórum tehermentesítésének indoka mellett az alsóbíróságok létrehozását indokolta még a folyamatos hatáskör-bővítések ellenére a közigazgatási jogvédelmet nélkülöző ügytípusok nagy száma. Ezek folyamatos bírói védelem alá helyezése lehetetlen volt változatlan szervezettel. Annak, a tudósaink által évtizedeken keresztül hangsúlyozott követelménynek az elfogadása pedig, hogy a Bíróság hatáskörét elvi általánosítással kell meghatározni, „*az alsófokú bíráskodás megszervezésének szükségességét vaskövetkezetességgel*” vonta volna maga után. A közigazgatási fórumrendszer, pontosabban fellebbviteli rendszer egyszerűsítését is elősegítette volna a kétfokozatú szervezet, hiszen helyes eljárási szabályozással kizárható lett volna az, hogy első fokon az állam legalsó fokú szervei által intézett ügyek különféle jogorvoslatokkal a legfelsőbb fórumokhoz kerüljenek.

2. Az alsóbíróságok felállítását célzó javaslatok fokozatos *elmozdulást* mutattak az eredeti törvényjavaslatban (ún. *Hieronymi-javaslat*) is már szereplő, *vegyes összetételű, nem független testületi* szervektől a kizárólag szakképzett tagokból álló és a bírói függetlenség valamennyi garanciájával felruházott bírói tanácsok felé. Valószínűleg e javaslatok teljes meddősége miatt a második világháború előtti évtizedben több olyan javaslat is megfogalmazódott, mely az alsóbíróságok nélkül, a Bíróság szervezetének és eljárásának reformjával igyekezett leküzdeni a túlterheltségből és a hatalmas hátralékból adódó nehézségeket. Az Országgyűlés elé beterjesztett eredeti *Hieronymi-javaslat* külön, érdemben döntő két bírósági fokozatot tartalmazott. Minden vármegye székhelyén és minden törvényhatósági jogú városban, valamint a székesfővárosban egy-egy elsőfokú közigazgatási bíróság szervezésére tett javaslatot. Második és végső fokozatú bírósággént Budapesten országos hatáskörrel rendelkező királyi felső közigazgatási bíróság jött volna létre. Az első fokú bíróság nem valódi bírói testületként, azaz nem a függetlenség, állandóság és szakképzettség kellékeivel felruházott szervként, hanem a közigazgatással a legszorosabb kapcsolatban álló szervként jött volna létre. Elnöke a főispán (Budapesten a főpolgármester) lett volna, tagjai az alispán (törvényhatósági jogú városokban és Budapesten a polgármester), a tiszti főügyész, valamint a törvényhatóságok által tagjai közül három évre választott három rendes és három póttag. Az ügyek előadójaként a tiszti főügyész működött volna. A főispánnak, mint a kormány tisztviselőjének, helyi képviselőjének az elsőfokú bíróság élére helyezése (melyet a javaslat készítője egyenesen elengedhetetlennek tartott) váltotta ki a legnagyobb ellenzést. A főispán ugyanis „felelőtlen” volt. A kizárólag a parlamentnek felelős és így a bíróság előtt értelemszerűen nem felelős miniszter felelőtlen képviselője, akinek a közigazgatási tisztviselőkre irányadó felelősségét, még mint a bíróság tervezett elnökére sem mondta ki a Hieronymi-javaslat.

3. Egy jogintézmény vagy szervezeti megoldás mai kor követelményeivel való összevetésével óvatosan kell bánnunk, érdemes azt mindig a saját korszakának tükré elé állítani. Említendő egy 1912-ben közzétett értekezés, amelyben *Benedek Sándor* a fent ismertetett törvényjavaslat megoldásához közel álló tervvel állt elő: a *törvényhatóságoként* megszervezendő alsóbíróságok elnökévé a törvényhatóság

első tisztviselőjét, helyettesévé a tiszti főügyészt, előadójává egy közigazgatási tisztviselőt, tagjaivá pedig két bírót és két laikus tagot (a közigazgatási bizottság két tagját) javasolta. A Hieronymi-javaslat elvetését a szervezet iránt táplált bizalom hiányára és a bírói, perrendszerű eljárásban rejlő garanciák meg nem becslésére visszavezető *Wlassics Gyula* (szintén 1912-ben megjelent tanulmányában, a Bíróság akkori elnökeként) részletesen értékelte a diszfunkcionális működés okait. Utalt arra is, hogy a Tv. megalkotásakor és azután is példaként tekintett államok (Franciaország, német államok) közt alig volt olyan, mely már első fokban független szakbírói szervezetet ismerne. Sőt, egyetlen fokú szervezetként csak az osztrák bíróság működik. Igaz, hogy annak hatáskörét általános definícióval határozták meg, de semmítő hatásköre és az összes közigazgatási fokozatok perindítás előtti kötelező kimerítése nagyságrenddel alacsonyabb ügyszámot indukált. Mivel az óriásira duzzadt hátralék a pénzügyi ügyszakban keletkezett, *Wlassics* a pénzügyi osztályban ellátott ügyekre javasolta alsófokú bíróságok szervezését, a közigazgatási osztály bírói létszámának emelése mellett. A teljes szervezeti reformot azért nem is merte felhozni, mert mint írta: „a mi közéletünk megszokta ezt a gyökeres reformot a közigazgatás nagy reformjával összekapcsolni”, melynek megvalósítására csekély esély mutatkozik. E mellett *Wlassics* elnök vegyesbíróóság létesítését látta kivitelezhetőnek, melyeket ítélőtáblai vagy törvényszéki székhelyenként lehetne szervezni, pénzügyi közegekből, önkormányzati „elemekből” független bírói elnöket alatt. Természetesen a nem bíró tagok közigazgatási bírói működésük során a bírói függetlenség „védpaizsa alá helyeztetnének” és csak a bírói felelősségi törvény alapján lennének felelősségre vonhatóak.

4. *Egyed István* értékes és mai helyzetünkre is sok tanulságot adó szempontokkal járult hozzá a témához. Miután a tisztán bürokratikus alapon szervezett (a közigazgatás szervezetéhez csatolt) alsóbíróságok ötletét elvetette, és nem találta megfelelőnek a bírászkodás valamely önkormányzati testületre (nevezetesen a közigazgatási bizottságra) bízását, végül ő is *vegyes rendszerű bíróságok* létrehozása mellett érvelt. Nagyobb létszámú testületet működésénél fogva tartott alkalmatlannak erre a funkcióra, hiányzott volna belőle a bírói működés néhány alapvető vonása. Hiszen a bírászkodás az arra hivatott egyének állandó és rendszeres tevékenységét, nagyfokú érdeklődését, odaadását és szaktudását jelenti. Kizárta ugyanakkor azt is, hogy alsófokon az ország rendes törvényszékeire bízzák a közigazgatási ítélkezést. Részben a közigazgatási per (már idézett) eltérő természete, a perrend sajátos volta miatt, részben a közigazgatási anyagi jog hatalmas kiterjedése és az ottani életviszonyok bírák számára ismeretlen volta miatt. Modern államban a bírászkodás már túlnőtt az egyszerű jogalkalmazás, a tételes jog sablonszerű alkalmazása keretein. „A közigazgatási jog roppant kiterjedésű terein is csak az lehet jó bíró, aki a közigazgatási jog ágazataiban különleges ismeretekre szert tett, aki a közigazgatási jog sajátos szellemébe betekintést kapott, aki a közigazgatás folyamatos munkájától, a közigazgatás életétől nem idegen.” A sok lehetőség között általa leghelyesebbnek tartott *vegyesbíróóságban* azonban a bírói elemnek kiemelt szerepet szánt, viszont szervezetileg (a királyi közigazgatási bírósághoz hasonlóan) teljesen külön javasolta létrehozni. Egyharmad részben bírói képesítésű egyénekből, harmadrészt közigazgatási hivatásos egyénekből,

harmadrészt önkormányzati testületek által hosszabb időre választott tagokból, ítélőtáblai székhelyeken szervezve. A leendő közigazgatási törvényszékek hatáskörébe az akkori sokfokozatú fellebbeviteli rendről a bírói útra terelt ügyek kerülének, ideális esetben általános hatásköri szabály alapján, ideértve a mérlegelések (érdeksérelmet megvalósító) ügyeket is, az egyfokú bírászkodás elve mellett. A felsőbbbíróság így csak a szűkre szabott, esetleges jogegységi célú jogorvoslatokkal törődhetne. Ezt a szinte minden szempontot elősoroló, több lehetséges változatot felvonultató és azok közül a legkevésbé tökéletesbe is belenyugvó, szenvedélyes javaslatát elsodorta az I. világháború.

5. 1923-ban *Rakovszky* Iván belügyminiszter (a Bíróság későbbi elnöke) készített vázlatos tervezetet a királyi *ítélőtáblák székhelyein* felállítandó *háromtagú* közigazgatási alsóbíróságokra, nagyjából az Egyed által vázolt keretek között, azzal, hogy a tanács által elbírálandó ügyeket egy, a belügyminiszter által kirendelt aktív közigazgatási tisztviselő adta volna elő, ami visszatetszést váltott ki a véleményezők között. A miniszter elképzelése szerint az ítélőtáblák székhelyein alakultak volna meg a bíróságok, elnökké és másodelnökké legalább három éven át magasabb közigazgatási tisztséget betöltő egyéneket javasolt. A tanácsnak az elnökön kívül egy táblabírói rangban lévő tagja és – a polgári ülnökrendszerre emlékeztető módon – egy jogi képesítésű, de az érdekelt törvényhatóságok által választott, a bíróság székhelyén lakó tagja lett volna. A javaslat a közigazgatási jogorvoslati rendszerbe igyekezett ezt az új szervet beilleszteni és korlátozni kívánta a tőle való fellebbezést a felsőbbbírósághoz. Talán nem meglepő, hogy e javaslat is csak javaslat maradt. A magyar közigazgatási bírászkodás történetében pedig az sem meglepő, hogy az *országgyűlés* országos (mindkét ház által elfogadott) határozattal *utasította a belügyminisztert* (a későbbi 1929. évi XXX. tc. megalkotására irányuló eljárásban), hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítása tárgyában terjesszen elő törvényjavaslatot. A javaslat elkészülte előtt a közigazgatás racionalizálására folyó munkálatok keretén belül *Magyary Zoltán* tett indítványt a magyar közigazgatás átszervezése keretében egy Budapesten felállítandó közigazgatási alsóbíróság létesítésére, mert a várható ügyforgalmat kicsinynek ítélte. Emellett javasolta a bírói jogvédelem további kiterjesztését is más jogvitás ügyekre.

Az említett tervezet a *Belügyminisztériumban* 1932-re készült el, és az ítélőtáblák székhelyein (Budapest, Szeged, Győr, Pécs, Debrecen) javasolt létrehozni önálló közigazgatási alsóbíróságokat, melyek fele részben bírói, fele részben közigazgatási képesítésű egyénekből álltak volna, teljes bírói függetlenséget élvezve. Az ítélkezést a bíróság háromtagú tanácsokban végezte volna. A tervezet – szakítva a módosított Tv. szabályozásával, mely szerint mindig a *másodfokú* közigazgatási véghatározat ellen van helye a Bíróság hatáskörébe tartozó ügyben panasznak – megengedte volna a panasz benyújtását az *elsőfokú* közigazgatási határozattal szemben. Ezzel a tervezettel összefüggésben tárgyalta az Országgyűlés a később a közigazgatás további rendezéséről szóló 1933. évi XVI. tc.-ként kihirdetett javaslatot. Ez a közigazgatási eljárást és fórumrendszert kivétel nélkül kétfokozatúvá tette volna, és a fellebbezés alapján hozott másodfokú határozatnak még felülvizsgálati kérelemmel történő megtámadását is kizárta volna abban a hiszemben, hogy azt az alsófokú közigazgatási bírósághoz intézendő panasz pótolni fogja. Kizárta volna, ha *hatályba*

lépett volna. A törvény kormány általi hatályba léptetése, melyre annak 43. §-a felhatalmazást adott, azonban elmaradt, nem utolsósorban az alsófokú bíróságok megszervezésének elhalasztása miatt, melyet az akkori belügyminiszter (Keresztes-Fischer Ferenc) kizárólag az anyagiak (államháztartási feltételek) hiányával indokolt. Ezek a pénzügyi természetű akadályok főleg személyi jellegű kiadások fedezetét jelentették. Az új törvényszékeken bírókat és segédszemélyzetet kellett volna kinevezni. Ugyanakkor a jogvitás közigazgatási ügyeknek az alsóbíróságok elé terelése és a felülvizsgálati kérelem eltörlése jelentős személyzetcsökkentést indukált volna az aktív közigazgatás több hatóságánál, főként a minisztériumokban. Amennyiben pedig az alsófokú bíróságokat valóban alsó és nem elsőfokú szervként szervezték volna meg (azaz nem lehetett volna tőlük a felsőbbírósághoz fellebbezni), a közigazgatási bíróságtól a hatáskörükbe utalt ügyek éppen a felső szinten, a közigazgatási bíróságnál idézhetek volna elő létszámcsökkenést.

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

Az *egyik* ilyen elképzelés szerint az ügyeket kategorizálni kellene a szerint, hogy ötös vagy hármas tanácsok elé, vagy a bevezetni javasolt *egyesbírói* elintézésre kerüljenek. Mivel ez is létszámemeléssel járna, a javaslat szerint az új bírák alacsonyabb (táblabírói) rangban kerülnének kinevezésre. A bíróságon belül az egyesbírói elintézés esetén maradna valamiféle *nyoma a társasbíráskodásnak*, ugyanis az egyesbíró, ha úgy látná, hogy a hatáskörébe tartozó ügy alaposabb megbeszélést igényel, azt a tanácselnök elé terjesztené, sőt annak beleegyezésével a hármas vagy az ötös tanács elé is vihető lenne. Az egyesbíró által elintézett ügyeket pedig a tanácselnök felülbírálati joga alá helyezné ez a javaslat. A javaslat kidolgozatlansága mellett komoly kritikát kapott az *egyesbírói* ügyintézés. A kritika szerint e módszer nélkülözne a tanácskozási rendszer előnyét (több szem többet lát), valamint a Bíróság létrehozásakor fontosnak tartott közigazgatási és bírói szaktudás szándékolt együttes közrehatását is értelemszerűen kizárná. A *másik* említésre érdemes felfogás továbbra is a közigazgatási, illetve igazságszolgáltatási reformtól kívánta függővé tenni a Bíróság szervezetének átalakítását (pontosabban teljes kialakítását). Mondván, hogy az ítélőtáblák és a törvényszékek végleges sorsának rendezéséig a Bíróságon belül kell keresni a tehermentesítés megoldását, elsősorban a létszám megemelésével. Az alsóbíróságokat igen, viszont az elsőfokú bíróságokat nem utasította el az a vélemény, mely az eredeti Hieronymi-féle elgondolást támogatta: azt tehát, hogy az alsóbb fokú közigazgatási bíróság elsőfoka legyen a közigazgatási fellebbviteli bíróságnak. Nem fogadta el ez a nézet az akkori törvénykezési rendszernek a táblai, illetve kúriai felülvizsgálati fórumrendszerére emlékeztető párhuzamos hatáskör intézményesítését.

4. Az egyetlen közigazgatási bíróság hatáskörbővítésének elmaradása

1. A Bíróság létrehozására irányuló törvényjavaslat szakmai vitája idején, tehát még a *működésének megkezdése előtt* körvonalazódott hatáskörének két alapvető *fogyatékosága*. Már akkor nyilvánvaló volt, hogy a hatáskör generálklauzulával történő, *elvi jellegű meghatározása* az, amely elengedhetetlen a jogvédelem szempontjának feltétlen érvényesülése és az állam jogállami jellegének megteremtése érdekében. Ismert volt az is, hogy a hatásköri taxáció nagyon *szűk körű*, és sok olyan ügykör maradt ki belőle, melyben a bírói jogvédelem, a hatósági működés bírói ellenőrzése és felülvizsgálata az egyének fontos alanyi jogai érvényesülését segítené elő. A hatásköri *taxáció* szűkkörűségére és rendkívüli *mozdulatlanságára* mi sem jellemző jobban, mint az, hogy a törvényjavaslat szerzője (Némethy Károly) már az 1894-es jogászegyleti vitán elfogadhatónak tartotta a felsorolás kibővítését az állampolgársági, a gyám gondnoki, katonai és iparigazgatási ügyekkel. Mondván, hogy e területeken valóban sok komoly alanyi jogsérelem fordulhat elő, több, mint a Concha Győző által a taxációba felvenni javasolt „apró-cseprő rendőrintézkedések” területén [sic!] Nos tehát ezen ügykörök később, ötven év múltán megtalálhatóak voltak egy másik felsorolásban, de nem a bíróság hatáskörét megállapító taxációban, hanem *Martonyi János* 1940-es hatáskörrendezési, hatáskört bővítő javaslatában. Ő, látván azt a kilátástalan küzdelmet, melyet az általános hatáskör hívei szakadatlanul folytattak, olyan álláspontra helyezkedett ekkor, mely taxációval lehetőleg *minden „kontenciózus”* ügyet a Bíróság hatáskörébe von. Martonyi professzor 1944-ben sorra vette a Bíróság hatáskörébe utalandó legfontosabb ügyeket, és az első négy *megegyezik* a Némethy által az 1880-as években oda bevenni javasolttal. Ötven év alatt, száznál több hatáskört módosító törvény nem volt elég e lényeges ügykörök közigazgatási bírósági hatáskörbe utalásához.

2. Melyek voltak a *javasolt „új” hatáskörök*? Egyrészt az *állampolgársági* ügyek. De ebben a körben Martonyi János sem minden határozatot javasolt bírósági hatáskörbe venni. Kihagyni javasolta a széles körű mérlegelésen alapuló döntéseket: honosítás, visszahonosítás, elbocsátás stb. Felvenni elsősorban az állampolgárságot megállapító azon határozatokat szerette volna, melyek az állampolgárság megszerzésének, elvesztésének mintegy automatikus módjai (leszármazás, törvényesítés, házasság stb.). Természetesen nem ő volt az első, aki javasolta a hatáskör ilyen irányú bővítését, hiszen az 1928-as Jogászggyűlésen mindkét „vezérszónok”, a már idézett Egyed István és Majzik Viktor Közigazgatási Bírósági ítéldbírói javaslatai is tartalmazták azt.

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

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

A közigazgatási pertől és a közigazgatási felülvizsgálat funkciójától eltérő jellegük okán *nem javasolta* a köztisztviselők *fegyelmi* ügyeiben való bírászkodás és a rendőri *kihágások* feletti ítélezés közigazgatási bíróság hatáskörébe való felvételét. A fegyelmi ügyekre nézve – bár felemlítette az állami alkalmazottakkal kapcsolatos törvényi szintű fegyelmi jog „legkiáltóbb” hiányát – beváltak és elegendőnek tartotta a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeinek megítélésére az 1929. évi XXX. törvénycikkkel a Belügyminisztériumban szervezett fegyelmi bíróság intézményét. A rendőrség által elbírált kihágásokkal kapcsolatban azt az alapvető különbséget vetette fel, mely a közigazgatási szerv jogellenes aktusainak felülvizsgálatát (megsemmisítését, megváltoztatását) célzó közigazgatási bírászkodás és a közigazgatás-ellenes vagy rendet zavaró, veszélyeztető magatartások megbüntetését szolgáló, az azoktól való visszatartást célzó kihágási eljárás között fennállt. A fentiekkel ellentétben a fegyelmi ügyeknek a Bíróság hatáskörébe történő felvétele mellett volt annak akkori elnöke, sőt a nem az államot vagy az autonómiákat megillető, de *közzadók módjára* behajtandó tartozások feletti vitákban is javasolta a Bíróság hatáskörének megteremtését.

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

A Bíróság hatáskörének ilyen elvi alapú, és a bírói jogvédelem fenntartását szem előtt tartó csökkentése, illetve a taxáció kibővítése egészen a II. világháború utáni időkig *nem következett* be. 1945 után a bíróság hatáskörében jelentős változások történtek, ezek ismertetése tágabb kontextusba tartozik, így röviden csak az alkotmányjogi hatáskör kérdésére térek ki.

3. A II. világháború utáni években jelentős hangsúlyt kapott az alkotmányvédelem kérdése, a közigazgatási bíróság alkotmányjogi hatásköreinek megítélése. A bíróság fennállásának utolsó elnöke, Csorba János elnöki székfoglalójának a címét is ez adta, bár a közigazgatási bíróság a modern értelemben soha *nem működött alkotmánybírósként*. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult. A közigazgatási bíróság *normák érvényességének* kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogaival összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak kormány- és miniszteri rendeletekre. Ez a hatásköre azonban célját és eredményét *tekintve nem normakontroll* volt, nem normák törvényes megengedettsége felett ítélt (ez az eredménye csak reflexhatásában jelentkezett) hanem a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre. Más hatásköreivel összefüggésben a rendeletek esetén kizárólag *közvetett* normakontrollt gyakorolhatott.

Nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt ugyanakkor a törvények felett, sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból. A normák érvényessége feletti független bírói ítélezés szempontjából, azaz funkcióját tekintve tehát a közigazgatási bíróság nem volt – legfeljebb csak szeretett volna lenni - alkotmánybírósként. *Alkotmányvédő* szerepét, a közigazgatáson túlmutató, *közjogi jellegét* azonban többen hangsúlyozták.

4. A Bíróság közjogi, alkotmányvédő szerepét egyrészt „klasszikus” közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg. Önmagában a közigazgatási működéssel szembeni bírói jogvédelemnek alkotmányos szintű jelentősége volt. Maga az *intézményesen biztosított bírói jogvédelem* a közigazgatásnak a jog alá rendelésében, a joguralom megteremtésében még töredékes hatáskörével együtt is alapvető szerepet játszott. Ehhez járult még az *indirekt normakontroll* korlátozott lehetősége. Indirektnek azért nevezhető, mert önmagában, illetve közvetlenül (direkten) a norma törvényessége (törvényes megengedettsége) sem a Bíróság hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt vizsgálat tárgyává tehető. Korlátozottsága részben a Bíróság hatáskörének töredékes volta miatt állt fenn, hiszen csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét. Másrészt a Bíróság határozatának szigorúan vett *inter partes* hatálya miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem nagyon volt. Ezt a *korlátozott, esetleges és indirekt* felülvizsgálati lehetőséget kívánta a Bíróság valódi alkotmánybíróskénti hatáskörének megteremtéséhez felhasználni. 1947. február 17-én megtartott teljes ülésén a Bíróság *valóságos alkotmánybíróskénti hatáskört vindikált* magának. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az emberi jogokat felsoroló törvényi rendelkezések az irányadóak. A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes

jogszabály és jogszabályi rendelkezés, mely az említett jogokkal ellentétben állnak, *külön hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítette*, mert egyrészt a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert másrészt a törvényhozás az egész államberendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását. Ilyen tárgyú határozat meghozatalára a Bíróságnak nem volt kifejezetten hatásköre, talán ezért is nevezték el teljesülési megállapodásnak. Nem volt ugyanakkor arra sem kifejezett hatásköre, amit az említett állásfoglalás indoklásában kifejtett. Eszerint minden, *a jövőben* eléje kerülő ügyben az 1869. évi IV. tc. 19. §-ába foglalt felhatalmazás alapján mellőzni fogja az 1946. évi I. tc. preambulumaival ellentétes jogszabályok alkalmazását és ítélezésében kizárólag az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait fogja érvényre juttatni.

5. A teljesülési megállapodás után a bíróság akkori elnöke (*Csorba János*) a hatalmi ágak rendszerében egyenrangú pozícióban látta már a bíróságot, mely „mint alkotmányjogi bíróság elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett”. *Csorba* elnök igen bizakodóan fogalmazott, szerinte a bíróság most már *megkapta* azt a feladatot, az *emberi jogok* feletti őrködés feladatát, mely el fogja vezetni a „magyar alkotmány piramisának csúcsára”, ahol a más hatalmi ágak mellett, mint egyenrangú fél foglalja el a helyét, ami egyértelmű hatalmi ambíciót is sejtet. A közigazgatási bíróság alkotmányjogi jellegét azonban nemcsak vindikált, hanem tételezett önálló, *közvetlen hatáskörök* is megalapozhatták, elsősorban a törvényhatóságok önkormányzati jogaival és a választásokkal összefüggő jogkörökre kell gondolnunk. A törvényhatósági (önkormányzati) szervek választásával összefüggő bírászkodás jogköre már a Tv. hatásköri szabályai között ott található. Hús évnek kellett azonban eltelnie ahhoz, hogy 1907-ben a törvényhatóságok feletti (alapvetően diszkrecionális jellegű) állami (államigazgatási) felügyelettel, az állam központi szerveinek a törvényhatóságok jogait korlátozó döntéseivel szemben bírói jogvédelmet kapjanak az önkormányzatok. A közjogi bírászkodás további súlyát adta az, hogy 1925-ben a Kúriától a Közigazgatási Bírósághoz utalták a *képviselőválasztások* feletti ítélezés hatáskörét. Ezt a hatáskört a Bíróság bátran, a jogszeme és a joguralom iránti elkötelezettséggel gyakorolta. A demokráciára veszélyt jelentő törekvések gátjaként minisztereket, államtitkárokat és képviselők egész sorát fosztotta meg ítéleteiben a jogtiprással vagy erőszakkal szerzett mandátumaiktól.

A hatásköri csökkentések között elsőként ezt a hatáskört vonták el a bíróságtól és helyezték azt az 1945-ben újonnan létrehozott Választási Bírósághoz, ahol a bíróságról egy tagot az igazságügyi miniszter jelöl ki, de a tagok („választási bírók”) többségét a versengő pártok adják majd. Ezzel hosszú időre megszűnt a független választási ítélezés. Néhány év múlva pedig, 1949-ben magát a közigazgatási bíróságot is megszüntették.

5. Van-e tanulság?

Milyen tanulság vonható le a fenti fejtegetésekből? Néha az a tanulság, hogy nincs igazán tanulság vagy csak annyi, hogy a történelem néha-néha ismétli önmagát. És talán még az is, hogy a közigazgatási bíráskodás szervezeti-hatásköri kérdései minden korban jelentős kihívás elé állították a magyar jogalkotókat, melyeknek a régi korokban sem igazán tudtak megfelelni. Azt azonban itt is megállapíthatjuk, hogy a független és önálló Közigazgatási Bíróság mindig is az egyéni jogok, sőt az alkotmányos jogok védelmezője volt, a közigazgatással szembeni jogvédelem jelentős eszköze, helyreállítása, ismételt megszervezése nem gyengítette volna a jogállamot, hanem éppen hogy annak gyarapodását szolgálhatta volna. Nagy kár, hogy ezt a magyar társadalom és a jogkereső közönség újra csak nem tapasztalhatja meg.
