

FACULTAS NATA

ÜNNEPI TANULMÁNYOK A MISKOLCI JOGÁSZKÉPZÉS 25. ÉVFORDULÓJÁRA

Szerkesztette
Szabadfalvi József

Miskolc
2006

**A Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Karának
kiadványa**

A szerkesztésben közreműködött
Babják Ildikó

Technikai szerkesztő
Lakos Zsuzsa

Kiadja a Bíbor Kiadó, Miskolc
Felelős kiadó: Borkúti László

ISBN 963 9634 27 1

TARTALOM

<i>Dékányi előszó</i>	7
<i>Angyal Zoltán:</i> A túlzott hiány eljárás közösségi jogi szabályozása és annak legújabb fejleményei, immár magyar szemmel is	9
<i>Babják Ildikó:</i> Rabszolgavétel és a rabszolgák ügyletei a vizigótok szokásjogában	25
<i>Barzó Tímea:</i> Rendszerváltás az egészségügyben	39
<i>Csák Csilla:</i> Vagyoni viszonyok a szövetkezetekben a rendszerváltástól napjainkig	57
<i>Cséczy György:</i> Atipikus szerződések az iparjogvédelem körében	71
<i>Erdős Éva:</i> A közpénzek külső ellenőrzésének rendszere és rendje az Európai Unióban	91
<i>Fazekas Judit:</i> Transzparencia, információszabadság és közérdekű adatok nyilvánossága	113
<i>Görgényi Ilona:</i> A bűnelkövető általi jóvátétel értékelése a büntetéskiszabás során és a büntető kódexben Magyarországon	131
<i>Holló András:</i> Az Alkotmánybíróság két és fél éve... (Szubjektív válogatás)	149
<i>Kalas Tibor:</i> Egy törvényhely viszontagságai továbbra is folytatódnak	171
<i>Kormos Erzsébet:</i> Uniós csatlakozásunk és a bírósági végrehajtási eljárás	181
<i>Lévay Milikós:</i> A „büntetés helyett kezelés” elve. Egy racionális és ésszerű kompromisszum a kábítószer-problémával kapcsolatos kriminálpolitikában: az elv érvényesülése a rendszerváltozás utáni magyar büntetőjogban	193
<i>Mátyás Imre:</i> Az európai szerződésjog egységesítésének módozatai és az európai jogászképzés. Lehetőség az együttműködésre?	213
<i>Miskolczi Bodnár Péter:</i> Kábeltelevíziók által kialakított programcsomagok és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés	227
<i>Nyitrai Péter:</i> Útkereső fejlődés a szabálysértési jogban	249

<i>Paulovics Anita:</i> Törvényességi garanciák az új közigazgatási eljárási törvényben	259
<i>Péter Orsolya Márta:</i> „ <i>Noli dolere mamma</i> ”. Gyermekhalál és gyász a régi Rómában	271
<i>Prugberger Tamás:</i> A munkaidő és a pihenőidő európai uniós nyugat-európai tagállami és hazai jogi rendezésének ellentmondásai a szabályozás és a bírói gyakorlat tükrében	285
<i>Róth Erika:</i> Újdonságok a büntetőeljárási törvényben és az Alkotmánybírószág büntetőeljárási jogot érintő tevékenysége	301
<i>Sántha Ferenc:</i> Néhány gondolat a közérdekű munka hazai szabályozásával és végrehajtásával kapcsolatban	319
<i>Sáry Pál:</i> A zsidók jogi helyzete a keresztény Római Birodalomban	329
<i>Stipta István:</i> A német közigazgatási bíraskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre	347
<i>Szabadfalvi József:</i> Demokrácia-koncepciók és rendszerváltás. A múlt öröksége és tanulságai	365
<i>Szabó István:</i> A Szövetségi Tanács az 1920-as osztrák alkotmányban (Ausztria szövetségi állammá történő átalakítása)	383
<i>Szabó Miklós:</i> A jogász érvelés változása	395
<i>Takács Tibor:</i> Cambacérés magánjogi egységtörekvései	411
<i>Torma András:</i> A területi államigazgatási szervek 1990-2005 közötti változásairól, egy regionális államreform óhajta ürügyén	427
<i>Váradi Erika:</i> Rendszerváltozás és a fiatalkorúak büntető-eljárásjoga	449
<i>Wopera Zsuzsa:</i> A magyar polgári perjog változásának sarokpontjai a rendszerváltást követően	467
<i>A kötet szerzői</i>	485

STIPTA ISTVÁN

A NÉMET KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS KIALAKULÁSA, ÉS HATÁSA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOGVÉDELEMRE

A közigazgatási bíráskodás hazai kutatóinak jelentős része a magyar közjogi igazságszolgáltatást német eredetűnek tartja. Ide sorolható – többek között – Tomcsányi Móricz, Magyary Zoltán, Martonyi János, és a „szegedi” államfilozófiai iskola egykori tanára, Szabó József is. Szabó 1946-ban megjelent könyvében írta, hogy törvényhozásunk 1848 után elárulta nemzeti hagyományainkat, teljesen germán irányba fordult. Szerinte nem csoda, hogy közjogi intézményeink java része, mindenek előtt a közigazgatási bíráskodásunk egyszerű porosz másolat csupán.¹ A következőkben megvizsgálom a fenti kijelentés, és a mögötte húzódó tudományos álláspont valóságtartalmát. Áttekintem, hogy a korabeli tételes német jogi szabályozás, és a nyomon követhető joggyakorlat mennyiben volt, lehetett-e egyáltalán mintája az 1896-ban törvényesített magyar közigazgatási bíráskodásnak. E kései oknyomozás során figyelemmel leszek a német közigazgatási jogvédelem létrehozatalának módjára, továbbá a három jellegadó tartomány (Baden, Poroszország, Württemberg) közigazgatási dogmatikájára, jogvédelmi rendszerére és gyakorlatára.

I. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVÉDELEM BIRODALMI ELŐZMÉNYEI

A középkori és kora-újkorai német birodalmi igazságszolgáltatásnak már korán kialakult egy olyan változata, amely a modern közigazgatási bíráskodás alapkövetelményét, az egyéni jog közhatalommal szembeni védelmét szolgálta.² A német birodalomban ugyanis a tartományi hatalmat képviselő hivatalos személyek sérelmes intézkedései ellen az alattvalók panaszt tehettek a birodalmi bíró-

¹ Szabó József: *Demokrácia és közjogi bíráskodás*. Budapest, 1946, 17., 158. o. A német modell értelmezése körüli vitáról: Carl Hermann Ude: *Verwaltungsrechtsschutz*. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. 11. Bd. Stuttgart, Tübingen, Göttingen, 1961, 281-282. o.

² Heinrich Mitteis/Heinz Lieberich: *Deutsche Rechtsgeschichte*. München, 1992, 344. o.; Rudolf Hoke: *Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte*. Wien, Köln, Weimar, 1996, 162. o.; Helmut Gabel: „Das ihr künftig von aller Widersetzlichkeit, Aufruhr und Zusammenrottung gänzlich absteht.” Deutsche Untertanen und das Reichskammergericht. In: Ingrid Scheurmann (Hrsg.): *Frieden durch Recht. Das Reichskammergericht von 1495 bis 1806*. Mainz, 1994, 273-280. o.; Ina Bauer: *Von der Administrativjustiz zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Entwicklung des Rechtsschutzes auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts in Baden im 19. Jahrhundert*. Sinzheim, 1996, 12. o.

ságnál. A kifogásolt intézkedést a korabeli szokásjog két csoportra osztotta. Az egyik körbe tartoztak a hagyományos jogviták során született ítéletek, amelyek meghozatalakor a tartományi hatalom képviselője bírói pozícióban volt. Ebben az esetben a fejedelem döntését meg lehetett fellebbezni. Az ügyben a birodalmi kamarai bíróság döntött, az előtte folyó eljárás két részre tagolódott. Az igazságszolgáltatási processzus főszakasza a tárgyalás volt, amelynek során a felek jogilag egyenrangú tényezőkként szerepeltek a felülvizsgáló bíróság előtt. Az eljárási jellegű döntések ellen speciális jogorvoslatoknak volt helye, amelyek bonyolult rendszerét a birodalmi bíróság gyakorlata alakította ki.

A tagállami és birodalmi konfliktusok jogi kiegyenlítése terén egyre gyakoribbak lettek – a másik kategóriába tartozó – az ún. extrajudikális panaszok, jogorvoslatok, melyeket olyan rendelkezésekkel, egyedi döntésekkel szemben is érvényesíteni lehetett, amelyek nem jog, hanem érdeksérelemmel jártak. Ezen esetekben a döntéshozó elleni fellépésnek nem volt jogi normába öntött, tételes jogi alapja. Ennek mintájára fokozatosan kialakult az a rendszer, hogy a tartományi fejedelem, vagy a nevében eljáró hatóságok hatalomgyakorlásával összefüggő egyedi, érdeksérelmet jelentő, diszkrecionális jogkörben hozott intézkedéseit is vitatni lehetett, azok ellen jogi védelmet lehetett keresni. Ebben az esetben a tartományi fejedelem ellen lehetett eljárást indítani a birodalmi kamarai bíróság előtt. Ha a tartományi főhatalom képviselője első fokon nem bírónak döntött, egyszerűen magánfélként lehetett megidézni a bíróság elé. A per a szokásos rendben, mandátum igénylésével kezdődött. A rendelkezés kibocsátóját ennek keretében lehetett magatartásra, eltiltásra, kártalanításra kötelezni. Idővel ezen vitákat – külön felhatalmazással – először egy speciális tartományi bíróság elé lehetett vinni, majd – ha a döntés valamelyik fél sérelmezte, – végső fórumként a birodalmi kamarai bíróság hozott határozatot. A gyakorlat idővel úgy módosult, hogy ezen (döntőbíróság-szerű) külön fórumok először helyben megtárgyalták az ügyeket, a panaszos fél csak utána fordulhatott a birodalmi bírósághoz, mint másodfokú fórumhoz.³

Szokásjogi jogelvvé vált, hogy minden olyan sérelem esetén, amelyet az egyén a tartományi hatalom körében kibocsátott rendelkezés nyomán szenvedett el, panasszal lehetett élni. A birodalmi bíróság ezen korlátozó hatalma természetesen csak a kisebb tartományokkal szemben érvényesülhetett, hiszen a birodalmi részegységeket marasztaló ítélet végrehajtása csaknem kivihetetlen volt. A tartományurak is igyekeztek kivonni magukat a bírói kontroll alól, mert az alattvalóikat megillető jogvédelem állami hatalmuk egységét, teljességét veszé-

³ A német történeti irodalomban ezért alakult ki az az álláspont, hogy a közigazgatási jogvédelem először nem anyagi jogi, hanem szervezeti értelemben jött létre. Vö. Martin Sellmann: *Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen.* In: Helmut R. Külz, Richar Naumann: *Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes* I. Karlsruhe, 1963, 32. o.; Eberhard Schmidt-Aßmann: *Die Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes und die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsordnung.* Österreichische Richterzeitung, 1996, 42. o.

lyeztette. A közjogi köntösben folytatott hatalmi harc következtében az 1594-es birodalmi gyűlés határozatban (94., 95. §) lépett fel a tartományi visszaélések ellen, és azt követelte, hogy a döntőbíróóságok ne halogassák az ügyeket, ellenkező esetben a jogvitát közvetlenül a birodalmi kamarai bíróság dönti el. Az 1654-es birodalmi gyűlés utasította a birodalmi kamarai bíróságot, hogy azon panaszokat, amelyekben az alattvalók a tartományi intézkedéseket sérelmezték, ezután alaposan kell kivizsgálni.

A birodalmi kamarai bíróság a középkori német jogfelfogás szerint az egységes államhatalmat testesítette meg, tehát felettes szerve volt a tartományi hatalom személyes képviselőinek, és az alattvalóknak egyaránt. Az adott időszak jogszemlélete nem tett különbséget a közjogi és magánjogi jogviták, továbbá az objektív és szubjektív jog között. Arra sem voltak tekintettel, hogy a megtámadott határozatot a tartományi hatalom képviselője törvényhozói, vagy végrehajtói tevékenysége körében hozta-e. A lényeg az volt, hogy érdeksérelem esetén bírói testület döntött a végrehajtó hatalom intézkedésével szemben. Ezért tekinthetjük ezt az igazságtételi formát a közigazgatási jogvédelem kezdeti változatának.⁴

A tartományi abszolutizmus megerősödésével az állam és egyén jogi kapcsolatában is új periódus kezdődött. A korabeli felfogás szerint az egyén jogait a fejedelem gyakorolta, úgy, ahogyan azt az általános jólét követelte: korlátlan módon és ellenőrzés nélkül. A közérdek meghatározó eszmévé vált, a közigazgatás legfontosabb célja az állami érdekek hatékony és gyors érvényesítése volt. A tartományi fejedelmek állami kompetenciája megerősödött, a korábbi kontrollt jelentő bírósági rendszert is hatalmi befolyásuk alá vonták. Az 1790-es, birodalomtól kicsikart választási feltételek szerint már maguk bírászkodhattak a tartományi kamarai és uradalmi ügyekben, tehát az alattvalók kamarai, uradalmi és rendészeti érdekeket érintő panaszaiban is. Megszűnt a birodalmi bírósághoz fordulás lehetősége, amelyet korábban az alattvalók a tartományi igazgatást képviselők visszaéléseivel szemben érvényesítettek. Ez egyben azt is jelentette, hogy a közigazgatási jogvédelem a XIX. század elejétől tartományi ügy lett, ezen a szinten szervezték meg a közigazgatási jogvédelmet a német államokban.⁵

A fenti gondolatmenetből következik, hogy a német birodalom tartományainak alattvalóiban már korán kialakult az igény, hogy védjék egyéni jogait a sérelmesnek tartott hatalmi intézkedésekkel szemben. Ezt a tényt a történeti jogi iskola német képviselői a modern közigazgatási jogvédelem érdekében már a XIX. század elején hangsúlyozták, és igyekeztek azt a közigazgatási bírászkodás

⁴ Adolf Merkl: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien, Berlin, 1927, 375. o.; Walter Antonioli/Friedrich Kojá: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien, 1996, 832. o.

⁵ Friedrich Walter: Die Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung in der Zeit Maria Theresias (1740-1780). In: *Die Österreichische Zentralverwaltung*. Wien, 1938, 197. o.; Werner Ogris: Recht und Staat bei Maria Theresia. In: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung*. 1981, 5-20. o.; Friedrich Lehne: Zur Geschichte der Verwaltungsstreitsache in Österreich. Ein Gedenkblatt für Friedrich Tezner. In: *Festschrift Verwaltungsgerichtshof*. Wien, 1966, 29. o.

bevezetése érdekében érvként felhasználni.⁶ Ilyen jellegű intézményi előzményekre a magyar jogvédelem hívei nem hivatkozhattak. A Habsburg-bírodalom keretében Magyarországon nem alakult, nem alakulhatott ki az egyéni jog intézményes védelmének igénye. Az alattvalói tudat erős volt, ennek megszűnése egyébként is mindenkor előfeltétele volt a közigazgatási bíráskodás kialakulásának. A magyarországi abszolutizmus idején nem volt jogi lehetőség a hatalommal szembeni intézményes perlésre, erre egyébként a közjogi téren meghatározó nemesség részéről sem merült fel igény. A kiváltságos rendek hazánkban a kollektív alkotmányjogi védelem mellett szálltak síkra. A rendi korszakban is mindössze egy intézmény emlékeztetett a közigazgatási jogvédelemre: a közigazgatás által sértett fél panaszt emelhetett a megyei közgyűlés előtt, amely általában táblabírákból álló bizottságot küldött ki. Ha a sérelmet megállapították, a vizsgáló testület ítéldbírássá alakult át, és a vitás ügyet eldöntötte, vagy legalább kísérletet tett erre. Az eljárást nem szabályozták, a jogvédelem eseti és ellenőrizetlen volt.⁷

II. A DÉL-NÉMET MEGOLDÁS: BADEN

A dél-német alkotmányos fejlődés mintaadó állama Baden volt.⁸ A bádeni közigazgatási bíráskodásra vonatkozó első törvény (*Gesetz, die Organisation der inneren Verwaltung betreffend*) már 1863. évi október 5-én életbe lépett. Az 1880. február 24-i törvény (*Gesetz, den Verwaltungsgerichtshof und das verwaltungsgerichtliche Verfahren betreffend*) a közigazgatási törvényszék tagjait, akik addig közigazgatási tisztviselők voltak, a főtörvényszék bírásával egyenlő bírói ranggal és jelleggel ruházta fel. Az 1884. március 1-én életbe lépett törvény (*Gesetz, betreffend die Amtsdauer der Mitglieder der Bezirksröthe etc.*) demokratizálta az elsőfokú közigazgatási bíróság összetételét. Az 1884. június 14-i törvény (*Gesetz, die Verwaltungsrechtspflege betreffend*) kiterjesztette a közigazgatási bíróságok hatáskörét, és liberalizálta a bíróságok előtti jogvédelmi rendet. Az eljárásjog részleteit az 1884. augusztus 31-én kiadott rendelet szabályozta, az eljárás költségeiről, a

⁶ Rudolf Gneist: *Der Rechtsstaat*. Berlin, 1872, 39. o.; uő: *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen*. Berlin, 1869.; Karl von Lehmayr: *Der Begriff des Rechtsschutzes im öffentlichen Recht (Verwaltungsgerichtsbarkeit) im Zusammenhang der Wandlungen der Staatsauffassungen betrachtet*. In: *Festschrift aus Anlaß der Feier des 25jährigen Bestandes des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes*. Wien, 1902, 37. o.

⁷ Zergényi Jenő: A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közöny*, (1891) 5, 35-36. o.; Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, 1877, 11-13. o.; Martonyi János: *Az ötvenéves közigazgatási bíróság* (Különlenyomat a Városi Szemle XXXIII. évfolyamából). Budapest, é.n. 4-5. o.; uő: *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867-1949)*. Acta Jur. et Pol. Szeged. Tom. XX. Fasc. 2. 3-5. o.

⁸ Gruber Lajos: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra, és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban*. Budapest, 1877, 207-219. o.

költségmentesség kiterjesztéséről pedig az 1884. október 8-án kelt miniszteri rendelet intézkedett.

A nagyhercegség területén éppen 1863-ban zajlott le egy átfogó közigazgatási reform, amelynek keretében a polgári igazgatás korszerűsítése mellett a közjogi vitás kérdések eldöntésére hatáskörrel rendelkező bíróságot is megalakították.⁹ Az 1863. október 5-i törvény a közjogi természetű vitás kérdések széles körének eldöntését utalta közigazgatási bíróság elé. Ezen ügyekben kétfokozatú elbírálást vezetett be. Első szinten a járási tanács testülete (Bezirksverwaltungs-Kollegium) döntött.¹⁰ A járási tanács hatáskörébe tartozó ügyeket a törvény tételesen felsorolta. A badeni szabályozás tehát a taxációs rendszert követte, nem fogadta el a közigazgatási jogviták általános bírósági hatáskörének elvét, hanem csupán a törvényben rögzített esetekben adott bírói felülvizsgálati lehetőséget.

Első fokon közigazgatási jogvédelem alá tartoztak az állampolgársággal kapcsolatos viták, az illetőségi jog iránti igények, a városi polgárjog vitatott ügyei, a házasság polgárjogi feltételeinek meglétével kapcsolatos perek. Társadalmi kontroll alá került minden olyan ügyben felmerült vita, amely a közösségi szükségletekhez való egyéni hozzájárulás jogalapjával, és mértékével függött össze. A közigazgatási bíráskodás hatáskörébe tartozott – a magyar megoldástól eltérően – a járás hadikiadásainak községenkénti elosztása során keletkezett viták eldöntése, és ezen a fórumon döntöttek a sérelmezett beszállásolásokról. Az egyházi és oktatási intézmények költségeihez való hozzájárulás mértéke, a néptanítók fizetésének kiegészítésére szolgáló hozzájárulás vitatott összegének megállapítása sem tartozott már a hivatalnokok kizárólagos hatáskörébe. Az első fokú közigazgatási bíráskodás hatáskörébe tartozott a községek közötti hatásköri összefüggés eldöntése, a hontalanok illetőségének megállapításával kapcsolatos viták elbírálása. A közigazgatási jogvédelem kiterjedt a mezőgazdasági termeléssel összefüggő – nem magánjogi természetű – jogvitákra, így az öntözéssel, vízelvezetéssel, telekmegosztással kapcsolatos kérdésekre is. A jogvédelem közjogi jelleget is nyert, mert kiterjedt a községi, járási és kerületi választójogi viták eldöntésére. Az első fokú közigazgatási bíróság – az 1863. évi szabályozás szerint

⁹ *Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden von Walz. Das öffentliche Recht der Gegenwart, in Verbindung mit einer grossen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes.* 5. Bd. Tübingen, 1909, 126–132. o. A reformmunkálatokban részt vett a badeni tartománygyűlés tudós tagja, Johann Caspar Bluntschli is. Vö: Michael Stolleis: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland II. Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914.* München, 1992, 433. o.; Johann Caspar Bluntschli: *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtspflege.* Eine Studie. Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 6. 1864, 257–291. o.

¹⁰ Gideon Weizel: *Das Badische Gesetz vom 5. October 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung mit den dazu gehörigen Verordnungen, sammt geschichtlicher Einleitung und Erläuterungen.* Karlsruhe, 1864, 157. o.

– hatáskörrel rendelkezett a rendőri fogdák elhelyezési feltételeivel kapcsolatos panaszok elbírálásában is.¹¹

A másodfokú hatáskört a közigazgatási törvényszék gyakorolta. A testület ügydöntő bíróságként jogerős ítéleteket hozott minden olyan ügyben, amelyben az első fokú döntést a járási tanács hozta meg. Ezen túl döntött a közszolgálatban állók nyugdíj és szolgálati viszonya terén felmerült vitákban, továbbá határozott a vitatott állami adókötelezettség összegéről.

Az első badeni törvény azt az elvet rögzítette, hogy a közigazgatási jogvédelem csak a vitás kérdésekre terjedhet ki, a közigazgatási szervek szabad belátásán nyugvó intézkedéseire nem lehet befolyása. Ha a vitát elbíráló fórum valamilyen intézkedést szükségnek látott, elterjesztést tehetett a hatáskörrel rendelkező minisztériumhoz. Gyakorlati szempontból legfontosabb a pénzügyi hatóságok intézkedéseinek felülvizsgálata volt, hiszen a sérelmezett döntést ezen túl nem a felettes pénzügyi hatóság, hanem egy pártatlan bíróság vizsgálta felül.

A badeni közigazgatási bíróságok hatáskörét az 1884. június 14-i törvény változtatta meg. Az új szabályozás a tevékenységi kör terjedelmét bővítette, a működési alapelveket nem módosította. A közigazgatási jogvédelem ettől kezdve kiterjedt a községi tisztségek elvállalásának kötelezettségével összefüggő, a községi hivatalnokok javadalmazásával, a gazdasági társulások jogviszonyaival kapcsolatos kérdésekre is. A másodfokú, végérvényesen döntő bíróság hatáskörének terjedelmében viszont a törvény jelentős változást hozott: az első fokon hozott határozatok felülvizsgálatán túl harminc olyan ügycsoportot határozott meg, amelyben a bíróság végérvényesen döntött. Ezután minden olyan közigazgatási intézkedés felülvizsgálható volt, amely a panaszos jogait érintette, vagy törvényt sértve valamilyen anyagi szolgáltatást állapított meg.

A hatásköri szabályok változatlanok maradtak. Ezt követően is csak törvénysértés esetén lehetett a közigazgatási szerv döntését megtámadni. Módosult viszont a szabályozás a szabad belátás kérdésében. Ettől kezdve a bírói felülvizsgálatot csak akkor lehetett kizárni, ha a hatóság szabad belátáson alapuló intézkedési joga szintén a törvényből származott. A törvény meghatározta azon eseteket is, amelyekben nem lehetett a panaszjogot érvényesíteni. A külföldiek, csavargók, koldusok kitiltása, az állatjárványok megakadályozása érdekében tett rendőri intézkedések ellen nem lehetett bírósághoz fordulni. Az 1884-es hatásköri szabálymódosítás tovább erősítette az egyének szabadságjogait az államhatalommal szemben. A törvény fontos garanciákat teremtett az önkormányzati jogok védelmében is.¹²

A badeni közigazgatási bíráskodás szervezeti és eljárási rendszerét is az 1863. október 5-i törvény alakította ki. Az első fokú ügydöntő fórum a járási tanács volt, amely 6-9 tagból állt. A testület fele részében évente megújult. A testület

¹¹ Ludwig Grünwald: *Der österreichische Verwaltungs-Gerichtshof. Mit Vergleichung des bestehenden Rechtes in England, Frankreich, Italien, Baden und Preußen.* Wien, 1875, 40-45. o.

¹² *Magyar Közigazgatás*, (1889. július 11.) 28, 2. o.; Gruber Lajos: A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. *Jogtudományi Közöny*, (1877) 40, 312-313. o.

tagjait a járások gyűlései által kijelölt lakosokból a belügyminiszter nevezte ki négyévi időtartamra. A közreműködés lehetősége tág volt, a tanács tagjai azon lakosok lehettek, akik állampolgársággal rendelkeztek, legalább két év óta a járásban laktak, és betöltötték 25. életévüket. A tanács tagsága tiszteletbeli jellegű volt, az alaptalan visszautasítását pénzbüntetéssel sújtották. A testület kettős jellegű volt; egyrészt mint közigazgatási bíróság, másrészt mint közigazgatási hatóság tevékenykedett. Elnöke a járási tisztviselő (*Bezirksbeamte*) volt, aki a testület üléseit havonta hívta össze.¹³

A másodfokon eljáró jogvédelmi szerv a közigazgatási törvényszék volt. Elnöke és tagjai az 1863-as szabályozás szerint kizárólag közigazgatási főtisztviselők voltak. A törvényszék feletti főfelügyeleti jogot a belügyminiszter gyakorolta. Az 1880. február 24-én kiadott törvény a közigazgatási törvényszék tagjait a főtörvényszék bíráival azonos rangra emelte.

A badeni közigazgatási peres eljárás szóbeli és nyilvános volt. Az ülések rendjére az általános bírósági törvény volt irányadó. A törvényszék minden esetben köteles volt az állami érdekek képviselőjét meghallgatni. A közigazgatási bíróság csak a felek által elé vitt vitás ügyekben határozott, hivatalból nem járhatott el. A szóbeli tárgyaláson kötelezővé tették az ügyvédi képviseletet.

A törvény már a tanács előtti eljárásban törekedett a hatékony jogvédelem, és az ügyek gyors elbírálásának egyidejű érvényesítésére. A panaszt írásban kellett benyújtani, amelyben meg kellett jelölni a sérelmet, az igény jogalapját és a bizonyítékokat. A szóbeli tárgyalást a panasz benyújtása után lehetőleg egy hónapon belül meg kellett tartani. Az elnök előzetes vizsgálatot, nyomozást rendelhetett el. A tárgyalás rendje az általános bírósági eljárás szerint alakult. Az 1884. június 14-i törvény a közigazgatási bíróság előtti teljes eljárást a polgári perrend mintájára alakította át. A kivételek (pl. a panaszos távolmaradása esetén a tárgyalás megtartása) a döntési folyamat gyorsítását célozták. A tanács ítélete ellen a felek, és – közérdekből – a járási tanács elnöke fellebbezhetett. A fellebbezési bíróság a kérelem keretei között tárgyalta újra az ügyet. Az eljárás azonos volt az elsőfokú eljárással, azzal a különbséggel, hogy az előkészítő nyilatkozatokat írásban kellett benyújtani. Az eljárás ezen szintjén is ügyvédkényszer érvényesült. A másodfokú bíróság határozata jogerős és végrehajtható volt. A döntés ellen az államérdek képviselője a hatásköri bíróságnál (*Kompetenzgerichtshof*) illetékesség, vagy hatáskör hiánya miatt semmisségi panasszal élhetett. A jogerős ítéletek ellen – az általános szabályok szerint – perújítást lehetett kezdeményezni.

A polgárok közigazgatási hatósággal szembeni védelmét szolgálta az 1870. február 24-i törvény is, amely a közigazgatási törvényszéket a tisztviselők ellen indított büntető és magánjogi eljárás esetén a előzetes határozat (*Vorentscheidung*) hozatalára jogosította fel. Ennek során a bíróság megállapíthatta, hogy a tisztvi-

¹³ Thomas Olechowski: *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*. Wien, 1999, 34-37. o.; Wolfgang Rüfner: *Verwaltungsgerichtsbarkeit*. In: *Die Geschichte der Verwaltung*. 3. Bd. 725. o.

selő megszegte-e a hivatali kötelezettségét, vagy elmulasztott-e valamilyen magatartást, amelyre kötelezve volt. Ebben az esetben a sértett állampolgár közigazgatási bíróság előtti költségeit az állam előlegezte meg.

A badeni közigazgatási bíráskodás működésére vonatkozó adatokból kitűnik, hogy 1882 és 1891 között a közigazgatási törvényszékhez beérkezett panaszok száma alacsony, évi 73 volt. A bíróságok az esetek többségében (34) jóváhagyták a járási tanácsok határozatait. Az ítélettel lezárt ügyek döntő többségében (55) a per ügyvédi részvétel mellett zajlott. Az elintéztett esetek elsősorban a belügyminisztérium ügykörébe (55), kisebb mértékben (13) a pénzügyminisztérium és az igazságügy, vallás- és közoktatásügyi minisztérium (4) hatáskörébe tartoztak. Az 1891. évre szóló adatok szerint a legtöbb egyedi panasz a községekre szorultak segélyezésére (13), az állami adókra (12), a halászati jog visszavonására (11), és a megtámadott községi választások érvényességére (8) vonatkozott.¹⁴

Concha Győző a német közigazgatási bíráskodás kialakítására tett kísérletek közül a badenit tartotta a legjobbnak. Ez volt az első kísérlet, amelynek során kétfokú bíráskodást vezettek be. A másodfokon eljáró bíróság a bírói függetlenség minden korabeli garanciájával rendelkezett, ítéltetett mind tény, mind jogkérdésekben, határozatai a közigazgatási döntés érdemére, és formájára egyaránt kiterjedtek. A rendszer egyedüli markáns hiányossága a hatáskör taxatív jellegű megállapítása volt, amely a végrehajtás során később komoly gyakorlati nehézséget okozott. Már most megjegyezhetjük: az 1896-os magyar közigazgatási bíráskodási törvény egyedül ezt a megoldást vette át a mintaadó badeni rendszerből.¹⁵

III. KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS A XIX. SZÁZADI POROSZORSZÁGBAN

A modern értelemben vett porosz közigazgatási jogszolgáltatás tartományi keretek között alakult.¹⁶ A közigazgatási jogvédelem kiépítése Poroszországban –

¹⁴ Az 1892. évi február hó 18-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok. XIV. köt. 510. sz. Nyomtatvány 252-262. o.; Ina Bauer: *Von der Administrativjustiz zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Entwicklung des Rechtsschutzes auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts in Baden im 19. Jahrhundert.* Sinzheim, 1996, 81. o.

¹⁵ Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában.* Budapest, 1877, 93-94. o.; Ernst Walz: 100 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden-Randbemerkungen zu einem Jubiläum. In: Martin Baring (Hrsg): *Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit.* Köln, Berlin, Bonn, München, 1964, 105-106. o.

¹⁶ Ludwig von Köne: *Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie* II. Band. Leipzig, 1906, 736-741. o. A porosz közigazgatási ügyekben követendő eljárást az 1883. évi július 30-án hatályba lépett közigazgatási törvény (Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung) szabályozta. A közigazgatási bíróságok hatáskörét az 1883. évi illetékességi törvény (Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden) alapozta meg. A közigazgatási főtörvény-

ellentétben Ausztriával – nem egy elkülönült törvényhozási aktussal történt, hanem lépésenként, organikus fejlődés eredményeként, és a közigazgatás fokozatos reformjával összhangban jött létre.¹⁷ Az első, egységesítésre irányuló reform az 1872-ben kiadott kerületi rendtartással kezdődött. Eszerint Poroszországban a közigazgatási bíróságok a fontosabb közjogi kérdésekben, a rendőri intézkedések törvényessége, a kerületi vagy a községi kötelékből származó jogok és kötelezettségek ügyében döntöttek. A központi közigazgatási bíróságot az 1875. július 3-i törvény állította fel. A Berlinben működő bíróság legfelsőbb fórumként a vitás közjogi kérdések egyöntetű elbírálásában, a jogegység biztosításában játszott meghatározó szerepet. A bíróság szervezetét az 1880. augusztus 2-án, és 1888. május 27-én kiadott törvények a Bismarck-féle konzervatív szellemben módosították. A közigazgatási bíróság által követett eljárást az 1883. július 30-i közigazgatási törvény (*Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung*) egységesítette. A bíróság hatásköréről is önálló törvény (*Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden*) született.¹⁸

A porosz közigazgatási jogvédelem alsó szintű szervei a járási és városi testületek (választmányok) voltak. Másodfokon a kerületi választmányok (*Bezirk-Ausschuss*) jártak el. Mindkét testület vegyes feladatkörű volt, az ítékezés mellett közigazgatási feladatokat láttak el, és döntöttek vitás közigazgatási (*contentiosus*) ügyekben. A vonatkozó normák szerint a jogvitát a közigazgatási peres eljárás (*Verwaltungs-Streitverfahren*) keretében döntötték el.

A járási választmány vezetője a járás főnöke (*Landrath*) volt. A testület hat – szakképzettséggel nem rendelkező – tagját hat évre a járási gyűlés választotta. A választmánynak tagja lehetett minden önjogú birodalmi polgár, aki politikai jogait nem veszítette el. A tanács tagjainak egyharmadát kétévenként újra kellett választani. A testület egyszerű szótöbbséggel döntött. A határozathozatal során szakembereket is meghallgathattak, sőt magasabb bírói képzettséggel rendelkező személyt tanácskozási joggal (állandó megbízással) is igénybe vehettek. Az önálló járást képező városokban (*Städtekreis*) az első szintű közigazgatási jogvédelem feladatát a városi választmány látta el. A testület elnöke a polgármester vagy helyettese volt, négy tagját a tanács saját tagjai közül választotta. Az első fokú testületek tagjai esküt tettek, elmozdításukra a közigazgatási hivatalnokok jogviszonyát szabályozó 1852. július 21-i törvény szerint csak rendkívül súlyos fegyelmi okból kerülhetett sor.

szék szervezetéről az 1875. július 3-án, 1880. augusztus 2-án és 1888. május 27-én kiadott törvények rendelkeztek.

¹⁷ Thomas Olechowski: Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert. In: Martin F. Polaschek/Anita Ziegerhofer (Hrsg): *Recht ohne Grenzen-Grenzen des Rechts*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1998, 147. o.

¹⁸ *Magyar Közigazgatás*, (1889. július 25.) 30, 2-3. o.; Christian Keller: Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*. V. Bd. Berlin, 1998. 879-883. o.; Hans Egidi: Paul Persius, der Schöpfer der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Martin Baring (Hrsg): *Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Köln, Berlin, Bonn, München, 1964, 18-40. o.

A kerületekben kerületi választmányt (*Bezirk-Ausschuß*) választottak. A kinevezett tagok fizetést kaptak, a választott közreműködők költségeik megtérítését igényelhettk. A kerületi választmány tagjainak jogállását erősítette, hogy az 1851. május 7-i és az 1856. március 26-i törvények szerint felelősségre vonásukra a bírákra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni. A testület csak akkor hozhatott érvényes határozatot, ha az elnökön kívül legalább egy kinevezett tag jelen volt, és legalább egy jelenlévő tag bírói minősítéssel rendelkezett.¹⁹

A közigazgatási főtörvényszék (*Ober-Verwaltungsgericht*) minden tagját – határozatlan időre – az uralkodó nevezte ki. A bírói testület egyik felének bírói, másiknak magasabb közigazgatási hivatalra képezettnek kellett lennie. A bírák tanácsokban ítéleztek, az elvi jelentőségű kérdéseket teljes ülésben döntötték el. A bírói függetlenség érdekében a legfőbb közigazgatási bíróság tagjait fegyelmi úton nem lehetett felelősségre vonni. Ha valamely bírót „becstelen tett” miatt elítélték, vagy egy évnél hosszabb idejű fogsággal büntették, csak a legfőbb közigazgatási bíróság teljes ülése foszthatta meg állásától. A bíróságon belüli egyes tanácsok csak egy évre alakultak, az elnök sem vezethetett más ítélő tanácsot, mint amit maga részére előre kijelölt. A tanácson belüli határozathozatalhoz legalább öt tag jelenléte volt szükség. Ha egy tanács valamely jogi kérdésben akár valamely tanács, akár a teljes ülés korábbi határozatától el kívánt térni, az ügy a teljes ülés elé került. A plénum akkor dönthetett, ha az alkalmazott bírák kétharmada jelen volt.

A járási közigazgatási bíróság bírói jellege tagjainak függetlenségében és a tiszteletbeliségen nyugodott. A szakképzettséget az elnök képviselte. A kerületi közigazgatási bíróságban szintén meghatározó volt az önkormányzati elem, növelte azonban az intézmény értékét az élethossziglan kinevezett szakképzett tagok részvétele. A felső közigazgatási törvényszék a bírói függetlenség minden korabeli biztosítékával felruházott, és teljes szakképzettséggel bíró tagokból álló testület volt.

A porosz közigazgatási bíróság hatáskörét szintén a taxáció elve szerint állapították meg. A törvények itt is felsorolták azokat az ügyeket, amelyekben közigazgatási jogvédelemnek volt helye, és egyúttal megnevezték azt a szervet is, ahol a döntés megtámadható volt. Az uralkodó és a miniszterek intézkedéseit helyi bíróság előtt nem lehetett megtámadni. A tartományi végrehajtó szervek és önkormányzati testületek döntéseivel szemben a legfelsőbb közigazgatási törvényszék járt el. A járási és járási jogú városi közigazgatási és önkormányzati hatóságok intézkedései ellen a kerületi választmányhoz lehetett fellebbezni. A községi és helyi hatóságok határozataival szemben a járási választmány biztosított jogorvoslatot. A közigazgatási bíráskodás két alsó szintjét képező testület –

¹⁹ Zergényi Jenő: A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közöny*, (1890) 46, 363. o.; Concha Győző: A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. *Jogtudományi Közöny*, (1893) 50, 395.o.

kettős jellege miatt – gyakran közigazgatási bírósággént revideálta saját közigazgatási döntéseit.²⁰

A közigazgatási bíróság hatásköre rendkívül széles volt. A tartományi szinten az adók felosztása ellen a közigazgatási főtörvényszékhez lehetett fordulni. A járási közigazgatási határok megváltozása, városok járástól történő függetlensége esetén felmerülő vitás ügyekben a kerületi választmány, mint közigazgatási hatóság hozott döntést. Érdeksérelem esetén bármelyik közigazgatási testület ugyancsak a választmány előtt kereshetett jogorvoslatot. A döntés ellen felülvizsgálati kérelemmel lehetett élni a legfelsőbb közigazgatási bírósághoz.²¹

A városi és községi ügyek még szélesebb körében lehetett közigazgatási bírósághoz fordulni. A községi képviselőtestület határozata ellen panaszt lehetett beadni a polgárjog tárgyában hozott döntés ellen, a községi választói névjegyzékből történő kihagyás esetében, a községi statútumban meghatározott kötelezettség megszegéséért kiszabott büntetés miatt. A porosz lakosok közigazgatási peres úton támadhatták meg az előjáróság azon döntéseit, amelyek a községi terhekhez és adókhoz való hozzájárulás mértékét állapították meg. A községi előjárók, hivatalnokok fegyelmi ügyeiben is a közigazgatási bíróságok gyakoroltak ügydöntő hatáskört.²²

A magyar jogalkotók számára is példaadó lehetett volna az a nagyvonalúság, amellyel a porosz politika a személyi érdek védelmét biztosította az államhatalommal szemben. A szegényügyek ellátására alakult egyesületek közötti viták, a községelyre jogosultság kérdésében adódó ellentétek végső fokú eldöntése a honosságügyi szövetségi hivatalhoz tartozott. Az iskolaügyek széles köre is a közigazgatási jogvédelem oltalma alá került. Ezen az úton lehetett jogorvoslatot keresni az iskolák fenntartásával kapcsolatos adóügyi döntések ellen, a tandíjak, tanári fizetések megállapításával, mértékének meghatározásával szemben. Az izraelita hitközségi ügyekben a tagok jogaira, kötelezettségeire vonatkozó döntések esetén a legfőbb közigazgatási bíróság rendelkezett kizárólagos hatáskörrel. Jelentős állampolgári érdeket érintettek az ügynevezett úrendőrségi ügyek, ezért a közigazgatási bíróság döntött azon határozatokról, amelyek a közutak építésére, fenntartására, a költségek elosztására vonatkoztak. A bíróság döntött abban a kérdésben is, hogy valamely út közútnak tekinthető-e vagy sem. A vízi rendszert vitás kérdései, a halászati ügyek, a vadászat során felmerült érdekösszeütközések, az iparrendészeti határozatok ellen panaszok szintén közigazgatási bírósági hatáskörbe tartoztak. A közigazgatási jogvédelem a gazdasági szférát is érintette: a kereskedelmi kamarák, a kereskedői testületek, a tőzsdék mű-

²⁰ Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában.* Budapest, 1877, 94-95. o.; *Jogtudományi Közöny*, (1877) 42, 326-328. o.

²¹ *Az 1892. évi február hó 18-án hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai.* Képviselőház. Irományok. XIV. kötet 510 sz. Nyomtatvány. 263-277. o.; vö: Ulrik Stump: *Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875-1914.* Verfassung-Verfahren-Zuständigkeiten, Berlin, 1980, 92. o.

²² Gerhard Lange: *Die Bedeutung des preußischen Innenministers Friedrich Albert Graf zu Eulenburg für die Entwicklung Preußens zum Rechtsstaat.* Berlin, 1993, 45-53. o.; *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft.* (Hrsg) Fritz Stier-Somlo und Alexander Elfter. 6. Bd. Berlin, Leipzig, 192., 614-615. o.

kódásával kapcsolatos közigazgatási döntések felülvizsgálata ezért a közigazgatási judikatúra feladata lett. Az állampolgársági kötelekbe való felvétel, vagy az elbocsátó okirat kiadásának megtagadása is a közigazgatási bíróság elé vihető jogsérelem volt. A legnagyobb terhet Poroszországban is az adóügyi panaszok elbírálása jelentette. Ebben a körben minden esetben panasszal lehetett élni a jogszabály, vagy a hatóságok rendelkezéseinek megsértése vagy helytelen alkalmazása esetén.

A porosz közigazgatási peres eljárás is számos előremutató jellegzetességgel rendelkezett. A szabályozás megkülönböztette a közigazgatási döntés elleni fellebbezési kérelmet (*Beschwerde*) és a bírói felülvizsgálatot elindító panaszt (*Klage*). A közigazgatási bírósághoz benyújtott kérelemnek írásbelinek, és konkrétumnak kellett lennie. A jogilag alaptalan keresetet indokolt végzéssel rövid úton el lehetett utasítani. A bíróság a jogilag megalapozott kérelem nyomán indokolt végzésben szólíthatja fel a panaszos ellenfelét a teljesítésre. Mindkét döntést – a szóbeli tárgyalást kérve – meg lehetett támadni.

A törvény – abban az esetben, ha egyik fél sem kívánt tárgyalást – lehetővé tette a tárgyalás nélküli határozathozatalt. A közigazgatási bíróságok kötelesek voltak egymást jogsegélyben részesíteni. Az alsóbb fokú bíróság köteles volt a magasabb bírói fórum határozatait teljesíteni, a felsőbb szintű bíróság jogosult volt az alsóbb bíróságok ügyvitelét vizsgálni.

A járási választmány döntései ellen a kerületi választmányhoz lehetett fellebbezni. Ha az ítélet első fokon ezen a fórumon született, ellene a legfelsőbb közigazgatási bírósághoz lehetett fordulni. A kerületi választmány másodfokon hozott ítéletei ellen felülvizsgálatot lehetett kérni. A bíróság maga rendelte el jogerős ítéletének végrehajtását. Az eljárás során lehetőség volt a korábbi állapot helyreállítására, jogellenes igazgatási döntés okozta károk megtérítésére.

A porosz közigazgatási bíráskodás működésére vonatkozó korabeli adatok szerint főtörvényszékhez évente átlagosan 1100-1200 kereset érkezett. A legnagyobb arányt a városi ügyek, az útrendészet és az ipari igazgatás vitatott határozatai képezték. Az adójogszabályok 1891-es megváltozásával a jövedelmi adóügyekben benyújtott panaszok száma 3800-ra emelkedett, tehát közel háromszorosára nőtt a bíróság elé kerülő jogvitás ügyek száma. A 38 kerületi választmány évente átlag 8-9 ezer ügyet bírált el. Ezek közül 5000-6500 első fokon eldöntendő, a többi a járási választmányoktól fellebbezett ügy volt.²³

²³ Az 1892. évi február hó 18-ára birdett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház Irományok. XIV. kötet. 510 sz. nyomtatvány 278-281. o.; Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, 2002, 24. o.; Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás. Magyar Igazságügy*, 16 (1881) 6, 468. o.

IV. WÜRTTEMBERG KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGI RENDSZERE A XIX. SZÁZADBAN

A közigazgatási bíráskodás gondolata ebben a német tartományban is korán felmerült.²⁴ Az 1819. évi alaptörvény szerint a titkos tanács a legfőbb bírák bevonásával megsemmisíthette a végrehajtó hatalom képviselőinek törvénybe ütköző rendeleteit. Az eljárás és a megsemmisítésre okot adó esetek köre ekkor még szabályozatlan maradt. Ez a tagállam volt az első, amely a közjogok független bírói rendszerét megszervezte. Az 1855-ös szabályozás – a hagyományos angolszász modellt érvényesítve – a rendes bíróságok közjogi hatáskörét állapította meg. A közigazgatási jogszolgáltatásról először 1876. december 16-án született átfogó törvény (*Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*), amely már az önálló közigazgatási bírói fórumrendszert választotta.

A törvény kétfokozatú rendszert vezetett be, a közigazgatási panaszokról első szinten a járási kormányiszékek, másodfokon a közigazgatási törvényszék döntött. Az ügyek törvényben meghatározott széles körében kétfokú eljárás volt. Ide tartoztak a községi illetőséggel kapcsolatos jogviták, a helyi adók mértékének, és jogalapjának megállapítása esetén beadott panaszok, a segélyezési ügyek. A törvény által kifejezetten nem nevesített esetekben a közigazgatási törvényszék döntött. A württembergi szabályozás csak a jogerős közigazgatási határozat ellen engedett bírósági felülvizsgálati lehetőséget. Ennek is csak akkor volt helye, ha a végrehajtó szerv határozata közjogi jellegű volt, valamilyen jogszabályon alapult, de az adott jogi normát a közigazgatás megsértette, vagy félreértve alkalmazta. A közigazgatási döntés ellen azonban nem lehetett bírósághoz fordulni, ha a törvény a közigazgatási hatóság részére diszkrecionális jogot biztosított, továbbá, ha a törvények vagy ezen alapuló normák valamely ügy eldöntését közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalták. Ki volt zárva a bíróság előtti jogvédelem végül olyan ügyekben is, amelyek a szolgálati viszonyból eredtek, és külön rendelkezések ezek eldöntését közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalták. Ezeken kívül a törvény számos közjogi eredetű ügyben (nyugdíjkérdésben, tisztviselők által okozott károk ügyében) a rendes bíróság ügydöntő hatáskörét állapította meg. Meg kell jegyeznünk, hogy az 1896-os magyar közigazgatási bíróság hatásköre ennél is lényegesen szűkebb volt. Nem terjedt ki pl. az önkormányzatok védelmére, a katonai jellegű ügyekre, és a rendészeti jogkörben hozott intézkedésekre.

A bíróságok – szervezeti jellegüket tekintve – társas ítélkezési fórumok voltak. A járási kormányiszékek három tagból álltak. A tartomány egyetlen közigazgatási törvényszékének elnökét és tagjait az államminisztérium előterjesztésére a király nevezte ki. Az előterjesztés során figyelemmel kellett lenni arra, hogy az

²⁴ Karl Goetz: *Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg*. Tübingen und Leipzig, 1902, 597-627. o.; Zergényi Jenő: A közigazgatási bíróságokról. *Jogtudományi Közöny*, (1890) 46, 363. o.

elnöknek, és a bírák felének a bírói hivatalra képesítettnek kellett lenniük. A törvény arról is rendelkezett, hogy a törvényszék bírának egy része a legfelsőbb országos bíróság bíráiból, két tagja a titkos tanácsból kerüljön ki. A bíróság működésére, a bírák jogviszonyaira, függetlenségére az igazságszolgáltatásra vonatkozó általános szabályokat kellett alkalmazni.²⁵

A württembergi bíróság eljárása sajátosan egyesítette a polgári és közigazgatási processzuális gyakorlatot. A rendtartási előírások szerint a bíróság a felek kérelméhez kötve volt, nem érvényesült az officialitás elve. Az ítélező fórum az igazság kiderítésében azonban teljes szabadságot kapott, a bizonyítás terén a felek indítványaihoz nem volt kötve. Ezen hatáskörében a bíróság a közérdek képviselőjének kirendelésére is jogosult volt. Az eljárás alapvetően nyilvános és szóbeli volt. A szóbeli tárgyalást a panaszos kérelmére még abban az esetben is el kellett rendelni, ha a bíróság a panaszt korábban – jogi megalapozatlanság miatt – elutasította.²⁶

Az eljárási határidők kötöttek voltak, az ügyeket négy hét alatt ítélettel kellett lezárni. A bíróságnak jogában állt a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztése, kivéve, ha annak közérdekből teljesülnie kellett. A törvényszék határozata ellen – hatásköri túllépés miatt – semmisségi panasszal lehetett élni. Ezt azonban – különös módon – nem a civil főbírósági, hanem a törvényszék hetes tanácsa bírálta felül.

A württembergi közigazgatási bíróságok működésére vonatkozó adatok szerint 1889-1891 között a négy járási kormánysszék összesen 92 ügyben intézkedett. A közigazgatási törvényszékhez évente átlagosan csupán 12 panaszt nyújtottak be. Ennek alapvető oka, hogy a közigazgatás korrekt módon, a jogi normák keretei között működött. A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság első évében (1884-ben) 8174 panasz érkezett az adók és illetékek jogalapjának és mértékének megállapítása ellen.²⁷

V. „NÉMET MODELL” – MAGYAR MEGOLDÁS

Ami a német szabályozás esetleges magyarországi hatását illeti, – módszertani alapkövetelményként – a szinkronitást kell figyelembe vennünk. Az összevetés csak akkor lehet tudományosan korrekt, ha a magyar jogi szabályozással egyidejű, vagy korábbi német (birodalmi, vagy tartományi) szervezeti-jogi megoldásokat veszünk alapul. Ebből a szempontból nézve a német közigazgatási bírásko-

²⁵ Hans-Walter Zinser: Über die württembergische Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Martin Baring (Hrsg.): *Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Köln, Berlin, Bonn, München, 1964, 94-101. o.

²⁶ Karl Goetz: *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*. Tübingen, 1908, 163-166. o.; Otto von Sarwey: *Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, Entwurf eines Gesetzes mit Begründung*. (Hrsg.) Hagelmaier, 1931.

²⁷ Magyar Országos Levéltár K 255. 1885-1-1451. szám; *Jogtudományi Közöny*, (1885) 5, 37-38. o.; *Jogtudományi Közöny*, (1886) 5, 37-38. o.

dás meghatározó tagállamainak történetét, kiderül, hogy az 1890-es évek végén csaknem valamennyi tartomány radikálisan átalakította jogvédelmi rendszerét, és ekkor hozta létre a XX. századra is érvényes szervezeti, hatásköri és eljárási rendjét. Mivel a magyar szabályozás 1896-ban lezárult, nem kereshetjük olyan külföldi modellek magyarországi intézmény-keletkeztető hatását, amelyek a magyar közigazgatási bíróság létrehozatala után születtek. Bármilyen különös, a hazai szerzők többsége ezt tette.

A másik fontos szempont a német közjogi bíráskodás birodalmi jellege. A tagállamok ugyan maguk alakították ki közigazgatási jogvédelmüket, azonban a századforduló felé közeledve egyre gyakrabban vették figyelembe a – lassan épülő, fontosabb ügyekre fokozatosan kiterjedő – birodalmi bíráskodást. A német kettős szerkezetű közigazgatási jogvédelem nem is kínálhatott a magyar viszonyokra változtatás nélkül érvényesíthető szervezeti sémákat. A „német megoldásra” utaló általánosító álláspontok további hiányossága, hogy ezek nem követik az időközi törvényi változásokat. Baden pl. kezdetben az angolszász modellt követte, az 1863-ban létrehozott jogvédelmi rendszerét 1870-ben, 1882-ben és 1884-ben jelentősen átalakította, fokozatosan kiterjesztette a közigazgatási bíróságok hatáskörét. Így tehát – ellentétben a vonatkozó irodalom egy részével – nem hivatkozhatunk egy statikus badeni modellre sem.

Ha a tételes német szabályozást tekintjük, a magyar rendezéshez mintaként számításba vehető tagállami megoldások sem általánosíthatóak. A szerzők egy része arra hivatkozik, hogy a németek – az angol rendszerrel szemben – nem vették igénybe a rendes bíróságokat. Ezzel szemben tény, hogy Württemberg, Hessen, Hamburg és Bréma kezdettől 1921-ig ezt a megoldást választotta. A közigazgatási szakbíróságok közül az 1863-ban felállított badeni volt az első, azonban ez sem lehetett mintá, hiszen – ellentétben mindkét, költségkímélő magyar megoldással, – kétfokozatú volt. A hatásköre ennek is taxatív, azonban lényegesen szélesebb ügykört fogott át, mint a magyar. A másodfokú bíróság a bírói függetlenség garanciájával rendelkezett, ítéltetett mind tény, mind jogkérdésben. Döntései a közigazgatási határozat érdemére és formájára egyaránt kiterjedtek. Hasonlított az angol megoldáshoz az első szintű bírói testület képzésének módja, hiszen tagjait a járás lakosai közül választották.

Poroszország 1872-ben létrehozott közigazgatási bírósága szintén szakbíróság volt, amely viszont egyedülálló módon három szinten épült ki. További sajátossága, hogy a jogvédelmet első fokon közigazgatási szervek szolgáltatták. A porosz hivatalnoki kar képzettsége lényegesen magasabb volt mint nálunk, így ez a jogtechnikai módszer Poroszországban hatékonyan működött. A bíróságok hatáskörét tételes felsorolással állapították meg, azonban a legfontosabbnak ítélt adó és pénzügyekben (pl. kettős adóztatás) rendes polgári bíróság döntött. Ez a megoldás nálunk az adókikerülés legális eszköze lett volna.

A porosz közigazgatási jogvédelem is fokozatosan épült ki. 1872-ben jelent meg a kerületi rendtartás, majd 1875-ben került sor a központi bíróság felállítására. A bíróság szervezetét az 1880 és 1888-ban kiadott törvények alapvetően

módosították. Hatásköréről 1883-ban önálló törvény született, amely a mi pénzügyi közigazgatási bíróságunkhoz hasonlóan szabályozta az eljáró központi bíróság összetételét. Ez azonban nem lehetett hatással a magyar szabályozásra, hiszen annak tervezete már két évvel korábban elkészült. Bajorország szintén példát szolgáltatott volna, hiszen bírósága viszonylag korán, 1878-ban alakult ki. Azonban ez is bonyolultnak és – az egyéni jogvédelem szempontjából – túl hatékonynak tűnt, hiszen háromfokozatú, az ország közigazgatási szintjei szerint szerveződő bíróság volt, amelyben a két alsóbb szervezeti – francia mintára – a közigazgatási rendszeren belül helyezkedett el.

Az áttekintésből kitűnik, hogy az úgynevezett német jogvédelmi irány rendkívül sokszínű, angol és francia elemeket egyaránt integráló, és állandóan változó megoldásokból állt.²⁸ A magyar politikai elit nem választotta, és nem is választhatta követendő példának. A teljes hatáskörű, több fokozatú közigazgatási bírósághoz eszméje ugyanis már Tisza Kálmán időszakában hosszú időre háttérbe szorult.

A kiegyezés utáni kormányok még nem gondolhattak a közigazgatási jogvédelem kiépítésére. Az Andrássy-kormány időszaka alatt az államháztartás konszolidációja volt a legsürgősebb feladat, majd ezután tető alá kellett hozni a központi kormányzati szervek és a municipiumok közötti „kis kiegyezést”. A belső ügyei vitelében önállóvá vált ország hamar védekezni kényszerült a szeparatív hajlamú nemzetiségi csoportokkal szemben, az államnak garanciákat kellett kiépítenie a dualizmust támadó ellenzék semlegesítésére. A korabeli kormányok úgy vélték, hogy erre csupán egy gyors, központból irányítható közigazgatás képes. Gátolta a közigazgatási jogszolgáltatás bevezetését a végrehajtás törvényi szabályozásának hiánya is. Az állami szervek és az állami feladatokat ellátó önkormányzatok döntő mértékben egykori statútumaik, a továbbélő szokások és neoabszolutizmus-kori normák alapján működtek. Nem volt rendszerbe, és törvénybe foglalva a közigazgatási anyagi jog, így annak – badeni, porosz, vagy württembergi módra történő – bírósági védelmére sem kerülhetett sor.

A történelmi felelősség a korabeli politikai elitet terheli. Nem azért, mert a német modellt választotta, inkább azért, mert nem merete követni annak egyetlen változatát sem. A magyar politika féltette a központi hatalmat a hatékonyan működő közigazgatási bíróságtól, és arra törekedett, hogy a közigazgatási jogvédelem a legszűkebb körre terjedjen ki. Közigazgatási bíróságunk 1896-ban nem a német államoktól kölcsönzött, hanem a közjogi életünkre jellemző kompromisszumos-halogató magyar minta szerint alakult ki.

²⁸ Thomas Henne: Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert: Von Lokalstudien zur europäischen Perspektive. Zugleich ein Literaturbericht. In: *Ius Commune. Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte. Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte.* XXVIII. Frankfurt am Main, 2001, 313-321. o.

**THE DEVELOPMENT OF GERMAN ADMINISTRATIVE
JURISDICTION AND ITS EFFECT ON HUNGARIAN
ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION**

by István Stipta

Hungarian researchers of administrative jurisdiction consider the national jurisdiction of public law to be of German origin. This paper will analyse the coverage of reality in this scientific view. The author considers to what extent the German statutory legal regulation and legal practice was or could have been a model for the Hungarian administrative jurisdiction enacted in 1896. The way of establishing the German administrative legal protection and its dogmas, the system and practice of legal protection in three characteristic territories (Baden, Prussia and Württemberg) will be analysed.

This review reveals the fact that the so-called German trend is extremely colourful, integrating English and French components, and including constantly changing solutions. The Hungarian political elite did not and cannot have considered it as a model to follow. The idea of multi-stage administrative jurisdiction entitled with full power was relegated to the background during the Kálmán Tisza era.

Subsequent to the Compromise, Hungarian governments were not in a position to consider the establishment of administrative legal protection. During the Andrássy Government the most urgent task to be completed was the consolidation of the state budget, to be followed by a 'minor compromise' between central government organs and municipalities. The country, which had become independent in home affairs, was soon forced to protect itself against separatist minority groups and the state had to provide guarantees to neutralize the opposition, which opposed dualism. The governments in that period supposed that effective and centralized public administration would be able to solve the problem. A lack of legal regulation in enforcement also hindered the introduction of administrative jurisdiction. The state organs and municipalities performing state tasks worked according to surviving customs and norms of the era of neo-absolutism. Unlike in Baden, Prussia and Württemberg, administrative statute law was not incorporated in a single system of statute thus it was impossible in practice to accomplish its judicial protection.

Historical responsibility lies with the political elite of that time. The reason is not that they chose the German model but rather because they did not dare to follow any of its variations. Hungarian politics was concerned with central power and attempted to achieve a very narrow scope of administrative legal protection. Consequently, the administrative jurisdiction of 1896 was not created on a German model but on a typical Hungarian dilatory model of compromises.