

STIPTA ISTVÁN*

A történelmi alkotmány és a közigazgatási bírászkodás**

A tanulmány keretében a történelmi alkotmány és a közigazgatási bírászkodás közjogi kapcsolatát vizsgáljuk. Az értelmezési keret rögzítése érdekében először áttekintjük a magyar történelmi alkotmány lényegére vonatkozó legfontosabb – polgári kori – közjogtudományi álláspontokat. Ezen belül elsőként fogalmi kérdésekkel foglalkozunk, nyomon követve a magyar történelmi alkotmány kialakulásáról, tartalmi összetevőiről szóló legfontosabb polgári kori tudományos nézeteket. Ezt követően arra a kérdésre keresünk választ, hogy a hazai közigazgatási bírászkodás intézményesítése a kortársi felfogás szerint módosította-e a magyar alkotmányt, tehát a közigazgatási jogvédelem 1883-i megteremtése és 1896-i hatásköri kibővítése a korabeli közvélekedés szerint államunk közjogi alapjainak intézményes részét képezte-e. A tanulmány harmadik részében kísérletet teszünk annak megállapítására, hogy a dualizmus időszakának tudományos vitái hogyan értékelték a korabeli alkotmány és a bírói hatalom viszonyát. Ezen belül megvizsgáljuk a közigazgatási bírászkodás konstitucionális kapcsolódásaira, alkotmánytörténeti elemekre vonatkozó polgári kori jogtudósi és publicisztikai álláspontokat.

A felvetett kérdések napjainkban is aktuálisak. A hatályos alkotmányjog átalakítása nyomán keletkezett közjogi viták újra felszínre hozták a magyar történelmi alkotmány tartalmának és értelmezésének igényét. Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének történeti alkotmányunk vívmányaira történő utalása élesen felveti az alapos történeti elemzés szükségességét, és kényszerűen igényli a közjogászok és jogtörténészek álláspontjának közelítését. E tudományos és közpolitikai kihívásnak számos tételes joggal foglalkozó kutató tett eleget, de a vonatkozó szakmunkák gyakran eltérő fogalmi elemeket tartalmaznak, és történeti szempontból vitatható megállapításokat is rögzítenek. Az utóbbi időkből napvilágot látott szaktanulmányokban gyakori a retrospektív közelítésmód, a jelenkor igényeit, napjaink közjogi szemléletét tükröző modern fogalmak visszavetítése. Ezért is tartjuk fontosnak a történelmi alkotmány és a közigazgatási jogvédelem viszonyához kötődő dualizmus-kori nézetek elemzését, mert ezekből jól követhető az alkotmányosság tartalmára vonatkozó egykorú felfogás, és – a mainál jobban – tükröződik

* egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem

** A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

egy autentikus fogalmi rend. Nem köthetünk ugyan minden egykorú megállapítást a mai tudományos vitákhoz, de megkérdőjelezzük azt a – napjainkra hivatalossá merevedett – álláspontot, miszerint az 1896. évi XXVI. törvény volt az első olyan hazai jogi norma, amely a jogállami követelmények érvényesítésével az egyének jogait védte az államhatalommal szemben.

I. Terminológia alapvetés

1. Történelmi vagy történeti alkotmány?

A kurrens hazai közjogi szakirodalomban (követve az Alaptörvény szóhasználatát) a *történeti alkotmány* fogalomhasználat vált általánossá.¹ Az új keletű tudományos diskurzusok formálódásának időszakában e csaknem általános terminológiai gyakorlat nyomán felvetődik a kérdés, hogy nem lenne-e helyesebb a *történelmi alkotmány* kifejezés, amely a dualizmus-kori tudományos irodalomban uralkodó, és a múltunk alkotmányos elemeit vizsgáló egykori jogtörténészek között csaknem általános volt. A „történelmi” jelző domináns használatában szerepe lehetett annak is, hogy az osztatlan tekintélyű Deák Ferenc az egyik legtöbbet idézett művében is ezt a jelzőt használta. Az *Adalék a magyar közjoghoz* című munkájában írta: „Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlett ki, s a nemzet szükségleteihez és a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetőleg, lényegében és formájában, időnként változásokon ment keresztül.”²

A dualizmus-kori magyar jogtudomány napjainkban is mérvadó ismerettára, a Magyar Jogi Lexikon is leggyakrabban a *történelmi*, vagy *historiai* jelzőt használta. Nagy Ernő, a lexikon vonatkozó szócikkének egyik szerzője az „Alkotmányjog” cím alatt taglalta alkotmányunk keletkezésének módját, kiemelve kialakulásának historiai alapon létrejött, organikus jellegét. Utalt arra is, hogy az alkotmányosságra tért államok többsége az alkotmányjogot rendszeres alaptörvényekbe foglalta és külön jogi természettel ruházta fel, „míg a történelmi alkotmányú államokban az alkotmányjog tételeinek összefoglalását inkább az irodalom végzi.”³ A definíció – gyakran figyelmen kívül hagyott – fontos eleme az alkotmányjogi források szakirodalmi körülhatárolására történő utalás. A szerző a lexikon V. kötetének „Közjog” szócikkében szintén az alkotmányok felosztásának elkülönítő ismérveit foglalta össze. E gondolatmenetben is nagy szerepet kapott a

¹ HORVÁTH ATTILA: *A magyar történeti alkotmány tradíciói*. Alkotmánybírói Szemle. 2011. 1. sz. 52. p.; RIXER ÁDÁM: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012. 13–17. pp.; VÖRÖS IMRE: *A történeti alkotmány az Alkotmánybírói Szemle gyakorlatában*. Közjogi Szemle. 2016. 4. sz. 45. p.; HOMOKI-NAGY MÁRIA: *A szabadságjogok megjelenése a magyar történeti alkotmányban*. In: A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig. Lectiones Juridicae. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2015. (a továbbiakban: A történeti alkotmánytól) 51–54. pp.; STIPTA ISTVÁN: *Történeti alkotmányunk és a közigazgatási bíráskodás*. In: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli. (Szerk.: Chronowski Nóra et al.) Gondolat Kiadó. Budapest, 2017. 348–357. pp.

² DEÁK FERENC: *Adalék a magyar közjoghoz*. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára. Pest, 1865. 88–89. pp.

³ NAGY ERNŐ: *Alkotmány I*. In: Magyar Jogi Lexikon. (Szerk.: Márkus Dezső) Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság. (a továbbiakban: Magyar Jogi Lexikon) I. köt. Budapest, 1898. 209. p.

történelmi jelleg, hiszen a közjogok „keletkezésük és kifejlődésük processusait tekintve lehetnek történelmi alapon és alkotmánylevelén (charta-alkotmányon) nyugvók.” Az előbbieknél a közjog alapelvei „messze a múltba, esetleg az állam keletkezésére vihetők vissza, az utóbbiaknál a nemzet közéletének régi szabályait föladja, hogy azt új alapelvekre vezethesse vissza.” A különbségnek nemcsak politikai, de nagy jogi jelentőséget is tulajdonított, hiszen a „történelmi közjogban a szokásjog fontossága igen emelkedik.”⁴ A történelmi alkotmány ugyanis „nem az egészet egyöntetűen átható irányelvek, politikai nézetek szerint készült és azért nélkülözi is a kerekdedséget; egyes tételei százados időközökben keletkezve, alakra is a jog különböző fejlődési fokát tükrözi vissza, úgy hogy kevésbé a szava, mint inkább a belőle kisugárzó szellem dönt és a szokásnak, a jogi magyarázatnak nagyobb szerep jut, minthogy a régi tételt az újabb részekkel ez fűzi össze vagy kikerekíti.” Nagy Ernő e helyen szintén a szokás és a jogtudományi értelmezés szerepét hangsúlyozta, hiszen történelmi alkotmányunk részletszabályainak megállapításához a hazai törvényhozás kevés tételes jogi támpontot kínál.

A szerző taglalta a történelmi múlt által teremtett alkotmány előnyeit is. Eszerint „a történelmi alkotmány nagy előnye, hogy a nemzet életével szorosan összeforrott. Ezer éves alkotmány átmegy a nép érzületébe, szokásaiba, erkölcsébe, gondolkozásába s ez fönnállását jobban biztosítja, mint bármilyen alkotmányos garancia. A nép életéből kifejlődve, tekintélyét és a hozzávaló ragaszkodást a múlt emlékei fokozzák, szellemét a hagyományos gyakorlat annyira bevési a köztudatba, hogy sokszor még biztosabban is vezet, mint az alkotmány-levelek újabb és tisztultabb jogi műveltséggel szerkesztett harmonikus tételei. Ilyen történelmi alkotmány különösen a magyar és az angol.” Nagy Ernő azt is hangsúlyozta, hogy az alkotmányok egyik változata sem függetlenítheti magát a történelmi fejlődéstől, mert „nem képzeltethető, hogy valamely nemzet előbbi életével, az azt szabályzó joggal teljesen szakíthasson.”⁵

A dualista közjogi gondolkodást összegző és a tárgybeli terminológiát megalapozó Magyar Jogi Lexikonnak az alkotmányok felosztásával összefüggő, Schvarcz Gyulától származó megállapításai is azt valószínűsítik, hogy a *történelmi* jelző alkalmasabb az alkotmány tartalmának körülírására is. A modern alkotmányok osztályozását taglaló szócikk a történelem változó folyamataira és azok közjogot létesítő és alakító erejére utal. Eszerint az alkotmányok kétfélék: rendszeres alaptörvényű és történelmileg fejlett alkotmányok, „amely utóbbiak keretén belül nem együttesen és egy időben alkotott, de gyakran századok folyamában hol egy, hol más időpontban alkotott közönséges törvényekben és a hagyományosan fejlett szokásjogban gyökereznek, nem egyszer csak úgy lappangnak az állam alkotmány-jogának alaptételei.”⁶ Ebben az értelmezésben is különös hangsúlyt kapott a tételes, főleg törvényi jogtól való függetlenség és a történelmi alkotmány szokásjogi kapcsolódása.

Napjaink értelmező kísérleteihez is jól használható Nagy Ernő azon megállapítása, amely történelmi múltunk sajátos szabadságharcos és alkotmányvédelmi karakterére

⁴ NAGY ERNŐ: Közjog. In: Magyar Jogi Lexikon V. köt. Budapest, 1904. 96. p.

⁵ NAGY ERNŐ: *Alkotmány* I. In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

⁶ SCHVARCZ GYULA: *Alkotmány* II. In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 207–208. pp. „Alkotmányunk történelmi fejlemény” - vélekedett FERDINANDY GEJZA is a *Rendi elemek a magyar alkotmányban* című székfoglaló értekezésében. (Értekezések a társadalmi tudományok köréből XIII. köt. 9. sz. Magyar Tudományos Akadémia, 1907. 77. p.)

utal. „A mi alkotmányunk századokon keresztül a legerősebb támadásoknak volt kitéve. Egyes időszakokban inkább csak papíron létezett és így talán nagyobb szükség is volt arra, hogy az intézmények, történelmi keletkezésének és kifejlődésének bemutatása, illetőleg ugyanazon tartalmú törvények újra alkotásával és ismételt felsorolásával megerősítsenek, semmint, hogy szakszerűen feldolgoztassanak, minthogy az életben szigorúan jogilag úgy sem igen érvényesülhettek. Ez időben azután megszoktuk közjogunkat kizárólag történelmi alapon tárgyalni.”⁷ A fontos megállapítás egyrészt megerősíti a történelmi jelző létjogosultságát, másrészt figyelmeztet arra is, hogy – a kényes közjogi egyensúlyra épülő – dualizmus időszakában gyakran olyan normákat is alkotmányunk részének tekintettek, melyek a közjogi gyakorlatban nem érvényesültek.

A *történelmi és történelmi* jelzők szakirodalmi előfordulási arányait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a dualista korszak és a kései polgári kori periódus szaktanulmányaiban a „történelmi alkotmány” kifejezés dominált, míg az 1945 utáni irodalomban szinte általánossá vált a „történelmi alkotmány” szóhasználat.⁸ Az alkotmánytörténet tudományos művelőinek többsége is a történelmi, vagy történelmi jelzőt választotta, és ebben az értelemben használta (használja) a hazai jogtörténetek jelentős része is.⁹

A „történelmi” vagy „történelmi” jelző használata látszólag pusztán nyelvi, szóhasználati kérdésnek tűnik, a szerzők többsége feltehetően nem is tulajdonít jelentőséget a két kifejezés közötti különbségnek. A magunk részéről a tudományos vizsgálatok során a „történelmi” jelzőt tartjuk megfelelőbbnek, mert a közjogi normáink genezisére, keletkezésének történelmi folyamatokhoz kötött, dinamikus jellegére utal. A „történelmi alkotmány” kifejezést ehhez képest inkább technikai kategóriának tekinthető, amely formai jellegű, jogforrási sajátosságot jelölő ellenpólusa a „kartális alkotmány” megjelölésnek.

2. Az Alaptörvény: fogalom és jogforrási kör

Az Alaptörvény-fogalom tartalmi elemeinek vizsgálata kapcsolatban van választott tárgykörünkkel, a közigazgatási jogvédelem alkotmányos karakterével is. Ezért is fontos tisztázni, hogy a hazai szaktudomány milyen normákat sorolt e kiemelt jogforrási körbe, és ezek között helyet kapott-e a közigazgatási bíráskodásról szóló két dualizmus-kori törvény. Az tény, hogy az adott korszak hazai törvényhozása nem alkotott legális alaptörvény-definíciót, és a közismereti művek is kevés támpontot adtak e fogalom közjogi fogalmának értelmezéséhez. A népszerű Fogarasi-Czuczor szótár általános magyarázata

⁷ NAGY ERNŐ: *Közjog*. In: Magyar Jogi Lexikon V. köt. Budapest, 1904. 97. p.

⁸ Az Arcanum adatbázis teljes szövegű anyagának találati arányai: a „történelmi alkotmány” 1860 és 1939 között 489, 1940-től napjainkig 217. A „történelmi alkotmány” előfordulása 1939-ig 213, 1940-től napjainkig 313. p.

⁹ FERDINANDY GEJZA: *Az Arany bulla*. Közjogi tanulmány. Budapest, 1899. 13.; BALÁS KÁROLY: *Történelmi alkotmány és szabadságjogok*. Katolikus Szemle 50. (1936) évf. 196. p.; BÖLÖNY JÓZSEF: *Történelmi alkotmányunk és az 1848-as fejlődés*. Magyar Közigazgatás Könyvtára 14. sz. Budapest 1941. 16. p. STEPHAN CSEKEY: *Die Verfassung Ungarns*. Danubia Verlag. Budapest/Leipzig, 1944. 9.; PACZOLAY PÉTER: *A történelmi alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás*. Magyar konzervativizmus, hagyomány és jelenkor. Budapest 1994. 29–36. pp.; SZALMA JÓZSEF: *A történelmi/történelmi és a kartális alkotmány teljeséről és jogalkalmazási kérdéseiről*. Jogelméleti Szemle 2017/2. sz. 179. p.; BALOGH ELEMÉR: *Alkotmányunk történetisége*. In: A történelmi alkotmánytól 55–58. pp.; RUSZOLY JÓZSEF: *Máig élő alkotmánytörténelem*. Bába Kiadó. Szeged, 2002. 104–124. pp.

szertint alaptörvény „azon törvény, melyen a nemzet vagy állam alkotmánya, törvényes szervezete alapul. A magyar nemzet első alaptörvénye az Álmosmal kötött szerződés. Utóbbi időkből nevezetes alaptörvény a fenséges ausztriai házzal kötött trónöröklési második szerződés 1723-ban, melyet *pragmatica sanctio*nak neveznek.”¹⁰

Beöthy Zsigmond a kibontakozó közjogtudomány egyik korai – később sokat bírált – művének szerzője 1846-ban az alaptörvényeket (*leges fundamentales*) *írottakra* és *szokásbeliekre* osztotta. Az írott alaptörvényekhez sorolta egyrészt az önálló hit- és oklevelet, továbbá az olyan szerződéseket (pl. Aranybulla), melyek az uralkodó és a rendek megállapodása alapján az alkotmány részét képezték. Beöthy homályos definíciója szerint az írott alaptörvények másik csoportjába azok a törvények tartoznak, melyek „minden különös nevezet vagy cím nélkül a polgári törvénykönyv szerkezetébe szövegttek.” Az írott alaptörvények közé sorolta a vérszerződést, és a Hármaskönyv – nemesség négy sarkalatos kiváltságáról szóló – *primae nonus*-át is. Szerinte az alaptörvények összefoglalását a koronázási hitlevelek és a királyok koronázási esküi („melyben az ország, a nép jogainak oltalmazása ígértetik”) is tartalmazzák. Az 1848-as változások után komolyan bírálták azt az álláspontját is, miszerint az írott törvényeken kívül voltak még szokásbeli alaptörvényeink is, „melyek hosszas és folytonos szokás által hagytak helyben.” Ezek elkülönítő ismérve, hogy – ellentétben az írottakkal –, „közzé soha sem tétettek, s egyedül a hagyomány (*traditio*) szakadatlan útján ismertetnek a magyar nemzet által.”¹¹

Toldy Ferencz 1861-ben joggal állapította meg, hogy az alaptörvények meghatározása terén „sincsenek publicistáink teljes egyetértésben.” A nemzeti jogok reménybeli visszaszerzésének évében ő is széles körre terjesztette ki az alaptörvény fogalmát; szerinte ide kell sorolni valamennyi olyan közjogi normát, melyek „a király és nemzet közötti viszonyokat, az uralkodás, kormányzás és törvénykezés alapelveit tárgyalják.”¹²

Toldy meghatározása – aktuálpolitikai töltöttsége ellenére – fontos számunkra, mert egyértelművé tette az alaptörvények jogi karakterének vizsgálata mellett azok történelmi meghatározottságát, korhoz kötöttségét is. Utalt arra is, hogy az alaptörvény-fogalom logikai érvénye szerint azon jogi normákat lehet a hazai alaptörvényekhez sorolni, „melyeken a magyar birodalom alkotmánya főbbsleg nyugszik, vagyis, melyek ennek elveit és sarkalatos határozmányait foglalják magokba.” A történelmi alkotmányunk jellegének megértéséhez is fontos adalékot kínál, amikor az alaptörvények dinamikus, változó tartalmát hangsúlyozza. Eszerint „ezek nálunk külön korbelt törvényekben vannak elhintve, s majd mindig kevésbé-elvi, sőt időhöz kötött s keltökkor is már múltékony hatású, részint pedig a kor változtával törvényesen megváltoztatott, sőt el is törlött, vagy magokban elavult határozmányokkal vegyítvék.” Napjaink értelmező vitái szempontjából is figyelemre méltó az a megállapítás, hogy a rendi korszakbeli magyar birodalom alaptörvényeinek hiányzik az a katalógusa, amely a „jelenleg is törvényesen fennálló törvényeket, törvénytörvényeket és pontokat foglalná magában.” Az úttörő szerepre vállalkozó Toldy ezért döntött úgy, hogy gyűjteményében a törvényhozás által alaptörvényekül szövegszerűen megjelölt normákat és a „tartalom lényegessége és sarkalatoságánál

¹⁰ CZUCZOR GERGELY – FOGARASI JÁNOS: *A magyar nyelv szótára*. Emich G. Pest, 1862. 104. p.

¹¹ BEÖTHY ZSIGMOND: *Elemi magyar közjog*. Emich Gusztáv. Pest, 1846. 7–10. pp.

¹² *A magyar birodalom alaptörvényei*. Az eredeti deák szöveg mellé vetett magyar fordítással, közjogtani segédkönyvül. Kiadta TOLDY Ferencz. M. Kir. Egyetem. Buda, 1861. (a továbbiakban: TOLDY) VI.

fogva a tudomány által olyaknak tekintett végzeményeket” egyaránt szerepelteti. Művének további érdeme, hogy nyomatékositotta az áprilisi törvények alkotmányos jelentőségét, hiszen az alaptörvények közé sorolta az 1848-as privilegiális törvénycikkeket melyek – szerinte – „a [...] Bulla helyére léptek.”¹³

Az egykori hazai alaptörvények körének pontos meghatározása a jogi normák formai sajátosságai szerint sem történhetett meg. Beöthy és Toldy egyaránt utalt arra, hogy a törvényhozói aktusok „ünnepélyes” jellege nem lehetett minősítő ismérv, hiszen uralkodóink a 13. század első felétől csaknem minden dekrétumot ünnepélyes formában adtak ki. Nem lehetett alaptörvényeknek tekinteni kizárólag a megegyezés (korabeli kifejezéssel tractatus) révén létrejött, szerződési jelleget viselő jogi normákat sem, hiszen ebben az esetben csupán az Aranybulla, a bécsi és a linzi béke-megállapodások és a koronázási hitlevelek kerülnének alaptörvényi körbe, melyek a király és nemzet közötti viszonyokat, az uralkodás, kormányzás és törvénykezés alapelveit tárgyaló normák töredékét jelentenék. Toldy – Beöthyvel szemben – vitatta a hitlevelek alaptörvényi jellegét, hiszen azok a korona őrzésén, a birodalom területi épségének és a nemzet eventuális királyválasztási szabadsága fenntartásán, továbbá a koronázandó királyok eskükötelezettségén túl csupán a „nemzet szabadságainak” általános megerősítését ígérik.¹⁴

Az akadémiai jogtudomány tekintélyes képviselője, Pauler Tivadar is kísérletet tett azon elvek rögzítésére, melyek alapján a hazai törvények között rangbeli különbség tehető. Eszerint „Alaptörvények 1. azok a törvények, melyeket a törvényhozás kifejezetten azoknak nevezett, vagy tettei által olyanokul jellemezett; 2. azok, melyek az alkotmány alapelveit magukban foglaló tartalom következtében sarkalatosaknak bizonyulnak.”¹⁵ Pauler is jelezte, hogy a konkrét alaptörvényi normák meghatározása nehéz és „íróktól függő” feladat. A királyi hitleveleket ő sem alaptörvénynek, hanem „országos biztosíték”-nak tartotta, továbbá a szokásokat ugyan a „nyilvánjog forrásaiként” tekintette, de nem ismerte el alaptörvényi erejüket. Tárgykörünk szempontjából fontos körülmény, hogy Pauler már tekintetbe vette az 1848. évi tételes törvényeket is, megjegyezve, hogy a rendi kori alaptörvényeket az 1848. évi III., IV., és V. tc.-k „lényegesen megváltoztatták”.¹⁶ A felsorolt áprilisi törvények között már volt két (III. és V.) olyan törvény, melyek egyes rendelkezései a közigazgatási jogvédelem tárgykörébe estek.

A dualizmus időszakának tudományos irodalmában az alaptörvény-fogalom értelmezése és tartalmi összetevőinek elemzése terén hosszú ideig szintén a historikus szemléletű közjogász, Nagy Ernő álláspontját tekintették mérvadónak. Lexikon-ismeretté és tananyagá szervesült nézete szerint a magyar államban, „mely az alkotmányosságtól soha sem tért el, és másrészt fejlődésében megmaradt a történelmi alapokon, szoros értelemben vett, külön jogi természettel bíró alaptörvények, általában szólva, nincsenek.”

¹³ TOLDY VIII.

¹⁴ TOLDY VII.

¹⁵ PAULER TIVADAR: *Jog és államtudományok encyclopaediája*. Második javított és bővített kiadás. Emich G. Pest, 1862. 105.; Vö: SZABADFALVI JÓZSEF: *Pauler Tivadar*. Magyar Jogtudósok V. köt. (Szerk.: Hamza Gábor) ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 40. p.

¹⁶ Pauler szerint a rendi kori alaptörvényeink a következők: „Az 1222. évi aranybulla; az országlati s kormányalkatot meghatározó 1608. ku. 1., az öröklési rendet és módot, továbbá a koronázás idejét szabályozó 1688. 2., 1713. 1., 2. és 1791. 3.; a vallás szabadságát biztosító bécsi s linczi békekötések, 1791. 26., 27., 1844. 3. az ország ügyeinek honfiak által kezelését rendelő 1608. 10. k.e. és 1741. 11., az ország épségére, a felségi hatalom jogkörére s a kormányzat gyakorlatára vonatkozó 1715. 3., 1791. 10., 12., 13., 19. tc-ek.”

A szerző e megállapítását – későbbi művében – úgy magyarázta, hogy a magyar közjog az alaptörvény alatt olyan fontos jogi normát értett, amely örök időre szól, tehát fundamentumát képezheti állami életünknek. Hivatkozott arra is, hogy az alaptörvény-fogalom tartalmilag bizonytalan tartalmú kifejezés, hiszen azon normák körét, melyek az államélet valamely sarkalatos intézményét szabályozzák, nehéz meghatározni. Pontos azonosításukat nehezíti, hogy magyar alaptörvények formai szempontból nem egységesek, megalkotásuk mindig adott történelmi helyzethez kötődött, ezért elszórtan találhatók a többi törvények között.¹⁷

A kortárs szerzők többsége hangsúlyozta, hogy alaptörvények meghatározásakor a magyar törvényhozó szervek eljárási rendjéből sem nem lehet kiindulni, hiszen az a szerv vagy testület, amely a közönséges törvényeket alkotta, ugyanazzal az eljárással hozta és változtatta meg az alaptörvényt is. Nálunk nem volt szükség minősített többségre a fundamentális erejű alkotmányjogi normák elfogadásához vagy módosításához. A kiegyezés után mindössze egy törvény keletkezett a rendes törvényhozástól eltérő módon. Ez a horvát-magyar kiegyezésről szóló 1868. évi XXX. tc. volt, amely törvény – a létrejöttéhez és megváltoztatásához szükséges konszenzus-kényszer miatt – a „szoros értelemben vett Alaptörvény természetével bírt.”¹⁸

Nagy Ernő szerint a hazai szokásjog alaptörvényt létesítő feltételezése fogalmi tévedés, hiszen – bármennyire is elismerjük a magyar szokásjog jelentőségét –, „a magyar alkotmány a törvényt egyéb joggal össze nem zavarható külön fogalommá tette.” Vele ellentétben Ereky István arról írt, hogy a magyar íratlan jogforrások kötelező ereje az „évszázados jogfejlődésben, – a magyar alkotmány a magyar magánjog s a magyar közigazgatási jog történelmi jellegében, – magában az ősi szokásban gyökerezik.”¹⁹ Tárgy-körünkbe vág, hogy a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. 6. §-a a közigazgatási bíróság bíraira is kiterjesztette az 1869. évi IV. tc. 19. §-át, miszerint a bíró „a törvények, a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.”

Napjaink tudományos vitáit is érintő kérdés a magyar alaptörvények társadalmi struktúrához kötöttsége, közelebbről az, hogy a rendi kor és a polgári időszak közgondolkodása hogyan tekintett a törvények stabilitására, milyen mértékben tartotta indokoltnak a közjogi viszonyokat megmerevítő jogi szabályozást. Szintén Nagy Ernő mutatta ki, hogy rendi alkotmányunkban is mutatkozott törekvés „néhány törvénynek a közönségesnél nagyobb stabilitást, mintegy megváltoztathatlanságot biztosítani.” Ilyen szándék igazolható Mária Terézia uralkodásának kezdetén a nemesi szabadságot és előjogokat megerősítő 1741. évi VIII. tc. esetében, hiszen e törvényt kivették a hitlevél ama pontja alól, hogy „a törvények megtartatnak úgy, amint arra a király és az országgyűlés megegyez.” Az 1848-as magyar fordulat azonban ezen a téren is változást hoz

¹⁷ NAGY ERNŐ: *Alaptörvény*. In: Magyar Jogi Lexikon I. köt. Budapest, 1898. 182. p; Uő: *Magyarország közjoga (Államjog)* 6. kiad. Athenaeum. Budapest, 1907. 12. p.

¹⁸ NAGY ERNŐ: *Alaptörvény* I. In: Magyar Jogi Lexikon I. köt. Budapest, 1898.

¹⁹ EREKY ISTVÁN: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I. köt. Sziklai Henrik kiadása. Eperjes, 1917. 177. p. Vő: SZABÓ ISTVÁN: *A szokásjog és a törvény viszonya a kormányzói tiszt 1920-as szabályozásakor, különös tekintettel a főhadúri jogra*. In: Schweitzer Gábor, Szabó István (szerk.) *A közjogi provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I. A Pázmány Péter katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Karának Könyvei*; 34.) Pázmány Press. Budapest, 2016. 155–169. pp.

zott. A kor politikusai megértették, hogy a „megváltozhatlan törvények épp úgy ellenkeznek az állam souverain természetével, mint magával a jog rendeltetésével, mely végre is fejlődésre van utalva.” Az állam törvényhozása mindig egy és ugyanaz és azért örökre meg nem kötheti meg magát.

Az alaptörvény-fogalom korhoz kötöttségét igazolja az a vita is, amely e tárgyban az 1930-as években bontakozott ki. Miközben a neoabszolutizmus alatt, és a kiegyezésre irányuló tárgyalások időszakában határozott igény mutatkozott az uralkodó és a magyar rendek közötti megállapodáson nyugvó fundamentális jogok hangsúlyozására, az államjogi önállóságunk történeti igazolására, a két világháború közötti közjogi provizórium időszakában az alaptörvény-fogalom – egyes közjogi szerzők szerint – már negatív kontextusba került. Az alkotmányjogi szakirodalom egy részében felszínre került, hogy a Horthy-korszakban a német „autokratikus és bürokratikus alkotmánydoktrínák lassan, de biztosan kezdtek magyar jogterületre beszivárogni. Egy idő óta például a közjogászok egyike-másika a magyar közjogban már alaptörvényekről beszél, holott történelmi alkotmánynál »alaptörvény« nem lehet.” A bírált közjogi művek között volt Egyed „*Közjogi alapismeretek*” című munkája, amely „nemcsak minden parlamentáris alkotmánnyal ellenkező, de egyenesen azon abszolutisztikus tant állítja fel, hogy a magyar alkotmány szerint az államakaratot a végrehajtói hatalom legfőbb szervei is kifejezhetik.” Ezek a tanok olyan lejtőt képeznek, – mint Grosschmid Béni írta – „melyen az igazságszolgáltatás s ezzel a magánjogok biztosítékait is illetőleg könnyen a legkiáltóbb és veszesebb örvény felé vihet az út”. E többek által képviselt felfogás – bírálók szerint – ellenkezik a hatalmi ágak elválasztásának, célszerű koordinálásának elvével és a végrehajtó hatalom túlhatalmához vezethet.²⁰ A vita szintén kapcsolódik a közigazgatási bíraskodáshoz, hiszen a végrehajtó hatalmat kiemelt tényezőként minősítő rezsimben az államakaratot képviselő közigazgatási szervek döntéseivel szemben nem érvényesíthető jogvédelmi igény.

Az aktuális közjogi viszonyainkat történelmi szempontok szerint is vizsgáló – bár nem jogtörténész – Nagy Ernő készített ugyan egy alaptörvény-katalógust, de nagy nyomatékkal utalt arra, hogy a kortársak „rendszerinti” álláspontjáról van szó. Eszerint ebbe a körbe tartozik az Aranybulla; a törvénybe iktatott királyi hitlevelek és eskük; a trónörökösödést szabályozó törvények, tehát az 1687. évi II., III. és az 1723. évi I., II., III. tc.-k, kiegészítve az 1791. évi III. tc.-el, amely a koronázást a trónüresedéstől számítva, hat hónapon belül kötelezővé teszi. Az ország törvényes önállóságát és függetlenségét, valamint területének épségét biztosították az 1715. évi III., 1791. évi XI. tc.-k. Erdély unióját az 1848. évi VII., 1868. évi XLIII. tc.-k; Horvát-Szlavonországok helyzetét az 1868. évi XXX. tc., Magyarország Ausztriához való viszonyát az 1867. évi XII. tc. szabályozta. A törvényhozásról általában és a királyi törvényhozásbeli jogairól az

²⁰ A gondolat megjelenik még: OTTLIK LÁSZLÓ: *Az új deszpotizmus*. Társadalomtudomány, X. évf. (1930) 1–3. sz. 122. és EGYED ISTVÁN: *A parlamentárizmus sorsa*. Az Országos Nemzeti Klub Kiadványai. 53. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest 1942. 26. p. A vitáról: ADMETO GÉZA: *Reflexiók a kisiklásra és annak bírálataira*. Jogtudományi Közlöny 1933. 3. sz. 14. p.; GROSSCHMID BÉNI: *Magánjogi előadások: jogszabálytan*. Athenaeum, Budapest, 1905. 126. p. Vö: *Kisiklás a kritikában*. SZOBONYA BÉLA kir. kúriai bíró. Jogtudományi Közlöny, 1932. november 26. 44. sz. Vö: PATYI ANDRÁS – KOI GYULA: „*Az értelemszerűleg kifogástalan jogalkalmazással tesszük a legjobb szolgálatot.*” *Szontagh Vilmos és közigazgatási jogtudományi tankönyve*. In: SZONTÁGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Jogtudományos alapvetés. Dialóg Campus Kiadó, 2017. XX.

1635. évi XVIII., 1791. évi XII, XIII, 1848. évi IV. tc.-k rendelkeznek. Az országgyűlésre az 1608. évi k. u. I., 1687. évi IX, 1848. évi V, 1868. évi XXX, 1885. évi VII. t. cikkek; a kormányzatra az 1608. évi k. e. X, 1741. évi XI, 1791. évi XII, XIV, XVI, XVII, 1848. évi III, 1867. évi XII, 1868. évi XXX. tc.-k vonatkoznak. A hadügyekről és pénzügyekről az 1504. évi I, 1608. évi k. e. V, 1635. évi LXXXVIII, 1681. évi XII, 1715. évi VIII, 1723. évi XVI, 1741. évi XIV, 1791. évi XIX, 1827. évi III, IV, 1848. évi III, 1867. évi XII, 1868. évi XXX, 1868. évi XL, XLII, 1886. évi XX, 1889. évi VI, 1890. évi V. tc.-k rendelkeznek. A bírák függetlenségéről az 1492. évi X, 1566. évi XXV, 1791. évi XII, 1869. évi IV. tc.-k; a vallásszabadságról az 1608. évi k. e. I., 1647. évi V., 1791. évi XXVI., XXVII., 1848. évi XX., 1868. évi LIII., 1895. évi XLII., 1895. évi XLIII. tc.-k, a közterheknek egyenlő és aránylagos viseléséről az 1848. évi VIII. tc.; a sajtószabadságról az 1848. évi XVIII.; a tanszabadságról az 1848. évi XIX.; a nemzeti színről és az ország címeréről az 1848. évi XX. tc.; a nemzetiségi egyenjogúságról az 1868. évi XLIV. tc.-k szólnak.²¹

E törvények közül több kapcsolódott a közigazgatási jogvédelem tárgyköréhez. Egyes magas rangú törvényhozói normák (pl. az 1848. évi III. és V. tc.-k) feltételezték, mások (a szabadságjogokról szóló törvények) igényelték az állampolgári jogok állammal szembeni védelmét. Voltak viszont olyan alaptörvények is (pl. az 1869. évi IV. tc.), melyek hosszú időre hátráltatták a közigazgatási bíróságok szervezeti kiépítését, illetve szűk mozgásteret engedtek a közigazgatási judikatúra számára (1867. évi XII. tc., 1868. évi XXX. tc.)

3. Sarkalatos törvények, alkotmánybiztosítékok

A dualizmus-kori magyar közjogi szóhasználatban a *sarkalatos törvények* nem volt önálló tartalmi jelentése. Több szerző (Pauler Tivadar, Toldy Ferencz, Schvarcz Gyula, Török János), azért, hogy a hazai alaptörvények és más államokban elfogadott tételes alaptörvények közti különbséget jelezzék, az előbbieket megjelölésére a „sarkalatos törvény” kifejezést használták, „minthogy ezeken alkotmányunk, mintegy sarkain, fordul.” Annak ellenére, hogy a nemzetközi kitekintés miatt e megkülönböztetés indokolt volt, a hazai szakirodalomban, a köznyelvben és a törvényhozási szóhasználatban (1867. évi XII. tc., 1868. évi XXX. tc.) az alaptörvény elnevezés maradt szokásos.²² Alaptörvényt és sarkalatos törvényt Suhayda is szinonimaként használta.²³ A fogalomnak Toldy Ferencz sem tulajdonított önálló tartalmat, olyan törvényeket értett alattuk, „melyek országos alkotmányunk sarkalatait tartalmazzák, ezek az úgynevezett alaptörvények.”²⁴ Korszakunk köz-

²¹ NAGY ERNŐ: *Alaptörvény I.* In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 182-183.

²² NAGY ERNŐ: *Alaptörvény I.* In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 182.

²³ SUHAYDA JÁNOS: *Magyarország közjoga, tekintettel annak történeti kifejlődésére és az 1848-ki törvények-re.* Emich Gusztáv. Pest, 1861. 7. Vö: SZALMA JÓZSEF: *A „sarkalatos” törvényekről a magyar jogfejlődésben.* Jogtudományi Közlöny, 2002. 9. sz.; POMOGYI LÁSZLÓ: *Alaptörvény.* In: Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár. Mérték. Budapest, 2008. 24–25. pp.

²⁴ SCHVARCZ GYULA: *Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről.* M. Tud. Akad. Értekezések, 1887.; CONCHA GYÓZÓ: *Újkori alkotmányok (angol, belga, északamerikai),* Budapest, 1884–1888.; PAULER TIVADAR: *Alaptörvények.* In: Egyetemes Magyar Encyclopaedia. Pest, 1860. Vö: DIÓSZEGI ATTILA: *Pauler Tivadar elfelejtett kézirat.* http://debreceniitotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/pauler_kezirata.pdf; TOLDY Ferencz: *A magyar birodalom sarkalatos törvényei II.* kiad. Pest 1866.; TÖRÖK

igazgatási bíraskodásra vonatkozó elméleti és publicisztikai irodalma sem tett különbséget a két kategória között. Azok a szerzők, akik a német jogterület terminológiáját alkalmazták, hivatkozásaikban leggyakrabban az alaptörvény kifejezést használták.

A közigazgatási bíraskodással összefüggő közjogi vitákban és az intézmény alkotmányos szerepének megítélésében nagyobb szerepe volt a hazai *alkotmánybiztosítékok* tartalmi összetevőiről szóló álláspontoknak. A dualizmus-kori uralkodó közjogtudományi nézetek szerint az alaptörvények mellett szükség van olyan garanciális intézkedésekre és szabályokra, melyek az alkotmány fennmaradását biztosítják, illetve megszegését, törvénytelen megváltoztatását megakadályozzák. A szerzők többsége ide sorolta a rendi korszak jogbiztosító szerződéseinek ellenállási záradékait, az uralkodók hitleveleit és esküit. A Magyar Jogi Lexikon szerzője a polgári kor újabb garanciális elemeinek tekintette a következő intézményeket: „a ministeri felelősség, a népképviselhet, a budgetjog, adó- és újoncmegtagadási jog, a sajtószabadság, a nyilvánosság és a szabad discussio joga, az egyesületi és gyülekezeti szabadság, a kérvényezés és panaszjoga, a bírák függetlensége és elmozdíthatatlansága, a katonaság fölesketése az Alkotmányra, az önállóbb, függetlenebb önkormányzati szervezetek.”²⁵ E kritériumok többségéhez már szorosán kötődik a közigazgatási jogvédelemhez. A közigazgatási bíraskodás egy részükkel konkurált (pl. miniszteri felelősség), más elemeivel (pl. kérvényezés és panaszjog) egymást feltételező tartalmi kapcsolatban állt.

Hazánk sajátos történelmi viszonyai magyarázzák, hogy a politikai szférában sokáig a fejlett önkormányzati rendszert tekintették a legfontosabb alkotmányos garanciának. Ezen belül többen a megyerendszer jogosultságainak megerősítését követelték, hiszen a jó municipális rendszer által „a nemzet befolyása igazgatási ügyekbe biztosítható.”²⁶ A közélet számos vezető személyisége, közöttük a gyakorlati politikát hosszú ideig uraló Tisza Kálmán, az egyéni jogok biztosításához elegendőnek tartotta az önkormányzati rendszert, és indokoltnak vélte az egyéni szabadság korlátozását. Kossuth Lajos is hangsúlyozta, hogy szükséges „a közigazgatásban az államkormány és az egyének között önkormányzattal bíró testületek, törvényhatóságok léte, amelyekben a túlterjeszkedési vágy megtöri, amelyekben az egyéni szabadság okvetlenül szükséges korlátozása maguknak a benne foglalt egyéneknek közreműködésével történik.”²⁷ Idővel módosult e felfogás, melynek következtében a 20. század első harmadában már számos magyar szerző a közigazgatási bíraskodást is alkotmánybiztosítéknak tekintette.²⁸

II. A történelmi alkotmány és változó tartalma

János: *Magyarország sarkalatos törvényei* (Széchenyi István gr. hagyományaiból). Pest, 1864; Magyarország alaptörvényei közjogi fejtegetésekkel és fölvilágosításokkal. Lauffer és Stol. Pest, 1861; KNAUZ NÁNDOR: *Az aranybulla*. Magyar Történelmi Tár X. Pest, 1861. 203–219. pp.

²⁵ NAGY ERNŐ: *Alkotmány I.* In: *Magyar Jogi Lexikon*. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

²⁶ KARVASY ÁGOST: *Alkotmányi és igazságügyi politika*. Emich G. Pest, 1862. 61.; EÖTVÖS JÓZSEF: *Mi teszi a megyerendszerünket az alkotmány biztosítékává?* Pestii Hírlap, 535. sz. 1845. szept. 9. Vö: DOBSZAY TAMÁS: *A centralisták reformkori községi önkormányzati koncepciójának kérdéséhez*. Aetas 32. évf. (2017) 2. sz. 77.

²⁷ TISZA KÁLMÁN: *Parlamentari felelős kormány és megyei rendszer*. Pest, 1865. 64. p.; STIPTA ISTVÁN: *Kossuth Lajos 1859-es alkotmánykonceptiója*. Jogtudományi Közlöny 1995. január (L. évf. 1. sz.) 49–53. pp.

²⁸ EGYED ISTVÁN: *A közigazgatás, mint alkotmánybiztosíték*. Jogtudományi Közlöny 59. évf. 4. sz. (1914.) 35–36.; CSEKEY ISTVÁN: *Közigazgatási reform és alkotmánybiztosíték*. Pesti Ny. Budapest, 1914.; SOMLYÓDY ISTVÁN: *A magyar bírói függetlenség mint egyik alkotmánybiztosíték kiépítéséről*. Wesselényi Ny. Szeged, 1906.; *A jog* 25. évf. 36. sz. (1906.) 255–256. pp.

1. Az alkotmány-fogalom

A történelmi alkotmány közjogi fogalmát vizsgálva a korabeli magyar jogtudomány általános alkotmány-fogalmából kell kiindulnunk. Nagy Ernő szerint alkotmány alatt általában „valamely államélet jogi rendjének szabályozására szolgáló alaptételek összességét értjük és az ennek megfelelő közszervezetet. Így tehát az államhatalom jogi érvényesülhetésének módját, az ezt kezelő főszerveket, ezeknek hatáskörét, egymáshoz való viszonyát, és hogy az államhatalom saját cselekvőségének határait miként állapítja meg.”²⁹ A szerző arra is utalt, hogy a fogalmat a dualizmus-kori államtudományi szakirodalom szorosabb értelemben csak olyan állami szervezet megjelölésére használta, „amelyben a közhatalom, különösen pedig a törvényhozás gyakorlása, a népnek vagy politikailag jogosult elemének részesedésével történik, az államhatalom magának korlátokat állít föl és ezeknek a törvénybe (szokásjogba) iktatásával a polgárok szabadságát szűkebb vagy tágabb téren biztosítja, továbbá ami ezzel mai nap együtt jár, az államhatalmat, az állam cselekvési fő köreiből, a törvényhozásnál, kormányzásnál, igazgatásnál, bíráskodásnál külön fő szerveket kezelik, melyek egymástól jogilag függetlenek és feladataiknak megfelelő jogállást élveznek.”³⁰ Ha ebből a meghatározásból indulunk ki, a korabeli közigazgatási bíráskodást vitán felül az alkotmány egyik alapvető intézményének kell tekintenünk.

A modern hazai alkotmányfogalom kialakulása és történelmi alkotmányunk tartalmi összetevőinek vizsgálata szempontjából rendkívül fontos az 1848-as változások kortársi értékelése. Már Deák Ferenc is utalt arra, hogy „Némely törvényeink változásának közjogi tartalmát hiába keresnők a régebbi korban, mert azok az általános műveltség nagyobb fejlettségének s a közjog eszmék Európa szerte bekövetkezett átalakulásának szüleményei. Ilyen például a parlamentáris kormány eszméje.”³¹ A korszakváltó időszak nem szakított a történelmi alkotmány koncepciójával, mert 1848-ban, „midőn aránylag legközelebb jutott törvényhozásunk egy ily kezdeményezéshez, honatyáink túlnyomó nagy többsége az angol Alkotmányt kívánta szem előtt tartani, a másik rész pedig maga is belátta azokat az óriási nehézségeket, amelyeknek közhasznú, általános megnyugvást okozó legyőzésére nem volt a rohamos márciusi napokban elég idő.”³² Apponyi Albert a magyar alkotmányfejlődés „legnevezetesebb és legdicsebb” sajátosságának tartotta, hogy a rendi alkotmányosságból az „abszolút fejedelmi hatalom közbeeső szervező tevékenységének igénybevétele és veszélyei nélkül.”³³ 1848-ban át tudtunk lépni a modern állami alkotmányosságba.

A történelmi alkotmányunk jogfolytonos jellegét – kibővíve az 1848-as alkotmányos forradalom korszakváltó szerepét – Csillag Gyula tanulmánya hangsúlyozta leghatározottabban. Művében annak bizonyítását kísérelte meg, hogy az 1848-i és az 1867-i átfogó reformok utáni magyar alkotmány „történelmi és jogfolytonos” alkotmány, maradt, s

²⁹ NAGY ERNŐ: *Alkotmány* I. In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 206. p.

³⁰ NAGY ERNŐ: *Alkotmány* I. In: Magyar Jogi Lexikon. I. köt. Budapest, 1898. 206. p. A szokásjogról: KORBULY IMRE: *Válasz dr. Kuncz Ignácznak „Alaptörvényeink s az ősz-szerződés” című s a „Jogtudományi Közlöny” f. é. 17. és 18. számaiban megjelent cikkére.* Jogtudományi Közlöny 1872. 167–168. pp.

³¹ DEÁK: *Adalék a magyar közjoghoz.* 88–89. pp.

³² SCHVARCZ GYULA: *Alkotmány* II. In: Magyar Jogi Lexikon. Budapest, 1898. 208. Vö: A magyar alkotmány történelmi fejlődése. A népszerű főiskolán (university extension) tartott előadások nyomán írta FERDINANDY Géza. Franklin Társulat. Budapest, 1906. 128. p.

³³ GRÓF APPONYI ALBERT: *Magyar közjog osztrák megvilágításban.* Franklin-Társulat. Budapest, 1912. 68. p.

így a szervi fejlődés és legitimitás minden előnyével bír: hogy az hús a mi húsunkból, vér a mi vérünkéből.”³⁴

A mű kritikusa szerint a munkát éles párhuzamok, új történeti közelítések jellemzik, de legfőbb hibája, hogy „sok helyütt, intézményeink jogfolytonos voltát, azok történelmi voltával azonosítja, a két tulajdonságot elválaszthatatlannak tartja s míg egyrészt igen helyesen mondja, hogy „e fogalom: forradalom, alkotmányjogunk fejlődésében ismeretlen”, másrészt, mintegy ezen igazság folyományaképp, feltétlenül, minden intézményünkre nézve, azt igyekszik bizonyítani, hogy annak eszméje, nemzetünk jogérzetében, már régóta meg volt, s hogy sem 1848 sem 1867 nem hozott létre egy oly reformot sem, mely az általunk eszjogiaknak nevezett reformok kategóriájába esnék.”³⁵

Az 1848-as alkotmányos változások történeti értékelése az 1930-as évek publicisztikájában is gyakran felmerült. Kemenczy Gábor nagy visszhangot kiváltó művének vezérgondolata az volt, hogy a magyar közéletbe, angol minta után, a korszellem hatása alatt, de „kellő előkészítés nélkül, meglehetősen hevenyészve és felületesen átültetett” parlamentáris kormányrendszer meggondolatlanul feláldozta népünk sajátos nemzeti jellegéhez igazodó és történelmi múltunkban gyökerező ősi intézményeit, így a király kezében összpontosuló végrehajtó hatalom régi szerveit: a királyi helytartótanácsot, a magyar királyi kamarát, illetőleg a központi kormányzat és törvénykezés egyes közegeit, nevezetesen a nádor, az országbíró, a kancellár és a tárnokmester ősi tisztségeit. Ez a reform a gyakorlatban nemcsak hogy egyáltalában nem vált be, de „nemzeti életünkben két súlyos katasztrófát okozott (Világos és Trianon).”³⁶

Vele szemben a szakírók másik csoportja arról értekezett, hogy a modern kori európai jogfejlődésben a történelmi alkotmányok a középkor jellegzetességeit, míg a leveles alkotmányok az új kor karakterisztikumát hordozzák. Az 1919 utáni változások nyomán az az álláspont is felszínre került, hogy a történelmi és kartális alkotmányokra való felosztás és a vele kapcsolatos fogalom-meghatározás sok tekintetben túlhaladottá vált, hiszen „[...] a legújabb alkotmányok fő jellemvonása: a régiből az újba való átmenet s így van az, hogy most, az alkotmányokkal való kísérletezés korában tulajdonképpen a kikristályozatlan alkotmánnyal találkozunk.”³⁷ A közigazgatási bíráskodás kialakulásának hazai története nem igazolja a fenti értelemben vett jogfolytonosság teóriáját. Intézményesítésének gondolata 1848-ban merült fel, kialakítása és alkotmányos működése a dualizmus időszakának jogálmamisággal összefüggő, korszerű államszervezési követelmények eredménye volt.

2. Történelmi alkotmányunk polgári kori alapértékei

A kiegyezés után megszorodtak azok a szakirodalmi művek, amelyek a történelmi alkotmány és az alaptörvény tartalmi minősítése, továbbá a gyakorlati törvényhozás teen-

³⁴ CSILLAGH GYULA: *A régi magyar alkotmány és az 1848-i és 1867.-i évek közjogi alkotásai*. Pest, 1871. 8. p.

³⁵ EMMER KORNÉL: „*A régi magyar alkotmány és az 1848-i és 1867.-i évek közjogi alkotásai*.” Irta: Csillagh Gyula. Pest, 1871. Kiadja az „Athenaeum.” Jogirodalom. Jogtudományi Közöny 1871. 378. p.

³⁶ KM. KEMENCZY GÁBOR: *Vissza az ősi alkotmányhoz*. (Irodalom) Magyar Közigazgatás 1937. 1. sz. 6. p.

³⁷ THEWREWK-PALLAGHY ATTILA: *Út a legújabbkori alkotmányokig*. Magyar Közigazgatás 1930. 15. sz. 2–3. pp.; SCHWEITZER GÁBOR: *A magyar királyi köztársaságtól a Magyar Köztársaságig*. (Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok). Publikon Kiadó. Pécs, 2017. 143–152. pp.

dőinek körvonalazása során a jogállamiság kritériumait hangsúlyozták. Egyed István szerint „Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig, a rendőrállamtól a jogállamig; ennek a fejlődésnek legjelentősebb állomásai: az igazságszolgáltatás szervezeti elválasztása, a közigazgatási bíráskodás kiépítése és végre legújabbban a közjogi (alkotmányjogi) bíráskodás rendszerének megalapozása.³⁸

A magyar történelmi alkotmány tartalmát vizsgálva Bónis György a folytonos változásra utalt, igaz, ő már elvi értelemben hangsúlyozta az európai horizontú közelítés fontosságát. A neves jogtörténész szerint a bírói jogszolgáltatás és a közigazgatás elkülönítése, továbbá a közigazgatási jogvédelem a történelmi alkotmányunk *alapértékeit* képezték.³⁹ Ez az – igazságszolgáltatás szerepét hangsúlyozó – felfogás már követhetőbbé teszi a kiemelt jelentőségű törvényeink tartalmi elkülönítését, és alkalmasabb a legújabb közjogi reformjaink történelmi kontextusba helyezésére is. Kukorelli István szerint a rendszerváltás utáni köztársaság bírói állam jellege erősödött azáltal, hogy „fokozatosan kiszélesült a bírói út, például a közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetősége.”⁴⁰ Utalt arra is, hogy a hazai jogéletben voltak olyan intézmények, melyek az alkotmánybírósághoz hasonló feladatokat láttak el.⁴¹ A történelmi alkotmány vívmányainak meghatározásával és nyomainak feltárásával kapcsolatban érdemes megemlíteni azon újabb felfogásokat, melyek szerint a szabadságjogokkal összefüggő egykori normák történelmi alkotmányunk vívmányainak elkülönült csoportját alkották.⁴²

A közjogi harcok során kialakult és organikus módon fejlődött magyar közjogi rendszerben jól nyomon követhetőek a progresszív *jogállami* tendenciák. A birodalmi kormányzóktól független, az országgyűlésnek felelős kormány felállítása az 1848. évi III. tc.-kel történt meg. A közigazgatás és bíráskodás elválasztására és a bírói függetlenség biztosítására az 1868. évi IV. tc. alapoató rendelkezései szolgálták. A törvények primátusát már az 1790. évi XII. tc. deklarálta. Horváth Attila szerint a törvények uralmát és a jogállamiságot azonban csak a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. valósította meg. A Közigazgatási Bíróság tette lehetővé, hogy az állampolgárok a közigazgatási hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben bírói úton kereshessenek jogorvoslatot.⁴³

³⁸ EGYED ISTVÁN i. m. 185.; SCHWEITZER GÁBOR: *Alaptörvény - sarkalatos törvény - történelmi alkotmány*. In: Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage. Patrocinium. Budapest, 2012. 258–265. pp.

³⁹ BÓNIS GYÖRGY: *A történelmi alkotmány*. Hítel. 1944. 6. sz. 333–346. Vö. RUSZOLY JÓZSEF: *Az alkotmányozás történetisége, 1989. Reformator iuris cooperandi*. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Szeged, 2009. 667–680. pp.

⁴⁰ KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. In: Kukorelli István (szerk.) *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó. Budapest, 2006. 17. p.

⁴¹ KUKORELLI ISTVÁN: *A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői*. In: Kukorelli István-Tóth Károly (szerk.) *A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai*. Antológia. Lakitelek, 2016. (Retörki Könyvek 13.) 389. p.; VARGA ZS. ANDRÁS: *Történelmi alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében*. Iustum Aequum Salutare 2016. 4. sz. 85. p.

⁴² SZAKÁLY ZSUZSA: *A történelmi alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2015. 2. sz. 25.; SZMODIS JENŐ: *Az alkotmány magja és annak védelme*. Jogelméleti Szemle, 2013. 2. sz. 2. p.; HOMOKI-NAGY MÁRIA: *A szabadságjogok megjelenése a magyar történelmi alkotmányban*. In: Számadás az Alaptörvényről: tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából. Magyar Közlöny Lap- és Kvk. Budapest, 2016. 573–583. pp.

⁴³ *Jogállam és közigazgatás*. Magyar Közigazgatás 1890 (VIII. évf.) 19. sz. 1–2. pp.; *Még egyszer jogállam és közigazgatás*. Magyar Közigazgatás 1890 (VIII. évf.) 20. sz. 1–2. pp. Újabbán: KUKORELLI ISTVÁN: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet...* In: A magyar jog fejlődésének fél évezre-

A történelmi alkotmányunk és a közigazgatási bíráskodás kapcsolatának vizsgálatakor ma is jól hasznosíthatóak Martonyi János 1930-as évekbeli megállapításai. A szerző a bírói jogvédelmet egyértelműen alkotmányos kritériumnak és jogállami feltételnek tekintette. „Korunk alkotmányos állama [...] a bírói jogvédelmet az állami szervek cselekményeivel szemben is elismerte. Az ezen princípium előtti meghódolás adja a jogállam fogalmának lényegét, és amellet az állami szuverenitást semmiképpen sem sérti. Állam és állami orgánumok ugyanis különböző fogalmak, és így a szuverenitáson nem esik csorba, ha az alkotmány az állampolgároknak jogot ad arra, hogy a közigazgatási szervek jogellenes cselekményei ellen bírói orvoslást kérjenek.”⁴⁴

Martonyi János 1932-ben megjelent tanulmányában vetette fel elsőként az „*alkotmányi bíráskodás*” hazai bevezetésének szükségességét. Szerinte a „legújabb kori fejlődés eredményei szerint a közigazgatási bíráskodást általában ellátó, vagy esetleg külön szervek már nem csupán a szoros értelemben vett közigazgatási aktusok felülvizsgálásával foglalkoznak, hanem tevékenységük körét a régebben szigorúan külön tartott, minden bírói ellenőrzés elől elzárt kormányzati aktusokra és az állami szuverenitást gyakorló legfőbb szerveknek az alkotmány funkcionálásához tartozó cselekményeire is kiterjesztették.” Ezzel indokolható, hogy a közigazgatási bíráskodásnak egy egészen új, rendkívüli jelentőségű ágazata jött létre, az ún. alkotmányjogi vagy alkotmányi bíráskodás. „Alkotmányi bíráskodásnak éppen azért kell neveznünk, mert ez a bírói fórum az állami szuverenitás működését közvetlenül érinti, és mint ilyen, feltétlenül az alkotmányjog körébe vág. Ha pedig a közönséges közhatósági cselekmények és az alkotmányjogi vitás esetek feletti bíráskodás teendőit valamely átfogó megjelölés köpönyege alá akarjuk vonni, úgy általában közjogi bíráskodásról kell a jövőben szólnunk.” Martonyi ide sorolta a választójogi bíráskodást, a magas rangú közfunkcionáriusok alkotmányjogi felelősségre vonását és a törvényhozók összeférhetlensége fölötti bíráskodás eseteit.⁴⁵

A közigazgatási bíráskodás alkotmányos jelentőségét – kritikus történelmi időkben – hangsúlyozó mű szerint ez az intézmény „döntő szereppel bír korunk alkotmányos államában. A közigazgatási bíráskodás napjaink jogállamának egyik legerősebb bástyája, sőt talán – mint Tomcsányi Móric mondta – éppen a legnagyobb hatású alkotmánybiztosíték is.”⁴⁶ Martonyi János szerint a közigazgatási bíráskodás kiterjesztése a háború utáni alkotmányfejlődés Európa-szerte erős jellemvonása, ezért a „magyar közigazgatás korszerű reformja is elkerülhetlenné teszi a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztését.”⁴⁷

de: Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán. Nemzeti Közszerzők Társasága, Budapest 2014. 403–411. pp.; KUKORELLI ISTVÁN: *Werbőczy „közjoga”*. Jogtörténeti szemle. 2014–2015. 4–5. sz. 62–64. pp.

⁴⁴ MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 8. sz. Budapest, 1932. (a továbbiakban: MARTONYI 1932) 10. p. Vö: MÁRFFY EDE: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, 1926. 41. p.

⁴⁵ MARTONYI 1932, 65. p.

⁴⁶ TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1932. 529. p. Vö: KUNCZ IGNÁCZ: *A közjogi és különösen a közigazgatás bíráskodás filosofiája*. Magyar Philosophiai Szemle 1887.

⁴⁷ MARTONYI 1932. Magyar Zoltán előszava. 5. p.; MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok*. Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Budapest, 1940. 143.

III. Történelmi alkotmányunk és a hazai közigazgatási jogvédelem

1. Előzmények: 1848. évi III., az 1848. évi V. tc. és a kiegészési törvények

A közigazgatási bírászkodás igénye törvényhozási szinten először 1848-ban fogalmazódott meg. Az alaptörvényi jellegű 1848. évi III. tc. 19. §-a az *államtanács* megalakításáról szólt, amely testületnek Kossuthék alkotmánybírói, közigazgatási jogvédelmi és hatásköri bírósági szerepet is szántak. Ha tervük megvalósul, a modern-kori közjogi berendezkedésünk is másképpen alakul, hiszen a testület a közjogi bírászkodási hatáskörében elláthatta volna az egyéni jogok állammal szembeni védelmét is.⁴⁸

Az áprilisi törvények között – a szintén fundamentális jelentőségű – 1848. évi V. tc. is a közigazgatási bírászkodás eszméjét előlegezte meg, amikor a választási panaszok elbírálására létrehozandó *középponti választmányoknak* egyes esetekben ügydöntő ítélkezési jogot adott. A törvény 19. §-a szerint számos közigazgatási döntés (pl. a választói névjegyzékből való kihagyás) elleni panaszt ez a testület bírálta el. A középponti választmányok az eléjük utalt ügyekben véglegesen határoztak, döntésük megváltoztatására a végrehajtó szerveknek és a kormánynak sem volt lehetősége. A testületet a korabeli értelemben vett népképviselési elv szerint állították össze, amely képviselte a választókerületet, de helyet kaptak benne a községi előjárók is. Fontos közigazgatási ügykörben ez volt az első, ténylegesen működő, érdemi bírói jogkört gyakorló testület hazánkban.⁴⁹

Az alaptörvények közül az 1867. évi XII. tc. is szoros kapcsolatban állt a közigazgatási bírászkodással. A *közös ügyek* esetében értelem szerint nem kerülhetett sor közigazgatási jogvédelemre, hiszen ezekben az esetekben az egyik állam törvénykezési fórumai nem dönthettek a másik szerződő felet és azok polgárait érintő kérdésekben. Meg kell azonban említeni, hogy a közös ügyeken kívül a *közös elvek szerint kezelt ügyek* is jelentősen korlátozták a közigazgatási jogvédelem körébe sorolható tárgyköröket. A védelmi rendszer megállapításáról a kiegészési törvény közös ügyekre utaló szakasza (13. §) szólt, mivel azonban a törvény a védelmi rendszer egyforma és közös egyetértéssel való megállapítását a célszerűsége alapította, és ezeket nem intézték közös szervek, a dualizmus-kori közjog ezeket a közös elvek szerint kezelt ügyek kategóriájába sorolta. Ebből következett, hogy az általános közigazgatási bíróságot létrehozó 1896. évi XXV. tc. nem biztosított jogorvoslatot a hadsereg, a haditengerészet és honvédség hivatásos tagjainak katonai szolgálatára vonatkozó ügyekben.⁵⁰ A törvényjavaslat indokolása sze-

⁴⁸ RUSZOLY JÓZSEF: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. *Az 1848:III. tc. létrejötte*. In: Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1849. Válogatott tanulmányok. Püski. Budapest, 2002. 20–21. pp.; Kossuth Lajos Összes Munkái XI. köt. Kossuth Lajos 1848–49-ben I. Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48. IV. A márciusi törvények megalkotása 1848 március 18–április 11. 146–148. pp.

⁴⁹ „A közigazgatási bíróságokról szóló 510. sz. törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottság jelentése.” Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K2.1892-1896. (1894-8283. sz.) 5. p.; CSIZMADIA ANDOR: *A magyar választási rendszer 1848-1849-ben*. (Az első népképviselési választások) Budapest, 1963. 69–70. pp.

⁵⁰ ZABULIK LÁSZLÓ: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény*. Budapest, 1897. 24. p.; „Államjogi viszonyunk dualisticus szervezetére tekintettel, a közigazgatási bírászkodás hatásköréből kiveendőknék tartja azon vitás kérdéseket, melyek a közös és egyenlő elvek szerint intézendő ügyekre vonatkoznak.” Tisza Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Budapest, 1880. 207. p.

rint az előterjesztő miniszter nem hozhatta javaslatba a bírói joghatóságnak a honvédelmi kötelezettség teljesítése körül felmerülhető vitás kérdésekre való kiterjesztését, pedig „a vizsgálati sorrend és a szolgálati kötelezettség, különösen pedig az ideiglenes mentesség és a szolgálati kötelezéstől való ideiglenes elbocsátás körül oly sérelmek fordulhatnak elő, melyek igen érzékenyen érintik az egyes polgárokat.”⁵¹

A korabeli közjogi ellenzék ezen a ponton is hevesen támadta az előterjesztést. „Az állam véderejét csak nem kevesbíti az, ha az egyes polgárnak védelmet nyújtunk például abban, hogy van-e neki önkéntességi vagy nőszülési joga, végleges vagy ideiglenes elbocsátást kaphat-e?” Eredmény nélkül érveltek azzal is, hogy a dualizmust létrehozó közjogi megállapodás csak a közös szabályozásra vonatkozott és önmagában nem zárta ki a szabályozás végrehajtásának független bírói ellenőrzését.⁵²

A közös elvek szerint kezelt ügyek második csoportjába általában a kereskedelmet, ezzel kapcsolatban a vasutak, a posta, a távírda, a hajózás feletti intézkedéseket, a pénzláb és pénzrendszer megállapítását érintő ügyköröket sorolták. 1893-ig ide tartoztak a találmányokra, a minta és védjegyoltalomra vonatkozó ügyek is. Ezen a téren az 1893. évi XLI. tc. hozott változást, amely alapvetően módosította a vám- és kereskedelmi szövetség találmányokra vonatkozó korlátozó intézkedéseit. Ettől kezdve a közös elvek szerinti eljárás megszűnt, a szabadalmazást és a vele kapcsolatos védelmet a magyar állam szervei önállóan látták el.⁵³ E törvény következménye volt azután az 1895. évi XXXVII. tc., amely megteremtette az autonóm magyar szabadalmi normarendszert. A kiegyezési törvényünk szerint az élelmiszertörvényt is mindkét államban közös elvek szerint kellett szabályozni, ezért pl. osztrák bortörvénybe bevett tilalmak és engedmények a magyar borjogi szabályozásban is helyet kaptak. Az 1907-es magyar törvényben ennek következtében számos olyan hatósági rendelkezés volt, amely ellen nem lehetett bírósági jogvédelmet kérni.

A kiegyezési tárgyalások eredményeként a vasutak kezelését, építését és a forgalom szabályozását a monarchia mindkét államára nézve szintén közös elvek szerint kezelendőnek minősítették. Ez a kölcsönös megállapodás a vám- és kereskedelmi szövetségről szóló 1867. évi XVI. tc. VIII. cikke nyomán törvényes szabályozást nyert. Eszerint: „A létező vasutak mind a két államterületen egyenlő elvek szerint kezelendők. Az újon építendő vasutakra nézve, amennyiben a kölcsönös forgalom érdekei megkívánják, egyforma építési és üzleti szabályok veendő alkalmazásba. Az 1851 november 16-i vasúti üzletrend és az 1863 június 30-i vasúti üzletszabályzat mind a két államterületen változatlan maradt mindaddig, „amíg kölcsönös egyetértéssel mind a két félre nézve egyfor-

⁵¹ *Törvényjavaslat, a közigazgatási bíróságokról.* Képviselőházi irományok, 1892. XIV. köt. Irományszám 1892–510. 306. p.; MÁTHÉ GÁBOR: *A jogállami intézményrendszer klasszikus korszaka és a kettős monarchia.* Jogtörténeti szemle. 2015. 3. sz. 34–40. pp.

⁵² SZABÓ JÓZSEF: *Demokrácia és közjogi bíráskodás.* Budapest, 1946. 170. p. Képviselőházi Irományok 1892/97. XIV. köt. 510. sz. I. mell. 306.; Issekutz Győző és Meskó László felszólalásai: *Képviselőházi Napló* XXXIII. köt. 624. orsz. ülés. Budapest, 1892/97. 64. p., 99. p.

⁵³ „Biztosítva van e téren önálló jurisdikciónk és véget vet a szerződés annak a tarthatatlan állapotnak, hogy az osztrák áru például Kossuth Lajos, Deák Ferenc, Kinizsi Pál nevét, képét vagy ábrázolását, a magyar címet, a magyar nemzeti színeket használja föl védjegyül, megtévesztő módon azt a látszatot keltve, hogy a vevő magyar árut kap” *Pesti Hirlap* 1907. október 17. 33. A kérdés tengerjogi vonatkozásáról: Előadói tervezet a tengeri magánjogról. *Pesti Hirlap* 1909. április 8. 3.

ma módon meg nem változtatnak.”⁵⁴ Nem született megállapodás, ennek következtében még 1893-ban sem volt önálló magyar vasúti rendtartás, önálló magyar vasúti üzletszabályzat, sőt önálló magyar vasúti jog sem. Nagy felzúdulás okozott Magyarországszerte, amikor 1898-tól az osztrák kormány önkényesen a vasárnapi áruforgalom szünetelését rendelte el.

A horvát-magyar kiegyezésről szóló alaptörvény (1868. évi XXX. tc.) 10. §-a – egyebek között – az iparral kapcsolatos és az állampolgársági ügyekről úgy rendelkezett, hogy azokban Magyarország és Horvát-Szlavónországok között közös ugyan a törvényhozás, de a végrehajtás Horvát-Szlavónországok területén ez utóbbi országokat illeti. E felfogás, és az ezt követő gyakorlat nyomán a – rendkívüli fontosságú – állampolgársággal összefüggő panaszok sem kerülhettek a magyar közigazgatási bíróság elé.⁵⁵

2. A bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. tc. és a közigazgatási bírászkodás

A kiemelkedő jelentőségű alaptörvény 1. §-a szerint a „közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” Csaknem kétszáz évvel Montesquieu legendás művének ismertté válása után hazánkban is megtörtént az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elkülönítése. A bírói függetlenséget deklaráló normát a hazai szakirodalom alaptörvénynek tekintette. Csekey István is anyagi értelemben vett alaptörvényt látott benne, hiszen Horvát Boldizsár remekműve az alkotmányos élet egyik alapkérdését szabályozta.⁵⁶ A bírói hatalomról szóló reform aktuális volt és időtállóan bizonyult: az Alkotmánybíróság számos döntésében napjainkban is történelmi alkotmányunk vívmányaként hivatkozott rá.⁵⁷

A törvényben rögzített alkotmányos elv, a szeparáció szigorú tétele azonban hosszú időre kizárta a rendes bírói joghatóság kiterjesztését a vitás (contentiosus) adminisztratív ügyekre. Gyakori hivatkozási alapul szolgált azok részére, akik a hatalmi ágak elkülönítő szabályozását a végrehajtó hatalom sérthetlensége szempontjából közelítették meg, és arra hivatkoztak, hogy a bírói hatalom sem korlátozhatja a gyakorlati közigazgatást.

A közigazgatási jogvédelem hazai teoretikusai közül Concha Győző volt az első, aki ezzel szemben hangsúlyozta, hogy az egyéni jogokat is védeni kell az állammal szemben, és egyértelművé tette, hogy e jogvédelem legfőbb alkotmányos biztosítéka nálunk

⁵⁴ MATLEKOVITS SÁNDOR: Magyarország az ezredik évben. In: Matlekovits Sándor (szerk.): Magyarország közgazdasági és közművelődési állapota ezeréves fennállásakor és az 1896. évi ezeréves kiállítás eredménye II. köt. Budapest, 1898. 33. p.; MÁRKUS DEZSŐ: Az 1908. év törvényhozása II. Jogtudományi Közlöny 1909. XLIV. évf. 10. sz. 83.; BALOGH JUDIT: *Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében*. Jogtörténeti szemle 2007. 3. sz. 2. p.

⁵⁵ NÉMETHY KÁROLY: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*. Budapest, 1897. 33–34. pp.; NORBERT VARGA: *The Private Law Elements of Citizenship Law in the 19th Century*. Journal on European History of Law. 2. (2011) Nr. 1. 79–85. pp.

⁵⁶ CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance Könyvkiadó. Budapest, 1943. 52. p.; TIHANYI LAJOS: *Történelmi alkotmányunk és az új Magyarország*. Budapesti Szemle, 1919. 179. köt. 512–513. sz. 204. p.; NACSA MÓNKA: *Az alaptörvényekről a történelmi alkotmány időszakában*. Jogtörténeti szemle. 2012. 3. sz. 43. p.

⁵⁷ BALOGH ELEMÉR: *Alkotmányunk történetisége, kitekintéssel az Alkotmánybíróság judikatúrájára*. In: Számadás az Alaptörvényről: tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából. Magyar Közlöny Lap- és Kvk. Budapest, 2016. 558. p.

is csak a független bíróság lehet. Utalt az 1869. évi IV. tc. sajátos ellentmondására, amely elválasztotta ugyan a bíraskodást a közigazgatástól, de ez a szeparáció csak a büntető és magánjogi ügyekre vonatkozott. Az alkotmányjogi értelemben vett, garanciális jellegű közigazgatási jogi ügyek továbbra is a végrehajtó szervek hatáskörében maradtak. „Az igazságszolgáltatás elválasztatott a közigazgatástól, de csak a magán- és büntetőjogra nézve, a közigazgatásra nézve éppen azon alaptörvény jellegével bíró intézmény tartotta fenn a kettő összekapcsolását, mely az elválasztást a jogvédelem alapkövetelményeként egyéb tereken keresztülvitte. Mindenesetre nagy ellentmondás! Avagy elfeledte a törvényhozás, hogy a közigazgatás is csak emberi viszonyok complexuma, s mint ilyen, jogi szabályozás nélkül el nem lehet, s ha nem feledte, miképpen hagyhatta, helyezhette éppen annak kezébe az itt felmerülő jogvédelmet, aki éppen e jog megsértésével vádoltatik.”⁵⁸ Concha egy másik művében arra utalt, hogy a közigazgatási bíraskodás nemcsak az egyéni jogok védelme, nemcsak a közigazgatás törvényszerűsége tekintetében alkot „új aerát az államok életében, de a kormányzat szerkezetére, az összpontosítás, a vezetés, a felügyelet tekintetében is.”⁵⁹

Az európai közigazgatási bíraskodás elvi kérdéseinek kiemelkedő színvonalú képviselője egyébként arról is írt, hogy ebben az esetben nem lehet hivatkozni a bírói és végrehajtói hatalom ellentétére, mert a közigazgatási bíraskodás kérdésében a bíróság nem a végrehajtó hatalommal, hanem a közigazgatási hatósággal áll szemben. Szerinte a közigazgatási bíróság a végrehajtó hatalommal direkt ellentétbe sohasem kerülhet, mert ennek feladata mindig az egyes konkrét esetek eldöntése a törvények alapján. „Nem lehet tehát a végrehajtó és bírói hatalom elválasztása elvével – még ha azt, mint irányadót minden megszorítás nélkül elfogadnák is – a bíróságok hatáskörének a közigazgatási jogvitákra való kiterjesztése ellen érvelni.”⁶⁰

Mások arra figyelmeztettek, hogy az 1869. évi IV. tc. „szakított [...] a juridicumnak a politicum-tól elkülönözése elvével a gyámi és gondnoksági ügyeket rendező 1877. évi XX. tc. és a kisebb polgári peres ügyekben való eljárást szabályozó 1877. évi XXII. tc.

⁵⁸ CONCHA GyKözö: *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Athenaeum, Budapest, 1877. 17. p. Vö. BRAGYOVA ANDRÁS: *Vázlat a modern alkotmány három ideáltípusáról*. In: Fekete Balázs, Horváthy Balázs, Kreis Brigitta (szerk.) *A világ mi magunk vagyunk...*: Liber Amicorum Imre Vörös. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 45–56. pp.

⁵⁹ CONCHA GYÖZÖ: *A közigazgatási enquete*. Jog- és Államtudományi Értekezések gyűjteménye. I. (Különnyomat a Magyar Igazságügyből). Kiadja Zilahy Sámuel. Budapest, 1881. Vö: MEDVIGY GÁBOR: *A közigazgatás reformja*. (Különösen az alsófokú közigazgatási bíróság és a bírói függetlenség kérdései.) Jogtudományi Közlöny 1933. 10. sz. 57. p. A szerző szerint szükséges, „hogy a közigazgatási jogszolgáltatásban is biztosítsák a vitás jognak a külön közjogi állásban alkotmányjogi biztosítékul jelentkező független bírói hatalom által való eldöntése.”

⁶⁰ *Hatvan év tudományos mozgalmi között*. Concha Gyöző összegyűjtött értekezései és bírálati 1. kötet - MTA Jogtudományi Bizottság kiadványai 5. Budapest, 1928. X. A közigazgatási bíraskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? Vélemény és indítvány a magyar jogászgűlés állandó bizottsága által kitűzött egyik kérdés felett. Magyar Igazságügy XVI. köt. (1881.) és a Jogászgűlés Évkönyve 360-421. pp. Vele azonos álláspontot fejtett ki korábban: KARVASY ÁGOST: *Alkotmányi és igazságügyi politika*. Emich G. Pest, 1862. 3. „Alaki szempontból véve az államhatalom magában foglalja a törvényhozó hatalmat, a bíraskodási jogot, a végrehajtási és az igazgatási vagyis kormányzati hatalmat.”

megalkotása által.”⁶¹ Günther Antal későbbi igazságügyi miniszter a hatalmi ágak elkülönítése és az ellentmondásos szabályozás ellenére lehetségesnek tartotta a közigazgatási jogvédelmet. Igaz, – Conchával ellentétben – azt hangsúlyozta, hogy a régi jogéletünk tradícióival egyezően a közigazgatás körében kell a specifikus adminisztratív jogszolgáltatást megszervezni.⁶²

Az 1848. évi III. tc.-ben körvonalazódott – közigazgatási bíráskodási hatáskört is gyakorló – állambíróság gondolata az 1869. évi IV. törvény vitájában újra felmerült. A párthíveivel szemben egyre nagyobb ellenérzést tanúsító *Deák Ferenc* váratlanul indítványozta a testület megalakítását. Javaslata lényegében kormányellenes lépés volt, hiszen az alkotmányos kérdést érintő előterjesztés nem kapott uralkodói előszentesítést. A haza bölcsét a nevét viselő párt tagjai leszavazták; ennek tulajdonítható határozott eltávolodása a híveitől, majd egyre inkább a politikától is.⁶³

A közigazgatás-tudományi irodalom polgári kori képviselői a hatalommegosztás és a közigazgatási bíráskodás részletkérdéseiben is megosztottak voltak. Fésüs György a klasszikus bírói jogvédelem ellen foglalt állást. Úgy vélte, hogy az 1869. évi IV. tc. által felállított alkotmányos elv („az igazságszolgáltatás a közigazgatástól el lévén különítve, sem a közigazgatás, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”) nem teszi lehetővé a közigazgatási vitás ügyek rendes bíróság elé utalását. Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása miatt nálunk az adminisztratív panaszjog és az adminisztratív keresetjog közötti különbség „gyakorlatilag nem létezik.”⁶⁴

Az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában Schvarcz Gyula vetette fel a közigazgatási bíráskodás szükségességét. Rendkívül veszélyesnek ítélte ugyanis azt a helyzetet, hogy végső fokon a belügyminiszter dönt vitás közigazgatási ügyekben. Döntően gyakorlati indokból viszont ő sem tartotta helyesnek, hogy a közigazgatási judikatúra a rendes bíróságok hatáskörébe kerüljön. E szerveknek, vélte, „már amúgy is túlhalmozott teendők vannak, a közigazgatási perek elrabolnák idejüket.”⁶⁵ A kormány képviselőjében Nehrebeczky Sándor ezúttal is arra utalt, hogy az 1869. évi IV. tc. elválasztotta egymástól a közigazgatást és a bíróságokat. „Ha az adminisztratív törvények értelmében hozott egyedi határozatok bírósági felülvizsgálat alá kerülnének, akkor az illető törvényt a bíróságok hajtánák végre.” Tóth Vilmos belügyminiszter markánsabban érvelt: „Vannak-e az országnak közigazgatási törvényei? Nincsenek. Szabad-e egy senkinek sem felelős bíróra

⁶¹ HORINKA IMRE: *Magyarország közigazgatásának története és fejlődésének irányelvei III.* Magyar Közigazgatás 1887. 44. sz. 1. p.; NEUMANN KÁROLY: *Az igazgatási és bíráskodási tevékenység határaitól.* Magyar Igazságügy 1887. (XXVII. kötet) I. 334–339. pp.

⁶² GÜNTHER ANTAL: *A közigazgatási jogszolgáltatás. A vívjogi törvényjavaslat tárgyalása alkalmából.* Jogtudományi Közlöny 1885. 21. sz. 161. p.

⁶³ A „haza bölcse” nyilvánvalóan tudott az 1867. március 17-i, a király elnökletével tartott minisztertanácson elfogadott 1867/64. M.E. számú titkos bizalmas határozatról, amely a fontosabb törvényi előterjesztéseket az uralkodó előszentesítési jogához kötötte. Benyújtott szóbeli javaslata – álláspontom szerint – tudatosan provokatív, csaknem kormányellenes fellépés volt. Így kívánta figyelmeztetni régi elveit feladó, a virilizmust fontolgató, a főispáni hatalmat kiterjesztő kormányzatot és a tőle egyre távolodó pártbeli híveit, az „új sereg”-et.

⁶⁴ FÉSÜS GYÖRGY: *Közigazgatási jog.* Második kiadás. Budapest, 1880. 67. p.

⁶⁵ SCHVARCZ GYULA: *Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban.* Budapest 1880. 10., 13. pp.; MIRU GYÖRGY: *Kísérlet az állam körül.* Schvarcz Gyula reformtervei a dualizmus kori alkotmányosság továbbfejlesztésére. Aetas 1999/1–2. 90. p.

bízni a törvénykezést, belejönni a bírói döntvények korszakába, mert hiszen döntvények szerint kell ítélnie a bírónak, miután közigazgatási törvényeink nincsenek.”⁶⁶

Az 1869. évi IV. tc. tehát elvileg elválasztotta egymástól a közigazgatást és az igazságszolgáltatást, de egyes közigazgatási ügyágakban (gyakran minden fokban) igazságszolgáltatási hatóságok ítélték. A törvény meghozatala utáni időszakban a két hatalmi ág viszonyában további ellentmondások alakultak ki. A végrehajtó hatalom intézkedéseiről esetenként egyik fokban igazságszolgáltatási, másik szinten közigazgatási szerv döntött. Lényegesen különbözött egymástól a felülvizsgáló hatalom jogalapja is. A közigazgatási hivatalnokok és tisztviselők egy része időszaki választástól, másik csoportja az állandó kinevezéstől származtatta legitimitását, míg voltak olyanok, akik az önkormányzat megbízása alapján (ingyenesen és hivatali jelleg nélkül) teljesítették jogszolgáltató teendőiket.

A korabeli kormánypárti körökben nagy befolyással bíró Tibád Antal nem támogatta a rendes bírói felülvizsgálatot, de az elkülönített közigazgatási szakbíróság megalakítását is ellenezte. Szerinte a közigazgatási szervezeten belül kell alkotmányos garanciát biztosítani az egyéni szabadság biztosítására és a privát jogok védelmére. Ennek érdekében viszont garantálni kell, hogy a bírói hatalmat gyakorló közigazgatási hatóságok élethossziglan kinevezett, lehetőleg felfelé is függetlenített tisztviselőket alkalmazzanak. A döntés fontosabb ügyekben első fokon, fellebbezésnél minden esetben testületileg, szabatosan fogalmazott törvények és eljárás mellett történne. Ehhez nem kellene az alkotmányt megváltoztatni, nem kellene független közigazgatási bíróságot alakítani.⁶⁷ A neves szakíró, Dárday Sándor is azok közé tartozott, akik a hagyományos történelmi intézményeinkben megfelelő alkotmányos biztosítékot láttak. „Mi fejlettebb közélettel dicsekedhetünk, semhogy alkotmányos garanciákat keresnének a közigazgatási bíróság intézményében. Nekünk ezen intézményre egészen más szempontból van szükségünk, ti. azon szempontból, hogy maga a közigazgatás részrehajlatlan és igazságos legyen.” A kérdést széles körben vitató, első közigazgatási ankét résztvevőinek felszólalásai is azt a felfogást tükrözték, hogy a közigazgatási bíráskodásnak a közigazgatás kiegészítő részét kell képeznie. Többen (köztük Tisza Kálmán miniszterelnök) hangsúlyozták, hogy önkormányzati rendszerünk az alkotmányvédelem terén kellő garanciával rendelkezik, és – úgy, mint Angliában – kellő alapot biztosít az egyének jogainak védelméhez is.⁶⁸

A szaktudomány részéről is többen hangoztatták, hogy a szakszerű igazgatás összeegyeztethető a hatékony jogvédelemmel. Kuncz Ignác szerint a történelmi alkotmányunk egyik garanciális tényezője, a megyei igazgatás lerontása a történelmi alkotmányunkat „charta- vagyis papiros-alkotmánnyá változtatná át.” Az 1848-as törvények szerinte nem szakították félbe alkotmányunk történelmi folytonosságát. „De félbe szakítaná azt a bürokratizmus.”⁶⁹ Magyar földön alakultak különleges jogintézmények (pl. a värme-

⁶⁶ Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőházi Napló. XV. köt. 116., 121., 148–151., 161. pp.

⁶⁷ Tisza Kálmán miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Budapest 1880. (a továbbiakban: Tisza ankét) 217. p.

⁶⁸ CONCHA GYÖZŐ: *A közigazgatási enquete*. Magyar Igazságügy XV. köt. Budapest, 1881. 285–328. pp.; Tisza ankét 210–222. pp.; DÁRDAY SÁNDOR *a közigazgatási anquetéről*. Jogtudományi Közlöny. XV. évf. 49. sz. 1880. dec. 3.

⁶⁹ KUNCZ IGNÁCZ: *Nemzetállam és hivatalnokállam*. (Ismertetés) Akadémiai Értesítő 1890. 216. p.

gye) és az átvett intézmények is különleges fejlődésnek indultak; „ezeket a belső erőket a jogtörténetnek épp úgy ki kell mutatnia, mint a külső hatásokat.”⁷⁰

Volt tehát egy fontos, az alkotmányos szemlélettel összefüggő oka annak, hogy a magyar politikai elit vonakodott a közigazgatási bíráskodás bevezetésétől. A dualizmus első húsz évében még sokan bíztak abban, hogy a helyhatósági, mindenek előtt a vármegyei rendszer korszerű alkotmányos jogvédelmet láthat el. Az osztrák mértékadó politikusok inkább – a hatékonyabbnak bizonyult – szakszabírói rendszert támogatták. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a védbástya szerepet ellátó vármegyék iránti illúziót az osztrák abszolutizmussal vívott közjogi harc teremtette meg és tartotta életben. A neoabszolutizmus egyik továbbélő hátrányos következménye éppen a közigazgatási bíróság intézményével szembeni hazai ellenérzés konzerválása volt.⁷¹

A közigazgatási bíráskodás alkotmányosságát és gyakorlati célszerűségét tehát a hazai jogalkotók hosszú ideig kétségbe vonták. Abból indultak ki, hogy a közigazgatás és az ítélkezés egymástól független államhatalmi tevékenység, és attól tartottak, hogy az igazságszolgáltatás kontrollja megakadályozza a hatékony közigazgatást. Többen attól is félttek, hogy a szeparatív hajlamú nemzetiségi lakosság a közigazgatási bíráskodást – az állami célokat veszélyeztető – közjogi fegyverként használja fel. Lassan azonban nálunk is kialakult az a meggyőződés, hogy a közigazgatási jogvédelem nem veszélyezteti az állam érdekeit, ellenkezőleg, a közigazgatási hatóságok téves és önkényes határozataival szemben helyreállítja a jogszabályokban foglalt államakarat uralmát és a státus tekintélyét. A közigazgatási per sem az állam és polgárainak vitája, amelyben az állam alul maradhat, hanem az állami akarat érvényesítésének, a jogbiztonságnak, mint államfenntartó erőnek eszköze. „Amíg a rendes bíróságok az egyénnek magánjogait sértő cselekmények hatályát szüntetik meg, a közigazgatási bíráskodással az egyénnek ún. alanyi közigazgatási jogai vonulnak be a jogvédelem sáncái közé.”⁷²

3. Az elvi határ: az 1883. évi XLIII. tc.

A közigazgatási jogvédelem hazai kialakulásának, az alaptörvényi erejű 1869. évi IV. törvénycikk korrekciójának fontos előzménye volt a képviselőház 1880. március 8-i határozata, amely utasította a kormányt a *pénzügyi közigazgatási bíróság* létrehozatalára.⁷³ A Főrendi Ház is csatlakozott a határozathoz, mondván, hogy „törvényeink egyre szélesebb jogkört biztosítanak a közigazgatási hatóságoknak.” A második kamara ezért indokoltan tartotta, hogy intézkedés történjen a közigazgatási határozatok által „magukat megsértve érzettek” javára. A testület hangsúlyozta a javaslat alkotmányosságát is, kifejezve, hogy a közigazgatási bíráskodás „egyéb alkotmányos intézményeinkkel kellő

⁷⁰ EGYED ISTVÁN: *A mi alkotmányunk*. Magyar Szemle Társaság, Budapest 1943. 80. p. Vö: STIPTA ISTVÁN: *A vármegyék alkotmánybiztosító szerepköre*. Győri Tanulmányok. (Főszerk.: Bana József). 20/1998. sz. 85-89. pp.

⁷¹ SZABÓ István: *Történelmi alkotmány a polgári korban*. Jogtörténelmi szemle. 2014–2015. 4–5. sz. 99-105. pp.; CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – KOCSIS MIKLÓS: *Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vehet fel az Alaptörvény?* Új Magyar Közigazgatás. 4. évf. (2011) 6–7. sz. 11–20. pp.

⁷² EGYED ISTVÁN i. m. 189–190. pp.

⁷³ Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. KI-1881. XIV. köt. 162–168. pp.

összhangban van.” Az előterjesztő miniszternek az uralkodói előszentesítést kérő felterjesztéséből is kitűnik, hogy a közigazgatási jogvédelmet megalapozó törvényt a történelmi alkotmány részének tekintették.⁷⁴

A képviselőház igazságügyi bizottsága szerint „a jogállam igényei követelik, hogy független bíróság védelmezze meg az állampolgárok törvény biztosította jogait akkor is, ha a jogsérelem a közigazgatás körében eljáró hatóságoknak vagy községeknek törvényellenes határozatai vagy intézkedései által okozottak.” A bizottság úgy vélte, hogy a közigazgatási vitás kérdéseknek „független bíróság által való eldöntése egyike azon követelményeknek, amelyek megvalósítása a jogállam feladata.”⁷⁵

A közigazgatási bíráskodás korabeli jelentőségére, egyben a vele kapcsolatban megváltozott értékítéletre utal Fenyvessy Ferencz nevezetes képviselőházi beszéde. A képviselő szükségesnek tartotta „az állami adminisztrációt és a kinevezési rendszert”, de óhajtotta egyszersmind a „tiszttviselői pragmaticát, a közigazgatási bíróságot, mert főleg ez utóbbi nélkül modern jogállam nem existálhat. Szükség gondoskodni arról, hogy mikor a tisztviselő cselekménye összeütközésbe jő a polgárok magán jogkörével, e felett egy független bíróság s ne a törvénysértő közeg felébb valója ítéljen. E bíróság be nem hozatala, mint a jeles szakíró Behr monda, a rendőri állam utolsó búvóhelye.”⁷⁶

Az előterjesztett kormányjavaslat 25. §-a szintén alkotmányos alapkérdést érintett. A tervezett szakaszban a pénzügyi tárgyú hatásköri viták minisztertanácsi rendezésére történt kísérlet. Az ellenzék nem fogadta el, hogy a minisztertanács döntési jogkört kapjon, mert ezt alkotmány-ellenesnek, az államhatalmi ágak megosztását megkérdőjelező törekvésnek tartották. Az ellenzéki Szilágyi Dezső elérte, hogy a minisztertanács döntései hatásköri kérdésben egyedi jellegűek legyenek, csak az adott ügyre vonatkozzanak, és ne rendelkezzenek döntvényi erővel.⁷⁷

Az 1883. július 13-án szentesített, 1883. július 21-én kihirdetett és 1884. január 1-én hatályba lépett 1883. évi XLIII. törvény érdemben átalakította a hazai közigazgatási jogvédelmet. A dualizmus-kori törvényhozás első ízben hozott létre közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló független bírói fórumot, először intézményesítette a polgárok állammal szembeni kereseti jogát.⁷⁸

A végrehajtó hatalom bírói felülvizsgálata révén a pénzügyi közkötelezettségek ügykörében 1884-től Magyarországon is lehetővé vált tehát a pénzügyi terheket megállapító közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata. A törvény elfogadásával módosult történelmi alkotmányunk is, hiszen megváltozott az 1869. évi IV. tc. által rögzített alapelv, miszerint a bírói és végrehajtói hatalom egymástól független, egymással egyenrangú államhatalmi tényező. A modern jogfelfogásnak megfelelően ettől kezdve ha-

⁷⁴ Az 1881. évi szeptember 24-ére hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának Naplója. I. köt. Pest, 1883. 146. p.; Magyar Nemzeti Levéltár-Országos Levéltára K. 255. 1881–1976.; K 255 1881-1-2191. számú iratok.

⁷⁵ Az 1881. évi szeptember 24-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. I. Képviselőházi Napló. V. köt. 176. p.

⁷⁶ OGYK KN. 1884. 195. országos ülés március 3. 1886, 236. p.

⁷⁷ KN XII. köt. 391–398. pp.; Pesti Napló. 1883. máj. 8. (34. évf. 126. sz.) Reggeli kiadás. Újabbban: KELEMEN ROLAND: *A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?* Acta Humana (Új folyam IV.) 2016. 2. sz. 115. p.

⁷⁸ A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai kialakulásáról: LÁNCZY GYULA: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon.* Magyar Igazságügy. XIX. köt. Budapest 1883. Vö: NAGY PÉTER: *A hazai bíróság-történet szakirodalmá.* Jogtörténeti szemle 2017. 1-2 sz. 148. p.; Uő: *A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig.* Glossa Iuridica 2017. IV. évf. 3-4. sz. (2018) 283. p.

zánkban is lehetőség nyílt a polgárok közigazgatási döntésekkel szembeni egyéni perindítására, és a pénzügyek egy része, a legtöbb vitára okot szolgáltató adó- és illetékügy területén az állammal szembeni érdemi jogvédelemre.

A törvény képviselőházi vitája megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus-kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek. Az 1880-as évek politikai elitje – a korabeli Európában egyedülálló megoldással – rész-hatáskörű igazgatási jogvédelmet, egyfokozatú bírósági szervezetet, paritásosan kialakított bírói testületet hozott létre és írásbeli eljárást honosított meg. Hegedűs Sándor előadó szerint a törvény ezzel „oly institutiot teremt meg hazánkban, mely kormánnyal és a kormány közegeivel szemben a közönségnek független bíróság biztosítékát nyújtja”. Történeti adatok igazolják, hogy a vitában megszületett 1883. évi XLIII. tc. hatékonyan szolgálta a magyar közigazgatási jogvédelem ügyét.

Az Alkotmánybíróság 17/2015 (VI. 5.) AB határozata a közigazgatási bírászkodásnak az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott intézményét minősítette a történelmi alkotmány vívmányának.⁷⁹ Ezzel szemben hangsúlyozni kell, hogy a közigazgatási bírászkodás első hazai intézménye, a jogvédelem terén áttörést jelentő pénzügyi közigazgatási bíróság volt.

4. A közigazgatási jogvédelem kibővülése: út a közjogi bírászkodás felé

A hazai tudományos közvélemény és a közjogi ellenzék egyre határozottabban követelte a közigazgatási bírósági hatáskör kibővítését. Erre 1896-ban került sor. Az 1896. évi XXVI. tc. indoklásában olvasható, hogy az előterjesztő miniszter a törvényjavaslat elkészítésénél gondosan óvakodott „idegen intézményeknek céltalan átültetésétől”, és különösen törekedett arra, hogy „jövendőbeli közigazgatási bírászkodásunk az elfogadott rendszer keretén belül úgy egészében, mint részleteiben történeti alapokon alakult közigazgatási jogrendszerünkben fejlesztessék ki, következésképp ezzel teljes harmóniában álljon és maradjon.”

A javaslat indokolása kitért a hatalmi ágak elválasztásának elvi kérdésére is. „Eltekintve attól a káros visszahatástól, melyet a közigazgatási vitás kérdések tárgyalásának és eldöntésének a rendes bíróságokra ruházása maguknak ezeknek a bíróságoknak tulajdonképpeni működésére s az igazságszolgáltatás és a közigazgatás többi ágai között az 1869: IV. törvénycikk alapján megszilárdult állapotokra gyakorolna: fel kell említenem még, hogy ez rendszer behozatala mellett kizártnék a választott elemek közreműködése a bírászkodásban, s hogy a rendes bíróságok személyzeti létszámának tetemes felemelése válnék szükségessé.”⁸⁰ A magyar nemzet millenniumi emlékekkel ajándékozta meg önmagát ennek a magas bírói intézménynek a létesítésével s ezzel az ezeréves állam alkotmányát a jogállam irányában tovább fejlesztette-mondta Puky Endre az általános közigazgatási bíróság 40 éves jubileumán, 1937-ben.⁸¹

⁷⁹ VÖRÖS IMRE: *A történelmi alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Közjogi Szemle. 2016. 4. sz. 45. p.

⁸⁰ Az 1892. évi február 18-ára hirdetett országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Napló XXXIII. köt. 52. p.

⁸¹ Pesti Napló 189. 335. sz. 2. p.

Az 1906-os, osztrákokkal vívott alkotmányos küzdelem után a kiegyezés tartalmával összefüggő magyar álláspont alapvetően megváltozott. Ennek egyik pozitív közjogi következménye volt, hogy az 1907. évi LX. tc. jelentősen kiterjesztette a közigazgatási bíróság hatáskörét. Ezt követően csak azon ügyek nem tartoztak a közigazgatási jogvédelem körébe, melyek kormányzata az 1867. évi XII. tc. szerint Ausztriával közösen történt. A magyar közpolitika és törvényhozás érvényesítette tehát a nagyobb szuverenitást jelentő „*közös elvek szerint kezelt ügyek*” fogalmát és legalizálta annak korábbi, kiterjesztő tartalmú osztrák értelmezését.

A törvény indokolása rögzítette, hogy a közös hivatalok által intézett közös ügyek továbbra sem vihetőek bírói útra. Az érvelés szerint olyan ügyekben, amelyek kormányzatát nem a magyar hatóságok végzik, a magyar bíró épp oly kevésbé illetékes eljárni, mint a magyar miniszter vagy más magyar hatóság. De ez a korlátozás már nem vonatkozott az egyenlő elvek szerint, avagy a közös egyetértéssel intézendő ügyek csoportjára. Ezek kormányzatát ezen túl a magyar állam magának tartotta fenn a bírói jogvédelem terén is. „Semmi ok sem kényszeríthet arra, hogy e nagy fontosságú ügykörre nézve a bírói védelmet kizárjuk.”⁸²

A törvényjavaslat indokolása szerint nem kellett attól tartani, hogy a magyar bíróság törvényt magyarázata az 1867. évi XII. tc. értelmében megkívánt, és a törvénybe lefektetett egyenlő elvek és a közös egyetértés érvényesülését veszélyezteti. Az új szellemű érvelés szerint a bíróságot éppen úgy köti a törvény szövege, mint a közigazgatásági hatóságot; de ha a kiegyezési törvény nem követeli azt, hogy a végrehajtást ne magyar hatóságok intézzék, úgy azt sem követelheti, hogy magyar bíróság ne járhasson el ilyen ügyekben. Ezen a téren tehát államunk szuverén módon dönthet. A törvényjavaslat indokolása szerint Ausztriának is teljes joga van ahhoz, hogy e törvények végrehajtásának módját bármikor – a mi megkérdésünk nélkül – megváltoztathassa, és ezekben a közigazgatási hatóságoknak és a bíróságoknak azt a hatáskört juttassa, amelyet jónak lát.

A századforduló után megváltozott tehát az 1867-es közjogi kötöttséget kiterjesztően értelmező magyar álláspont, melynek eredményeként az 1907. évi LX. törvény cikk kiterjesztette a közigazgatási bíróság hatáskörét a közös elvek szerint kezelt ügyekre is. Negyven év keserű tapasztalata után elhárult a közigazgatási bíróság hatáskörének bővítését korlátozó szemléleti és közjogi akadály.

A bíróság közel öt évtizedes tevékenysége során komoly tekintélyt szerzett a hazai közéletben. Hatásköre fokozatosan bővült, ügyszáma folyamatosan emelkedett. Komoly szerepe volt a közigazgatási jogvédelem, sőt az alkotmányvédelem terén is. A testület a legkényesebb, a legtöbb körültekintést és a legteljesebb bírói függetlenséget igénylő, gyakran „diszkrécionárius jellegű kérdések döntő fórumává, immár valóságos közigazgatási és közjogi legfőbb bírósággá vált.”⁸³ A közigazgatási bíróság „szerves része lett alkotmányunknak, biztosítéka a reábizott területen a jog uralmának s mert megfelel a magyar ember alkotmányos szabadságra nevelt szellemének, a nemzeti közvélemény azt nagy rokonszenven-

⁸² Törvényjavaslat a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. Képviselőházi irományok, 1906. XVI. köt. 23.; Budapesti Hírlap 246. sz. 1907. október 17. 12.; SZABÓ ISTVÁN: *Kormányzás a dualizmus korában*. Iustum Aequum Salutare. 2011. 3. sz. 159–162. pp.

⁸³ NÉMETHY KÁROLY: *Báró Wlassics Gyula (1852–1937)*. Magyar Közigazgatás 1937. 14. sz. 6. p.

vel karolta fel s függetlensége és szakszerűségében gyökerező nagy tekintélye megnyugvást teremt a közigazgatási hatóságok intézkedései nyomán támadt vitákban.”⁸⁴

A hazai szakirodalom mértékadó képviselői a közigazgatási bírászkodást az állam szuverenitásának teljességéhez tartozó független funkcióként értelmezték. Többségük osztotta Puky Endre álláspontját, aki szerint egyenesen alkotmányellenesnek kell tartani azt a felfogást, amely a közigazgatási bírászkodást, mint a végrehajtói hatalom szuverenitásának korlátozását tünteti fel s azt feleslegesnek tartja. A közigazgatás bíróság utolsó polgári korszakbeli elnökének szavai szerint a „jog eszméjének fejlődésével ellentétes lenne minden olyan elgondolás, amely a Közigazgatási Bíróság hatáskörének megszorítására, különösen pedig az eddig már bírósági jogvédelemben részesített érdekektől a jogsegély megvonására irányul.”⁸⁵ Nem sejtette, hogy 1947-ben félelmei beigazolódnak.

*

A magyar közigazgatási bírászkodás szervezeti, határköri és eljárási rendje a modern államfejlődési tendenciák eredményeképpen alakult ki. A közigazgatási judikatúrát a jogállamiság polgári kori követelményei hívták életre, és ezek szabták meg működésének hazai alkotmányos kereteit is. A dualizmus időszakának két tárgybeli törvénye a magyar történelmi alkotmány részét képezte, ezeket a kortársi szakirodalom mértékadó része alaptörvényi rangú normaként tartotta számon. A közigazgatási bíróságok hazai intézményrendszerét és jogvédelmi tevékenységét történelmi alkotmányunk vívmányaként tisztelhetjük.

ISTVÁN STIPTA

DIE HISTORISCHE VERFASSUNG UND DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

(Zusammenfassung)

Im Rahmen des Aufsatzes wird die öffentlich-rechtliche Beziehung zwischen der historischen Verfassung und der öffentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit untersucht. Um die Rahmen der Auslegung festzustellen, wird zuerst ein Überblick von den wichtigsten öffentlich-rechtswissenschaftlichen Standpunkte aus der bürgerlichen Zeit hinsichtlich der Essenz der ungarischen historischen Verfassung angeboten. Innerhalb dessen ist zuerst die Begriffsfragen zu analysieren, verfolgend die wichtigsten wissenschaftlichen Meinungen aus der bürgerlichen Zeit von der Entstehung und dem Inhalt der ungarischen

⁸⁴ A magyar jogszolgáltatás új éve. PUKY Endre évnyitó teljes ülésén január 11-én elhangzott beszéde. Kir. Közjegyzők Közlönye 1937. 1. sz. 3. p.

⁸⁵ A felvidéki területek visszacsatolása a jog és az erkölcs szempontjából. – Dr. PUKY Endre, m. kir. titkos tanácsosnak, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnökének f. évi január hó 9-i évnyitó beszéde. *Magyar Közigazgatás* 1939. 4. sz. 4. p.

historischen Verfassung. Dann sucht der Aufsatz nach der Frage eine Antwort, ob die Institutionalisierung der ungarischen öffentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit die ungarische Verfassung laut der zeitgenössischen Auffassung modifizierte, also ob das Zustandekommen des öffentlich-verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz im Jahre 1883 und die Ausbreitung der Kompetenzbereiche im Jahre 1896 laut der damaligen öffentlichen Meinung den institutionellen Teil der öffentlich-rechtlichen Grundlagen von Ungarn bildete. Im dritten Teil des Aufsatzes wird versucht, festzustellen, wie die wissenschaftlichen Debatten des Dualismus das Verhältnis der damaligen Verfassung und der richterlichen Macht bewertet. Innerhalb dessen werden die Standpunkte der Rechtswissenschaftler aus der bürgerlichen Zeit und der Publizistik hinsichtlich der konstitutionellen Anknüpfungen und der verfassungsgeschichtlichen Elemente untersucht.