

## Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre\*

### I.

Az osztrák állami igazgatás ellenőrzésére, alkotmányosságának vizsgálatára hivatott birodalmi bíróság (Reichsgericht) igénye először a *kremsieri* alkotmánytervezetben, majd az 1849-i *márciusi alkotmányban* fogalmazódott meg. Az elképzelések az osztrák közjogi gondolkodás abszolutizmus felé fordulása miatt nem valósulhattak meg. Nem volt gyakorlati eredménye a *februári pátenz* által elképzelt államtanácsnak (Staatsrat) sem, amely – a megfogalmazott elvárások szerint – szintén a birodalmi szintű végrehajtás politikai és alkotmányos ellenőrzését látta volna el.<sup>1</sup>

Az 1867. december 21-én létrehozott *Reichsgericht* (Birodalmi Bíróság) volt az első olyan ausztriai testület, amely az állami szervek alkotmányosságát ellenőrizhette. A bíróság elsősorban az alkotmányellenes intézkedésekkel szemben biztosított pártatlan fórumot, akár közttestület, akár magánszemély szenvedett sérelmet. Ez a fórum döntött a birodalom és az egyes tagállamok között felmerülő közjogi viták esetén is. A törvényszék ezen túl ellátta a hatásköri bíróság teendőit: a közigazgatási szervek és a törvényszékek közötti feladatelosztási vitákban is határozhatott. Ez a testület döntötte el a birodalom és tagállamok közötti igazgatási jellegű, továbbá a tagállamokon belüli önkormányzatok (autonóm közegek) közötti hatásköri vitákat. A Birodalmi Bíróság közjogi bíróságként járt el az egyes állampolgárok alkotmányban biztosított jogának megsértése esetén, ha az ügyben a közigazgatási fórumok mindegyike döntött.<sup>2</sup> Az alkotmánybírói hatáskörben eljáró testület szervezetét az 1869. április 18-i törvény szabályozta. A törvényszék tagjait az *Urak Háza* (Herrenhaus) és a *képviselőház* (Abgeordnetenhaus) által ajánlott férfiak közül az uralkodó élethosszig nevezte ki. A tagok elmozdíthatatlanok voltak, az eljárás a nyilvánosság és a szóbeliség elvére épült.

Az osztrák alkotmányos alaptörvények rendelkeztek a miniszterek felelősségre vonásáról is. Az 1867. július 25-i miniszteri felelősségről szóló törvény szerint bármely miniszter törvényellenes intézkedése miatt bekövetkezett károk esetén polgári bíróság-

\* A tanulmány a T 020576. számú OTKA kutatási program keretében készült.

<sup>1</sup> Ernst C. *Hellbling*: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende. Zweite, verbesserte und ergänzte Auflage. Springer Verlag Wien/New York, 1974. 393. p.; Oskar *Lehner*: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz. 1992. 214. p.; Rudolf Hoke: Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte. Böhlau Verlag Wien/Köln/Weimar, 1992. 404. p.

<sup>2</sup> Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867. Nr. 143., R. G. Bl. über das Reichsgericht.; Gustav Kolmer: Parlament und Verfassung in Österreich. Vorort zu Neuauflage Alois Adler. 1. 1848–1869. Akademische Druck. Graz, 1972. 253–257, 281–283. p.

hoz lehetett fordulni. Az igény érvényesítését minden esetben meg kellett előznie a tárgyan indított büntető eljárásnak. Az osztrák törvények világossá tették: a miniszter hivatalnok, akinek nem csupán általános politikai felelőssége van, hanem keresetjog is érvényesíthető vele szemben. Ha a miniszter alkotmányt sértett, az *Állambíróság* (Staatsgerichtshof) bíraskodott. Ennek összetétele speciális volt; a tagok kiválasztásánál hangsúlyozni kívánták a testület politikától való függetlenségét. A birodalmi tanács mindkét háza a birodalmi tanácsban képviselt országok olyan tagjai közül, akik nem voltak részesei a törvényhozásnak, 12–12 "törvénytudó" férfit választott a testületbe. A hat éves mandátummal rendelkező tagok maguk közül választottak elnököt.

A közigazgatási bíraskodás igényét az 1867. december 21-i, bírósági hatalomról szóló alaptörvény 15. §-a fogalmazta meg. Eszerint: "Ha valaki azt állítja, hogy valamely közigazgatási hatóság intézkedése vagy határozta révén jogsérelmet szenvedett, jogában áll igényét a közigazgatási hatóság képviselőjével szemben a közigazgatási bíróság előtt nyilvános, szóbeli eljárás során érvényesíteni."<sup>3</sup>

Az alkotmány kifejezett rendelkezése ellenére nyolc év telt el, ameddig az osztrák törvényhozás megalkotta az intézményt létrehozó törvényt. A közigazgatás alkotmányos keretek közé szorítása ezzel a legiszláció szintjén Ausztriában teljessé vált. A közigazgatási bíróság az utolsó olyan testület volt, amely a korabeli értelemben vett jogállamiság megteremtéséhez szükséges volt.

Az osztrák közigazgatási bíróság szervezetéről, eljárásáról Ausztriában is komoly viták folytak. Az egymással ellentétes nézetek döntően osztrák felsőházban, az Urak Házában csaptak össze. Az egyik álláspont szerint nincs szükség egy általános hatáskörű közigazgatási bíróságra, elegendő csupán az adó és pénzügyek esetében hozott határozatok felülvizsgálatát bírói hatáskörbe adni. Az e tárgyban előterjesztett indítvány szerzője azzal érvelt, hogy a közigazgatás terén előforduló, vitássá tett döntések 90–95 %-a adó és illetékügy, 5–10 %-a tartozik csupán az általános igazgatás területéhez. E felfogáshoz történeti érvként szolgált, hogy már Mária Terézia idején a központi kormányzások székelyein egyes bizottságokat, (*"Consensus delegati in causis Summi Principis et commissorum"*) állítottak fel, amelyek bírósági és igazgatási hivatalnokokból álló tagjai a vitás közjog fölött döntöttek.<sup>4</sup> Az 1840-es évek elején adó és illetékügyi vitákban már nem a kamarai hatóságok, hanem egy legfelsőbb jövedéki törvényszék döntött. Ez a testület megmaradt az 1867-et követő alkotmányos időszakban is. Elnöke a legfelsőbb törvényszék mindenkor elnöke, hat tagjából három a legfőbb bírói testület bírója, a másik fele pénzügyminiszteri tanácsos volt. Megtartásában nagy szerepe volt annak, hogy az örökös tartományok adózó lakossága a hagyományos bírósághoz ragaszkodott.

Rendkívül jellemző, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslatát az előterjesztő 1875-ben azért vonta vissza, mert *Lasser* belügyminiszter figyelmeztette: ha az indítványt elfogadnák, a közvélemény azt hihetné, hogy csupán az állam érdekeit szolgáló adótörvényszéket akarnak létrehozni.

<sup>3</sup> "Wenn Jemand behauptet durch eine Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungs-Behörde in seinen Rechten verletzt zu sein, so steht es ihm frei, seine Ansprüche vor dem Verwaltungsgerichtshofe im öffentlichen mündlichen Verfahren wider einen Vertreter der Verwaltungs-Behörde geltend zu machen." Ludwig K. *Adamovich* – Bernd-Christian *Funk*: Österreichisch Verfassungsrecht. Dritte, neubearbeitete Auflage. Springer Verlag. Wien/New York 1985. 325. p.; Wilhelm *Brauneder*: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig. Friedrich Lachmayer grafikáival. Ford.: Dr. Kajtár István. Pécs, 1994. 195. p.

<sup>4</sup> Recht und Verfassung des Reiches in der Zeit Maria Theresias. Wissenschaftliche Abhandlungen der Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Band 28. Köln/Opladen. 1964. 555. p.

Az osztrák közigazgatási bíróság szervezésekor felmerült az a javaslat is, hogy a jövedéki törvényszéket önállóvá téve hatáskörébe kellene utalni valamennyi pénzügyi kötelezettséggel kapcsolatos vitát. A javaslat kritikás pontja volt, hogy a bíróságot reformatórius jogkörrel tervezte, amely az elé kerülő jogvitákban érdemben és végérvényesen foglalt volna állást. Ezen belül már logikus lett volna az elképzelés azon része, amely a bíróság elé terjeszhető ügyeket értékhatárhoz (50 Ft-hoz) kívánta kötni.

Az osztrák törvényhozási vitában felmerült másik álláspont képviselői az általános hatáskörű közigazgatási bíróság mellett érveltek. Nem fogadták el azt a véleményt, hogy az adó és pénzügyek az összes igazgatási feladatok döntő többségét képeznék. Ezt az arányt a tekintélyes tudós, egykori igazságügyminiszter *Unger* 1/3-ra becsülte és hangsúlyozta a közoktatásügy, vallásügy, belügy, földművelésügy és iparügy igazgatása területén egyre gyakrabban előforduló jogsértések korrigálásának szükségességét.

Az osztrák közigazgatási bíróságra vonatkozó kormányjavaslat a francia, badeni és porosz rendszer alapelveit követte. Eltérően az angol megoldástól itt végül önálló közigazgatási bíróság jött létre, a közigazgatási jogvédelem nem az általános bíróságok keretében valósult meg. Eltért viszont ez a megoldás a példaadó országokétól a szervezet és a hatáskör tekintetében. Mindhárom országban a közigazgatási bíróság hierarchikusan épült fel, ezzel szemben az osztrák rendszerben országosan egy bíróság létesült. Az említett országokban a bírósághoz tartozó ügyeket a vonatkozó törvények taxatívén sorolták fel, míg az ausztriai közigazgatási bírósági törvény elvi kijelöléssel határozta meg a bíróság hatáskörét. Az osztrák bíróság feladata az intézkedések törvényszerűségének vizsgálata, az esetleges törvényellenes intézkedések megsemmisítése volt.

A bíróság hatásköre kiterjedt mindazon esetekre, melyekben valaki magát valamely közigazgatási hatóság törvényellenes határozata vagy intézkedése által jogában sértettnek vélte.<sup>5</sup>

A megfogalmazás több elvi jellegű és gyakorlati kihatású bizonytalanságot tartalmazott. Nem határozta meg pontosan a jogorvoslatot igénybe vehetők körét, hiszen a "valaki" kifejezés alatt fizikai személy értendő. A fogalom meghatározás nyitva hagyta azt a kérdést is, hogy érvényesíthető-e igény a törvénynél alacsonyabb szintű jogforrás megsértése esetén. Elintézetlen maradt a mulasztásos jogsértés kérdése és az is, hogy a magánjogok sérelme esetén van-e helye a bíróság előtti keresetnek.

A törvény a közigazgatási hatóságok intézkedései és határozatai ellen tette lehetővé a bírósághoz fordulást. Előremutató módon közigazgatási hatóságoknak tekintette az állami, tartományi, kerületi és községi igazgatási szerveket, a végrehajtási hierarchia minden fórumával szemben jogvédelmet nyújtott.

A hatáskör megállapítása során szükség volt azon ügycsoportok meghatározására, amelyek nem tartoztak a közigazgatási bírósághoz.

a) A közjogi viszonyainkból következően nem dönthetett az osztrák közigazgatási bíróság a Magyarországgal közösen igazgatott ügyekben. Ez egyben azt jelentette, hogy az egyik legalapvetőbb közjogi konfliktus, a hadügyi igazgatás által okozott jogsérelem nem volt bírósági úton orvosolható. Ezt a megoldást a kortársak erősen bírálták. A gyakorlatban később kiterjesztették a bíróság hatáskörét az osztrák népfelkelési ügyekre és a katonai beszállásolás tárgyában hozott hatósági határozatokra.

---

<sup>5</sup> Gesetz von 22. October 1875, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes. Enthalten in dem am 2. April 1876 ausgegebenen R. G. B. unter Nr. 36.; *Dr. Boér Elek*: Közigazgatási bíráskodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből. Bp. 1907. 125. p.; A közigazgatási bíráskodás eszméje, kéllékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris történetére hazánkban. Írta: *Gruber Lajos* Bp. 1877. 357–397. p.

b) Hasonló elvi megfontolásból maradtak ki azon ügyek, amelyek a birodalom mindkét felében azonos alapelvek szerint intéződtek. Ezek azonban csak akkor, ha a kifogásolt közigazgatási határozatot közös szerv adta ki, vagy az adott közigazgatási ügyben a magyar közigazgatási hatósággal egyetértésben született döntés.

c) Nem bírálhatta el az osztrák közigazgatási bíróság azokat a panaszokat, amelyek eldöntése a birodalmi törvényszék kompetenciájába tartozott.

d) A rendes bíróságok elé tartozó ügyekben sem lehetett közigazgatási keresetet indítani. A bíróság gyakorlata szerint a közigazgatási bíróság – az említett körben – sem peres, sem perenkívüli ügyekben nem ítéltetett. Ezen az alapon nem tartozott ide a közigazgatási szervek magánjogi jelleggel bíró határozatainak elbírálása sem.

e) Kimaradtak a bírói felülvizsgálat alól közigazgatási ügyek is, amelyeket a már addig is a legfelsőbb törvényszék bírált el. (Ügyvédi vizsgák engedélyezése, ügyvédek lajstromba való felvétele.)

f) Nem tartoztak a közigazgatási bíróság hatáskörébe a hivatalnokok fegyelmi ügyei. Ez a jogkör mindvégig megmaradt a tisztán adminisztratív, tehát hierarchián belüli érdekkörben.

g) Hasonló elvi alapon, a miniszteri felelősség érvényesülése érdekében nem foglalkozott e testület a nyilvános hivatalok és állások betöltése körüli viták eldöntésével. Ha azonban az erre vonatkozó törvényben biztosított javaslattételi vagy testületi kinevezési jog sérült, a sérelmet szenvedők e fórumhoz fordulhattak.

h) Nem lehetett panaszt tenni az adókvetítő bizottságok döntései és határozatai ellen. A korabeli Ausztriában ezeket a rendkívül kényes kérdéseket az adófizetők közreműködésével szervezett, békebírói jellegű testületek döntötték el.

i) Az osztrák közigazgatási bíróság nem ítéltetett olyan ügyekben, amelyekben a közigazgatási hatóságok szabad mérlegelés alapján jártak el. A törvény azon az elvi alapon állt, hogy a bíróság általi közigazgatási jogvédelem csak jogszabályban rögzített állampolgári jogokat véd. A méltányosság és célszerűség alapján hozott határozatok ellen nem lehetett fellebbezni. Az osztrák közigazgatási bíróság csak a jogszabályokban biztosított jogok védelmét látta el és nem tartozott hatáskörébe a közszükség vagy közérdek szempontjaival indokolt hatósági határozat felülvizsgálata. Ez fontos elvi állásfoglalás volt, hiszen pl. a kisajátítások esetében a bíróság előtt nem lehetett vitatni a tulajdonelvonás alapjául szolgáló indokot. A közigazgatási bíróság későbbi gyakorlata szerint döntött olyan ügyekben is, amikor a szabad mérlegelésbe utalt döntéshez a jogszabályok meghatározott formát írtak elő és a hatóságok ezt az alakíságot nem tartották be.<sup>6</sup>

Az osztrák közigazgatási bíróság a felek kérésére járt el, hivatalból felülvizsgálatot nem indíthatott. Fontos volt az a rendelkezése, amely szerint hatáskörét maga állapította meg, az ezen döntést megtámadó kifogást is maga bírálta el. Csak abban az esetben lehetett hozzá fordulni, ha a felek a közigazgatási szervek döntése elleni jogorvoslatot kimerítették.

A rendkívül sokat vitatott 6. §-a szerint a közigazgatási törvényszék "az utolsó igazgatási fokon elfogadott tényállás alapján dönt." Bizonyítást nem folytathatott le, a megállapított tényállást nem egészíthette ki. Ha a közigazgatási hatóságok által megállapított körülményeket tévesnek vagy hiányosnak tartotta, a döntést megsemmisítette. A bíróság kasszatórius hatáskört gyakorolt. Ha a törvényszék a panaszt alaposnak találta, a megtámadott döntést vagy intézkedést az okok megjelölésével érvénytelenítette. A ható-

<sup>6</sup> A törvény 3. § a-i pontjai; *Dr. Boér* 127–128. p.

ságok kötelesek voltak az ügyben új határozatot hozni, miközben a bíróság ítéletében kifejtett jogi állásponthoz kötve voltak. A közigazgatási bíróságnak a törvények és rendeletek érvényességének vizsgálatánál a rendes törvényszékkel azonos jogai voltak.

Az osztrák közigazgatási bíróság szervezete, jogállása az ottani általános bíróságokhoz hasonlított. Tagjai nem vállalhattak fizetéssel járó állami hivatalt, elnöke és tagjai a legfelsőbb törvényszék hasonló beosztású bírójával azonos joghelyzetben volt. A bíróság tagjait a minisztertanács előterjesztésére a császár nevezte ki. A kinevezés élethosszig szólt. A tagok felét bírói képesítéssel rendelkezők közül kellett kinevezni.

A bíróság előtti eljárás a civilbíróóságok processzuális rendjét képezte le. A per mindig az érintett panaszával indult, amelyhez ügyvédi ellenjegyzés kellett. Az eljárás előkészítő részében gondoskodtak a dokumentumok beszerzéséről, a szükséges szóbeli meghallgatásokról. Az ügy tárgyalása nyilvános és szóbeli volt. A nyilvánosságot a "közérkölciség és közrend" érdekében ki lehetett zárni, azonban az érdekelték ilyen esetben is kérhették, hogy három "bizalmi férfi" jelen lehessen a tárgyaláson. A szóbeli tárgyalás rendje, az ítéletalkotás mechanizmusa teljes mértékben egyezett a rendes polgári eljárás szabályaival.

Az osztrák közigazgatási bíróság az alkotmányvédelem és a közigazgatás törvények között tartásának fontos szerve volt. Nem egyedül kellett ellátnia ezt a funkciót, hiszen létrehozatalakor már működött az Állambíróság, a Birodalmi Törvényszék, az alaptörvényben szabályozták miniszteri felelősségi rendszert és létrehozták a hatásköri bíróságot. Szervezetében, eljárásában előremutató volt a független jogállás, az egész közigazgatásra kiterjedő széles hatáskör, a jogi garanciákat nyújtó kontradiktórius és nyilvános határozathozatali rend. Gyakorlati értékét csökkentette az a tény, hogy csupán kasszációs jogkörrel rendelkezett és nem volt országosan kiépített hálózata.

## II.

A kiegyezés utáni kormányok nem gondolhattak rögtön a közigazgatási jogvédelem kiépítését szolgáló javaslatok előkészítésére. Nem csupán azért, mert ezzel saját hatalmukat, mozgásterületüket korlátozták volna, hanem elsősorban azért, mert a korabeli magyar közigazgatás rendszere nem tette ezt lehetővé. Az Andrássy-kormány időszakában az államháztartás egyensúlyát kellett megteremteni, és biztosítani kellett a központi kormányzati szervek és a történelmi municipiumok közötti "kiegyezést", közjogi kompromisszumot. A belső ügyei vitelében önálló ország védekezni kényszerült a szeparatív hajlamú nemzetiségi csoportokkal szemben, az államnak garanciákat kellett kiépítenie a közösügyi rendszert támadó ellenzék semlegesítésére. Erre csupán egy hatékony, központból irányítható közigazgatási rendszer volt képes. Nem véletlen, hogy az ezt erőtlenítő közigazgatási bíróság gondolata a kormányzó pártokban fel sem merült. Gátolta a közigazgatási judikatúra bevezetését a végrehajtás törvényi szabályozottságának hiánya. Az állami szervek és az állami feladatokat is ellátó önkormányzatok döntő mértékben saját egykori statútumaik, szokások és neoabszolutizmus-kori normák alapján működtek. Nem volt rendszerezett, törvénybe foglalt közigazgatási anyagi jog, így ennek bírósági védelmére sem kerülhetett sor.

Az 1870-es évek közepén azonban a közvélemény követelni kezdte a végrehajtó hatalom törvényi korlátok közé szorítását. Erre az időre már minden fontos európai állam megalkotta a közigazgatási bíróságot, a jogirodalom is a jogállamiság fontos feltételeként határozta meg a polgárok állammal szembeni peresíthető kereseti jogát. Külö-

nösen hazai pénzügyi igazgatás területén merült fel elemi igény a hatósági önkény ellen. Az állam és polgár viszonyának legérzékenyebb területén sorra fogalmazódtak meg az adók, illetékek kivetésére beszedésére vonatkozó jogállami kívánalmak, a sérelmes hatósági döntések elleni jogorvoslati igények. A szaksajtó, a publicisztika és az ellenzéki pártok egyaránt követelték a közigazgatási bíróságot.<sup>7</sup>

Ebben a légkörben született meg a kétközpontú állam nyugati felén az osztrák közigazgatási bíróságról szóló 1875. évi törvény. A bíróság megalakítása és működése a magyar törvényhozásra is jelentős hatást gyakorolt. Szervezetét, hatáskörét, eljárásának részletszabályait különféleképpen értékelték, azonban nem vitatható, hogy pusztán léte is serkentőleg hatott a magyar közigazgatási jogvédelem kialakítására. Ghyczy Kálmán az 1867-es osztrák bírósági törvényre utalva már 1871-ben úgy vélte, hogy a közigazgatási döntéseket bírói felülvizsgálat alá kell vonni, ahogyan azt a "Lajtán túli országok abszolút uralom alatt nevelkedett, de a szabadságot érdeme szerint becsülni tudó férfiai tették."<sup>8</sup> *Szivák Imre* országgyűlési képviselő 1876. január 13-i beszédében reagált elsőként az új intézményre. Úgy vélte: a "szomszédos Ausztria, mely alkotmányosságának gyermekéveit éli, e tekintetben megelőzött bennünket."<sup>9</sup>

A magyar jogtudományi művek kezdetben bíralták az osztrák közigazgatási bíróságot. *Concha Győző*: A közigazgatási bírászkodás az alkotmányosság és egyéni joghoz való viszonyában (Bp. 1877.) című művének IV. fejezetében az 1875-ös osztrák rendszert "hiányosnak, tökéletlennek" nevezte. *Kuncz Ignác* azt fejtette, hogy az a megoldás, amely a közigazgatást alperesként idézi a bíróság elé, kénytelen félúton megállni és felemás rendszabályokat alkotni. Az ausztriai közigazgatási törvényt "a téves elméletekkel telített közvéleménynek tett engedmény". A magánjogi elvet deklarálta, de annak "gyakorlati érvényességét minden lehető módon csökkentette". *Kuncz Ignác* úgy vélte, hogy az osztrák fórum "a jog gyengeségét" igazolja. A jogot nem a közigazgatás ellen, hanem inkább a közigazgatás által kell érvényesíteni, csak olyan elveket szabad felállítani, melyek keresztlvihetők. A jogállamiság eme sajátos felfogása szerint a jog nem az államhatalom ellen, hanem annak közreműködésével válhat erőssé. Az osztrák közigazgatási törvényt a közigazgatási szervezeten kívül áll, a közigazgatási hatóságok, sőt az egész közigazgatási organizmus, mint "fél" fölött ítélt. Ennél a megoldásnál – vélte *Kuncz* – jobb a francia, ahol a miniszterek közigazgatási bírakként működnek és megfelelőbb az angliai, ahol a közigazgatási szervezeten belüli bírászkodás honosodott meg. E két országban a közigazgatási bírászkodás a "közigazgatás alkatrészét képezi és a közigazgatási organumok által gyakorlott igazi adminisztratív tevékenységgé vált." Ebből a felfogásból okszerűen következett az a nézet, hogy hazánkban "a közigazgatási bizottságainkból is előbb fejlődhetik ki a közigazgatási bírászkodás organikus szisztémája, mint Ausztria közigazgatási törvénytéből."<sup>10</sup>

<sup>7</sup> *Lánczy Gyula*: A közigazgatási bírászkodás szervezéséről Magyarországon. Magyar Igazságügy XIX. köt. Bp. 1883. 31–32. old.; *Concha Győző*: A magyar közigazgatási bírászkodás. Magyar Igazságügy. XVI. köt. 6. szám. 1881. 359–392. p.; *Hodossy Imre*: Verwaltungs-Justiz. Jogtudományi Közlöny IV. évf. 8. szám. 1869. febr. 21. 59–60. p.

<sup>8</sup> Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. XV. köt. Pest 1871. 189. p.

<sup>9</sup> Képviselőházi Napló. Így nyilatkozott Mészáros Károly is a Közigazgatási Lapok 1877. január 11. számában, Horváth Boldizsár 1877. május 1-i képviselőházi beszéde. Gruber Lajos keveselte azt a visszhangot, amelyet az osztrák törvénytől nálunk kiváltott: "Nálunk sem az irodalmunkra, sem napi sajtóunkra, melyek a tárggyal minddedig még nem foglalkoztak, de még a törvényhozásukra sem gyakorolt semminemű látható befolyást." *Gruber Lajos*: A közigazgatási bírászkodás, 444. p.

<sup>10</sup> *Dr. Kuncz Ignác*: Közigazgatási bírászkodás VI. Jogtudományi Közlöny XIII. évf. 31. szám. 1878. aug. 2., 250. p.

Nem sokkal ezen cikk megjelenése előtt fejtette ki álláspontját *Tisza Kálmán* is. A korszak politikai arculatát személyes állásfoglalásával nagy mértékben meghatározó miniszterelnök hatalomra jutása után idegenkedni kezdett a végrehajtás bírói ellenőrzésétől. Félreértve az intézmény lényegét mindvégig azt hangsúlyozta, hogy a közigazgatási bíróságot az igazgatási rendszeren belül kell megalakítani.<sup>11</sup> Az általa 1880-ban összehívott közigazgatási ankét csaknem minden felszólalója elutasította az osztrák rendszert. *Horváth Lajos* nem tartotta helyesnek, hogy a bírói felülvizsgálat csak azután történhet meg, ha a végrehajtási szervek mindegyike foglalkozott az ügygel. *Báró Sennyey Pál* szintén bírálta az osztrák megoldást, mert ott a vitás kérdéseket "először megfuttatják az adminisztratív hatóságok fórumán", csak törvényesség alapján és csupán kasszatórius jelleggel dönthet. Ez a rendszer – vélte Sennyey – azon bürocratico-centralisztikus apparátusnak felel meg, amely Ausztriában divatozik. Sem a jogigényeket, sem a jogérzelmet hazánkban nem elégíti ki s mert nehézkes voltánál fogva azon helyzetbe hozza a sérelmeik orvoslását kereső feleket, hogy bevárván az egész kérdés minden stádiumban való tárgyalását, csak a utolsó és végleges elintézés után kereshetik képzelt jogsérelmeik orvoslását, s akkor is csak azon eredménnyel, hogy a nyert határozat után címét adminisztratív úton kénytelenek igényeik érvényesítését keresni." Helytelenítette az osztrák rendszert azért is, mert a közigazgatási bíróság döntése szemben áll a végrehajtó hatalom csúcsszervének döntésével és ez a hatalmi ágak között nem kívánatos feszültséget teremt.

Az ankét eredményeit összegző *Dárday Sándor* is úgy foglalt állást, hogy egy ilyen bíróság csak a "centralizáció mellett meghonosodott bürokrácia ellen bírhat némi beccsel, mint a törvényes jog helye, vagyis jogászai interpretációjának és alkalmazásának biztosítéka, gyakorlati haszna vajmi kevés." Nálunk a közigazgatási reformnak mélyebbnek kell lennie, nem érhetjük be ilyen "eszményi és elméleti hatáskörrel felruházott" közigazgatási bírósággal. *Dárday* is azok közé tartozott, akik meglévő intézményeinkben alkotmányos garanciákat 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 közigazgatási ankét résztvevőinek felszólalásai valóban azt a felfogást tükrözték, hogy a közigazgatási bíraskodásnak a közigazgatás kiegészítő részét kell képeznie. Az önkormányzati rendszerünk az alkotmányvédelem terén kellő garanciával rendelkezik, és úgy mint Angliában – kellő alapot biztosít az egyének jogainak védelméhez is.<sup>12</sup>

A magyar közigazgatási bíraskodás ügye rövidesen heves pártviták tárgyává vált. Az ellenzék és az önkormányzatok egyre hangosabban követelték a bíróság felállítását. A kormány késlekedett a javaslattal, ezért a képviselőház 1880. március 8-i ülésén határozat született, amely utasította a minisztériumot a pénzügyi közigazgatási bíraskodás bevezetésére vonatkozó javaslat előterjesztésére.

A pénzügyi szemlélettel készített tervezet nélkülözött minden fontos jogi garanciát. A tervezett bíróság pénzügyi főtisztviselők közül állt volna, akik nem nyernének füg-

<sup>11</sup> *Gruber Lajos*: A miniszterelnök és a közigazgatási bíróság. Magyar Themis X. évf. 31. sz. 1880. jul. 29. 247. p.; *Tisza Kálmán*: Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer. Pest, 1865. 63–64. old.; Az 1875. évi augusztus 28-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. XVIII. köt. Szerk.: Nagy Iván. Bp. 1880. 278. old.

<sup>12</sup> *Concha Győző*: A közigazgatási enquete. Magyar Igazságügy. XV. köt. Bp. 1881. 285–328. p.; *Tisza Kálmán* miniszterelnök, mint belügyminiszter által a közigazgatás érdekében 1880. november 21-dikére egybehívott enquete tárgyalásai. Bp. 1880. 210–222. p.; *Dárday Sándor* a közigazgatási anquetéről. Jogtudományi Közöny XV. évf. 49. szám. 1880. dec. 3.

getlen bírói állást. A bírói testületet évenként kellene volna megújítani, az indokolás szerint azért, hogy az államkincstár érdekeit figyelmen kívül hagyó tagjait el lehessen távolítani. A pénzügyminiszter által készített tervezet nem részletezte a közigazgatási bíróság előtti eljárást, annak megállapítását a miniszter hatáskörébe tartozónak vélte. A hazai közigazgatási judikatúra bevezetésére irányuló erőtlén kormányzati kísérlet a közvélemény heves ellenállásába ütközött.<sup>13</sup>

A következő parlamenti ciklus első évében újra kezdődött a pénzügyi közigazgatási bíróság megalakítására irányuló kormányzati tevékenység. Ennek – tárgyunk szempontjából – legfontosabb mozzanatát tükrözi a pénzügyminisztérium elnökségének 1881. szeptember 14-i irata, amely szerint a tervezetbe "célszerűnek mutatkozik az osztrák közigazgatási bíróságról szóló törvény némely intézkedését átvenni." A hivatalból keletkezett előkészítő irat mellett megtalálható az osztrák törvény eredeti szövege az átvenni javasolt szakaszok megjelölésével.<sup>14</sup> Az osztrák törvény, a magyar tervezet és az elfogadott, 1883:XLIII. tc. szövegét összevetve kiderül, hogy az osztrák szabályozás a bíróság eljárásának kialakítására volt döntő hatással. Az osztrák törvény szövegszerű átvételével szabályozza a magyar törvény a tényállás-megállapítás szabályait, a közigazgatási bíróság azon jogát, hogy a hiányos tényállás kiegészítése érdekében a hivatalból vizsgálatot kezdeményezhet. Az osztrák törvény 17. §-a szellemében foglalt állást a magyar törvény a fellebbezések halasztó hatálya tekintetében. A részletmegoldás is az osztrákkal azonos volt: csak törvény által biztosított esetben, egyedi kérelemre és az államkincstár érdekeinek veszélyeztetése nélkül lehetett a végrehajtástól eltekinteni. Szó szerint került az a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló magyar törvénybe az osztrák törvény 8. §-a, amely a törvények és azok alapján kiadott rendeletek érvényességének felülvizsgálatánál a rendes bíróságokkal azonos hatáskört biztosított. Egyezik a szabályozás a bírósági tárgyalás módja és a határozathozatali rend terén is. Az osztrák törvény 50. §-ából nyolc került át érdemi változtatás nélkül az elfogadott törvénybe. Döntően azok a szabályok, amelyek processzuális garanciákat jelentettek. Nem vette át az elfogadott magyar törvény a kasszációs jogkört, az általános hatáskört, az ügyek felsorolásának osztrák módját, a negatív taxációt. Az osztrák példa riasztó volt a magyar kormányzati tényezők számára a széles hatásköre miatt.

\*

A közigazgatás törvényességének biztosítására irányuló osztrák és magyar törekvéseket összevetve megállapíthatjuk, hogy Ausztriában a közigazgatási bíróság bevezetésének körülményei szerencsésebben alakultak. Az 1867-es ausztriai alaptörvények szilárd alkotmányjogi kereteket biztosítottak a közigazgatási judikatúra számára. A decemberi alkotmány megalkotói alkotmánytörvényi ígéretet tettek az intézmény létrehozatalára. Hazánkban ezzel szemben a közigazgatási bíróság a bizonytalan tartalmú történelmi alkotmány kiegészítéseként új intézményként szerveződött meg. Bevezetésének halogatásához az is hozzájárult, hogy ez eddig ismeretlen intézmény volt, amely közvetlenül nem vezethető le az alkotmányból. A polgári állam alapjait létrehozó 1848-as törvények sem foglaltak mellette állást. Ez is közrejátszott abban, hogy Ausztriában viszonylag gyorsan megalakulhatott, nálunk végső formájában csak 1896-ban jött létre.

<sup>13</sup> Dr. Gruber Lajos: A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat. III. Jogtudományi Közlöny XVI. évf. 21. szám. 1881. máj. 20.; *Dell'Ami* Rezső: Indokolás a pénzügyi bírósági törvényjavaslat-hoz. Jogtudományi Közlöny XVI. évf. 7. szám. 1881. febr. 11.

<sup>14</sup> Magyar Országos Levéltár K. 255. 1881–1976.; K 255 1881-1-2191. számú iratok.

Az osztrák közigazgatási bíróság lényegében minden fontos közigazgatási ügyre kiterjedt, az országos, középszintű és helyi végrehajtást egyaránt ellenőrizte. Ez a megoldás hatékonyabbnak bizonyult mint a magyar, amely csupán a pénzügyi igazgatást kontrollálta. A hatalmi egyensúlyra törekvő dualizmuskori magyar kormányzat nem kívánta ellenőrzés alá helyezni a rendszert, a gazdaság irányításának fontos területeit. A szűkre szabott hatáskört nem pótolhatta a magyar bíróság reformatórius jogköre. A két rendszer működésének tapasztalatait összevetve kiderül, hogy az eljáró közigazgatási szervek működésének jogszerűségét a határozatuk megsemmisítésének veszélye kedvezőbben befolyásolja, mint egy szűkebb területre kiterjedő bírói érdemi döntési jogosultság.

Az osztrák alkotmányos reformok hívei kedvezőbb helyzetben voltak magyar kortársaiknál. Nyugati szomszédainknál természetes módon éltek tovább, kaptak törvényi megerősítést a neoabszolútizmus idején alkotott közigazgatási jog anyagi és eljárásjogi normái. Ausztriában az 1870-es évekre úgyszólván teljessé vált a közigazgatás törvényhez kötöttsége, kialakult a végrehajtás jogi szabályozottsága. Ilyen viszonyok között a közigazgatási bíróság érdemi jogvédelmi feladatot láthatott el. Nálunk érthető ellenérzéssel tekintettek a továbbélő osztrák szabályokra, azok kiiktatása 1867 után a közvélemény által követelt nemzeti ügygé vált. Ezzel párhuzamosan azonban nem születtek meg a közigazgatási kereteit megvonó, annak tartalmát részletező törvények. Ezért nálunk jóval nehezebb volt egy kialakítandó közigazgatási bíróságot törvényességi felügyeleti hatáskörrel megszervezni. Annak a törekvésnek pedig, amely szerint a bíróság ítélhessen a közigazgatási szervek működésének célszerűsége felett is, az ország szükségleteit országosan szervező központi kormány történetileg is igazolható okból szállt szembe. Ezzel is magyarázható, hogy Ausztriában a bíróság megalakításáról szóló javaslatot uralkodói beleegyezés után – a kormány terjesztette elő, míg nálunk a miniszteriális tényezők a lehető legvégső ideig halogatták és csupán a képviselőház határozatára nyújtották be. Ott a bíróság bevezetését a közigazgatási bíráskodás igazságszolgáltatási elemeinek erősítését, a törvénykezés általános garanciáinak érvényesítését az igazságügyi miniszter szorgalmazta, míg nálunk a korabeli igazságügyi apparátus kimaradt a tervezet elkészítéséből, a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének szabályaiban a fiskális érdekek védelme dominált. Ausztriában a törvény meghozatala körüli parlamenti vitákra látható befolyást gyakorolt az adózó polgárok érdeke, nálunk legfeljebb a tudományos közvélemény nyilatkozott mellette. Az osztrák Urak Háza kezdeményező szerepet játszott a törvény meghozatalában, a magyar főrendi ház csekély érdeklődést tanúsított a jogállamiság eme fontos alapkérdése iránt.

Volt még egy fontos oka annak, hogy a magyar politikai elit vonakodott a közigazgatási bíróság bevezetésétől. A dualizmus első húsz évében még sokan bíztak abban, hogy a helyhatósági, mindenek előtt a vármegyei rendszer alkotmányos jogvédelmet láthat el. Az osztrák mértékadó politikusok inkább – a korszerűbbnek bizonyuló – jogbiztosító intézményt, a közigazgatási bírósági rendszert támogatták. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a sokáig védbástya szerepet ellátó vármegyék iránti illúziót az osztrák abszolútizmussal vívott közjogi harc teremtette meg és táplálta. A neoabszolútizmus egyik továbbélő hátrányos következménye éppen a közigazgatási bíróság intézményével szembeni hazai ellenézés konzerválása volt.

ISTVÁN STIPTA

DER EINFLUß DES ÖSTERREICHISCHEN  
VERWALTUNGSGERICHTSHOFES AUF DIE GESTALTUNG DER  
RECHTSKONTROLLE DER VERWALTUNG IN UNGARN

(Zusammenfassung)

Der wichtigste Fortschritt in der gerichtlichen Kontrolle der österreichischen Verwaltung war die Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes im Jahre 1875. Das Gericht stand außerhalb der Verwaltung, und hatte kassatorische Wirkung. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Zuständigkeit in allen Fällen, in denen behauptet wird, durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in Rechten verletzt zu sein. Bestimmte Angelegenheiten wurden von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgenommen. Ausnahmen von dieser Zuständigkeit waren Sachen, die in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte, oder des Reichsgerichts gehörten, Angelegenheiten die nach dem staatsrechtlichen Ausgleich mit Ungarn gemeinsam oder nach gleichen Prinzipien verwaltet wurden. Der Verwaltungsgerichtshof bestand zuerst aus einem, später zwei Präsidenten. Für sie war der Dienst am Verwaltungsgerichtshof ein besoldetes Staatsamt, welches mit der Bekleidung eines anderen öffentlichen Amtes unvereinbar war. Die Ernennung der Mitglieder erfolgte durch den Kaiser, auf Vorschlag der Regierung. Wenigstens die Hälfte der Mitglieder mußte die Befähigung zum Richteramt haben.

In dieser Studie habe ich die österreichischen und ungarischen Vorschläge über die Verwaltungsgerichtsbarkeit analysiert, und versuchte ein Bild zu machen, die Unterschiede und Parallele dieser Dokumente darzustellen.