

3 70926

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XX.
Fasciculus 2.

MARTONYI JÁNOS

**A közigazgatási bíráskodás bevezetése,
szervezete és hatékonysága Magyarországon
(1867-1949)**

SZEGED
1972

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged



B 70926

SZTE Egyetemi Könyvtár



J000211284

I.

A közigazgatási bíraskodás létrejöttének előzményei

A közigazgatási szervek intézkedései folytán keletkezett jogviták tárgyában való ítélkezés kérdése hazánkban is azóta vált külön megválaszolást igénylő problémává, amióta az *államhatalmak elválasztását* hirdető tanítás érvényesülése következtében megtörtént a közigazgatás és az igazságszolgáltatás teendőinek minden fokon más-más szervekre való bízása. Közismert, hogy a feudális Magyarországon, 1848 előtt a központi kormányzat egyes méltóságai, de különösen a helyi hatóságok (a vármegyék) adminisztratív és ítélkező funkciókat egyszerre végeztek. Az 1848 tavaszán napok alatt végbement forradalmi átalakulást követően, a rendelkezésre álló rövid idő alatt a törvényhozónak meg kellett elégednie azzal, hogy a polgári demokratikus intézmények (parlamentari rendszer, felelős kormányzat) alapjait megvesse; az 1848 őszen kitört szabadságharc, majd ennek bukása megakadályozta a jogalkotó munka továbbfejlesztését, a részletekre való kiterjesztését.

Az 1867-ben létrejött osztrák—magyar kiegyezés és a parlamentáris kormányzat helyreállítása után a magyar törvényhozásnak természetesen egyik feladata volt, hogy a *közigazgatási és a bírói szervek egymáshoz való viszonyát* rendezze. Ez — mint tudjuk — az 1869. évi IV. törvénnyel történt meg, amely eltiltotta mind a közigazgatás, mind a bíraskodás hatóságait az egymás hatáskörébe való beavatkozástól. Ezzel a rendelkezéssel egyben felvetette nálunk is azt a kérdést, hogy ha a közigazgatási ügyek végérvényes elintézését az egyéni alanyi jogokat jelentősen érintő esetek körében nem akarjuk a bizonyos értelemben mindig a magánszemély ellenfelének pozíciójában levő közigazgatási hatóságoknak fenntartani, hanem független bíróság hatáskörébe óhajtjuk utalni, úgy ez az ítélkező szerv lehet-e az államhatalmak egyensúlyának sérelme nélkül egyszerűen a *rendes bíróság*; avagy a független jogállás és a kontradiktórius eljárás biztosítékaival körülbástyázott, de az igazságszolgáltatás rendes szervei közé mégsem tartozó *külön bíróságot* kell-e ezzel a joggal a közigazgatás, mint államhatalmi ág, önállóságának és egyenrangúságának biztosítása céljából felruházni.

A kiegyezést közvetlenül követő időszakban a jogászai közvélemény jelentékeny része meg kívánt maradni a *rendes bíróságoknak* közigazgatási ügyekben való ítélkezése mellett. Az említett 1869. évi IV. törvény, majd a községekről szóló 1871. évi XVIII. törvény képviselőházi tárgyalása során a képviselők egy csoportja módosító indítványt is nyújtott be annak érdekében, hogy a hatalomelválasztásnak az európai, ún. kontinentális jogrendszereket (francia, német—osztrák) követő módon való keresztülvitele ellenére is a rendes bíróságok elé legyenek vihetők a közigazgatási jogviták. A parlamentnek ezek a tagjai az angolszász államok (Anglia, Amerikai Egyesült Államok) jogrendszerét tekintették eszményképnek, s ennek megfelelően a bíraskodás egységének és az ezáltal biztosított átfogó joguralomnak (rule of law) principiumát akarták meg-

valósítani. Jelentős államtudósunk, Concha Győző, egy 1877-ben irt fiatalkori munkájában¹ ugyancsak az angol rendszer helyessége mellett foglalt állást. Élesen elítélte a közigazgatási kontenciózus ügyekben való ítélkezésnek a Franciaországban meghonosított gondolat szerint az aktív közigazgatáshoz tartozó szervek által történő végzését és elvi szempontból szükségtelennek minősítette azt is, hogy erre a célra a német államok, elsősorban Ausztria és Poroszország mintájára önálló közigazgatási bíróságokat szervezzünk.

Éppen Concha művének megjelenése, az 1870-es évek dereka óta kezdett azonban teret nyerni nálunk a *közigazgatási szakbíróságok* létesítésére irányuló törekvés. Ennek erős alátámasztást adott az a tény, hogy 1875-ben létrejött a rendes bíraskodás és az aktív közigazgatás szerveitől egyaránt elválasztott, önálló osztrák közigazgatási felső bíróság. E megoldás elfogadását ajánlotta Kuncz Ignác, tekintélyes jogtudósunk, 1878-ban megjelent tanulmánya is;² ezt követően pedig egy 1880-ban hozott képviselőházi határozat foglalt nyomatékosan állást ennek a rendszernek a követése mellett.

Tisza Kálmán kormánya (1875—1890) először az államvezetést közvetlenül nem érintő, viszont az egyének szempontjából rendkívül fontos, tehát kísérleti terepként határozottan alkalmasnak látszó adó- és illetékügyekben való, felsőfokú döntés céljára kívánt külön szakbíróságot szervezni és erről 1881-ben egymás után két törvényjavaslatot nyújtott be. Az első elgondolás szerint az egyfokú (országos) *pénzügyi bíróság* aktív közigazgatási tisztviselőkkel, ítélőtáblai bírákkel és laikus elemekből tevődött volna össze. Ez a tökéletlen, az önállóság és pártatlanság megfelelő biztosítékait nem nyújtó szervezet azonban a közvélemény helytelenítésével találkozott, mire a kormány módosított javaslatot terjesztett elő, és ebben a pénzügyi közigazgatási bíróságot már kizárólag főhivatású tagokból álló, független szervként konstruálta meg.

Ez az újabb javaslat a képviselőház előtt feküdt, amikor az 1882-ben tartott jogászgyűlés átfogóan megvitatta a közigazgatási bíraskodás szervezetének és érvényesülési körének kérdését. Az ez alkalommal javaslatokat előterjesztő két professzor közül Concha Győző most is 1877-ben már kifejtett felfogását tartotta fenn a rendes bíróságok kizárólagos ítélkezése mellett. Lánczy Gyula ellenben — a függetlenség kellő garanciáival felruházott — különálló közigazgatási bíróságok felállítása mellett tört lándzsát³, és a jogászgyűlés által elfogadott határozatok is erre az álláspontra helyezkedtek, tehát ebben a vonatkozásban megfeleltek a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló második kormányjavaslat elgondolásának. Nézetkülönbség volt azonban a kormány és a jogászgyűlés résztvevőinek többsége között annyiban, hogy a kormány „egyelőre” lehetetlennek tartotta az első fokú pénzügyi közigazgatási bíróságoknak a közvélemény által kívánt módon, független és szakértő elemekből való megalakítását és ezért eltekintett felállításuktól, míg a jogászgyűlés többségi véleménye kétfokú közigazgatási (és pénzügyi) bíróság szervezése mellett nyilatkozott meg. Minthogy viszont a belügy- és pénzügyminisztérium kodifikátorai által képviselt álláspont és a jogász szakörök véleménye abban a kérdésben megegyezett, hogy kiinduló pontként mielőbb szükség van legalább egyetlen fokú, a közigazgatási szervek elébe vihető határozatai fölött érdemben, végső fokon

¹ *Concha Győző*: A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában (Budapest, 1877, 123 old.)

² *Kuncz Ignác*: A közigazgatási bíraskodás (Jogtudományi Közöny, 1878).

³ *Lánczy Gyula*: A közigazgatási bíraskodás szervezéséről Magyarországon (Budapest, 1883).

ítelő pénzügyi közigazgatási bíróság létesítésére, az országgyűlés most már nagyobb vita nélkül elfogadta az előtte fekvő kormányjavaslatot. Így a pénzügyi közigazgatási bíróság — amely azután az általános közigazgatási bíróságnak is előfutárává vált —, az 1883. évi XLIII. törvénycikként szentesítést nyert törvény alapján, 1884. január 1-én megkezdte működését.

Érdekes, hogy ennek a bíróságnak első elnöke, Madarassy Pál, már néhány évvel később, 1889-ben törvényjavaslatot készített az „elsőfolyamodású” pénzügyi bíróságokról, amelyek az országos hatáskörű pénzügyi felső bíróságnak alárendelten működtek volna. Erre elsősorban az indította az elnököt, hogy az egyfokú pénzügyi bíróság az ügyek gyorsan növekvő tömegével csak a bírák számának folytonos emelése útján tudott megbirkózni. A pénzügyi közigazgatási bíróságot ugyanis első alkalommal 6 bírói állással szervezték, de már a következő évben 9-re, majd 12-re (tehát az eredetinek kétszeresére) kellett a bírák számát emelni.⁴ Azt pedig már akkor találóan állapították meg az érdekeltek, hogy valamely felső bíróság helytelen irányú fejlődést vesz akkor, ha tanácsainak és bíráinak száma túlságosan nagyra növekszik, mert így munkája áttekinthetetlenné és a jogegységet nem szolgálóvá válik.

A pénzügyi közigazgatási bíróság megalkotását követő évtizedben a centralista irányzat erőteljes kísérleteket tett arra, hogy közigazgatásunk egész szervezetét alapvetően átforgálja, különösen a sok tekintetben már idejét múlt formákhoz és jogosítványokhoz ragaszkodó vármegyei önkormányzat megnyirbálása, sőt egészen szűk térre szorítása útján. Ez a törekvés jutott kifejezésre a törvényhatóságokról és a községekről szóló 1886. évi XXI. és XXII. törvényekben, majd csúcspontjára ért a Szapáry Gyula belügyminiszter által a vármegyei közigazgatás rendezéséről 1891-ben beterjesztett törvényjavaslatban.⁵ Ez utóbbiból azonban az országgyűlés ellenzése miatt csak egy, a közigazgatás állami közegek által intézett állami feladat-voltát leszögező elvi kijelentés, valamint egy, a belügyminisztert több meghatározott — egyebek között a közigazgatási bíróságokról szóló — törvényjavaslatnak benyújtására kötelező előírás jutott be az 1891. évi XXXIII. törvény keretében a törvénytárba.

Az eredeti Szapáry-féle javaslat ugyanakkor, amikor a főispánt állította a vármegyében folyó egész adminisztráció élére és a törvényhatósági tisztviselői állások betöltésének módjává a választás helyett az állami kinevezést tette, a helyi közigazgatási hatóságoknak az egyéni jogokat érintő határozataival szemben panaszjogot adott volna egy részben közigazgatási tisztviselőkből, részben választott laikus elemekből összetevődő szervhez, amelyet (alsó fokú) közigazgatási bíróságnak minősített, de amely voltaképpen nem volt más a vármegye vagy a törvényhatósági város ún. közigazgatási bizottságának egy albizottságánál. Ezt a tervet éppen úgy el kellett ejtenie a kormánynak, mint a Szapáry-javaslat összes többi érdemleges rendelkezéseit.

Az 1891: XXXIII. tv. 2. §-ában kimondott annak a kötelezettségnek, hogy a belügyminiszter terjesszen be törvényjavaslatot a közigazgatási bíróságokról, 1893. november 29-én tett eleget *Hieronymi Károly* belügyminiszter. Az általa előterjesztett javaslat kétfokú közigazgatási bírósági fórumrendszert tervezett, egy teljesen önálló felső bíróság és törvényhatóságokként (vagyis minden vár-

⁴ *Diczig Alajos*: Az alsó fokú közigazgatási bíraskodás kérdése (Pénzügyi Fogalmazók Lapja, 1936, 7—8. sz. 3. old.).

⁵ Ugyanebben az évben a Magyar Jogászegylet előadásorozatot rendezett a leendő közigazgatási bíróságok hatásköréről, amelynek keretében *Kmety Károly* egyetemi tanár, *Csillagh Gyula* és *Reichard Zsigmond* fejtették ki szakvéleményüket.

megye székhelyén, minden törvényhatósági jogkörrel felruházott városban, valamint a székesfővárosban) létesítendő, a főispán elnöklete alatt az alispánból (polgármesterből) és a tiszti főügyészből (mint rendszerinti előadóból), valamint a törvényhatósági bizottság által a maga kebeléből választott három rendes tagból álló első fokú közigazgatási bíróságok formájában. Ezeknél az alsóbb bíróságoknál már a közigazgatási hatóságok első fokon hozott határozatai és intézkedései panasszal lettek volna megtámadhatók, s ítéletük ellen a felső bírósághoz nyílt volna fellebezés. A miniszter és a törvényhatóságok, mint felső- és középfokú hatóságok, első fokú rendelkezéseit azonban közvetlenül a felső bíróságnál lehetett volna megtámadni, tehát ezekben az esetekben a rendszerint eljáró három (egy közigazgatási és két bírói) fórummal szemben csak két (egy közigazgatási és egy bírói) szerv tárgyalta volna az ügyet.

Meglepőnek mondhatjuk, hogy a Hieronymi-féle javaslat a kétfokú bíráskodást csak a közigazgatási felső bíróság újonnan felállított közigazgatási osztályán kívánta megvalósítani. Az új felső bíróság pénzügyi osztályává váló pénzügyi bíróságnál ettől eltekintett, holott akkor már több mint másfél évtizedes tapasztalat bizonyította, hogy a pénzügyi bíróság nagy munkaterhe és növekvő létszáma indokolna ilyen intézkedést. Ez a különbségtétel csak azért nem vált gyakorlati jelentőségűvé, mert a javaslatnak az első fokú közigazgatási bíróságok szervezésére vonatkozó részét a belügyminiszter a képviselőház által két ízben is (új összeállításban) kiküldött külön bizottságban elhangzottak miatt elejtette. A képviselőház plénuma 1896. májusában már csak a javaslatnak átdolgozott, egyetlen közigazgatási felső bíróság létesítésére szorító szövegét tárgyalta, és ez vált az országgyűlés mindkét háza által való elfogadás és a király által való szentesítés után az 1896. évi XXVI. törvénnyé.⁶

A Hieronymi-javaslatnak a közigazgatási alsó bíróságokra vonatkozó része főleg két ok miatt került visszautasításra. Az alsó bíróságok ugyanis tagjaik valamennyi kategóriájára nézve nélkülözték volna a bírói függetlenség követelményeit. Leginkább az adott támadásra okot, hogy a bíróságok elnökéül a javaslat a főispánt, tehát kifejezetten a kormányhatalomnak a törvényhatóságokban működő képviselőjét jelölte ki. A függetlenséget érintő kifogások mellett hivatkoztak a javaslat ellenzői arra is, hogy tervbe van véve a közigazgatás általános reformja, amelynek logikailag meg kell előznie a közigazgatási alsó bíróságok felállítását, vagy legalábbis ezzel együtt kell történnie.

A most összefoglalt érvek állottak a Magyar Jogászegylet által 1894. januárjában a közigazgatási bíráskodás kérdéséről rendezett alapos vita előterében is. Ez alkalommal is kiváló elméleti és gyakorlati jogászok: Concha Győző, Reichard Zsigmond, Lánczy Gyula, Némethy Károly, Lukács György és Neumann Károly tartottak nagy érdeklődéssel kísért előadásokat. Értékes és több tekintetben még ma is haszonnal olvasható fejtegetéseik nagymértékben hozzájárultak az elvi szempontok tisztázásához és hathatósan egyengették a Közigazgatási Bíróságunkat felállító törvény megalkotásának útját. Közrehatottak különösen abban, hogy a kormány a törvényjavaslat közigazgatási alsó bíróságok szervezésére vonatkozó részének visszavonására szánta el magát.

⁶ Az 1896. évi XXVI. törvény létrejöttének előzményeiről lásd részletesebben *Némethy Károly: A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata* (Budapest, 1897, 7—11. old.)

II.

A közigazgatási bíráskodás szervezeti reformjára irányuló javaslatok

A magyar állam ezeréves fennállásának szentelt fényes ünnepségek idején hozott 1896. évi XXVI. törvény vezérlő elvei — a rendes bíróságoktól és a végrehajtó hatalom szerveitől egyaránt elválasztott, egyetlen közigazgatási bírói fórum, független (fele részben bírói, fele részben közigazgatási képesítésű) bírákkal, valamint a bíróság hatáskörének az összes közigazgatási jogviták helyett csak taxative felsorolt ügyekre való szorítása — a Közigazgatási Bíróság 1949. szeptember 1-ével történt megszüntetéséig változatlanul fennállottak. Közigazgatási jogszolgáltatásunk *reformjának* ügye 1896 óta szinte állandóan napirenden volt, de a lefolyt viták és a tett törvényhozási intézkedések csak részletcredményekre vezettek.

Semmi sem történt nevezetesen a közigazgatási bíráskodás kétfokúvá tétele terén, annak ellenére, hogy a közigazgatási alsó bíróságok felállításáról számos elgondolás látott napvilágot és ezt az egymást követő kormányok is ismételten kilátásba helyezték. Az alsó fokú bíróságok létesítésének szüksége egyébként azért vált egyre inkább érezhetővé, mert — amint erre még bővebben is kitérünk — az 1896. évi XXVI. törvény meghozatala óta nagyon számos törvény utalt a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe újabb ügyeket. Így egyetlen közigazgatási bírósági fórumunk mindinkább túlterheltté vált munkával és egyre szembeszökőbben mutatkozott az, hogy ez a magas bírói szervünk rangjával arányban nem álló bagatell ügyek tömegével van elhalmozva.

Ami magukat a közigazgatási alsó bíróságok felállítását célzó javaslatokat illeti, ezek fokozatos haladást mutattak a vegyes összetételű és nem teljesen független testületek felől a kizárólag szakképzett elemekből álló és a függetlenség biztosítékaival felruházott tanácsok felé. A szervezéssel járó költségvetési terhek lehető legkisebbre szorítását célzó minimális program jelentkezik Benedek Sándornak, a közigazgatási bíróság alelnökének és pénzügyi osztálya elnökének egy 1912-ben közzétett értekezésében;⁷ Benedek az alsó bíróságok elnökévé a törvényhatóság első tisztviselőjét (alispán, polgármester), helyettesévé a tisztí főügyészt, előadójává egy közigazgatási tisztviselőt, tagjaivá pedig két bírót és két választott közigazgatási bizottsági tagot (tehát laikus személyt) szándékozott tenni. Arra az esetre, ha teljesen önálló közigazgatási alsó bíróságok szervezését a kormány nem tartaná keresztülvihetőnek, az első fokú bíráskodás feladatának hivatásos bíró elnöklete alatt álló, illetőleg ilyen bírákkal kiegészített aktív közigazgatási szervekre való ruházását proponálta ugyancsak 1912-ben Wlassics Gyula (a Közigazgatási Bíróságnak 1906-tól 1933-ig volt elnöke),⁸ majd 1916-ban Egyed István professzor.⁹

Az első világháború után, a közigazgatási reform kérdésének az ország gazdasági szanalásával kapcsolatban való napirendre kerülésekor, 1923-ban Rakovszky Iván belügyminiszter tett újabb lépést az alsó fokú közigazgatási bíróságok tervének feltámasztása érdekében. Az általa összehívott szakértekezlet

⁷ Benedek Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései (Az Adó, 1912, 106. old.).

⁸ Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról (Jogállam, 1912, 32—43. old.).

⁹ Egyed István: Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás (Városi Szemle, 1916, 27—29. old.).

elé terjesztett vázlatos *tervezet* az ítélőtáblák székhelyein (Budapest, Debrecen, Győr, Pécs és Szeged) felállítandó háromtagú közigazgatási bíróságokat egy magasabb állást betöltött közigazgatási tisztviselőből, egy táblabírói rangban levő bíróból és egy, az érdekelt törvényhatóságok által választott jogi képesítésű polgárból kívánta összeállítani. A tanács által eldöntendő ügyeket egy aktív közigazgatási tisztviselő adta volna elő, amit persze erősen kifogásoltak. A fórumok rendje tekintetében a Rakovszky-féle tervezet szűkíteni igyekezett a két közigazgatási bírói fokozat közötti fellebbvitel lehetőségét.

Az 1928-ban tartott országos jogászggyűlés újra behatóan megtárgyalta közigazgatási bíraskodásunk szervezeti és hatásköri továbbépítésének kérdését. Ez a széles körű és szakértő fórum — Egyed István professzor és Majzik Viktor közigazgatási bíró előadói véleményei alapján — határozottan leszögezte magát az önálló szakbíróságokként szervezendő alsó fokú közigazgatási bíróságok felállítására és a bírói jogvédelem körének lehetőleg messzemenő kiterjesztése mellett. Ennek az egyre jobban kikristályosodott és nyomatékos formában kifejezésre jutott közfelfogásnak a hatása alatt született meg a közigazgatás reformjáról szóló 1929. évi XXX. törvény tárgyalása alkalmával az a parlament mindkét háza által elfogadott határozat, amely utasította a belügyminisztert az alsóbb fokú közigazgatási bíróságok megszervezéséről törvényjavaslat előterjesztésére. Az 1929. évi XXX. törvény egyébiránt a jogorvoslati rendszer egyszerűsítését célzó részében azt is kimondotta, hogy a bírói jogvédelem körébe tartozó ügyekben a másodfokú közigazgatási véghatározat ellen mindig van panasznak helye a közigazgatási bírósághoz, sőt abban az esetben, ha első fokú hatóságként a törvényhatóság első tisztviselője vagy vele egyenrangú hatóság járt el, már ennek első fokú határozata ellen bírósági panasszal lehet élni. Ennek a lehetőségnek a megadása számottevő haladást jelentett az 1896. évi XXVI. törvényben foglalt eredeti előíráshoz képest, amelynek értelmében csak az illetékes miniszter által hozott első fokú határozat volt közvetlenül a közigazgatási bíróságnál megtámadható.

A közigazgatási bíraskodás kiterjesztésének és kétfokúvá tételének kérdése az 1929 óta állandóan folyó *közigazgatás-átszervezési (racionalizálási) mozgalom* keretében is gyakran felvetődött. Magyary Zoltán budapesti egyetemi professzor — aki azután 1931 elcjétől 1933 elejéig, mint a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa működött — 1930 őszén megjelent és nagy visszhangot keltett programmatikus munkájában,¹⁰ a magyar közigazgatás átszervezésének keretében kívánatosnak mondotta a bírói jogvédelemnek további jogvita természetű ügyekre való kiterjesztését. Organizációs szempontból ugyanekkor egyetlen, Budapesten felállítandó közigazgatási alsó bíróság létesítése mellett foglalt állást, mert a várható ügyforgalmat csekélynek ítélte és az eljárást az alsó bíróságnál is az írásbeliség elvén alapulónak képzelte.

1932-ben a *belügyminisztérium* előzetes *tervezetet* készített az alsó fokú közigazgatási bíraskodásról. Ez a tervezet az ítélőtáblák székhelyén ohajtott önálló közigazgatási alsó bíróságokat felállítani (mint 1923-ban a Rakovszky-féle tervezet is), amelyek fele részben bírói, fele részben közigazgatási képesítésű és teljes bírói függetlenséggel felruházott tagokból állottak volna; az ítélezést végző háromtagú tanácsok elé már az első fokú közigazgatási határozat ellen lehetett volna panasszal fordulni.

¹⁰ *Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása* (Budapest, 1930, 150—163. old.).

Közigazgatási bíráskodásunknak kettős fokozatúvá és ezzel szervezeti szempontból teljessé tétele talán ekkor állott legközelebb a megvalósuláshoz, minthogy a most említett tervezettel összefüggésben és annak megvalósulására számítva, tárgyalta le az országgyűlés a közigazgatásnak az 1929. évi XXX. törvényen is túlmenő egyszerűsítését célzó 1933. évi XVI. törvényt, amely az aktív közigazgatási fórumrendszert kivétel nélkül kétfokúvá tette, vagyis a fellebbezés alapján hozott másodfokú határozatnak a jogkérdésben felülvizsgálati kérelemmel való megtámadását a közigazgatás szervezetén belül kizárta, éppen abban a gondolatban, hogy azt a közigazgatási alsó bíróságokhoz intézhető panasz teljesen pótolni fogja. Az alsó fokú közigazgatási bíróságok létesítését az akkori kormány — amint ez Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszternek az 1933. évi XVI. törvény tárgyalása során, 1933. március 9-én mondott képviselőházi beszédéből világosan kitűnik — csupán azért mellőzte, mert a felállításukkal járó költségtöbblet felemésztette volna azt az összeget, amelynek megtakarítására a közigazgatási fórumrendszer egyszerűsítése folytán számítani lehetett, márpedig ezek az évek a súlyos gazdasági válság esztendei voltak, amikor a kormányt minden állásfoglalásában elsősorban az állami kiadások csökkentésére való törekvés vezette. Az alsó fokú közigazgatási bíróságok tervének elejtése azonban az 1933. évi XVI. törvény sorsát is megpecsételte, mert ennek hatálybaléptetése teljesen elmaradt.

1933 és 1944 közötti *szakirodalmunkban* sem tudott egyébként kialakulni az egyhangúság az alsó fokú közigazgatási bíróságok szervezésének szüksége tekintetében. Ellenkezőleg, éppen a Közigazgatási Bíróság kebelében kezdett tért hódítani az a felfogás, hogy egyetlen felső bíróságunkon is végre lehet hajtani olyan szervezeti és eljárási módosításokat, amelyek munkateljesítményének fokozására alkalmasak és elkerülhetővé teszik azt, hogy ügyköre egy részét alsó fokú bíróságokra ruházzuk át. Ennek a nézetnek adott hangot 1933-ban a Budapesti Hírlap c. kormánypárti napilap hasábjain Szász Béla közigazgatási bírósági tanácselnök, illetőleg a Magyar Közigazgatás c. szakfolyóiratban egy Lucidus álnévű író, 1935-ben és 1940-ben, a Közigazgatási Bíróság joggyakorlatát feldolgozó gyűjteményeinek bevezetésében ugyanilyen értelemben foglalt állást Vörös Ernő közigazgatási bíró, végül 1938-as és 1940-es évnýtő beszédeiben — a legsúlyosabb tényezőként — szükségtelennek mondta az alsó fokú bíróságok szervezését Puky Endre, a Közigazgatási Bíróság (1933-tól 1941-ig volt) elnöke is.

Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás megteremtése érdekében szót emelő állásfoglalások közül viszont Tihanyi Lajos ügyvédnek és egy P. jelzésű írónak a Magyar Közigazgatás 1933. évfolyamában írott cikkeit, majd Biró Balázs közigazgatási bírónak a belügyminisztérium által szervezett közigazgatási továbbképző tanfolyamon 1937-ben elhangzott előadását, Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter 1939-ben tett újabb kijelentéseit, Kovács Mihály szakíró tanulmányát,¹¹ valamint a Közigazgatási Bíróság elnöki tisztségében Puky Endrét követő Rakovszky Ivánnak 1941-ben elmondott székfoglaló beszédét idézhetjük. Az ország felszabadulása előtti legutolsó esztendőben, 1944-ben Némethy Imre közigazgatási bíró a közigazgatási alsó bíróságoknak az ítélőtáblák vagy a tör-

¹¹ Kovács Mihály: A közigazgatási bíráskodás problémái, figyelemmel a Közigazgatási Bíróság kétfokúvá tételének szükségességére (Miskolc, 1940).

¹² Némethy Imre: A magyar jövő közigazgatási problémái (Magyar Közigazgatás, 1944, 2. sz., 1—2. old.).



vényhatósági közigazgatás keretében való megszervezését javasolta.¹² E sorok írója ismételten (1940, 1944) az ítélőtáblai székhelyeken működő, de teljesen önálló közigazgatási alsó bíróságok felállítását jelölte meg a megoldás útként.¹³

III.

A közigazgatási bíráskodás hatékonyságának kérdései

Vizsgáljuk meg mármost azt, hogy addig, amíg az eszmék világában ezek a lényegileg eredménytelen harcok folytak közigazgatási bíráskodásunk továbbfejlesztéséről, milyen módon és körben tevékenykedett tényleg az 1896-ban létrejött egyetlen közigazgatási felső bíróság.

1. Itt elsősorban is arra szeretnénk rámutatni, hogy a Közigazgatási Bíróság *hatásköre* 1898 és 1943 között több mint száz külön törvényben és rendeletben foglalt ilyen irányú rendelkezés értelmében állandóan bővült, de a hatáskörébe utalt újabb ügyek közül csak keveset lehet olyannak minősíteni, amelyek bírói jogvédelemben való részesítése az egyéni jogok szempontjából — a kérdések fontossága vagy tömegesen előforduló volta miatt — nagyobb jelentőségűnek mondható. Az újabb jogszabályok túlnyomórészt azokban az ügycsoportokban (pl. illetmény- és nyugdíjügyekben) írták körül vagy egészítették ki a bíróság hatáskörét, amelyeket már az 1896. évi XXVI. törvény is a Közigazgatási Bíróság elé utalt, és csak kisebb részük volt olyan, amely a bírói jogvédelmet egészen új ügykörökre terjesztette ki.

A legfontosabb ilyen hatáskör-kiterjesztéseket röviden az alábbiakban jelölhetjük meg:

1. Az általános közigazgatási osztály ügykörében:

— a nyilvános betegápolási és szegényellátási ügyek bevonása a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe,

— az önkormányzati jogaikat védő ún. garanciális panaszjognak a törvényhatóságok részére való megadása.

— a képviselőházi és a felsőházi választások feletti bíráskodásnak a Közigazgatási Bíróságra bízása.

— a testületi önkormányzatok működésével kapcsolatban felmerülő különböző kérdések jogvédelem alá helyezése,

— panaszengedés az iparüzési jognak hatósági határozattal való elvonása ellen,

— a hosszabb szolgálatot teljesített katonák és a hadirokkantak elsőbbségi igényeinek bírói védelem alá helyezése,

2. a pénzügyi osztály ügykörében:

— panaszjog adása a Közigazgatási Bíróság felállításától behozott új személyi adók (jövedelem- és vagyoadó), céladók (pl. vagyonszállás, rokkantellátási adó) és forgalmi adók kivetésével szemben.

Szinte a Közigazgatási Bíróság működésének megkezdésétől kezdve (1897. január 1.) gyakran hangzott el egyébként szakemberek részéről az a kíváncsi, hogy a Közigazgatási Bíróság hatásköre ne a már eredetileg is nehezen kezel-

¹³ *Martonyi János*: A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok (Dolgozatok a közigazgatási reform köréből, Budapest, 1940, 152—153. old.) és Közigazgatási bíráskodásunk továbbfejlesztése (a XVI. magyar jogászgyűlésre készített vélemény, Budapest, 1944, 18—23. old.).

hető és fokozatosan egyre több jogszabály által kiegészített taxatív felsorolással állapíttassék meg, hanem *általános definícióval* kerüljön meghatározásra, vagyis minden jogsértő közigazgatási aktus ellen elvi alapon legyen panaszjog engedve, az esetleges kivételek külön megjelölésével. Különösen indokoltnak tartották egyes szakírók az 1896: XXVI. tv. 19. §-ának hatályon kívül való helyezését, amely bántó merevséggel tiltotta meg azt, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre a jog és törvényhasonlatosság (analogia juris et legis) elvének alkalmazásával kiterjeszhető legyen. Ezek az elgondolások azonban a Közigazgatási Bíróság fennállásának egész ideje alatt (1897—1949) sohasem talál-
tak meghallgatásra.

2. Akár a Közigazgatási Bíróság joggyakorlatát feldolgozó magánygyűjtemények, akár a bíróság évi ügyforgalmáról összeállított adatok tanulmányozásából a *benyújtott panaszok mennyisége és megoszlása* tekintetében az derül ki, hogy a Közigazgatási Bíróság elé vitt ügyeknek mintegy kétharmad részét rendszeresen az adó- és illetékügyek tették ki, tehát azok a kérdéscsoportok, amelyek már az 1883-ban létesített és 1896-ban a Közigazgatási Bíróságba beolvasztott pénzügyi szakbíróságnak is a hatáskörébe tartoztak. A fennmaradó egyharmadot kitevő, az általános közigazgatási osztály által elbírált ügyek zömét ugyancsak anyagi problémák, így a köztisztviselői illetmény- és nyugellátási kérdések, a nyilvános betegápolási és szegényellátási költségek, a községi pótdadók és adópótlékok adták. Az igazán közjogi természetű kérdések közül csak a választójog és a választások körüli viták voltak mennyiségileg és minőségileg egyaránt jelentősek, a többi ügykörökből ellenben alig kerültek a Közigazgatási Bíróság elé panaszok, és így ezekben persze komoly joggyakorlat sem fejlődhetett ki.

A Közigazgatási Bíróság működéséről, nevezetesen *ügyforgalmáról* közzétett statisztikai adatok közül csak néhány különösen jellemzőt ragadunk ki. Ezek mind azt bizonyítják, hogy a magyar közigazgatási bíraskodásnak leginkább az adó- és illetékügyek, valamint a közalkalmazottak illetményeivel és nyugdíjával kapcsolatos kérdések állottak a középpontjában, amelyek mellett még a polgárság egyes rétegeit érdeklő, anyagi kihatású ügyek jutottak időnként jelentőségre. A Közigazgatási Bíróság 1941. évi munkáját tükröző adatok szerint pl. az ebben az esztendőben beérkezett 26.339 ügyirat jó 2/3-ad része (17 735 beadvány) a bíróság pénzügyi osztályához tartozott, míg a közigazgatási osztályra alig 1/3-uk (8 604 ügydarab) jutott. A közigazgatási osztályhoz ebben az esztendőben befutott új ügyeknek mintegy 20%-át köztisztviselői illetmény- és nyugdíjügyek, 17%-át közkórházi ápolási költségügyek tették; ezeket megközelítő, 16%-os aránnyal csupán az akkor aktuális, szomorú emlékeztető „nem-zsidó-tanúsítványokkal” kapcsolatos ügyek szerepeltek. Valamennyire számottevőek voltak még a közigazgatási osztályban az idetartozó fogyasztási adó-, vám- és községi pótdadó-ügyek (6%), az ún. vegyes önkormányzati ügyek és az egyéb hatósági bizonyítványok ügyei (3—3%).¹⁴

A felszabadulást követő, a Közigazgatási Bíróság megszüntetését valamivel megelőző időből az 1947. január 1-től 1948. március 31-ig terjedő ötnegyed évre vonatkozóan közölt adatokat Csorba János, a bíróság akkori elnöke.¹⁵ Ha

¹⁴ Kimutatás ... a Közigazgatási Bíróság közigazgatási osztályában 1941. évben érkezett ügyek megoszlásáról. (A Közigazgatási Bíróság elnöki titkárságán készült, sokszorosított anyag.)

¹⁵ Csorba János: Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság (Budapest, 1948, 3—12. old.).

ezeket a korábbi statisztikákkal való egybevetés céljából — becslésszerűleg — egy évre átszámítjuk, úgy az az eredmény adódik, hogy a Közigazgatási Bírósághoz ebben az időszakban kb. évi 10 500 panasz érkezett, mégpedig ezeknek is csaknem 2/3-a (mintegy 6 800) a pénzügyi és valamivel több mint 1/3-a (mintegy 3 700) a közigazgatási osztályhoz. A pénzügyi osztály által elbírált panaszok zöme forgalmi adó-, házadó-, kereseti és jövedelemadó-, továbbá illeték-kivetéseket tett vita tárgyává, míg a közigazgatási osztály munkájának legnagyobb részét azok a panaszok adták, amelyek a köztisztviselők fizetési osztályba való besorolásával és nyugdíjba beszámítható idejük megállapításával kapcsolatosan merültek fel.

3. Megállapíthatjuk azt is, hogy főleg az adó- és illetékügyekben, valamint a közigazgatási osztálynál tömegesebben előforduló, most felsorolt ügyfajták körében benyújtott panaszok száma az évek folyamán egyre emelkedett. Ezért közigazgatási bíróságunk szinte évtizedeken keresztül krónikusan nagy hátrálékkal dolgozott és mind a bíróságok elnökei, mind a közvélemény részéről állandóak voltak a panaszok a *bírói létszám* elégtelensége miatt. Ennek volt a következménye az, hogy az eredeti 24-es bírói létszámot az 1930-as években 30, majd 1939/40-ben — részben az ország területének átmeneti növekedésével kapcsolatban — 50 fölé emelték, míg végül az 1943-as és 1944-es költségvetésben az elnök, a másodelnök, a tanácselnökök és a bírák együttes száma 65-öt tett ki.

Nem lenne teljes a Közigazgatási Bíróság munkaterhe feletti áttekintés, ha meg nem említenénk, hogy a közigazgatási bírák számos törvényes rendelkezésből folyóan más, *vegyes összeállítású szervekben* is igénybe voltak véve; így a Hatásköri Bíróságban, az Országos Földbirtokrendező Bíróságban, a közigazgatási bírák legfőbb fegyelmi bíróságában, a Mérnöki Tanácsban, a közigazgatási tisztviselők fegyelmi bíróságában, végül a felszabadulás utáni első években a nemzetgyűlési választások érvényessége felett ítélkező Választási Bíróságban.

4. A Közigazgatási Bíróság ítélkezési gyakorlatában a hatóságok és a magánfelek eligazodásának megkönnyítése szempontjából nagyon jelentős egyöntetűség kialakításáról már az 1896. évi XXVI. törvény gondoskodni igyekezett, biztosítva a bíróság mindkét osztálya számára a felmerült elvi jelentőségű vitás jogkérdések *döntvény* alkotásával való tisztázásának jogát. A döntvényt a bíróság illető osztályának tanácsai mindaddig kötelesek voltak követni, amíg azt az osztályülés meg nem változtatta. A döntvényeken kívül az idők folyamán mind a bíróság közigazgatási, mind pénzügyi osztályánál kialakult a fontosabb vitás kérdéseket eldöntő, elvi élű határozatoknak egy következő kategóriája, amelyet a közigazgatási osztálynál *osztályülési megállapodásoknak*, a pénzügyi osztálynál pedig *jogegységi megállapodásoknak* neveztek; a kettő között lényeges különbséget jelentett az, hogy az előbbieket a közigazgatási osztály teljes ülése, tehát ugyanaz a szerv alkotta, amely döntvények hozására is jogosult volt, míg az utóbbiakat a pénzügyi osztály keretében alakított szűkebb körű testület, a kilenc tagból álló jogegységi tanács szögezte le. Ezen felül a Közigazgatási Bíróság egyes tanácsainak módjukban állt fontosabb *határozataikat elvi jelentőségűeknek minősíteni*; ezeket a bíróság mindkét osztályánál alakított felülvizsgáló bizottság véleménye alapján a bíróság elnöke hagyta jóvá. A döntvényeket, a pénzügyi osztály jogegységi megállapodásait és az elvi jelentőségű határozatokat a közigazgatási és a pénzügyi osztály külön-külön ún. évnegyedes füzeteiben tették közzé, és így ezeknek az élő közigazgatási jog fejlesztése szempontjából kétségkívül számottevő jelentőségük volt.

A Közigazgatási Bíróság döntvényeit és elvi jelentőségű határozatait hosszabb időnként kiadott, *rendszeres gyűjtemények* is tartalmazták, amelyeket ezúttal csak röviden említünk meg. Az egyik ilyen volt a bírósági közigazgatási osztálya összes érvényben levő döntvényeinek és elvi jelentőségű határozatainak három kötetbe foglalt kiadása 1937-ben Borsos Endre és Szabolcska Mihály közigazgatási bírák részéről.¹⁶ A másik a pénzügyi osztály jogegységi megállapodásainak és elvi jelentőségű határozatainak publikálása, ami több részben, különböző szerzők¹⁷ által történt meg, 1932-ben, 1934-ben és 1937-ben. A bíróság egész ítélkező tevékenységének, tehát nem csupán döntvényeinek és elvi jelentőségű határozatainak rendszeres feldolgozását végezték el Vörös Ernő és Lengyel József közigazgatási bírák „A közigazgatási bírósági törvény magyarázata” című kétkötetes munkájukban, amely az 1935—36. években jelent meg, majd 1940-ben és 1943-ban az újabb joggyakorlatot feldolgozó két-két pótkötettel egészült ki.

A felszabadulás előtti Magyarország jogrendszerének mindvégig jelentős fogyatékosága volt, hogy a közigazgatási hatóságokra a Közigazgatási Bíróság döntvényeinek és elvi jelentőségű határozatainak követése *nem volt kötelező* és még kevésbé kellett nekik a bíróság közönséges ítéleteiben kifejezésre jutott felfogáshoz alkalmazkodniok. A legközelebb felmerülő hasonló esetekben így ismét szabadon, saját felfogásuknak megfelelően határozhattak, ami természetesen újabb közigazgatási bírósági panasz benyújtására adott rendszerint okot. Ez az állapot sem a közigazgatás működésének jogszerűsége és a különösen kívánatos jogegység, sem pedig a közigazgatási eljárás gyorsasága és célszerűsége szempontjából nem volt kielégítő. Szükség lett volna tehát annak kötelező kimondására, hogy a Közigazgatási Bíróság ítéleteihez az aktív közigazgatási hatóságoknak — fegyelmi és kártérítési felelősség terhe alatt — a jövőben előforduló esetekben is alkalmazkodniok kell, de legalábbis meg kellett volna tiltani nekik azt, hogy a Közigazgatási Bíróság döntvényeibe és elvi jelentőségűnek nyilvánított határozataiba ütköző aktausokat bocsássanak ki.

IV.

A Magyarországgal szomszédos államok közigazgatási bíráskodása a második világháborúig

A magyar közigazgatási bíráskodás fejlődéstörténete főbb kérdéseinek áttekintése után némi összehasonlítási lehetőség nyújtása céljából röviden ki szeretnénk térni a Magyarországgal határos közép-európai országoknak a közigazgatási jogsértések tárgyában a második világháborúig ítélkező intézményeire. Tékintettel arra, hogy közülük Ausztria közigazgatási bíráskodása azóta is lényegileg változatlan formában áll fenn, a továbbiakban csupán a burzsoá Csehszlovákia, Jugoszlávia és Románia közigazgatási jogviták ügyében döntő fórumaival kívánunk foglalkozni. Mint látni fogjuk, a szervezeti formák mindhárom országban különbözők voltak: Csehszlovákiában közel állottak az osztrák modellhez (egyetlen felső bíróság), Jugoszláviában a rendes bíróságoktól elválasztott kétfokú közigazgatási bíráskodás, Romániában pedig — rövid időköztől eltékvintve — a rendes bíróságoknak a közigazgatási jogvítás ügyekben való eljárása volt a jellemző.

¹⁶ Ezt a szerzők 1941-ben egy negyedik kötetel egészítették ki.

¹⁷ Pataky Gedeon, Sárly Aladár és társai, Koós István—Lengyel József.

1. Csehszlovákia

Csehszlovákiában az 1918. november 2-i törvény (ideiglenes alkotmány) és az 1920. február 29-i végleges alkotmány egyetlen közigazgatási felső bíróságot létesített; ennek hatáskörét általános definícióval állapította meg, de kizárólag a kasszáció jogát adta meg neki (a reformációs jogkör kizárásával).

Az 1920. március 9-i törvény, majd az 1927. július 14-i törvény utaltak arra, hogy a törvényhozás céljának tekinti alsó fokú közigazgatási bíróságok létesítését, mégpedig két fokozatban: a tartományokban és a járásokban. Jelezték azt is, hogy ezek a bíróságok hivatásos bírákból, közigazgatási tisztviselőkből és választott polgárokból fognak állni.¹⁸ Ezeket az ígéretek azonban a csehszlovák törvényhozó nem valósította meg, talán azért, mert az 1928. január 13-i kormányrendelettel kodifikálást nyertek az aktív közigazgatási szervek eljárásának általános szabályai, ami sokakban azt a gondolatot kelthette, hogy alsó fokú közigazgatási bíróságok által nyújtott jogvédelemre most már kevésbé lesz szükség.

Csehszlovákiában az 1930-as években ismételten napirendre került az egyetlen közigazgatási felső bíróság reformjának gondolata. A reform szükségét Csehszlovákiában, éppen úgy, mint Magyarországon, a Közigazgatási Bíróság túlerheltsége váltotta ki. Az 1930-as évek elején Csehszlovákiában is szaporították a közigazgatási bírói állások számát, az ehhez fűzött várakozások azonban nem teljesültek. Az 1935. év végén már több mint 17 000 elintézetlen panasz feküdt a Közigazgatási Bíróság irattárában. Figyelemmel arra, hogy a csehszlovák közigazgatási bíróság évente átlag 5 500 panaszt intézett el, ez a hátralék mintegy 3 évi késést jelentett a bíróság ügyintézésében.¹⁹

Ennek ellenére az ismételten (1934-ben, 1935-ben és 1937-ben) közzétett reformtervezetek részben rendkívül bátoritanul nyúltak a kérdésekhez (pl. az alsó fokú közigazgatási bíróságok felállítását ekkor is mellőzték), részben retrográd jellegű rendelkezésekkel gondolták az ügymenetet gyorsítani (pl. az érdemi munka javarészének az ítéletek meghozatalánál szavazati joggal nem bíró segédelőadókra való háritásával, a bírói képesítéshez kötött állások arányszámának 1/2-ről 1/3-ra való leszállításával, a diszkrecionális cselekményeknek a bíróság jogköréből való kizárásával, a panaszjognak értékhatárokhoz való kötésével és a panaszos költségviselésére vonatkozó szabályok megszigorításával).²⁰ Egyik reformtervezet sem vált egyébként törvényé.

Megemlítjük még, hogy a burzsoá Csehszlovákiában közigazgatási jellegű jogvitákkal néhány speciális bíróság is foglalkozott. Ilyennek minősíthetjük a bányaugyi döntőbírókat (létesítésük éve: 1924), a szabadalmi bíróságot (1923, 1924), a társadalombiztosítási bíróságokat (1924) és a választójogi bíróságot (1920, 1924).

2. Jugoszlávia

A két világháború között fennállott jugoszláv közigazgatási bíráskodás a Szerb Királyság 1870 óta működött államtanácsára (Conseil d'État) volt vissza-

¹⁸ *Andréadès, Stratis: Le contentieux administratif des États modernes* (Paris, 1934, 238. old.).

¹⁹ *Szerző: Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* (Budapest, 1960, 47. old.).

²⁰ *Szerző: A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának tervezete* (Közigazgatástudomány, 1938. 1. sz., 48–56. old.).

vezethető. Az 1921. június 28-i Alkotmány és az 1922-i szervezeti törvények önálló és kétfokú közigazgatási bíraskodást létesítettek; nevezetesen az Alkotmány 102. §-a első fokú közigazgatási bíróságok létesítését rendelte el, 103. §-a pedig fellebbviteli bíróságukként az államtanácsot jelölte ki. A közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalta az alkotmány általánosságban a közigazgatás hatósági eljárásának eredményeképpen hozott konkrét határozatokból származó jogvitákat, néhány ügykör kizárásával (pl. fegyelmi ügyek). A közigazgatási bíróságok Jugoszláviában is csupán megsemmisíthették a közigazgatási szervek határozatait, de nem módosíthatták azokat. A közigazgatás kártérítési kötelezettségének érvényesítése érdekében benyújtott keresetek a rendes bíróságok, nem pedig a közigazgatási bírói szervek elé tartoztak. A közigazgatási határozat bíróságnál való megtámadásának általában nem volt felfüggesztő hatálya.

A közigazgatási bíraskodás ily módon történt szabályozásán a királyi diktatúra kikiáltása alkalmával kiadott 1929. január 7-i törvény retrográd irányú változtatásokat hajtott végre. Így megszüntette az államtanács és az első fokú közigazgatási bíróságok tagjainak függetlenségét és elmozdíthatatlanságát, lehetővé téve felfüggesztésüket, más szolgálatra való beosztásukat, vagy nyugdíjazásukat. (Mindez a miniszterelnök javaslatára kiadott királyi rendelettel történhetett.)²¹

3. Románia

A Román Királyság kialakulása kapcsán 1864-ben hozott törvények egyike a francia Conseil d'État mintájára Államtanácsot hozott létre. Ez azonban mindössze két esztendeig állott fenn, mert I. (Hohenzollem) Károly 1866-ban történt trónralépésekor megszüntették és a közigazgatási jogvitás ügyekben való döntést is a rendes bíróságok hatáskörébe utalták. 1905-ben a közigazgatási hatósági aktusok ellen beadott keresetek tárgyában való ítélezést bizonyos mértékig specializálták, nevezetesen a Semmitőszék harmadik osztálya elé utalták, amelynek hatásköre taxatív felsorolással nyert megállapítást. A megoldásoknak ez a változása 1910-ben, illetőleg 1912-ben megismétlődött; az előbbi évben visszatértek a rendes bíróságok közigazgatási ügyekben való eljárására, az utóbbi évben viszont megint a Semmitőszéknek tartották fenn ezeket az ügyeket, kasszációs és reformációs hatáskörrel egyaránt felruházva azt.

Romániának az I. világháború végével bekövetkezett területi megnagyobodása után az 1923. március 29-i Alkotmány 107. §-a elvileg kimondotta, hogy a közigazgatásnak akár hatalmi, akár ügyviteli cselekményei által jogaikban sértett személyek a rendes bíróságokhoz fordulhatnak orvoslásért. Az Alkotmány e deklarációjának végrehajtása céljából kiadott 1925. december 23-i törvény állapította meg ennek a jogvédelemnek a közelebbi módozatait. Az általános jellegű bírósági hatáskör alól az ún. kormányzati cselekményeket és a katonai parancsnoklással kapcsolatos aktusokat, valamint a külföldiek kiutasítását, az adminisztratív tutela gyakorlásával kapcsolatos ténykedéseket és a jogerős fegyelmi határozatokat vette ki.²² A bíróságok elé tartozó ügyekben a keresetet benyújtó személy lakóhelye szerint illetékes ítélőtábla volt jogosult az eljárásra.

²¹ *Andréadès*: i. m., 247—253. old.

²² Az 1925. december 23-i törvény szövegét lásd *Andréadès*: i. m., 370—372. old.

A rendes bíróságok általános szabályként való eljárása mellett külön törvények alapján speciális ítélkezési fórumok is működtek Romániában, pl. katonai felmentési, egyenesadó- és földbirtok-ügyekben. 1929-ben és 1930-ban újabb ilyen fórumok keletkeztek a revíziós bizottságok formájában; ezek közül egy-egy működött a hét tartományban, egy központi revíziós bizottság pedig Bukarestben; ezek a tartományok, a megyék és a községek (városok) vagyoni jogi ügyeiben döntöttek első-, illetőleg másodfokon. A most említett bizottságoknak a felállítása is hozzájárult ahhoz, hogy a közigazgatási tárgyú jogvitákban való döntés ténylegesen megoszolják az erre elvi alapon hatáskörrel rendelkező rendes bíróságok és különböző, speciális jellegű közigazgatási bíróságok között.

Amikor II. Károly király szakított a parlamentáris kormányzási formával, az 1938. február 27-én közzétett új alkotmány gyökeres fordulatot akart végrehajtani annyiban is, hogy az addig a polgári bíróságokra bízott ítélkezéssel szemben önálló közigazgatási felső bíróság felállítását rendelte el. Mindjárt hozzátette az alkotmány azt is, hogy — mint ez eddig is kivétel volt — a kormányzati és a katonai parancsnoki intézkedések ellen nem lehet panasszal fordulni a bírósághoz. A Legfőbb Közigazgatási Bíróság szervezetére és hatáskörére vonatkozó közelebbi törvény kiadása halasztást szenvedett. Ezzel szemben 1938. augusztus 14-én közigazgatási reform-törvényt hirdettek ki, amelynek több szakasza foglalkozott az e bíróság elé vihető különböző ügyekkel. Az említett törvény legfeltűnőbb jellemvonása az volt, hogy a végrehajtó hatalmi tényeknek csak egy részét utalta a közigazgatási bíróság hatáskörébe, számos más cselekményre nézve továbbra is a rendes bíróságok előtt érvényesíthető jogorvoslati eszközt adott a felek kezébe. Így pl. a törvény 132., 136., és 154. §-ai a közigazgatási bíróság elé vihetőknél nyilvánították a köztisztviselők ki nevezését és előléptetését, a helyi hatósági szervek ellen indított fegyelmi ügyeket, valamint az építkezési engedély kiadását megtagadó határozatokat. Ezzel szemben a törvény 105., 114., 118., 138., 147. és 150. §-ai a polgári bírói fórumok (járásbíróság, törvényszék, tábla) előtt érvényesítendő keresetet adnak a szolgabíró (=a járás vezetője) által különböző közigazgatási kihágások miatt kirótt pénzbüntetések, a községi és tartomány-gyűlési választói névjegyzékből való kihagyás, a tisztviselők károkozó cselekményei, stb. ellen.²³

A szóban levő 1938. augusztus 14-i törvény 197. §-a egyébként ismét jelezte azt, hogy a közigazgatási igazságszolgáltatás külön törvényben fog szabályoztatni. Annyit máris előrebocsátott a jövőendő rendezésről, hogy tartományonként közigazgatási alsó bíróságokat is kell majd szervezni; a tartományok számát ugyanakkor a fentebb már említett 7-ről 10-re emelte.²⁴

²³ Szerző: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban (Budapest, 1939, 150—151. old.).

²⁴ Szerző: A román alkotmány és közigazgatás újabb fejlődése (Közigazgatástudomány, 1941. 6. sz., 222—229. old.).

Dr. Sc. Prof. JÁNOS MARTONYI

ERRICHTUNG, AUFBAU UND WIRKSAMKEIT VON VERWALTUNGSGERICHTEN IN UNGARN (1867—1949)

(Inhaltsübersicht)

In der Bourgeois-Gesetzgebung Ungarns kam es im Jahre 1869 zu einer Regelung des gegenseitigen Verhältnisses von Verwaltungs- und Justizorganen. Dies brachte die Notwendigkeit mit sich, zur Frage der Entscheidung der Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten durch ordentliche, bzw. Spezialgerichte Stellung zu nehmen. Die Mehrheit der Juristen sprach sich anfangs für die ersterwähnte Lösung aus, doch nahm in den 70-er Jahren die Tendenz, *spezialisierte Verwaltungsgerichte* aufzustellen, überhand. In 1883 kam es zur Errichtung eines Finanzverwaltungsgerichtes, und in 1893 hat die Regierung einen Gesetzentwurf über Bildung eines Verwaltungsgerichtsystems in zwei Stufen dem Parlament vorgelegt. Infolge des Widerstands, auf den sich im Parlament der Plan der Aufstellung von unteren Verwaltungsgerichten in der durch die Regierung vorgesehenen Zusammenstellung stiess, kam es in 1896 lediglich zur Bildung eines oberen Verwaltungsgerichtes, dessen Finanzabteilung an Stelle des früheren selbständigen Finanzverwaltungsgerichtes trat, und das ausserdem noch eine allgemeine Verwaltungsabteilung besass.

Die Befugnisse des Verwaltungsgerichtes beschränkten sich auf die im Gesetz einzeln aufgezählten Sachen. Die Frage einer *Reform* der Verwaltungsgerichtsbarkeit war zwar ständig auf der Tagesordnung, doch führten die diesbezüglichen Diskussionen sowohl wie die verschiedenen Ergänzungsgesetzen nur zu Teilergebnissen. Trotz aller Zusicherungen der aufeinander folgenden Regierungen kam es niemals zu entscheidenden Massnahmen bezüglich der Bildung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die *Befugnisse* des einstufigen Verwaltungsgerichtes wurden durch Sondergesetze, bzw. Verordnungen in einem gewissen Masse erweitert, ohne dass jedoch in der Mehrzahl der Fälle der Ausdehnung des gerichtlichen Schutzes auf neue Gebiete vom Gesichtspunkt der Rechte der Einzelnen eine grössere Bedeutung hätte zugemessen werden können. Auch wurde die Aufzählung der einzelnen Befugnisse dieses Gerichtes durch keine allgemeine Formel ersetzt.

Laut statistischer Angaben bez. des *Geschäftsverkehrs* des Verwaltungsgerichtes bezogen sich ungefähr $\frac{2}{3}$ aller Beschwerden auf Steuer- und Gebührenangelegenheiten, und gehörte nur ein Drittel derselben in die Kompetenz der allgemeinen Verwaltungsabteilung. In der Mehrzahl handelte es sich in dieser letzteren Kategorie von Beamtengehältern und Ruhegeldern, bzw. von Krankenverpflegung und Armenunterstützung auf öffentliche Kosten; die Streite betreffend die Abgeordnetenwahlen sollen eher in Anbetracht des an sie knüpfenden öffentlichen Interesses erwähnt werden.

Das Grundgesetz vom Jahre 1896 hat beiden Abteilungen des Verwaltungsgerichtes das Recht zugesichert. *Entscheidungen* mit bindender Kraft für die einzelnen Senate desselben zu veröffentlichen. In der Gerichtspraxis kam es ausserdem zu Abteilungsentscheidungen „im Interesse der Einheit der Rechtsprechung“, sowie zu konkreten Urteilen „mit grundlegender Bedeutung“, die ebenfalls als Richtschnur für die Rechtsprechung dienen sollten. Der Umstand, dass diese Entscheidungen keinen verpflichtenden Charakter für die Verwaltungsbehörden besaßen, war gewiss ein Mangel des ungarischen Rechtssystems der Vorbefreiungszeit.

Der letzte Abschnitt bringt eine Übersicht der *Verwaltungsgerichtsorgane der mit Ungarn benachbarten Staaten* (Tschechoslovakei, Jugoslawien, Rumänien), vor dem ersten Weltkrieg, bzw. in der Zwischenzeit der beiden Kriege.



Felelős kiadó: Dr. Kovács István
72-4473 — Szegedi Nyomda