



Patyi András

A magyar közigazgatási bírászkodás kezdetei és a Concha–Lánczy-vita jelentősége

Bevezető gondolatok, a téma indokolása

A címben említett „vita” a magyar történeti-történelmi alkotmány¹ vívmányai egyik legjelentősebbikének, a közigazgatási bírói jogvédelem kialakulásának időszakájában, a bírászkodás megteremtését megelőző tudományos-elméleti diskurzus során zajlott. Jelentőségét az eltelt közel másfél évszázad sem csökkentette, mivel ez a vita nagymértékben hozzájárult a magyar közigazgatási bírászkodás szervezeti és hatásköri megoldásának konkrét kialakításához (tételeken rögzített hatáskörű, szervezeten külön álló szakbíróság létesítése), a vita során felhozott érvek tanulságosak ma is. Ráadásul idén van a pénzügyi közigazgatási bíróság működése megkezdésének – azaz a magyar közigazgatási bírászkodás elindulásának – 140. évfordulója.² Már csak ezért is érdemes néhány ezzel összefüggő gondolatot és ismeretet újra³ megfogalmazni. A magyar közigazgatási bírászkodás hányatott sorsa, a közjogi rendszerváltozás óta tartó szakadatlan modell- és útkeresés

¹ Stipta István a „történelmi alkotmány” szóhasználat mellett tör lándzsát, míg a hatályos alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) a „történeti” kifejezést használja. A „történelmi” jelző használatának indoklására lásd: STIPTA 2020: 14–18.

² Tavaly, 2023 júliusában ünnepeltük a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot létesítő 1883. évi XLIII. törvény cikk szentesítésének és kihirdetésének 140. évfordulóját. A modern magyar közigazgatási bírászkodás alapjait megteremtető törvény kiemelkedő jelentősége jegyében a *Kúriai Döntések – Bírósági Határozatok* folyóirat 2023. évi 7. számának Fórum rovata a pénzügyi közigazgatási bírászkodás történetéhez, valamint aktuális helyzetéhez kapcsolódó tanulmányokkal emlékezett az évfordulóra és a nagy elődökre. Lásd: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/kuriai_dontesek/bh_julius_0717.pdf, 1354–1408. Kiemelendő: STIPTA 2023: 1361–1368.

³ Vö. PATYI 2002: 18–24; PATYI 2019: 19–40.

(amelybe még egy Alaptörvény-módosítás és annak visszacsinálása is „belefért”) számomra egyre inkább megerősíti közigazgatási bíraskodásunk „történeti modelljének” értékeit. Azon egyszerű oknál fogva, hogy – sok hiányossággal, befejezetlen szervezettel működve, de – legalább „volt”.

Ezzel a rövid írással szeretnék Ruzsonyi Péterre, egykori egyetemi vezető-társamra, majd főnökömre, professzortársamra, kollégámra emlékezni.

* * *

A közigazgatási bíraskodás „történeti rendje” vagy „történeti modellje” alatt szűk értelemben a magyar közigazgatási bíraskodás 1897–1949 közötti időszakát, azaz a (magyar királyi) Közigazgatási Bíróság fennállását, működését, valamint az ezt szabályozó törvényi rendelkezések rendszerét értjük, amelynek közvetlen, rendkívül szorosan idekapcsolódó előzményi időszaka volt a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság működésének 13 éve, így a történeti korszak lényegében már 1884-től datálható.

A Királyi Közigazgatási Bíróság létrejöttét hosszú, mintegy két évtizedes és igen termékeny tudományos vita előzte meg, illetve kísérte, a Bíróság ötvenéves fennállása alatt terjedelmes joggyakorlatot alakított ki, a Bíróság létrejöttét és működését több mint száz tudományos igényű és megszámlálhatatlan publicisztikai munka kísérte, természetesen eltérő színvonallal. A tudományos jellegűek között mind tanulmányokat, mind átfogó, szisztematikus műveket találhatunk. A Bíróság működése megkezdésekor három teljes körű kommentárt adtak ki, amelyek mind az eljárási, mind a hatásköri jogszabályokat bemutatták és kommentálták.

Az 1949-ben megszüntetett Közigazgatási Bíróság levéltári iratanyaga sajnos megsemmisült, de nem ez volt az oka annak, hogy évtizedekig nem foglalkoztak vele komolyabban. A Közigazgatási Bíróság és különösen a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság működésével, az általa képviselt rendszerrel foglalkozó részletes tanulmányok és elemzések állnak ma már rendelkezésünkre, első-sorban Stipta István jogtörténész professzor jóvoltából.

A közigazgatási bíraskodás elvi és tudományos előkészítése

A tudományos feldolgozás kezdeti lépései

A magyar közigazgatási bíraskodás nehéz indulásának körülményeit, létrejöttének előzményeit, nemzetközi modellválasztási lehetőségeit és eseménytörténetét

ma már sok forrásból ismerhetjük.⁴ Érdemes a főbb elemzéseket és javaslatokat a mai kor okulására is vázlatosan újra áttekinteni.

A magyar közigazgatási bíráskodás tehát két lépcsőben jött létre a 19. század utolsó negyedében. Első lépcsőfoka a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság létrehozása, második, egyben befejezőnek szánt foka a királyi Közigazgatási Bíróság felállítása volt, de ez az alsófokú bíróságok létesítésének elmaradása miatt nem tekinthető véglegesnek. Az említett élénk tudományos vita e két intézmény létrehozásához, illetve annak indításához kapcsolódott. A korabeli jogirodalom, noha behatóan foglalkozott a pénzügyi bíráskodás tárgyában benyújtott törvényjavaslatokkal is,⁵ már e külön közigazgatási szakbíróság létrejötte előtt tisztázni és megvitatni igyekezett a közigazgatási bíráskodás elvi és általános érvényű alaptételeit. Szinte közhelyszámba megy annak a ténynek említése, hogy a közigazgatási bíráskodás eszmei, tudományos előkészítésében *Concha* Győző úttörő szerepet játszott 1877-ben megjelent munkájával.⁶ Ugyanebben az évben jelent meg egy másik átfogó jellegű mű is, *Gruber* Lajos tollából, aki e művében foglalta össze a *Jogtudományi Közönyben* megjelent résztanulmányait.⁷ Mint Gruber írja: „[M]agyar irodalmunk a közigazgatási bíráskodást illetőleg eddigelé sem eredeti, sem átültetett egyetlenegy értekezéssel sem szolgált, mely a tárgyat oly behatóan megvizsgálta volna, mint érdemelné, s egyetlen egy munkánk sem létezik, mely a fennálló külföldi jogot feltüntetné.”⁸ Így nem is meglepő annak megállapítása, hogy a „korai dualizmus parlamenti vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet.”⁹

A közigazgatási bíróságok (bíráskodási rendszerek) „osztályozásánál” a történeti modell időszakában kiemelkedő szerep jutott annak, hogy *milyen szervezet* látja el ezt az állami funkciót. Martonyi János *négy osztályba* sorolta

⁴ STIPTA 2015: 40–45; STIPTA 2016a: 10–15; német nyelven ad alapos áttekintést: KÜPPER 2018; STIPTA 2019; STIPTA 2020.

⁵ Az első javaslatra lásd STIPTA 1997b: 20. oldalán jelzett műveket.

⁶ CONCHA 1877.

⁷ GRUBER 1877. E könyv inkább a korabeli hatályos külföldi jogi szabályozást igyekezett bemutatni (Franciaországtól kezdve Olaszországon és Anglián keresztül a német Landok és Ausztria joganyagáig bezárólag), elemzései a Conchánál tapasztalt elméleti mélységet nem mindenben érik el.

⁸ GRUBER 1877: X.

⁹ STIPTA 1997a: 121.

a közigazgatási bíráskodást végző szervek szempontjából az országokat:

1. A súllyal a rendes bíróságok által végzett közigazgatási bíráskodás rendszere (angolszász államok és az őket követők).
2. Az aktív közigazgatás szervezetétől nem vagy csak tökéletlenül elválasztott szervek ítélkezése a közigazgatás működésével kapcsolatos ügyek zömében (francia rendszer, néhány más államban is követik).
3. A közigazgatási jogvitás ügyek többségének a rendes bíróságoktól és az aktív közigazgatási szervektől egyaránt elválasztott közigazgatási bíróságok általi eldöntése (német–osztrák rendszer). És végül:
4. A fenti szervezeti megoldások különböző elemeit nagyjából egyforma adagolásban keverő vegyes rendszerek (Olaszország, Spanyolország, Svájc).¹⁰

Természetesen egy-egy ilyen jogvédelmi rendszernek több más jellemzőjét is figyelembe kell venni akár jogrendszertani besorolásánál, akár egyszerűen egy adott jogrendszeren belüli szerepének bemutatásakor. A magyar közigazgatási bíráskodás történeti modellje elemzésekor meghatározóvá vált a szervezeti megoldás kérdése, bár önmagában ez a körülmény még nem jellemez minden szempontból egy közigazgatási jogszolgáltatási rendszert.

A m. kir. Közigazgatási Bíróságot tehát az akkori legfelsőbb bírósággal, a Curiával azonos szintű, egyetlen fokú, független különbírósággént szervezte meg az 1896. évi XXVI. tv. 1. és 2. §-a. Az 5. § pedig gondoskodott arról, hogy a bírák államfői kinevezéssel nyerjék el tisztségüket,¹¹ és a Bíróság felerészben közigazgatási, felerészben bírói képesítésű egyénekből álljon.¹²

A szervezeti kérdés kezdetei

Az a kérdés, hogy Magyarországon a rendes törvényszékeket ruházzák-e fel a közigazgatási szervek intézkedése folytán keletkezett jogviták tárgyában történő ítélkezéssel, vagy erre külön szervezet létesítsenek, csak azután merülhetett

¹⁰ MARTONYI 1960: 58.

¹¹ „A közigazgatási bíróság ítélőbiráit a ministerium előterjesztésére Ő Felsége a király nevezi ki.”

¹² „Az ítélőbíráknak felerészét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített egyének sorából (1869: IV. tc. 6. és 7. §-ai és 1891: XVII. tc. II. Fejezete) kell kinevezni. Az ítélőbíráknak másik felerészét az 1883: I. tc. 3. § értelmében közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell kinevezni, kik valamelyik közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak, s ezen szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek.”

fel, hogy a közigazgatási bírászkodás szükségességét általánosan elfogadták, illetve ennek a fajta bírászkodásnak a minimális *előfeltételei* a magyar állam jogrendszerében megjelentek.

Röviden utalhatunk az 1848-as kezdetekre is, hiszen mind központi szinten, a leendő államtanács („álladalmi tanács”) funkcióinak meghatározásában, mind a megyékben felállított „középponti választmányok” töredékes közjogi bírászkodási *funkcióiban* fellelhetők egyfajta közigazgatási (vagy inkább közjogi) jogszolgáltatás kezdetei. Az államtanács tényleges létrehozása a modern kori magyar közjogi berendezkedést jelentősen átalakította volna, nem csak a közigazgatási bírászkodás modelljét terelte volna más irányba.¹³ Igazából azonban az államhatalmak elválasztására vonatkozó elvnek a magyar közjogba történő átültetése (azaz a bírászkodásnak a közigazgatástól minden fokon történő elválasztása, az 1869. évi IV. tc. 1. §-ába foglalt rendelkezés) után születhettek válaszok a bírászkodás mikéntjére.¹⁴ A különbíróvásként létesített Pénzügyi Közigazgatási Bíróság megszervezéséig, illetve az annak felállításáról szóló törvényjavaslat nyilvánosságra hozataláig a leendő közigazgatási bíróság jellege (is) nyitott kérdésnek számított. Az államhatalmak elválasztását éppen kimondó törvényhozás alsóházában többször is, még képviselői indítvány formájában is napirenden volt az, hogy e tevékenység az ország *rendes törvényszékeinek* hatáskörébe tartozzék. A bírósági szervezeti törvény vitája során már 1869-ben önálló bizottsági indítvány javasolta a bírósági hatáskör kiterjesztését a közigazgatási intézkedések elleni jogvédelemre.¹⁵ És bár maga a bírósági törvény kizárta azt, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok *egymás hatáskörébe* avatkozzanak (1869. évi I. tc. 1. §), egyes törvények mégis megengedték később valamely közigazgatási határozat bíróság előtti *megtámadását*.¹⁶ Sőt a bírósági gyakorlat sem volt egészen következetes. Concha Győző megállapítása

¹³ STIPTA 1997a: 117–118; NÉMETHY 1897: 4. Kossuth Lajosék az államtanácsnak alkotmánybíróvási, közigazgatási jogvédelmi és hatásköri bírósági szerepet is szántak volna. STIPTA 2020: 36.

¹⁴ MARTONYI 1947: 188.

¹⁵ STIPTA 1997a: 117–118.

¹⁶ Így a népszámlálásról szóló 1869. évi III. tc. 3. §-a, amely a népszámlálási adatközlés elrendelése és végrehajtása tárgyában hozott közigazgatási határozat rendes bíróság előtti alanyi jogsérelemre alapított megtámadását tette lehetővé, hat hónapos keresetindítási határidővel; az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871. évi XXXI. tc. 15–26. §-ai állapítanak meg egyes közigazgatási döntések ellen bírói utat; a választói névjegyzék elleni felszólalások tárgyában a középponti választmány döntésétől számított tíz napon belül a Curiához intézhető fellebbezést adott az 1874. évi XXXIII. tc. 50. §-a.

szerint a semmitűszék a bírói hatáskör (*jurisdictio*) kizártságának mindazon esetekben való megállapítása mellett, amikor közigazgatási határozat folytán támadt az igény, vagy az ügy elbírálása közigazgatási útra tartozott, mégis megengedte az építési engedéllyel (tehát közigazgatási intézkedéssel) megsértett magánjogok bírói védelmét.¹⁷ A községi törvényjavaslat 1871-es képviselőházi vitájában pedig már szavazás zajlott egy egyéni indítvány alapján arról, hogy a vitás közigazgatási ügyekben a rendes bíróságok dönthessenek. A Ház szoros, 119 : 116 arányú szavazással vetette el Tisza István indítványát.¹⁸

Ugyanakkor az 1870-es évtized nem hozott eredményt ebben, a jogállam kiépítése szempontjából igen fontos kérdésben. A Tisza vezette ellenzék hatalomra kerülése után nem támogatta a közigazgatás bírói ellenőrzés alá helyezését. A *közigazgatási bizottságokról* szóló 1876. évi VI. törvénycikk a kormányzat szerint kettős céllal született. Egyrészt az államigazgatási és az önkormányzati érdekek helyi egyeztetésének elvégzésére volt hivatott, másrészt ettől várták a közigazgatási bíráskodás problémájának megoldását.¹⁹ Hiszen részben fellebbviteli fórumként működött egy sor ügyben (cselédügy, gyámügyek, népiskolai ügyek, egyes adóügyek, katonakötelezettség alóli felmentések stb.), másrészt a hatásköri viták területi szinten való eldöntését végezte. Ugyanakkor a közigazgatási bizottság eljárása nem volt *kontradiktórius*, és a fellebbezéseket gyakran azok a tisztviselők bírálták el, akik azt első fokon hozták, azaz sem *független*, sem *elfogulatlan* nem volt. A közigazgatási bizottságok az akkori kormány állításaival szemben nem voltak képesek az állampolgárok hatékony jogvédelmét ellátni, amint ezt a fővárosi bizottságnak éppen a jogvédelem hiányáról kialakított elvi álláspontja tükrözte is.²⁰

Az 1877-es év jelentősége

A közigazgatási bizottságokkal összefüggő viták idején *szellemi áttörésként* jelent meg Concha Győzőnek, a kolozsvári egyetem fiatal professzorának²¹ a könyve. A monográfia alkotmányelméleti és közjogi dogmatikai alapokon

¹⁷ CONCHA 1877: 20.

¹⁸ CONCHA 1877: 16. STIPTA 1997a: 120.

¹⁹ STIPTA 1997a: 121.

²⁰ STIPTA 1997b: 12.

²¹ Concha Győző élete és munkássága áttekintésére lásd KOI Gyula bevezető tanulmányát. In CONCHA 2019.

állította fel a rendes bíróságok közigazgatási jogszolgáltatásra vonatkozó hatáskörének alapkövetelményét. Súlyos *egyszerűsítés* lenne azonban, ha e monográfia értékelését kizárólag a közigazgatási bíráskodás szervezete körüli kérdésekre szűkítenénk le. A kötetben ugyanis a közjogi, közigazgatási bíráskodás valamennyi alapkérdését elemzi a szerző. Így vizsgálat alá kerül az államhatalmak megosztása és helyes értelmezése, a közigazgatási jog jogi jellege, az egyéni jogok szerepe és jellege a közigazgatásban, a bíró államhatalmi szerepe, a közjog és magánjog elválasztása, valamint olyan jelentős szakjogi kérdések, mint hogy a közigazgatási bíráskodás megállapítási vagy marasztalási kereset és ítélet rendszerére épüljön-e. Egyáltalán „kereset” vagy „panasz” felel-e meg jobban a közigazgatási bírói jogvédelem követelményeinek, az alapjogok és a közigazgatási bíráskodás hogyan függnék össze, illetve a közigazgatási és a bíráskodási tevékenység egyáltalán összekapcsolható-e. Az is ellentmondana e munka máig ható üzenetének, ha a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét illetően egyszerűen az „angol rendszer” szószólójaként mutatnánk be. Concha valóban helyeselte az angol megoldást annyiban, amennyiben az a rendes bíróságokra bízta a „közviszonyokból” folyó jogviták elbírálását, de kifejtette azt is, hogy az angol rendszer a kontinensen nem (így Magyarországon sem) alkalmazható.²² Ő a közigazgatási bíráskodás kettős (államjogi és az egyéni jogokkal összefüggő) megalapozása mellett jutott erre, a rendes bíróságok hatáskörére épülő közigazgatási bíráskodást megvalósító álláspontra.

A közigazgatási bíráskodás – mint írja – *szisztematikus* (azaz rendszerszintű) hatással van az államra: a közigazgatási bíráskodás a törvényhozás és a végrehajtás közötti harmónia betetőzését jelenti (az államnak tudniillik nem lehet kétféle akarata: míg az egyik a törvényben kifejezett, a másik a végrehajtásban érvényesülő akarat). Concha szerint a törvények végrehajtása a miniszteri felelősséggel csak a legmagasabb szinten és csak általánosságban van biztosítva. A mindennapi élet, a közigazgatás szintjén ez csak a közigazgatási bíráskodással lehetséges. Ez az államjogi alap a közigazgatási bíráskodást ugyanakkor teljeskörűen még nem magyarázza meg. Kell hozzá a „magánjogias” megalapozás, amely az egyéni érdekekkel is foglalkozik.²³ Ez a magánjogias megalapozás az *egyéni érdeksérelem* figyelembevétele. Az ezen alapuló, a közigazgatási pert elindító magánkereset az egyéni érdeksérelem figyelembevétele hiányában

²² CONCHA 1877: 112.

²³ CONCHA 1877: 103.

felesleges is lenne, azaz az államjogi alap egyszerűen hivatalbóli eljárást tenne szükségessé. Ilyen azonban egyik jogrendszerben sincsen, sőt. Concha Győző szerint tehát mind a kizárólag államjogi magyarázata a közigazgatási bíráskodásnak, mind a kizárólag egyéni jogállásból fakadó, azzal összefüggő magyarázata „elvont, egyoldalú theoretizálás”. Az államjogi alap a közigazgatási bíráskodásnak csak külső oka, és csak a közjognak az egyén számára meghagyott akaraturalom terén belül, az egyéntől függő kikényszeríthetősége magyarázza meg a létrejöttét és a működését.²⁴

A közigazgatás és a bíráskodás *elválasztásának lényegét* tekintve (amely szerint abban áll, hogy egyik se végezzen olyan feladatot, amely alapfeladatával ellenkezik, azaz a közigazgatás semmiképpen ne ítélkezzen jogok léte vagy nemléte felett) Concha rámutat a közigazgatási bíráskodás angol rendszerének helyességére: a rendes legfőbb bíróság, a King's Bench ítélt, és így abban a rendszerben a közigazgatási jog a közönséges jognak a többivel egyenlő egyik ága.²⁵ A porosz és osztrák rendszer megoldását, amely a közigazgatási jogviták feletti döntést olyan bíróságokra bízta, amelyeket a közigazgatás befolyása, hatalma alól kivettek, elvileg nem utasítja el. Véleménye szerint ugyanakkor az, hogy a rendes törvényszékek mellett szervezett különbíráskodásként szervezték meg őket, arra utal, „mintha a közigazgatást meghatározó jogot [...] a közigazgatási jognak jogi elemeiben rejlő alapelvnek lényeges különbsége miatt kellett volna más fórum védelme alá helyezni, mintha a közigazgatási jog, külső anyagától eltekintve, a jog által érvényre emelt szabadság, akaraturalom legfőbb elvével ellentétben, valamely más, nem tudom minő főelv által lenne uralva, s ennél fogva annak kiszolgáltatása az említett akaraturalom elve szerint alakult magánjogot adminisztráló köztörvényi bíróságokra nem bízathatnék”. E megoldás kompromisszumos jellegét kidomborítva jegyzi meg: „Csak a megalakulás külső feltételeinek kényszerítő hatalma, semmi esetre sem a közigazgatási bíráskodás alapelve szülte a közigazgatási bíróságoknak mai összeállítását, s a közigazgatási jog felett való ítélkezési hatalomnak a közönséges bíróságoktól részben vagy egészben való elvonását.” A bíráskodás szerepét alapvetőnek tartva kifejti, hogy a közigazgatási bíráskodás bevezetése és a közjogok bírói védelmének elismerése nemcsak az államok *etikus jellegének* a kifejeződése és fokmérője, hanem olyan alapkövetelmény, amely a modern parlamentarizmusból és az államhatalomnak az alkotmányos alapjogokkal való korlátozásából fakad. Ez már alapjaiban

²⁴ CONCHA 1877: 105.

²⁵ CONCHA 1877: 113–114. Concha tanulmányának írásakor, minthogy a trónt királynő töltötte be, az említett törvényszéket helyesen *Queen's Bench*nek hívták.

megváltoztatta az állam jellegét, „még inkább fogja azt tenni a közjogok bírói védelme, az államot egyszerű uralmi, hatalmi szervből önmagát mérséklő, magát egyéneiben élőnek, ezeket magával egyenlő becsünek tudó és a bíróság által ilyennek is akaró jogi uralommal alakítva”.²⁶

Concha Győző művének megjelenésével egy időre esik ugyanakkor a közigazgatási szakbíráóságok létesítésére vonatkozó igény térnyerése is. Mind Kuncz Ignác cikksorozata a *Jogtudományi Közlöny*ben, mind Gruber Lajos említett munkája is e véleményen volt, már ami a tudományos szereplőket illeti.

A rendes bíróságok hatásköréről szólva Gruber megjegyzi, hogy egyébként egyetlen korabeli megoldás követi ezt a rendszert, az olasz. Angliát ő azért nem veszi ide, mert ott az adminisztráció és az igazságszolgáltatás nincsen elválasztva egymástól, és csak a legfelsőbb fokon van Angliában a közigazgatási bíráskodás a rendes bíróságra bízva. Így aztán Gruber maga is csatlakozik a „*specialis közigazgatási iurisdictio*” híveihez.²⁷ Felfogása szerint nekik, azaz a közigazgatási törvényszékek híveinek, feladatuk a rendes bíróságok hatáskörét („*iurisdictióját*”) pártolókkal megvívni. Vivien, egy korabeli francia szakíró érvrendszerére építve, aki természetesen ellenezte a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét, megállapítja, hogy a rendes bíróságok azért nem alkalmasak e feladatra, mert nincsen szakismeretük, mert nem ismerik a közigazgatási jogot, és mert eljárásukban teljes magánjogi szemlélet uralkodik az állam helyzetét illetően. Szakszerűség alatt főleg a szerteágazó és összetett tételes jogi anyag ismeretét értve, illetve azt, hogy a magánjogi bíró a célszerűség és a méltányosság kérdésében ítélni nem tud (illetve nem fog tudni).

A pénzügyi közigazgatási különbíróság és a szervezeti modellek küzdelme: a Concha–Lánczy-vita

Az 1870-es évek végén még nem történt meg az ellentétes nézetek ütköztetése, arra csak a század nyolcvanas éveinek elején, a Magyar Jogászegyülésben lezajlott vita során került sor. Ez a vita időben túlterjeszkedett a Pénzügyi Bíróság létrehozásának éveire, így a vita elemeinek bemutatása előtt röviden érdemes áttekinteni a pénzügyi különbíróság létrejöttét.

²⁶ CONCHA 1877: 122.

²⁷ GRUBER 1877: 49.

A pénzügyi igazgatás 1867 utáni rendje, illetve annak rendezetlensége kényszerítő erőként jelentkezett, és folyamatos javaslatok után a képviselőház határozattal kötelezte a kormányt a pénzügyi és közigazgatási bíraskodás iránti törvénytervezet benyújtására 1879-ben. Miután a miniszterelnök 1880 februárjában maga vetette fel először, hogy önálló pénzügyi bíraskodást kellene bevezetni, 1880 márciusában döntött úgy az Országgyűlés, hogy a jelentősebb előmunkálatokat igénylő általános közigazgatási bíraskodás bevezetését nem kell megvárni a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozásával. Ezért utasította a kormányt, hogy „még a közigazgatási bíraskodás kérdésének megoldása előtt készítsen javaslatot a pénzügyi bíraskodás állandó létesítése céljából”.²⁸ Ezen utasításokból még a bíróság szervezetére vonatkozó konkrétumok nem származnak, de az 1880-ban a Belügyminisztériumban összehívott közigazgatási *szaktanácskozás* résztvevői egyértelműen a *külön* közigazgatási bíróság mellett szálltak síkra. Szintén ezt az irányt jelölte ki az 1881-ben megnyíló országgyűlés elé terjesztett *trónbeszéd* is, amelyben a „közigazgatási bíróságok felállítása mielőbb eszközlendő” *uralkodói elvárás* is szerepelt.²⁹ A kormány által készített első javaslat a szakmai és politikai közvélemény helytelenítő álláspontján megbukott, hiszen az aktív közigazgatási tisztviselőkből, ítélőtáblai bírókból és laikus elemekből összeállítani javasolt bíróság a függetlenség, önállóság és pártatlanság minden garanciájának híján volt.³⁰

Ezután az 1881. szeptemberben elkészült második javaslat osztrák hatásra egyfokú, „főhivatású” független pénzügyi szakbíróság létrehozását javasolta. Bizottsági viták és tárgyalás után az Országgyűlés képviselőháza és a főrendiház májusban hagyta jóvá a javaslatot, amelyet júliusban hirdettek ki.³¹ A korabeli értékelés szerint ezzel egy olyan sajátos szerv jött létre, amely az akkor fennálló közigazgatási bírósági rendszerek között *egy* új fajtát képviselt. Azzal ugyanis, hogy a legfelsőbb szinten szervezett, érdemi elbírálásra és nemcsak megsemmisítésre jogosult, egyetlen fokú különbíróságként alakult, sem a rendes bírósági szervekkel (Anglia, Olaszország), sem a különbíróságként, érdemi elbírálásra jogosult, de több fokozatban megszervezett bíróságokkal (Franciaország, Poroszország), sem az egyetlen fokú, csak megsemmisítési jogkörrel rendelkező bírósággal (Ausztria) nem volt azonos.³²

²⁸ A vonatkozó határozatokat ismerteti STIPTA 1997b: 13–15.

²⁹ STIPTA 1997a: 123.

³⁰ MARTONYI 1947: 189.

³¹ A részletekre lásd STIPTA 1997b: 26–32.

³² NÉMETHY 1897: 5.

Magán viselte már a Közigazgatási Bíróságot majdan meghatározó alapvető jegyeket. Stipta értékelése szerint ez a bírói testület volt Magyarországon az első olyan jogvédelmi fórum, amely az állami szervek döntéseivel vagy mulasztásaival szemben jogorvoslati lehetőséget biztosított. Megalakítása szemléleti áttörést jelentett a hazai közgondolkodásban, hiszen első alkalommal érvényesült az állami szférában a bíróság felülvizsgálati jogosultsága a közigazgatási döntésekkel szemben.

Mivel a pénzügyi bíróság létesítése megalapozta a szélesebb (de sajnos nem általános) hatáskörű közigazgatási bíróság létrehozását, így érdemes áttekintenünk a *Magyar Jogászggyűlésben* megfogalmazott legfontosabb érveket. Az 1989/90-es közjogi rendszerváltozás utáni időket is ideértve, a magyar közigazgatási bíróság *szervezetének* ezt az alapkérdését (ti., hogy a rendes bíróságok vagy külön e célra szervezett bíróság lássa el azt a funkciót) *igazából itt vitatta meg* ilyen alaposan a magyar jogásztársadalom.³³ A rendes bíróságoknak a közigazgatási határozatokkal összefüggő jogviták elbírálására vonatkozó hatáskörének ilyen részletes kifejtésével a magyar jogtudomány a történeti modell ideje alatt a későbbiekben adós marad. A Közigazgatási Bíróság fennállásának ötvenedik évfordulóján rendezett, a bíróság reformjáról szóló Jogászggyűlésen találkozunk csak újra elvi kifejtéssel, akkor Szabó Józseftől.

1881-ben Concha Győző elkészíti és benyújtja *A közigazgatási bírászkodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében?* című véleményét és indítványát a Magyar Jogászggyűlés állandó bizottsága által kitűzött egyik kérdés felett.³⁴ A szervezetre, hatáskörré, eljárásra vonatkozó nézeteit az alábbi javaslatokban összegezte:

„a) A közigazgatási bírászkodással a rendes bíróságok ruháztassanak fel.

b) Alkottassék a rendes bírósági kereten belül kétfokú bírói szervezet, az első fok a kir. törvényszékekből, a második a kir. kúriából.

c) A közigazgatási bírászkodás a közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jogokra terjedő hatáskörrel ruházandó fel; az érdekek, a célszerűségi és általában az összes nem jogi tekintetek méltatása kizárólag a közigazgatást illetően.

d) E hatáskör elvi általánosítás útján formulázandó.

³³ A viták további bemutatására lásd STIPTA 2016b: 555–561.

³⁴ Megjelent: a Magyar Igazságügy XVI. kötetében, illetve: *Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati 1928: 318–399.* (Mi ez utóbbira hivatkozunk.)

e) A közigazgatási bíraskodás törvényes hatáskörében a rendes bírói hatalom teljével láttassék el.

f) A közigazgatási peres eljárás a gyorsaságot és főleg az olcsóságot biztosító egyszerű formákkal szerveztessék a vizsgálati és tárgyalási elvek kombinációja alapján, az eljárás közvetlenségét megengedő, de nem kivétel nélkül kötelező módon.”³⁵

Mindez Conchánál (az 1877-es könyvéből fakadóan nem meglepő módon) magából az állam működéséből, illetve az egyes állami funkciók lényegéből következik. Amint írja, a törvény mint a nemzet akarata „megvalósulásra tör” akár úgy, hogy az egyesek jogügyleteikben alkalmazzák, vagy éppen tartózkodnak a jogrendbe ütköző cselekmények elkövetésétől, akár az államnak külön erre a célra (törvények végrehajtása) rendelt szervei tevékenysége útján. Ennek során mind az egyesek (magánosok), mind az állam közegei ténykedése útján valamely pozitív eredmény keletkezik. Annak megítélése, hogy ezen eredmény, ez a ténykedés a kifejtett legfőbb állami akarattal (a törvénnyel) összhangban van-e, külön állami funkciónak, a bíraskodásnak a feladatát képezi. A magán-személyek és az állami közegek cselekményei közötti különbségek elismerése mellett tehát közös bennük a *törvényellenesség lehetősége*. Az a funkció, amely a cselekvés és a törvény közötti esetleges ellentétet megállapítja, mindig a bíraskodás lesz.³⁶ És míg e ténykedések mindig valamely eredményt hoznak létre (konstitutív jellegűek), addig a bíró ítélete mindig deklaratív, észbeli, logikai természetű. (Annak végrehajtása már nem az ítélet természetéből következik.) Ez a bíraskodás pedig a „törvény megvalósulásának minden téren szükséges mozzanata”,³⁷ a „törvény végrehajtásának mindig végső eszköze”,³⁸ szükséges komplementuma a közigazgatásnak. Ebből kifolyólag Concha tagadja az államhatalmak megosztásának, elválasztásának merev felfogását, és azt a bíróság felé *relativizálja*. Mondván, hogy a közigazgatás és a bíraskodás csak annyiban választatott el egymástól, hogy a közigazgatás nem ítélezhet magánjogi és büntetőjogi viszonyokban, működését csak közviszonyokban

³⁵ *Hatvan év tudományos mozgalmai között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai* 1928: 399.

³⁶ *Hatvan év tudományos mozgalmai között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai* 1928: 319, 321.

³⁷ *Hatvan év tudományos mozgalmai között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai* 1928: 323.

³⁸ *Hatvan év tudományos mozgalmai között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai* 1928: 324.

fejtheti ki, ellenben a bíráskodás ki kell hogy terjedjen a közigazgatásra is, hiszen itt is – mint fentebb láttuk – mindig szükség van a cselekvés törvényességének megítélésére.

Concha egyébként sorra vette azokat az általa *ismert okokat*, amelyekkel a rendes bíróságok közigazgatási hatáskörét ellenzők szoktak érvelni, szám szerint tizenhatot, és sorra *megcáfolja* őket. Ezek közül most a fajsúlyosabbakat vegyük szemügyre.

Az állam *erkölcsi méltóságának* és tekintélyének sérelmét okozná, ha közegei bíróság előtt kellene számot adjanak ténykedéseikről azon alattvalóknak, akiknek egyébként parancsolni szoktak, szól az érv. Ez természetesen nem így van, ellenkezik Concha professzor, az államot éppen magasabb erkölcsi szintre emeli, ha megengedi az egyéneknek, hogy aktusait bíróság előtt vitassák, hiszen az egyén az állammal szembeni viszonyában nem szűnik meg önálló lenni. Az egyén állása (helyzete) a szabad államban jogi jellegű, magánjogi jogállásához képest közjogi jogállása annyiban tér el, hogy a jog tartalmát adó akaraturalom terjedelme kisebb, és a közjogi célhoz kötöttség által korlátozott. Mindezt egyébként részletesen kifejtette korábbi, korszakos jelentőségű művében is.³⁹

A következő (a rendes bíróságok közigazgatási hatásköre elleni) érv a *végrehajtó hatalom önállóságának sérelmét* látja a bíróság beavatkozása által, „márpedig a hatalmak önállósága a szabadság biztosítója”. Ehhez a korabeli francia felfogás alapján kapcsolódó érv, hogy a közigazgatási jogvitás ügyek feletti ítélkezéssel a bíróság közigazgatássá válnék. A hatalmak elválasztásával összefüggésben Concha felhívja a figyelmet arra, hogy az államhatalmak tényleges elválasztását eddig egyetlen állam sem vitte véghez. Majd ráirányítja a figyelmet, hogy a hatalmak elválasztása bizonyos állami szervezetek közötti merev határvonal húzása helyett sokkal inkább „az államélet funkcióinak értelmi absztrakció útján való megkülönböztetését” jelenti, „mely absztrakciónak azonban különös, csak egy-egy funkciót gyakorló organum a valóságban nem mindenkor felel meg”,⁴⁰ ezért sincs e szervek merev elválasztásának indoka. A végrehajtó hatalom pedig Concha felfogásában nem azonos a közigazgatással, ez utóbbi annak csak része. Megkülönbözteti tehát azt a tevékenységet, amely hatalmi jellegű, amely „törvény foganatosítására szabályokat, utasításokat adhat, törvényeket pótolhatja, sőt felelősség alatt szükség esetén fel is függesztheti [...] kinevezheti

³⁹ *Hatvan év tudományos mozgalmi között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai* 1928: 328–329, valamint CONCHA 1877: 49, 122.

⁴⁰ CONCHA 1928 [1881]: 330.

az egyéneket, kikre a közigazgatásban vagy a bírói szervezetben szükség van”. Ez tehát a végrehajtó *hatalom*, míg az állami végrehajtás többi teendője szerint pusztán igazgatási jellegű, így a végrehajtó hatalom mellett végrehajtó, azaz közigazgatási *hatóságokról* van szó. Így a rendes bíróságok általi felülvizsgálat a végrehajtó *hatalmat* nem is érinti.

Így mikor a bíraskodást nem a végrehajtó hatalommal állítjuk szembe, hanem az *igazgatással*, eljutunk arra a francia jogtudományból eredő következtetésre, miszerint ítélni a közigazgatás felett annyi, mint igazgatni, és a közigazgatási bírói hatáskör szükséges kiegészítése a közigazgatási cselekvésnek.⁴¹ Cáfolata szerint az állami funkció minősége a döntő, ez határozza meg annak természetét. A bíró – szerint – bármely ügyet is hoznak elé eldöntés végett, legyen annak tárgya akár politikai, akár közigazgatási természetű, bíró marad, és nem válik politikai vagy közigazgatási hatósággá. Kedvenc példájával illusztrálva: „[V]ajjon a magánjogi perekben ítéelő bíró, midőn bérleti szerződés felett ítéel, bérelő vagy szállító lesz-e?”⁴² A bírói működés célja és formája eltérő, még ha a közigazgatási intézkedés felett ítéel is, nem adminisztratív jellegű. Szerinte a közigazgatás és a bíraskodás elválasztását éppen azért érhetjük el (ha ez a cél), ha a „közigazgatásból a bíraskodás legképtelenebb faja, az önbíraskodás [ti a közigazgatás önbíraskodása] kizáratik”.

Jól látszik, hogy Concha ezeknél az elemzéseknél nem tanúsít figyelmet – amint ezt majd Láczy a szemére is veti – annak, hogy a közigazgatás is jogalkalmazó tevékenység⁴³ és annak sem, hogy a közigazgatási bíróság elé kerülő ügyben végleges döntés, az anyagi jogerőhatás és a végrehajthatóság jellemzőivel rendelkező határozat csak a bíróság eljárásában keletkezik. Igaz, ez utóbbi kérdés beható vizsgálatát majd csak a századforduló után végzi el a magyar közjogtudomány.⁴⁴ Ugyanakkor Concha – amint ezt a rendes bíróságok hatáskörének közigazgatást lassító jellegére reagálva kifejti – abból indul ki, hogy ez a bíraskodás a közigazgatási intézkedés (határozat) végrehajtása után történne. A közigazgatás parancsának előbb engedelmeskedni kellene, és csak azután jutna a bíróság abba a helyzetbe, hogy ítéletet mondjon.⁴⁵

⁴¹ „Juger le contentieux administrative, c’est encore administrer; la juridiction administrative est le complément nécessaire de l’action administrative.” Lásd DUCROCQ: Cours de droit administratif, 1869. Idézi CONCHA 1881: 333.

⁴² CONCHA 1881: 337–338. CONCHA 1877-ben ugyanez a példa mezőgazdasági termelővel.

⁴³ LÁNCZY 1883: 13.

⁴⁴ TOMCSÁNYI 1916: 84.

⁴⁵ CONCHA 1881: 340.

A közigazgatási bíráskodás központi, alapelv szintű kérdései közé tartozik a *mérlegelésre* vonatkozó hatáskör (a *diszkrecionális* hatalom) és a közigazgatási *alanyi jogok* megítélése. Szontagh Vilmosnak egy későbbi korban megfogalmazott véleménye szerint a közigazgatási bíróság szervezése körüli „harcok” a közigazgatás „akcióképessége” felett folytak. Ennek az akcióképességnek a szabad belátás (a diszkrecionális elem) pedig fontos alkotórésze.⁴⁶ A diszkrecionális jellegű döntések felülvizsgálata alapvetően *hatásköri* kérdés, így az arról szóló részben vissza fogok rá térni. Itt egyelőre a rendes bíróságok ilyen kérdések (azaz a mérlegeléses döntések) vizsgálatára való alkalmasságáról van szó.

A közigazgatásban – idézi Concha az ellenérvet – túlnyomóak a célszerűségi, diszkrecionális elemek, a törvény által objektíve nem védett érdekek. Ennélfogva a közigazgatási intézkedések tárgyában felmerült viták nagy része *nem is jogvita*, s így azok eldöntésére a rendes bíróságok *nem alkalmasak*. A fentiekből következik az is, hogy a közigazgatást szabályozó törvények nem is hoznak létre valódi alanyi jogokat. A korabeli nyugat-európai szabályok és jogtudományi álláspontok részletes elemzésével jutott el oda Concha, hogy igenis vannak a közigazgatásban alanyi jogok, a közigazgatási törvényekből származhatnak az egyesekre jogosultságok. A diszkrecionális elem esetén pedig arra figyelmeztetett, hogy – bár annak szerepe a közigazgatásban vitathatatlan – a diszkrecionális hatalommal való *visszaélés ellen* mindig meg kell teremteni a védelmet, és annak elbírálása már bírói logika kérdése lehet.⁴⁷

Végül is a diszkrecionális elemek elbírálásának kérdése, a közigazgatási bíráskodáshoz szükséges különleges, közigazgatási szakismeret követelménye, a közigazgatási jogviták elbírálásához szükséges gyors eljárás, a rendes bírósági eljárás költséges volta, a közigazgatási eljárás eleve ellenőrzött, kontrollált volta, ami az utólagos bírói felülvizsgálatot feleslegessé teszi, és a közigazgatási hatóságok részre nem hajló jellegére vonatkozó érvek sem győzték meg őt, így sommás megállapítással zárta érvelésének ezt a meghatározó részét: „Mindezeknél fogva, akár az államnak részeitől, az egyesektől külön vett érdekét, akár az egyeseknek az összességtől elszakítva képzelt igényeit vegyük is kiinduló pontul, azt kell véleményeznünk, hogy *a közigazgatási jogviszonyokból eredő jogviták eldöntésével a jog természet szerinti örei, a rendes bíróságok ruházandók fel.*”⁴⁸

Mielőtt továbblépnénk a közigazgatási bíróság szervezetére vonatkozó vita áttekintésében, még egyszer hangsúlyozni kell annak egészen a hetedik

⁴⁶ SZONTAGH 1928: 102.

⁴⁷ CONCHA 1881: 343, 354.

⁴⁸ CONCHA 1881: 363 [kiemelés az eredetiben].

Alaptörvény-módosításig (2018) fennálló jelentőségét. A vita egészen a Közigazgatási Bíróság felállításáig folyt egyébként, de értelemszerűen a bíróság működésének megkezdésével a szervezeti kérdés eldőlt. Onnantól fogva a bíróság szervezetének, hatáskörének a reformja, illetve kiterjesztése foglalkoztatta az elmélet szakembereit. Az 1945 utáni idő nem volt alkalmas a nyílt tudományos vita lefolytatására. A rendes bíróságok hatáskörének híve, *Szabó József*a Bíróság megszüntetésének előrevetülő árnyéka alatt már a *közjogi bíráskodás függetlenségére* helyezte a hangsúlyt a demokrácia védelmében, és teljes mértékben *másodlagosnak* ítélte azt, hogy e funkciót az „állam történetileg kialakult bírói szervezete lássa-e el vagy e célból létrehozott külön bírói rendszer”.⁴⁹ A közjogi rendszerváltás előtti évtizedben pedig – amellett, hogy az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának több reformtervét kidolgozták – *nem folyt vita*. E javaslatok nem a nyilvánosság, hanem egy szakmai műhely vagy a politikai döntéshozók számára készültek.⁵⁰ A rendszerváltozás után a közigazgatási külön- (vagy éppen nem külön) bíráskodás szükségességének a kérdése a közjogi reformtervek egyik központi kérdésköre maradt egészen addig, míg az Országgyűlés meg nem alkotta azt az alkotmánymódosítást, amely bevezette a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, valamint a rendes bírósági szervezet és a közigazgatási bírósági szervezet fogalmakat. Az Alaptörvény nyolcadik módosítása (2019) azonban „helyreállította” az egyetlen és egységes bírósági szervezet alkotmányi rendszerét és követelményét, sem alsóbb fokú közigazgatási bíróságok, sem a Közigazgatási Felsőbíróság (arról, hogy ez miért nem „legfelsőbb” közigazgatási bíróság lett volna, most inkább ne nyissunk vitát) nem létesíthető, nem hozható létre mai alkotmányos rendszerünkben, újabb Alaptörvény-módosítás nélkül.

Visszalépve a 19. század végi vita idejére, a Magyar Jogászegyűlés által végül is mindössze két szavazattöbbséggel elfogadott⁵¹ javaslatot *Lánczy Gyula* terjesztette tehát elő. Lánczy – csakúgy, mint Concha – a bíróság szervezetének kérdését tágabb összefüggésbe helyezte, kereste mindazon módozatokat és előfeltételeket, amelyek a közigazgatási jogvédelem megteremtéséhez vezethetnek.

Lánczy hat részre osztotta javaslatait. A gyűlés nem mindet fogadta el, természetesen az elfogadottak számítanak:

⁴⁹ A Közigazgatási Bíróság reformja 1947.

⁵⁰ Lásd például NIGRINY 1984: 8; BALÁZS–BALOGH–MIHAJLOV 1988; *A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei* (1981. január 1. – 1985. december 31.) 1986; Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése 1988.

⁵¹ Nyolcadik magyar jogászegyűlés VII. A közigazgatási bíráskodás 1882.

„III. A közigazgatási jog terén a közigazgatási bíráskodás intézményének megalapítása egy hatályos [értsd: hatásos] egységes bírósági szervezet teremtése által eszközzendő, melynek hatásköre az állami és önkormányzati igazgatás összes ágaira, jelesen a pénzügyi bíráskodásra is kiterjed.

IV. Ezen közigazgatási bíráskodás gyakorlása közigazgatási szakbíróságokra ruháztatik, melyek rendszere a következő elvek alapján alakítandó: [...]”

Ezt a szakbírósági rendszert – javaslata szerint – minden törvényhatóságban első folyamodású (azaz elsőfokú) közigazgatási törvényszékek és közigazgatási főtörvényszék alkotnák. Az elsőfokú bíróságokban mind az államigazgatási, mind az önkormányzati, mind a bírói elem kellő módon érvényesülne, együtt a bírói függetlenség, „érdekeletlenség” és ügyképesség biztosítékával. Míg a főtörvényszék a királyi Curia tagjaival egyenrangú bírásból, a bírói függetlenség minden biztosítékával és attribútumával szerveződne. A közigazgatási törvényszék valamennyi vitás közigazgatási jogviszony elbírálására hatáskörrel rendelkezne, döntései nem csupán semmitő jellegűek, hanem ügydöntőek és „végrehajtási hatállyal bírók” lennének. A főtörvényszék emellett a végrehajtó hatalom által kibocsátott rendeletek „jogérvényességének” vizsgálatára is hatáskörrel bírna.⁵²

Lánczy Gyula rendkívül ambiciózus, mint látható, még normakontroll hatáskört is feltételező javaslata mögött az alábbi érveket hozta fel. Szerinte a kor parancsoló szüksége indította arra az Országos Jogászyűlést, hogy a közigazgatási bíráskodás megszervezését napirendjére tűzte, hiszen „a közjog és a közigazgatási jog terén a szerzett jogok tárgyilagos érvényesülése és bírói védelme hiányos, szervezetlen, s inkább a véletlen kedvezésétől függő, mint szilárd intézmények által biztosított [...] A magyar állampolgár a közjogi bátorlét és közigazgatási jogvédelem tekintetében mintegy »a levegőben függ«.”⁵³ A közigazgatási jogvédelem szükségességének Conchával egyébként egyező megállapítása után merőben más kiindulópontot vesz. A közigazgatást *Lánczy* is mint „működést” tekinti, csak hogy más jellemző minőségeit is figyelembe veszi. Álláspontja szerint a közigazgatásban a jogrend fenntartásának és emellett a jogeszmé érvényesülésének elsődleges szereplője maga a közigazgatás, a *végrehajtó* hatalom. Ez a közigazgatás Concha álláspontjában ténykedésre, a közérdek megvalósítására hivatott közegeket jelent. S amint a közigazgatásban is felmerül a jogok kérdése, annak elbírálására a rendes bíróságot látja hivatottnak.

⁵² LÁNCZY 1883: 35–36.

⁵³ LÁNCZY 1883: 5–6.

Lánczy Gyula figyelmeztet arra is, hogy jogállamban a *végrehajtás* közege is elsősorban *törvényt alkalmaz*. Az a Concha-féle *merev határvonal* a közigazgatási „puszta cselekvőség” és a bírói logikai törvényalkalmazás között *nem létezik*. A közigazgatási törvényalkalmazás is tartalmaz logikai szubszumpciós műveletet, és a bírói tevékenység során is kell ténykörülményekről és ténybeli viszonyokról rendelkezni. Sőt, a bíró a legtöbb jogrendszerben bizonyos mértékű diszkrecionális hatalmat is gyakorol, bár a bírói és a közigazgatási mérlegelés nem azonos, és a mérlegelés a közigazgatásban inkább „vezértényező”.⁵⁴ A végrehajtó hatalmat – Lánczy szerint – a modern jogrendszerek nem degradálják egy ténykedő fél állására, hanem „a közérdek terén a jogrend megvalósítója, s eljárásában jogelvekhez kötött, szerzett jogok tiszteletben tartására kötelezett”. A Concha által helyeselt és példaként hozott angol közigazgatási rendszerből Lánczy ellentétes következtetést vont le, ő úgy látja, hogy az „angol közigazgatási jog egyáltalán nem a rendes bírói hatáskörbe utalt, hanem [...] a közigazgatási önkormányzat keretében fogantatott”.⁵⁵ Abból az alaphelyzetből, miszerint a közigazgatás jogszerűségének biztosítása az államnak is érdekében áll, és emellett az egyén jogainak is legfőbb biztosítéka (azaz a jogoltalom kétoldalú), azt a következtetést vonja le (Rudolf Gneist nézeteinek hatása alatt), hogy e jogvédelem másnemű hatásokat, fokozatokat és eljárási szabályokat igényel, mint a magánjogok oltalma.

Ezen alapelv mellett a *külön szakbíróóságok* létesítését ösztönző érve az, hogy a *diszkrecionális* elem jelenléte miatt a közigazgatási ügy megítéléséhez a pusztán törvényismeret sosem lesz elég. A közérdeknek a közigazgatási perben az alanyi jogok és érdekek mellett való érvényesítése, a magánérdekkel való összhangba hozatala is különleges bírói szervet igényel. Nem is szólva a közigazgatási ügy eldöntéséhez feltétlenül szükséges közigazgatási gyakorlatról és „érzékről”, amelynek azért is van nagy szerepe Lánczy felfogásában, mert szemben Concha feltételezésével, a közigazgatási perben egyáltalán *nem másodlagos a tényállás tisztázása*. A közigazgatási eljárás (korabeli) rendezetlensége (azaz törvényi szabályozatlansága) okán a magánfelek folyamodásai, panaszai leggyakrabban a hibás tényállásfelvétel körül forognak, így Lánczy szerint a leendő közigazgatási bíróságoknak az ország lakosaira nézve gyakorlati haszna csak akkor lesz, ha legalább első fokon „a perviták alapját képező hivatali tényálladékok ellen

⁵⁴ LÁNCZY 1883: 12–13.

⁵⁵ LÁNCZY 1883: 14, 16. A King’s Bench legfelsőbb közigazgatási törvényszéki eljárásával összefüggésben pedig rámutat annak speciális jellegére, amely inkább emlékeztet a régi magyar királyi kancellária „mandatumaira”, mint a hétszemélyes tábla döntéseire.

emelt panaszok és kifogások megbírálásától el nem zárkózik”.⁵⁶ És ehhez kapcsolódik Lánczy azon javaslata, amelyet végül is a Jogászgyűlés nem fogadott el, hogy a bíráskodás bevezetésével együtt a közigazgatási eljárás szabályait mind az önkormányzati, mind az állami igazgatás minden fokán törvényileg rendezni (szabályozni) kell. Az elsőfokú eljárás szabályozottsága, szabályszerűsége és szakszerűsége – véli – óvni fog a fellebbezési jog túlzott használatától, amely – akkor is – „bírói és kormányzati rendszerünk egyik betegsége” volt.⁵⁷

A működését 140 esztendeje, 1884. február 27-én megkezdő Pénzügyi Közigazgatási Bíróság jelentős hatást gyakorolt a vita utóéletére, azaz az események további menetére. „Ez a testület – hatékony működése révén – igazolta létjogosultságát, és fontos érveket szolgáltatott a közigazgatási jogvédelem szervezeti korszerűsítéséhez és hatáskörének kiterjesztéséhez.”⁵⁸ Ennek ellenére a pénzügyi bíráskodásról szóló törvény megalkotása (1883) után még *tíz hosszú esztendőnek* kellett eltelnie ahhoz, hogy az általános hatáskörű közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat egyáltalán megszülessen, s onnan még újabb háromnak, hogy a javaslatból az eredetileg javasolt megoldástól igencsak eltérő intézményt létrehozó törvényt az Országgyűlés megalkossa. Az élénk, már-már ádáz, parlamenti, politikai vita mellett folyt a nem kevésbé szenvedélyes tudományos diskurzus is. A Magyar Jogászegylet 1891 tavaszán kimerítően foglalkozott a leendő bíróságok hatáskörével. Majd a törvényjavaslat 1893-as megszületése után 1894. január–februárban újra. Külön felvonást képezett a törvényjavaslat készítőjének, Némethy Károlynak Concha Győzővel folytatott, személyeskedéstől sem mentes vitája. De ez a vita már egy másik lapra tartozik.

Most talán elég annyit leszögezni, hogy a közigazgatási bíróság szervezeti különállása, a közigazgatási bíráskodásnak a rendes (azaz a nem közigazgatási) bíráskodástól való elkülönítése nem jogalkotói szeszély vagy személyes ambíció következménye volt, hanem a megoldás kidolgozásakor, mint az állami működés alapkérdését az adott kor legkiválóbb „szakférfia” érett tanácskozás tárgyává tették, érveiket ütköztették, amelynek elemeiből, dilemmáiból mai korunk döntés-előkészítői és döntéshozói is okulhatnak.

⁵⁶ LÁNCZY 1883: 21. Ugyanezen indokkal foglalta el ugyanezt az álláspontot a közigazgatási bíróságok hatásköréről később rendezett vitában Csillagh Gyula is. Lásd CSILLAGH 1891: 4.

⁵⁷ A javaslatra lásd 24. és 36. [IV. a) alatt].

⁵⁸ STIPTA 2017a: 99. További igen érdekes adalékokkal szolgál a pénzügyi bíróság első vezetőjének életéről és munkásságáról STIPTA 2017b: 225–235. A pénzügyi közigazgatási bíráskodás egészének ismertetéséről lásd szintén STIPTA 2019.

Felhasznált irodalom

- A közigazgatás fejlesztésének tudományos vizsgálata országos szintű kutatási főirány tudományos eredményei* (1981. január 1. – 1985. december 31.) (1986). Budapest.
- A Közigazgatási Bíróság reformja (1947). (A Magyar Jogász Egylet közigazgatási szakosztályában tartott előadások és hozzászólások). *Jogászegyleti Szemle*, (2), 52.
- Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata továbbfejlesztésének néhány kérdése (1988). In PALKOVICS Éva szerk.: *Tanulmányok az igazságszolgáltatás továbbfejlesztéséről*. Budapest, 78–136.
- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – MIHAJLOV Dobromir (1988): *A közigazgatási bíráskodás (Magyarországi reformjának lehetőségei a hazai tapasztalatok, illetve a polgári és szocialista rendszerek új tendenciái alapján)*. Budapest: MTA Államtudományi Kutatások Programirodája.
- CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest: Athenaeum Nyomda.
- CONCHA Győző (1928) [1881]: A közigazgatási bíráskodás szabályozásánál mely elvek legyenek irányadók a bírói szervezet, a hatáskör és az eljárás tekintetében? In *Hatvan év tudományos mozgalmai között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai*. Budapest: MTA, 318–400.
- CONCHA Győző (2019): *Politika*. I. kötet. (Államtudományi klasszikusok, sorozatszerkesztő: PATYI András – TRÓCSÁNYI László). Budapest: Dialóg Campus.
- CSILLAGH Gyula (1891): A közigazgatási bíróságok hatásköre. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 68/VII(7), 4.
- GRUBER Lajos (1877): *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest: Athenaeum Nyomda.
- Hatvan év tudományos mozgalmai között, Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai* (1928). Budapest: MTA.
- KÜPPER, Herbert (2018): *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*. In Armin von BOGDANDY – Peter M. HUBER – Lena MARCUSSEN (szerk.): *Handbuch Ius Publicu Europaeum*. Band VIII Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren. Heidelberg: C. F. Müller, 729–738.
- LÁNCZY Gyula (1883): *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon*. Klny a Magyar Igazságügy 1883. január. Budapest: Zilahy.
- MARTONYI János (1947): Az ötvenéves Közigazgatási Bíróság. *Városi Szemle*, 33(3–4), 187–201.

- MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata*. Budapest: Pesti Könyvnyomda Rt.
- NIGRINY Elemér szerk. (1984): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*. Budapest: IM Tudományos és Tájékoztatási Főosztály Kiadványai.
- Nyolcadik magyar jogászggyűlés VII. A közigazgatási bíráskodás (1882). *Jogtudományi Közlemény*, 17(44), 350–353.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest: Logod Bt.
- PATYI András (2019): *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest: Dialóg Campus.
- STIPTA István (1997a): A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlemény*, 52(3), 117–125.
- STIPTA István (1997b): A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. *Acta Juridica et Politica*, Tom. LII. Fasc. 9. Szeged: JATE ÁJK Tudományos Bizottsága.
- STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, (3), 40–45.
- STIPTA István (2016a): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 9(4), 10–15.
- STIPTA István (2016b): Tudományos viták a hazai pénzügyi közigazgatási bíráskodásról 1870 és 1883 között. In GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta szerk.: *Lege et Fide: Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány – Iuris-peritus Bt., 555–561.
- STIPTA István (2017b): Madarassy Pál, az első közigazgatási főbíró. In SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva szerk.: *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére*. I–II. kötet. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 225–235.
- STIPTA István (2019): *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884–1896)*. Budapest: Dialóg Campus.
- STIPTA István (2020): *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. Budapest: Gondolat Kiadó.
- STIPTA István (2023): A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi XLIII. tc. *Kúriai Döntések – Bírósági Határozatok*, (7), 1361–1368.
- SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása (Diszkrecionalis közigazgatás)*. Miskolc: Magyar Jövő Nyomda.
- TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest: Franklin-Társulat.