

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET
INSTITUT HONGROIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
BUDAPEST IV, EGYETEM-TÉR 1.

No. 8. SZ.

DIRECTEUR
MAGYARY ZOLTÁN
EGYETEMI TANÁR,
IGAZGATÓ

A
KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS
ÉS
LEGÚJABBKORI FEJLŐDÉSE

ÍRTA:
MARTONYI JÁNOS



KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA VIII, MÚZEUM-KÖRÚT 6
BUDAPEST, 1932

TARTALOM.

Előszó. Írta: Magyary Zoltán	Oldal 5
------------------------------------	------------

ELSŐ FEJEZET.

A közigazgatási bíráskodás jogelvi háttere.

1. §. Bevezetés	7
2. §. Az államhatalmi ágak viszonya egymáshoz; a közigazgatás bírói ellenőrzés alá helyezése	8

MÁSODIK FEJEZET.

A közigazgatási bíráskodás szervezete.

3. §. A közigazgatási bíráskodást végző szervek	11
4. §. A közigazgatósági bíróságok fórumrendszere és összeállítása	22
5. §. A közigazgatási bírák és jogállásuk	27

HARMADIK FEJEZET.

A közigazgatási bíróságok hatásköre.

6. §. A hatáskör megállapításának módja	31
7. §. A közigazgatási bíróságok által nyújtott védelem köre	42
8. §. A közigazgatási bíróságok jogköre az ítékezés terén	45

NEGYEDIK FEJEZET.

A közigazgatási bíróságok előtti eljárás.

9. §. Az eljárás megindítása	51
10. §. Az eljárás lefolytatása	57
11. §. Az ítélet és jogereje	60

ÖTÖDIK FEJEZET.

Az alkotmányi bíráskodás. Összefoglalás.

12. §. Az alkotmányjogi bíráskodás fogalma és ágai	65
13. §. Összefoglaló megállapítások	68
<i>Irodalom</i>	70

Előszó.

A közigazgatási bírászkodás kiterjesztése a háború utáni alkotmányfejlődésnek Európa-szerte erős jellemvonása. A magyar közigazgatás korszerű reformja is elkerülhetetlenné teszi a magyar közigazgatási bírászkodás fejlesztését. A kérdésnek gazdag tudományos irodalma van, amelynek figyelembevétel a helyes megoldás érdekében nélkülözhetetlen.

Az alábbi tanulmány a tudományos irodalom alapulvételével igyekszik képet adni a fejlődés újabb irányairól és ezáltal szolgálatot tenni e fontos probléma magyar megoldásának.

Budapest, 1932. évi szeptember hó 16-án.

Magyary Zoltán.

ELSŐ FEJEZET.

A közigazgatási bíráskodás jogelvi háttere.

1. §. Bevezetés.

A közjog általánosan elfogadott tanítása szerint az állam alkotó alapelemei: a terület, a népesség és a főhatalom (szuverénitás). Ezek között a legkimagaslóbb jelentőséggel kétségkívül a *főhatalom* bír, amelynek szervezési, gyakorlási módja reányomja bélyegét az állam egész belső berendezésére és meghatározza alkotmányformáját.¹

Az állami főhatalom elvileg egységes, mivel benső tartalmát az állam szuverén akarata adja, ez pedig csak egy lehet. Az állami akarat sikeres megvalósulásához azonban a dolog természeténél fogva többféle funkció kifejtése, különböző munkakörök kialakulása szükséges; ilyenek a törvényhozó, a végrehajtó, a bírói és az államfői hatalom, illetőleg tevékenység.² Nyilvánvaló, hogy ezeknek a szerepeknek a betöltése valamennyi államban különféle szervek munkáját igényli. A funkcióköröket betöltő szervek önállósága, egymáshoz való viszonya országonkint nagyon eltérő lehet és éppen ebben nyilvánulnak meg az állami főhatalom szervezésének különböző módjai. A mai kor állama az *államhatalmak elválasztásának tanán* nyugszik, mint szerkezeti alapzaton. Az államhatalmi ágazatok különválasztása azt jelenti, hogy az állami szuverénitás minden egyes megnyilvánulási főágának elvégzésére külön állami szervet jelöltek ki, meghatározott cselekvési körrel és a másiktól való teljes függetlenségben.³

Ennek az elvnek elméleti kiépítése és gyakorlati megvalósítása az utolsó, körülbelül másfél évszázadnak a gyümölcse. A XVII. és a XVIII. században még virágját élte a felvilágosult abszolutizmus kora, amelyben a fejedelem valamennyi államhatalmi tevékenység leglényegesebb részeit önmagában egyesítette, illetőleg önmagától tette függővé. Ő volt a törvényhozó, ő végeztette a közigazgatást — amelynek szervei csak neki voltak felelősek — és erős füg-

¹ TOMCSÁNYI MÓRIC, Magyarország közjoga (Budapest, 1932), 13—14. l.

² LORENZ VON STEIN, Handbuch der Verwaltungslehre (Stuttgart, 1887—1888), I. 16. l. — CONCHA GYÖZÖ, Politika, I. Alkotmánytan (Budapest, 1895), 272—283. l.

³ Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a végrehajtó és a bírói hatalom ne lennének kötve a törvényekhez.

gésbe hozta magától a bíróságokat is. Az új eszmék és a változott viszonyok azonban átalakulást sürgettek. A dolgok fordulatát egyrészt a XVIII. század szellemi forradalma, a kor állambölcselőinek tanítása siettette, akik ezzel az államszervezeti formával a polgárok alanyi jogainak védelme szempontjából elégedetlenek voltak és az abszolút hatalom visszaéléseivel szemben intézményes biztosítékot kívántak.¹ A század filozófusainak gondolataival azonos irányban hatott emellett egy egészen más jellegű, sőt bizonyos szempontból homlokegyenest ellenkezőnek mondható tényező is. Ez pedig azoknak a feltételeknek helyes felismerése volt az állami gépezet irányítói, elsősorban maga az uralkodó által, amelyek a centralizált, modern közigazgatás kialakításának alapjait megvetették és amelyeket ugyancsak az állami pouvoir-ok megosztásában s az egyes ágaknak speciálisan képzett, csak egy feladatot, és pedig élethivatásként végző szervekre bízásában találtak meg.²

Ezeknek az elgondolásoknak a nyomán tehát az államhatalmak elválasztásának alapelvét a XVIII. század utolsó éveiben az elmélet s a gyakorlat emberei egyaránt magukévá tették és csakhamar annak az egyes államok életében való tényleges érvényesítésére is sor került. Természetesen ez nem egyidőben történt meg valamennyi országban, de a végső eredmény — egyes kivételektől eltekintve — mégis általában az volt, hogy az a régi állapot, amely mellett ugyanazok a szervek törvényhozói, bíraskodói és közigazgatási teendőket egyaránt végeztek, megszűnt és ezeket a szerepeket külön-külön orgánumok között osztották meg.

2. §. Az államhatalmi ágak viszonya egymáshoz; a közigazgatás bírói ellenőrzés alá helyezése.

Összefoglalván így bevezetésképen az állami funkciókörök elválasztásának fogalmát és indokoltságát, röviden foglalkoznunk kell a három államhatalmi főágazatnak egymáshoz való kölcsönös viszonyával. Vizsgálunk kell ezeket a relációkat a maguk egyes ágaiban, amelyek vagy a fölé-, illetve alárendeltség, vagy pedig a mellérendeltség képét mutatják.

¹ Hangsúlyoznunk kell, hogy ez az általunk előbb röviden összegezett fogalom már az abszolút monarchia idején sem volt egészen ismeretlen. L. erre nézve APPLETON, *Traité élémentaire du contentieux administratif* (Paris, 1927), 19. l.

² Ez a felismerés legelőször Franciországbán alakult ki. Itt ugyanis az abszolút monarchia kezdetének idején a bírói testületek (parlements judiciaires) széles területen ellenőrzést gyakoroltak a közigazgatási szervek aktusai fölött, ami a legnagyobb mértékben keresztelte a királyi intendant-oknak (a mostani département-ok élén álló prefektusok őseinek) a közigazgatási eljárás egységesítését célzó szándékait. Ezért akarták a francia királyok, majd a francia forradalom vezérei is szigorúan kijelölni a közigazgatási és a bírói szervek tevékenységének kölcsönös határait. L. részletesen LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (Paris, 1887), I. 124. és köv. l.; HAURIU, *Précis élémentaire de droit administratif* (Paris, 1930), 2. l.; a magyar irodalomban EREKY ISTVÁN, *A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban* (Pécs, 1925), 6. és köv. l.

Már az eddigiekben is célzást tettünk némileg arra az uralkodó helyzetre, amelyet a törvényhozás a másik két állami főfunkcióval szemben elfoglal. A közigazgatás és a bíraskodás tevékenységükben egyformán alá vannak rendelve a törvény irányításának. Hogy ne menjünk messzebb példáért, Magyarországon az 1869: IV. t.-c., nevezetesen annak 19. §-a utasítja a bíróságot a törvényhozó által alkotott normák követésére: „A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti...“ Nézetünk szerint ebben a kijelentésben a közigazgatásnak a törvényhozás alá vetése is bennfoglaltatik. A közigazgatási, illetve végrehajtó orgánumok ugyanis, elsősorban a miniszterek, szubszidiárius jogalkotó tevékenységükben — amelyet rendeletek kiadása formájában gyakorolnak — e törvényszakas szerint csak „a törvény alapján“ állhatnak és működhetnek. Ha pedig ez a tétel áll a rendeletek kibocsátását illetőleg, akkor a maiori ad minus érvelve még fokozottabb mértékben így van ez az egyes konkrét közigazgatási intézkedéseknél, amelyeknek a törvény (általánosságban szólva a jog) előírásait — hol mint szigorú zsinórmértéket, hol pedig (ez a ritkább eset) mint általános keretet — szem előtt kell tartaniok.¹

Tárgyunk szempontjából sokkal jobban érdekel bennünket az igazságszolgáltatásnak és a közigazgatásnak egymáshoz mért helyzete. Ez a viszonylat már nem a fölé- és alárendeltség képében jelenik meg előttünk, hanem ellenkezőleg — bizonyos fenntartással használva a szót — inkább az egyenrangúság jellemzi. A mellérendeltség mindenekelőtt abban jut kifejezésre, hogy a közigazgatási és a rendes bírói szerveknek² kölcsönösen respektálniok kell egymás határozatait és cselekményeit.³ Mindkettőjük számára tiltva van egymás aktusait hatályon kívül helyezni, amely szabály alól csak a másik szervnek nyilvánvalóan semmis aktusai és a cselekményeivel együttjáró ú. n. megelőző megfontolások (indokolás megállapításai stb.) képeznek kivételt. De van egy másik próbaköve is annak, hogy a szóbanforgó két államhatalom elválasztása az egyenlőségen alapul. Ez pedig az a szabály, hogy a közigazgatási hatóságokat, éppen úgy, mint a bíróságot, teljes önállóság illeti meg mind aktusaik kezdeményezésében, mind azok végrehajtásában. A bíróság az európai közjogok szinte általánosnak mondható szabálya szerint nem kezdeményezhet és nem rendelhet el közigazgatási eljárást.⁴ Megfordítva, a közigazgatás szervei, hasonlóan a magánfelekhez, csak panaszt emelhetnek a közigazgatási bíróság előtt — amelyet az teljesen önállóan ítél meg —,

¹ TOMCSÁNYI MÓRIC, A magyar közigazgatási jog alapintézményei (Budapest, 1926), 20—22. l.

² Rendes bírói szerveknek a polgári és a büntetőbíróságokat nevezük, szembeállítva a közigazgatási bírósággal, amelynek az aktív közigazgatási szervekhez való viszonya természetesen egészen eltérő a rendes bíróságokétól. L. erre nézve későbbi fejtegetéseinket.

³ A francia irodalomban l. erre vonatkozólag APPLETON, i. m. 135—139. l.

⁴ Ellenkezőleg csak az angolszász államokban van.

de utasítást neki nem adhatnak. A végrehajtás területén is — éppen úgy, mint a bíróságok — egészen önálló jogkörrel bír a közigazgatás, amelynek határozatai (a francia jog *décision exécutoire*-jai) végrehajtható közokiratok. A végrehajtás módjait tekintve is teljes a paritás a rendes bírói és a közigazgatási államhatalom között.

Akkor azonban, amikor az igazságszolgáltatást és a közigazgatást egymáshoz képest egyenrangúaknak mondtuk, már eleve fenntartással élünk. Ezzel a fenntartással a végrehajtó hatalomnak közigazgatási bírói ellenőrzés alá helyezésére céloztunk, amely a bírói funkciókörnek ebben a vonatkozásban **határozott fölényt biztosít az állami végrehajtó szervek** tevékenységével szemben és amely kontroll keresztülvitelének módozataival éppen ezen értekezésünk során foglalkozni kívánunk. A közigazgatási és a bírói hatalmaknak egymástól való elválasztása ugyanis korántsem egyértelmű azzal, mintha a végrehajtó funkció a bírói eljárás útján való szemmeltartás alól teljesen felszabadulna; korunk alkotmányos állama, amely a három fő államhatalom között a lehetőség szerint tökéletes egyensúlyt kíván létrehozni, a bírói jogvédelmet az állami szervek cselekményeivel szemben is elismerte. Az ezen principium előtti meghódolás adja a jogállam fogalmának lényegét és amellet az állami szuverenitást semmiképen sem sérti. Állam és állami orgánumok ugyanis különböző fogalmak és így a szuverenitáson nem esik esorba, ha az alkotmány az állampolgároknak jogot ad arra, hogy a közigazgatási szervek jogellenes cselekményei ellen bírói orvoslást kérjenek.¹ Az állam belső berendezésének illetén szemlélete parancsolóan követeli meg azt, hogy közorgánumok és magánosok egyaránt teljes mértékben alá legyenek vetve a jog, a törvény uralmának és hogy a vitás kérdések eldöntésére, a jogsértések jóvátételére a köz- és magánélet egész mezején szolgáljon valaminő bírói tevékenység, az érdekelt közigazgatási hatóság döntése helyett. Így jött létre a polgári és a büntető bíráskodás, mint *rendes* bírói működés mellett a közigazgatási peres ügyek területén a *közigazgatási bíráskodás* fogalma.² A kérdés csak az, hogy a bírói funkciónak ezt az utóbbi ágát milyen és minő felépítésű fórum (szervezeti kérdés), minő hatáskörben, milyen eljárás mellett gyakorolja. Ezzel meg is jelöltük azokat a problémákat, amelyek a közigazgatási bíráskodás ügyének elvi és tétélesjogi tárgyalása során felvetődhetnek.

Az első pont, amely minden további fejtegetésre nézve is prelimináris jelentőségű, amellyel tehát a közigazgatási bírói funkció helyének a mai kor államában való általános kijelölése után először kívánunk behatóan foglalkozni: a közigazgatási bíráskodás szervezeti megoldásának a kérdése.

¹ MÁRFFY EDE, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Budapest, 1925), 41. l.

² Általánosságban szólva, a szintén ebbe a körbe tartozó alkotmányjogi bíráskodásra tekintettel: közjogi bíráskodást is mondhatnánk.

A közigazgatási bíráskodás szervezete.

3. §. A közigazgatási bíráskodást végző szervek.

I.

A közigazgatási bíráskodás szervezetének vizsgálata során mindjárt a legkardinálisabb kérdést véve szemügyre, azt kell vizsgálnunk, hogy a végrehajtóhatalmi szervek cselekedetei fölötti ítélkezés teendőit egyáltalán milyen jellegű szervek végzik, illetve végezhetik. Avégből, hogy a főbb szervezeti típusokat megállapíthassuk, futó pillantást kell vetnünk legalább a kiemelkedő államokban az eszmék és a tételes rendelkezések *fejlődésének* menetére ezen a téren. Hamarosan fel kell ismernünk így azt a tényt, hogy miután a közigazgatási cselekmények bírói ítélkezés alá vonásának követelése hosszú küzdelmek után érvényesülésre jutott, kezdetben mindenütt a rendes polgári bíróságok voltak azok, amelyek a közigazgatási vitás ügyek fölötti bírói döntés jogát gyakorolták. Így volt ez Angliában, ahol a XVII. századtól kezdve a common-law bíróságok a helyi közigazgatás (local government) működése során felvetődő peres ügyeket az egész vonalon hatáskörükbe vonták. A parlament ennek az állapotnak a kifejlődését készséggel mozdította elő, mert a széleskörű bírói hatalomban hasznos fegyvertársra talált a királyi jogkör és a természetszerűleg királyi kézben levő közigazgatás elleni küzdelmében.¹ — Franciaországban a Lajosok monarchiájának első időiben a bírói parlamentek a közigazgatási jogszolgáltatást is teljes mértékben ellátták.² — Németországban az állampolgárok jogainak a közigazgatás tényeivel szemben való védelme szintén a polgári bírói fórumok előtt valósult meg először; a tagállamok polgárai a közigazgatási jogsérelmekkel szemben a Reichskammergerichtnél, a birodalom központi bíróságánál kerestek orvoslást, majd később az ú. n. fiskus-teória uralma idején is a polgári bíróságok ítélték kártérítésre a tagállamok kincstárait, mint az államtól különböző és így már az akkori felfogás szerint is

¹ KOELREUTTER, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England (Tübingen, 1912), 1—25. l.

² ÉREKY ISTVÁN, i. m. 8. l.

perbevonható s marasztalható jogi személyeket.¹ — Hazánkban a közjogi sérelmek orvoslását a nádori szék előtt lehetett kérni, amely szintén rendes bíróság volt.

Az államhatalmak elválasztására vonatkozó tannak érvényesítése ingatta meg később a polgári bíróságok egyeduralmát a közigazgatási ügyek fölötti ítélkezés terén. Az államok egy része azonban továbbra is rendíthetetlenül ragaszkodott ahhoz a tételhez, hogy a közigazgatási jogsérelmek helyreállításának legtöbb garanciáját és a jog uralmának ezen a téren is feltétlen biztosítását a rendes bíróságok juriszdikciója hordja magában. Így elsősorban Angliában maradt meg emellett a kétségkívül magasztos elv mellett; itt az államhatalmak elválasztása is csak részlegesen vitetvén keresztül, a közjogi jogviták eldöntése megmaradt a rendes bíróságok kezében, amelyeknek működése egyébként ebben a vonatkozásban igen magas színvonalon áll. — Franciaország volt ezzel szemben az az állam, amely a közigazgatásnak és a bíróságoknak kölcsönös függetlenítéséből a szervezet terén is azonnal levonta a legmesszebbmenő konzekvenciákat. Ez pedig azt jelentette, hogy a rendes bíróságokat eltiltották a kontenciózus (bírói eljárás alá bocsátásra alkalmas) közigazgatási ügyek elbírálásától és ezt a feladatot helyettük magának a közigazgatásnak kebeléből vett szervekre bízta. Így kívánták biztosítani a közigazgatás abszolút önállóságát. A forradalom első éveinek túlzó törvényhozása odáig ment, hogy aktív végrehajtó szerveket ruházott fel a közigazgatási ügyekben a bíráskodás jogával, de ezt a megoldást már a forradalmi törvényhozás 8. évében hozott frimaire 12-i alkotmány elejtette és a régi Conseil du roi-ból (a királyok szűkebbkörű tanácsadó szervéből) átalakított Conseil d'État hatáskörébe utalta a közigazgatási bíráskodás teendőit. A Conseil d'État jogkörébe tartozott egyúttal az államfő számára való véleményezés és az államfői ú. n. justice retenue-ben való segédkezés is. Véleményezési tevékenységet az államtanács még ma is végez; az államfői fenntartott bíráskodásra vonatkozó rendelkezés azonban ma már nem aktuális. Korábban közigazgatási bíráskodási teendőket végeztek még a miniszterek is (ministre-juge), de ez később szintén megszűnt.² A lényeg mindenesetre az, hogy a közigazgatási bíráskodás funkcióját Franciaországban már több mint egy évszázad óta a Conseil d'État és az alája rendelt prefektúrai tanácsok (conseils de préfecture), tehát a közigazgatás szervezetébe beletartozó testületek látják el.

A mintegy a két végletet jelképező Angliával és Franciaországgal szemben több olyan állam van, amelyekben egyik rendszer sem érvényesül a maga kizárólagosságában és amelyek hosz-

¹ A fiskus-elmélet éppen arra szolgált, hogy a polgároknak az állami szervek ellen emelt panaszai kizárólag magánjogi formába legyenek öltöztethetők, amire azért volt szükség, mert a fejedelem a közjogi keresetek indítását megakadályozta.

² 1872 május 24-i törvény, 9. art. („Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative...“) és a nyomában kifejlődött joggyakorlat. Az egész fejlődés képét l. LAFERRIÈRE, i. m. I. 109—247. l., továbbá APPLETON, i. m. 85—97. l.

szabb fejlődés után bizonyos kompromisszumos megoldásban állapodtak meg. Igen érdekes például az olasz közigazgatási bírászkodás kialakulása. Az 1865-i törvény valamennyi közigazgatási jog-sértést elvi általánosságban a rendes bíróságok elé utalt és ezek ellen feltétlen védelmet biztosított. Nem védte meg azonban a polgárokat a pusztá érdeksérelmekkel szemben; 1889-ben ennek az állapotnak az orvoslása végett egy újabb törvény az államtanács (Consiglio di Stato) IV. és V., ú. n. ítélkező osztályait bízta meg azzal, hogy az érdeksértéseken alapuló panaszok tárgyában bírászkodjanak. A fejlődés azután odáig vezetett, hogy az államtanács közigazgatási bírói tevékenysége sokkal szélesebb területen érvényesült, mint a rendes bíróságoké és így a súlypont ma úgyszólván egészen az államtanácson nyugszik. — Németországban a XIX. század első felében a fejedelmek sorra megajándékozták országukat a francia forradalom elvein nyugvó alkotmányokkal, amelyek a közigazgatási hatóságok működését jogi korlátokhoz köthették; közigazgatási bíróságokat azonban ezzel párhuzamosan nem állítottak fel mindjárt, hanem a közigazgatási aktusok feletti döntést továbbra is meghagyták a polgári bíróságok hatáskörében.¹ Így rendelkezett az 1849 március 28-i birodalmi alkotmánytervezet is annak a határozatnak a nyomán, amellyel a frankfurti országgyűlés a közigazgatás ú. n. önbírászkodását kifejezetten eltiltotta. Csak később változott meg ez az irodalom által is erőteljesen képviselt felfogás; ebben nagy része volt Gneist propagandájának, aki a közigazgatási jogvitáknak különleges voltát nyomatékkel hangsúlyozta, főleg a közigazgatási bírászkodás magánjogias felfogását a legalaposabban kifejtő Bährrel szemben.² A speciális közigazgatási viszonyoknak ez az előtérbenyomulása így az idők folyamán Németországban is önálló közigazgatási bíróságok felállításához vezetett el.³

A német, ott is főleg a porosz példa nyomán jár nagyrészt a mi jogfejlődésünk is. Az 1869 : IV. t.-c. elválasztotta egymástól a közigazgatási és a bírói szerveket, de a közigazgatási jog-sérelmeket továbbra is az 1871 : XXXI—XXXII. t.-c., később az 1890 : XXV. és az 1891 : XVII. t.-c. által meg-, illetőleg újjászervezett polgári bíróságok voltak hivatva orvosolni. Ez az állapot csak fokozatosan szűnt meg a pénzügyi közigazgatási bíróságnak az 1883 : XLIII. t.-c.-ben, majd az általános közigazgatási bíróságnak az 1896 : XXVI. t.-c.-el történt felállításakor.⁴

¹ Az első elszigetelt kivétel Württemberg volt, ahol 1819 óta a bírói tagokkal megerősített titkos tanács (tehát közigazgatási szerv) vette át a közigazgatási bírászkodás funkcióját. Lásd FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts (Tübingen, 1928), 239. l.

² BÄHR és GNEIST munkái egyformán a Der Rechtsstaat főcímet viselik; az előbbié 1864-ben, az utóbbié 1872-ben jelent meg. Tanaik ismertetését és kritikáját az általunk tanulmányozott intézmény szempontjából a magyar irodalomban BOÉR ELEK nyújtja Közigazgatási bírászkodás (Budapest, 1907) c. művében.

³ FLEINER, i. m. 242. l.

⁴ Az 1883 : XLIII. t.-c. a m. kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi törvény hatályba léptének napján, 1897. január 1-én érvényét veszítette. Az általános közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat elő-

II.

Ebből a történeti vázlatrajzból *háromféle rendszernek* a képe szűrődik le. Az egyik a bíraskodási funkció egységének és azonosságának elvéből indulva ki csak egyféle bírói hatóság létjogosultságát ismeri el, amely polgári és közigazgatási ügyekben egyaránt ítél. A másik a közigazgatás, mint államhatalom önállóságának lehető legszélesebbkörű biztosítását veszi alapul és ezért magukat az aktív közigazgatási szerveket ruházza fel a közigazgatási kontenciózus ügyekben a bíraskodás jogával. A harmadik végül felismeri azt, hogy a polgári bíróságok a közigazgatási bíraskodás végzésére a két tevékenység különböző természeté folytán nem a legalkalmasabbak, de másfelől világosan látja azt is, hogy a pártatlan ítélkezés követelménye nem egyeztethető össze a közigazgatási jogvitás ügyeknek az érdekelt közigazgatási hatóságok kezén való hagyásával; következképpen külön erre a célra rendelt ú. n. közigazgatási bíróságokat állít fel.

Természetesen mind a háromféle megoldásnak megvannak a tolmácsolói a közjogi és közigazgatási jogi *irodalomban*. Nincs semmi meglepő abban, hogy az angol szerzők a közigazgatási pereknek a rendes bíróságok jogkörébe való utalása mellett foglalnak állást; viszont a francia auktorok a külön (illetve részben a közigazgatással kapcsolatba hozott) közigazgatási bíróságok intranszigenz híveinek mutatkoznak. Azt az álláspontot, hogy kizárólag az aktív közigazgatási szervek dolga legyen a közigazgatási bíraskodás elvégzése is, ma már úgyszólván senki sem vallja az írók közül. Az egymással szembenálló elméleteknek németországi képviselőit már említettük Bähr és Gneist személyében; mindegyikük oldalán az írók egész serege csoportosult. A legújabb időkben a Gneist-féle álláspont látszik német földön uralomra jutni, amennyiben a legnevesebb modern közigazgatási elméleti írók (Otto Mayer, Fleiner, Hatschek, Walter Jellinek) szinte egyértelműen a speciális közigazgatási bíróságok felállítása és tökéletes kiépítése mellett szögeznek le magukat. — Bennünket persze a legközelebből *a magyar irodalomban* megnyilvánult nézetek érdekelnék. Nálunk ez a kérdés leginkább a múlt század utolsó évtize-

terjesztésére a vármegyei közigazgatás rendezését tárgyzó 1891 : XXXIII. törvényeikk 2. §-a utasította a belügyminisztert; a törvényhozás felszólításának a Wekerle-kormány belügyminisztere, Hieronymi Károly tett eleget a közigazgatási bírósági törvény javaslatának 1893 november 29-én történt beterjesztésével. A törvényjavaslat tárgyalására a képviselőház külön bizottságot küldött ki, amely jelentését 1894 november 17-ére készítette el. A képviselőház 1896 május 1-én foglalkozott először a törvényjavaslattal és azt újból bizottság elé utasította, amely tárgyalásainak során a javaslatnak az elsőfokú közigazgatási bíróságok felállítására vonatkozó részét az azzal szemben felmerült aggályokra tekintettel (kellő bírói szervezet hiánya, a főispán elnöksége stb.) eljuttatta. Az ehhez képest újonnan átdolgozott javaslatot a képviselőház 1896 májusának folyamán elfogadta, majd ahhoz a főrendiház is hozzájárult. A „m. kir. közigazgatási bíróságról” szóló törvényt a király 1896 július 27-én szentesítette és az az Országos Törvénytarban 1896 augusztus 1-én hirdettetett ki. (Lásd NÉMETHY KÁROLY, A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata. Budapest, 1897, 7—11. l.)

deiben foglalkoztatta intenzíven az elméket, főleg azoknak a vitáknak a kapesán, amelyek a közigazgatási bíráskodás bevezetésének idején a felszínre került javaslatok körül lefolytak. Mint Németországban Bähr és Gneist, úgy állottak hazánkban egymással szemben az irodalom két kiválósága: *Concha Győző* és *Némethy Károly*. *Concha* már 1877-ben írt egy nagyértékű munkát A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában címmel (Budapest, 1877), amelyben nagy elismeréssel emlékezik meg az angol magánjogias rendszerről és élesen helyteleníti a francia szisztémát még annak újabb, szelidültebb formájában is. Abból indul ki, hogy a polgári és a közigazgatási ügyekben egyaránt valamely magánosnak a panaszáról van szó és a közigazgatással összefüggő jogviták különleges természetét nem akarja elismerni. A *Concha*éval ellentétes irány hívei közül elsőnek *Lánczy Gyulát* említhetjük, aki az 1882. évi jogászyűlésen önálló, egységes közigazgatási szakbíróóság felállítása mellett emelte fel szavát.¹ A két szembenálló nézet összecsapása a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslatnak 1893-ban megtörtént beterjesztése után érte el tetőpontját. *Concha* a közigazgatási bírósági javaslatról közzétett kritikájában,² majd a Magyar Jogászegyletben 1894 január 8-án tartott előadásában³ változatlanul kitartott az angol, illetve az 1865-ben statuált olasz rendszer helyessége mellett; rámutatott arra, hogy az önálló közigazgatási bíróságok szervezése mindenütt a rendes bíróságok jogkörének megszorítását, szóval a jogvédelem csorbítását célozta és szembeszáll a mi „kompromisszumszerű” javaslatunkkal is. *Concha* elvi alapokon induló támadásával szemben *Lánczy Gyula*,⁴ *Lukács György*,⁵ de főleg *Némethy Károly*⁶ kardoskodtak amellett, hogy a létesítendő közigazgatási bírói fórumokat feltétlenül a polgári bíróságoktól elkülönítetten kell megszervezni, amint ezt az akkor szőnyegen forgó törvényjavaslat is tervezte. A javaslat álláspontja átment tételes jogunkba is és később az önálló közigazgatási bíróság funkcionálásával tett kedvező tapasztalatok nyomán a legújabb irodalomban is diadalra jutott, amint azt *Tomcsányi Móric*, *Márffy Ede*, *Boér Elek* stb. munkáinak idevágó részei igazolják.⁷

¹ A jogászyűlésen tartott előadását és beterjesztett javaslatait könyvalakban is közzétette: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországban (Budapest, 1883).

² A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. (Különlenyomat a Jogtudományi Közlönyből. Budapest, 1894.)

³ Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 5. füzet.

⁴ A Magyar Jogászegyletben 1894. évi január 15-én tartott előadás. (Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 6. füzet.)

⁵ A Magyar Jogászegyletben 1894. január 21-én tartott előadás. (Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 7. füzet.)

⁶ A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat (Válasz dr. *CONCHA* Győző egy. tanár bírálatára, Budapest, 1894), illetve a Magyar Jogászegyletben 1894. január 21-én tartott előadás. (Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 7. füzet.)

⁷ L. a következő műveket: *TOMCSÁNYI MÓRIC*, A magyar közigazgatási jog alapintézményei, 190—197. l.; *MÁRFFY EDE*, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, I. 41. l.; *BOÉR ELEK*, Közigazgatási bíráskodás, 147—153. l.

Ha már most magunknak kell döntenünk afelett, hogy melyik szisztémát tartjuk legmegfelelőbbnek az elvi és gyakorlati követelmények szempontjából, úgy mi is amellett a megoldás mellett törünk lándzsát, amely a közigazgatási kontenciózus ügyek eldöntését *különálló közigazgatási bíróságokra* bízva és ennek a rendszernek a további kifejlesztését tartjuk a jövő fejlődés egyetlen lehetséges irányának is. A következőkben igyekezni fogunk álláspontunkat annak minden vonatkozásában meggyőző érvekkel körülbástyázni.

Az egyik irányban kimutatni törekedünk annak szükségességét, hogy a polgári bíróságok mellett a közigazgatási jogviszonyokból származó vitás ügyek elbírálására önálló közigazgatási bíróságok állíttassanak fel. Ez az eljárás már a közigazgatás szervei egységének és önállóságának érdeke szempontjából is megfelelőbb. A közigazgatási szervek működése nyomán speciális ügyek vetődnek fel, különleges, a magánjogiaktól eltérő közigazgatási jogviszonyok alakulnak ki, amelyeknek elbírálása különös jellegű bíróságot igényel. Az állami végrehajtó hatalom is sokkal könnyebben fogja magát alávetni egy olyan bírói szervnek, amelyet már szervezeténél és sajátos szakértelménél fogva is magához közelebb állónak érez. Ehhez kapcsolódik közvetlenül az az első pillanatra talán hihetetlennek tetsző, de a tapasztalati tények által beigazolt jelenség, hogy az ilyen, a közigazgatással szorosabb rokonságot tartó bíróság inkább hajlamos arra, hogy a közhatalom előjogait feláldozza, mint a magukat ebben feszélyezve érző rendes bíróságok, és pedig valószínűleg azért, mert biztosabban mozog a közigazgatási ügyek talaján.¹ Ebből pedig az következik, hogy a közigazgatási jogviszonyokból származó nyilvánjogi (közigazgatási jogi) alanyi jogok² védelme fokozottabb mértékben van biztosítva ezen az úton, mint a rendes bíróságokkal való összeolvasztás mellett. Már pedig Tomcsányi szerint: „a jognak bírói védelme, vagyis a jogsérelemnek független bíróság által való orvoslása... a fokmérője az alanyi jogok értékének”.³ Különösen fontos ez azért, mert a közigazgatási jogviszonyban — amelynek főtípusa mindig az egyénnek a közigazgatási szervvel szembeni viszonya — a hatósági szerv, impériumára támaszkodva, túlnyomó hatalmi súllyal bír a magánféllel szemben, amelyet csak az alkalmasan szervezett bírói jogvédelem ellensúlyozhat megfelelőképen.⁴ Végül — ami az eddig felhozott, inkább gyakorlati jellegű jogi indokok mellett, objektív tudományos szempontból különösen fontos — az önálló

¹ V. ö. HAURIQU, i. m. 428. l.

² Rendszerüket lásd GEORG JELLINEK, System der subjektiven öffentlichen Rechte (Tübingen, 1919).

³ TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 83. l.

⁴ Az egyéni jogok védelme egyébként nagyon sokat nyert legújabbban azzal, hogy a közigazgatásban egy erősen demokratikus irányzat került előtérbe, amely a közigazgatás tevékenységében mindenekelőtt a közszolgálatot (service public), a köz iránti kötelezettségeket hangsúlyozza a hatalmi elemekkel (puissance publique) szemben. V. ö. DUGURR, Traité du droit constitutionnel, I—V. (Paris, 1924—1930) és Les transformations du droit public (Paris, 1925).

közigazgatási bíróság behozása a közigazgatási jogviszonyokat hozzasegíti ahhoz, hogy a magánjogi jogi helyzetek köréből kiszabaduljanak és így a közigazgatási jognak, mint (a magánjog és a büntetőjog mellett) sui generis jogi ágazatnak kifejlődéséhez széles és biztos utat nyit.¹ A közigazgatási bíraskodásnak így megbecsülhetetlen jogfejlesztő szerepe van,² amelyet ezek a bíróságok mind egyszerű ítéleteik, mind pedig megfelelő alakszerűségek mellett hozott döntvényeik útján töltenek be. Ítéleteikben ugyanis vagy felszínre hoznak az életben — főleg a közigazgatás körében — kialakult jogi elveket, vagy egészen új tételeket szögeznek le; akár így, akár úgy, de gyakorlatuk mindenestre az élő jognak, a közigazgatási szokásjognak legfőbb megnyilvánulási módja és megismerési forrása.³ A közigazgatási bíróság által alkotott döntvények — amelyek valamely elvi jelentőségű vitás kérdést döntenek el a jogszolgáltatás egyöntetűsége céljából — meg éppen a legnyilvánvalóbban fontos kútfői a közigazgatási jognak,⁴ ha igazi írott jogforrásoknak (mint általában a bírósági döntvények) legfeljebb csak hatásukban tekinthetők is.⁵ Súlyuk mindenestre kiténik abból, hogy a legtöbb államban a közigazgatási szervek, ha erre kifejezetten nincsenek is kötelezve, mégis tényleg nagymértékben alkalmazkodnak a közigazgatási bíróságok döntéseihez. Franciaországban például a legújabb évek jogfejlődésének során a Conseil d'État egyre több közvetett eszközt talált arra, hogy a közigazgatási funkciók betöltőit az ítéleteihez való alkalmazkodásra reásozítsa.⁶ Ennek az irányzatnak a mi közigazgatási jogi gyakorlatunkban is fokozottabb erővel kell a jövőben kifejezésre jutnia.⁷

Mindezek az argumentumok vitathatatlanul bizonyítják azt, hogy a közigazgatási kontenciózus ügyek eldöntésére külön közigazgatási bíróságoknak kell szolgálniuk. Ebben a vonatkozásban még csak azt tartjuk szükségesnek megemlíteni, hogy a speciális

¹ Itt tehát felfogásunk szerint bizonyos kölesönhatással állunk szemben. A közigazgatási jog eltérő tulajdonságai követelték meg külön közigazgatási bíróság felállítását, ami viszont erőteljesen hozzájárult ahhoz, hogy ez az eltérő jogágazat a napjainkban látott terjedelemben kialakulhasson.

² Ezt a szerepet APPLETON találóan hasonlítja a praetor jogalkotó tevékenységéhez a római jogban. L. i. m. 12—13. l.

³ Az ilyképen kialakult törvényerejű szokásnak az ítélkezésben való alapulvételét illetőleg az 1869: IV. t.-c. 19. §-át az 1896: XXVI. t.-c. 6. §-a a közigazgatási bíróságra is kiterjeszti.

⁴ 1896: XXVI. t.-c. 21. §, 1912: LIV. t.-c. 70—79. § (az utóbbi törvény a Kúria döntvényeiről szól).

⁵ TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 45. l. — Itt jegyezzük meg, hogy a polgári bíróságok döntvényei a jogviszonyok vegyessége folytán gyakran áthatnak a közigazgatás területére és így kútfői a közigazgatási jognak is.

⁶ Ilyen fegyverek a Conseil d'État kezében; a jogerős közigazgatási bírósági ítélet nem-respektálásának a jogszabálysértéssel való azonosítása, vagy a közigazgatási szerv ú. n. alternatív kötelezése az ítéletben (pl. arra, hogy valamely építményt vagy leromboljon, vagy kártérítést fizessen) stb. — L. ezekről HURIOT, i. m. 168. l.

⁷ Ugyanezt a kívánalmat fejezi ki MAGYARY ZOLTÁN, Magyar közigazgatási jog-ában (az 1931/32. évben tartott egyetemi előadások), 86. l.

közigazgatási bíróságok léte nem egyértelmű azzal, hogy már most minden, a közigazgatáshoz kapcsolódó peres ügyet eléjük utaljunk.¹ A közigazgatás egész terét ugyanis nem lehet közigazgatási jogi szabályokkal átfogni, mert a közigazgatásban ma is sok magánjogi elem van (pl. a közszállítások körében); ha tehát ily pontokon keletkeznek jogviták, ezek inkább a polgári bíróságok megítélése alá tartoznak. Vannak továbbá nem kis számban ú. n. vegyes természetű jogviszonyok (köztisztviselők fizetési igénye, vagy például a kisajátítás intézménye), amelyek részben a rendes, részben a közigazgatási bíróságok elé tarthatnak, vagy csak pusztán célszerűségi megfontolások alapján utalhatók a tétéles állami jogok által az egyik vagy másik bírói fórum elé.

At kell most térnünk az önálló közigazgatási bíróságok megszervezésének *másik szempontjára*: arra t. i., hogy miért nem bízuk a közigazgatási perek megvizsgálását és eldöntését egyszerűen az aktív közigazgatási szervekre? Ez ellen az elintézés ellen — amelyet pedig hol kiterjedtebb, hol mérsékeltébb formában több fejlett közigazgatási joggal bíró állam, így elsősorban Franciaország is alkalmaz — ugyancsak rendkívül komoly megfontolások szólnak és jelölik ki erről az oldalról is az egyedüli helyes megoldást a szervezetileg és hatáskörileg elkülönített közigazgatási bíróság felállításában.

Ezek a megfontolások főleg abban gyökereznek, hogy a közigazgatási bírósági eljárás és az aktív közigazgatási ügyintézési funkció természetüket tekintve alapvetően különböznek egymástól, a külső eljárási formáknak esetleges azonossága ellenére is. Az első mélyreható eltérés abban áll, hogy a közigazgatási hatóság, akár első-, akár felsőfokon jár el, az állampolgárral szemben mindenképpen érdekelt fél és így az ügynek végleges, megnyugtató eldöntésére nem is lehet hivatva. Ezzel szemben a bírói orgánum teljesen független a jogaikat természetesen érvényesíteni akaró végrehajtóhatalmi szervektől; hivatása egyenesen az igazságszolgáltatás, a jogsérelmek orvoslása és így tökéletes pártatlansággal dönthet az eléje terjesztett jogvitában, amelynek folyamán a közigazgatási szerv és a magános egyforma peres felekként szerepelnek előtte.² A második elválasztó pontot abban találhatjuk meg, hogy a közigazgatási hatóságok mindig a célszerűségi és hasznossági tekinteteket (államraison) is nagy mértékben figyelembe veszik, míg ezzel szemben a közigazgatási bíróságok kizárólag a jogrend és a jogbiztonság szempontjait tartják szemük előtt.³ Még az ú. n. közigazgatási rendőri funkció is,⁴ amely pedig rokonságot tart a bírói szervek munkájával annyiban, hogy a jogbiztonság cél-

¹ Ez még akkor sem vihető teljesen keresztül, ha a közigazgatási bíróságok hatáskörét elvi alapon állapítjuk meg. (L. értekezésünknek a hatáskörre vonatkozó részét.)

² TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 190—192. l.

³ APPLETON, i. m. 46. l.

⁴ Fogalmi kifejtését l. CONCHA GYÖZÖ, Politika, II. Közigazgatásban (Budapest, 1905), 311. l.

ját preventív eszközök alkalmazásával elősegíti, benső mivolta szerint nagyban különbözik az igazi bírói tevékenységtől.¹ Mindezek alapján szinte még a rendes bíróságok háttérbe helyezésénél is kézenfekvőbb dolog, hogy a közigazgatási jogviták fölötti ítélkezést az adminisztráció cselekvő szerveinek kezébe nem adhatjuk.

A kifejtettek alapján nyilvánvaló, hogy *a modern állam konstrukciójának leginkább egy különálló, a rendes bíróságoktól, de a cselekvő közigazgatási szervektől is elválasztott közigazgatási bíróság felel meg.* Ez elégíti ki leginkább az elméleti és gyakorlati követelményeket, mert így jön létre az az állapot, amelyről Hauriou azt mondja: „la juridiction administrative est assez juridiction pour constater exactement la règle juridique désirable, elle est assez administration pour en faire la concession à titre de juridiction d'équité...“² Emellett a szervezeti megoldás mellett a polgári és közigazgatási bíróság egészen egyenlő helyzetben állanak egymás mellett; a magánjogi ügyek felett a polgári, a közigazgatási jogi jogviszonyok felett a közigazgatási bíróságok döntenek, mint rendes bíróságok;³ működésüknek célja és természete közös, csak tárgya különböző.⁴ Ugyanígy megvan másfelől a közigazgatási bíróságoknak és az ügyintéző közigazgatási hatóságoknak a maguk sajátos terrénuma; az előbbieket a közigazgatási bíraskodás elé elvi meghatározással vagy taxative utalt, javarészt kontenciózus természetű, az utóbbiak a bíróság hatásköréből kivett, túlnyomóan nemkontenciózus jellegű ügyekkel foglalkoznak.⁵

Avégből, hogy ez az egész gépezet kifogástalanul működhesék, természetesen szükség van arra, hogy célszerű hatásköri szabályok nyomán pontosan felismerhető legyen az, hogy mely ügyek tartoznak a polgári bíróság, melyek a közigazgatási bíróság és melyek az aktív közigazgatási funkcionáriusok jogkörébe. De nem kevésbé szükség van azután arra is, hogy külön pártatlan fórum állíttassék fel az ügyek hovatartozásának eldöntésére abban az esetben, ha e körül viták merülnek fel az azok elbírálására hivatott, vagy magukat hivatottnak vélő állami szervek között. Ennek a célnak a szolgálatába állította a modern jogfejlődés a *hatásköri bíraskodás* intézményét,⁶ mint a jogállam betetőzését,

¹ Ugyanez áll a közigazgatásnak a bíróságokat támogató quasi perenkívüli működésére is (pl. magánjogi szerződések kötése a közigazgatási hatóságok előtt). L. TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 133. l.

² HAURIU, Précis de droit administratif et de droit public (Paris, 1927), 943. l.

³ Általában ugyan — amint ezt már említettük — a polgári (és a büntető-) bíróságokat szokták rendes bíróságokként megjelölni. A büntetőbíróságok némi szervezeti kapcsolatban szoktak állani a polgári bíraskodás fórumaival, jóllehet elvileg a szélesebb értelemben vett közjogi bíróságok közé tartoznának a közigazgatási bírósággal együtt.

⁴ V. ö. TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 23. l.

⁵ V. ö. MÁRFFY EDE, i. m. 42. l.

⁶ Hazánkban jelenleg az 1907: LXI. t.-c. és az 1928: XLIII. t.-c. szabályozzák. 1907 előtt az 1869: IV. t.-c. 25. §-ában foglalt rendezés volt érvényben, amely szerint a bírói és a közigazgatási hatóságok között felmerült hatásköri összeütközések elintézésére a minisztérium (tehát érdekelt szerv!) hatalmaztatott fel. Ez természetesen a tiszta alkotmányosság-nak meg nem felelő megoldás és jogrendszerünknek tökéletlensége volt.

amelyhez ismét egy oly nagy kérdéskör kapcsolódik, hogy az csak egészen külön értekezés keretében volna megközelítően kifejthető. Ennek a problémának az elemzését tehát ez alkalommal mellőznünk kell, hogy így célkitűzésünk egységét megővhassuk.

III.

Most még gyors szemlét szeretnénk tartani ennek a fejezetnek a során a közigazgatási bíráskodás szervezeti alakulatai felett az egyes államok ma érvényes közjogában. Így ismerkedhetünk meg ugyanis a legújabb fejlődés eredményeivel ezen a téren és nyertünk bepillantást a jövőben várható változtatásokba is.

A közigazgatási bíráskodásnak a polgári bírói szervekre bízása még ma is sok államban az uralkodó rendszer. Ez a helyzet mindenekelőtt Angliában és az annak jogintézményeit szinte változatlanul átvevő Egyesült Államokban. Angliában a rendes bíróságok az egyes polgár alanyi közjogainak vagy magánjogainak a közigazgatási szervek által való megsértése esetén a writ-ek (bírói parancsok) évszázados eszközének igénybevételevel szolgáltatnak jogvédelmet.¹ A writ-ek közül a közigazgatási jogvédelem szempontjából fontosabbak: 1. A Habeas Corpus, amely speciálisan az egyéni szabadság védelmére szolgál. 2. A Mandamus, amelyet abban az esetben adnak ki, ha a közigazgatás szervei elmulasztják kötelezettségeik teljesítését. 3. A Prohibition, a hatáskör túllépésével hozott közigazgatási rendelkezések ellen. 4. A Certiorari, amelynek segítségével az ügy a közigazgatási hatóságok elől a bíróság elé vonható, még mielőtt az illető szerv érdemleges határozatot tudna hozni. 5. A Quo Warranto, amely az önkormányzati szervek illetékességi túllépéseit akadályozza meg. 6. A Stating of special case, a rendőri túlkapások ellen.² A közigazgatási jogviták elintézésére a High Court of Justice (polgári felső bíróság) King's Bench Division-ja az illetékes szerv.³ Meg kell azonban említenünk, hogy ma már egyes központi kormánysszervek (Board of Trade, Ministry of Health, Education Committee, Local Government Board) is gyakorolnak „quasi iudicial” döntési jogkört.⁴ Az Egyesült Államokban szintén nincs különleges közigazgatási bíróság; a writ-ek szerepe és fajtái teljesen ugyanazok, mint Angliában; a közigazgatási bíráskodást a washingtoni Court of Claims gyakorolja,⁵ amely előtt az állam és az állami tisztviselők mint egyszerű magánjogi szemé-

¹ Szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy ezek a rendes bírói testületek, főként az alsó fokon (békebírák), közigazgatási teendőket is végeznek, ami az államhatalmak tökéletlen elválasztásából folyik.

² L. ezeket HATSCHER, Das Staatsrecht des vereinigten Königreichs Grossbritannien — Irland (Tübingen, 1914), 270—273. l.

³ KOELLREUTTER, Verfassungsrecht der angelsächsischen Staatenwelt (Berlin, 1923), II. l.

⁴ HATSCHER, Englisches Staatsrecht, I—II. (Tübingen, 1905—1906), 609. és köv. l.

⁵ KOELLREUTTER, i. m. 27. l.

lyek szerepelnek.¹ — Az angolszász minta után rendezkedtek be a közigazgatási jogszolgáltatás terén Dánia² és Norvégia.³ Ezt a rendszert tette magáévá — legalább addig, amíg külön szervezet fel nem állítanak — Európa keletén Románia az 1923 március 29-i alkotmánytörvénnyel.⁴ — Egyik oldalát tekintve, ebbe a csoportba tartozik a már érintett felemás olasz közigazgatási bírászkodási szisztéma is, t. i. a jogsértésekre vonatkozó részében; ezek felett ugyanis a polgári bíróságok gyakorolják a juriszdkiciót. Ma már azonban — mint láttuk — sokkal nagyobb jelentősége van az államtanács kontenciózus osztályai érdekvédő tevékenységének és így Olaszországot legalább napjainkban helyesebb Franciaországgal egy államesoportba sorozni. — Külön alcsoportot képeznek a közigazgatási bírászkodást a rendes bíróságok hatáskörébe utaló államok között Belgium és Spanyolország, ahol a polgári felsőbíróság kebelében speciális szervek szolgálnak a közigazgatási bírászkodás ellátására. Belgiumban a rendes bíróság (cour d'appel vagy cour de cassation) külön tanácsai ítéleznek közigazgatási ügyekben.⁵ Spanyolországban az 1904-i reform óta a legfelsőbb állami törvényszék III. kamarája gyakorolja ugyanezt a funkciót;⁶ ezen az állapoton tudomásunk szerint az 1931-i új köztársasági alkotmány sem változtatott lényegesen.

Mindezekkel az országokkal szöges ellentétben főleg Franciaország az az állam, ahol a közigazgatási bíróság szervezetenleg alig emelkedik ki az aktív közigazgatási hatóságok köréből. Franciaországban a közigazgatásnak, ha nem is cselekvő (personnel actif), de legalább ú. n. tanácsadó testületéből (personnel consultatif) kerülnek ki a közigazgatási bírói szervek (Conseil d'État, conseils de préfecture interdépartementaux). A Conseil d'État-ban külön kontenciózus és véleményező főosztály van; az ügyek zömében az előbbi bírászkodik. A közigazgatással való kapcsolat mindenesetre fennforog, mert ugyanazok a szervek közigazgatási ügyintéző és bírászkodási tevékenységet egyaránt végeznek. — Olaszországban az 1889-i, majd a legutolsó, 1924 június 26-i törvény szerint a közigazgatás kebelébe tartozó államtanács IV. és V. (ítélkező) osztályai teljesítik a közigazgatási bírászkodás feladatát.⁷ Svájcban is, bár az 1914-es alkotmánymódosítás előírta szövetségi közigazgatási bíróság létesítését, még máig is a Bundesrat (szövetségstanács), tehát

¹ Ez alól a szabály alól csak a diszkrecionárius hatalomgyakorlás eseteiben van kivétel. — Az egész rendszert behatóan ismerteti Goodnow, *The principles of the Administrative Law of the United States* (New York and London, 1905), 378—396. l.

² GOOS-HANSEN, *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark* (Tübingen, 1913), 116—120. l.

³ MORGENSTIERNE, *Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen* (Tübingen, 1911), 114—116. l.

⁴ MIRKINE-GUETZEVICH, *Les constitutions de l'Europe nouvelle* (Paris, 1930), 294. l.

⁵ VAUTHIER, *Précis du droit administratif de la Belgique* (Bruxelles, 1928), 504. és köv. l.

⁶ POSADA: *Spanisches Staatsrecht* (Tübingen, 1914), 168—170. l.

⁷ Az I., II. és III. osztály véleményezéssel foglalkozik a végrehajtó közegek számára.

kimondottan közigazgatási szerv foglalkozik a végrehajtóhatalom működése nyomán felvetődő peres ügyekkel, nem tekintve egyes pereket, amelyek a rendes bíróságok elé vitettek át.¹

A harmadik, szerintünk leghelyesebb megoldást, önálló közigazgatási bírói testület felállítását, tették magukévá a német birodalom tagállamai, Ausztria, Csehország, Lengyelország és hazánk. — Németországban az összes Land-oknak van külön közigazgatási bíróságuk, amelyeket részben még a múlt század második felében (így Baden 1863-ban, Poroszország 1875-ben, Bajorország 1876-ban stb.), részben pedig — az 1919-i weimari alkotmány 107. §-a felszólításának engedelmessé — a háború utáni években létesítettek. A birodalomnak általános közigazgatási bírói fóruma még nincsen — a weimari alkotmány rendelkezését e ponton még nem hajtották végre² —, csak speciális közigazgatási bírói szervek léteznek (társadalombiztosítási bíróság, védjegy bíróság, kartell bíróság, birodalmi pénzügyi bíróság stb.). — Ausztriában már a háború előtt is volt különálló közigazgatási bíróság (1875 óta), amelyet mai formájában az 1920 október 1-i alkotmány (módosítva az 1925 július 30-i és az 1929 december 7-i törvényekkel) szabályoz. — Csehországban az 1920-i alkotmány által megerősített 1918 november 2-i törvény egészen az osztrák rendszert vette át.³ — A lengyel alkotmánytörvény rendelkezései is a német-osztrák szisztémához hasonlítanak.⁴ — Magyarországon, amint ezzel már foglalkoztunk, jelenleg az 1896:XXVI. t.-c. tartalmazza a független közigazgatási bíróságnak jórészt német mintára történt szabályozását, miután már előzőleg az 1883:XLIII. t.-c. pénzügyi közigazgatási bíróságot létesített, amely azonban 1896-ban szintén az általános „m. kir. közigazgatási bíróság“-ba olvasztatott bele. A magyar közigazgatási bírósági rendszer reformjára vonatkozólag most készül tervezet, amely eddigi egyfokú közigazgatási bíróságunknak szervezeti megoldását megtartja a jövőbeni „m. kir. közigazgatási felsőbíróság“-számára is.⁵

4. §. A közigazgatási bíróságok fórumrendszere és összeállítása.

I.

A közigazgatási bíróságok szervezetéről szóló fejezetnek ebben a második részében futólag vázolni akarjuk a bíróságok egy- vagy többfokú voltának és mindkét fórumon való összeállításuknak a

¹ FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Tübingen, 1923), 170—173., 234—235. l.

² A Reichsverwaltungsgericht-re vonatkozó törvény előkészítésének munkálatai legújabbban igen intenzíven folynak; eddig 1927-ben és 1930-ban kerültek nyilvánosságra kormányjavaslatok, de törvénnyé mindmáig egyik sem vált.

³ ADAMOVICH, Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechtes (Wien, 1929), 249. és köv. l.

⁴ MIRKINE—GUETZEVICH, i. m. 268. l.

⁵ A javaslattervezetnek kettős közigazgatási bírósági fórumrendszer kiépítésére, a leendő alsóbíróságok összeállítására és a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyek szaporítására vonatkozó rendelkezéseit dolgozatunk megfelelő részeinek keretében fogjuk ismertetni.

kérdéseit, inkább csak az elvi jelentőségű problémák kifejtésére helyezvén a súlyt.

Állást kell foglalnunk mindenekelőtt abban a sokáig vitás pontban, hogy vajjon elegendő-e a közigazgatási bíraskodást *egyetlen*, valamennyi ügyben eljáró bírói testület formájában bevezetni, avagy kívánatosabb-e az ügyek különböző jelentősége szerint (illetve esetleg az elsőfokú döntés és a revízió eltérő feladatának megfelelően) *többfokú* közigazgatási bírói rendszert kiépíteni. A ma már szinte általánosan uralomra jutott modern elméleti felfogás¹ és a legújabb gyakorlati fejlődés egyképen az alternatíva *utóbbi* ága felé mutatnak, amely mellett mi is leszögezzük magunkat. Ha érveket keresünk annak megokolására, hogy miért kell külön alsó- és felsőfokú bírói szervet beállítani a közigazgatási jogszolgáltatás elvégzésére, úgy ezeket könnyen megtalálhatjuk. Emellett a megoldás mellett szól egyfelől az, hogy így a peres ügyek természetük (alkotmányjogi vagy egyszerű rendészeti jellegű ügyek stb.) és fontosságuk (pl. adóügyeknél értékhatár) szerint az elintézés szempontjából kellőképpen megoszthatók, másfelől pedig az, hogy így inkább válik lehetővé a jogsérelmeknek már az alsóbbrendű közigazgatási hatóságoktól is egyenesen a közigazgatási bírói fórumok elé való vitele. Alsófokú közigazgatási bíróságok szervezése ellen legfeljebb azt a pénzügyi természetű argumentumot lehet vetni, hogy ez az államnak tetemes költségeket okoz; ez az érv is erejét veszti azonban, ha az alsófokú ítélkező testületek decentralizációját nem vesszük túlságba, hanem ezeket csak mérsékelt számban szervezzük.

Nézetünk helyességét igazolja, hogy *a legfejlettebb jogrendszertű államoknak csaknem valamennyiében kettős közigazgatási bírói fórumrendszert találunk*. Magától értetődőleg ez a helyzet azokban az államokban, ahol polgári bíróságok szolgálnak a közigazgatási jogvédelem feladatának ellátására (Anglia, Egyesült Államok), mert hiszen ezt már a rendes bíróságok többfokú szervezete magával hozza. Angliában az egyes grófságok ú. n. békebírái szerepelnek alsófokú közigazgatási bírói fórumként. Munkájukat vagy mint egyes bírák, vagy pedig tanácsokban végzik és feladataikat minden tekintetben kitűnően látják el.² Az Egyesült Államokban ugyancsak a közigazgatási kerületenként szervezett békebírói testületek védelmezik elsőfokon az állampolgárokat a végrehajtóhatalom közegeinek túlkapásai ellen; szervezetük, egy-két eltéréstől eltekintve, nagyon hasonlít az angol békebírákéhoz.³ Ebben a kategóriában kell még megemlítenünk Spanyolországot is, ahol a tartományi közigazgatási bíróságok tagjai a polgári, illetőleg a büntetőbíróságok bírái közül kerülnek ki.⁴

¹ Lásd pl. FLEINER, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 252. l.

² LAFERRIÈRE, i. m. I. 84. l. Itt idézi lord COKE-nak híres mondását: „Ilyen jól betöltött bírói működésre nincsen példa az egész kereszténységben.”

³ LAFERRIÈRE, i. m. I. 101—102. l.

⁴ POSADA, i. m. 169. l.

A kettős fórumrendszert elfogadó összes többi államokban azt az érdekes megfigyelést tehetjük, hogy az elsőfokon eljáró közigazgatási ítélkező szervek többé-kevésbé szoros kapcsolatban állanak az aktív végrehajtóhatalmi, különösen az önkormányzati organumokkal.¹ Ilyen berendezkedést találunk mindenekelőtt Franciaországban, ahol a Conseil d'État, mint általános közigazgatási bírói testület mellett ú. n. prefektúrai tanácsok (conseils de préfecture) működnek az egyes département-okban, taxative (limitative) felsorolt hatáskörrel. Az 1926 szeptember 6-i rendelet az eddigi prefektusi tanácsok összevonásával 22 ilyen megyeközi szervet létesített (conseils de préfecture interdépartementaux). Ami talán a legjobban feltűnik, az az a tény, hogy a prefektusi tanácsok tökéletesen ugyanolyan szervezetben és összetételben ítélkeznek, mint amilyenben közönséges ügyintéző jogkörüket ellátják.² Különleges összeállításuk van Franciaországban az elzász-lotharingiai és a gyarmatokon felállított, ugyancsak első instanciaként eljáró közigazgatási bírói tanácsoknak. Olaszországban a Consiglio di Stato-nak alárendelten ú. n. tartományi giunták végeznek elsőfokú közigazgatási bírói teendőket; jórészt aktív közigazgatási funkcionáriusok foglalnak bennük helyet.³ A német birodalom Land-jai közül a legtöbb szintén oly módon valósította meg az elsőfokú közigazgatási bíraskodást, hogy azt az aktív végrehajtó hatalmi szervezet erre kiválasztott testületeire bízta (Poroszországban pl. ilyenek a Kreis-ausschuss-ok és a Bezirks-ausschuss-ok, amelyek az országos közigazgatási bírósággal együtt összesen három fokozatú adminisztratív bíraskodási szervezetet alkotnak). A közigazgatási ügyintéző és a bírói funkció ezeknél a tanácsoknál csak az eljárás különböző voltában tér el egymástól.⁴ Egyedül Hamburg az az állam, ahol már az elsőfokon is egészen külön közigazgatási bíróságot találunk. (Ismét csak egy állam, Anhalt képviseli a másik véglelet, amennyiben itt nemcsak az első-, hanem a felsőfokon is aktív végrehajtó szervekből áll a közigazgatási bírói testület.) Egyébként az egész birodalomra kiterjedő hatáskörrel szervezendő új Reichsverwaltungsgericht az ügyek kiválasztott csoportjára nézve egy harmadik legfelsőbb bírói fórumot fog képezni a tagállamokkal való vonatkozásban is.

Mindezekkel az országokkal szemben *a másik oldalon csupán Ausztria és hazánk állanak*, mint olyan államok, ahol csak egyetlen, valamennyi bírói jogvédelem alá helyezett közigazgatási ügyben eljáró bíróságot látunk. Ausztriában legalább annyiban jobb a helyzet, hogy ott 1920 óta külön alkotmányi bíróság (Verfassungsgerichtshof) áll fenn, amely így az alkotmányjogi jelentőségű ügye-

¹ Az elv túlzásbavitele semmiesetre sem kívánatos, mert az önkormányzati szervezetben nincs meg mindig a szükséges képzettség ahhoz, hogy bíraskodó tevékenységet tudjanak kifejteni. — V. ö. MÁRFFY EDE, i. m. 42. l.

² HAURIU, Précis élémentaire de droit administratif, 446. l.

³ GODEFROY, Le Royaume d'Italie. Son organisation nouvelle (Paris, 1929), 10—12. l.

⁴ FLEINER, i. m. 252—253. l.

ket leveszi az általános közigazgatási bíróság válláról.¹ Magyarországon az 1896 : XXVI. t.-c. a közigazgatási bíráskodást csak annak egyfokú formájában honosította meg; az eredeti törvényjavaslat tervbe vette ugyan vármegyénkint alsófokú bírói testületek létesítését, de ezt olyan, a függetlenség szempontjából ki nem elégitő formában tette,² hogy a javaslatnak ezt a részét a közvélemény és a parlament ellenzése miatt visszavonták. A most előkészítés alatt álló reformtervezet ítélőtáblai székhelyeken közigazgatási alsóbíróságok felállítását kontemplálja.³ Ezek a testületek mai közigazgatási bíróságunkhoz (a leendő közigazgatási felsőbírósághoz) hasonlóan teljesen önállóan, azaz a rendes bíróságoktól és a közigazgatási ügyvivő fórumoktól egyformán függetlenül szervezetenek meg, ami kétségkívül a leghelyesebb megoldás és feltétlenül jobb akár a rendes bíróság szervezetébe való bekapcsolásuknál, akár a közigazgatási szervezet keretében való megalakításuknál.⁴

II.

A második kérdés, amellyel ennek a fejezetnek a körében foglalkozni szeretnénk, a közigazgatási bíróságok *összeállításának módja* mind az első, mind pedig a felső fokon. Azok a megoldási módzatok, amelyeket az egyes államok ezen a téren elfogadtak, egyrészt közigazgatási bíráskodásuk általános szervezeti formájával vannak összefüggésben, másrészt inkább célszerűségi megfontolásokon alapulnak. Így itt újabb elvi problémák nem igen vetődnek fel és ezért inkább csak arra szorítkozunk, hogy a kiemelkedőbb államok tételes jogának idevágó rendelkezéseit ismertessük.

¹ HERRRITT, Österreichisches Verwaltungsrecht (Tübingen, 1925), 139—142. l. — Emellett Ausztriában, a német viszonyokhoz hasonlóan, különös hatáskörű országos közigazgatási bíróságok is vannak (pl. védjegy-bíróság, országos agrárszenátus).

² A Hieronymi-féle törvényjavaslat a közigazgatási alsóbíróságok elnökevé minden egyes vármegyében a főispánt kívánta tenni, tagjai pedig az alispán és a tiszti főügyész (mint rendszerinti előadó), továbbá a törvényhatósági bizottság által a maga kebeléből választandó három rendes és három póttag lettek volna.

³ Az alsóbíróságok decentralizációjának szükségessége és mértéke körül megoszlanak a nézetek. MAGYARY ZOLTÁN A magyar közigazgatás racionalizálása című, a m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslatában (Budapest, 1930) egyetlen, Budapesten felállítandó alsó közigazgatási bíróság szervezését is elfogadhatónak tartja, mert a decentralizációt sem az ügyforgalom várható méretei, sem a bíróságnak az írásbeliségen alapuló tárgyalási rendje nem teszik okvetlenül szükségessé (157—159. l.).

⁴ Ez volt az a három alternatíva, amelyet például WLASSICS GYULA báró is felállított a közigazgatási bíróság 1930 január 9-i évnyitó ülésén mondott beszédében. — Meg kívánjuk még itt jegyezni, hogy hazánkban is vannak olyan speciális bírói szervek, amelyeket jogkörüknél és tevékenységüknel fogva bizonyos szempontból különös közigazgatási bíróságoknak mondhatunk. Ilyenek: a szabadalmi bíróság, a munkásbiztosítási bíróságok (ezeket legújabbán az 1932 : IV. t.-c. beolvasztotta a rendes bíróságok kebelébe), az országos földbirtokrendező bíróság (az 1931 : XXXV. t.-c. 6. §-a értelmében 1933 június 30-án megszűnik).

Itt is talán Angliát említjük meg először, ahol a High Court of Justice King's Bench division-ján különböző osztályok vannak szervezve a perek természete szerint. Így a magánosok jogvitáit eldöntő Plea side mellett különállóan működik a Crown side, amely elé a közigazgatási jogviták és a rendőri büntetőügyek tartoznak, valamint a Revenue side, amely adóügyekben ítél.¹ Franciaországban a Conseil d'État kebelében a legutóbbi, 1923 március 1-i törvény óta többféle bírói alakulat működik. Ezek: a Conseil d'État teljes ülése (assemblée générale), a véleményező és az ítélkező főosztály; ez utóbbi a rendes kontenciózus osztályra és a speciális ítélkező osztályra bomlik szét. A teljes ülés csak egészen ritkán jár el; a Conseil d'État elé utalt csaknem valamennyi jogvitás ügy a kontenciózus főosztály kebelén belül a rendes kontenciózus osztály elé tartozik, kivéve a választások ellen beadott petíciókat és az egyenesadó-ügyeket, amelyekben a speciális osztály jár el.² A rendes kontenciózus osztályban egy elnök és tizenkét tanácsos foglal helyet; az ítélkezés két alosztályban történik, amelyeknek mindegyike az osztály elnökéből és hat tanácsosból áll. Az ügyeket négy bizottság készíti elő.³ A speciális osztálynak is elnöke és tizenkét tagja van; az ítélkezés szempontjából három alosztályra oszlik. Ami a prefektúrai tanácsokat illeti, ezek elnökből és négy tanácsosból állanak; egyes ügyek eldöntésére delegált külön bizottságok is működnek kebelükben.⁴ Az olasz államtanácsban elnököt, hat osztályelnököt és ötven tanácsost találunk. A közigazgatási bírászkodást a két (IV. és V. számú) ítélkező osztály végzi, amelyeknek mindegyikét elnök és hét tanácsos alkotja. A tartományi giunta a prefektusból, két prefektusi tanácsosból, a pénzügyigazgatóból, a számvevőből és hat tagból tevődik össze.⁵ Németországban az egyes tagállamok közigazgatási bíróságai belső összetételüket tekintve több apróbb-nagyobb eltérést mutatnak, de abban valamennyien megegyeznek, hogy az ítélkezési teendőket három, vagy öt, vagy esetleg több tagú tanácsokban végzik. Az 1930-ban benyújtott tervezet a Reichsverwaltungsgericht-nek is ilyenféle szervezetet akar adni; a teljes ülés és az ú. n. nagy tanács mellett az egyes bírói tanácsoknak legalább öt tagból kell majd állaniuk. A nagy tanácsban a bíróság elnöke, a tanácselnökök és a tanácsok két-két más

¹ HATSCHK, Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Grossbritannien-Irland, 272. l.

² Vannak azután kivételes ügyek, amelyeket a kontenciózus főosztály teljes ülése intéz el (assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux, assemblée publique du contentieux), melynek egyébként általában felülbírálati jogköre van.

³ Az eljárást egyszerűsíteni kívánó 1925 június 26-i javaslat ezideig még nem vált törvénnyé. A tervezet a négy előkészítőbizottságot négy alosztállyá alakítja át, amelyeknek mindegyike hármastanácsban járna el. Így sokkal több ügyet lehetne elintézni, mint az eddigi (7—7 bíróból álló) két alosztályban.

⁴ L. mindezekről BERTHÉLEMY, Traité élémentaire de droit administratif (Paris, 1930), 153. és köv. l.

⁵ ORLANDO, Principii di diritto amministrativo (Firenze, 1925), 399. és köv. l.

tagja foglalnak helyet; feladata a döntvények megalkotása lenne.¹ Az osztrák közigazgatási bíróság az 1920-i alkotmány 133—135. §-ai szerint elnökből, másodelnökből és a szükséges számú ítélőbírákból áll, akikből azután évenként tanácsokat állítanak össze. Említésre méltó a 133. § rendelkezése, amely szerint, ha a Verwaltungsgerichtshof a Land-ok valamely határozatát bírálja fölül, a tanácsban egy olyan bírónak is helyet kell foglalnia, aki abban a tartományban teljesített korábban szolgálatot.²

Hazánkban a közigazgatási bíróságnak általános közigazgatási és pénzügyi osztálya van, amelyek mindegyikében az ügyek öttagú bírói tanácsok elé kerülnek. A m. kir. közigazgatási bíróság élén az elnök és a másodelnök állanak. A két osztály bizonyos fontos adminisztratív ügyek elintézése végett olykor együttes teljes ülést tart.³ A vitás elvi kérdések eldöntésére szolgáló döntvényeket az osztályülések alkotják és azokhoz az illető osztályba tartozó tanácsok alkalmazkodni kötelesek. Mindegyik osztály részére szerveznek évenként egy-egy jogegységi tanácsot is, amelyek ugyancsak principiális jelentőségű, de a teljes osztályülés elé nem utalt kérdésekben elvi határozatokat hoznak.⁴ A szervezendő új közigazgatási alsóbíróságok a felsőbírósághoz hasonlóan szintén általános közigazgatási és pénzügyi tanácsokból (illetve Budapesten osztályokból) állának, az egyes tanácsokban tanácselnökkel és két-két ítélőbíróval. A felsőbírósággal szemben tehát itt annyiban volnának kisebbek a méretek, hogy öttagú tanács helyett háromtagú ítélkeznek.

5. §. A közigazgatási bírák és jogállásuk.

I.

Ha befejezett képet akarunk kapni a közigazgatási bíróságok szervezeti felépítéséről a mai állam keretében, akkor meg kell vizsgálnunk azt a problémát is, hogy *kik, milyen feltételek mellett tölthetnek be közigazgatási bírói állást és miképp nyerik el azt*, másfelől pedig hogy ezeknek közjogi helyzetét az önállóság és függetlenség milyen garanciái fogják körül.

Az első kérdés fel sem vetődik azokban az államokban, ahol a rendes bírói szervek döntenek el a közigazgatási természetű pereket is. Ezeknél ugyanis nyilvánvaló, hogy a polgári bíróságoknak a megfelelő fokú bírói állások elnyerésére képes tagjai töltik be a köz-

¹ Érdekesnek tartjuk itt felemlíteni, hogy a német Land-ok közigazgatási bíróságainak helyenként egyetemi tanárok is tagjai lehetnek, akik munkaidejüket megosztják kétféle elfoglaltságuk között és ennek megfelelően bírói illetményeik csökkentettek. Így van ez pl. a legújabb Haushaltsplan tanúsága szerint Poroszországban.

² ADAMOVICH—FROELICH, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes samt Ausführungs- und Nebengesetzen (Wien, 1930).

³ Ilyen ügyek: a bírák eskütétele, a hatásköri bíróságba küldendő tagoknak és a fegyelmi tanács tagjainak megválasztása. Lásd TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 198. l.

⁴ A m. kir. közigazgatási bíróság szervezetének részletes szabályozását l. az 1896 : XXVI. t. c. 1—15. §-aiban.

igazgatási jogszolgáltatás feladatát. A többi, a közigazgatási bírászkodást a végrehajtó funkcionáriusokra, illetőleg külön bíróságokra bízó országokra nézve azt az elvi kívánalmat kell kifejeznünk, hogy az ilyen bírói tevékenységet olyanok végezzék, akiknek a bírói vagy a közigazgatási pályán szerzett tapasztalataik alapján erre megfelelő hivatottságuk van. A legtöbb állam közigazgatási szigorúan meg is állapítja azokat a feltételeket, amelyekkel valakinek rendelkeznie kell ahhoz, hogy közigazgatási bírói állást nyerhessen el; azután pedig tekintettel ennek a személyi kérdésnek a fontosságára, a bírák kinevezését rendszerint az államfő vagy az összkormány jogkörébe utalják. Ma már ugyanis teljesen elavult az a felfogás, amely a múlt század folyamán bizonyos körökben uralkodott és amely a bírói székek betöltését nem kinevezés, hanem az érdekelt közületek körében megejtendő választás útján kívánta véghezvinni. A kinevezés, és pedig az államfő vagy a minisztérium általi kinevezés szisztémája uralkodik ma Franciaországban, Olaszországban és Németországban egyaránt. A francia Conseil d'État bírának kinevezése minisztertanácsi dekrétummal történik.¹ Olaszországban a kinevezés a király joga, amelyet a belügyminiszter javaslata alapján és a minisztertanács véleményének meghallgatása után gyakorol.² Németországban általánosságban ugyancsak kinevezéssel töltik be a bírói állásokat, csupán kivételesen és akkor is csak a tagok egy részére nézve fordul elő választás.³ Magyarországon a minisztérium előterjesztésére az államfő nevezi ki a közigazgatási bírói tisztségek betöltőit. Teszi ezt felerészben a kúriai bírói állás elnyeréséhez megkívánt feltételekkel (tíz évi szolgálati idő) rendelkező egyének, másik felerészben pedig azok közül a közigazgatási tisztviselők közül, akik valamely közigazgatási ágazat fogalmazási szakában öt évig szolgáltak és ezen szolgálati időből legalább három évet magasabb (VII. fizetési osztályú vagy annak megfelelő) hivatali állásban töltöttek.⁴ Az újonnan felállítandó közigazgatási alsó bíróságoknál az ugyancsak az államfő által kinevezendő bíráknak a fele a táblai bírói állás elfoglalására képesített, másik fele pedig a VII. fizetési osztályba sorolt közigazgatási állásban három évet eltöltött egyének közül kerülne ki.

II.

A közigazgatási bírák *függetlenségének* lehető legszélesebb körű biztosítása a közigazgatási jogvédelem hatályossága szem-

¹ BERTHÉLEMY, i. m. 154. l.

² TAMBARO, Diritto amministrativo nelle sue recenti riforme (Napoli, 1930), 75. l.

³ FLEINER, i. m. 252. l. — Igen érdekes megoldást nyújt ezen a téren Hamburg: itt az ítékezésben laikus bírák is résztvesznek, akiket (az önkormányzati szervek javaslata alapján) a hivatásos közigazgatási bírák testülete választ. Ilyen laikus ülnök csak az lehet, aki legalább háromévi időt közigazgatási szolgálatban töltött el. (V. ö. APALT, Referat über Angleichung von Organisation und Verfahren in der Verwaltung von Reich und Ländern, Dresden, 1929, 31. l.).

⁴ 1896 : XXVI. t.-c. 5. §.

pontjából ugyancsak rendkívül fontos elvi követelményként jelentkezik.

Nem kell szólnunk ebben a vonatkozásban sem a rendes bíróságokkal való összeolvasztás módszerét képviselő angolszász államokról, hiszen itt a közigazgatási bíraskodás munkáját ellátó szervek függetlensége biztosítva van. Viszont éppen ez a pont képezi egyik Achilles-sarkát azoknak a rendszereknek, amelyek a közigazgatás aktív cselekvősége és az állampolgárok alanyi közjogait védő közigazgatási bíraskodás között bizonyos személyi és szervezeti uniót visznek keresztül. Az ezt a rendszert elfogadó országokban ugyanis vagy egészen hiányoznak azok az intézkedések, amelyek a bírói funkciókat végző közigazgatási tisztviselők függetlenségét védik és így önálló jogállásukat csak a tényleges szokás biztosítja — ez a francia állapot —; vagy az ilyen garanciális szabályok csak később és akkor sem teljesen megnyugtató módon iktattatnak törvénybe, amint azt például Olaszországban a Consiglio di Stato kontenciózus osztályaira vonatkozólag látjuk. A francia írók¹ kifejezést adnak ugyan aggályaiknak efölött a hiányosság fölött, de egyúttal azt is megjegyzik, hogy a Conseil d'État kifogástalan működése a gyakorlatban bő kárpótlást nyújt a francia közigazgatási bírói intézmény elvi hibáiért. Az 1924 június 26-i olasz törvény értelmében a Consiglio di Stato tagjai a törvény által pontosan körülírt okokból és módon (a belügyminiszter javaslata alapján, az államtanács meghallgatása és a minisztertanács véleménynyilvánítása után) elmozdíthatók és felfüggeszthetők.²

A külön bírói fórumokkal rendelkező országok közül a német Land-okban a közigazgatási bírák függetlenségét — legalább a felsőfokú bírói szerveket illetően — csak újabban kezdik biztosítani. Hamburg és Bréma a leghaladottabbak ezen a téren.³ Ausztriában a Verwaltungsgericht tagjaira vonatkozó szabályok a függetlenség és elmozdíthatatlanság tekintetében azonosak a rendes bíróságokra megállapított törvényes rendelkezésekkel.⁴ Végül hazánkat kell említenünk; az 1896:XXVI. t.-c. 6., 10. és 13. §-ai a függetlenség, összeférhetetlenség, nyugdíjazás és kizárás tárgyában a közigazgatási bíróság ítélőbíráira is kiterjesztik a rendes bíróságok, elsősorban a királyi Kúria tagjainak jogállását meghatározó törvényszakaszokat. A m. kir. közigazgatási bíróságnak a Kúriával való teljes egyenrangúsága kitűnik abból is, hogy a hatásköri bíróság tagjait háromévenként egyenlő számban veszik a kúriai és a közigazgatási bírók közül és hogy a hatásköri bíróság elnöki székét három-három éven át felváltva tölti be a Kúria és a közigazgatási bíróság elnöke. A két bíróság jogállásának paritását

¹ Így pl. APPLETON, i. m. 30. l.

² GODEFROY, i. m. 11. l. (1924 június 26-i törvény, 5. art.).

³ WALTER JELLINEK, Verwaltungsrecht (Berlin, 1929). 289. l.

⁴ ADAMOVICH, Österreichisches Verwaltungsrecht (Wien u. Leipzig, 1924), 100. l. — A kisebb fontosságú államok közül különösen a görög alkotmányjog rendelkezései méltók figyelemre. Lásd SARIPOLIS: Das Staatsrecht Griechenlands (Tübingen, 1909), 114—118. l., valamint MIRKINE-GUETZEVICH, i. m. 212—213. l.

mutatja még, hogy a Kúriának is, a közigazgatási bíróságnak is egyformán elnöke és másodelnöke foglal helyet az országgyűlés felsőházában.¹ Megjegyezzük, hogy az új belügyminiszteri tervezet a közigazgatási alsóbíróságok ítélőbíráira is kiterjeszti a jelenlegi közigazgatási bíróság tagjainak függetlenségét védő jogszabályokat. A felső- és az alsóbíróságok tagjainak jogállása, nyugdíjazásuk, végelbánás alá vonásuk módja stb. teljesen azonos lenne.

Ezzel be is fejeztük annak a képnek a megrajzolását, amelyet a közigazgatási bíróságok különböző szervezeti megoldásairól kívántunk nyújtani. Még csak azt szeretnénk ehhez hozzáfűzni, hogy a közigazgatósági bíráskodásnak a jogállam követelményeit s a gyakorlati szükség parancsait kielégítő helyes megszervezése és fórumrendszerének megfelelő kiépítése kivételes fontossággal bír a közigazgatási bíróságok hatásköre szempontjából is. Minél tökéletesebb megoldást találunk ugyanis ezen a ponton, annál inkább lehetségessé válik a közigazgatási bíráskodás körének kitérítése és az állampolgárok jogainak széles területen való megvédése a közigazgatási szervek túlhatalmával szemben.²

¹ 1926 : XXII. t.-c. 4. §. — Azelőtt az 1896 : XXVI. t.-c. 3. §-a biztosított helyet a közigazgatási bíróság elnökének és másodelnökének a főrendiházban; a királyi kúria elnöke s másodelnöke már az 1885 : VII. t.-c. óta (4. §.) tagja a főrendiháznak.

² V. ö. MAGYARY ZOLTÁN, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. (Budapest, 1931), 10–11. l. — Nem osztjuk a régebbi írók közül KMETY KÁROLY nézetét (A Magyar Jogászegyletben 1894 március 7-én tartott előadás, Magyar Jogászegyleti Értekezések, VII. kötet, 1. füzet, Budapest, 1891), aki ezt a kölcsönösségi felfogást helyteleníti.

HARMADIK FEJEZET.

A közigazgatási bíróságok hatásköre.

6. §. A hatáskör megállapításának módja.

I.

A közigazgatási bíraskodás szervezetének az összes fontosabb szempontokból való megismertetése után logikai szükségszerűséggel kerülünk most a végrehajtó hatalom cselekedeteit ellenőrző bíróság *jogkörének* problémái elé. Az itt felvetődő kérdések témánk kifejtése során talán a legközéppontibb jelentőségűek; hiába építjük ki ugyanis az elvi követelményeknek akár a legtökéletesebben megfelelő módon a közigazgatósági bíraskodás organizmusát, az intézmény gyakorlatilag vajmi kevés jelentőséggel fog bírni a közigazgatás jogszerűségének biztosítása és az állampolgárok jogainak megvédése szempontjából akkor, ha hatáskörének szűkeklű megállapítása folytán nem képes széles területen érvényesülni. A közigazgatási bíróságokra vonatkozó törvényhozásnak tehát valamennyi államban a hatáskör megszabásának módja fogja egyik ugrópontját képezni.

A hatáskör kiterjedtsége a közigazgatási jogszolgáltatás terén többféle vonatkozásban kerülhet szóba. Így a *törvényszerkesztés terén* azzal az alapvető jelentőségű kérdéssel kerülünk szembe, hogy mi célszerűbb: egyenként, kimerítően felsorolni a közigazgatási bíróságok elé vihető jogvita ügyeket (taxáció), vagy elvi definícióval kísérni meg minden kontenciózus közigazgatási ügynek a közigazgatási bíraskodás körébe való utalását, esetleg a valamely okból mégis kivett kérdéseknek ú. n. negatív taxációjával. Bármelyik rendszer elfogadása mellett felvetődhetik azután az a *további probléma*, hogy vajjon csak jogszabálysértés esetén adnak-e a törvények a polgárnak panaszjogot a végrehajtó hatalom intézkedése ellen, avagy pusztá érdeksérelem fennforgása esetén is, illetve, hogy a közigazgatási hatóságok ú. n. diszkrecionárius tevékenységével szemben is megnyitják-e az utat a közigazgatási bíróságok elé. Azokban az ügyekben, amelyekben közigazgatási bírói eljárás ehhez képest megindítható, különböző erejű fegyverekkel rendelkezhetik a közigazgatási bíróság az *ítélkezés terén*. Ítéletében ugyanis vagy csupán semmisnek mondhatja ki a közigazgatás szerveinek jog-, illetve érdeksértő határozatát, de helyette érdemlegesen nem intézkedhetik, vagy meg is reformálhatja.

ezeket a közigazgatási cselekményeket, azaz előírhatja a hatóságoknak az ügy helyes elintézésének módját. Az előbbi esetben kaszatórius, az utóbbiban reformatórius hatáskőről szólunk.

Szorosan kapcsolódik ezekhez a problémákhoz az a kérdés is, hogy a közigazgatási bíróság eljárása, vizsgálata során mennyiben foglalkozik az eset jogi részével (*revisio in iure*) vagy a jog- és ténykörülményekkel egyaránt (*revisio in iure et in facto*); nemkülönben ide tartozik az általános jellegű közigazgatási rendelkezések (rendelet, szabályrendelet, szolgálati szabályzat stb.) és a konkrét, foganatosító intézkedések közötti különbségtétel is a közigazgatási bírói szervek által való kezelésük szemszögéből.

II.

A bírósági hatáskör elemzésének tehát igen sok ága van, amelyek közül elsőnek a legfontosabbat és az irodalomban talán legalaposabban megvitatottat vesszük szemügyre; ez a *taxatív felsorolásnak vagy az ügykör általános meghatározásának* a problémája.

Korábban mind a külföldi, mind a hazai közigazgatási jogi írók között heves viták folytak le erről a témáról. Voltak olyanok, akik, ha el is ismerték a közigazgatási bíraskodás intézményének szükségességét, veszedelmesnek tartották annak hatáskörét más képen, mint pontosan meghatározott esetekre szorítva körülírni. Ezt a nézetet főleg a régebbi porosz, általában német szerzők képviselték. Velük szemben, különösen Franciországbán és Olaszországban, már régebben uralkodóvá vált az a felfogás, hogy a közigazgatási bíraskodás körének minél szélesebb kiterjedéssel kell bírnia, amit pedig csak úgy lehet elérni, ha jól megválasztott elvi definíció alapján magára a bíróságra bízuk annak megállapítását, hogy valamely ügyet hatáskörébe tartozónak tekint-e, vagy sem. A világháború előtti magyar irodalomban is nagy mértékben megoszlottak a nézetek a közigazgatási bírói fórumok hatáskörére nézve. A *Hieronymi* által 1893-ban benyújtott törvényjavaslat a kimerítő felsorolás álláspontjára helyezkedett; a javaslatnak ezt a felfogását a körülötte, nagyrészt 1894-ben lezajlott harcok során főként *Némethy Károly*, *Lukács György* és *Kmety Károly* támasztották alá.¹ Nézeteik azonban már ekkor is többfelől igen erős támadásban részesültek; így pl. *Concha Győző*, *Csillagh Gyula*, *Reichard Zsigmond* és *Lánczy Gyula* részéről.² A törvényhozás több-

¹ Munkáikat, illetve a Magyar Jogászegyletben tartott előadásait értekezésünk 15. és 30. lapján pontosan idéztük.

² Egyfelől CONCHA, másfelől CSILLAGH, REICHARD és LÁNCZY felfogása egyébként a közigazgatási bíróságok szervezete terén különbözött egymástól; az előbbi a polgári bíróságok rendszerének, az utóbbi kettő az önálló közigazgatási bíróságoknak volt híve. A hatáskőről szóló fejtegetéseiket l. CSILLAGH GYULÁNAK a Magyar Jogászegyletben 1891 április 18-án (Magyar Jogászegyleti Értekezések, VII. kötet, 7. füzet), továbbá REICHARD ZSIGMONDNAK ugyanott, 1891 április 18-án és 1894 január 8-án tartott előadásaiiban (Magyar Jogászegyleti Értekezések, VII. kötet, 8. füzet, illetőleg X. kötet, 5. füzet). CONCHA GYŐZŐ és LÁNCZY GYULA műveit dolgoztunk 15. lapján idéztük.

sége ebben a részben a *Némethy*-féle álláspontot tette magáévá és így az 1896. évi XXVI. t.-c.-ben a m. kir. közigazgatási bíróság hatáskörének meglehetősen hosszas, kimerítő felsorolását találjuk.¹ Ezt az elősorolást ugyan sokan — még azok közül is, akik a taxáció elvét gyakorlati szükségszerűségből elfogadni hajlandók voltak — már akkor eléggé szűknek találták és a közvélemény a törvény meghozatalától kezdve mindig erősen hajlott arra, hogy minél több esetet helyezzen a hozott újabb törvények köréből a pártatlan és megbízható közigazgatási bírói oltalom alá. Közigazgatási bíróságunk hatáskörének ez a folytonos kibővülése és a külföldi fejlődés eredményeinek ismerete egyre több közigazgatási jogi szerzőt indított arra, hogy helyesebbnek tartsa a hatáskörnek elvi körülírását az egyre terjedelmesebbé és rendszertelenebbé váló taxációval szemben. Már *Kmety Károly* is tankönyvének utolsó kiadásában² erősen hajlik afelé a nézet felé, hogy a közigazgatási bíróság jogköre általános elv szerint határozottassék meg és az 1896 : XXVI. t.-c. mód szerét csak „opportunitási indokokból“ elfogadottnak mondja. *Márffy Ede* is merevnek tartja a taxatív megállapítás rendszerét és nem osztja azoknak az aggályait, akik általános klauzula kimondását veszélyesnek vélik.³ *Tomcsányi Móric* szerint⁴ a jogállam eszméjének feltétlenül az elvileges megállapítás rendszere felel meg jobban; ha a törvényhozás egyszer elismeri a közigazgatási bírói jogvédelem szükségességét, akkor már lehetetlenség válogatni az egyes esetek között azon az alapon, hogy egyes jogsérelmek a közigazgatósági bíróság elé vihetők, mások ellenben bennmaradnak a közigazgatás végső intézkedési körében. *Magyary Zoltán* ismételten kifejezést adott annak a nézetének, hogy a közigazgatási bíróságoknak is rendes bíróságokká kell fejlődniük, amelyek elé minden közigazgatási jogvita tartozzék. A gyakorlati szempont azonban egyelőre még azt kívánja, hogy ez a fejlődés lépésről-lépésre, a közigazgatási bíróság hatáskörének fokozatos kiterjesztésével történjék; a taxáció tehát, mint átmeneti állapot, egyelőre fennmaradhatna a mostaninál is szélesebb körben, de végül el kell odáig jutnunk, hogy a bíróság tevékenységi területe elvileg legyen körülírva.⁵ Elmondhatjuk tehát, hogy a legújabb közigazgatási jogi irodalom reprezentánsai között ma már szinte communis opiniová lett a bírósági hatáskör elvi megállapításának követelménye, külföldön és hazánkban egyaránt.⁶

¹ 1896 : XXVI. t.-c. 22—83. §. (II. Rész, II. fejezet, I—XVI. cím.)

² *KMETY KÁROLY*, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Budapest, 1926), 155. és köv. l.

³ *MÁRFFY EDE*, i. m. 43. l.

⁴ *TOMCSÁNYI MÓRIC*, i. m. 208—209. l.

⁵ *L. MAGYARY ZOLTÁN*, Magyar közigazgatási jog (egyetemi előadások), 86. l. — A magyar közigazgatás racionalizálása, 161—162. l. — A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, 10—11. l. — A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (Budapest 1932), 7—8. l.

⁶ A legújabb francia közigazgatási jogi írók (*ALIBERT, APPLETON, HAURIU, JÉZE* stb.) magától értetődőleg csak elvi alapon tudják elkép-

A magunk részéről is, ha mérlegre tesszük azokat az *érveket*, amelyeket a taxatív felsorolás és az elvi definíció hívei igazuk bizonyítására fel szoktak hozni, okvetlenül az utóbbiak mellé kell állnunk. A taxáció barátai mindenekelőtt arra szoktak hivatkozni, hogy a hatáskör megállapítására nem lehet találni olyan egységes formulát, amely az összes előfordulható jogsértések körét a szükséges precizitással magában foglalja. Hangoztatják továbbá, hogy az elvi megállapítás mellett a bíróság kényére-kedvére van bízva a hatásköri rendelkezés értelmezése, ami nagyfokú bizonytalanságot idéz elő az ügyek elintézése során. Állandó hatásköri viták merülnek fel szerintük az elvi általánosítás rendszerének elfogadása esetén.¹ Mindezek az argumentumok ma már javarészt erjüket veszítették. A francia, vagy pl. az osztrák közigazgatási jog példája mutatja, hogy lehetséges a praxisban is teljesen bevált elvi definíciót találni; a hatáskörnek a bíróság által való továbbépítése nem teremt jogbizonytalanságot, hanem éppen ellenkezőleg, a közigazgatási jog szabályainak nagyon is kívánatos kiegészítéséhez és tökéletesítéséhez vezet; végül taxáció esetén az egyenként felsorolt ügyek határterületein legalább ugyanannyi hatásköri összeütközés fordul elő, mint valamely generális szabály mellett.

A taxáció pártolóinak javarészt a jogbiztonság és a közigazgatási tekintély vélt érdekei által sugallt álláspontjával szemben sokkal több belső igazságot találunk azokban az érvekben, amelyek a közigazgatási bíróság hatáskörének széles elvi alapon való kimérése mellett harcolnak. Ezek között első helyen kell említenünk azt az argumentumot, hogy a közigazgatási bíráskodás intézményének csak az biztosít igazi értéket, ha a jogvédelem a kontenciózus közigazgatási cselekmények egész körét felöleli. A taxatív felsorolás amellet már keletkezése pillanatában sem lehet teljesen kimerítő, mert hiszen a gyakorlatban előforduló jogvitás esetek valamennyi fajtáját képtelenség hiánytalanul összeállítani. A taxáció túlságosan megköti a közigazgatási bírák kezét és az életviszonyok állandó fejlődése folytán lépten-nyomon új törvényhozási intézkedéseket tesz szükségessé, ami a joganyagot nehezen kezelhetővé teszi. Ennek folytán a taxatív hatáskör-megállapítás nem biztosít megfelelő védelmet az egyesek közigazgatási alanyi jogainak, egyrészt mert nehezen éri utól a gyakorlati élet újabb és újabb követelményeit, másrészt mert módot nyújt az államhatalomnak arra, hogy éppen azokon a pontokon tagadja meg a közigazgatási bírói jogvédelmet, ahol a közigazgatás túlkapasaitól és az egyének jogainak megsértésétől a leginkább lehet tartani.

Részünkről tehát egy pillanatra sem tartjuk kétségesnek, hogy *a közigazgatási bírói intézmény modern szabályozásának*

zelní a közigazgatási bíróság hatáskörét. Sőt, ami sokkal többet jelent, a közelmúlt évek során a legjelesebb német szerzők (FLEINER, WALTER, JELLINEK stb.) is áttértek az általános klauzula pártjára. — A teteles jogok fejlődésének ismertetését l. később.

¹ Ezeket az érveket nagyon áttekinthetően állítja össze NÉMETHY KÁROLY, A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata, 31—32. l.

a hatáskör elvi megállapításán kell alapulnia. Mivel viszont másfelől nem tagadjuk, hogy vannak egyes ügyek, amelyek közigazgatási bírói kognició tárgyát természetüknél fogva nem képezhetik (ilyenek pl. a törvényhozó hatalom tényei és az ú. n. kormányzati cselekmények), azért ezeket a kivételt képező kérdéseket tartjuk taxálandóknak, mint olyan eseteket, amelyekre a törvényben szereplő elvi meghatározás nem vonatkozatható. Természetesen, ha a definícióval valóban el akarjuk érni a kívánt célt: a lehető általános jogvédelmet, akkor ezt a meghatározást nagyon szerencsés kézzel kell kiválasztanunk. Az alapvető szempont vagy inkább objektív, vagy inkább szubjektív természetű lehet. Az előbbire a francia jog nyújt példát; itt a Conseil d'État-t újjászervező híres 1872-i törvény minden *jogszabályt sértő* közigazgatási aktus ellen hatalmi kör túllépése miatt (*excès de pouvoir*) közigazgatási bírói orvoslást biztosít.¹ Objektív szempont alatt itt a tárgyi jog szabályának elsősorban való alapulvételét értjük. Ezzel szemben az *egyés alanyi jogának* védelméből indul ki az 1875-i osztrák törvény, kimondván, hogy a közigazgatási bíróság jár el minden olyan esetben, amelyben valaki egy törvényellenes határozat vagy rendelkezés folytán magát jogaiban sértve érzi.² A maga nemében mindkét módszer megállja a helyét; közülük az egyiknek, vagy másiknak mintául való vétele, vagy esetleg ügyes vegyítésük országonkint a törvényhozás belátására van bízva. Felfogásunk szerint ezeken a nyomokon kell indulnia a jövőben hazánknak is akkor, amikor megfontolás tárgyává akarjuk tenni azt, hogy a mai hosszas taxációról áttérjünk a közigazgatási bíróság hatáskörének elvi alapon való kimondására. Mi egy árnyalattal helyesebbnek tartjuk a francia meghatározást azokkal a kiegészítésekkel, amelyeket a joggyakorlat ott is hozzácsatolt: tudniillik a hatásköri kérdések eldöntésénél a *service public*-nek, a közszolgálat fogalmának irányadóul vételével és a puszta érdeksértésnek, a nem közérdekű indokból való cselekvésnek stb. a jogsértéshez való áthasonításával. Így ugyanis nemcsak az egyes polgár egyéni jogsérelmei nyerneek ugyanolyan biztos orvoslást, amint ez az alanyi jogsértést előtérbe helyező osztrák szisztéma mellett történik, hanem a végrehajtóhatalom tisztán általános közérdeket sértő cselekedeteinek reparálására is mód nyílik. Nézetünk szerint mindenesetre felette szükséges és sürgős az elvi meghatározás helyes tartalmának megjelölése a hazai tudomány részéről, mert úgy hisszük, hogy elérkezett már az az idő, amikor mi sem térhetünk ki tovább a közigazgatási bíróság hatáskörének általános körülírása elől.

¹ 1872 május 24-i törvény, 9. art.: „Le Conseil d'État statue souverainement... sur les *demandes d'annulation* pour excès de pouvoir formées *contre les actes* des diverses autorités administratives“.

² 1875 október 22-i törvény, 2. §: „Der Verwaltungsgerichtshof hat in allen Fällen zu erkennen, in denen jemand durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.“

III.

Az elvi probléma felvázolása után ebben a fejezetben is részletes áttekintést akarunk nyújtani a közigazgatási bíróság hatáskörének *mai szabályozásáról* az egyes államokban. — A közigazgatási bíráskodás intézményének kialakulása során az első időkben csaknem mindegyik ország *taxációt* alkalmazott, mert az egész berendezkedést kipróbálatlannak, kísérletszerűnek tartották és így csak egyes, szigorúan meghatározott ügyekben merték érvényesülni hagyni. Hozzájárult még ehhez az is, hogy a jogait féltékenyen védő közigazgatási hierarchia nem szívesen törődött bele abba, hogy cselekményeit egy a maga körén kívül eső bírói szerv felülvizsgálata alá kell bocsátania. Ez a meggyőződés a legerősebben a német birodalom kormányzóinak lelkében gyökeredzett. Innen van az, hogy még ma is leginkább a német birodalom tagállamai tartanak ki a taxatív meghatározás módszere mellett. Ezt a rendszert képviselik elsősorban Poroszország, azután Bajorország, Baden, Hessen, Braunschweig, Oldenburg stb.¹ Az általános klauzula rendszere azonban már Németországban is sokhelyütt tért foglalt; többé-kevésbé széles terjedelemben alkalmazza Szászország, Württemberg, Thüringia, Lübeck, legkivált pedig Hamburg és Bréma.² A birodalmi közigazgatási bíróság felállításáról szóló, 1930-ban benyújtott tervezet bizonyos áthidaló megoldást képvisel a kétféle szisztéma között. Kiindulásában ugyan elvi alapon áll, amikor az egyesek jogait érintő közigazgatási rendelkezések és rendőri intézkedések ellen általánosságban megadja a közigazgatási bírósághoz való folyamodás jogát, amennyiben ezek az aktusok a birodalmi vagy tartományi jogba beleütköznek; azáltal viszont, hogy a birodalmi bíróság elé utalja azokat a jogvita eseteket is, amelyekben eddig a Land-ok közigazgatási felsőbbbíróságai előtt kellett perelni,³ valamint azáltal, hogy a kormányt felhatalmazza arra, hogy a Reichsrat beleegyezésével egyéb ügyek elintézésének jogával is felruházhassa a Reichsverwaltungsgericht-et, vegyes jelleget ad a tervezett szabályozásnak (22. §). A javaslat 23. és 24. §-ai taxatív fel sorolják a bíróság hatásköréből kifejezetten kivett ügyeket.

A kisebb államok közül a görög alkotmánytörvény rendelkezései is némileg *vegyes rendszert* mutatnak. Az 1927 június 2-án hozott törvény 102. §-a ugyanis az államtanács jogkörébe utalja: 1. a közigazgatási szervezeti és szolgálati szabályzatok kidolgozását, 2. a törvények által hatáskörébe utalt közigazgatási jogvita ügyeket, 3. a közigazgatási határozatok megsemmisítését törvénysértés vagy hatáskör-túllépés esetén. Nem szólva az első pontról, amely nem bírói jellegű tevékenységet foglal magában, a második szakasz

¹ Poroszországban és Badenben a rendőri intézkedésekkel szemben általános panaszjoguk van a polgároknak.

² FLEINER, i. m. 255—256. l.

³ Ezek az esetek ugyanis — mint láttuk — a Land-ok jórésében taxálva vannak.

a taxáció alapjára helyezi a rendszert, amelyet a harmadik pont fontos elvi kiegészítéssel lát el.¹

Igen érdekes képet nyújt ezen a téren is az olasz közigazgatási bírászkodás. Értekezésünknek a közigazgatási bíróságok szervezetéről szóló részében említettük már az 1865. és az 1889. évi törvényeket, amelyeken az olasz közigazgatási bírói rendszer alapul. Az előbbi a jogszabálysértések orvoslását általános rendelkezéssel a rendes bíróságokra bízta, míg az utóbbi az érdeksérelmekkel szemben való védelmet, a Consiglio di Stato kontenciózus osztályai előtt, taxatív felsorolás alapján biztosította. A legújabb, 1924-i törvény azután az eseteknek erre a második, napjainkban sokkal gyakrabban előforduló részére nézve is inkább elvi jellegű meghatározásokat adott. Az államtanács elé tartoznak az említett törvény szerint: 1. az állami alkalmazottaknak e minőségükben végzett funkcióival szemben emelt összes panaszok, 2. a közérdekű intézmények alapításával, működésével, fuziójával stb. kapcsolatos kérdések, 3. az állam és hitelezői között a közadóssági viszonyok alapján keletkező perek. Az első szakasz tehát tiszta elvi meghatározást ad, amelyhez a második és harmadik pont még különösen kiemelt eseteket fűznek. Ennek alapján azt kell mondanunk, hogy napjainkban Olaszország is erősen hajlik az általános klauzula rendszerének teljes elfogadása felé. Nem változtat ezen a tényen az sem, hogy a Consiglio di Stato véleményezéssel foglalkozó osztályainak ebbeli jogköre taxációval van megsabva.² Ez a tevékenység ugyanis nem sorozható be a szorosan vett közigazgatási bírói funkciók körébe. Annak sem szabad bennünket megtévesztenie, hogy a tartományi közigazgatási bírói testületek (giunta provinciale) ugyancsak taxatív elősorolt esetekkel foglalkoznak, mert hiszen ez még ott sem lehet másképen, ahol a közigazgatási bíróságok jogkörébe elvi alapon tartoznak bele a közszolgálat, vagy a közjogi alanyi jogokkal kapcsolatos jogviták; ott is csak a felsőbíróságok hatásköre lehet ugyanis általános, az alsóbíróságok elé tartozó ügyeket külön-külön kell megjelölni.

Látjuk tehát mindebből, hogy ma már azok az országok sem állnak teljesen a taxáció alapján, ahol ez a rendszer egyidőben kizárólagosan uralkodott; a vegyes jelleget mutató államokban pedig egyre nagyobb mértékben hódít teret az általános záradék kimondásának módszere. Lássuk már most, hogy milyen a tételes jogi helyzet ezen a téren *házánkban*? Futólag érintettük már, hogy közigazgatási bírósági alaptörvényünk, az 1896 : XXVI. t.-c., a taxá-

¹ MIRKINE—GUETZEVICH, i. m. 212. l. — Megjegyezzük, hogy Görögországban a közigazgatási jogvitáknak túlnyomó része ma még nem az államtanács, hanem a rendes bíróságok elé tartozik, ugyancsak felsorolás alapján.

² A Consiglio di Stato véleményt nyilvánít a miniszterek által eléje terjesztett törvényjavaslatokról és meghatározott egyéb ügyekről, amilyenek pl. a tisztviselői szolgálati szabályzatok javaslatai, az egyházi ítéletek végrehajtása, a törvényszövegek revíziója és egységesítése, a törvényhozás által jóváhagyandó, vagy pénzügyi kötelezettség vállalását jelentő államszerződések.

ció rendszerét fogadta el. A törvény a 22—83. §-aiban, 16 cím alatt sorolja fel azokat az ügyeket, amelyekben közigazgatási bírói eljárásnak van helye. A jogvitas kérdések csoportjai a törvény sorrendjét követve: a községi, törvényhatósági, közegészségi, vallási és népoktatási, vízjogi, közúti és vám-, vasúti, mezőgazdasági és mezőrendőrségi, állategészségi, erdészeti, vadászati, halászati, eseléd-, munkás- és napszámos-, házközösségi ügyek, adó- és illetékügyek, valamint az állami alkalmazottak illetményi- és nyugdíjügyeinek köréből vett esetek, amelyek részletesen, körülbelül 162 pontban sorolhatnának fel. Világosan kitűnnek már ebből a rövid áttekintésből is azok a hibák, amelyekbe mindennemű taxatív rendszer — főleg kezdetben — bele szokott esni: szűkmarkúság az eseteknek a közigazgatási bíróság elé utalásában, az ügyek önkényes kiválogatása és a hatáskör továbbfejlesztésének nehézkessége. A törvényhozó, úgy látszik, tudatában is volt nálunk ezeknek a gyengeségeknek, mert a törvény 16. §-a kimondja, hogy „a közigazgatási bíróság hatásköre, a törvényben felsorolt ügyeken kívül, minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján kiterjeszthető a miniszteri rendeleteken és szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és rendezett tanácsú városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdések végérvényes elbírálására . . .“ Ezzel kívánt az 1896 : XXVI. t.-c. a taxáció merevségén segíteni, de siker nélkül, mert a kormányokban egészen hiányzott a hajlandóság arra, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörét ennek a felhatalmazásnak az alapján kibővítsék. Gyakorlatilag nagyobb fontosságúnak bizonyult a hatáskör szélesítése terén a törvény 17. §-a, amely, bár kijelenti, hogy „a közigazgatási bíróság hatósága rendszerint csak a hozzáutalt vitás kérdés tárgyalására és eldöntésére terjed ki“, de második bekezdésében hozzáteszi, hogy „oly esetekben azonban, melyekben a közigazgatási bírósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes, vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó főkérdés el nem dönthető, az előbbi felett is a közigazgatási bíróság határoz.“ Ez a rendelkezés ugyanis módot nyújtott a közigazgatási bíróságnak arra, hogy olyan ügyeket is a maga elintézési körébe vonjon valamely más kérdés kapcsán, amelyekben a törvény a közigazgatási bírói jogvédelmet megtagadta. Persze az ilyen kapcsolatos kérdéseknek a közigazgatási bíróság elé vitele nagyon széles körre nem terjedhetett ki. Egyébként arra, hogy mennyire elzárkózott a törvény az elől, hogy a hatáskör kiterjesztésében a bíróságnak szabad kezét biztosítson, a legjobb bizonyíték a 19. §, amely eltiltja az analógia érvényesítését: „a jog- és törvényhasonlatosság elvének alkalmazásával a közigazgatási bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni“. Nem maradt tehát más hátra, mint közigazgatási bíróságunk hatáskörét állandóan újabb törvényekkel kiterjeszteni. 1896 óta több mint hatvan törvényünk foglal magában olyan rendelkezést, amely a tárgyával kapcsolatos, meghatározott jogvitas ügyeket a közigazgatási bíróság elé utal. A legfontosabb ilyen kiegészítések között említhetjük az országgyűlési

és a törvényhatósági választások feletti bíraskodásnak — előbb részben, majd egészben — a közigazgatási bíróságra való bízását,¹ azután az ú. n. garanciális panasz megadását a törvényhatóságok számára, a kormánynak a törvényhatóságra sérelmes rendelete vagy intézkedése ellen,² nemkülönben a közigazgatási bírósághoz való fellebbevitel lehetőségét a legfontosabb adóügyekben.³

Azoknak a munkálatoknak a során, amelyek a közigazgatási bírósági törvény reformja körül napjainkban folynak, az illetékes tényezők tudatában vannak annak, hogy a közvélemény kielégítése, de a közigazgatási jog fejlesztésének érdeke is a közigazgatási bíróság hatáskörének még további kiegészítését követeli; át óhajtanak tehát térni a hatáskör elvi megállapítására, annyival is inkább, mert az összes közigazgatási ügyágazatok áttekintése után megállapítható, hogy a mai bővített taxáció a közigazgatási bírói eljárásra alkalmas ügyeknek ügyis kb. 75%-át felöleli.

Sorra véve ezekután azokat az államokat, amelyek közigazgatási bíróságait *elvi hatáskörrel* látták el, Ausztriát, Spanyolországot, Finnországot, Lengyelországot és mint legfontosabbat, Franciaországot kell említenünk.⁴ Ismertettük már az 1875-i osztrák törvény definícióját, amely az alanyi közjogok bármiféle megsértése esetén biztosítja az állampolgárnak a közigazgatási bírósághoz való fordulás jogát. Ezt a rendszert az 1920-i alkotmánytörvény is épségben tartotta (129. §), sőt a régi meghatározást kiegészítette és pontosabban körülírta.⁵ Az 1888-i spanyol törvény és a háború utáni finn és lengyel alkotmányok is egész általánosságban mondják ki a közigazgatási bíróság hatáskörét valamennyi közigazgatási cselekmény törvényességének megvizsgálására nézve.⁶

Az elvi meghatározáson alapuló, tökéletesen kiépített közigazgatási bírói rendszer ideális példáját azonban *Franciaország* nyújtja. Mint láttuk, a forradalmi időszámítás harmadik évében a fructidor 16-i törvény eltiltotta a rendes bíróságokat „... de connaître des actes d'Administration, de quelque espèce qu'ils soient“ és ezáltal a közigazgatási cselekményeket a külön „justice administrative“ szerveinek kizárólagos ítélezése alá bocsátotta. Az 1872 május 24-i törvény 9. art.-a pedig még inkább megerősítette ezt az elvet akkor, amikor nyomatékosan a Conseil d'État-t jelölte ki a közigazgatási szervek cselekményei ellen emelt semmiségi panaszok szuverén intéző hatóságaként. Ezek a rendelkezések semmiféle kétséget nem hagynak hátra; itt probléma csak annyiban merülhet

¹ 1899: XV. t.-c., 1908: XXXVII. t.-c., 1915: XVII. t.-c., 1925: XXVI. t.-c. (országgyűlési képviselőválasztások); 1929: XXX. t.-c., 1924: XXVI. t.-c., 1930: XVIII. t.-c. (törvényhatósági, illetve Budapest székesfővárosi választások).

² 1907: LX. t.-c., 1929: XXX. t.-c., 1930: XVIII. t.-c.

³ A közigazgatási bíróság hatáskörét kiterjesztő törvények pontos összeállítását l. MAGYARY ZOLTÁN, A magyar közigazgatás racionalizálása, 151—153. l.

⁴ Angliában természetesen elvi alapon kerülnek a közigazgatási ügyek a rendes bíróságok elé, mert hiszen itt minden peres kérdést ezek döntenek el.

⁵ HERRNIGTT, i. m. 136. l.

⁶ MIRKINE—GUETZEVICH, i. m. 183. ill. 268. l.

fel, hogy mit tekintünk acte d'Administration-nak, közigazgatási cselekménynek? Gyakorlatilag ugyanis ennek a fogalomnak mikénti értelmezése fogja megszabni a közigazgatási bíróság illetékességének határait. A mult század második felében, Laferrière idejében még általános volt az a felfogás, hogy valódi közigazgatási cselekménynek csak az ú. n. acte de puissance publique-et lehet venni (ezek olyan aktusok, amelyekben a végrehajtó szervek imperiumukat, parancsoló hatalmukat érvényesítve járnak el), míg az ú. n. acte de gestion-t, az egyszerű ügyintéző cselekedeteket nem. A közigazgatási bíróság tehát ebben a korszakban csak az előbbiekre járt el, míg az utóbbiak a rendes bíróságok hatáskörében maradtak.¹ A legutolsó évtizedek fejlődése azonban egészen elmosta a különbséget a közigazgatási aktusok két csoportja között; a szabály ma az, hogy minden közigazgatási cselekmény, amely a közszolgálattal, a *service public*-kel kapcsolatban, legyen akár közhatalmi, akár puszta ügyintéző aktus, a közigazgatási bíróságok megítélése alá tartozik. Ma tehát a *service public* fogalma a döntő az illetékesség elhatárolásánál; ez az a vezérszó, amelyet a franciák szemük előtt tartanak akkor, amikor a hatáskörkérdésében kételyek merülnek fel és amelynek értelmét, minden irányban való jelentőségét a Conseil d'État gyakorlata nagy világossággal kifejtette.

A *service public* alá tartozó aktusok körében a francia jogtudomány azok jellege szerint *több kategóriát* különböztet meg. Ezek közé tartoznak mindenekelőtt a szorosán vett konkrét közhatalmi cselekmények, amilyenek pl. a rendőri intézkedések, a közalkalmazottak kinevezése és visszahívása, úgyszintén azok a cselekmények, amelyekkel a közhatalóság egyeseknek jogokat biztosít. De a Conseil d'État illetékes az ú. n. közigazgatási gyámsággal kapcsolatos jogvitákban is; a közigazgatási gyámság fogalma alá vonja a francia jog a központi kormányhatalomnak azokat a tényeit, amelyekkel a decentralizált hatóságok rendelkezéseit jóváhagyja, azokat valamire felhatalmazza, illetve a jóváhagyást vagy felhatalmazást megtagadja. Egyébként, amint az államnak, úgy a helyhatósági szerveknek (département-oknak, községeknek) és a közintézeteknek a cselekményei is a közigazgatási bíróság kompetenciájába tartoznak. Másfelől a modern felfogás szerint — amint erre már utaltunk — a Conseil d'État jár el a puszta ügyviteli cselekmények, az acte de gestion nyomán felmerülő jogvitákban is, feltéve, hogy ezek a ténykedések a *service public* céljait szolgálják. Sőt mi több, a közigazgatásnak ú. n. törvénytelen, hibás (pl. hatásköri túllépés miatt érvénytelen) tényei sem esnek ki az államtanács ítélezésének köréből, mert hiszen Laferrière szerint az aktus hibás volta csak érvénytelenné teszi azt, de nem fosztja meg közigazgatási jellegétől. Az ilyen cselekmények csak abban az esetben kerülnek a polgári bíróság elé, ha az állami szerv nemcsak a saját, hanem általában a közigazgatás egész hatáskörét túllépte (*usurpation de*

¹ Egyes acte de gestion-ok ugyan már ekkor a Conseil d'État által bíraltattak felül, de mindig külön törvényhozási rendelkezés alapján és nem természetüknél fogva. — L. erről APPLETON, i. m. 100—101. l.

pouvoir). A Conseil d'État elé tartoznak azután a közigazgatási szervek által kötött szerződések is akkor, ha a közszolgálatot érintik; ha ez a körülmény nem forog fenn és a szerződés tisztán magánjogi formában jött létre, úgy a belőle származó jogviták polgári bírói fórum elé viendők. Az elvi különbség a két csoport között az, hogy a közszolgálatra vonatkozó, tiszta közigazgatási jogi szerződéseknel az állammal szerződő fél mintegy részt vesz a közszolgálati eselekményben, míg a pusztán magánjogi szerződés esetén a közszolgálaton mindvégig kívül marad. Magától értetődik, hogy az olyan állami tények, amelyek valójában közhatalmi eselekedetek és csupán szerződés formájába vannak öltöztetve (pl. közterület átengedése, közhivatalnokok alkalmazása), a Conseil d'État juriszdikciója alá esnek. Végül megjegyzendő, hogy amennyiben a polgári bíróságok eljárása során olyan kérdés vetődik fel, amelynek eldöntésére az államtanács illetékes, akkor a rendes bíróság az eljárást felfüggeszti addig, amíg a Conseil d'État a prejudiciális kérdést el nem dönti;¹ ugyancsak a közigazgatási bíróság ítél az eléje utalt ügyhöz kapcsolódó incidentális, vagy viszontkérelmekre vonatkozó ügyekben is.²

A közigazgatási bíróság elé kerülő aktusoknak ezek mellett az elvi csoportjai mellett a francia judikatura az egyes jogintézmények körében is rendkívül pontosan kidolgozta azokat a szabályokat, melyek szerint a perek a polgári, vagy a közigazgatási bíróság elé tartoznak, ahhoz képest, hogy valamely intézménynek minő jellege van előtérben, vagy az ügynek melyik része forog kérdésben. Így, hogy egy-két érdekesebb példát említsünk, a jogképesség és az egyéni, személyiségi jogok (személyes szabadság, sajtószabadság, gyülekezési jog stb.) körül kialakuló jogviták elintézésére a francia jogban általában a polgári bíróság hivatott és ez alól kivétel csak ott van, ahol a törvény bizonyos jogkört kifejezetten a közigazgatási bíróságnak tart fenn (például névváltoztatások, vagy az egyházi testületek, kongregációk ügyei). A magántulajdon védelmét, terjedelmét stb. illető igen gyakori perek közül a polgári bíróság dönti el azokat, amelyekben a tulajdon fennállásáról, a tulajdontól való megfosztásról, vagy a tulajdon átszállásáról van szó. Ezzel szemben a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak az állami szervek kárt okozó eselekményei miatt emelt panaszok (amennyiben a tulajdont nem vonják el teljesen) és azok a jogviták, amelyek különböző közigazgatási szervek között a köztulajdonra nézve merülnek fel. Kisajátítás esetén a polgári bíróság mondja ki a kisajátítást, állapítja meg az állam által fizetendő kártérítést és dönti el az esetleg kétséges tulajdon kérdését; viszont a közigazgatási bíróság ítél a közfunkcionáriusok által a kisajátítás körül kifejtett ténykedések törvényességéről és arról, hogy a ki-

¹ Azokat a feltételeket, amelyek az ilyen előzetes kérdésnek a közigazgatási bíróság elé utalásához szükségesek, l. APPLETON, i. m. 128—129. l.

² Ez a rendelkezés, természetét tekintve, hasonlít a mi közigazgatási bírósági törvényünk 17. §-ának 2. bekezdéséhez. (L. értekezésünk 38. lapján.)

sajátítás közérdekű volta tényleg fennforog-e.¹ A közigazgatási tisztviselők ellen törvényt sértő cselekményeik miatt, a forradalom nyolcadik évének alkotmánya szerint, kizárólag a Conseil d'État engedélye alapján lehetett eljárni. Az 1870 szeptember 19-i rendelet ezt a szabályt eltörölte és azóta a joggyakorlat olyanformán alakult ki, hogy a polgári bíróság elé állítandók a köztisztviselők akkor, ha hibás személyes cselekményükkel sértettek jogszabályt, míg a szolgálati szabályzatok körében kifejtett tevékenységükért, ha ez jogsérelmet, kárt okoz, a közigazgatási bíróság előtt tartoznak felelni.²

Sokáig folytathatnánk még a példák felsorolását, de úgy hisszük, ennyi is elég ahhoz, hogy fogalmat nyerjünk arról a gazdag kazuisztikáról, amelyet a Conseil d'État rendszeres gyakorlata Franciorszámban kifejlesztett. Most még csak azokat a taxatív megállapított kivételeket foglaljuk röviden össze, amelyek tiszta közigazgatási jellegük ellenére, az általános szabálynak derogáló módon, minden esetben polgári bíróságok elé tartoznak: ezek a közzvetett adók és illetékek kivetéséből keletkező kontenciózus ügyek, a kereskedelmi bíróságok megválasztásából folyó perek és meghatározott útügyek. Legvégül vannak olyan aktusok is, amelyek bár közérdekűek, de a bírói kontroll alól természetüknél fogva kiesnek. Ilyenek a parlamentnek a törvényhozással kapcsolatos ténykedései (az egyes képviselőknek a mentelmi jog alá eső cselekményei is), továbbá az ú. n. kormányzati aktusok csoportja (pl. a kormánynak a parlamentet illető tényei, a parlament összehívása stb., úgyszintén az állam belső biztonságának érdekét, az államfő kegyelmezési jogát, nemzetközi szerződések kötését érintő, vagy a háborúval kapcsolatosan foganatosított közhatalmi cselekedetek) és maguknak a bíróságoknak eljárásuk során végzett cselekményei.³

7. §. A közigazgatási bíróságok által nyújtott védelem köre.

I.

A hatáskorról szóló rész keretében behatóan ismertettük eddigelé azokat a módokat, amelyek szerint a különböző törvényhozási rendszerek a közigazgatási bírói szervek hatáskörét megállapítják és ezzel kapcsolatosan fogalmilag is áttekintést nyújtottunk arról az ügykomplexusról, amely mintegy természete szerint tartozik a közigazgatási bíróságok felülvizsgálata alá. A következőkben arról kívánunk képet adni, hogy a közigazgatási bíróságok által biztosított

¹ A mi jogunk szerint a kisajátítási terv felett a közigazgatási bizottság (felsőfokon a kereskedelmi miniszter) határoz, míg a kisajátítási összeget a polgári bíróság (az ú. n. birtokbíróság) állapítja meg.

² A miniszterek személyes tényeikért ugyanúgy bepanaszolhatók a magánosok által a polgári bíróság előtt, mint bármely más köztisztviselő szolgálati cselekményeikért ellenben csak a parlament által vonhatók felelősségre.

³ Ami a hatáskörnek a Conseil d'État és a prefektusi tanácsok közötti megosztását illeti, az előbbi a közigazgatási jogvitáknak általános bírósága, míg az utóbbiak hatáskörébe egyes taxált ügyek tartoznak.

jogvédelem milyen feltételek mellett és milyen vizsgálati keretekben érvényesül.

Az első kérdésre akarva feleletet adni, azt kell főleg felderítenünk, hogy milyen természetű szabálytalanságnak kell fennforognia ahhoz, hogy a közigazgatási bírói fórumok előtt panasz legyen emelhető; jogot és érdeket egyformán kell-e hogy sértsen a cselekmény, vagy talán elégséges a pusztá jogsérelem is, vagy éppen ellenkezőleg nincs többre szükség, mint érdeksérelemre? Az irodalomban kifejezésre jutó elméleti nézetek és a legtöbb államban kialakult joggyakorlat szerint az a felfogás szűrődik le bennünk, hogy a *jogsérelem* (és pedig az egyes államok törvényei szerint vagy a tárgyi jog rendelkezéseibe való ütközés, vagy az egyéni, alanyi jogok megsértése) a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalt esetekben általában elegendő ahhoz, hogy a közigazgatási bíróság előtt eljárást lehessen indítani; viszont az *érdeksérelem* önmagában nem kielégítő alap arra, hogy miatta a közigazgatás organumainak cselekményei ellen bírói orvoslást keressünk, hanem az érdeksértéshez jogszabálysérelemnek is kell tapadnia, azaz más szóval a jogos érdekebe ütköző ténynek egyúttal valamely jogszabállyal is ellentétesnek kell lennie.¹ Az érdeksértésekkel szemben tehát csak a közigazgatás tárgyi jogrendjének megsértése esetén nyújt védelmet a közigazgatási bírói eljárás.

A jogot sértő, törvényellenes állami cselekmények között természetük szerint fontos megkülönböztetések tehetők. Vannak ugyanis egyrészt olyan intézkedések, amelyek a törvény abszolút rendelkezésébe, illetve tilalmába ütköznek;² az ilyen tények önmagukban hordják semmisségüket, amelyet a közigazgatási bíróság egyszerű deklaratív kijelentéssel mond ki. Másfelől viszont vannak olyan aktusok, amelyek bár önmagukban nem semmiek, de mégis ellentétben állanak a törvénnyel és így érvényteleníthetők. Ilyenek az ú. n. közönséges jogsértő intézkedések, amelyeknél főleg csak valamely jogszabály helytelen alkalmazásáról van szó.³ A közigazgatási aktusok ezen fajtáinak felülbírálására a közigazgatási bíróság minden körülmények között hivatott.

Ami már most az érdeksérelemek alapján való eljárást illeti — érdeksértésen itt olyan cselekményt értve, amely tárgyi jogszabályt, vagy az objektív jogrend által biztosított alanyi jogot egyenesen nem mindig tör ugyan át, de az egyesek érdekeit oly módon csorbítja, hogy azt megengedettnek nem tekinthetjük —, ennek főleg abban az esetben van helye, ha a közigazgatás nem tartotta be azokat az eljárási szabályokat, amelyek szerint az ő szabad belátására bízott intézkedési körben a maga diszkrécionális hatalmát gyakorolhatja.⁴ Maga a

¹ APPLETON, i. m. 2. l. „Le contentieux administratif suppose... la violation prétendue d'un droit, ou... la lésion d'un intérêt par un acte contraire au droit.“

² Pl. ilyen, ha valakit a törvényben megkívánt képesítés nélkül neveznek ki valamely hivatali állásra (TOMCSÁNYI MÓRIC).

³ Pl. ha a hatóság a törvényesnél nagyobb adót vet ki valakire. — Lásd ezeknek a csoportoknak bővebb elemzését TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 199—203. l.

⁴ FLEINER, i. m. 258. l.

puszta érdeksértés, vagy a diszkréciónárius intézkedések érdemében való döntés joga nem tartozik a közigazgatási bíróságok kogniciója alá.¹ Az ilyen eljárási szabálytalanságoknak a fogalmi körét azután a haladottabb közigazgatási jogrendszerek fokozatosan kitágították és a hasonlatosság elvének alkalmazásával végül a közigazgatási szervek olyan ténykedéseinek orvoslásához is utat nyitottak, amelyekre azelőtt semmiféle mód nem kínálkozott. Ilyen képen azután egyes országokban a kizárólag érdeket sértő cselekmények egy jó része ellen is lehetővé vált az eljárás. Különösen a francia jogban nyújtott módot a recours pour excès de pouvoir később ismertető intézménye arra, hogy a végrehajtóhatalmi szervek cselekményei meg legyenek támadhatók pl. azért is, ha ezek a közegek az őket egyébként megillető hatalmat nem az előírt célra, vagy meg nem engedett eszközök kíséretében használták fel (détournement de pouvoir), vagy egyáltalában valamely nem közérdektől indokból cselekedtek.² Sőt Franciaországban még az is a hatalmi kör túllépésének tekintetik, ha a közigazgatási szerv megfelelő határidőn belül nem hoz határozatot, azaz az ügyet el nem intézi. Az állampolgár érdekét ez az eljárás kétségkívül sérti, mert hiszen elzárja őt attól, hogy jogos igényét a szükséges időben elismerjék, illetve, hogy azt az illetékes magasabbfokú hatósághoz való fellebbezés útján érvényesítse. Franciaországban az 1900 július 17-i törvény kimondja, hogy ha valamely kontenciózus természetű ügyben a közigazgatási szerv négy hónapon belül nem döntött, úgy az érdekelt felek olybá vehetik a dolgot, mintha kérelmüket visszautasították volna és ezen az alapon azt a Conseil d'État elé vihetik.³ Az ilyen rendelkezések jelzik azokat a legmagasabb csúcsokat, amelyekre a közigazgatási bírói jogvédelem tökéletesítése eddigelé eljutott.

II.

A közigazgatási bíróságok a jog- és érdek-, vagy pusztán jog-sérelem alapján megindított eljárás során esetleg *pusztán csak a perbe vont jogkérdéssel* foglalkozhatnak, avagy *a jog- és ténykörülményekre egyaránt* kiterjeszthetik vizsgálódásukat. Jogkérdés alatt itt pl. annak a megállapítását értjük, hogy a közigazgatási hatóság betartotta-e a számára jogszabályban biztosított hatáskört; helyesen értelmezte-e a jog parancsát stb.; viszont ténykérdés forog szóban akkor, amikor azt kutatjuk, hogy a hatóság nem tévedett-e a ténykörülményekben. A legtöbb állam joga szerint a közigazgatási bíróság a jogi és a ténykérdést egyformán vizsgálhatja és tevékenysége csupán egyes, a törvényben szorosan meghatározott esetekben

¹ TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 203. l.

² Pl. egy közszállítást politikai érdemek alapján ítélték oda valakinek. — L. MAGYARY ZOLTÁNNAK az 1930—31. évben tartott egyetemi előadásait.

³ „Dans les affaires contentieuses... lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État.” — L. még HAURIU, i. m. 173—174. l.

van a *revisio in iure-ra* korlátozva. A közigazgatási bíróságok általában nincsenek annyira kötve a felek előadásához, mint a polgári bírói fórumok; eljárásuk során a nyomozati, nem pedig a tárgyalási elv érvényesül.¹ Ez a helyzet Franciaországban, Olaszországban, a német tagállamok valamennyiében stb.² Magyarországon is már régtől fogva általánossá vált az irodalomban a felfogás, hogy a vitás tények megvizsgálásának jogát feltétlenül biztosítani kell a közigazgatási bíróság számára, mert hiszen a magánfelek panaszának alapját a legtöbb esetben az szokta képezni, hogy a hatóság a ténykörülmenyeket helytelenül, vagy nem kielégítően állapította meg. Ezt az álláspontot tette magáévá az 1896 : XXVI. t.-c. 111. §-a is, amikor széles bizonyításfelvételi jogkörrel ruházta fel a közigazgatási bíróságot: „A bíróság, illetőleg ennek nevében az előadó az elnökkel egyetértőleg, az ügy állásának tisztázása céljából, a felek ajánlására, vagy anélkül bizonyítási eljárást rendelhet el a panasz... megvizsgálása után, ha azt hivatalból visszautasítandónak nem találta; a védírat beadása után, ha benne oly ténykörülmenyre, vagy bizonyítékra történik utalás, melynek tisztázása az ügy eldöntése szempontjából szükséges; és az eljárás további folyamán az érdemleges határozat meghozataláig bármikor, ha újabban felmerült ténykörülmeny vagy bizonyíték kiderítése, vagy pedig a már végrehajtott bizonyítási eljárás kiegészítése követeli“.

8. §. A közigazgatási bíróságok jogköre az ítékezés terén.

I.

Az eddigiekben áttekintettük azt a területet, amelyen a közigazgatási bíróságok által nyújtott oltalom a közhatóságok egyes meghatározott cselekményeivel, vagy ezeknek bizonyos elvi kategóriáival szemben érvényesül. Foglalkoztunk azzal a kérdéssel is, hogy a közigazgatási bíróságok előtti eljárás milyen feltételek alapján és milyen körű vizsgálat segítségével folyik le. Most, hogy így fejezzük ki magunkat, azokat a fegyvereket fogjuk szemügyre venni, amelyeket a közigazgatási bírói fórum — akkor, amikor az államhatalmi szervek cselekményeinek jogsértő voltát megállapítja — felhasználhat avégből, hogy azok keresztülvitelét megakadályozza. A közigazgatási bíróságok fegyvertárában kétféle eszköz található erre a célra: nevezetesen a jogellenes határozat megsemmisítése, vagy ezen túlmenőleg a megtámadott intézkedésnek megváltoztatása, mással helyettesítése is. Az előbbi esetben a közigazgatási bíróságok *kasszatórius*, az utóbbiban pedig *reformatórius* jogköréről beszélünk.

Hiú igyekezet volna eldönteni próbálni azt a kérdést, hogy vajjon elméletileg melyik jogkör a nagyobb értékű, melyiket kell tehát messzemenően kiépített közigazgatási bírói rendszer mellett a bíróságoknak megadni? Első tekintetre kétségtelennek látszik,

¹ FLEINER, i. m. 262. l.

² A Reichsverwaltungsgericht-ről szóló javaslat is erre az álláspontra helyezkedik.

hogy a reformálás fegyverének sokkal nagyobb az ereje, mert a polgár számára legtöbbször ügyének rögtönös elintézését jelenti és nem teszi ki őt annak, hogy újra a közigazgatási hatóságok elé kelljen járulnia érdemleges döntés kieszközlése végett. Az esetek egy nagy részében azonban nincs szükség arra, hogy a közigazgatási bíróság reformatórius hatáskörrel bírjon; akkor áll ez, amikor a közigazgatásnak valamely általános rendelkezését (esetleg akár valamely jogalkotó cselekményét, így pl. rendelet, szabályrendelet, szolgálati szabályzat) panaszolják be előtte. Ilyenkor ugyanis teljesen elégséges, ha a közigazgatási bíróság érvénytelennek mondja ki a jogba ütköző rendeletet, amely így jogsérelmet többé nem okozhat. Viszont az egyes konkrét közigazgatási intézkedéseknél már rendszerint szükség van azok megváltoztatására és az új rendelkezés érdemi tartalmának megállapítására is. Mind-ebből már adódik a közigazgatási bíróságok ítélkezési jogkörének *leghelyesebb megállapítási módja*: a közigazgatás által hozott generális rendelkezésekkel szemben a megsemmisítés, az egyes fogantató aktusokkal szemben viszont inkább a megreformálás hatalmát kell a bíróság kezébe adni. A tételes jogok legtöbbje — amint ezt mindjárt látni fogjuk — valóban erre az álláspontra helyezkedik.

Megemlítendőnek tartjuk itt azt is, hogy a közigazgatási bíróságoknak részben kasszatórius, részben reformatórius hatáskörrel való felruházása több államnak a jogában kölcsönösségi viszonyban van a jogkörnek egyébkénti taxációjával, illetve általános megállapításával. Ezek mögött a rendszerek mögött az az elméleti felfogás húzódik meg, amely a közigazgatási bíróságoknak csak akkor kíván reformatórius hatalmat adni, ha ez a fegyver csak pontosan előírt esetekben érvényesülhet és viszont csupán ott juttat nekik általánosságban megszabott hatáskört, ahol mástól mint kasszációtól, megsemmisítéstől nem tarthat. Ennek a nézetnek¹ különben sok jogosultsága van; leginkább azzal lehet alátámasztani, hogy a közigazgatási jognak még nem valamennyi téren kielégítő fejlettsége folytán abban az esetben, ha a közigazgatási bíróságnak minden egyes panasz tárgyává tett közigazgatási intézkedést joga lenne megreformálni, voltaképen a bíróság kezébe játszanánk át a legfelső fokon az aktív ügyintézés feladatát, ami lehetetlen állapot volna és az államhatalmak szétválasztásával sem férne össze. Az elvi általánosságban érvényesülő kasszatórius hatáskör napjainkban éppen a leghaladottabb jogrendszerekben (így pl. a franciában) úgyis sokkal nagyobb jelentőségre jutott, mint az egyes konkrét közigazgatási intézkedések megváltoztatására irányuló kontenciózus eljárás, amelynek körébe az ügyek kimerítő felsorolással vannak beutalva.

II.

Ha példákat keresünk *a mai élő közigazgatási jogban* a kasszatórius és reformatórius jogkör mikénti szabályozására, akkor mintegy alulról kezdve, az olasz jogrendszert említjük először, amely-

¹ Kifejezését hazai irodalmunkban I. NÉMETHY KÁROLY, A Magyar Jogászegyletben 1894 január 21-én tartott előadás, 14. l.

nek keretében az államtanácsot nemhogy reformatórius, de még megsemmisítő hatáskör sem illeti meg teljesen, hanem a bíróság pusztán olyan értelmű elvi deklaráció tételére van felhatalmazva, hogy a vizsgálata alá vont kormányintézkedés törvényellenes. Ausztriában, ahol — mint láttuk — már 1875 óta széles területet átfogó elvi definícióval van megállapítva a Verwaltungsgerichtshof hatásköre, a bíróságot csak a közigazgatási rendelkezések semmissé nyilvánításának joga illeti meg. Általános jellegű közigazgatási jogi szabályokkal (rendeletekkel) szemben a bíróság egyáltalán el sem járhat, mert ezeket a definíció nem foglalja magában. Reformatórius hatásköre csak a közigazgatási büntetőügyek területén van a Verwaltungsgerichtshofnak; ezekben a büntetés mértékét is megváltoztathatja. Németország tagállamainak legtöbbszörében (pl. Szászország, Hessen, Baden, Thüringia) reformatórius hatáskörük van a közigazgatási bíróságoknak.¹ Hazánkban a közigazgatási bíróság a jogkörébe utalt ügyek felett mindig érdemben, a közigazgatási intézkedések megváltoztatásának jogával mond ítéletet; nincs azonban ilyen hatalma a közigazgatás általános rendeleteivel szemben, amelyeket a törvényesség szempontjából ugyan megbírálhat és *kivételes esetekben* meg is semmisíthet, de soha meg nem változtathat. Az 1896: XXVI. t.-c. 134. §-a szerint: „A bíróság jogköre az egyes esetekben... a rendeletek és szabályrendeletek törvényességének megbírálására is kiterjed“. Ha ennek a vizsgálatnak az alapján a bíróság valamely rendeletet törvényellenesnek talál, úgy azt a rendes bíróságokhoz hasonlóan (1869: IV. t.-c. 19. §), ítékezésénél mellőzheti, semmisnek azonban általában nem nyilváníthatja. Kivételt az 1907: LX. t.-c. 16. §-a, majd az 1923: I. t.-c. 4. §-a és az 1927: XIII. t.-c. 4. §-a statuálnak a kormánynak a törvényhatóságokra (1907: LX. t.-c. 1—3. §), illetve az Országos Magyar Gyűjteményegyetemre és az Országos Ösztöndíjtanácsra sérelmes rendeleteire, határozataira és intézkedéseire vonatkozólag, amelyek a bíróság által megsemmisíthetők.

Különös figyelmet kell fordítanunk ezen a ponton is a francia *közigazgatási bíráskodásra*, amely korábban ismertetett szervezeti alaphibája ellenére is szinte minden vonatkozásban a legkidolgozottabb és legtökéletesebb megoldásokat produkálta. A francia *contentieux administratif*-nak² az idők folyamán teljes rendszerré kialakult ágai pompás képet adnak arról, hogy a Conseil d'État elé utalt ügyekben a kasszatórius és a reformatórius hatalom milyen természetű közigazgatási intézkedésekkel szemben, milyen panasz és eljárás alapján érvényesül.

¹ A Reichsverwaltungsgericht-nek a tervezet csupán kasszatórius hatáskört biztosít. — Angliát a tételes jogok ismertetése során nem tartjuk szükségesnek bemutatni, mert itt a közigazgatási hatóságok eselekményei szintén a rendes bíróságok által vizsgálatván felül, önként értendőleg nem hiányzik kezükből a reformatórius jogkör. A hatóságok általános jellegű rendeletei közül a helyhatósági szabályrendeletekkel szemben megsemmisítési joga van a bíróságnak.

² Contentieux administratif alatt a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatos, jogilag szabályozott viták egyetemét, illetve az ezekkel összefüggő jogintézményeket kell értenünk.

A közigazgatási perek összessége ugyanis Franciaországban négy nagy csoportra tagolható. Ezek a francia irodalomban használatos szakkifejezésekkel megjelölve: a *contentieux de l'annulation*, a *contentieux de pleine juridiction*, a *contentieux de l'interprétation* és a *contentieux de la répression*.

Röviden sorra véve őket, a *contentieux de l'annulation* a végrehajtó hatalmi szervek ú. n. *décision exécutoire*-jai¹ felett folyik le és azok megsemmisítését célozza. Mint mondani szokták, objektív természetű annyiban, hogy maga a kifogásolt közigazgatási aktus ellen irányul és az azt végző tisztviselő személyétől, hibájától stb. teljesen eltekint. Ennek az eljárásnak az alapján egyébként még a köztársasági elnök jogalkotó szabályrendeletei is megsemmisíthetők. A francia jog általában kétféle eszközt ad a felek kezébe ezek ellen a közhatalmi rendelkezések ellen: az egyik az aktus jogi érvénytelenségére való hivatkozással emelt panasz — amely vagy az érvénytelenség önálló megállapítására, vagy prejudiciális kérdésként való eldöntésére törekedhetik —, a másik a sokat emlegetett *recours pour excès de pouvoir*, a hatásköri túllépés miatt indított kereset, amely sokkal szélesebb alapon támadhatja meg a közigazgatás rendelkezését, mint az annak jogi érvényessége körül forgó panasz. *Excès de pouvoir* címén ugyanis olyankor is lehet eljárást indítani a közigazgatási aktus megsemmisítésére, amikor az jogszabályt tulajdonképpen nem sért, hanem csak a közigazgatástól megkívánt erkölcsi követelményeknek (megfelelő eszközök alkalmazása, pártatlanság, chicane mellőzése) nem felel meg. Mint Hauriou mondja a legújabb fejlődés eredményeinek alapján: „L'excès de pouvoir dépasse... l'illégalité de tout ce dont la moralité administrative dépasse l'illégalité.”² A Conseil d'État, ha a hatáskör túllépése alapján emelt panaszt alaposnak találja, a kifogásolt közigazgatási rendelkezést semmisnek mondja ki; ebben a ténykedésében a *contentieux de l'annulation* objektív jellegéhez híven nem annyira a közigazgatási tisztviselők felelősségét, vagy a polgárok alanyi jogainak biztosítását tartja szem előtt, hanem elsősorban a közigazgatás jóságának, ideális voltának érdekeit tekinti. A *recours pour excès de pouvoir* alapját egyébként az 1790 október 7—14-i és az 1872 május 24-i törvény vetették meg, mai alakját pedig a joggyakorlat fejlesztette ki. A történeti kialakulás sorrendjében először főleg hatáskör hiánya miatt lehetett indítani (ez a tiszta *excès de pouvoir*-fogalom), később alaki hiba, majd érdemi törvénysértés címén is ezen a módon lehetett megtámadni az intézkedést, míg végül a hatalommal való visszaélés minden fajtája ellen védelmet kezdett nyújtani. Ma már a *recours pour excès de pouvoir* keretében csak a jogsértés miatt és — amint a franciák ezt megjelölni szokták — az adminisztráció erkölcsének (*morale administrative*) megsértése miatt emelt panaszt szokás megkülönböztetni; a közigaz-

¹ A francia közigazgatási jogászok definíciói szerint a *décision exécutoire* a közhatalmi szervek olyan végrehajtható formában közölt akaratnyilvánítása, amely egy közigazgatási cselekmény foganatosítására irányul azzal a szándékkal, hogy ez jogi hatást idézzen elő.

² HAURIOU, i. m. 181. l.

gatási bíróság azonban ítéleteiben ezt a disztinkciót sem alkalmazza, hanem pusztán csak az *excès de pouvoir* fennforgását mondja ki. Megjegyezzük még, hogy a jogszokás és egyes törvények pontosan megszabják azokat a részben az aktus természetében gyökerező, részben személyi és formai feltételeket, amelyeknek fenn kell forogniuk ahhoz, hogy hatáskör túllépése miatti panaszt érvényesen lehessen emelni, illetőleg, amelyeknek hiánya esetén a kereset el nem fogadható (*finis de non recevoir*).

A *contentieux de pleine juridiction* útján a konkrét, foganatosító közigazgatási cselekvények, az ú. n. *opérations administratives* ellen jár el a közigazgatási bíróság. A közigazgatási pereknek ezt az ágát a *contentieux de l'annulation*-nal szemben szubjektív jellegűnek szokás nevezni, mert élük inkább a közigazgatási funkcionáriusok ellen irányul. A Conseil d'État itt fel van hatalmazva arra, hogy a sérelmes intézkedést megváltoztassa, sőt a tisztviselőt kártérítés fizetésében is elmarasztalhatja.¹ A *contentieux de pleine juridiction* igen sok esetben követni szokta a megsemmisítést célzó közigazgatási pert.² Amint a *recours pour excès de pouvoir*-nál, úgy itt is meglehetősen részletességgel ki vannak dolgozva azok az esetek, amelyekben erre a reformatórius eljárásra sor kerül. Ezek az esetcsoportok a következők: a közigazgatási szervek kárt okozó cselekményei (pl. valamely közmunka foganatosítása során), a közigazgatási szerződések megszegése miatt keletkező perek, az egyenes adókkal és illetékekkel, valamint a közszámadások vezetésével és az államadóságokkal kapcsolatban előforduló jogviták; a választási bírászkodás esetei (a névjegyzék összeállítása, a választhatóság feltételei, a választási eljárás folyamán elkövetett törvénytelenések stb.), a közhivatalnokok fizetésével és nyugdíjával kapcsolatos differenciák, végül a közveszélyes üzemek károkozásai.

A francia közigazgatási jogviták harmadik fajtája az ú. n. *contentieux de l'interprétation (et de l'appréciation de validité)*. Ennek a körében — amint azt az elnevezés is magában foglalja — a Conseil d'État a közigazgatás valamely vitássá vált rendeletét értelmezi (főleg olyankor, amikor annak szövege nem világos, vagy jogi érvénye kétséges). Erre olyankor kerül a sor, amikor a polgári bíróságok vagy a prefektúrai tanácsok előtt merülvén fel ilyen probléma, az érdemben való döntést a Conseil d'État hiteles magyarázatának beérkeztéig felfüggesztik. Laferrière szerint az intézmény alap gondolatát, legalább a polgári bíróságokat érintő részben, abban találhatjuk meg, hogy máskülönbén a rendes bíróságok számos közszolgálati cselekményt maguk bírálhának fölül, ami a közigazgatás önbírászkodásának elvével nem volna összeegyeztet-

¹ A közigazgatási tisztviselők vagyoni jogi felelőssége Franciaországban általánosságban el van ismervé. — Hazánkban a közalkalmazottak vagyoni felelősségének szabályozása eléggé hiányos. (L. TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 369—376. l.)

² Ez pl. a helyzet akkor, amikor egy köztisztviselőt törvényes alappal nélkül elmozdítanak; ilyenkor az illető először ennek a közigazgatási rendelkezésnek semmissé nyilvánítására fogja megtenni a lépéseket, azután ha ez megtörtént, kártalanításért fog perelni.

hető. Kiemeljük még, hogy a Conseil d'État-nak a jogszabály értelmét vagy érvényét megállapító ítélete csak a főkérdésben érdekelt felekre kiterjedő hatállyal dönti el az ügyet.

A francia közigazgatási bíróságok jogkörének csekélyebb jelentőségű ágazata végül a *contentieux de la répression*, amelynek során a közigazgatási bírói fórumok kivételesen büntető hatáskörben járnak el. Ez főleg egy esetben fordul elő, nevezetesen a közlekedési kihágásoknál, amelyek felett a prefektúrai tanácsok hivatottak ítélni. Az irodalomban megoszlanak a vélemények afelől, hogy a különböző fegyelmi tanácsok¹ által gyakorolt joghatóság a *contentieux de la répression* fogalma alá vonható-e vagy sem; mi ebben a tekintetben Hauriouval szemben inkább Appleton nézetéhez érezzük magunkat közel, aki ezeknek a testületeknek bár sokszor kontradiktórius eljárási formák között hozott döntéseit nem tartja igazi (közigazgatási) bírói büntetőítéleteknek és így nem tekinti őket a *contentieux de la répression* körébe tartozóknak.

¹ Ilyenek a minisztériumi és a helyhatósági tisztviselők fegyelmi tanácsai, az egyetemi és főiskolai tanácsok, a közoktatási felső tanács stb.

A közigazgatási bíróságok előtti eljárás.

9. §. Az eljárás megindítása.

I.

A közigazgatási bíraskodás intézményének épületét a harmadik és utolsó oldalról fogjuk most szemléletünk tárgyává tenni; végig tekintvén eddig a közigazgatási bíróságok szervezetét és hatáskörét, most az előttük folyó eljárásról kívánunk széles vonásokkal képet adni. Ennek a feladatnak a megoldása során nem mered már elénk annyi alapvető fontosságú elvi probléma, mint az eddig tárgyalt két fejezetben. A közigazgatási bíróságok által folytatott eljárás ugyanis túlnyomó részben nem valami sajátos, csak ezen a téren érvényes szabályok szerint igazodik, hanem többé-kevésbbé erős hasonlatosságot mutat a polgári perek külső formáival. Ezt az állításunkat a napjainkban érvényes közjogoknak a közigazgatási bírósági eljárásra vonatkozó rendelkezéseivel támaszthatjuk alá; a hasonlatosság mértéke ugyan különböző, de magát annak tényét nem lehet tagadni. A francia közigazgatási bírói eljárás az, amelyik még legjobban különbözik a polgári per alakításaitól. Itt a Conseil d'État és a prefektusi tanácsok tételes jogszabály híján legnagyobb részben maguk alkotják meg az ügyek elintézésének szabályzatát; e tevékenységük során legfeljebb inspirációt merítenek a polgári törvénykezési jog anyagából, de annak rendelkezéseihez semmiképen sincsenek kötve. A német államokban mindenütt külön törvényes intézkedések szabályozzák a közigazgatási bíróságok ügyvitelét és eljárását, amely szabályok azonban szinte a polgári eljárás utánképzéseinek mondhatók. Hazánkban a legnagyobb hasonlatosságot, sőt helyenként azonosságot észlelhetjük a közigazgatási és a polgári bírói eljárás szabályai között. Azt lehetne mondani, hogy a polgári jogvitás ügyek elintézésének formáságai, egyes eltérésektől eltekintve, szinte túlságos mértékben nyerenek nálunk alkalmazást a közigazgatási perek területén is, úgy hogy a küszöbön álló reform munkálatai során kívánatos volna ezt az állapotot a szükséghez képest orvosolni és a közigazgatási kontenciózus ügyek különleges természetére az eljárás lebonyolításának terén is nagyobb figyelmet fordítani.¹ Akárhogyan is álljon azonban a dolog, a közigazgatási és a polgári per rokonságának tényét mindenestre konstatálnunk kell.

¹ V. ö. MÁRFFY EDE, i. m. 88. l.

Másik oka is van azután annak, hogy az eljárási kérdéseket rövidebben foglalhatjuk össze, mint a szervezettel és a hatáskörrel kapcsolatosakat; és pedig az, hogy a processzuális kérdéseknek csak kisebb része bír elvi jelentőséggel, a többségük inkább gyakorlati, sokszor pusztán technikai jellegű. Mi inkább csak az elmélet szempontjából fontosabb problémákra akarunk most kiterjeszkedni. Tesszük ezt abban a sorrendben, amint ezek, a közigazgatási bírói eljárás folyamán keresztültekintve, annak elejétől kezdve végéig, időbeli egymásutánban elénk kerülnek.

II.

Először tehát a *peres eljárás megindulásával kapcsolatos jelenségek* foglalkoztatnak bennünket. Meg fogjuk vizsgálni, hogy kik nyújthatnak be közigazgatási bírósági panaszt, milyen határidőben és minő hatállyal tehetik ezt, továbbá hogy hányadfokú közigazgatási határozat ellen emelhető a panasz, azaz mennyiben kell előbb kimeríteni a közigazgatás cselekvő szerveinek fórum-rendszerét.

Panasz beadásának joga, a helyes elméleti felfogás szerint, mindenkit — magánost és hatóságot egyaránt — megillet. A legtöbb állam jogában sokkal nagyobb fontossága van az ú. n. magánpanasznak, amellyel rendszerint bármely érdekelt élhet, vagyis mindenki, akinek a hatósági intézkedés sérelmet okozott. Magánpanaszt emelhetnek tehát a hatóságok is — különösen az önkormányzati szervek —, ha valamely rendelkezés jogaikba ütközik. A magánpanasszal szemben az ú. n. hatósági panasz *sui generis* intézmény, amelyet a jog meghatározott esetekben és célból ad a közigazgatás orgánumainak kezébe. Hozzá kell itt mindjárt tenünk, hogy sem a magán-, sem a hatósági panaszt nem helyes a magyar jogi műnyelvben a panasz megjelöléssel illetni, mert ezek a jogvédő eszközök fogalmilag teljesen azonosak a polgári perjog keresetével és ezért a terminológiában is megfelelőbb őket, az 1896:XXVI. t.-c.-ben foglalt elnevezéssel szemben, keresetnek mondani.

Az egyes országok törvényi szabályozását véve sorra, Németországban a magános, a polgár panaszemelése áll előtérben. Keresetbeadási jogával akkor élhet, ha a megtámadott közigazgatási határozat az ő jogkörébe közvetlenül beleütközött. Magánpanasz emelésére jogosultak a községek is az önkormányzat területére jogellenesen behatoló állami rendelkezések ellen. Az állami közigazgatási szervek általánosságban véve nem bírnak keresetindítási joggal. A német államok joga csak két kivételt ismer ez alól a szabály alól: az alsófokú fórumként eljáró testületek elnökei jogosultak bizonyos esetekben a közérdek védelmére a közigazgatási felsőbírósághoz fordulni, másrészt pedig valamennyi közigazgatási szerv jogosult az ügyet a közigazgatási bíróság elé vinni akkor, ha hatásköri összeütközés fordul elő. Ú. n. *popularis actiō*t, azaz olyan keresetet, amelyet egyénileg nem érdekeltek harmadik személyek indíthatnak, közigazgatási perekben nem ismer a német jog.¹ —

¹ FLEINER, i. m. 266—267. l.

Ausztriában a szövetségi alkotmány 129. §-a értelmében közigazgatási bírósági panaszt nyújthat be: 1. aki a közhatóság határozata által jogaiban sértve érzi magát, 2. aki jogosult volt a sérelmes döntést megelőző eljárásban résztvenni és abba tényleg be is folyt, semmisségi oknak, vagy kényszerítő jogszabály megsértésének fennforgása esetén, 3. az illetékes szövetségi miniszter a szövetség hatáskörébe tartozó olyan ügyekben, amelyekben valamely utasításhoz nem kötött és a minisztériumnak alá nem rendelt testületi szerv hozott határozatot, valamint a végrehajtás tekintetében a tartományokra bízott oly esetekben, amelyekben a tartományi hatóság döntése a szövetség érdekeit sérti. A legnagyobb jelentőségük itt is az első pont alapján emelt panaszoknak van, mert hiszen magától értetődőleg ezek a legszámosabbak. A második szakasz módját nyújt arra, hogy a különböző hivatási szervezetek, nemkülönben a közigazgatási döntések által jogkörükben közvetve érintett egyének is keresetet indíthassanak a Verwaltungsgerichtshof előtt. Végül a harmadik pont a közérdek más módon meg nem oltalmazható szempontjainak védelmére szolgál.¹ — Franciaországban a magánosok és a közigazgatás szervei egyformán rendelkeznek keresetindítási joggal. Az egyes polgár, ha az állam, a département-ok, vagy a községek ellen emel panaszt, előzetesen írásos beadványra (mémoire) van kötelezve.² A közhatósági szervek közül kezdetben csak az állam bírt teljes perképeséssel és így panasz emelésének jogával is; később ezt a tulajdonságot fokozatosan megszerezték az állam, a megyék, a községek és a közintézetek is. Az állam részéről a miniszter, a département-ok nevében az törvényhatósági bizottság (sürgős esetekben a megyei tanács), a községek részéről a polgármester, az egyes közintézetek nevében az alapszabály által erre kijelölt szerv jogosult a keresetindítás elhatározására. A magyar közigazgatási bírósági törvény is magánpanaszt és hatósági panaszt ismer, abban az értelemben, amint azt az előbb kifejtettük. Az 1896 : XXVI. t.-c. 84. §-ának 1. pontja szól a magánpanaszról, amelyet az érdekeltek — ideértve a jogi személyeket és hatóságokat is — a közigazgatási bíróság hatásköréhez tartozó ügyekben hozott intézkedések és határozatok által előidézett bármely sérelem orvoslása végett emelhetnek. A 2. pont értelmében hatósági panasz emelésére a főispán, az alispán, a pénzügyigazgató, a tanfelügyelő, az államépítészeti hivatal főnöke, az erdőfelügyelő és az adófelszólamlási bizottság előadója jogosultak a törvényhatósági, a közigazgatási, illetve az adófelszólamlási bizottság sérelmes határozatai ellen. A hatósági panasz mindig írásban nyújtandó be és róla a panaszt emelő hatóságok az illetékes miniszterhez jelentést tartoznak tenni.

Az eljárás megindításához kapcsolódó téma a *panasz beadásának határideje és hatálya* is. Ezzel a tárggyal elvi szempontból nagyon röviden végezhetünk. A panaszemelési határidő megállá-

¹ HERRNRITT, i. m. 133–134. l.

² Az utóbbi két esetben csak az ú. n. actions pétitoires-nál, a kérelmet tartalmazó kereseteknél áll fenn ez a kötelezettség. Közintézetek ellen indított perekben egyáltalán nem kell mémoire-t beadni.

pítésánál két szempontot kell szem előtt tartanunk: a felek és a közigazgatás érdekét, amelyek közül az első inkább valamivel hosszabb, a második viszont lehetőleg rövidebb idő megszabását követeli. Az bizonyos, hogy túlságosan hosszú határidő nem kívánatos. A különböző államok közigazgatási bírósági törvényei 15 napos, vagy egy-, két-, esetleg háromhónapi időközöket írnak elő, mint olyan terminusokat, ameddig a közigazgatási bírósághoz intézett keresetet a sérelmes közigazgatási határozat kézbesítésétől, tudomásulvételétől kezdve be kell nyújtani. Franciaországban két hónap a Conseil d'État elé vitt recours beadásának határideje. Az említett határidők szerepelnek nagy különféleséggel a német államok jogában is.¹ Az osztrák törvény 60 napos határidőt állapít meg. Hazánkban a panasz beadásának határideje a jogsértő közigazgatási határozat kihirdetésétől számított 15 nap, ami megfelel a magyar közigazgatási jog általános jogorvoslati határidejének. Ami a panasz felfüggesztő hatályát illeti, ezt elméletileg feltétlenül szükségesnek és elismerendőnek tartjuk. Nagy méltánytalanságot jelentene ugyanis a közigazgatási hatósággal szemben mindig gyengébb pozícióban levő magános számára és a közigazgatási bíróság által nyújtott jogvédelmet legnagyobbbrészt illuzóriussá tenné az, ha a sérelmes hatósági döntés rögtöni végrehajtásának az ellene beadott kereset nem állhatná útját. Hogy csak néhány példát említsünk a gyakorlatból, Franciaország, a német birodalom tagállamai és hazánk elvileg mind elismerik a közigazgatási bírói panasz végrehajtás-felfüggesztő hatását.² A mi jogunk ez alól a szabály alól akkor tesz kivételt, ha fellebbvitel a közigazgatási bíróság elé kifejezetten csak birtokon kívül van engedve (ez a helyzet az összes adó- és illetékügyekben), vagy ha a végrehajtást az állami közérdek szempontja követeli, vagy annak elhalasztásából helyrehozhatatlan kár származnék.

III.

Az eddig érintett kérdéseknél sokkal nagyobb jelentősége van annak a problémának, hogy a *közigazgatási hatóságok fórumrendszerét mennyiben kell kimeríteni*, mielőtt a közigazgatási bírósághoz lehetne keresettel fordulni, másszóval, hogy már az elsőfokú, vagy esetleg csak a felsőbb-, illetve végsőfokú határozatot lehet-e a közigazgatási bíróság előtt panasszal megtámadni. Ezzel együtt jár azután az a kérdés is, hogy több közigazgatási bírói fórum szervezése esetén mennyiben lehet az első bíróság ítéletét a felsőhöz megfellebbezni, azaz ugyanazt az ügyet két — egy elsőfokon ítélő és egy felülvizsgálatot végző — bírói testület elé vinni, avagy az ezzel ellentétes megoldást választani, t. i. az ügyek meghatározott csoportját kizárólag és végleges elintézésre az elsőfokú, másik részét pedig a felsőfokú közigazga-

¹ A birodalmi közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat egy hónapban szabja meg a panaszbeadási határidőt és további egy hónapot ad a panasz megindokolására.

² Ausztriában ezzel szemben csak kivételesen vonja maga után a kereset beadása a végrehajtás elhalasztását.

tási bírósághoz utalni. Rendkívül sokféle, változatos törvényhozási megoldás képzelhető el tehát ezeknek az alternatíváknak az alapján: az egyik vagy másik lehetőség elfogadása és teljes keresztülvezetése mindkét pontban, illetve a különböző megoldások kombinációja. Nézetünk szerint a közigazgatási hatóságok és bíróságok fórumrendszerének egymás fölé építésében a közigazgatás jóságának, az ügyek gyors és kielégítő elintézésének érdeke, valamint az alanyi jogok hathatós védelmének szempontja egyaránt azt követeli, hogy legalább részben már az alsóbb fokú közigazgatási organumok határozatait is mindjárt közigazgatási bírói döntés alá lehessen bocsátani. Az ellenkező megoldás mellett ugyanis túlságosan hosszú utat kell az egyes ügyeknek befutniuk addig, amíg az összes jogorvoslati fórumok kimerülnek. Ugyanez a szempont vezet bennünket akkor, amikor Wlassics Gyula bárónak a közigazgatási bíróság elnöki székéből az 1929. évi január hó 7-i évnyitó ülésen kifejtett nézetéhez csatlakozva, nem első-, hanem alsófokú közigazgatási bíróságok szervezése mellett foglalunk állást. Ez alatt azt értjük, hogy a közigazgatási bírói eljárás tárgyává tehető ügyek egy részét az alsóbíróságok, más részét a felsőbíróság intézze el véglegesen, az egymás közötti fellebbevitel lehetőségének kizárásával. Az ügyeket azután természetük és fontosságuk szerint utaljuk egyik, vagy másik bíróság hatáskörébe.¹ A helyes törvényi szabályozás útját mindezek alapján úgy kell kijelölnünk, hogy előbb meg kell állapítani az ügyeknek azt a csoportját, amelyben már az alacsonyabb közigazgatási szervek döntései is a közigazgatási bíróság elé vihetők, másfelől pedig azt az esetcsoportot, amelynek körében előbb el kell jutnia az ügynek a magasabbrangú funkcionáriusok (pl. a miniszter) elé, ahol tehát csak ezeknek a határozata támadható meg. Ennek a megszabása után pedig ismét ketté lehet osztani az ügyeket abból a szempontból, hogy melyek kerülnek közülük az alsó, és melyek a felsőbíróság elé. Véleményünk szerint különben kapcsolatot lehet létesíteni a kétféle osztályozás között annyiban, hogy a csekélyebb jelentőséggel bíró ügyekben, amelyek természetük szerint amúgyis inkább a közigazgatási alsóbíróságok elé valók, megelégszünk a közigazgatás alsóbb fokú szerveinek döntésével és utána mindjárt az alsóbíróság elé visszük őket; ezzel szemben a miniszterig eljutó, vagy nagyobb fontosságú kérdéseket a közigazgatási felsőbíróságok hatáskörébe utaljuk. Ez az elv természetesen nem vihető száz százalékban keresztül, mert ha kisebb jelentőségű ügyek a miniszter elé is kerülnek, ez nem ok arra, hogy a miniszter határozatával szemben csak a közigazgatási felsőbírósághoz lehessen fordulni, amint magánjogi vonatkozású ügyekben is lehet miniszteri határozatot a kir. járásbíróság előtt keresettel megtámadni.

A tárgyalt problémakörnek tételesjogi szabályozása terén egyébként ismét elég élesen elkülönül egymástól a francia rendszer az egymással rokonságot tartó német, osztrák és magyar ren-

¹ Így jár el a mi új tervezetünk is. — A javaslat kifejezetten ki akarja mondani azt is, hogy mindkét bírói fórum végérvényesen dönt az eléje utalt kérdésekben.

delkezésektől. Franciaországban bármely fórum jogsértő intézkedését azonnal meg lehet támadni a Conseil d'État-nál (meghatározott esetekben a conseils de préfecture-nél), anélkül, hogy azzal előbb a felsőbb ügyintéző hatóságnak kellene foglalkoznia. A félnek szabad belátására van bízva az, hogy ügyében melyik fórumtól kér előbb orvoslást. Ha a közigazgatási felelőssel — amelyet különben határidőhöz nem kötve adhatna be — a közigazgatási bírósági panasz benyújtására megállapított két hónapon belül terjessze elő, mert különben a bíróság előtti kereset joga elévül. A közigazgatási bírósághoz való fordulás esetén a keresetjog általános tárgyalásánál említett mémoire-nak, beadványnak a letétele azzal a következménnyel jár, hogy a kéthónapos határidő folyását megakasztja és így az elévülés veszélyét kiküszöböli. — Franciaországgal ellentétben Németországban és a példáját követő államokban részletesen körülírt rendelkezéseket találunk arra nézve, hogy az ügyek egyes kategóriái hányadfokú határozat után, melyik közigazgatási bírói fórum elé kerülnek. A német Land-ok törvényei rendszerint két csoportba osztják a jogvitás ügyeket; vannak olyanok, amelyeket előbb a tiszta közigazgatási eljárás valamennyi lépcsőfokán végig kell vinni és csak azután juthatnak a közigazgatási bíróságok, nevezetesen a felsőbíróság elé; másrészt vannak olyan kérdések, amelyek csak korlátozott számú (egy vagy két) hatóság kezén mennek át és ezután mindjárt az alsófokú közigazgatási bírói fórum elé kerülnek, ahonnan fellebbezés útján még a közigazgatási felsőbírósághoz is eljuttathatók. Az osztrák jogkülönbséget tesz az alkotmány 129. §-ának 1., illetőleg 2. és 3. pontja alapján indítható közigazgatási bírói eljárás között.¹ Az az egyén, akit a közigazgatási határozat jogaiban sértett, csak „nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges“, a hatósági hierarchia fokainak kimerítése után adhat be keresetet a közigazgatási bírósághoz; ellenben az, aki a közigazgatási eljárásban részt vett, illetve az állam jogainak védelmében a miniszter, általában annak a közigazgatási szervnek a határozata ellen emelhet panaszt, amely az ügyben utoljára járt el, még akkor is, ha az illető hatóság nem legfelsőbb fórumként döntött. Hazánkban az 1896 : XXVI. t.-c. részletesen megállapítja, hogy minő hatóságnak, milyen tárgyban hozott, hányadfokú határozata után terelhető az ügy közigazgatási bírói útra. Ha ezeket a rendelkezéseket részletesen végigtekintjük, akkor azt kell konstatálnunk, hogy rendszerint csak közép- és felsőfokú szervek (közigazgatási bizottság, miniszter stb.) döntéseivel szemben lehet a közigazgatási bírósághoz fordulni, alsófokú fórumok határozatai ellen csak kivételes esetekben.² Az 1929 : XXX. t.-c. megrövidíti az ügyeknek a cselekvő közigazgatás orgánumain keresztül vezető útját, kimondván, hogy a másodfokú közigazgatási véghatározat ellen (a bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben) mindig van panasznak helye a közigazgatási

¹ L. értekezésünk 52—53. lapján.

² V. ö. MÁRFFY EDE, i. m. 86. l.

bírósághoz. A többször említett új javaslat viszont már azt tervezi, hogy a közigazgatási hatóságok intézkedései ellen közvetlenül, a magasabbfokú szervek kizárásával legyen közigazgatási bírósági panasz emelhető. Adó- és illetékügyekre ez a rendelkezés nem vonatkoznék. Az alsófokú közigazgatási határozat ellen emelt panasz azonban a középfokú hatóság útján, illetve azon keresztül terjesztendő majd elő.

10. §. Az eljárás lefolytatása.

A teljesség kedvéért szükségesnek tartjuk, hogy röviden foglalkozzunk a közigazgatási bírói eljárás tárgyává tett ügyek elintézésre való előkészítésének és a bíróság által való letárgyalásának részleteivel is. Feladatunk ugyan itt nem igen állhat másban, mint abban, hogy a legkiemelkedőbb külföldi államok és hazánk jogának ezt az eljárást körülíró intézkedéseit alapvonalaikban bemutassuk. Azok a perjogi elvek ugyanis, amelyek szerint ez az eljárás a panasz benyújtásától kezdve az ítélet meghozataláig igazodik, mint említettük, alig mutatnak eltérést az általános perjog alapvető maximáitól, amelyeknek összefoglalása itt ebben a keretben elkerülhetőnek látszik. A perbeli eszközök is csaknem egészen azonosak azokkal, amelyeket a polgári peres eljárásból ismerünk; a panaszírat, a védírat, az igazolási kérelem, a személyes megjelenés vagy a képviseltetés kötelezettsége, a tárgyalás írásbelisége vagy szóbelisége, a bizonyítási módszerek, az eljárás költségeinek fedezése stb., mind hasonló problémákat hoznak elénk a polgári és a közigazgatási bírósági eljárásban egyaránt.¹

Sorravéve a vezető államokat, Franciaországra fordítjuk itt is először figyelmünket. A legtöbb érdekességet az itteni rendszer nyújtja számunkra, mert ha a fogalmak és a problémák ennél is egybeesnek ugyan a polgári perrendével, a megoldások — annak az eltérésnek a következtében, amelyet a franciák olyan élesen igyekeznek kidomborítani a magánjogi és a közigazgatási ügyek között — sokban ellentétesek azokkal, amelyek a francia polgári peres eljárásban szerepelnek. A közigazgatási jogviták sajátos tulajdonságait tehát feltétlenül ki kell emelnünk a francia rendszer ismertetése során. Külön kell amellett foglalkoznunk az államtanács és a prefektúrai tanácsok előtt folyó eljárással, mert a francia jogban mindegyikre külön szabályok állanak.

A Conseil d'Etat előtti perbeli processzus jellemző sajátosságait a franciák közigazgatási jogi írói annak inkvizitórius (bírói pervezetés által irányított), írásos és (részben) titkos voltában jelölik meg. Érdekes jelenség mellett, hogy az államtanács előtti el-

¹ A gyakorlatban mégis mutatkozó fontos eltérésekre a megfelelő helyeken utalunk. — Meg kell itt egyúttal jegyeznünk, hogy a közigazgatási bíróságok által nyújtott védelem köréről szólván, már kifejtettünk egy, az eljárás módjával is szoros vonatkozásban álló problémát (44—45. l.): nevezetesen a jog- és ténykérdés mikénti vizsgálatát a közigazgatási bírói szervek részéről.

járásban csak a minisztérium által az ügyvédi teendők ellátásával megbízott egyének járhatnak el; csupán az ő ellenjegyzésükkel érvényesek a felek beadványai és csak ők szólhatnak fel a bíróság előtt.¹ Az ügyek előkészítése egyrészt panasz-, másrészt válaszirat útján történik, amelyeket nem az ellentétes érdekű félnek, hanem magának a bíróságnak kell átadni. Ahhoz, hogy az iratot a másik féllel is közöljék, az osztály elnöke által külön hozott úgynevezett ordonnance de soit-communicé szükséges. Az előkészítő iratok alapján az államtanács egy tagja jelentést szerkeszt; ez a kontenciózus osztály (illetve annak valamelyik alosztálya) elé kerül és ha itt elfogadásra talál, közlik a miniszter megbízottjával. Amennyiben a miniszter nem fogadná el a jelentés következtetéseit, akkor ú. n. audience publique keretében újra tárgyalás alá veszik az ügyet. A bizonyításfelvétel terén egészen szabad keze van a bíróságnak. A végleges döntés akár nyilvános, akár zárt ülésben történhetik meg; az előbbi esetben a felek ügyvédjei és a kormány képviselője szóbeli észrevételeket tehetnek.²

A prefektúrai tanácsok számára kidolgozott külön szabályok sok tekintetben hasonlóak az államtanács előtt folyó eljáráshoz. Az eltérések leginkább abban nyilvánulnak meg, hogy a prefektúrai tanácsok eljárása egyszerűsített formák között zajlik le, a határidők is rövidebbek stb. A keresetet pl. elég a tanács titkárságánál letenni, külön ordonnance de soit-communicé nincsen, hanem a panaszt hivatalból közlik a megtámadott féllel. Amint a jelentés az előkészítő iratok nyomán elkészül, azt azonnal, minden tárgyalás nélkül átadják a kormány képviselőjének. Az ügy feltárása céljából a bíróság itt is tetszése szerint alkalmazhat tanu- vagy okirati bizonyítást, kiküldött bíró által való bizonyításfelvételt, szakértők meghallgatását stb., szóval az összes lehetséges perbeli eszközöket. A döntést legtöbbször nyilvános ülésben hozzák meg, miután előbb a felek előterjesztéseit meghallgatták.³

Felismerhettük ennek a kis összefoglalásnak a során azokat az eltérő vonásokat, amelyeket a francia közigazgatási bírói eljárás a polgári törvénykezés szabályaival szemben mutat. Ezek az elhajlások a közigazgatási pernek közérdekű voltával, az állami szempontok hangsúlyozott érvényesítésével állanak összefüggésben; az ügyvédi monopólium, a felek rendelkezési jogának korlátozása pl. az iratváltás terén, a hivatalból való bizonyítás egytől-egyig a közcél előterbenyomulásával kapcsolatosak.

A német államok közigazgatási bírósági perrendtartásának bemutatása során ugyancsak azokra a pontokra kívánunk főleg rámutatni, ahol az eljárás különbözik azoktól a formáktól, amelyeket

¹ Az ügyvédek általi kötelező ellenjegyzést újabban egyes ügyekben megszüntették; így a hatáskör túllépése miatt emelt panaszoknál, a választójogi, a nyugdíj-, és az egyenesadó-ügyekben beadott kereseteknél.

² A Conseil d'État előtti eljárást az 1806 július 22-i és 1864 november 2-i rendeletek, majd legújában az 1889 július 22-i törvény szabályozták.

³ A conseils de préfecture előtti eljárást az 1889 július 22-i törvény foglalja magában. Régebben a Conseil d'État gyakorlata alakította ki az eljárás formáit, amelyeket az 1889-i törvény csak szentesített. — A választási és az adóügyekre különleges eljárási szabályok állanak.

a polgári perből ismerünk. Így megemlíthetjük, hogy pusztá megállapító kereset (Feststellungsklage) indítása általában nincsen megengedve. A legújabb időben ugyan már mutatkozik némi hajlandóság elismerésükre, de ez az új felfogás egyelőre még csak a hamburgi és a brémai jogban nyert kifejezést. A két szembenálló félnek, a fel- és az alperesnek nincs olyan tisztán kialakult helyzete, mint a rendes eljárásban; egyes államok törvényei megengedik az államnak, mint alperesnek perbevonását (bár itt is formailag a sérelmes rendelkezést kibocsátó hatósági szerv jelenik meg alperesként), más törvények viszont ezt kizárják és az állam érdekeit a közigazgatási bíróság előtt egy speciálisan erre rendelt hivatalnokkal képviseltetik. Az eljárás általában inkább a bíróság pervezetésére, mint a felek rendelkezéseire van alapítva. A panaszt maga a bíróság közli az alperessel; a bizonyítás terén a bíróság nincsen kötve a felek előterjesztéséhez, hanem hivatalból vizsgálhat meg minden ténykörülményt. A felek esküjének, a beismerésnek nincsen feltétlenül kötelező ereje és pl. mulasztásos ítélet sem hozható.¹ A részletekben az egyes államok joga persze nagy változatosságot mutat és ezért újabban erős törekvések észlelhetők a közigazgatási bíróságok előtti eljárásnak — amint általában a közigazgatási ügyek elintézési módjának — egységesítésére.² Ezen az úton jelentős lépés lesz a Reichsverwaltungsgericht-ről szóló javaslatnak a törvénybeiktatása; a tervezet ugyanis 27—98. §-aiban igen részletes eljárási rendelkezéseket tartalmaz, amelyeket a felek önkényével szemben szintén bizonyos kötöttség és a közszempontok erőteljes hangsúlyozása jellemez.

Ausztriában nem igen vannak a közigazgatási bírósági eljárás terén olyan rendelkezések, amelyek a francia és a német rendszer ismertetése után különös említést érdemelnének. A perek szabály szerint írásos előkészítő eljárással kezdődnek, amelynek során többszöri iratváltás is lehetséges, azután nyilvános szóbeli tárgyalásra kerül a sor. Az előkészítés egyszerűbb esetekben, amelyeknél csak jogkérdés forog szóban, el is hagyható; nincs kizárva az sem, hogy a szóbeli tárgyalás is elmarad, t. i. akkor, ha a felek azt nem tartják szükségesnek. A szóbeli tárgyaláson a felek akár személyesen vehetnek részt, akár ügyvédekkel képviseltethetik magukat. Speciális kategóriát jelentenek az osztrák jogban az ú. n. közigazgatási büntetőügyek, amelyek az alkotmány 131. §-a értelmében úgy indulnak meg, hogy a közigazgatási kihágás miatt elítélt egyén a bűnösség jogellenes megállapításával vagy a büntetés mértékével szemben panasszal fordul a Verwaltungsgerichtshof-hoz. Ezekben a perekben az eljárás a büntetőügyek különleges természetéhez képest néhány ponton eltérést mutat az általánostól; leginkább azonban az ítélezés terén nyilvánul meg különbség — amint erre már utaltunk — annyiban, hogy az ítélet nem az állami cselekmény jogtalanságát és semmisségét mondja ki, hanem a panasztvevő

¹ WALTER JELLINEK, i. m. 300—302. l.

² Igen fontos munkálat pl. ezen a téren APELT lipcsei professzor, Referat über Angleichung von Organisation und Verfahren-ja, amelyről értekezésünk 28. lapján már említést tettünk.

bűnösségét vagy ártatlanságát állapítja meg és ehhez képest a kiszabott büntetés mértékét is megváltoztathatja.¹

A magyar közigazgatási bírói eljárás menetét szintén az 1896: XXVI. t.-e. szabályozza részletesen. Az előkészítő eljárást a mi jogunk is ismeri, amennyiben a 15 napos határidőn belül benyújtott panaszíratra² a bepanaszolt fél nyilatkozat, illetve védírat formájában megjegyzéseket tehet. Maga a tárgyalás rendes körülmények között nyilvánosan folyik le és túlnyomórészt az írásbeliségen alapul, amelytől csak akkor térnek el, ha a szóbeli tárgyalást a bíróság akár hivatalból, akár az érdekelt felek kifejezett kívánságára szükségesnek tartja. A tárgyalás megkezdése után a panaszt visszavonni vagy egyezséget kötni már csak a bíróság beleegyezésével lehet. A bíróság a bizonyításvétel terén is teljesen ura a pernek; kötelessége a tényállás tisztázása végett hivatalból minden lehető eszközt megragadni.³ A bizonyítási eljárás befejezése után — szóbeli tárgyalás esetén — a felek észrevételeket tehetnek és ezek elhangzása után hozza meg ítéletét a közigazgatási bíróság. — A közigazgatási pert tehát a polgári peres eljárással szemben nálunk is a nagyobb kötöttség jellemzi. A kereset visszavonásának korlátozásán kívül még az eskü által való bizonyítás eltiltását és a beismerés kötelező erejének tagadását említhetjük, mint olyan jellemvonásokat, amelyek a közigazgatási bíróság előtti jogvitákat a polgári pertől a fogalmak és az alapelvek hasonlósága ellenére is megkülönböztetik.

11. §. Az ítélet és jogereje.

I.

Értekezésünk eljárási részének utolsó szakaszában a közigazgatási bíróság tevékenységének végcélját: az ítéletet elemezzük. A közigazgatási jogszolgáltatást végző szervek ítéletei voltaképpen a közigazgatási aktusok egyik fajtáját alkotják; így tehát gyökereikben való kifejtésükhöz a közigazgatási aktus fogalmának és elemeinek ismertetése volna szükséges, ettől azonban — figyelemmel témánk kereteire — el kell tekintenünk. A közigazgatási bíróságok által hozott ítéletekkel különben egy igen fontos szempontból már a hatáskörrel szóló rész során foglalkoztunk; nevezetesen bemutattuk az ítéletek kasszatórius vagy reformatórius, a közigazgatási határozat megsemmisítését vagy megváltoztatását kimondó hatályával kapcsolatos problémákat.

Ehhez kapcsolódva most egy másik szempontból kell vizsgálat tárgyává tennünk *az ítéletnek a közigazgatási hatóságokkal szemben kifejtett hatásait*. Először általánosságban azt a ténytet kell le-

¹ Az osztrák viszonyok összefoglalását l. HERRNITT, i. m. 138—139. illetve 135—136. l.

² A határidőnek elháríthatatlan akadály miatt való be nem tartása esetén további 15 nap alatt igazolási kérelem terjeszthető elő.

³ A bizonyítás tárgyában hozott határozatokat rendszerint a közigazgatási hatóságok, kivételesen pedig kiküldött bíró hajtja végre. A bizonyítási eszközöket a törvény pontosan felsorolja.

szögezniünk, hogy a közigazgatási bíróságok által hozott ítéletek rendszerint csak inter partes alkotnak jogot, azaz csak a perben szereplő felekre terjednek ki hatályukban. Ez a helyzet áll fenn Franciaországban és Németországban éppen úgy, mint hazánkban is.¹ Ehhez képest a közigazgatási hatóság is csak az adott esetre vonatkozólag van kényszerítve arra, hogy határozatát a közigazgatási bíróság ítélete folytán elejtse. Magát az ügyben eljáró hatóságot egyébként, mint ilyet, rendszerint nem is lehet elmarasztalni;² a közigazgatási bíróság azonban, nyilvánvalóan törvényellenes eljárás vagy akár csekélyebb fokú mulasztás és rendellenesség konstatálása esetén, figyelmeztetést intézhet az illetékes felsőbbfokú közigazgatási hatósághoz.³ A legújabb idők jogfejlődése során ugyan egyre több jelét látjuk annak a törekvésnek, hogy a közhatóságokat az újabb döntésnél reaszorítsák a közigazgatási bíróság ítéleteihez való alkalmazkodásra, sőt hogy a közigazgatási bíróságok ítéleteit általánosságban, a később előforduló hasonló esetekre vonatkozólag is irányadóvá tegyék a közigazgatási funkcionáriusok számára. Az osztrák alkotmánytörvény 132. §-a kifejezetten kimondja, hogy a közigazgatási szervek a haladéktalanul kibocsátandó újabb határozat meghozatalánál kötve vannak a közigazgatási bíróság döntésében kifejezésre jutott jogi felfogáshoz.⁴ Azokat a módszereket pedig már értekezésünk 17. lapján említettük, amelyekkel a francia Conseil d'État élni szokott esetégből, hogy a közhatóságokat megakadályozza abban, hogy újabb esetekben ismét a bíróság által jogszerűtlennek ítélt határozatokat hozzanak.

A közigazgatási bírósági ítélet hatásainak megismerése után az ítélet elleni *jogorvoslatokra* és a felebbviteli eljárásra kell mindjárt rátérnünk. Természetesen már jóelőre meg kell tennünk a kellő disztinkciót az alsó- és felsőfokú közigazgatási bíróság ítéleteinek megtámadhatása között. Ott ugyanis, ahol több közigazgatási bírói fórum van egymás fölé építve, az alsóbíróságok ítéletei — ha a tételes jog ezt megengedi — megfellebbezhetőek a közigazgatási felsőbírósághoz. Értekezésünk 55. lapján kifejezésre juttattuk azt a nézetünket, hogy ezt a megoldást nem helyeselhetjük és kívánatosabbnak tartjuk, hogy a hatáskörébe utalt ügyeket ne csak a felsőbíróság, hanem az alsóbíróság is véglegesen, minden további fellebbvitel mellőzésével intézze el, hiszen a két bíróság közötti hatáskörmegosztás alap gondolata szerint az alsó fórum elé úgyis csak a kisebb jelentőségű ügyek kerül-

¹ L. Franciaországra nézve APPLETON, i. m. 636. illetve 650. és 652. l., Németországot illetőleg FLEINER, i. m. 269. l., Magyarországra vonatkozólag MÁRFFY EDE, i. m. 87. l.

² Hazánkban az 1896: XXVI. t.-c. 133. §-ának 2. bek.-e a következőképpen szól: „A fennforgó ügyben eljáró közigazgatási hatóságot, ha saját köz- és vagyoni ügyeiben érdekelve nincs, érdemben terhelőleg még akkor sem lehet bevonnai a határozat körébe, ha eljárása nyilván törvényellenes volt.“

³ 1896: XXVI. t.-c. 133. § 3. bek.: „Ily esetekben... a bíróságnak jogában, sőt kötelességében áll az illető közigazgatási hatóság felett felügyeletet és ellenőrzést gyakorló felsőbb hatósághoz figyelmeztetéseket intézni.“

⁴ MIRKINE—GUETZEVICH, i. m. 156. l. és HERRNITT, i. m. 137. l.

nek. Ma még azonban a többfokú közigazgatási bíraskodással bíró államok legtöbbje elismeri a felsőbírósághoz való fellebbvitel lehetőségét. Franciaországban a prefektúrai tanácsok ítélete két hónapon belül megtámadható az államtanácsnál; emellett a jogorvoslat mellett azután még két másik eszköz szolgálhat a prefektúrai tanács ítéletének megdöntésére, t. i. az eljárási szabály megsértésével hozott ítéletnek való ellenmondás és annak a harmadik személynek a panasza, akire nézve az ítélet őt jogainak jövőbeli érvényesítésében megakadályozó prejudiciumot jelent. Számos német állam is utat nyit az alsófokú bíróságok ítéleteinek a felsőbírósághoz való megfellebbezéséhez.¹ Az 1924-i olasz törvény értelmében a tartományi giunták döntései ellen harminc napon belül adható be felülvizsgálati kereset a Consiglio di Stato-hoz.

A felsőfokú, vagy az egyetlen közigazgatási bírói fórum ítéleteinek megtámadása többnyire csak igen szűk keretek között lehetséges. A francia jog a Conseil d'État ítéleteivel szemben csak újrafelvétel-jellegű jogorvoslatokat ismer. Németországban és Olaszországban is csupán ilyen kivételes természetű eszközök állanak rendelkezésre a közigazgatási felsőbíróságok ítéleteivel szemben. Magyarországon ugyancsak megfellebbezhetetlenek a közigazgatási bíróság ítéletei, ellenük sem rendes bírói út igénybevételének, sem a miniszterhez való fordulásnak nincsen helye; a miniszter még az 1886 : XXI. t.-c. 10. §-a alapján sem intézkedhetik, amely törvényszakasz egyébként jogot biztosít a kormánynak arra, hogy az önkormányzati hatóságok illetéktelen s törvénybe ütköző határozatait megsemmisíthesse és új eljárást rendelhessen el, vagy maga hozhasson határozatot. Ismeri viszont a mi jogunk is az újrafelvételi panaszt, amelyet a végítélet kézbesítésétől számított egy éven belül lehet emelni.

II.

Ami a közigazgatási bíróságok ítéleteinek *jogerejét* illeti, ez általánosságban elismertnek mondható. Kérdés azonban, hogy az alaki jogerő, vagyis az ítéletnek az a tulajdonsága, hogy ellene fellebbviteli jogorvoslathoz folyamodni többé nem lehet, együtt jár-e minden esetben az anyagi jogerővel, amely fogalom azt jelenti, hogy az ügy semmiféle módon, semmilyen hatóság előtt többé elbírálás tárgyát nem képezheti.² Erre vonatkozólag azt kell mondanunk, hogy elvileg a közigazgatási bíróságok ítéleteit ugyanolyan mértékben illeti meg az anyagi jogerő, mint a polgári vagy a büntetőbíróságok döntéseit. Ez az elv azonban megfigyelésünk

¹ A Reichsverwaltungsgericht-ről szóló javaslat szerint a Land-ok közigazgatási bíróságainak ítéletei ellen végső fokon fellebbvitellel lehet majd élni a birodalmi bírósághoz.

² TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 218. l. — A jogerő kérdéséről hazai irodalmunkban I. BAUMGARTEN NÁNDOR, *Jogerő a közigazgatási eljárásban* (Budapest, 1917), BOÉR ELEK, *A közigazgatási intézkedések jogereje* (Budapest, 1910), KRISZTICS SÁNDOR, *A jogerő hatásai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban* (Budapest, 1915), TOMCSÁNYI MÓRIC, *Jogerő a közigazgatási jogban* (Budapest, 1916), mint a problémával általánosságban foglalkozó műveket.

szerint kevésbé következetesen érvényesül a közigazgatási bírósági ítéleteknél. Főleg azokban az esetekben, amikor a közigazgatási bírói szerv a közhatalóságok diszkrecionárius természetű eslekményei felett mond ítéletet, nem ragaszkodhatunk olyan erőlyesen a jogerő tiszteletbentartásához, mint egyebütt. Az ilyen ügyek megítélése ugyanis más-más időben egészen eltérő lehet és így nem lehet azt mondani, hogy esetleges újabb felvetésük beleütköz-nék az anyagi jogerővel járó ama követelménybe, hogy ugyanaz az ügy kétszer semmiképen sem bocsátható elbírálás alá. A diszkrecionárius hatalomgyakorlás körében tehát a kérdés újabb elő-terjesztése esetén nem lehet a ne bis in idem elvének sérelméről beszélni, mert hiszen a korábbi ítéletre vonatkozólag tulajdonképen nem is lehet szó igazi jogerőről. De nemcsak a közigazgatás szabad belátására hagyott területen, hanem a közigazgatási jogvitás ügyek egész birodalmában sem állja meg teljesen a helyét gyakorlatilag az a tétel, hogy a közigazgatási bíróságok ítéleteit a rendes bíróságokéival azonos jogerő illeti meg. A közigazgatási per tárgyává tett ügyek jó részében ugyanis a közérdek szempontjai szinte minden pillanatban más döntés felé hajlíthatják a közigazgatási bíróságot; az ítélet inkább csak arra nézve tartalmazhat döntést, hogy a közigazgatási hatóságnak az adott viszonyok között miképen kellett volna tennie, azaz az ítélet mögött egy csendes *clausula rebus sic stantibus* húzódik meg. Ha a közigazgatási hatóság később ugyanabban az ügyben esetleg egy másik határozatot hoz, ezt voltaképen új döntésnek kell tekintenünk. Vannak persze nagy számban olyan ügyek is, amelyeknek elintézési mód-ját időbeli változások nem befolyásolják; ilyenek pl. valamely adó-vagy biztosítási díj-kötelezettség fennállása és terjedelme, avagy a községi illetőség fennforgása vagy hiánya körül folyó viták. Ezekben a perekben mondhatjuk igazán joggal azt, hogy a közigazgatási bírói ítéletek jogereje nem különbözik a polgári bíróságok döntéseinek erejétől.¹

Törvényes rendelkezéseket egyébként sehol sem találunk a közigazgatási bíróságok ítéleteinek jogerejéről; valamennyi államban csak a joggyakorlat tartalmaz erre nézve útmutatást, többnyire olyan értelemben, amint azt az előbb kifejtettük. A bíróságok döntései rendszerint nem általánosságban szólnak a jogerőről, hanem csak egyes adott esetekre vonatkozólag mondják ki annak fennforgását vagy hiányát, illetve keresnek valami kiegyenlítő megoldást. A mi közigazgatási bíróságunk általában teljes jogerejűnek tartja saját ítéleteit, de ez alól a tétel alól bőven statuál kivételeket.²

A jogerő kérdéséhez kapcsolódva ejtünk néhány szót a közigazgatási bírósági ítéletek felelbbvitel útján való megváltoztatásának egy speciális oldaláról, a *reformatio in peius* problémájáról is. A fogalom, mint tudjuk, azt jelenti, hogy a felsőbb hatóság a jogorvoslattal élő fél hátrányára is megváltoztathatja az alsó-

¹ FLEINER, i. m. 271—274. l.

² MÁRFFY EDE, i. m. 98. l.

fokú szerv határozatát. A polgári peres eljárások nem szokták elismerni a felülvizsgálati fórumnak ezt a jogát, ami természetes is, mert a magánjogi jogvitákban a felek rendelkezési szabadsága az uralkodó elv. A felsőfokú bíróságok tehát megsértenék a „ne ea iudex ultra petitum partium“ megcsontosodott perjogi alapelvét, ha olyankor, amikor a fellebbező felet még annyi jog sem illeti meg, mint amennyit az általa kifogásolt alsófokú határozat neki biztosított, nem elégednének meg a felfolyamodó elutasításával, hanem az elsőfokú döntést az ő kárára reformálnák meg. Ezt csak akkor tehetnék, ha az ellenérdekű fél is fellebbezést jelentett volna be. Az eljárási formák teljesen bírói, kontradiktórius volta azt vonná maga után, hogy a reformatio in peius tilalmát a közigazgatási bírói eljárásban is szigorú merevséggel érvényesítsük. A köztekintetek fokozott védelmének szempontja azonban bizonyos enyhítések tesz szükségessé ezen a tilalmon; ha ugyanis rendkívüli súlyú közérdek forog szóban, meg kell engednünk, hogy a közigazgatási felsőbíróság az alsó fórum döntését a jogorvoslattal élő fél hátrányára is módosíthassa. A reformatio in peius alkalmazására persze a közigazgatási bíróság előtt is csak kivételesen kerülhet a sor és semmiesetre sem mehetünk el vele addig a mértékig, amely a közönséges közigazgatási eljárásban szokásos, ahol a reformatio in peius jogával és a közigazgatási hatóságnak a legtöbb esetben joga, sőt olykor kötelessége is. A reformatio in peius széleskörű érvényesülését a közigazgatási ügyek elintézésének során az indokolja meg, hogy itt a felek rendelkezési jogát a minden irányban jogszerű elintézés kötelező parancsa háttérbe szorítja.¹

Ha egy pillantást vetünk a különböző államokban a ma élő tételes jogra, valóban azt fogjuk tapasztalni, hogy a reformatio in peius-nak a közigazgatási bírósági eljárásban csak igen ritkán van helye, vagy esetleg teljesen el is van tiltva. Így pl. a német államok többsége kizárja a reformatio in peius alkalmazását; csupán Bajorország, Szászország, Oldenburg és Thüringia törvényei engedik meg, ha valamely fontos közérdekű szempont forog szóban.² A mi közigazgatási bíróságunk gyakorlata is túlnyomórészt alkalmazkodik a ne ultra petitum elvéhez, amelytől csak igen kivételes esetekben tér el.³

¹ TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 226—229. l.

² FLEINER, i. m. 268. l.

³ BAUMGARTEN NÁNDOR, i. m. 27—28. l.

Az alkotmányi bíráskodás. Összefoglalás.

12. §. Az alkotmányjogi bíráskodás fogalma és ágai.

A közigazgatási bíráskodás szervezetének, hatáskörének és eljárásának ismertetését befejezvé, tárgyunkat azzal a rövidséggel, amelyet minden szószaporítás elkerülése végett szükségesnek tartottunk, kimerítettük és így fejtegetéseinket most már be kell fejeznünk. Mielőtt azonban még végső, összegező megállapításainkat megtennénk, mulasztásnak tartanánk, ha nem hívnók fel a figyelmet egy igen fontos tényre: arra nevezetesen, hogy a legújabbkori fejlődés eredményei szerint a közigazgatási bíráskodást általában ellátó, vagy esetleg külön szervek már nem csupán a szoros értelemben vett közigazgatási aktusok felülbírlásával foglalkoznak, hanem tevékenységük körét a régebben szigorúan külön tartott, minden bírói ellenőrzés elől elzárt kormányzati aktusokra és az állami szuverénitást gyakorló legfőbb szerveknek az alkotmány funkcionálásához tartozó cselekményeire is kiterjesztették. Így a közigazgatási bíráskodásnak napjainkban egy egészen új, rendkívüli jelentőségű ágazatát látjuk kialakulni, az ú. n. *alkotmányjogi vagy alkotmányi bíráskodást*. Alkotmányi bíráskodásnak éppen azért kell neveznünk, mert ez a bírói funkció az állami szuverénitás működését közvetlenül érinti és mint ilyen, feltétlenül az alkotmányjog körébe vág. Ha pedig a közönséges közhatósági cselekmények és az alkotmányjogi vitás esetek feletti bíráskodás teendőit valamely átfogó megjelölés körönyege alá akarjuk vonni, úgy általában *közjogi bíráskodásról* kell a jövőben szólnunk.

Mondanunk sem kell, hogy ennek a közigazgatási bíráskodás testéből kinőtt új igazságszolgáltatási ágazatnak milyen kivételesen nagy közérdekű, sőt nevezhetnénk így: politikai fontossága van. Kialakulásának gyökerét talán nem helytelenül találjuk meg annak a belátásnak az elterjedésében, hogy az ilyen, az államélet egészére kiható és a politikai irányítással kapcsolatos közérdekű cselekmények a jogszerűség szempontjából sem maradhatnak minden felülvizsgálás nélkül; ezt az ellenőrzési funkciót pedig sokkal nagyobb tökéletességgel tudja betölteni valamely független bírói fórum, mint maga a szuverénitásnak (az államfővel együtt) legfőbb birtokosa, a parlament, amelyet régebben ezzel a bírói ellen-

őrzési joggal felruháztak. Az alkotmányjogi bírászkodás teendőinek a parlament által való elvégzése törést jelent az államhatalmak elválasztásának elvén is, mert egyértelmű a parlamentnek a törvényhozás feladata mellett igazságszolgáltatási teendővel való megbízásával. Másfelől a törvényhozó testület gyakorlati szempontból sem egészen alkalmas ítélkező funkciók kifejtésére; a bírói juriszdikció természetének megfelelő bővös, objektív magaslatra ugyanis nem igen képes felemelkedni tagjai túlnyomó részének harcos világnézeti és politikai beállítottsága, pártokhoz való kötöttsége folytán. Mindezek a szempontok eléggé alátámasztják azt a felfogást, amely az alkotmányjogi bírászkodás teendőit ki akarja venni a parlament hatásköréből és elvégzésüket bírói testületekre bízva. Természetesen ennek az alapgondolatnak a keresztülvitelében is megfelelő óvatossággal kell eljárunk és nem szabad olyan túlzásokba tévednünk, amelyek a parlament kiemelkedő jogállásának kirívó sérelmét jelentenék.

Az alkotmányi bírászkodás ágainak és az egyes államokban való tételes szabályozásának részletes bemutatása ez alkalommal nem lehet célunk. Csak röviden kívánunk utalni arra, hogy *három főbb bírászkodási csoport* esik bele ennek az igazságszolgáltatási kategóriának a körébe: a törvényhozási és önkormányzati választások feletti bírászkodás, a miniszterek alkotmányjogi felelősségrevonása és a parlamenti tagok összeférhetetlenségének megítélése.

A *választójogi bírászkodás* feladatát ma már a legtöbb államban a parlament helyett bírói szervek végzik. A főbb államok közül csupán Franciaországban maradt fenn az az állapot, hogy a képviselőházi és a szenátusi választások felett maga az illető ház bírászkodik a mandátumok igazolásakor. Angliában legújabbban rendes bírói szerv (a londoni főtörvényszék két bírója) dönt a mandátumok érvényességének kérdésében. Németországban az ú. n. Wahlprüfungsgericht ítél a választások szabályszerűsége felett; ez a bíróság vegyes összetételű, amennyiben tagjainak egy részét — egy-egy birodalmi gyűlési ciklus idejére — a Reichstag választja saját kebeléből, másik részét pedig a birodalmi elnök jelöli ki a Reichsverwaltungsgericht tagjai közül (weimari alkotmány 31. §).¹ Csehországban már egyáltalán nem vesznek részt a parlament tagjai a választójogi bírászkodás gyakorlásában; itt ugyanis az 1920 február 29-i törvény a legfőbb bíróságok tagjaiból külön választási bíróságot állított fel, amelyre a képviselőháznak annyiban van befolyása, hogy a benne helyet foglaló bírakat ő választja. Ausztriában a Verfassungsgerichtshof látja el a mandátumok érvényessége feletti bírászkodás teendőit (1920 október 1-i alkotmány 141. §-a). Végül a szokott sorrendben, de logikailag is utolsónak Magyarországot kell említenünk, ahol a választójogi bírászkodást az érvénytelenségi okok egy részére nézve már az 1899 : XV. t.-c. (és az ezt az összeomlásig követő többi választójogi törvény), majd végül — a két kamarás rendszer helyreállítását követően — vala-

¹ Az alkotmány 166. §-a szerint addig, amíg a Reichsverwaltungsgerichtet fel nem állítják, annak szerepét ezen a téren a Reichsgericht tölti be.

mennyi esetre vonatkozólag az 1926: XXII. t.-c., a m. kir. közigazgatási bíróság, tehát nem valamely speciális bírói testület elé utalta.¹

A miniszterek és a velük egy tekintet alá eső magasrangú közfunkcionáriusok² alkotmányjogi felelősségrevonását ma még a legtöbb államban a parlament két háza végzi. A szerepek rendszerint olyképen vannak megosztva a két kamara között, hogy a képviselőház rendeli el (valamely megállapított szótöbbséggel) a vád alá helyezést, míg magának az ítélkezésnek a feladata a felsőházra, illetőleg az ennek tagjaiból alakított bíróságra jut. Ez a rendszer az uralkodó Angliában, az Egyesült Államokban, Franciaországban, Belgiumban, Spanyolországban, Dániában, Csehországban, Görögországban és Magyarországon.³ Norvégia a felsőház és az állami felsőbíróság tagjaiból alakított vegyes törvényszéknek juttatja az ítélkezés szerepét, a képviselőház vád alá helyezési jogának érintetlenül hagyása mellett. Van azután több olyan állam, amelyek — bár szintén fenntartják az alsóház vádemelési jogát — a bíraskodást egy speciális alkotmánybíróság jogkörébe utalják. Németországban az ú. n. Staatsgerichtshof beim Reichsgericht látja el ezt a funkciót. Ausztriában ugyancsak a Verfassungsgerichtshof ítélkezik a köztársasági elnök, valamint a szövetség és a tartományok legfőbb hatóságai fölött. Külön bíróság áll fenn erre a célra Finnországban, Lengyelországban és Jugoszláviában is. Végezetül Hollandia és Románia azok az államok, ahol az alkotmányi bíraskodásnak ezt az ágát a legfőbb állami törvényszék (illetve semmítőszék), azaz rendes bírói szerv végzi.

A törvényhozók összeférhetlensége fölötti bíraskodás régebben szintén a parlamentek kizárólagos hatáskörébe tartozott; napjainkban azonban már nem egy olyan államot találunk, ahol ezt a jogot megvonták a parlamenttől és bírói fórumokra ruházták. Meg kell itt jegyeznünk, hogy az összeférhetlenségi bíraskodás, mint olyan, korántsines minden államban bevezetve, és pedig azért nem, mert a legtöbb törvény azt a nézetet vallja, hogy összeférhetlenségi helyzet felmerülése esetén a mandátum automatikusan megszűnik, úgy hogy ehhez semmiféle bírói funkció kifejtésére nincsen szükség. Erre az álláspontra helyezkedik Franciaország, Németország, Sváje, Hollandia, Spanyolország, Görögország stb. Azok közül az államok közül, amelyek szükségesnek tartották külön összeférhetlenségi eljárás bevezetését, Lengyelországban a parlament illetékes háza végzi a bíraskodást; Ausztriában is ez a helyzet, azzal a különbséggel, hogy a ház összeférhetlenségi bizottsága a döntés végrehajtására a közigazgatási bíróságot kéri fel. Csehországban a választójogi bíróság intézi el a parlament tagjainak összeférhetlenségi ügyeit is. Magyarországon — mint ismeretes — a képviselőházban az összeférhetlenségi bíraskodásnak

¹ V. ö. TOMCSÁNYI MÓRIC, Magyarország közjoga. 415—419. l.

² A köztársasági államformájú országok legtöbbjében az államfő is ugyanolyan módon vonható feleletre és ítélhető el, mint a miniszterek.

³ Hazánkban az 1848: III. t.-c. 34. §-a (illetve az 1926: XXII. t.-c. 48. §-a) foglalja magában az eljárás alapvonalait.

két, egyformán a Ház által saját kebeléből választott, tehát tiszta parlamenti szerve van: az összeférhetlenségi állandó bizottság és az összeférhetlenségi ítélőbizottság.¹ A felsőház tagjainak összeférhetlenségére vonatkozó külön szabályok jogunkból mindmáig hiányoznak. Az idei év tavaszán beterjesztett és a képviselőház által már le is tárgyalt törvényjavaslat mindkét ház tagjainak összeférhetlenségét egységes szempontok szerint szabályozza. Az ítélkezést egy közös országgyűlési összeférhetlenségi bíróság végezné, amelynek tizenhét tagja közül kilencet a felsőház, kilencet pedig a képviselőház elnöke jelölne ki. A bíróság sorsolás útján megalakult hetes tanácsban járna el. Az alkotmányi bírászkodásnak ez az ága ilyenképen továbbra is meg fog maradni nálunk a parlament jogkörében, vagyis nem fogja ezt a funkciót átvenni a közigazgatási bíróság, amint pedig azt számosan követelték.²

13. §. Összefoglaló megállapítások.

Azok a gondolatok és törvényes rendelkezések, amelyeket értekezésünk folyamán kifejtteni, illetve összefoglalni igyekeztünk, úgy hisszük, eléggé reávilágítottak arra, hogy a közigazgatási bírászkodás intézménye milyen döntő szereppel bír és mennyire fontos helyet tölt be korunk alkotmányos államában. Maga az a tény, hogy a túlkapasokra és visszaélésekre leginkább képes végrehajtóhatalmi tevékenységet bírói ellenőrzés alá helyezzük, a közérdek és a polgárok ebben foglalt jogos magánérdekei védelmének egyik legfontosabb eszközét teremti meg. Hogy azután ez az intézmény kifogástalanul működhessék, ahhoz elsősorban a közigazgatási bíróságok legjobb szervezeti megoldásának kiválasztására, fórumrendszerük kellő kiépítésére és önálló jogállásuk biztosítására van szükség. De talán még ennél is fontosabb másfelől az, hogy a közigazgatási bírói szervek hatáskörét valamely találó általános rendelkezéssel állapítsuk meg és azt a közigazgatási aktusoknak lehetőleg egész területére kiterjesszük, olyképen, hogy ezek a bíróságok minél több jogsértő közhatósági rendelkezés ellen nyújthassanak minél mélyebbre ható oltalmat. Végül rendkívüli jelentőséggel bír a közigazgatási bírászkodás helyes funkcionálásának szempontjából az is, hogy a bíróságok előtti eljárás megfelelő perrendi garanciák kíséretében, a köznek és az egyeseknek jogaira nézve egyaránt megnyugtató módon folytattassék le.

Ha ezeket a követelményeket mind szemünk előtt tartjuk, akkor lesz a közigazgatási bírászkodás napjaink jogállamának egyik legerősebb bástyája, sőt talán — mint Tomcsányi Móric mondja — éppen a legnagyobb hatású alkotmánybiztosíték is.³ A jog ural-

¹ L. részletesen TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 463—464. l.

² Az összeférhetlenséggel kapcsolatos törvényes rendelkezések egybeállítását l. TECHERT GYULA, Törvényhozói összeférhetlenség az európai államokban (Budapest, 1932), 18—60. l. (L. amellet különösen a 14—15. lapon foglalt megjegyzéseit.)

³ TOMCSÁNYI MÓRIC, i. m. 529. l.

mának az állam életében való feltétlen érvényrejuttatása fogalmi szükségképiséggel követeli meg a közigazgatási bírászkodás intézményének minél teljesebb kifejtését. Emellé az elvi szempont mellé egyenlő rangban sorakozik azután a gyakorlati élet érdeke is, amelyet a közigazgatási bíróságok leginkább azzal szolgálnak, hogy jogot védő és jogot fejlesztő működésük révén közvetve az állami igazgatás ügyintézésének jogszerűségét, helyességét, egyöntetűségét, sőt racionális voltát is biztosítják.

Nekünk itt a mai Magyarországon különösképen is kötelességünk, hogy a közigazgatási bíróság intézményét annak a nagy munkának a keretében, amelyet egész állami berendezkedésünknek és közigazgatásunknak a kor színvonalán való újjászervezése céljából végeznünk kell, a külföldi példákkal vetekedő, sőt azokat még túl is szárnyaló magaslatra emeljük.

Irodalom.

- Adamovich, Ludwig: Österreichisches Verwaltungsrecht (Wien—Leipzig, 1924).
Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechtes (Wien, 1929).
- Adamovich, Ludwig—Froehlich, Georg: Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes samt Ausführungs- und Nebengesetzen (Wien, 1930).
- Alibert, Raphael: Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir (Paris, 1926).
- Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs (Berlin, 1929).
- Apelt, Willibald: Referat über Angleichung von Organisation und Verfahren in der Verwaltung von Reich und Ländern (Dresden, 1929). — Länderkonferenz-kiadvány.
- Appleton, Jean: Traité élémentaire du contentieux administratif (Paris, 1927).
- Aucoc, Léon: Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'école des ponts et chaussées, I. (Paris, 1885).
- Barthélemy, Joseph: Le gouvernement de la France (Paris, 1925).
- Baumgarten Nándor: Jogerő a közigazgatási eljárásban (Budapest, 1917).
- Bähr, Otto: Der Rechtsstaat (Cassel u. Göttingen, 1864).
- Beck, James: The constitution of the United States (London, é. n.). — Francia kiadása: La constitution des États-Unis (Paris, 1923). — Német kiadása: Die Verfassung der Vereinigten Staaten (Berlin u. Leipzig, 1926).
- Benedek Sándor: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései. (Különlenyomat az „Adó- és Illetékügyi Szemle“ 1912 okt.—nov.—dec. füzetéből. Budapest, 1912).
- Benkó Albert: A m. kir. közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről (Budapest, 1913).
- Berthélemy, Henry: Les réformes administratives et judiciaires de 1926 (Paris, 1927).
Traité élémentaire de droit administratif (Paris, 1930).
- Boér Elek: Közigazgatási bíráskodás (Budapest, 1907).
Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazgatási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése (Magyar Jogászegyleti Értekezések, XXXVI. kötet, 6. füzet. Budapest, 1908).
A közigazgatási intézkedések jogereje (Budapest, 1910).

- Concha Győző: A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában (Budapest, 1877).
Az államhatalmak megoszlásának elvei (Magyar Jogászegyleti Értekezések, VIII. kötet, 2. füzet. Budapest, 1892).
A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat (Különlenyomat a Jogtudományi Közlönyből. Budapest, 1894).
A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról (Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 5. füzet. Budapest, 1894).
Politika. I. kötet. Alkotmánytan (Budapest, 1895), II. kötet. Közigazgatástan (Budapest, 1905).
- Csillagh Gyula: A közigazgatási bíróságok hatásköre (Magyar Jogászegyleti Értekezések, VII. kötet, 7. füzet. Budapest, 1891).
- Daresté, Pierre: Les voies de recours contre les actes de la puissance publique (Paris, 1914).
- Dickinson, John: Administrative justice and the supremacy of Law in the United States (Harvard Studies in Administrative Law II. Cambridge, 1927).
- Dieckmann, Karl: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preussen („Die Selbstverwaltung in Wissenschaft und Praxis“ X. Heft. Berlin, 1926).
- Drews, E.: Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit (Sonderdruck aus der Verhandlungsschrift des deutschen Juristentages in der Tschechoslowakei, Reichenberg, 1927. Hely és é. n.).
- Duez, Paul: La responsabilité de la puissance publique — en dehors du contrat (Paris, 1927).
- Duguit, Léon: Les transformations du droit public (Paris, 1925).
Traité de droit constitutionnel. I—V. (Paris, 1924—1930).
- Egyed István: Vármegyei önkormányzat (Budapest, 1929), 297—307. l.
- Entwurf eines Gesetzes über das Reichsverwaltungsgericht Nr. 34. (1926), Nr. 155. (1930).
- Erekly István: A közigazgatási jog és a közigazgatási jogtudomány kialakulása (Klebelsberg-Emlékkönyv. Budapest, 1925, 11—33. l.).
A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban (Miskolci ev. jogakadémia tudományos értekezéseinek tára. 26. sz. Pécs, 1928).
A tárgyi és alanyi jogok dualismusa. Az alanyi közjogok rendszere (Pécs, 1928).
- Esmein, A.: Éléments de droit constitutionnel français et comparé (Paris, 1921).
- Fleiner, Fritz: Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Tübingen, 1923).
Einzelrecht und öffentliches Interesse (Aus den „Staatsrechtlichen Abhandlungen“, Festgabe für Paul Laband. Tübingen, 1925).
Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts (Tübingen, 1928).
- Font-Réaulx, Pierre: Les pourvois devant le Conseil d'État contre les décisions des autres tribunaux administratifs (Paris, 1930).

- Gneist, Rudolf: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland (Berlin, 1879).
- Godefroy, Eugène: Le Royaume d'Italie. Son organisation nouvelle (Paris, 1929).
- Goodnow, Frank: Comparative Administrative Law I—II. (New York and London, 1893).
The principles of the Administrative Law of the United States (New York and London, 1905). — Francia kiadása: Les principes du droit administratif des États-Unis (Paris, 1907).
- Goos, C.—Hansen, Henrik: Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark (Das öffentliche Recht der Gegenwart XX. Tübingen, 1913).
- Gruber Lajos: A közigazgatási bíraskodás eszméje, kellekei és alakzatai Európában (Budapest, 1877).
- Gulden, Heinrich: Das künftige Reichsverwaltungsgericht (Mannheim—Berlin—Leipzig, 1928).
- Hatschek, Julius: Englisches Staatsrecht. I—II. (Handbuch des öffentlichen Rechts IV. II. 4. Tübingen, 1905—1906).
Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Grossbritannien—Irland (Tübingen, 1914).
Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts (Leipzig, 1927).
- Hauriou, Maurice: Précis de droit administratif et de droit public (Paris, 1927).
La jurisprudence administrative de 1892 à 1929. I—III. (Paris, 1929).
Précis élémentaire de droit administratif (Paris, 1930).
- Herrnritt, Rudolf Hermann: Grundlehren des Verwaltungsrechtes (Tübingen, 1921).
Österreichisches Verwaltungsrecht (Tübingen, 1925).
- Hóman Bálint—Szekfű Gyula: Magyar Történet. I—II., IV—VI. (Budapest, é. n.).
- Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte (Tübingen, 1919).
- Jellinek, Walter: Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen (Tübingen, 1908).
Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung (Tübingen, 1913).
Verwaltungsrecht (Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft XXV. Berlin, 1929).
- Jellinek, Walter—Lassar, Gerhard: Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und durch Verwaltungsgerichte. Fortschritte, Rückschritte und Entwicklungstendenzen seit der Revolution (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 2. Berlin und Leipzig, 1925).
- Jèze, Gaston: Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik (Das öffentliche Recht der Gegenwart. XXIII. Tübingen, 1913).

- Les principes généraux du droit administratif. I—III. (Paris, 1925—1930).
- Kmety Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról (Magyar Jogászegyleti Értekezések, VII. kötet, 1. füzet. Budapest, 1891).
Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Budapest, 1926).
- Koellreutter, Otto: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England (Tübingen, 1912).
Verfassungsrecht der angelsächsischen Staatenwelt (Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft. XXVII. Berlin, 1923).
- Krisztics Sándor: A jogerő hatásai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban (Különlenyomat a „Városi Szemle“ 1915 szept.—okt. számából. Budapest, 1915).
- Laferrière, E.: Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. I—II. (Paris, 1887—1888).
- Lánczy Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon (Különlenyomat a „Magyar Igazságügy“ 1883 jan. füzetéből. Budapest, 1883).
A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról (Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 6. füzet. Budapest, 1894).
- Lassar, Gerhard: Das Reichsverwaltungsgericht. Eine Kritik des Regierungsentwurfs (Berlin, 1930).
- Laun, Rudolf, von: Das freie Ermessen und seine Grenzen (Leipzig und Wien, 1910).
- Lebon, André: Das Verfassungsrecht der Französischen Republik (Das öffentliche Recht der Gegenwart. VI. Tübingen, 1909).
- Lechner Ágost: Magyar közigazgatási jog. I—II. (Egyetemi előadásai után készítette Frank Sala. Budapest, 1896).
- Lukács György: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról (Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 7. füzet. Budapest, 1894).
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat (Budapest, 1930).
A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat (Budapest, 1931).
A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 4. sz. Budapest, 1932).
Magyar közigazgatási jog (Egyetemi előadásai alapján összeállította Székely Gyula. Budapest, é. n.).
- Márffy Ede: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog (Budapest, 1925—1926).
- Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. I—II. (Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft. 6. Abt. 1. Bd. München und Leipzig, 1924).
- Merkel, Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht (Wien u. Berlin, 1927).
- Mirkine-Guetzevich, B.: Les constitutions de l'Europe nouvelle (Paris, 1930).

- Montesquieu, Charles de Secondat, baron: De l'esprit des lois (Paris, é. n.).
- Moreau, Félix: Manuel de droit public français. II. Droit administratif (Paris, 1909).
- Morgenstierne, Bredo: Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen (Das öffentliche Recht der Gegenwart. XIII. Tübingen, 1911).
- Némethy Károly: A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról (Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 7. füzet. Budapest, 1894).
A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat. Válasz dr. Concha Győző egyetemi tanár bírálata (Budapest, 1894).
A közigazgatási bíróságokról szóló törvény magyarázata (Budapest, 1897).
- Orlando, V. E.: Principii di diritto amministrativo (Firenze, 1925).
- Posada, Adolfo: Spanisches Staatsrecht (Das öffentliche Recht der Gegenwart. XXIV. Tübingen, 1914).
- Raggi, Luigi: Diritto amministrativo. I—III. (Padova, 1930—1932).
- Reichard Zsigmond: A közigazgatási bíróságok hatásköre (Magyar Jogászegyleti Értekezések, VII. kötet, 8. füzet. Budapest, 1891).
A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról (Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 5. füzet. Budapest, 1894).
- Rolland, Louis: Précis de droit administratif (Paris, 1930).
- Saripolos, Nikolaus: Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland (Das öffentliche Recht der Gegenwart. VIII. Tübingen, 1909).
- Stein, Lorenz, von: Handbuch der Verwaltungslehre. I—III. (Stuttgart, 1887—1888).
- Stier-Somlo, Fritz: Sammlung preussischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts (München, 1930).
- Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása. Diszkrecionális közigazgatás (Miskolci ev. jogakadémia tudományos értekezéseinek tára. 32. sz. Miskolc, 1928).
- Tambaro, Ignazio: Diritto amministrativo nelle sue recenti riforme (Napoli, 1930).
- Techert Gyula: Törvényhozói összeférhetetlenség az európai államokban (A Magyar Nemzetpolitikai Társaság kiadványai. 1. sz. Budapest, 1932).
- Tezner, Friedrich: Die rechtsbildende Funktion der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. I—IV. (Wien, 1925).
- Tomesányi Móric: A közigazgatási jogviszony (Budapest, 1912).
Magánjogi elemek a közigazgatási jogban (Különlenyomat a Concha-émlékkönyvből. Budapest, 1912).
Jogerő a közigazgatási jogban (Budapest, 1916).
A közjog és magánjog határa (Magyar Jogi Szemle könyvtára. 10. sz. Budapest, 1921).
A magyar közigazgatási jog alapintézményei (Budapest, 1926).

Rendészet — közigazgatás — bírói jogvédelem (M. Tud. Akadémia, Értekezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből. III. kötet, 7. szám. Budapest, 1929). — Németül: Polizei — diskretionäre Verfügungen — gerichtlicher Rechtsschutz (Sonderabdruck aus Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. III. Nr. 2. Hely és é. n.). Magyarország közigazgatási jogja (Budapest, 1932).

Vauthier, Maurice: Précis du droit administratif de la Belgique (Bruxelles, 1928).

Zabulik László: A közigazgatási bíróságról szóló törvény. 1896. évi XXVI. t.-cikk (Budapest, 1897).

LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE ET SON ÉVOLUTION RÉCENTE.

PAR JEAN MARTONYI.

L'extraordinaire importance constitutionnelle et politique des tribunaux administratifs n'est contestée par personne. Ils défendent efficacement contre les abus éventuels des autorités les droits publics subjectifs des citoyens et d'autre part ils jouent dans le développement du droit un grand rôle, par le moyen duquel ils assurent indirectement la légitimité, la justesse et le caractère rationnel des dispositions prises par l'administration publique. Il est donc bien compréhensible que *de nos jours la plupart des Etats s'efforcent à développer*, du point de vue tant de l'organisation que des attributions et de la procédure, *l'institution de la juridiction administrative*. En Hongrie comme ailleurs cette tendance se manifeste vigoureusement, surtout dans le cadre des travaux qui se poursuivent actuellement à l'effet de rationaliser l'administration hongroise. En ce pays, l'introduction de l'institution de la juridiction administrative a commencé par l'établissement d'un tribunal administratif financier (loi 1883 : XLIII); plus tard, en vertu du projet de loi déposé en 1893, la loi 1896 : XXVI institua un tribunal administratif général dans lequel vint se fondre le tribunal financier précédent. Il est indéniable qu'aujourd'hui, considérée de divers points de vue, cette loi appelle une réforme.

Sur la question de savoir *de quelle nature doivent*, en général, *être les organes accomplissant la tâche de la juridiction administrative*, trois sortes de systèmes ont pris naissance au cours de l'évolution historique. L'un confie aux tribunaux civils le soin de décider les litiges administratifs (Angleterre, Etats-Unis d'Amérique); le second, par contre, investit du droit de juridiction en ces litiges des organes chargés également de besoins administratives actives (France); le troisième enfin établit un tribunal administratif à part, doué d'une organisation séparée à tous égards (Allemagne, Autriche). Partout ces points de vue se reflètent dans la littérature juridique. C'est surtout entre le camp des partisans des tribunaux civils et celui des partisans des tribunaux spéciaux que la séparation est nettement marquée. En Hongrie aussi, le problème a donné lieu à de grandes controverses pendant le dernier quart du siècle passé. *G. Concha* représentait le système des tribunaux ordinaires, tandis que *Ch. Némethy* et un grand nombre d'autres juristes se déclaraient

partisans de la création de tribunaux administratifs spéciaux. Par la loi 1896 : XXVI les législateurs se rallièrent à cette thèse, qui, grâce aux résultats favorables donnés par ce système, est universellement admise dans la littérature hongroise la plus récente et qui naturellement n'est pas non plus affectée par le projet, actuellement en préparation, réformant la juridiction administrative hongroise.

La juridiction administrative peut être introduite sous la forme d'une cour unique, connaissant de toutes les affaires administratives litigieuses, ou par le développement d'un système de ressorts à plusieurs degrés. Cette seconde solution est la plus juste et dès à présent elle est adoptée par presque tous les Etats. En Hongrie, par contre, il n'existe encore pour la juridiction administrative qu'un organisme à un seul ressort. Le projet original de 1893 prévoyait bien la création dans chaque comitat de cours de première instance, mais comme le préfet en aurait été le président, la composition en déplut à l'opinion publique sous le rapport de l'indépendance, si bien que cette partie du projet fut abandonné. Le nouveau projet se propose de remédier à l'état de choses existant en créant au siège des cours d'appel — les tribunaux ordinaires de moyen ressort — des juridictions administratives inférieures, et ce n'est que le degré de décentralisation qui n'est pas encore établi avec certitude.

Quant à la *composition intérieure* des tribunaux administratifs, elle présente d'un Etat à l'autre d'assez grandes variations. En Hongrie, le tribunal administratif comprend une section administrative générale et une section financière dans chacune desquelles les affaires passent devant des conseils composés de cinq juges. Les nouvelles cours administratives inférieures qui doivent être organisées consistent également en conseils administratifs généraux et en conseils financiers composés chacun de trois membres. — Les juges administratifs jouissent d'une complète indépendance et sont placés dans la hiérarchie au même rang que les juges de la Curie Royale, le tribunal suprême. Ils sont nommés par le chef de l'Etat sur la proposition du ministère et choisis par moitié parmi des magistrats qualifiés pour la charge de juge à la Curie et pour l'autre moitié parmi des personnes ayant exercé pendant un nombre d'années suffisant de hautes fonctions administratives. A l'égard de l'indépendance des membres des tribunaux administratifs inférieurs, le nouveau projet contient des dispositions analogues. A noter encore que le président et le second président de notre tribunal administratif sont d'office membres de la Haute Chambre (Sénat).

Dans le domaine de la juridiction administrative, *les questions de compétence* ont une importance particulière. Sur ce terrain, les législations procèdent de deux manières: ou bien elles ont assigné au tribunal des causes exactement déterminées et dûment énumérées (Prusse), ou bien elles circonscrivent au moyen d'une définition de principe le ressort du tribunal administratif (France, Autriche). Mais il arrive aussi que les deux systèmes soient appliqués côte à côte (Italie). Les deux doctrines principales ont dans chaque pays

leurs représentants dans la littérature juridique, bien que depuis peu le camp des partisans de la formule générale soit devenu partout prédominant. Pour nous, il nous semble également indéniable qu'une réglementation moderne du ressort des tribunaux administratifs doit être basée sur le système du principe et qu'il convient plutôt d'énumérer avec exactitude les causes qui, éventuellement et par exception, ne sont pas déferées à ces tribunaux. Ce qui importe surtout, c'est que la législation ait la main heureuse en fixant la formule générale; après quoi elle pourra hardiment laisser à la jurisprudence le soin de l'interpréter et de la développer. Sur ce point, la législation française peut servir de modèle. En Hongrie, la loi 1896 : XXVI a adopté le système du dénombrement des cas mais les a circonscrits assez étroitement. Elle attribua principalement au ressort du tribunal administratif certaines affaires intéressant les communes, l'hygiène publique, les cultes et l'enseignement populaire, le régime des eaux, la voirie, les douanes, les chemins de fer, les domestiques et ouvriers agricoles, les taxes et contributions, ainsi que les émoluments des fonctionnaires de l'Etat. Elle interdit l'extension de ce ressort par voie d'analogie et, bien qu'elle autorisât le gouvernement à élargir par décret ministériel la compétence du tribunal, aucun cas de ce genre ne se produisit. Mais la nécessité d'une protection exercée par une magistrature indépendante étant une conviction enracinée dans l'opinion publique, il n'y avait d'autre alternative que d'étendre la compétence du tribunal administratif de telle sorte que de nouvelles affaires de caractère contentieux fussent sans cesse retirées au ressort de diverses lois promulguées dans la suite pour être assignées à celui de ce tribunal. Depuis 1896, nous avons plus de 60 lois contenant une disposition qui renvoie devant ce dernier les affaires litigieuses en connexion avec l'objet de ces lois et énumérées séparément à leur tour. Parmi les plus importantes de ces additions, on peut mentionner la disposition confiant au tribunal administratif la juridiction sur les élections aux Chambres et aux municipales, puis celle qui accorde à ces derniers le droit de recours contre des décrets ou mesures du gouvernement leur portant préjudice, enfin celle qui permet le recours devant le tribunal administratif dans les questions fiscales particulièrement importantes. Au cours des travaux de réforme qui se poursuivent actuellement en Hongrie, les facteurs compétents s'attachent à étendre comme il convient le ressort du tribunal administratif. Il leur paraît d'autant plus souhaitable d'adopter le système dans lequel la compétence est fixée en principe que dans la formule élargie d'à présent sont énumérés 75% environ de l'ensemble des affaires ressortissant à ce tribunal.

Si l'on considère les effets du jugement, les pouvoirs des tribunaux administratifs peuvent être de deux sortes, selon qu'ils annullent la disposition incriminée ou qu'ils la modifient. Les systèmes modernes leur accordent le premier de ces pouvoirs dans le cas de mesures administratives d'un caractère général et le second dans le cas d'actes concrets et opérants. En général, la loi hongroise

assure au tribunal administratif, en ce qui concerne ses arrêts, un pouvoir correctif. Il est vrai qu'il peut se prononcer sur la légalité des décrets de nature générale et, s'il les trouve contraires à la loi, y passer outre dans son arrêt; mais il ne peut les déclarer nuls que dans quelques cas exceptionnels, en particulier s'il s'agit de décrets ou décisions pris par le gouvernement et portant préjudice à un municépe.

Quant à la procédure devant les tribunaux administratifs, elle ressemble à beaucoup d'égards à la procédure civile, mais bien entendu avec les divergences qu'entraîne la nature spéciale des litiges administratifs où l'intérêt public doit entrer en ligne de compte dans une mesure beaucoup plus considérable. En général, on peut dire que ce qui caractérise la procédure devant le tribunal administratif, par rapport aux dispositions de la procédure civile, c'est que les parties y ont les mains moins libres et que l'affaire y est menée avec plus de vigueur. La procédure s'engage par la déposition d'un recours; le droit hongrois distingue le recours dit „privé“ et le recours dit „par autorité“. Le premier peut être porté par les intéressés — personnes civiles et autorités y comprises — à l'effet de réparer tout préjudice causé par des dispositions prises dans une question appartenant à la compétence du tribunal administratif. Le second est une institution sui generis; c'est un recours que des organes administratifs exactement désignés par la loi sont autorisés à déposer contre les décisions de certaines autorités.

Le recours doit être porté dans un délai de 15 jours calculés à partir de la publication de la mesure administrative incriminée, ce qui correspond au délai général dans lequel un recours est recevable selon le droit administratif hongrois; la déposition du recours a la plupart du temps un effet suspensif d'exécution, sauf dans les affaires de taxes et contributions et dans les cas où il est déclaré expressément que l'arrêt est susceptible d'appel au tribunal administratif mais exécutoire par provision. Dans la plupart des cas, d'ailleurs la loi 1896 : XXVI n'admet que contre les arrêts des organes de l'autorité décidant au degré moyen ou supérieur (commission administrative, ministre etc.) un recours devant le tribunal administratif; d'une décision prise par une autorité inférieure, c'est donc à ceux-ci qu'il faut appeler. La loi 1929 : XXX sur la réforme administrative abrège le chemin parcouru par les affaires en passant par les organes de l'administration active et déclare que l'arrêt définitif pris par une autorité administrative décidant au second degré (dans les questions appartenant à la compétence du tribunal administratif) est toujours susceptible de recours devant ce tribunal. D'autre part, selon le nouveau projet de loi, le recours contre une décision des autorités administratives — sauf dans les affaires de taxes ou contributions — pourrait être porté directement devant le tribunal administratif sans passer par les organes décidant en dernier ressort. Les affaires seraient réparties entre les tribunaux inférieur et supérieur en tenant compte de leur nature et de leur importance ou respectivement (en matière d'impôts) de la somme contestée.

La procédure elle-même, — après les actes préparatoires appropriés — est généralement publique et repose en majeure partie sur les écritures. Sur le terrain de l'enquête, le tribunal jouit d'une entière liberté; il peut examiner également les questions de droit et de fait mises en cause, il est même tenu à recourir à tous les moyens d'enquête propres à faire la pleine lumière sur les faits. Après la conclusion de la procédure d'enquête, les parties peuvent présenter par écrit leurs observations, après lecture desquelles le tribunal rend son arrêt.

L'autorité administrative ne peut d'ailleurs être mise en cause dans le jugement et incriminée sur le fond, mais en cas d'illégalité grave et patente le tribunal peut adresser des avertissements à l'organe administratif supérieur au contrôle duquel est soumise ladite autorité. Depuis peu, on entend de plus en plus fréquemment demander que les autorités administratives soient généralement tenues à se conformer aux arrêts du tribunal administratif au cours de leurs décisions ultérieures. — L'arrêt du tribunal administratif est sans appel et n'admet aucun recours ni par la voie des tribunaux ordinaires ni par celle du ministre. Ici en effet aucune de droit de contrôle n'appartient au ministère. Contre un arrêt du tribunal administratif ne peut être introduit, dans le délai d'un an, qu'un pourvoi en revision. A côté de la force juridique formelle, la force juridique matérielle est généralement reconnue aux arrêts du tribunal administratif hongrois, mais — principalement dans les causes en connexion avec des mesures discrétionnaires — le tribunal lui-même fait à cet usage de nombreuses exceptions. — Devant le tribunal administratif, le ministère d'un avocat n'est obligatoire que pour la demande en reprise d'instance.

Depuis peu, les tribunaux administratifs commencent, en nombre d'États, à étendre le champ de leur activité aux actes gouvernementaux ou appartenant au fonctionnement de la constitution, en un mot: à la *juridiction en matière de droit constitutionnel*. Bien que l'on puisse alléguer nombre d'arguments en sa faveur, il s'en faut de beaucoup que cette solution soit généralement acceptée. Cette juridiction comprend d'ailleurs trois groupes principaux, suivant qu'elle a pour objet les élections, la mise en jugement des ministres selon le droit constitutionnel et l'incompatibilité parlementaire. En Hongrie, depuis 1926, la juridiction en matière électorale est entièrement confiée au tribunal administratif. Pour leurs actes illégaux, les ministres sont jugés par le parlement; le droit de les mettre en accusation appartient à la Chambre des Députés et celui de les juger à une cour formée des membres de la Haute Chambre (Sénat). Dans les affaires d'incompatibilité, le soin de décider appartient également aux organes parlementaires.