

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS EURÓPAI TÖRTÉNETÉNEK ÁTTEKINTÉSE¹

ERIK ŠTENPIEN²

habilitált docens, Kassai Pavol Jozef Šafárik Egyetem Jogi Kara

1. A közigazgatási eljárás kezdetei

1.1. Az eljárás és az eljárásjog klasszikus modellje

Az európai jogi kultúra hagyományain alapuló állam- és jogéletben, ill. az állam- és jogtudományokban az eljárás fogalma elsősorban az igazságszolgáltatással kapcsolódott össze. Alapvetően a római jog peres eljárása volt a minta, amelynek lényege az volt, hogy az állam jogszolgáltató szervei (az esetek többségében laikusokból összeálló bíróságok) semleges pozícióban döntöttek az előttük megjelenő felek vitájában. A per szóbeli volt, magánindítvánnyal kezdődött, a bizonyítás alapvetően szóbeli volt.

A legkorábbi időkben az eljárás szorosan összekapcsolódott szakrális rítusokkal.³ Amikor a szakrális jelleg lekopott, kialakultak az azonos típusú ügyekre egyaránt vonatkozó formulák.⁴ Egyes ügytípusoknál lassan kialakult a saját eljárási cselekmény rendje. Eredetileg az eljárás maga a jogot jelentette, hiszen joga csak annak volt, aki azt az adott eljárásban érvényesíthette. Az eljárási formulák meghatározták azt is, kinek milyen eseti tényállás mellett, milyen jogosultsága volt. A közbűncselekmények⁵ esetében a magisztrátus folytatta le a nyomozást, győződött meg a cselekmény körülményeiről, majd az elkövető bűnösségéről, később ítéletet is hozott.⁶ A tisztségviselő hatalmának tartalmát kitevő egyéb állami döntések⁷ általában nem jogi, hanem politikai cselekményeknek számítottak,

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

2 Doc. JUDr. Erik Štenpien, PhD., habilitált docens, Kassai Pavol Jozef Šafárik Egyetem Jogi Kara, Jogtörténeti Tanszék, e-mail: erik.stenpien@upjs.sk

3 A legkorábbi eljárás típusát ún. legisactios pernek nevezzük. A szakrális jellegű magánindítványt a római jog legis actionak nevezték.

4 Így alakult ki a római eljárás történetileg második típusa, a formulás eljárás.

5 Hazaárulás, emberölés.

6 A súlyos bűncselekmények esetében csak a népgyűlés dönthetett.

7 A mai terminológiával közigazgatási cselekményeknek nevezhetők.

ezért a magisztrátusi igazgatás formális és nem jogi tevékenységnek minősült.

A császárkor későbbi szakaszában a jogszolgáltatási eljárás átalakult.⁸ A felek szóbeli vitáját felváltották a rögzített tartalmú kérelmek, a válaszokat is iratokban terjesztették elő. A bíró már jogban jártas hivatalnok bíró volt, aki a császár, illetve a császár jogban jártas tanácsadójának az iránymutatásai szerint volt köteles döntenie. A bíró az adott bizonyítási eszközöket csak meghatározott módon vehette figyelembe, például az okirati bizonyítéknak nagyobb ereje volt a tanúvallomásnál, ebben az esetben egy tanú nem volt elegendő, a tanúk adott társadalmi állása is értéksorrendet eredményezett. A büntetőügyek átkerültek a hivatalból üldözendő eljárások területére.⁹

A hivatalnokok eljárásában közvetlenül összekapcsolódott a hatalom (igazgatás) működése a klasszikus igazságszolgáltatási funkciókkal. A keresztény egyház a császárkori eljárások mintájára alakította ki a maga jogszolgáltatását, ez vált alapjává a kánonjogi pernek, amely XIII. században alakult ki a klasszikus formájában. Az eljárás nyomozati jellegű volt, amely szerint az eljáró bírónak hivatalból kellett a „tárgyi igazságot” felderíteni.

Az igazságszolgáltatás rendszerének középkori európai fejlődése sok tekintetben hasonló módon alakult, mint a Római Birodalomban. A fejlődés kezdetén a közösség egésze előtt folyó eljárásból fokozatosan a hivatásos hivatalnok-bíró előtti nyomozati eljárás vált, amiben a kontinentális Európában rendkívül nagy szerepe volt a kánonjogi eljárásnak. Az eljárás szoros összefüggésben állt az uralkodói hatalom intézményeivel is. Az igazságszolgáltatás közigazgatássá,¹⁰ illetve a közigazgatás igazságszolgáltatássá változott. A bíró a közigazgatási hatalom cselekvő közreműködője lett.

Angliában, ahol a jogrendszerben alapvető szerepet játszott a common law, a westminsteri bíróságok kevésbé válhattak a királyi hatalom működésének közvetlen eszközeivé. A hatalom igyekezett befolyásolni az igazságszolgáltatást külön bíróságok szervezésével. E bíróságok eljárása pedig még kevésbé felelt meg a klasszikus igazságszolgáltatás elveinek.¹¹ A különbíróságok eljárása a kontinentális országok esetében is gyakorta kényelmesebb megoldás volt,

8 Kialakult az ún. cognitios eljárás, a későbbi inkvizitórius eljárás elődje.

9 BARTOŠEK, M.: *Encyklopedie římského práva*. Praha, 1981, 33.; REBRO, K. – BLAHO, P.: *Římske právo*. Bratislava, 1991, 107-136., továbbá 369-373.

10 A kor fogalmai szerint a közrend biztosításáról volt szó.

11 HATTENHAUER, H.: *Europäische Rechtsgeschichte*. Heidelberg, 1992, 335.; HOLS-WORTH, W.: *History of English Law*. London, 1972, 42.; GLADDEN, E. N.: *History of Public Administration. Vol. I*. London, 1972, 215.

mint az egyébként a királyi igazságszolgáltatáshoz tartozó fokozatosan kialakult központi bíróságok átalakítása.

1.2. A közigazgatási eljárás kialakulása

A polgári átalakulás az államszervezet alapvető átalakításával együtt lényegesen átalakította az eljárásjogot is. Újból alapvető elvvé és az igazságszolgáltatás intézményévé vált a klasszikus modell, amellyel összefüggésben alkotmányos joggá lépett elő a bírói függetlenség intézményes biztosítása, az ítékezésnek a közigazgatástól való elválasztása.

Az eljárás azonban – különösen a törvényi pozitívizmust előtérbe helyező kontinentális polgári jogrendszerekben – elsősorban nem arra irányult, hogy a felek jogvitájában a feleknek legmegfelelőbb, jogilag elfogadható megoldást adó döntés születhessen, hanem arra, hogy a döntés a jog – törvényhozó – vélelmezett akaratának feleljen meg. Általánossá vált a jogvitás helyzetek megoldásait absztrakt módon meghatározó törvények alkotása,¹² ha esetenként jelentős időbeli lemaradással is. Az eljárás a törvény legmegfelelőbb alkalmazására, végrehajtására irányult. Ennek nyomán alakult ki az anyagi jog fogalma. A jogtudomány ezt követően az igazságszolgáltatásban nem elsősorban a feleket megillető egyéni (alanyi) jogok, hanem az anyagi jog, mint tárgyi jog a védelmét, illetve a törvény végrehajtását látta.¹³

Az anyagi jog „önállósodásának” következtében az igazságszolgáltatásban az eljárásjogot az anyagi jogoktól függetlenül értelmezték. A közigazgatásban azonban az eljárás és az eljárásjog ilyen átalakulása nem történt meg. Míg az abszolutista állam korában a közigazgatás a maga egészében a hatalom szabad működésének területe maradt, a polgári átalakulás folyamán a közigazgatás cselekvési szabadsága nagymértékben szűkült. A közigazgatás végrehajtó hatalommá alakult, feladata éppúgy az alkotmányokban és a törvényekben meghatározott közérdek érvényesítése, végrehajtása lett, mint az igazságszolgáltatásé.

Ahhoz tehát, hogy mit tehet, mit tegyen a közigazgatás, hol milyen közérdek az, amit realizálni kell, illetve milyen szervezetre bízható e közfeladatok ellátása, törvényre, vagy legalábbis törvényben adott meghatalmazásra volt szükség. Azt azonban, hogy pontosan mi a közérdek tartalma, és hogyan érvényesíthető, továbbra is a közigazgatás cselekvési szabadságában állt eldönteni.¹⁴

12 Elsősorban a francia, illetve napóleoni kódexek mintájára.

13 ROBSON, W. A.: *Justice and administrative Law*. London, 1951, 120.

14 KISTELEKI, K. – LÖVÉTEI, I. – NAGYNÉ SZEGVÁRI, K. – POMOGYI, L. – RÁ CZ, L.: *Egyetemes állam- és jogtörténet – Polgári kor*. Budapest, HVG-ORAC, 2002, 348.

Ebben az értelemben tehát a közigazgatás eljárása nem jogi, hanem politikai, illetve később szervezési kérdés maradt, amelyben a politikai vagy szervezési racionalitás döntött. A közigazgatási eljárás olyan nem jogi eljárás, amelynek a lényege, hogy a cselekvő kormányzat meghatározza a közigazgatás által ellátandó feladatokat, a neki alárendelt közigazgatás pedig a jogon túli, elsősorban cselekvést meghatározó kormányzati akaratot hajtja végre. A közigazgatás legyen szakszerű, de ez a közigazgatás belső kérdése. Mindezt alátámasztotta az, hogy a polgárok életébe való közigazgatási beavatkozás ekkor még aránylag csekély volt, a polgárokat érintő tevékenysége alapvetően a közrendet biztosító aktivitásból állt.

Mindamellettt a közigazgatás adott határozatai is érintették a polgárok magánéletét, ennek kapcsán tehát adottak voltak a közigazgatással szembeni konfliktusok lehetőségei is. A közigazgatás cselekvési szabadsága elvének alapján azonban ilyenkor a polgár nem számolhatott különösebb jogvédelemmel. Azonban az sem lehetett a végső megoldás, hogy semmilyen jogvédelem ne legyen. A XIX. század harmadik harmadára gyakorlati programmá vált a jogállam megteremtése. A közigazgatási eljárás és eljárásjog modern kérdései ennek kapcsán elsősorban a jogvédelem intézményeivel kapcsolatosak.¹⁵ Az első ország, mely kénytelen volt a polgárok közigazgatási határozatok elleni panaszait önálló döntési fórumra bízni, Franciaország volt. Itt alakult ki a közigazgatási bíráskodás első formája – a közigazgatási bíráskodás egyik mértékadó európai változata.

2. Franciaország – a kontinentális közigazgatási bíráskodás szülőháza

Franciaországban a közigazgatási bíráskodás (justice administrative) kialakulása az államhatalmi ágak merev elkülönítésének logikus következménye volt. A nagy francia forradalom nyomán törhetetlen dogmává vált, hogy a bírói hatalom nem avatkozhat a közigazgatásba, tehát nem láthatja el annak törvényességi felügyeletét sem. Napóleon országában napjainkig mértékadó felfogás szerint a közigazgatási bíráskodás a közigazgatási tevékenység része, hiszen a közigazgatás feladata a törvények végrehajtása és a közjó előmozdítása, így – az ilyen ügyekben keletkezett – vitás kérdések feletti döntés is ezt a hatalmi tényezőt illeti meg.¹⁶ A francia rendszerben ismeretlen volt a közigazgatási

15 RÁCZ, A.: *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990, 56.

16 HATTENHAUER, H: *Europäische Rechtsgeschichte*. 2. Aufl. Heidelberg, 1994, 616.; LE-TOURNEUR, M: *Die Staatsräte (Conseils d'état) als Organe der Verwaltungsrechtsprechung*. In: KÜLZ, H. – NAUMAN, R.: *Staatsbürger und Staatsgewalt*. Verwaltungsrecht

keresetjog, és nem volt lehetőség a közigazgatási tisztviselők bíróság előtti felelősségre vonására sem. Keresetről csak akkor lehetett szó, ha valamely intézkedés nyilvános közigazgatási érdeket sértett.

Szervezeti értelemben az 1880-as évek elejére rögzült a francia közigazgatási bíráskodás kettős szintje. A közigazgatási jogvédelmet két testület, a départementekben létrehozott főnökségi tanács (Conseil de préfecture) és az államtanács (Conseil d'Etat) látta el.

A főnökségi tanácsot minden départementben szerveztek. Kettős jellegű testület, elsősorban közigazgatási bíróság, kisebb részben közigazgatási hatóság volt. A főnökségi tanácsot az 1800. február 18-án hozott törvény létesítette. Az 1862. december 30-i és az 1865. június 21-i törvények a testületet újraszervezték. A főnökségi tanács élén a megyefőnök (préfet) állt, aki a három-négy tanácsnok (conseiller de préfecture) és egy főnökségi főtitkár (secrétaire général de préfecture) munkáját irányította. A főtitkárnak kiemelkedő szerepe volt a testületben, mert ő képviselte a közérdeket, kormánybiztosként egyúttal ügyési szerepkört is ellátott. A testületi adminisztrációt a jegyző segítette. A főnökségi tanács érdemi irányítója a megyefőnök volt, akit az alelnök helyettesített. Az alelnököt (1871-től) a köztársasági elnök évente bízta meg a testület tagjai közül.

A főnökségi tanács hatáskörébe tartozó feladatok részét a törvényekben megfogalmazott közigazgatási ügyek képezték. Ezek négy csoportját különíthetjük el. A testület döntött az egyenes adók és az azok módjára beszedendő díjak törlése vagy csökkentése iránti, az adózók részéről beadott panaszok felett. A főnökségi tanács kiemelt, törvényekben részletesen szabályozott hatásköre volt azon vitás ügyek eldöntése, amelyek a közigazgatás és a közmunkák teljesítése iránt vele szerződött vállalkozók közötti szerződésekből keletkeztek. A bíróság hatáskörét vizsgálva viszonylag szűk körben avatkozott a magántulajdon területére. Külön törvény csak azt az esetet nevesítette, amikor a közigazgatás magántulajdonú ingatlant (vagy annak egy részét) közmunkák teljesítésére vettek igénybe, és ebből kártérítési vita keletkezett. Kiterjedtebb volt az előzőnél az állami tulajdon védelmét célzó, törvényben rögzített jogvédelmi hatáskör. A közutak (korabeli értelemben: országutak, folyók, csatornák, vasutak) egyes részeinek magánszemélyek általi jogtalan elfoglalása esetén azok visszavétele, köztulajdonba visszaadása és a jogtalan foglaló pénzbírsága ügyében a főnökségi tanács döntött.

und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In Geschichte und Gegenwart. Jubiläumschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes I. Karlsruhe, 1963, 337.

A francia közigazgatási jogvédelem legfelsőbb szerve – korszakunkban az államtanács (Conseil d'Etat) volt. A francia államszervezet ezen alapintézménye a konzulátusi alkotmány nyomán alakult ki; hatásköre és a közigazgatási bíraskodásban játszott szerepe az 1880-as években sem változott. A testület alapfunkciója a törvények előkészítése, a közigazgatási szervek közötti koordináció biztosítása, a közigazgatási szervek és a bíróságok közötti hatásköri összeütközések feloldása volt. 1872-ig az államfő tanácsadó szerve lett, ettől kezdve ügydöntő hatáskörrel rendelkezett. Az államtanács élén az igazságügy-miniszter állt. A testület továbbá alelnökből, 32 rendes és 18 rendkívüli tanácsosból, 30 ún. folyamodásmesterből (maitres des requêtes), 36 ügyészből (auditeurs), 1 főtitkárból (secrétaire général) és a vitás ügyek osztályának titkárából (secrétaire spécial attaché à la section du contentieux) állt. Minden tagot a köztársasági elnök nevezett ki és bocsáthatott el. A tanácsosok felmentéséhez minisztertanácsai állásfoglalás kellett. Rendes tanácsos lehetett minden 30. életévét betöltött francia állampolgár, a folyamodásmesterségre 27, az első osztályú ügyészségre 33 év minimális életkort írtak elő. A tanácsosság mellett egyéb közszolgálati állást nem lehetett vállalni. A felsőoktatás tanárai, a tábornokek, út- és híd-, tengerészeti és bányafelügyelők és -mérnökök államtanácsosi kinevezésükkel megtarthatták előbbi hivatalos állásukat, de csak egy fizetést kaphattak. A rendes tanácsosok, a folyamodásmesterek és az első osztályú ügyészek háromévi szolgálat után három évnél nem hosszabb időre más közszolgálatba is léphettek anélkül, hogy az államtanácsból távozniuk kellett volna. A rendkívüli tanácsosok a magasabb közigazgatási tisztviselők és a bírák közül kerültek ki. Ők a vitás ügyek intézésében nem vettek részt, fizetést nem kaptak. A folyamodásmesterek (maitres des requêtes) az ügyek előadói lehettek. Csak olyan ügyekben bírnak szavazattal, amelyeket ők referáltak, egyébként az illető tanácsokban csupán tanácskozási joguk volt. Az ügyészek (auditeurs) az ügyeket készítették elő, adott esetben azok előadásával is megbízhatók voltak. Előadói minőségükben szavazati joggal is rendelkeztek.

Az államtanács legfontosabb feladata a közigazgatási jogvédelem volt. Határozatai ügydöntő jellegűek, tehát a megtámadott közigazgatási intézkedést nemcsak megsemmisítették, hanem meg is változtathatták. Az államtanács közigazgatási vitás ügyekben, mint egyetlen fokú, részben mint legfelső szintű fellebbviteli közigazgatási bíróság, részben mint semmítőszék járt el. A testület elsőfokon és végérvényesen döntött a közigazgatási határozatok ellen hatáskörtúllépés címén emelt panaszokról, a köztársaság elnökének rendelete elleni kifogásokról, a megyei tanácsosok (conseil généraux) választása ellen

beadott észrevételekről, a miniszterek intézkedéseivel szembeni panaszokról. Ezen túl számos, a községi önkormányzattal, a személyi joggal és a gazdasági igazgatással összefüggő ügyben volt ügydöntő elsőfokú hatásköre.

Az államtanács semmitőszékként (Cour de cassation) működött törvénysértés (violation de la loi), hatáskörtúllépés (excès de pouvoir) vagy a hatóságot megillető jog hibás alkalmazása (détournement du pouvoir) eseteiben, attól függetlenül, hogy a határozat milyen közigazgatási ügyre vagy vitás közigazgatási kérdésre vonatkozott. Ez a hatáskör a szabályrendeletekre is kiterjedt. A hatásköri túllépésre alapított kasszációs hatáskör ilyen széles alkalmazása csak lassan, a judikatúrába bevitt magyarázatok alapján fejlődött ki, az 1880-as évekre azonban általánosan elterjedt volt. A testület döntött a különböző közigazgatási bíróságok közötti hatásköri összeütközésekről is. A közigazgatási és bírói hatalom közötti hatásköri viták eldöntése azonban nem tartozott az államtanács hatáskörébe; azt külön szervre, a tribunal des conflits-ra bízta. Az államtanács sajátos jogértelmező szerepet is betöltött. Hatáskörébe tartozott az államfő vitatott tartalmú rendeleteinek hiteles értelmezése. A testület – ezen túl – a belügyminiszter megkeresésére azon megyei, járási, községi tanácstagokat, akik feladatuk teljesítését megtagadták, közigazgatási vitás eljárás keretében lemondottaknak nyilváníthatta.¹⁷

A francia közigazgatási jogvédelmi eljárás nem tartalmazott ugyan a civiljogi eljárásban szokásos garanciális elemeket, mégis számos előremutató sajátossággal rendelkezett. Az eljárás alapvetően írásbeli, a vonatkozó törvényekben megfogalmazott célja a tényállás felderítése mellett a hatékony és olcsó igazságszolgáltatás volt. Az eljárás tárgyalási szakasza azonban nyilvános volt. Választási és adófelszólamlási ügyekben, valamint a kihágások elbírálása esetén kivételes eljárási szabályok érvényesültek.

Elsőfokú eljárás. A panaszt közvetlenül a főnökségi tanácshoz, előírászerű bélyeges papíron, írásban kellett benyújtani. Választási ügyekben és 30 frankot meg nem haladó adófelszólamlási ügyekben az állam ingyen szolgáltatott igazságot. A szenátorválasztó elektorok megválasztása elleni felszólalást a megyefőnöknél, községi választások ellen a polgármesternél, a járási főnöknél (sous-préfet) vagy a megyefőnöknél írásban lehetett beadni, vagy jegyzőkönyvbe mondani. Az írásbeli panaszt és a bizonyító okiratokat az ellenérdekű felekkel ismertetni kellett. Az iratbetekintési jog teljes körű volt, ha az ellenérdekű fél közigazgatási szerv vagy állami tisztviselő volt, mert ebben az esetben az okiratokat át kellett adni. Abban az esetben, ha a

17 RIVERO, J.: *Droit administratif*. Paris, 1990, 411.

magánfelet ügyvéd képviselte, a testület elnöke engedélyt adhatott az iratok megtekintésére. Képviselő nélküli magánszemély csak szűk értelemben vett betekintési joggal rendelkezett. Az eljárás gyorsasága érdekében a tanács határozta meg, hogy meddig lehetett a védekező iratokat becsatolni.¹⁸

A főnökségi tanács előtti jogvédelmi eljárás követte a fejlett, dogmatikailag is megalapozott francia civiljogi eljárási rendszert. A bizonyítás kötetlen volt, eszközei a polgári eljárásban alkalmazottal azonosak voltak. Legfontosabb bizonyítási eszköz a tanúbizonyítás, amelyet a szemle és a helyszíni tárgyalás egészített ki. Az elsőfokú közigazgatási per legfontosabb szakasza a nyilvános végtárgyalás volt. A tárgyalás előkészítése során az ügy előadója írásos összefoglalást készített, amelyet előre közöltek a kormánybiztossal. A tárgyalásokat az elnök tűzte ki, gondoskodott a felek és a kormánybiztos értesítéséről, továbbá a tárgyalás időpontjának nyilvánosságra hozataláról. A tárgyalás szintén a modern pervezetés rendje szerint zajlott. Az előadó ügyismertetése után a felek vagy képviselőik nyilatkoztak, majd a perbe vont közigazgatási szerv képviselőjének véleményét hallgatták meg. A bírósági döntést kivétel nélkül páratlan számú testület titkos szavazással hozta. A határozat kihirdetése mindig nyilvánosan történt. A főnökségi tanács határozatait – két hónapon belül – az államtanácshoz, költségvetést érintő ügyben a fő számszékhez (Cour des comptes) lehetett fellebbezni. Az általános jogelvektől eltérően a beadott jogorvoslati kérelem nem akadályozta a végrehajtást. A védelem fontosságát emelte ki az a szabály, hogy ha a határozat a védelem hiányában született, egy hónapon belül igazolásnak volt helye. Az igazolás ebben az esetben halasztó hatályú volt.

Másodfokú eljárás. Az államtanács előtti eljárást az 1879. augusztus 2-i és az 1886. november 12-i rendeletek szabályozták. Ezen utóbbi jogi norma összefoglalta az 1880-as évek elejére kialakult processzuális gyakorlatot, tehát az összehasonlításunk időszakára is releváns rendelkezéseket tartalmazott. Az államtanácshoz címzett panaszt (requête) a sérelmes határozat kihirdetésétől, illetőleg kézbesítésétől számított három, a főnökségi tanács ítélete elleni fellebbezést két hónapon belül kellett benyújtani. Az államtanács előtti vitás ügyi eljárásban az ügyvédi képviselő rendszerint kötelező volt. Kivételt képeztek az egyenesadó felszólamlási, a választási kihágási és a nyugdíjazási ügyek, valamint a hatáskörtúllépés miatt emelt panaszok, amely esetekben az ügyvédi képviselő is lehetséges volt. Az államtanácshoz beadott panasz a megtámadott intézkedés végrehajtását rendszerint nem akadályozta, de az államtanács biztosíték ellenében vagy a fizetési képesség igazolása esetén felfüggeszthette a végrehajtást.

18 BURDEAU, F.: *Historie de l'administration française de 18e au 20e siècle*. Montchrestien, 1989, 263.

Az *előzetes vizsgálatot* a vitás ügyek osztálya, illetőleg a vitás ügyek ideiglenes osztálya végezte. A panasz beadásáról a megtámadott felet két hónapon belül kellett értesíteni. Az ellenfélnek 15 nap, illetőleg (a lakhely távolságához képest) egy vagy két hónap alatt kellett válaszolnia. A panaszos újra nyilatkozhatott (*réponse*), amelyre az ellenfél viszontválaszt (*réplique*) adhatott. A vitás ügyi osztály járt el azon ügyekben, melyekben a teljes ülés hozhatott ítéletet.

Az ítéletet minden ügyben elvileg a vitás ügyi teljes ülés hozta. A vitás ügyek osztálya, illetőleg a vitás ügyek ideiglenes osztálya járt el viszont végső fokon azon esetekben, amelyek ügyvédi képviselőt nélküliek voltak, kivéve, ha valamelyik tanácsos vagy a kormánybiztos az ügyet a vitás ügy teljes tanácsülés elé kívánta vitetni. A vitás ügyi teljes ülés nyilvános volt. A vitás ügyi osztály ülései ezzel szemben zártak voltak; a nyilvánosságnak csak akkor volt helye, ha egyenesadó-felszólamlási, választási ügyekben a fél ügyvéddel képviseltette magát. Ugyanez a szabály érvényesült a vitás ügyek ideiglenes osztályára is. A vitás ügyi teljes ülésben a vitásügy osztály nevében egy tanácsos, folyamodásmester vagy ügyész adta elő az ügyet. Ezt követően a felek ügyvédei tehettek észrevételeket. Végül a kormánybiztos (*commissaire du gouvernement*) hatáskörét gyakorló folyamodásmester nyilatkozott. A tanácskozás zárt ajtók mellett történt; az ítéletet nyilvánosan hirdették ki. Az ítélet a francia nép nevében (*au nom du peuple français*) szólt. A bepanaszolt közigazgatási hatóságot eljárási költségekben nem marasztalhatták, kivéve azon eseteket, amikor az a kincstár képviselőjében vagy közmunkák körül felmerült vitás kérdésekben járt el.¹⁹

3. Anglia – a szigetország közigazgatási bíráskodásának különös felfogása

Angliában eredetileg a közigazgatás és az igazságszolgáltatás nem volt sem szervezeti alapon, sem eljárási szempontból elkülönítve. Mindkét hatáskört ugyanazon szervek gyakorolták, és mindkét tevékenység megszabott bírói normák szerint zajlott. A szigetországban uralkodó közjogi felfogás szerint nem a közhatalom korlátlan, hanem az egyéni szabadság, amelyet csak a parlament és az általa felhatalmazott önkormányzati hatóságok korlátozhatnak. Az angol közigazgatási judikatúrát nem a hatalommegosztás korrekciójára irányuló igény, hanem az angol polgár függetlenségének magánjogként való felfogása teremtette meg.

19 STIPTA I.: *A francia közigazgatási bíráskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra*. In: Jogtörténeti értekezések 36, Budapest, 2009, 263-281.

Az angol közigazgatási szervezeteknek nem voltak hatalmi kiváltságai, mert döntéseiket a rendes bíróságok vizsgálhatták felül. A szervezett kormányfelügyelet hiánya miatt az angol közigazgatás egysége megszűnt, a 19. század elejére a kortársak közigazgatási anarchiáról panaszkodtak. Az időközben bekövetkezett társadalmi változások, mindenekelőtt a középrétegek befolyásának növekedése a közigazgatás reformját tette szükségessé. A választójog fokozatos kiterjesztése folytán parlamenti képviselőkhöz jutott társadalmi csoportok alapvető államszervezeti reformokat kezdeményeztek. Az új egészségügyi, továbbá a szegény, a munkás és oktatásügyi törvények végrehajtását nem szívesen bízták a régi modorú nemesi békebírákra, ezért új végrehajtó szervek felállítását és a parlamenti felelősség érdekében hatékony központi felügyelet kiépítését követelték.

Az angol közigazgatás átalakítása a 19. században határozott lendületet veti. Edwin Chadwick radikális reformprogramja új központi közigazgatási szervezetet irányzott elő fizetett tisztviselőkkel, és kontinentális stílusú felügyeleti eszközökkel. Ennek keretében 1835-ben a szegényügy központi irányítására országos hatóságot (Central Department) állítottak fel. Ez a szerv a szegényügyi tanácsokkal (Board of Guardians) szemben jóváhagyási és utasítási jogot kapott, és az évnegyedes gyűlés (quarter session) tárgybeli intézkedéseit is megsemmisíthette. 1867-ben központi egészségügyi hatóságot állítottak fel az önkormányzati testületek mellett, egyelőre csupán véleményező hatáskörrel. 1871-ben a központi szegényügyi hivatal átalakult belügyminisztériummá. 1888-ban választott Grófsági Tanácsokat hoztak létre. 1894-ben járási tanácsokat szerveztek. A minisztérium, a grófság, a járás és község szoros alárendeltségi viszonyba kerül egymással; a központi kormány komoly kormányzati jogokkal ruházzák fel. A belügyminisztérium mellett kereskedelmi, földművelésügyi és közoktatásügyi minisztériumot is létesítettek.

Az angol közjogi rendszer és közigazgatási szervezet a 19. század második felében tehát jelentősen átalakult, és fokozatosan hagyta maga mögött középkori jellegzetességeit. Angliában a közigazgatási jogvédelem a rendes bírói jogszolgáltatás keretében alakult ki. Ezen a helyzeten nem változtatott a 19. századi társadalmi reformmozgalom, és a közigazgatás átalakítását eredményező törvényhozási folyamat sem. A közigazgatási bíráskodás a 19. században is független közigazgatási tisztviselőkre, a békebírákra hárult. Különleges volt Anglia helyzete abból a szempontból is, hogy alig volt olyan közigazgatási intézkedés, amellyel összefüggő jogkérdést végső fokon nem a legfelsőbb bíróságok döntöttek volna el. Angliában a közigazgatás is eredendően bírói formák között működött, és csak a 19. századi jogfejlődés utalta a közigazgatás

egy feladatát a békebírák hatásköréből a közigazgatás helyi testületeinek (boards) feladatkörébe. A boardok alapvetően választott tagokból álltak. Ezek intézkedéseinek célszerűségét a belügyi kormányzók vizsgálta felül, amely meg is változtathatta azokat. A döntések azonban jogi szempontból továbbra is a legfőbb bíróságok szigorú jogi kontrollja alá tartoztak. Az angol fejlődés maradandó értéke az a lehetőség volt, hogy a közigazgatással szemben az egyéni jogot meg lehetett védeni, tehát keresetjogot biztosítottak azért, hogy az egyén (testület, állam) közigazgatási jogsérelem esetén bíróságnál keressen jogorvoslatot.²⁰

Az általunk vizsgált időszakban Angliában a közigazgatási panaszokat, és ezek között a nagyszámú vitás közigazgatási ügyeket alapvetően igazságszolgáltatási rendben, korabeli szóhasználat szerint bírói normák között intézték. Az elbírálás háromfokozatú volt, és ennek megfelelően épült ki a jogérvényesítést szolgáló szervezeti hierarchia is. A közreműködő szervek közül első fokon (original jurisdiction) a békebíró (judge of the peace) járt el, aki egyedül, vagy testületek (petty session, special session) közreműködésével döntött. Másodfokú hatóságként (appellate jurisdiction) a megye (county) területén levő békebírák negyedévenként üléselő testülete (quarter session) járt el. E hatóságok közigazgatási intézkedéseinek és bírói tevékenységének jogi felülvizsgálatára az országos főtörvényszékek kaptak lehetőséget bírói parancsaik (writs) révén.

Az angol békebíró jogszolgáltató szerv volt, de nevével ellentétben elsősorban közigazgatási, főleg rendészeti hatáskörben járt el. A békebírói státus a hagyományos igazságszolgáltatásra jellemzőbb, hosszú időszakra szóló függetlenséget biztosított, mert az uralkodó csak kivételes esetben vonta vissza az erre vonatkozó megbízást. A tisztséggel nem járt állami ellátás, de az állás nem függött központi hivataloktól. A békebírák – elnevezésüknek megfelelően – valóban klasszikus igazságszolgáltatási szerepet töltöttek be. Hiszen az angol jogban részletes szabályok írták a közigazgatás mindennapi teendőit. Ebben a tekintetben tehát alapvetően különböztek a magyar és a szigetországi viszonyok. A közigazgatási bíráskodás bevezetésének elemi feltétele az állami végrehajtó tevékenység jogi szabályozottsága.

A fellebbvitel másodfokú fórumai a békebírák negyedévi ülései (quarter sessions) voltak. A negyedévi üléseken a békebírák maguk választották meg elnöküket, csak kivételes esetben volt helye javadalmazott, jogvégzett elnök alkalmazásának. A közgyűléseket évente négyszer a törvény által meghatározott

20 WADE, K. D. – BRADLEY, A. W. – EWING, E. C. S.: *Constitutional and Administrative Law*. London and New York, 1977, 331.

napokon tartották. A testület jogalkotó, végrehajtó és jogorvoslati fórum volt. A negyedévi gyűlések hatásköréhez tartozott a fegyelmi és rendőri ügyekben történő elsőfokú bíraskodás. A testület az egyes békebírák tevékenységét is ellenőrizte. A negyedévi gyűlés a grófsági adó kivetése révén gondoskodott a grófság törvénykezési és közigazgatási költségeiről, mivel ezeket a költségeket törvények határozták meg, az adókat az adózók beleegyezése és megszavazása nélkül szedték be. Az önkormányzati elv sértetlen maradt, hiszen a békebírák, noha kinevezést kaptak, a grófság legtöbb adót fizetőlakosai voltak. A negyedévi gyűléseken az adókivetésére, a beszedett adók felhasználására és kezelésére vonatkozó viták nyilvánosan folytak.²¹

A békebírák a negyedévi gyűléseken gondoskodtak a törvénykezés és közigazgatás céljaira szolgáló helyiségekről, a szükséges építkezésekről, az utazóbírák elhelyezéséről. Kinevezték a grófság alsóbb beosztású hivatalnokait, így a kerület pénztárnokát, a hidak felügyelőit. A negyedévi ülésekben osztották fel kerületekre a grófságot, és módosíthatták a korábbi felosztást. A testület közigazgatási tartalmú szabályokat is alkothatott, ezek a normák azonban csak a fennálló törvények végrehajtására vonatkozhattak. A gyűlés törvényes felhatalmazás alapján közigazgatási bíróság is volt. Itt hozták meg a másodfokú döntést a közigazgatási ügyekben beadott fellebbezésekről.

Az angol békebíró közigazgatási ítélező tevékenységének eljárási rendjét is pontos szabályok határozták meg. Ebben a tekintetben is klasszikus bírói mintát követtek, a döntéshozatalban a civil bíróságok eljárási normái érvényesítették. Fontos hangsúlyozni, hogy az eljárási rendet a gyakorlat alakította ki, de ez az angol jogrendszer sajátosságainak megfelelően érvényesülő norma volt. A jogi kööttség kiterjedt a békebírói döntések formájára is. A bíró alakilag két döntés-formát választhatott: rendőri parancsot (order) adhatott ki, vagy kihágási ítéletet (conviction) hozhatott. A döntés formájának megválasztásában a bírót törvényi előírások korlátozhatták. Egyre szaporodtak azok a törvények, amelyek rendkívüli részletességgel írták elő, hogy az adott ügyre milyen eljárási mód, kereseti forma és tényállásmegállapítási rend alkalmazandó.

A fellebbezési eljárás rendjét nem szabályozták külön törvények. Az angol jogszemléletből eredt, hogy a fellebbezési kérelmet általában nem kötötték határidőhöz, megfelelő volt, ha a kérelem a legközelebbi negyedévi ülésre megérkezett. A döntést hozó bíróság a saját döntésének megtámadhatósági határidejét – ha törvény erről kivételesen nem rendelkezett – méltányos időtartamban határozta meg. Az egyéb formai feltételekről, gyakran megengedő

21 ROBSON, W. A.: *Justice and administrative Law*. London, 1951, 254.

szellemben, eseti törvények rendelkeztek. Így például nem minden esetben várták el az írásbeli formát, és nem mindig volt érvényességi feltétel a kérelem indokolása. Előfordult viszont, hogy a fellebbezéssel egyidejűleg jelentős összegű biztosítékot kellett fizetni, amit csak eredményes jogorvoslat esetén lehetett visszakapni.²²

A közigazgatási vitás ügyek főtárgyalása a korabeli angol polgári eljárásjogi rendet követte. A bíróság ebben az ügytípusban is széles körű pervezetési jogosultságokkal rendelkezett, a percselekmények tartalmát és sorrendjét az ítélőttestület határozta meg. A döntéshozatali mechanizmus a klasszikus bírói határozathozatalra jellemző. Az ítékezésben résztvevők egyenlő szavazati joggal rendelkeztek. A döntésben nem vehetett részt az, aki a megtámadott határozatot hozta, vagy valamilyen személyes érdeke fűződött az ügy kimeneteléhez. A közigazgatási jogvédelem általában a végrehajtási tárgyú döntések jogszerűségét ellenőrizte. Ezen belül azt vizsgálta, hogy a döntés a meglévő anyagi jogi szabályok szerint történt, továbbá, hogy a végrehajtási hatáskörben született határozat az elrendelt formák között született-e. A bizonyítási eszközök és módszerek a civiljogi rendszerben kialakult formákat követték, előfordult, hogy a békebírói testület tanúkat hallgatott meg, vagy bizonyítást rendelt el.²³

4. Németország – az önálló közigazgatási bíráskodás kísérlete

Németországban a közigazgatási jog és az eljárásjog problémája némileg másként merült fel. Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy jóval később merült fel a közigazgatás, illetve a közigazgatási eljárás valódi joghoz való kötése, valamint a közigazgatási határozatokkal érintettek sajátos jogvédelmével összefüggő garanciák megteremtése. Németországban csupán az egységes német állam alapítását követően tűzhették napirendre a közigazgatási eljárás általános korszerűsítését, az eljárási garanciák megteremtését.²⁴

Németországban az igazságszolgáltatás a közigazgatástól való elválasztását 1849-ben a frankfurti alkotmányban deklarálták. A közigazgatás ezentúl nem láthatott el ítélező funkciót, de az abszolutisztikus kormányzás miatt itt is

22 HOLSORTH, W.: *History of English Law*. London, 1972, 42.; GLADDEN, E. N.: *History of Public Administration*. Vol. I. London, 1972, 402.

23 STIPTA, I.: *A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás*. In: *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Iuridica et Politica*. Tomus LXXIII. Fasciculus 1-64. Szeged, 2010, 793-815.

24 MAYER, O.: *Deutsche Verwaltungsrecht*. Bd. I. Leipzig, 1895.

csak később tűzhatték napirendre a jogállam programjának a megvalósítását, de az egyenetlen társadalompolitikai fejlődés következtében a különböző német államokban különböző időben és tartalommal.²⁵

A dél-német alkotmányos fejlődés mintaadó állama Baden volt. A nagyhercegség területén éppen 1863-ban zajlott le egy átfogó közigazgatási reform, amelynek keretében a polgári igazgatás korszerűsítése mellett a közjogi vitás kérdések eldöntésére hatáskörrel rendelkező bíróságot is megalakították. Az 1863. október 5-i törvény a közjogi természetű vitás kérdések széles körének eldöntését utalta közigazgatási bíróság elé. Ezen ügyekben kétfokozatú elbírálást vezettek be. Első szinten a járási tanács testülete döntött. A járási tanács hatáskörébe tartozó ügyeket a törvény tételesen felsorolta. A badeni szabályozás tehát a taxációs rendszert követte, nem fogadta el a közigazgatási jogviták általános bírósági hatáskörének elvét, hanem csupán a törvényben rögzített esetekben adott bírói felülvizsgálati lehetőséget. Első fokon közigazgatási jogvédelem alá tartoztak az állampolgársággal kapcsolatos viták, az illetőségi jog iránti igények, a városi polgárjog vitatott ügyei, házasság polgárjogi feltételeinek meglétével kapcsolatos perek. Az elsőfokú közigazgatási bíróság – az 1863. évi szabályozás szerint – hatáskörrel rendelkezett a rendőri fogdák elhelyezési feltételeivel kapcsolatos panaszok elbírálásában is. A másodfokú hatáskört a közigazgatási törvényszék gyakorolta. A testület ügydöntő bíróságként jogerős ítéleteket hozott minden olyan ügyben, amelyben az első fokú döntést a járási tanács hozta meg. Ezen túl döntött a közszolgálatban állók nyugdíj és szolgálati viszonya terén felmerült vitákban, továbbá határozott a vitatott állami adókötelezettség összegéről.

A badeni közigazgatási bíróságok hatáskörét az 1884. június 14-i törvény változtatta meg. A közigazgatási jogvédelem ettől kezdve kiterjedt a községi tisztségek elvállalásának kötelezettségével összefüggő, a községi hivatalnokok javadalmazásával, a gazdasági társulások jogviszonyaival kapcsolatos kérdésekre is. A másodfokú, végérvényesen döntő bíróság hatáskörének terjedelmében viszont a törvény jelentős változást hozott: az első fokon hozott határozatok felülvizsgálatán túl harminc olyan ügycsoportot határozott meg, amelyben bíróság végérvényesen döntött. Ezután minden olyan közigazgatási intézkedés felülvizsgálható volt, amely a panaszos jogait érintette, vagy törvényt sértve valamilyen anyagi szolgáltatást állapított meg. A hatásköri szabályok változatlanok maradtak. A tárgyalás rendje az általános bírósági eljárás szerint alakult.

25 SPANNER, H.: *De la procédure administrative non contentieuse*. In: *Revue Internationale de Sciences Administratives*. 1959, 59.

Württembergi közigazgatási bíráskodás rendszere már 1819-ben kezdetét vette. Az 1876-ban született átfogó törvény már kétfokozatú rendszert vezetett be, a közigazgatási panaszokról első szinten a járási kormányiszékek, másodfokon a közigazgatási törvényszék döntött. Az ügyek törvényben meghatározott széles körében kétfokú eljárás volt. Ide tartoztak a községi illetőséggel kapcsolatos jogviták, a helyi adók mértékének és jogalapjának megállapítása esetén beadott panaszok, a segélyezési ügyek. A törvény által kifejezetten nem nevesített esetekben a közigazgatási törvényszék döntött. A württembergi szabályozás csak a jogerős közigazgatási határozat ellen engedett bírósági felülvizsgálati lehetőséget: ennek is csak törvény által meghatározott esetekben volt helye. A közigazgatási döntés ellen azonban bírósághoz fordulni, ha a törvény a közigazgatási hatóság részére diszkrecionális jogot biztosított, továbbá ha a törvények vagy ezen alapuló normák valamely ügy eldöntését közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalták. Ki volt zárva a bíróság előtti jogvédelem végül olyan ügyekben is, amelyek a szolgálati viszonyból eredtek, és külön rendelkezések ezek eldöntését közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalták. Ezekon kívül a törvény számos közjogi eredetű ügyben (nyugdíj kérdésében, tisztviselők által okozott károk ügyében) a rendes bíróság ügydöntő hatáskörét állapította meg.

A württembergi bíróság eljárása sajátosan egyesítette a polgári és közigazgatási processzuális gyakorlatot. A rendtartási előírások szerint a bíróság a felek kérelméhez kötve volt, nem érvényesült az officialitás elve. Az ítélező fórum az igazság kiderítésében azonban teljes szabadságot kapott, a bizonyítás terén a felek indítványaihoz nem volt kötve. Ezen hatáskörében a bíróság a közérdek képviselőjének kirendelésére is jogosult volt. Az eljárás alapvetően nyilvános és szóbeli volt. A szóbeli tárgyalást a panaszos kérelmére még abban az esetben is el kellett rendelni, ha a bíróság a panaszt korábban jogi megalapozatlanság miatt elutasította.

A poroszországi német közigazgatási bíráskodás modelljét a Német Birodalom is követte. A központi közigazgatási bíróságot az 1875. július 3-i törvény állította fel. A Berlinben működő bíróság legfelsőbb fórumként a vitás közjogi kérdések egyöntetű elbírálásában, a jogegység biztosításában játszott meghatározó szerepet. A bíróság szervezetét az 1880. augusztus 2-án, és 1888. május 27-én kiadott törvények a Bismarck féle konzervatív szellemben módosították. A közigazgatási bíróság által követett eljárást az 1883. július 30-i közigazgatási törvény egységesítette. A bíróság hatásköréről is önálló törvény született.²⁶

26 Közelebb a német közigazgatási bíráskodás modelljeiről lásd СТИПА, I.: *A német közigazgatási bíráskodás kialakulása és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre*. In:

Összefoglalás helyett

A tanulmány a három mértékadó európai ország, Franciaország, Anglia és Németország közigazgatási bírászkodásának szervezeti, hatásköri és eljárási megoldásait tekintette át. A szerző álláspontja szerint a kontinentális modell szülőhazája Franciaország volt, annak ellenére, hogy Európában már a francia forradalom előtt léteztek közigazgatási határozatokat elbíráló fórumok (Angliában). Ezek azonban csekély hatást gyakoroltak a modern kontinentális jogfejlődésre.

A német rendszert a középeurópai közigazgatási bírászkodás elődjének tekintjük. Vita tárgya lehet, vajon a német vagy az osztrák közigazgatási bírászkodási rendszer volt nagyobb hatással az Osztrák-Magyar Monarchia utódállamai közigazgatási bírászkodásának rendszereire.