

Máthé Gábor

Polgári kori közigazgatásunk történeti jellemzői

Historical Characteristics of our Public Administration



Összefoglalás

A tanulmány a közigazgatási rendszerre meghatározó lényegi jellemzők rövid ismertetésére vállalkozik. A polgári nemzetállam és jogállam korrelációt tekintve hangsúlyozza, hogy az államot jogi szervezetnek kell tekintenünk. Az állam a jog formái között, a jog által létesített közintézmények összehangzó működésében létezik. A kiegyezést követően pedig a felelős kormány és a megyék viszonyát végül a centralista, municipalista politika teoretikusai határozták meg. A közigazgatás fejlődéstörténetének különös vonása, továbbá az önkormányzati és az államigazgatási hatáskör kettőssége, s a város korábbi jogi formációi helyébe lépő kizárólagos község, mely a törvényben előírt szervezetében működő helyhatóság. Igen sajátos továbbá költségvetési jogunk alakulása, noha a korabeli Európa valamennyi budget elemét, az angol, a francia és a német modelltől merítette. Ugyanígy kiemelendő jellemzőként hangsúlyozzuk a nemzetállam attribútumát, a joghoz kötöttség princípiumát, s az osztrák-német mintavétellel felállított Közigazgatási Bíróságot. Ugyancsak magyar jogfejlődési sajátosságként értékelendő a törvényhozási felhatalmazáson alapuló közigazgatási szankcionáló eljárásunk is.

Kulcsszavak: jogállam, centralista - municipalista dichotómia, államháztartás - budget jog, joghoz kötöttség, Közigazgatási Bíróság

Summary

The study undertakes to provide a brief description of the essential characteristics defining the public administration system. Looking at the correlation between the civil nation-state and the rule of law, he emphasizes that we must consider the state as a legal organization. The state exists between the forms of law, in the coherent operation of public institutions established by law. After the compromise, the relationship between the responsible government and the counties was finally determined by the theorists of centralist and municipalist politics. A special feature of the history of the development of public administration is also

PROF. DR. MÁTHÉ GÁBOR, az állam- és jogtudományok habilitált doktora, professor emeritus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar (mathe.gabor@uni-nke.hu).

the duality of municipal and state administration powers, and the exclusive municipality that replaces the previous legal formations of the city, which is a local authority operating in the organization prescribed by law. The development of our budget law is also very specific, even though it drew on all the budget elements of contemporary Europe from the English, French and German models. In the same way, we emphasize the attribute of the nation-state, the principle of being bound by law, and the Administrative Court, which was set up based on the Austrian-German model. Our administrative sanctioning procedure based on legislative authorization should also be evaluated as a characteristic feature of Hungarian legal development.

Keywords: rule of law, centralist - municipalist dichotomy, public administration - budget law, legal obligation, Administrative Court

BEVEZETÉS

A magyar közigazgatástudomány kiemelkedő professzora: Lőrincz Lajos 1999-ben, akadémiai székfoglalójának évében a többi között ezzel a gondolattal érzékeltette az összehasonlító metodikával készülő modellválasztás alternatíváját. „Mindaz az eklekticizmus, ami a közép- és kelet európai országok jelenlegi igazgatási intézményrendszerében megfigyelhető nemcsak a különböző korszakok egymásra rakódásából fakadó szükségszerű és elkerülhetetlen történeti örökség, hanem a tájékozódás nagyfokú hiányának is jele.”

Nos a magunk részéről – hic et nunc – a szükségszerű és elkerülhetetlen történeti tradíciókról szeretnénk szólni, kiemelve néhány általunk fontosnak tartott jellemzőt, mellőzve a hivatkozott tudáshiány más nyomasztó jegyeit.

NEMZETÁLLAM – JOGÁLLAM

Jelenkori államunk alkotmányos jogállam. XIX. századi nemzetállamunk pedig történeti alkotmánnyal bír, az állami berendezkedés lényegét, egymásra épülő törvények sokaságával kifejező jogállam. Ez az az alkotmányos monarchia, melynek alapeszméje a *rex regnat, sed non gubernat* formula! A parlamentnek felelős kormányzás a jogállam princípiuma. Az állam ugyanakkor nem más – Kant formulájával – mint az emberek összessége a törvények uralma alatt. A szabadnak és elidegeníthetetlen jogokkal született ember, abbéli állapotának szavatolására társadalmi szerződést kötött. Ebből következik egyfelől, hogy a szuverén, az önmaga fölött uralkodó nép képviselőjeként létrehozta a népszuverenitás létetemenyesét a parlamentet, amelynek az a funkciója, hogy előre kiszámítható, tervezhető viszonyokban rögzítette a magatartási szabályokat, s garantálja a szabadság és a tulajdon szentségének érvényesülését.

A monarchia és a parlament kapcsolatában pedig a felelős kormányzás terhe a kormányra hárul. A centralisták, a doktrinerek ezért erős központi kormányhatalmat akarnak, s a fejedelmet

megillető szuverenitás és a népszuverenitás között egyensúlyi állapot fenntartására törekednek.

A Rousseau-féle társadalmi szerződésen és a népszuverenitáson nyugvó államelmélet mellett a másik a nemzetállam elmélete, amelyik az államot az ember társas lény mivoltából fakadóan történelmi adottságnak tekinti. Akármelyik államelméletet vesszük is államszemléletünk alapjául, az államot jogi szervezetnek kell tekintenünk. Az állam a jog formái között, a jog által létesített közintézmények összehangzó működésében létezik. A nemzetállam iskolapéldáját pedig a magyar állam állítja elénk – hangsúlyozza Molnár Kálmán az Államelméletek a tételes alkotmányjogban c. tanulmányában. „A szent korona tanára felépített államszervezet szinte eszményi tökéletességben valósítja meg az állami életnek azt a formáját, amely a nemzeti akarat érvényesülésének a lehetőségét kellőképpen biztosítja.... Míg egyrészt a nemzeti önrendelkezés nagy elvét viszi bele az állam összes intézményébe, másrészt a nemzet jogi fogalmának a felépítésével gondoskodik arról, hogy a volonté générale érvényesülhessen.” A nemzetállamban pedig a „...népképviselőt a nemzetnek az a szerve, amely a közösség, a nemzet érdekében, s olyképpen van megszervezve, hogy a sokszor széthúzó, sokszor a közérdekkel ellentétes részérdek főlé emelkedve, a nemzeti érdeket világosan és tisztán legyen képes felismerni, megállapítani és megvalósítani, s így közvetve tagjainak/polgárainak tágabb szemhatáron nézett valódi érdekeit is a leghatékonyabban szolgálni.”

Ám a nemzeti önálló létért folytatott örökös küzdelem magyarázhatja csak állami létünknek más népeknél elő nem forduló különleges jelenségeit, ahogy azt a magyar politikatudomány megalapítója Concha Győző hangsúlyozta. Ezeket a „különégeket” főként az országgyűlés, a kormány szerepét a megyékkel ellensúlyozni kívánó politikusaink képviselték. A centralista-municipalista dichotómia azonban ma is töretlenül jelen van közigazgatási gondolkodásunkban. Jogos lehet a kérdés: mi magyarázza például az 1848:III. tc. után is virágzó megyerendszert? Concha okfejtésével világos válasz adható: az ország területének „federációra tördelése”, ami azonban függetlenséget nem biztosít, de lehetetlenné teszi a nemzet leglényegesebb feladatainak a megoldását: a közszükségletek kielégítését és ezek igazgatásában a jog bírói oltalmát.

FELELŐS KORMÁNY – MEGYÉK

A felelős kormány és a megyék alteráló szerepét jól jellemzi, hogy a kiegyezést követően a törvényhatóságok eredeti kompetenciáját megtartották, s a minden idők legszebb önkormányzati tárgyú kormányrendelete – 1867. április 10-én kelt intézkedés – a politikai erők becses kompromisszumaként kimondta, hogy a köztörvényhatóságok önkormányzata mellett az országos önkormányzatnak is teret kell adni, ezért cserébe a kormány szavatolja a törvényhatósági autonómiát, ámde elvárja a viszonzóságot részükről. Ez a párhuzamosság még messze elmaradt attól, amit Deák képviselt a megye kérdésében. „A megyék nem koordinált testületek a status hatalom irányában, hanem olyan testületek, amelyek az összes kormányzati rendszernek alkatrészét képezik, amelyeknek az állam a kormányzat célszerűsége tekintetében és autonómiát adott, továbbá a megyék nem föderatív részei az összes államnak, s nem bírhatnak az államtól elkülönzött vagy azzal éppen ellenkező jogokkal.”

A legislativa-executiva kiegyensúlyozott viszonya még a fúzió évéig (1875) maradéktalanul tolerálta a municipális szabadságot. Az első törvényhatósági (1870), községi (1871)

törvények annak ellentétélezésére, hogy az 1869:IV. tc.-t a parlament elfogadta – s ezzel a klasszikus törvénykezési attribútum, a bírászkodás kikerült – a megyei hatáskörből – a vármegyéknek még szinte korlátlan szabadságot biztosított, mind a „jogszabályalkotás (szabályrendeletek), mind a jogalkalmazás területén. Ez utóbbit tekintve a kormány beavatkozásának csak akkor volt helye, ha azt az érintettek kérték. Ezek az „első szabályok” a vármegyéknek és a községeknek korlátlan pótdadó-szedési jogot biztosítottak az egyenes adók után; a városok pedig a közzétett államadókra is kivethettek községi pótdadót, mi több, az állam által igénybe nem vett új adókat is bevezethettek. Ez az ideális állapot azonban csak addig tartott, míg a jogállam intézményrendszerének alapjait sikerült lerakni.

Az önkormányzatokkal szemben az első lépést az 1876-ban létrehozott közigazgatási bizottság jelentette, amely ugyan azzal a céllal szerveződött, hogy az önkormányzati és az állami közigazgatás koordinációját eredményesen biztosítsa, a valóság azonban az volt, hogy a kinevezett és a választott tisztviselők együttesen így a főispán befolyása alá kerültek. Ezt csak tetézte, hogy a tisztviselők elleni fegyelmi eljárást kivették a törvényszékek hatásköréből, s e kompetencia pedig a belügyminiszteri feladatkört gazdagította.

Az ún. második törvényhatósági törvény a főispán diszkrecionális hatalmának kiterjesztésével, az önkormányzati szabályrendeletek bemutatási kötelezettségének előírásával az egyensúlyi állapotot megtörte, s a kormány befolyásának nyíltan tágabb teret biztosított. Mi több, még a kötelező szabályrendeleti hatáskörben is volt módja a kormánynak módosítást kívánni, azaz a szabályrendeletet „szükségből” ideiglenes rendelettel pótolni. A törvényhatósági törvény kimondta továbbá, hogy a kormány a hivatalból „észlelt” illetéktelen, avagy törvénybe ütköző határozatokat megsemmisíthette, s új eljárást rendelhetett el. Tekintve azonban, hogy törvényeink pongyola stílusa, avagy példaként az önkormányzat fogalom meghatározása (a saját ügy meghatározatlansága) mellett az illetéktelenség kérdése jobbra problematikus volt, ami magában hordozta az önkormányzati szabadság folyamatos sérelmét, s ez a helyzet csak az 1907. évi LX. tc.-kel javult, amennyiben az önkormányzatok a sérelmes főispáni/kormány beavatkozással szemben a Közigazgatási Bíróságnál jogi védelmet kezdeményezhettek.

Az 1886. évi törvény ugyanis a megyei hatáskört a belügyekben történő döntésekre, az állami közigazgatás közvetítésére, a kormányrendeletek végrehajtására, illetve a politikai ügykörre szorította.

AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉS ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÁSKÖR KETTŐSSÉGE

A magyar közigazgatás fejlődéstörténetében, mint ahogy azt Polner Ödön megállapította, a nagy „félresiklást” az önkormányzati és az államigazgatási hatáskör kettőssége jelenti. Azzal ugyanis, hogy e törvény a belügyi igazgatást, mint önkormányzati sui generis igazgatást az állami igazgatás feladataival tetézte, lényegében egy torz önkormányzati gondolkodást honosított meg. Igaz, e megoldással ragyogóan ki lehetett elégíteni az állami/államosítási igényeket, amit az is mutat, hogy a megye külső tisztviselőjeként eljáró főszolgabíró a községi tisztújításnál három fő jelölési jogát magának tartotta fenn. A közigazgatás állami tagozatát végző jegyzőt pedig – már 1920-tól – egyszerűen beemelték a megyei törvényhatóságba.

A megye akkor vesztette el igazán sajátos önkormányzati funkcióját a XIX. században, amikor 1883-ban az adóztatási jogot megvonták tőle. Ekkortól vitathatatlaná vált, hogy a középszint nem más, mint a centralizáció testületi szerve, azaz olyan törvényhatóság, amely a kormányzati érdekek, politikák maradéktalan végrehajtója.

Talán nem érdektelen még egy kevésbé ismert, történetibb összefüggésre is utalni. Ennek a sajátos kettősségnek az eredete a koraközépkor századaiba nyúlik vissza, mégpedig II. András idejére, a túlzott birtokadományozások gyakorlatához. A legújabb kutatások szerint a zsugorodó királyi birtokhálózat jövedelmei elégtelenek voltak a növekvő királyi budget számára, amiért is az uralkodó a maradék királyi birtokok kényszerű, ám tudatos eladományozása mellett döntött, azt remélve, hogy a nagy jövedelmet felemészítő költséges királyi birtokigazgatás helyett, a kialakuló magánföldbirtok sokkal érdekeltőbb lesz a föld hasznosításában, s az így megtermelendő jövedelmet majd el lehet vonni. Elfogadható tehát az a tétélezés, miszerint a nemesi vármegye létrejötte tudatos eladományozás, szükségmegoldás eredménye. Ám az 1200-as évek végén kivirágzó magyar rendiség ennek a nemesi vármegyének; ennek a nemesi communitynek az aktivizálódását eredményezte. Megerősödésüket elősegítette a királyi udvar is azzal, hogy a királyi vármegye megszűntével az ellátatlanul maradó „állami feladatokat” (gazdasági, katonai, igazságszolgáltatási) egyre tudatosabban a nemesi vármegyékre bízta. Ahogy azt találóan Rácz Lajos megjegyezte: ezek a kétminőségű szervezetek egyfelől a vidéki nemesség öngazgató, majd érdekvédelmi közösségei, amelyek önmaguk kormányzása mellett szükségből „állami igazgatási” és más feladatokat is ellátnak. Emiatt szükségszerűen erősödik a kapcsolatuk a király kormányzati központjával, hiszen az állami feladatok megvalósítására az utasításokat a király központi kormányzerveitől kapták. Azaz ilyen módon a királyi központ ráutalt a nemesi vármegyére, de ráutalt politikailag is, az erős hazai városok híján.

A KÖZSÉG ÚJ FOGALMA

Területi és helyi igazgatásunk másik szembetűnő sajátossága, hogy a polgári korra, a város jogi fogalmát száműzték, s a törvényhozás csupán a községet ismerte el helyi igazgatási egységként. Míg a feudális korszak ismerte a városokat, mezővárosokat, s ezek különböző módosulásait, addig a XIX. századra egyedüli és kizárólagos fogalomként a község jogi fogalmát hirdették meg. Az egyetlen különbség a községek között csupán fokozati volt, mégpedig a kisebb községek és a magasabb kommunális kötelek között egy járási szinten. A község új fogalma a város feudális felfogásának polgári liberális antitéziséét teremtette meg.

A község-megye viszony ugyancsak sajátosan alakult a XIX. század második felében. Mint korábban utaltunk a centralista-municipalista nézetekre, a közép- és alsó szint relációjában is bizonyított, hogy a doktrinerek által megfogalmazottak csak elvi tételként hatottak, s a községek története hosszú fejlődésüket nézve is, az adminisztratív tutela körébe sorolható. Közismert a klasszikus tétel: a községek „összlete” a megye, azaz önkéntes községi integráció. Ez azonban a valóságban soha nem létezett és más minőséget reprezentált, mint a nyugat-európai Kommunalverbund. A község, mint sui generis intézmény, ugyancsak kettős kötöttségű a polgári kor jogi felfogásában. A korábbi vagyonszövésből mind magánjogi, mind közjogi tekintetben jogalanyisággal felruházott, ugyanakkor nem független, hanem egyfelől az állam

részeként, másfelől a törvényhatóság szerves alkotórészeként meghatározott egység. A község tehát törvényben előírt szervezetben működő helyhatóság, amelynek úgynevezett tagozati minőségéről az állam rendelkezik, s ennél fogva önelhatározásából nem hajthatott végre olyan strukturális változtatást (pl. egyesülést), amely községi önállóságát megszüntette volna. Ez az államigazgatási minőség a községben, mint önkormányzatban, s mint helyhatóságban rendszertanilag kódolt eleme maradt a magyar közigazgatásnak.

Ami pedig a városokat illeti, azokat csupán törvényhatósági keretben és községi fokozatként ismerték el a hivatkozott törvények. A törvényhatósági jogú város első és másodfokon látta el a közigazgatás intézését. Szerepköre a megyével rokon, testületi szerve a városi tanács, első tisztviselője pedig a polgármester volt. A városok fejlődésével ezek a jogi keretek szűknek bizonyultak, ám ennél is nyomasztóbb gondot a növekvő közigazgatási költségek mellett a saját szükségleteikre, különösen az infrastrukturális beruházásokra felvett kölcsönök jelentették. A városok kezdeményezésére – 1912-ben – született állami segélyezési, fejlesztési törvény, majd az 1937. évi városrendezési törvény volt a magyar városhálózat két polgári kori jogalkotási eredménye.

BUDGET JOG

Közigazgatás-történetünknek – a fentiekén túl különös sajátossága a *budget jog* alakulása. Hiszen közhely, hogy közigazgatás nélkül állam nincsen, ámde modern állam költségvetés nélkül ugyancsak elképzelhetetlen. S noha a szakirodalomban viszonylag egyöntetű a megítélés abban, hogy a *budget* határozása tulajdonképpen közigazgatási funkció, ám 1867-től bizonyított, hogy a parlament jóváhagyása nélkül nem biztosítható az államháztartás működése. Pedig már a dualizmus első évtizedeiben visszatérő refrénként hangozott a parlamentben, hogy az államháztartás rendezése életkérdése a hazának, s e célra kell irányulnia a „nemzet főtörekvéseinek” és nincs törvényhozási intézkedés, mely, ha „vele párhuzamosan nem eszközölhető, elejébe tétethetnék”.

Költségvetési rendszerünk a korabeli Európa valamennyi budget elemét – az angol, a francia, porosz-német modellből merítve – elegyítette. A magyar költségvetési jog alapját az 1848:III. tc. 37. §-a képezte, nevezetesen: „A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását – s a múltra nézve az általa kezelt *jövedelmekről*li számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.”

A költségvetési jog gyakorlatának kuriózuma pedig az, hogy az ún. „végrehajtási szabályokat” közel fél évszázad után, az állami számvitelről szóló 1817. évi XX. törvény tartalmazta, a többi között előírva költségvetés előirányzatának a készítését, a költségvetési törvény összeállítását, teljesítésének módját, s az állami vagyon kezelését.

A történeti hűség kedvéért szükséges megjegyeznünk, hogy az 1872. évi volt az első teljes költségvetésünk, mert a kormányzat egészének igényét, valamennyi minisztériumi előirányzatot sikerült magában foglalnia.

Költségvetési jogunk XIX. századi, további jellegzetességeivel a jelenkori elmélet is operál, így az appropriációval, az indemnitással és az *ex-lex* intézményével. Köztudott, hogy az appropriáció angol eredetű és egyben kettős természetű, a kiadásokra és a bevételekre elkülönült felhatalmazási törvény. Míg azonban az angol forma a kiadási célokat rögzíti, összegét pontosítja,

addig a magyar appropriáció ezzel ellentétes volt, mert a bevételek beszedésére adott felhatalmazást. Költségvetési jogalkotásunk jellemző „kortünete” az indemnitás, ami lényegében nem más, mint sajátos felhatalmazás az államháztartás továbbvitelére, a lejárt költségvetési törvény keretében, a régi költségvetési törvény hatályának meghosszabbításaként. Az indemnitás pragmatikus jogi megoldás volt, ám az államháztartás zavartalan továbbvitelét akadályozta.

Mint azt a Magyar Állam költségvetési joga c. kiváló monográfia szerzője Magyary Zoltán hangsúlyozta: ...”arra kényszeríti a kormányt, hogy fokozott mértékben nyúljon a számviteli törvény 16. §-ában szabályozott pót- vagy rendkívüli hitel saját felelősségére való engedélyezésének expedienséhez. Különösen nagymértékben érvényesülnek ezek a káros hatások akkor, ha az indemnitások ismétlődnek, sőt egész költségvetési évre elnyúlnak, úgyhogy egyes költségvetési törvények megalkotása idejéig múlja és így a költségvetési törvények sorozatában, valamint az államháztartás szisztematikus továbbfejlesztésében hézagok állnak elő.”

Az indemnitáshoz szorosan kapcsolódik, mintegy annak előzményeként az ex-lex, a költségvetési törvény hiánya. Ez az állapot a parlament tudatos negligációjával, a költségvetés megszervezésének tagadásával jöhet létre, amelyre azonban a klasszikus polgári korban nem, az egy-párt állam időszakában fogalmilag kizáróként ugyancsak nem, s a legújabb, azaz alkotmányos jogállam idején sem volt még példa.

Az ex-lex bekövetkezésének másik variánsa nem tudatos magatartás, hanem különböző körülmények „szerencsétlen egybeesésének” eredménye. Példaként említendő az érdekkordináció sikertelensége, időzavar, azaz nem készül el az új költségvetés. Erre már több precedens szolgáltat pénzügyi igazgatástörtétiünk. Fontos tanúsága még az ex-lexet megszüntető indemnitási törvényeinknek, hogy szinte kivétel nélkül tartalmaznak olyan rendelkezést, amely az indemnitás hatályát az ex-lex keletkezési időpontjáig „visszadátálta”, hogy ezáltal nyújtsa jogalapot a kormánynak a köztartozások visszaható erővel való követelésére.

Ha számszerűsíteni szeretnénk költségvetési jogunk röviden bemutatott kategóriáit, akkor elgondolkodtató eredményekhez jutunk el. A dualizmus korszakát kissé kitolva, azt jellemző bázisidőszakként kezelve – amikor a jogállami követelmények még államszervezési értékűként funkcionáltak – Magyary Zoltán összesítése alapján, az alábbi adatokkal szolgálhatunk. 1867-1923 között, az 57 esztendő (682 hónap) alatt csak 47 költségvetési, ámde 79 indemnitási törvény jött létre. A 682 hónapból 259 hónap indemnitással telt el. Ezen belül: 1867 és az első ex-lex bekövetkeztéig, 1899-ig 106 hónapig, majd 1899-től azaz a háború előtti utolsó költségvetés lejártáig 72 hónapra terjedt az indemnitás. Az 57 év alatt 11 alkalommal következett be ex-lex, 1899, 1903, 1905, 1910, 1912, 1917, 1918, 1922 (kétszer), 1923 (kétszer) – melynek összidőtartama 5 év és 61 nap volt (Facta loquuntur!).

A vesztfáliai béke óta a nemzeti szuverenitás részét képező budget-jog mélyreható változásokon ment keresztül, s klasszikus intézményei mára, az alkotmányos jogállam időszakára lassan jogtörténetivé válnak. A szuverenitás fogalma, tartalma átértékelődik, s a pénzügyi jogások szellemes megfogalmazását idézve, a letargiát okozó költségvetési litánia új keretbe, a konvergencia-programba ágyazódik, amely a közösségi költségvetési joggal, az intraintegrációs pénzügyi joggal egy teljesen új rendszerű, ám közigazgatás-tudományi szempontból alig kidolgozott budget-jogot fog eredményezni.

JOGHOZ KÖTÖTTSÉG – KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG

A történeti jellemzők önkényesen válogatott és tárgyalt sorát a nemzetállam közigazgatásának attribútumával, a joghoz kötöttség princípiumával szeretném zárni. A jogállam fejlődéseként a polgári szabadság és jogegyenlőség, majd a bírói függetlenség garanciális megerősítésével, a törvények végrehajtásáért felelős közigazgatás került a tudományos vizsgálódás középpontjába. Nemcsak az állam polgáraitól kívánták meg a jogszerű magatartást, hanem az állami szervektől is megkövetelték a jogi normák betartását. A jogállam-eszme így a közigazgatásban „összpontosult”, amiért is ennek a nézetnek vezető teoretikusa: Otto Mayer a jogállamot már a jól tagolt közigazgatási jog államaként jellemezte. Szemléletesen magyarázza ezt a minőségi irányváltást Péteri professzor tanulmánya, kiemelve, hogy a pozitivista jogállamiság a törvény, a közigazgatás és az egyén közötti viszony olyan rendjét jelenti, amelyben a közigazgatás sem a törvény ellenében (*contra legem*), sem megfelelő törvényes alap nélkül (*praeter*, illetve *ultra legem*) nem avatkozhat be az egyéni magánszférába. De nemcsak az egyén–közigazgatási szerv viszony domináns, hanem a szervek jogilag szabályozott kapcsolatában is elsődleges a joghoz kötöttség. Ennek pedig garanciája a bírói felülvizsgálat lehetősége, a rendkívüli bíróság között kiemelkedő közjogi jelentőségű Közigazgatási Bírósággal.

A magyar közigazgatási szakirodalomban a XIX. század 80-as évtizedében nagy viták zajlottak a rendes bírósági szervezetre telepítendő közigazgatási bíraskodás, illetve az önálló közigazgatási bírói fórum meghonosítása tárgyában. Az alteráló álláspontokat hordozó Concha–Németh argumentáció rendkívül hasonlatos volt a németországi, ugyancsak elmentéses álláspontokat képviselő Bähr–Gneist páros vitájához.

Végül – 1896-ban – hazánkban is az osztrák–német mintavétellel, az önálló Közigazgatási Bíróság felállítása győzedelmeskedett, s ezt mind a német, mind a szakirodalom gazdag, tartalmas érvekkel alá is támasztotta. Ezek közül számunkra a legmeggyőzőbb, hogy az önálló bíróság a magánjogi jogi helyzetek köréből „kiszabadítja” a közigazgatási jogot, és jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy az egyre kiteljesedő jogterület, a magánjog – büntetőjog mellett, harmadikként dogmatikailag is megerősödjön. Az önálló bíróság tehát azért fontos, mert vitathatatlan a jogfejlesztő szerepe. A Közigazgatási Bíróság által alkotott döntvények – amelyek valamely elvi jelentőségű vitás kérdést rendeztek a jogszolgáltatás egyöntetősége céljából –, súlya és szerepe kiemelkedő, noha a korabeli államok többségében a közigazgatási szervekre nem voltak kötelezőek, mégis a gyakorlatukban alkalmazkodtak a közigazgatási bíróságok szentenciáihoz. Ebből pedig következik, hogy a közigazgatási kontenciózus ügyek elbírálására a külön közigazgatási bírói fórumok a legmegfelelőbbek.

Közigazgatási Bíróságunk döntvényei – jogegységi határozatai, osztályülési megállapodásai, elvi jelentőségű határozatai – *A magyar közigazgatási bíróság döntvényei, jogegységi és elvi jelentőségű határozatai c.* évnegyedes gyűjtemény útján kimutathatóan pozitív hatást gyakoroltak közigazgatási szervezetünk működésének jogi minőségére. Amennyire a pontatlan jogalkotásban iránytű szerepe volt ezeknek az elvi állásfoglalásoknak, hiszen a szakközönlönyök útján a nyilvánosság és az alsóbb közigazgatási szervek is megismerhették a

bírósági döntéseket, annyira problematikus maradt, hogy a döntvényeknek a Közigazgatási Bíróság tanácsait kötelező ereje nem volt kiterjesztve a közigazgatási hatóságokra. Ezzel szemben, mint az közismert, az 1912: LIV. tc. 70. §-a szerint a bíróságoknak kötelező volt követni a Kúria jogegységi döntvényeit, valamint teljes ülési határozatait. A valós helyzet azért megkívánja, hogy az 1896:XXVI. tc. végrehajtása tárgyában kiadott rendeletekre is utaljunk (106.000/1896. BM sz. közrendelet; 21.973/1896. ME. sz. rendelet), melyek a bírósági döntvények „gondos tanulmányozását és fontos mihez tartás végetti iránymutatását” írták elő az alsóbb fokú közigazgatási hatóságoknak.

A Közigazgatási Bíróságot, mint a materiális jogállam garanciáját azért is emeltük ki a történeti jellemzők közül, mert korábbi működése mai közigazgatási bírászkodásunk számára követendő példaként szolgálhat. Ezt a meggyőződést erősíti a többi között a hivatkozott ME. sz. rendelet intenciója, amelynek citatuma önmagáért beszél. A bírósági döntvényeknek gondos tanulmányozása és adandó esetben való helyes alkalmazása nemcsak a felek érdekében, de a közigazgatási hatóságok tekintélyének fenntartása és növelése szempontjából is szükséges; mivel a közigazgatási határozatoknak és intézkedéseknek a bíróság által sűrűn történő megváltoztatása a hatósági tekintélyt csorbítja, míg a hatóságok iránt való közbizalom fokozására alig van alkalmasabb eszköz, mint ha a nagy közönség arról győződik meg, hogy a közigazgatási folyamatban a hatóságok részéről kifejezésre juttatott felfogást a bírói végdöntés is helyeselte és szentesítette.

S itt érkezünk el egy kardinális kérdéshez, a közigazgatás mikénti működésének választóvízéhez. Ami a XIX. században a jogszerűség volt, az a XX. században és különösen a globalizálódó világ századában a célszerűség, a racionalitás, a hasznosság, az eredményesség, a kicsi és olcsó, a nagy és drága politikai szlogenek és a popularitás világa felé mozdulnak el.

Nézetem szerint a közigazgatás racionalizálásának, ha úgy tetszik, megreformálásának mikénti megváltoztatásának célját, módját, átalakítását a jogszerűség és a célszerűség mérlegén a közigazgatási bírászkodás intézményén keresztül szabad csak megvonni. Az executiva túlkapásaival szemben nyújtott bírói jogvédelem jelentősége aligha vitatható, ámde a közigazgatási nagyüzemre háruló feladatdömping eredményes megoldása ugyanolyan érdek, mint a szervezet működésének jogi kontrollja. A magyar közigazgatás történetében ugyan pozitív példa lehet számunkra az, hogy a közigazgatás racionalizálása, Magyary Zoltán reformprogramjai, a XX. század első felének közigazgatási racionalitási törvényei, a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről, a közigazgatás rendezéséről, a fórumrendszer csökkentéséről, az egyfokú fellebbviteli rendszer bevezetéséről, az 1896-os egyfokú Közigazgatási Bíróság, alsó fokú közigazgatási bírói fórumokkal való kiegészítéséről, mind olyan kezdeményezések voltak, amelyek háttérben a jogszerűség követelményének biztosítása állt. A Közigazgatási Bíróság mikénti működésének meghatározása, a jogszerű közigazgatási működés biztosítása tehát junktimban van az aktív közigazgatási szervezettel. Minthogy a bíróság tevékenysége a közigazgatási határozatok felülbírálatában áll, annak megállapítása, hogy milyen ügyekben és hányadfokon hozott döntések vihetők elé, alapvetően befolyásolja az adminisztratív fórumrendszert és eljárását.

MÁS MINŐSÉGŰ QUASI BÍRÁSKODÁS

A közigazgatási bíráskodás témájához még egy különösen megszívlelendő közigazgatás-tudományi tétel kapcsolódik. *Communis opinio*, hogy az 1869:IV. tc.-vel megtörtént a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása, aminek ésszerű velejárója, hogy a két hatalmi ág egymás hatáskörét nem sértheti. S talán a legdöntőbb alkotmányos következmény, hogy az igazságszolgáltatást csak független bíróságok végzik. Ámde lassan az is világossá vált, hogy a korábban pontosan meghatározni és elhatárolni vélt kompetenciák ügye csak *teoretice* oldható meg, minden kísérletnél kiderült, hogy marad az ügyeknek egy csoportja, amelyet nem érdemes kontradiktórius eljárás tárgyává tenni. Ezek az ún. vegyes ügyek: a kihágások, amelyek közigazgatás-ellenesek és a büntetendő cselekmények kisebb súlyú alakzatai, azaz a bagatell tényállások. Ezek pedig megosztott hatáskörben – némi leegyszerűsítéssel – egyrészt a közigazgatási szerveknél (az igazgatás rendje, működése elleni ügyek), másrészt a kriminalitás határán mozgó ügyek, amelyek a járásbírósnágnál kerültek elbírálásra. S hogy az idézett elvi tétel ne szenvedjen csorbát, az igazgatási hatáskörben elbírált ügyek felülvizsgálatra a járásbíróskodáshoz voltak felterjeszthetők.

Ez a jogi helyzet szülte az igazságügyi büntetőjoggal szembeni közigazgatási büntetőjogot, amit a jelenkori európai szakirodalom adminisztratív büntetőjognak titulál. A törvényhozási felhatalmazással megosztott állami büntetőhatalom eredménye pedig a közigazgatási büntetőjog, amely a jogalkalmazás szintjén a vázolt sajátos eljárásjogi helyzetet teremtette meg. Ennek elméleti értékelése a polgári korban konzekvens volt, a jelenkorban pedig nem az, s ezt az e tárgyban hozott Alkotmánybírószági határozat is fémjelez.

A közigazgatástudomány-történeti vita jelenhez szóló tanulsága leginkább Concha (1905) érvrendszerével fejezhető ki. Ő ugyanis határozottan ellenezte, hogy a kihágások elbírálásában szerepet kapjanak a közigazgatási bíróságok. A közigazgatási bíráskodásnak ugyanis az a rendeltetése, hogy a közigazgatási hatóságok jogellenes aktusait megsemmisítse, avagy helyesbítse.

A kihágások feletti „ítélkezésben” pedig a közigazgatási szerv előtti eljárásban az igazgatás rendjét sértő cselekmények elkövetőit vonják felelősségre, a hozott határozatoknak a rendes bíróságok előtti megtámadási lehetőségével.

Ez a más minőségű quasi bíráskodás tehát nem közigazgatási bíráskodás, hanem törvényhozási felhatalmazáson alapuló közigazgatási szankcionáló eljárás. Az az argumentáció – amit a hivatkozott Alkotmánybírószági határozat is tartalmaz –, hogy a közigazgatási szerv által hozott döntés közigazgatási határozat, s mint ilyen, bíróság előtt is megtámadható, csak formállogikailag igaz, mivel ezt a más minőségű eljárást ki kell rekeszteni a közigazgatási bírósági eljárásból. A korrektség jegyében meg kell jegyeznünk, hogy az 1896. évi közigazgatási bírósági törvény eredeti javaslata is ezt a jelenkori jogalkotási, bírói értékelési rendszert támogatta. Ámde a törvényjavaslat körüli nagy vitában Concha és Majzik tudományos „arzenálja”, teljesen negligálni tudta a Némethy és Egyed által képviselt álláspontot.

ZÁRSZÓ

A vázolt történeti tradíciók mellett még további jellemzőkkel gazdagítható közigazgatásunk múltbéli állapotának leírása. Kiemelten a hatósági szakigazgatások mikénti szabályozása, különösen a szociális igazgatás modellje, a hivatásos és laikus elemek igazgatásban történő részvételének kérdései, a közszolgálati pragmatika ügye, s nemkülönben a közigazgatási reformok tanulságai tarthatnak figyelemre számot, közvetíthetnek ajánlásokat mai globalista világunk problémáinak megoldásához. Hangsúlyozzuk, hogy a felgyorsult globalizáció semmiképpen sem csökkentheti a kormányzatok és a nemzetállamok felelősségét. A tudományterület művelőinek együttműködő felelősségére utalva a közigazgatási jog professzorának nyitó gondolata mellett – méltó zárásként – idézünk a közgazdaságtudomány professzorának akadémiai székfoglalójából. <Mindaz, amit a nemzeti fejlődés és „versenyképesség” követelményeit, a kompetitív előnyök megteremtésére és kihasználására irányuló nemzeti politika feladatait illetően szem előtt kell tartanunk, nem jelentheti azt – a nemzeti politika sikere esetén sem – hogy megfeleldkezhetünk a globális problémákról. Éppen ezért nagyon is szükség van olyan erőfeszítésekre a nemzetközi diplomácia terén, amelyek közelebb vihetnek a globalizálódó világgazdaság folyamatainak célirányos, kollektív szabályozásához.>

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Magyar Közigazgatási Biróság 50 éve (1897-1947.) Budapest. 1947.
- Concha Győző (1905): *Politika*. Grill Kiadó.
- Harrer Ferenc (1916): *Közigazgatásunk múltja és jövője* In: *Jogi dolgozatok. A Jogtudományi Közöny ötven éves fennállásának emlékére*, 1865-1915 Budapest
- Kmety Károly (1905): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest
- Koncz János (1937): *Önkormányzat és közigazgatás*. Budapest
- Ladik Gusztáv (É.v.n.): *Törvényhatóságok. községek*.
- Lőrincz Lajos (1999): *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában*. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián. MTA
- Magyary Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga* Budapest
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás* Budapest
- Mariska Vilmos (1887): *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve folytonos vonatkozással a magyar államháztartásnak a legújabb időig terjedő tényleges eredményeire*. Budapest
- Márffy Ede (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog* Budapest
- Mártonffy Károly (1932): *Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből*. Budapest
- Martonyi János (1932): *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése*. Budapest
- Máthé Gábor (1980): *A kihágás intézménye. Állam és igazgatás 8-9. sz.* Budapest
- Nagy Ernő (1907): *Magyarország közigazgatása (Államjog)*. Budapest
- Péteri Zoltán (1944): *Jogállamiság és alkotmány; esztörténeti kérdések*, Állam- és Jogtudomány MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének folyóirata XXX VI. 3-4 Budapest
- Szentes Tamás (1999): *Fejlődés, rendszerváltás és versenyképesség a globalizálódás korában*, Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián MTA
- Tomcsányi Móric (1940): *Magyarország közigazgatása*. Budapest