

A közigazgatási bírászkodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?

KELEMEN ROLAND

The author of this study presents the formation and structure of the Administrative Court in Hungary, its competence and also possible restrictions under emergency. The paper refers to parliamentary debates and contemporary legal opinion, which sheds light on the role of this institution as the protector of the Constitution. After a detailed analysis of the Administrative Court's role in Austro-Hungarian Dualism, in the second half of the study the author tries to answer the question of who could be considered a protector of the constitution at the time of Dualism, and whether these peacetime institutions could fill their roles in emergency situations.

Bevezető gondolatok

„Az állami alkotmány ugyanis nem egyéb, mint először a szuveren akarat részfunkcióinak és főszerveinek egymáshozí viszonya s másodsor azoknak a határoknak megvonása, amely határokat a szuveren akarat a maga beavatkozása tárgyaira vagy ennek mérvére nézve önmaga elé tűz.”¹

A közigazgatási bírászkodás Magyarországon hosszú vajúdás után született meg a 19. század utolsó évtizedében. Előképei már az 1848-as szabadságharc idején megfigyelhetőek, azonban legfontosabb előfeltétele, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása, vagyis a hatalmi ágak elkülönülése csupán 1869-ben valósult meg. Ezt követően azonban még közel három és fél évtizedet kellett várni az intézményesülésére. Ezen időszak alatt mindvégig az országgyűlés plénuma előtt hevert a probléma, ennek ellenére valós kormányzati akarat csak az első Wekerle-kabinet idején formálódott ki és korporálódott törvényjavaslat formájában.

A Közigazgatási Bíróság a 20. század első évtizedeiben egy olyan garanciális, alapjogvédő szerv volt a magyar államszervezetben, amely egyedülálló módon volt bástyája az egyén jogvédelmének a közigazgatási szervek túlkapásaival szemben és véde-reje a törvényhatóságok autonómiáját alkotmányéértő módon korlátozó kormánynak és közegeinek. Számos jogász, politikus, valamint a társadalom széles körének szemében ezen bíróság volt a garanciája a jogbiztonságnak, az állam helyes működésének, valamint alkotmányos törvényeink megtartásának.

1 CONCHA 1892, 4.

A Közigazgatási Bíróság hatásköreit – a garanciális panaszt kifejezetten – a jogalkotó korlátok közé szorította, kivételes hatalmi rend bevezetésének, alkalmazásának időszakára. Ezen megszorítások a fentiek alapján tehát alapvetően befolyásolták a Magyar Királyság jogállami működésének érvényesülését, a garanciákat háttérbe szorították, kérdésessé téve azon stabil építmény vázát, amelyet a Közigazgatási Bíróság békeidőben jelentett.

A Közigazgatási Bíróság hatásköreinek korlátozása bizonytalanná tette, hogy veszterhes időkben kit tekinthettek az alkotmány öréke: a korlátozások ellenére a Közigazgatási Bíróságot – ha egyáltalán békeidőben annak volt tekinthető –, az államfőt vagy esetleg más szervet, szerveket. Feltehető a vizsgálódás során az a kérdés is, hogy van-e egyáltalán alkotmányos ör szerepébe kerülő szerv olyan vészidőszakban, amikor az alkotmányos szabadságokat törvény ellenében korlátozhatják, amikor az egyes hatalmi ágak részben a másik hatásköreit gyakorolják.

A tanulmányomban erre kívánom megadni a választ, azonban ehhez szükségesnek tartom bemutatni a közigazgatási bíráskodás intézményesüléséhez vezető utat, hiszen kizárólag ezáltal érthetjük meg, mit is jelentett a dualizmus államszervezetében a Közigazgatási Bíróság léte, ténykedése.

A m. kir. Közigazgatási Bíróság előképei, előzményei

A közigazgatási bíráskodás, vagyis a közigazgatás által megalkotott aktusok igazságszolgáltatás általi felülvizsgálatának alapja a hatalmi ágak montesquieu-i alapokon történő szétválasztása, valamint a kodifikált, részletesen szabályozott, törvénybe foglalt közigazgatási hatáskörök, amelyek világosan megrajzolják a közigazgatás mozgásterének határait, beavatkozási lehetőségeit az egyes magánosok vagy közösségeik viszonyaiba. Fontos emellett a magánosok és közösségeiknek jogait is rögzíteni. Ezen szabályok együttese az, amely kellően pontosan meghatározza és keretek közé szorítja a végrehajtó hatalmat és annak közegeit, világossá és egyértelművé teszi az egyének és azok közösségei által érvényesíthető jogosultságokat, valamint elbírálhatóvá teszi azok közigazgatás általi megsértését.

A feudális magyar állam fennállása idején ezek egyike sem valósult meg maradéktalanul. A hatalmi ágak szétválasztására nem került sor, ennek legékeesebb példái a vármegyék – a dikasztériumoknál hasonló megállapításokat lehet tenni –, amelyek egyszerre láttak el igazgatási és ítélkezési feladatokat. A végrehajtás törvényi meghatározása fel sem merült, annak szabályait közjogi szokások, rendeletek, utasítások tartalmazták. Szintén nem rögzítették a személyek és közösségeik jogait, ha ez meg is történt, akkor is csak a társadalom szűk rétegére vonatkozóan.²

Elmozdulást jelentett ezen status quóról az *1848-as jogalkotás*, ugyanis „a jogegyenlőség kimondásával a korábbi időszak renden kívüli elemei is igényt tarthattak az állam nevében született intézkedésekkel szembeni bírói védelemre.”³ Ennek során

2 STIPTA 1997, 117.

3 STIPTA 2001a, 139.

az áprilisi törvények a meglévő szabadságok körét kiterjesztették, a szabadságok korlátait lebontották.⁴ Nem történt meg azonban a hatalmi ágak elválasztása, bár történt elmozdulás a hatalmi struktúra erőterében – gondoljuk itt a felelős minisztérium felállítására –, de a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztására lépéseket sem tettek.

Két olyan intézményt mégis létrehozta, amelyek előképei a közigazgatási bíráskodásnak. Az egyik ilyen szerv az *álladalmi tanács*,⁵ amelynek „...Kossuthék alkotmánybírói, közigazgatási jogvédelmi és hatásköri bírósági szerepet is szántak”⁶ A másik ilyen szerv megtestesítői a vármegyékben létrehozott *középponti választmányok*⁷ voltak, ezek közigazgatási döntések elleni panaszokról hoztak végleges határozatokat, amelyeket a kormány sem változtathatott meg.⁸

Jelentős elmozdulás a feudális állapotokról a szabadságharc további szakaszában és az azt követő neoabszolutizmus időszakában nem történt, nem történhetett. A kiegyezés után felállt kormánynak és törvényhozásnak égető feladatává vált tehát a kor követelményeinek megfelelő, *független bírósági szervezet létrehozása, a központi államigazgatás, valamint a közép- és helyi igazgatás viszonyának meghatározása, az állam működésére, a közigazgatási szervek feladatellátására vonatkozó szabályok kodifikálása, továbbá az egyes alapjogok biztosítékainak rögzítése.*

Utóbbi körben a Monarchia fennállása alatt folyamatosan bővülő joganyag próbálta minél szélesebben biztosítani az egyes alapjogokat.⁹ Emellett rendezték a központi végrehajtás és az önkormányzatisággal rendelkező törvényhatóságok kapcsolatát (1870:42. tc.), valamint egyre szélesebb körben kodifikálták az egyes speciális állami feladatokat ellátó – mai terminussal szakigazgatási – szervek hatásköreit, feladatellátásuk szabályait (pl. népoktatási igazgatás 1876:28. tc., pénzügyi igazgatóságok 1889:28. tc., árvaszékek önállósága 1877:20. tc.).

1869-ben megvalósult a közigazgatási bíráskodás legalapvetőbb feltétele is, a hatalmi ágak szétválasztása, vagyis az ekkora már szerfelett esedékesé váló közigazgatási és igazságszolgáltatási hatáskörök var nélküli szétválasztása. A törvény rögzítette, hogy: „Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkoz-

4 Az áprilisi törvények sorából kiemelendő ezen körben: 1848:8 tc. a közös teherviselésről; 1848:9 tc. az urbér és azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot), dézma és pénzbeli fizetések megszüntetéséről; 1848:11. tc. azon ügyekről, mellyek eddig a földesúri hatóságok által intézettek; 1848:13. tc. a papi tized megszüntetéséről; 1848:18. tc. sajtótörvény; 1848:20. tc. a vallás dolgában.

5 1848. évi III. tc. független magyar felelős ministerium alakításáról, 19–24. §.

6 STIPTA 2011a, 58.

7 1848. évi V. tc. az országgyűlési követeknek népképviselőt alapján választásáról.

8 STIPTA 2001a, 140.

9 Ki kell emelni ezen törvények sorából a bűnvádi perrendtartást (1896:33. tc.) és a polgári perrendtartást (1911:1. tc.), amelyek modern módon rögzítették az eljárás szereplőinek jogait és kötelezettségeit, a tanszabadságot rögzítő törvényeket (1868:38. tc., 1883:30. tc.), a sajtótörvényt (1914:14. tc.), a vallásszabadságról rendelkező törvényeket (1868:53. tc., 1867:17. tc., 1894:31. tc. 1894:32. tc., 1895:43. tc., 1916:17. tc.), a gyülekezési (766/1898., illetve 7430/1913. BM rendelet) és egyesülési szabadságot (1394/1873., illetve 1508/1875. BM rendelet) biztosító jogszabályokat.

hatnak.”¹⁰ Eme kitétele a törvénynek szeparálja a két hatalmi ág hatásköreit, azonban emellett kizárja a rendes bíróságok hatáskörének kiterjesztését a vitás közigazgatási határozatok felülvizsgálatára.

E törvény tárgyalása során *Deák Ferenc* szóban benyújtotta állambírószági tervezetét, ez a fórum közigazgatási szervek és bíróságok hatásköri vitáiban, bírói tisztségre pályázók személyéről, valamint politikai büntettekben vagy vétségekben határozott volna, azonban a kormánypárti többség a tervezetet elvetette.¹¹

Elsőként *Schwarz Gyula* vetette fel az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitája során egy különbírószággént megszervezett közigazgatási bíróság felállítását, ugyanis visszásnak ítélte meg, hogy végső soron a belügyminiszter döntött közigazgatási ügyekben, de azt sem tartotta helyesnek, hogy a rendes bíróságok döntsenek ilyen kérdésekben. Ezt követően *Tisza Kálmán* nyújtotta be a *közjogok bírói védelméről szóló törvényjavaslatát*. Azonban mindkét javaslat elhullott a képviselőház előtti csatározásokban.¹²

Ezen törvény tárgyalásától kezdődően a közigazgatást érintő kérdések megvitatása során folyamatosan napirenden volt a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának kérdése, azonban előrelépés nem történt – még a korábban jelentős reformjavaslatokat előterjesztő *Tisza Kálmán* minisztersége idején sem, mivel ő a közigazgatási bizottságok felállításával (1876:6. tc.) orvosolva látta a problémát¹³ –, aminek hatására „...az 1880. évi állami költségvetés tárgyalásakor a képviselőház – pénzügyi bizottság javaslatára – utasította a kormányt, hogy ha az általános hatáskörű közigazgatási bírászkodás ügyét a közeli jövőben nem lehetne dűlőre vinni, készítsen és mielőbb nyújtson be pénzügyi közigazgatási bíróság felállítására törvényjavaslatot.”¹⁴ Ennek a felhívásnak eleget is tett a kormány¹⁵ és 1884. január 1-jével megkezdte működését a *Pénzügyi Közigazgatási Bíróság*. Ezzel lehetővé tették „a végrehajtó hatalom bírói felülvizsgálatának lehetőségét, a pénzügyi közkötelezettségek ügykörében”, ezáltal „...a financiai terheket megállapító közigazgatási döntések elleni bírói felülvizsgálatot.”¹⁶ A törvény létrehozott egy egyszintű, de a hatáskörébe tartozó ügyeket végső fokon és érdemben elbíráló közigazgatási bíróságot.

A képviselőház aktivitása mellett az 1880-as évektől a jogtudomány is egyre jelentősebb figyelemmel fordult a közigazgatási bírászkodás irányába. *Concha Győző* állásfoglalása szerint „...hamis nézetből indult ki az a felfogás, hogy a bírói hatalom a végrehajtó hatalom közegei fölött nem ítélt, hogy nemcsak kormányzati, de közigazgatási tényeit sem bírálhatja.”¹⁷ Hiszen az egyes hatalmi ágak, fő funkciójuknak teljesítésén túl, befolyással vannak más hatalmi ágakra, ugyanis a hatalmi ágak elkü-

10 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról, 1. §.

11 Lásd bővebben: STIPTA 2003, 77–98.

12 STIPTA 2001a, 145–146.

13 STIPTA 2010b, 25–26.

14 TAKÁCS 1992, 207.

15 Lásd bővebben: STIPTA 2006, 518–546.

16 STIPTA 2011b, 89.

17 CONCHA 1892, 35.

lönítéséről és nem a teljes szeparálásáról van szó.¹⁸ Concha ezen előadását méltatva Csemegi Károly leszögezte, hogy „az alkotmányosság eszmei feltételeinek teljes átértékelése nélkül, a mai kornak megfelelő alkotmány nem tartható fenn.”¹⁹

A legismertebb és legrészletesebb vitára 1881-ben a *Magyar Jogász Egylet* berkeiben került sor. Csizmadia Andor kiemeli, hogy ezen disputa során két nézet csapott össze, az egyik szószólója *Lánczy Gyula* volt, aki a francia típusú közigazgatási bíráskodás mellett tört lándzsát, vagyis a polgári bíróságoktól független közigazgatási szakbíróság létesítését preferálta. A másik oldal az angol modell mellett szólalt fel, vagyis a polgári bíróságoktól elválaszthatatlannak tartotta a közigazgatási bíráskodást, ennek prókátora *Concha Győző* volt – ahogy azt Csizmadia kiemeli²⁰ –, azonban Concha szerint ez nem jelenthetett mechanikus átvételt – ahogy ezt Patyi András hangsúlyozza²¹ –, hiszen az angol rendszer a kontinensen nem alkalmazható teljességében, azonban rögzítette annak elvi helyességét, hogy a rendes bíróságok végzik az ilyen típusú ítélezést, mivel ez erősíti azt, hogy a közigazgatás a jog egyik ága, amely egyenlő a többivel, ennek okán sérülne ez az elv, ha ezen tevékenységet különbíróságok végeznék. Végül a két remek jogtudós tervezetei közül az ankét – szoros szavazással – Lánczy Gyula javaslatát fogadta el.

1891-ben a vita már arról szólt, hogy miként kellene meghatározni a létesítendő közigazgatási bíróság hatáskörét, Kmety Károly a „hatáskör megállapítás [sic!] módszeréül az enumerációt tartotta követendő példának”²² – átvéve ezzel a német közigazgatási bíróságra vonatkozó hatásköri szabályokat –, vele szemben Concha és Lánczy az elvi általánosítással történő meghatározást pártolta.²³

Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején politikai síkon előrelépés nem történt, ugyanis Tisza „még Andrássy Gyulánál is jobban félt a kiegyezés teremtette egyensúly megbomlásától, a nemzetiségi aspirációktól, az államhatalom, a közigazgatás gyengülésétől.”²⁴

A kérdésben előremozdulást jelentett a Szapáry-kabinet kinevezése, amely már kormányprogramjában hirdette a közigazgatási bíráskodás szükségességét, azonban mindösszesen az ún. Lex Szaparianáig jutott, amely utasította a belügyminisztert a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat kidolgozására.²⁵

18 Uo., 5–25.

19 Uo., 48.

20 CSIZMADIA 1976, 239–242.

21 PATYI 2002, 21–23.

22 SCHWEITZER 1996–97, 27.

23 PATYI 2002, 36–44.

24 STIPTA 2010a, 335.

25 1891. évi XXXIII. törvénycikk a vármegyei közigazgatás rendezéséről 2. §.

A m. kir. Közigazgatási Bíróság felállítása, hatáskörei és a garanciális panasz

A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság eredményességét látva, valamint a tudományos élet aktivitása okán a társadalom egyre nagyobb terhet rakott a kormány vállára, ezáltal az 1890-es évek elejétől már elodázhatatlan kérdése vált a közigazgatási bírászkodás szabályozásának megalkotása.

A képviselőházi viták mindennapos témájává vált a közigazgatási bírászkodás kérdése. *Eötvös Károly* kiemelte, hogy „...nincs közigazgatási bíróság és ennek hiányában igen sok fontos jogviszály tárgyában utolsó fórumként maguk a miniszter urak, maga a kormány gyakorolnak bírói hatalmat...”, és „...erre sem hivatása, sem pártatlansága, sem megfelelő szervezete nincs”.²⁶ Ennek orvoslását olyan közigazgatási bíróság felállításában látta, amely „...a kormányzat minden ágában az egész vonalon behozatik és a közigazgatásnak és kormányzatnak összes oly ügyeiben, a melyekben a közérdeket magában hordó közigazgatás mellett még magánjogi érdekek is figyelembe veendőek, egy jó, helyes s a függetlenség minden kellékével felruházott végső fórum [...] fog dönteni”.²⁷

Sághy Gyula képviselő a fegyelmi ügyek visszásságaira hívta fel a figyelmet beszédében, hiszen az egyes közigazgatási alkalmazottak a főispáni, végső soron pedig a belügyminiszteri önkénynek vannak kitéve, ennek gyógyírját a fegyelmi szabályok részletes és pontos szabályozásában, valamint abban látta, hogy a „fegyelmi eljárás legutolsó fóruma független bíróság legyen”.²⁸ *Apponyi Albert* szintén a fegyelmi felelősségre vonás tisztázatlan és visszás voltára hívta fel a figyelmet, kiegészítve azzal, hogy emlékeztette a kabinetet ígéretére, hogy a felállítandó bíróság az autonómiával felruházott önkormányzatokat is védeni fogja a kormányzat jogsértő intézkedéseivel szemben.²⁹ *Tisza István Hieronymi Károly* belügyminiszterhez intézett beszédében felhívta őt a minél gyorsabb és minél átfogóbb közigazgatási reformtervezetek elkészítésére, amelyeknek részét kell, hogy képezze a közigazgatási bíróság is.³⁰

*Holló Lajos*³¹ és *Visontai Soma* a jogbiztonság megvalósulását várták a közigazgatási bíróság felállításától, amíg ez nem történik meg – állította *Visontai* – „a hatalom, tehát a kormányzat százszoros aggódással kell, hogy figyeljen meg minden intézkedést, hogy vajon nem lépi-e túl azon hatáskört, melyet számára a törvény, a jog vagy maga az alkotmány kijelöl s másodsor figyelembe kell vennie azt, hogy a kormány-

26 Eötvös Károly képviselő felszólalása a Képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. I. kötet, 1892. február 20. – március 26., 9. ülésnap, 54.

27 Eötvös Károly képviselő felszólalása a Képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. IX. kötet, 1893. évi február 16. – március 6., 158. ülésnap, 18.

28 Sághy Gyula képviselő felszólalása a Képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. I. kötet, 1892. február 20. – március 26., 18. ülésnap, 255.

29 Apponyi Albert képviselő felszólalása a Képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. VII. kötet, 1892. december 6. – 1893. január 19., 135. ülésnap, 397.

30 Tisza István képviselő felszólalása a Képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. VII. kötet, 1892. december 6. – 1893. január 19., 137. ülésnap, 429.

31 Holló Lajos képviselő felszólalása a Képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XIV. kötet, 1893. november 9. – november 29., 246. ülésnap, 88.

nak ilyen intézkedésénél az általános igazsági és alkotmányelvek, tehát a jogegyenlőség, a törvényelőtti egyenlőség elvei szem előtt tartatnak-e.”³²

Az első kézzel fogható mérőföldkő a Wekerle-kormány belügyminisztere, Hieronymi Károly által 1893 novemberében beterjesztett törvényjavaslat volt. A tervezet indokolása rendkívüli részletességgel bemutatta a közigazgatási bíráskodás európai hagyományait, így kitért Angliára, Franciaországra, Olaszországra, Ausztriára, valamint a badeni, a porosz, a bajor és a württembergi szabályozásra és gyakorlatra.

Hieronymi tervezetének indoklásában összefoglalta, mit is jelentett volna a magyar állam működése, az egyes alapjogok védelme szempontjából a közigazgatási bíróság esetleges felállítása: „A közigazgatási bíróságok intézményének életbeléptetésével nemcsak az egyesek és testületek jogainak védelme lesz az eddiginél hatályosabb; nemcsak a közigazgatási határozatok vagy intézkedések által okozott sérelmek nyernek az eddiginél teljesebb orvoslást: hanem a közigazgatási hatóságok működésének ellenőrzése egy újabb szervezetet nyer, mely a törvényeknek, rendeleteknek és hatósági intézkedéseknek pártatlan, minden egyoldalúságtól ment alkalmazását és végrehajtását, és ezzel az egyéni szabadságnak erőteljes védelmét fogja biztosítani.”³³ Azonban ezen elvek maradéktalan megvalósulása a tervezetbe foglalt elsőfolyamodású bíróságok okán erősen kétséges volt.

A tervezet ugyanis kétszintű közigazgatási bírói szervezetet hozott volna létre, amelynek alsó fokát vármegyék székhelyein, illetve a törvényhatósági jogú városokban állították volna fel, míg központi szinten a Kúriával azonos fokú és állású királyi felső bíróságot hoztak volna lére. A bíróságok hatáskörét pozitív taxációval állapították volna meg.

A javaslat neuralgikus pontja az elsőfokú bíróságok összetétele volt, hiszen azok élén a főispán, illetve Budapest esetén a főpolgármester elnökölt volna, tagjai pedig valamennyien a közigazgatás szervezetéhez tartoztak volna, vagyis ezen a szinten valószínűleg nem független bíróságok jöttek volna létre – de még az elkülönült sem megfelelő jelző –, hanem a közigazgatás szervezetén belüli, sajátos sui generis közigazgatási felügyeleti szervek, vagy ahogy Lánchy Gyula fogalmazott, quasibírói hatóságok.³⁴ A Képviselőház plénuma előtt Várady Károly élesen támadta ezen megoldást, hiszen – ahogy beszédében hangsúlyozta – „a ki tudja, hogy a művelt Európa államaiban a közigazgatási bíróság milyen magasztos, fenkölt hivatást tölt be, milyen komoly munkát végez, annak igazán el kell borzadnia attól, midőn azt látja, hogy önök egy minden tekintetben diszkreditált közeget, a főispánt állítják a közigazgatási bíróság élére.”³⁵

A belügyminiszter a törvényjavaslat benyújtásával egyidejűleg kérte, hogy az országgyűlés a tervezetet utalja egy erre a célra felállítandó külön bizottság elé. A bizott-

32 Visontai Soma képviselő felszólalása a Képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXIX. kötet, 1896. január 27. – február 14., 549. ülésnap, 164.

33 Hieronymi Károly belügyminiszter indokolása a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatához, Képviselőházi irományok, 1892. XIV. kötet, 510. számú iromány, 235.

34 SCHWEITZER 1996–97, 28.

35 Várady Károly képviselő felszólalása a Képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXIII. kötet, 1895. február 12. – március 12., 439. ülésnap, 225.

ság jelentését 1894. november 19-én terjesztette a képviselőház plénuma elé. A jelentés rögzítette, hogy a tervezet „határozott haladást jelent a múlt és a jelennek szemben, másrészt a jövő számára egy teljesen megbízható és fejleszthető intézménynek szilárd alapját megteremti”.³⁶ A bizottság a törvény szellemének helyeslésén túl védelmébe vette a sokat támadott elsőfokú fórumokat is. Rögzítette, hogy „az évszázados múlttal bíró önkormányzati tényezőknek az elsőfokú közigazgatási bírászkodásból teljes kizárása és egy idegenszerű elemnek bevonása nemcsak hogy nem válnék a közigazgatás előnyére, hanem az igazgatási szervek és a bíróság közötti féltékenységet, örökös versenyt idézne elő, meglazítaná a kettő közötti kapcsolatot, és a szükséges összhang teljes felbontására vezetne; az ilyképpen felidézett egyenetlenség tudatát kétség nélkül kihasználná azután hazai közönségünknek amúgy is aggasztó mérvű perlekedési hajlama, melyet ápolni és újabb tápszerrel fokozni legalább a törvényhozásnak érdekében nem állhat”.³⁷ Ezek okán a bizottság jelentősebb változtatások nélkül elfogadta a tervezetet és a plénum elé terjesztette.

A Hieronymi-féle javaslat az új kormány (Bánffy-kabinet) kinevezését követően, csak 1896. május 1-jén került a képviselőház elé, ahol első vitája során *Mohay Sándor*, a fentebb részletezett indokokra hivatkozva határozati javaslatot nyújtott be – ezt Perczel Dezső belügyminiszter a kormány részéről támogatásáról biztosította –, amely ismételten bizottság elé utalta az irományt.³⁸

A bizottság a jelentését rendkívül rövid időn belül, május 6-ára készítette el, ebben szakított a korábbi tervezettel, és csupán a legfelsőbb szinten kívánta intézményesíteni magyar honban a közigazgatási bírászkodást. A bizottsági jelentés e fórummal kapcsolatban leszögezi, hogy „kétségtelen, hogy e bíróság felállítható...”,³⁹ továbbá „...az sem vonható kérdésbe, hogy a jelenlegi állapotokhoz képest a felsőfokú s végérvényesen döntő közigazgatási bíróság magában is nagy haladást képvisel, a jogsérelmek helyreállítására és a közönség jogérzetének kielégítésére és megnyugtatására nagy mértékben szolgálni alkalmas, valamint okvetetlenül tetemes hatással leend a közigazgatás egyenetlenségének, igazságosságának s rendszeres menetének biztosítására”.⁴⁰

Ezzel szemben az elsőfokú bíróságok felállításával kapcsolatban a bizottsági jelentés csatasorba állította mindazon érveket, amelyeket mind a képviselőházban, mind az első bizottságban, mind pedig a tudományos érvelések során a felszólalók hangsúlyoztak, ezek közül kiemelve, hogy ezen elsőfolyamodású szervek nem képviselnek szervezeti állandóságot, ami igazságszolgáltatás esetén fontos kritérium. Ezt emelte ki *Pulszky Ágost* a törvény előadója is: „A közigazgatási bizottság eljárásában nincs és nem is lehet szoros formalitásokhoz kötve, és nem lehet túlhosszú [sic!] ideig állan-

36 A „közigazgatási bíróságokról” szóló törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottságnak jelentése, Képviselőházi irományok, 1892. XXIII. kötet, 734. számú iromány, 1.

37 Uo., 4.

38 Mohay Sándor képviselő és Perczel Dezső belügyminiszter felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXXII. kötet, 1896. április 8. – május 9., 615. ülésnap, 393–395.

39 A „közigazgatási bíróságokról” szóló törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottságnak jelentése, Képviselőházi irományok, 1892. XXXIV. kötet, 1118. számú iromány, 260.

40 Uo., 261.

dóan igénybevehető.”⁴¹ Ezen feltétel annál inkább sem valósulhatott meg, mivel ez idő tájt a közigazgatás átfogó reformja napirenden volt.⁴²

A tervezetet a képviselőház 1896. május 18. és 28. között tárgyalta,⁴³ a főrendiház vita nélkül június 13-án elfogadta a képviselőház által elfogadott javaslatot, amelyet az uralkodó július 7-én szentesített.

A törvény 1897. január 1-jével felállította mint különbírószágot a Közigazgatási Bíróságot, ezt olyan egyetlen fokú, központi bíróságként szervezték meg, amely a Kúriával azonos szinten állt, elnökének és tanácsbíráinak jogállása megegyezett a Kúrián azonos beosztású bírákéival. A korábbi pénzügyi bíróság mint osztály betagozódott ezen bíróságba, emellett működött az általános közigazgatási osztály.⁴⁴

Hatásköreit – a porosz mintát követve – pozitív taxációval határozták meg. A Concha és Lánczy által képviselt elvi meghatározással szemben úgy érveltek, hogy „nem létezik oly egységes fogalom meghatározás, amely biztos határvonalat képezne a bíróságok és a hatóságok működési köre között”⁴⁵ Patyi András azonban kiemeli, hogy ez nem zárt taxáció, mivel hatásköre a törvény 16. §-a értelmében minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiterjeszthető, továbbá más törvény is utalhatott hozzá ügycsoportokra. Ahogy Patyi fogalmaz, ez „ötven év múltán oda jutott, hogy több mint száz külön törvény és jelentős számú más jogszabály rendelkezett a Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről”.⁴⁶ Főszabály szerint olyan esetekben biztosítottak hatásköröket a bíróságnak, ahol a jogszabályok kifejezetten jogosultságot teremtettek a jogalanyok oldalán. „A Bíróság azonban elbírálhatta azokat az érdeksérelemeket is, amelyek a hatáskörébe utalt jogsértésekkel kapcsolatosak voltak.”⁴⁷

„Az eljárást kezdeményező panasz elbírálása során mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozhatott, vagyis nem volt kötve a közigazgatási ténymegállapításhoz.”⁴⁸ Tehát meritórius, reformatórius és kasszatórius döntéseket hozhatott. Patyi András szintén kiemelte, hogy a közigazgatás jogalkotó tevékenysége felett direkt normakontrollt nem gyakorolhatott⁴⁹ és egyes ügyekben hozott döntései inter partes hatások voltak, vagyis későbbi ügyekre nem terjedtek ki, hiszen ott már új ügyfél volt.⁵⁰

41 Pulszky Ágost a közigazgatási bírásról szóló törvényjavaslatot megvitató bizottság képviselőházi előadója ismertette a bizottság álláspontját a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXXIII. kötet, 1896. május 11. – június 30., 624. ülésnap, 56.

42 Sajnálatos tény, hogy nemcsak 1896-ban, de a bíróság fennállása alatt soha nem jutott odáig a kabinet és a törvényhozás, hogy az alsóbb szintű fórumokat felállítsák, ennek oka az akarat hiányán túl az is, hogy a közigazgatás reformja mindig napirenden volt.

43 A vita során elhangzottak jószerével ismételték a korábbi évek közigazgatási bíráskodással kapcsolatos disputáinak érveit, ennek okán külön ismertetésüktől eltekintek ezen tanulmány keretei között.

44 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bírószágról.

45 TÓTH 1991, 523.

46 PATYI 2002, 35.

47 PATYI 2001, 657.

48 PATYI 2010, 661.

49 Uo., 661.

50 PATYI 2002, 61.

Jelentős hatást gyakorolt a Közigazgatási Bíróság szerepére és hatásköreire az 1905–1906-os alkotmányos válság. Az 1903. november 3-án kinevezett, Tisza István vezette kormány az ellenzék folyamatos obstrukcióinak következtében még a legszükségesebb törvényjavaslatokat sem tudta megtárgyalni, ennek okán 1905-ben választásokat írtak ki, ahol a kormánypárt vereséget szenvedett, azonban az uralkodó – akinek a többséget szerzet koalíciót kellett volna megbíznia kormányalakítással – a legnagyobb meglepetésre Fejérváry Géza korábbi honvédelmi minisztert nevezte ki miniszterelnöknek, így olyan kormány alakult, amelynek nem volt parlamenti többsége.

Az *ún. darabontkormány* intézkedései láthatóvá tették a réseket a magyar alkotmányosság, valamint a Közigazgatási Bíróság alkotmányvédő bástyáinak falán. A kormány ugyanis parlamenti többsége híján a vármegyékkel olyan adót kívánt beszedetni, illetve olyan katonákat kívánt kiállíttatni, amelyeket a képviselőház nem szavazott meg, a vármegyék ezeket alkotmányos jogaikra hivatkozva megtagadták. A kormány megtalálta azonban a vármegyék alkotmányos Achilles-sarkát, és a törvényhatóságokról szóló törvény (1886:26. tc.) 64–65. §-a alapján a Kristóffy Károly belügyminiszter megszüntette az ellenálló vármegyei tisztségviselők illetményeinek folyósítását, a vármegyék élére új főispánt vagy kormánybiztosokat állított letörve ezzel az ellenállást.⁵¹ A korabeli sajtó éles kritikával illette a kormány tevékenységét, a Budapesti Hírlap hasábjain „barbár és egy modern állam jogrendjébe nem illő”⁵² büntetésről írt Vadnay Tibor, máshol kiemelték, hogy „a kormány úgy rendezkedik be s úgy intézi az ország ügyeit, hogy a békés kibontakozás sikerében hinni alig lehet.”⁵³ A válság jól rávilágított arra, hogy a törvényhatóságok megsértett jogköreik orvoslásáért csak a jogkört éppen megsértő kormányhoz vagy a nem üléselő parlamenthez fordulhattak. A Fejérvári-kormány ténykedése világossá tette, hogy szükséges a törvényhatóságok jogainak védelme a kabinet alkotmány- és törvénysértő tevékenységével szemben, és az erre egyedül alkalmas fórum ekkor a Közigazgatási Bíróság volt.

Az 1906. április 8-án tevékenységét megkezdő *ún. koalíciós kormány* programjában előkelő helyet foglalt el ezen garanciák megteremtése. Ennek keretében dolgozta ki a kabinet és fogadta el az országgyűlés a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényt (1907:60. tc.). E törvény kiegészítette a Közigazgatási Bíróság hatáskörét az *ún. garanciális panasszal*, amelynek révén bírói jogvédelem alá kerültek a törvényhatóságokat törvény alapján megillető jogok. *Ifj. Andrássy Gyula* belügyminiszter indokolásában rendkívül érzékletesen fejt ki a törvény célját: „A törvényhatóság jogkörének védelme elsősorú államjogi érdek. Fontosabb és sürgősebb, mint azon jogok védelme, amelyek az egyeseket illetik meg a közigazgatási hatóságokkal szemben, de eddig még nincsenek bírói védelem alá helyezve. A törvényhatóságok jogainak biztosítása a nemzet szabadságának is egyik főbiztosítója; a parlamentarizmus mellett legerősebb pillére az alkotmánynak és az életerős önkormányzat előfeltétele.”⁵⁴

51 BOTTLIK 1906, 1–3.

52 VADNAY 1906, 1.

53 ISSEKUTZ 1905, 3.

54 Ifj. Andrássy Gyula miniszteri indokolása a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényjavaslatához, Képviselőházi irományok, 1906. XVI. kötet, 582. számú iromány, 29.

Eme törvény szakított az alapító törvény taxációs megoldásával, és elvi általánossággal határozta meg az új hatáskört. Ezt a belügyminiszter az indokolásában a következőképpen magyarázta: *„A tisztán taxatió nyugvó bírói rendszer mindig tökéletlen lesz. A taxatióknak azon a természetes fogyatkozásán, hogy a változatosságban kifogyhatatlan élethez nem tud simulni s ezen merevsége folytán megengedi, hogy igen számos eset kicsuszszék a bírói védelem köréből, csak azzal lehet enyhíteni, ha az ügyek olyan csoportjait, melyekre nézve a bírói védelmet különösen hatályosan akarjuk szervezni, egyes törvényszakaszokra való utalás helyett általánosabb, s így rugékonnyabb körülrással határozzuk meg.”*⁵⁵

A garanciális panasz tehát lehetőséget biztosított a törvényhatóságok számára, hogy a miniszternek (kormány) vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes mindennemű rendelete, határozata vagy intézkedése ellen bírói orvoslást kereshessenek azon az alapon, hogy a miniszternek (kormány) vagy a miniszter (kormány) bármely közegének eljárása a törvényhatóság hatáskörét sértette, vele szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorolt, vagy törvényt, illetve más törvényes szabályt sértett.⁵⁶ Fontos megjegyezni, hogy a „törvényhatóságra sérelmes nem azt jelentette, hogy a törvényhatóság tényleg sérelmet szenvedett-e [...], hanem azt jelenti, hogy a panaszt tevő törvényhatóságnak érdekeltnek kellett lennie.”⁵⁷ Mivel a törvényhatóságoknak ekkor (is) voltak államigazgatási hatásköreik az önkormányzati hatáskörök mellett, így rögzíteni kell, hogy a garanciális panasz kizárólag az utóbbiakra terjedt ki.⁵⁸ A bíróságnak a megtámadott aktussal szemben kizárólag kasszációs jogköre volt.

A Közigazgatási Bíróság így a 1900-as évek első évtizedének végére a jogbiztonság, a jogállamiság legfontosabb garanciájává vált Magyarországon, azonban kijelenthetjük – Patyi András nyomán⁵⁹ –, hogy modern értelemben vett alkotmánybírásként sohasem fungált, mivel normák érvényességéről kizárólag a garanciális panasszal érintett ügyekben volt lehetősége dönteni, de ott is csak törvényi szint alatt. Alkotmányvédő funkciója – ahogy azt Patyi András⁶⁰ és Takács Imre (aki egyenesen addig megy, hogy „alkotmányvédő bíróságként” definiálja) is hangsúlyozza⁶¹ – azonban vitathatatlan mind az egyéni jogok, mind pedig az önkormányzatisággal rendelkező törvényhatóságok tekintetében.

55 Uo., 32.

56 1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről 1. §.

57 LENGYEL–VÖRÖS 1935, 436.

58 LENGYEL–VÖRÖS 1941, 319.

59 PATYI 2002, 59–63.

60 Uo., 60.

61 TAKÁCS 1992, 212.

A garanciális panasz és a Közigazgatási Bíróság egyéb hatásköreinek korlátozása kivételes hatalom idején. Avagy: ki az alkotmány őre?

Mint az korábban megállapításra került, a Közigazgatási Bíróság alkotmányvédelmi funkcióval rendelkezett a fennállása során, azonban fel kell tennünk azt a kérdést, hogy ezen funkció tekinthető-e alkotmány őri szerepnek, vagy sem. E kérdés átível arra a felvetésre, hogy mely személyre, szervre vagy szervekre tekinthettünk alkotmányörként a Monarchia idején, illetve tekinthettünk-e egyáltalán így bármely szereplőre a hatalmi struktúrában. A vizsgálódás során a helyes válasz kifermálásához szükséges az egyes nemzetközi elméletek görcső alá helyezése és ötvözése a dualizmus kori magyar közjogtudósok által kialakított elméletekkel, ugyanis a fenti kérdésre a sajátos történeti hagyományainkra és államberendezkedésünkre figyelemmel tudunk csak adekvát választ adni.

Az alapkérdés álláspontom szerint az, hogy lehetséges-e egyáltalán alkotmányör-ről⁶² beszélni egy olyan vézskorszakban, amikor a kivételes hatalom birtokosa jogszerűen korlátozza a törvénybe foglalt alkotmányos jogokat.

Pozitív válasz esetén számba kell venni, kit tekinthettünk az alkotmány őrének a dualizmus államában. Itt előlegezve a később feltárandó nézeteket három lehetséges választat kínált ekkortájt a magyar közjogi gondolkodás: az államfőt – vagyis a királyt –, a vármegyéket, valamint a Közigazgatási Bíróságot.

Az államfő alkotmányvédő, alkotmányőr jellege visszavezethető egyfajta előkép-ként *Thomas Hobbes* tanaira, aki szerint a szuverén fő kötelessége „a védelem kifelé, a béke befelé, a jólét és a lehető szabadság... a valóban szükséges törvényekre szorítkozni, a törvényesnél nagyobb büntetést nem kiszabni, és a romlott bírakkal szemben a polgároknak jogorvoslatot adni.”⁶³ Horváth Barna rámutatott, hogy Hobbes tézisében az államfő (szuverén) a szerződő felektől különböző harmadik fél, aki a természeti állapot határán álló, egyfajta külső egyensúlyt teremtő erő.⁶⁴

Tényleges alkotmányőr funkciót az államfőnek *Carl Schmitt* vindikált – a vizsgált korszakot követően egy évtizeddel –, amelyben Benjamin Constant semleges hatalmi ág (pouvoir neutre et intermédiaire) elméletét – miszerint az uralkodó nem emelkedik a többi hatalmi ág fölé, hanem egyfajta kiegyensúlyozó erő – fejlesztette tovább. Ezt Schmitt úgy fogalmazta meg, hogy „az államfő semleges, közvetítő, szabályozó és védelmező szerepéről szóló tan gyakorlati értéke mindenekelőtt abban áll, hogy választ ad a kérdésre: mit jelent immár az államfő jogállása, és mit jelentenek hatáskörei egy olyan polgári jogállamban – legyen az akár alkotmányos monarchia, akár alkotmányos demokrácia –, ahol a törvényhozás egészében a két kamara feladata, az államfő által kinevezett miniszterek teljesen a törvényhozó testületek bizalmától

62 Alkotmányőr fogalma alatt azon intézményt értem, amely alkalmas és képes a legalapvetőbb alkotmányos, jogállami garanciák megóvására, fenntartására, akár kivételes hatalom hatálya alatt is. Lásd bővebben: Carl SCHMITT 2003; KELSEN 2003; HELLER 2003.

63 HORVÁTH 2001, 148.

64 Uo. 147–149.

függnek, az államfő maga mindenben miniszteri ellenjegyzésre szorul, s ennek folytán elmondhatjuk róla: uralkodik, de nem kormányoz.”⁶⁵

Ezáltal láthatóvá válik, hogy a polgári korszakban az uralkodó háttérbe szorult az állam kormánykerekétől, azonban egyfajta irányítóként továbbra is fontos szerepet tölt be az állam életében. Schmitt szerint ez abban az esetben valósulhat meg, ha az államfő független, semleges és tárgyilagos. Függetlenségét a nép általi választása vagy a trón örökletessége, valamint személyi sérthetlensége és felelőtlensége biztosítja. Ezáltal tud semlegessé válni, vagyis politikailag függetlenné, ez biztosít számára lehetőséget arra, hogy politikailag semleges, tárgyilagos döntéseket hozzon, amely által alkalmassá válik arra, hogy az alkotmány védelmezője legyen.⁶⁶

Schmitt fenti nézete mellett nem mehetünk el anélkül, hogy felhívni a figyelmet arra az ellentmondásra, amely ezen szemlélete és más írásai között fennáll. A *politikai fogalma* című munkájában kifejti, hogy „a totális államban ennek következtében minden – legalábbis lehetőség szerint – politikai, és az államra való hivatkozás már nem képes arra, hogy a »politikai« specifikus megkülönböztető ismertetőjegyet megindokolja.”⁶⁷ A *törvényhozó állam* című tanulmányában pedig azt írja, hogy „a törvényhozó államnak a politikai közösségek meghatározott formáját nevezzük... Amit a XIX. század óta az európai kontinens államaiban jogállamnak tekintenek, a valóságban csak törvényhozó állam...”⁶⁸ Tehát egy ilyen totális államban,⁶⁹ amelyben minden kérdés politikaiává válik, nehezen feltételezhető és indokolható meg egy politikailag semleges államfő léte, így alapjaiban inog meg az a tézis, hogy az államfő alkalmas az alkotmányőr szerepre.

Magyar alkotmánytörténeti vizsgálódása során Ferdinandy Gejza megállapította, hogy a koronázási eskü III. Béla korától alkotmánybiztosító esküként is fungált.⁷⁰ Tehát a közjogi hagyományainkban élt a nézet, hogy a király alkotmányvédelmi funkcióval rendelkezett. Ennek okán fontos megvizsgálni a schmitti kritériumokat, vagyis a függetlenséget, a semlegességet és a tárgyilagosságot.

A függetlenség tekintetében az örökletesség, a király személyének sérthetlensége, valamint felelőtlensége vita nélkül fennálltak. Vitatható viszont a politikai semlegesség, amelyet Schmitt alapvető kritériumként kezelte. *Concha Győző* az államfői hatalmat önálló hatalmi ágként kezelte, amely véleménye szerint „irányzó öntudat tisztét látja el az államban... mert részint megindítja kezdeményezésével, részint külső megvalósulásra segíti végeldöntése, a belső elhatározás és a külső cselekvés összhangban tartása, a cselekvés közegeinek kinevezése által.”⁷¹ *Concha* szavai akár alá is támaszthatnák az államfő irányítúszerepét, azonban később azt írja, hogy „a végrehajtó funkciónak mind e ténykedései az államfői funkció legfőbb irányzása alatt, annak

65 SCHMITT 2003, 263.

66 Uo., 278–288.

67 SCHMITT 2002b, 16.

68 SCHMITT 1995, 53.

69 A totális állam téziséét lásd bővebben: ARENDT 1992, valamint FARKAS 2013.

70 FERDINANDY 1906, 21.

71 CONCHA 1892, 7.

hozzájárulása mellett mehetnek végbe...⁷² Ezáltal világossá válik, hogy a dualizmus államszervezetében az uralkodó nem semleges hatalmi ágként jelenik meg, ahogyan azt Schmitt elvárna.

Ezt igazolja *Kmety Károly* is, amikor arról írt, hogy a „tételes jogi jelentmény szerint vett végrehajtó hatalom birtokosa törvényeink szerint a király, a ki azt a törvények szerint és a törvények korlátai közt gyakorolja”.⁷³ Ez nem jelent ellentmondást a felelős minisztériumi rendszer fényében sem.

Ferdinandy Gejza az uralmi és az anyagi felségjogokból vezette le a király és a végrehajtó hatalom erős összefonódását.⁷⁴ Szintén e jeles professzor írta a kiegyezés rendszerével kapcsolatban, hogy „a királynak joga van mindazt, a mi törvény által nincsen vagy csak hiányosan van szabályozva, addig, a míg arra nézve törvény intézkednék, rendelet útján szabályozni (törvénytől rendelet)”.⁷⁵

A fentiek alapján megalapozottan állíthatom, hogy a schmitti kritériumok szerinti az alkotmányőr államfő nem azonosítható a Monarchia államfőjével. A magyar király mindvégig aktív részvevője a politikai saktáblának, így ennek okán nem tölthetett be alkotmányőri tisztséget.

Az előzőek alapján tovább kell haladnunk a pozitív válaszok rögös útján, és a következő lehetséges szereplőt kell megvizsgálni, vagyis a *vármegyéket*. A vármegyék a feudális magyar állam alkotmányának védőbástyái voltak a Habsburg abszolutista törekvésekkel szemben, ennek eszköze volt a *vis inertiae joga*, amely alapján a vármegye közgyűlése megtagadta olyan uralkodói vagy dikasztériális szervek által kibocsátott normák végrehajtását, amelyek törvénybe vagy alkotmányba ütköztek. A dualizmus közvéleményében élt még ezen nézet, ez világlik ki a Budapesti Hírlap cikkéből is, amely úgy fogalmazott a darabont kormány regnálását követően, hogy „az alkotmány lelkes és áldozatkész védői voltak a vármegyei tisztviselők”.⁷⁶

Az ebben rejlő igazságot *Erekly István* is igazolta a törvényhatósági hatáskörök osztályozása során, amellyel kapcsolatban leszögezte, hogy „az alispán, a közgyűlés s ezek révén a vármegye közönségének tulajdonképpeni politikai hatásköre az ún. alkotmányvédelmi hatáskör”.⁷⁷ Ezzel kapcsolatban azonban rögtön kifejti, hogy a vármegye közösséget megillető jogokkal párhuzamosan a törvényhozás a főispánnak is hasonlóan erős jogosítványokat biztosított, így ezek kioltották egymást. Ezt kiválóan példázta a darabont kormány ténykedése, amely a garanciális panasz létrehozásáért kiáltott, egyértelművé téve, hogy a vármegyék még saját jogaik megvédésére sem rendelkeztek megfelelő jogosítványokkal, így saját jogaikat is – többségében – csak a Közigazgatási Bíróság útján voltak képek megóvni. Mindemellett az is világos, hogy eme jogvédelem kizárólag az önkormányzatiság megvédésére irányulhatott, az egyén

72 Uo., 8.

73 KMETY 1911, 233.

74 FERDINANDY 1911, 279–283.

75 FERDINANDY 1895, 255.

76 Budapesti Hírlap, 1906. augusztus (215. szám), 3.

77 EREKLY 1914, 51.

jogainak megóvására alkalmatlan volt. Kivételes hatalom idején pedig ezeket is tovább korlátozták, amire a későbbiekben részletesen kitérek majd. Ezek okán a vármege sem tarthatott számot valójában alkotmányőri státuszra.

Az igenlő válasz harmadik stációja a *Közigazgatási Bíróság*. Az igazságszolgáltatási típusú alkotmányőr szerepét betöltő testületnek – Hans Kelsen szerint – alapvető funkciója az alkotmány megóvása annak megsértésétől. Az alkotmány sértés lehet aktív vagy passzív magatartás (kizárólag kötelezettség nem teljesítése esetén), amelyek közvetve vagy közvetlenül eredményezhetnek alkotmány sérelmet.⁷⁸ Ezeknek a legalapvetőbb kivánalmaknak a Közigazgatási Bíróság is megfelelt – még ha néhol csak közvetve is –, azonban már korábban megállapításra került, hogy ezen bíróság soha nem volt alkotmánybíró, ennek okán az alkotmánybíráskodás elvi alapjainak részletes ismertetésértől e helyütt eltekintek. Kelsen azon állítását, hogy maga az alkotmánybíráskodás sem „minden körülmények között teljesen hatékony garancia”,⁷⁹ a legigazabbnak az intézményesített alkotmánybírói szervezet felállítása előtti korszakokban működő alkotmányvédő fórumokra, így a Közigazgatási Bíróságra is kiterjeszhető értelmezésnek tartom.⁸⁰

A Közigazgatási Bíróság alkotmányvédő funkciója kiterjedt az egyéni jogok közigazgatás általi megsértésére, valamint a garanciális panasz révén az önkormányzatiság kabinet vagy közegei általi csorbítását is orvosolhatta. Kizárólag ezen utóbbi körben folytathatott direkt normakontrollt, és ebben a körben sem vizsgálhatta a törvények érvényességét.

Alkotmányőri funkcióját taglalták azon viták során is, amelyek a felállításáról szóltak, kiemelve, hogy a jogbiztonság, a modern jogállam legalapvetőbb szerveként fungált. Eme funkcióját igazolták a korszak legnevesebb közjogtudósainak a közigazgatás reformjával kapcsolatos vitában kifejtett álláspontjai. *Concha Győző* véleménye szerint „az alkotmányvédelemnek a közigazgatás körében kétségkívül legfontosabb orgánuma a bíróság és főleg a közjogi bíróság”,⁸¹ továbbá „a bírák... a legvégső védői az alkotmánynak.”⁸² *Kmetty Károly* úgy érvelt, hogy „a modern állami szabadság és alkotmányjogi rend védelmének... őrei születtek a bíróságokban, főleg a közjogi bíráskodásban.”⁸³ *Balogh Artúr* szintén kiemelte előadásában, hogy „az alkotmány védelmét... keresem... a bíróság jogalkalmazó tevékenységének általánossága alatt”⁸⁴

Ezen vélemények, valamint a korábbi fejezetekben felvázoltak megfelelően bizonyítják, hogy békeidőben, a korszak elvárásainak megfelelő mértékben az alkotmány őrének a dualizmus kori magyar államban a Közigazgatási Bíróság volt tekinthető.

78 KELSEN 2003, 289.

79 Uo., 295.

80 Ezen kijelentés alatt Közép-Európa államai értendők, ezek közül is kifejezetten Németország, Ausztria és Magyarország.

81 CONCHA 1914, 180.

82 Uo., 181.

83 KMETTY 1914, 9.

84 BALOGH 1914, 19.

Ezt követően fontos megvizsgálni, hogy vajon ezen alkotmányőrszerepet be tudta-e tölteni kivételes hatalom elrendelésének idején is.

Erre objektív válaszokat kaphatunk a korszak hatályos joganyaga alapján. Ugyanis mind a közigazgatási bíróság hatáskörét kiterjesztő törvény (1907:50. tc.), mind pedig a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvény (1912:63. tc., a továbbiakban: HKHtv.) korlátozásokat tartalmazott a bíróság tevékenységével kapcsolatban vészhelyzetek esetére.

A hatáskör-kiterjesztő törvény kizárta a garanciális panasz lehetőségét „mozgósítás elrendelése esetén ennek, valamint a mozgósítottsági viszonyoknak egész tartama alatt a mozgósítással és a mozgósítottsági viszonyokkal összefüggésben álló rendelkezésekkel szemben”.⁸⁵ Ifj. Andrassy Gyula ezt ekként indokolta: „A mozgósítás a legfontosabb és legkényesebb katonai művelet. Itt az állam biztonságáról lehet szó, melynek megvédése mindenekfeletti érdek. A bíróság nem alkalmas szerv arra, hogy ilyen ügyekben ítélkezzen. A bíróság kizárólag a törvényességet vizsgálhatja s ez nem lehet kizárólagos szempont ott, hol az állam legélethez közelebbi érdekei, esetleg léte forognak kérdésben.”⁸⁶ A törvényhozás, tehát az állam létét a legfontosabb érdekként kezelte, így mozgósítás esetére felfüggesztette a Közigazgatási Bíróság ezen hatáskörét, így az alkotmányőrszerepet is.

A HKHtv. 4. és 5. §-ai szintén korlátozásokat tartalmaztak. A 4. § rendelkezett a kormánybiztosok kinevezéséről kivételes hatalom idején, akiknek a „hadviselés sikere érdekében a szükséges” intézkedéseket kötelességük volt megtenni, és a „katonai parancsnokok szándékaival összhangban” kellett folytatniuk tevékenységüket, amelyek során akár fegyelmi eljárás nélkül is elmozdíthattak hivatalnokokat.⁸⁷

A HKHtv. 5. §-a lehetőséget biztosított a kormánynak, hogy a „törvényhatósági bizottságnak vagy a községi (rendezett tanácsú városi) képviselőtestületnek minden oly határozatát, a mely a hadviselés érdekének sérelmével jár, vagy a közrend és a közbiztonság fenntartását veszélyezteti, hivatalból megsemmisítheti, s a mennyiben a fenti szempontból intézkedésre szükség van, ezt saját hatáskörében megteheti.”⁸⁸ Ezen rendelkezésekkel szemben sem lehetett a Közigazgatási Bírósághoz panasszal fordulni. A törvény indokolása szerint erre azért volt szükség, mert „a hadviselés érdeke az állam érdekeivel, sőt az állam fennállásával is szorosan összefüggvén, ily terhes időkből a hadviselés érdekei mellett és ezek megóvása végett minden egyébnek háttérbe kell szorulnia.”⁸⁹

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Közigazgatási Bíróság kivételes hatalom idején nem láthatta el alkotmányőr funkcióját, ennek okán az is világossá válik, hogy

85 1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről, 4. § b) pont.

86 Ifj. Andrassy Gyula miniszteri indokolása a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényjavaslathoz, Képviselőházi irományok, 1906. XVI. kötet, 582. számú iromány, 36.

87 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 4. §.

88 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 5. §.

89 Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz, Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány, 13.

a vészdőszakokban a dualizmus kori Magyarországon nem volt az alkotmánynak őre. Felmerül a kérdés, hogy jogállami keretek között miként valósulhatott meg az alkotmányba foglalt garanciák védelme.

Carl Schmitt szerint kivételes hatalom esetében „sem a kivételes állapot fennállása, sem az ilyenkor bekövetkező események nem határozhatóak meg, illetve sorolhatóak fel egyértelműen és hiánytalanul. A hatáskör feltételei és tartalma ilyenkor egyaránt szükségszerűen korlátlanok”.⁹⁰ Elvitathatatlanak tartom Schmitt ezen állításai közül azt, amely meghatározhatatlannak tartja a kivételes hatalom alkalmazását kiváltó okokat, valamint fennállása alatt bekövetkező eseményeket,⁹¹ azonban jogállamban nem lehet azonosulni a korlátlan végrehajtói hatalommal, amelyet ő szükségesnek vélt, mivel – mint látható a magyar példán is – a megfelelő, részletes és átgondolt szabályozás az, amely egyedüli korlátként szolgálhat kivételes hatalom idején, tehát ez jelenti az egyedüli alkotmányos garanciát.

Ezen korlátok megállapítása során nyilvánvalóan figyelemmel kell lenni az állam működőképességére, mivel ennek hiányában a szabályozás nem érheti el alapvető célját. A szabályozást – főként 1945 után⁹² – alapvetően befolyásolják a nemzetközi jog szabályai, valamint az alkotmányosság minimális kritériumai, hiszen garanciális szabály ezek által elvárt szint alá soha nem süllyedhet.

A HKHtv. szabályai ezen kritériumoknak megfeleltek, bár széles körben korlátozták az egyes alapjogokat, és rendkívül tág mozgásteret biztosítottak a kormány számára, mégis mindvégig megfelelő keretek között tartották a végrehajtó hatalom tevékenységét. Jó példája ennek a sajtójogi szabályozás,⁹³ a kormánybiztosok tevékenysége, amelyről Felszeghy Béla úgy fogalmazott, hogy „a katonai kormányzás hatalmi túltengését látta enyhítve az intézményben (garanciális szempont)...”⁹⁴

Ezen garanciális szabályozás azonban mégis átvisz az igenlő válaszok egy másik dimenziójába, a *Hermann Heller* által képviselt törvényhozói alkotmányőr koncepciójába. Hiszen a garanciális szabály azonosítható a Heller-féle alkotmányos törvény fogalmával, amely „...nem jelent mást, mint a legfelsőbb, minden más állami tevékenységet meghatározó jogi normát, amit a népi jogalkotó fogad el”⁹⁵, és ahol a „...szabadságjogokat csak a volenté générale korlátozhatja.”⁹⁶ Véleménye szerint ez kizárólag úgy valósulhatott meg – Montesquieu nyomdokain haladva –, hogy „...a nép, képviselői révén, nyilvános parlamenti ülésen saját magáról hozott törvényeket, és ezzel maga vált szabadságának biztosítékává.”⁹⁷ Tehát a törvényhozás az, amely egyfelől megalkotja az alkotmányos törvényeket és azok szükségszerű korlátait, amelyek révén biztosítja az alapvető szabadságok érvényesülését.

90 SCHMITT 1992, 2.

91 Lásd bővebben: SCHMITT 2002a, 103–174.; valamint FARKAS 2015, 1–20.

92 Gondolok itt kifejezetten a humanitárius jog szabályaira, az univerzális és regionális emberi jogi egyezményekre.

93 Lásd bővebben: FARKAS–KELEMEN 2015, 79–93.

94 FELSZEGHY 1915, 1.

95 HELLER 2003, 242.

96 Uo., 257.

97 HELLER 1995, 64.

Ezen nézet fellelhető volt a magyar közjogi gondolkodásban is. Balogh Artúr – a Közigazgatási Bíróság mellett – alkotmányórt látott „...a parlament fensőségében, a jog fensőségében”⁹⁸

Fontos azonban a törvényhozói alkotmányőr tézist is megvizsgálni a maga valóságában, vagyis a dualizmus gyakorlatában, ehhez szükséges feltárni legalább vázlatosan a törvényalkotás folyamatát. Törvényt a király, a kormány, illetve valamely képviselő kezdeményezhetett, főszabály szerint a képviselőházhoz benyújtva. A tervezetet az országgyűlés mindkét házának – képviselőház, főrendiház – el kellett fogadnia, az elfogadott tervezetet a miniszterelnök terjesztette fel az uralkodónak szentesítésre. „A szentesítés teljes királyi jog, annak gyakorlatában a király jogilag nem korlátozott.”⁹⁹ Kmety rögzíti, hogy ez nem azonosítható a vétóval, de nyomban leszögezi azt is, hogy „a szentesítés megtörténtének vagy megtagadásának tekintetében a király terminushoz nincs kötve”¹⁰⁰ Ezek alapján megállapítható, hogy bár az akkori közjogi gondolkodás a szentesítés jogát nem tekintette vétójognak, valójában mégis akként funkcionált, hiszen az országgyűlésnek valós jogköre, lehetősége nem volt a király által nem szentesített rendelkezések jogerőre emelésére.¹⁰¹

Békeidőben az uralkodó aktívan közreműködött egy törvényjavaslat megalkotásában, így történt ez a kivételes hatalmi törvény esetében is, ahol többször nem hagyta jóvá a kabinet tervezetét.¹⁰² Kmety ezt úgy fogalmazta meg – az angol king in the parliament elve köszön vissza –, a „nép és király együttes törvényhozásában van a magyar állam alkotmányosságának legfőbb lényege”¹⁰³ Azonban vészidőszakban az uralkodó – mint fentebb kifejtésre került – semlegességének hiánya okán erősen a végrehajtó hatalomhoz húzott, így egy esetleges repedezett vagy lyukas falú kivételes hatalmi törvény restaurálása nem – feltétlen – volt az érdeke. Ezért a törvényhozás sem tudott ilyen időszakban aktív alkotmányőri szerepet betölteni, tehát ugyanazon helyzet állt fent, mint a Közigazgatási Bírósággal kapcsolatban, vagyis csak békeidőben tudott aktív alkotmányőri szerepet betölteni, amelyet, ha megfelelően ellátott, jelentős hatást gyakorolt a vészidőszakokra is egy garanciális törvény képeben.

Ennek okán megállapítható, hogy a dualizmus magyar államában az alkotmány-
nak öre békeidőben az országgyűlés és a Közigazgatási Bíróság volt, ezek azonban vészidőszakokban nem láthatták el e funkciójukat, amelyet garanciális jellegű szabályozással kívántak pótolni a HKHtv. precíz és részletes szabályozásának képeben.

98 BALOGH 1914, 19. o.

99 KMETY 1911, 10.

100 Uo., 10.

101 Politikai síkon sem volt sok mozgásteret az országgyűlésnek ezen a téren, hiszen a miniszterek kinevezése és „a ministerek elbocsájtása szintén királyi jog; e tekintetben a királyt jogilag szintén nem korlátozzák a parlamenti pártviszonyok” (KMETY 1911, 420.) – amit jól példáz a darabontkormány esete is –, kizárólag közjogi felelősségre vonás volt lehetséges jogszabálysértés esetén.

102 TÓTH 1996, 3–4.

103 KMETY 1911, 4.

Összegzés

A Közigazgatási Bíróság hosszú, több évtizedes vajúdat követően 1897-ben jött létre, kortársai már ekkor a jogbiztonság és a jogállam garanciáját látták benne. A darabontkormány ténykedését követően hatáskörét kibővítették a garanciális panaszszal, amelynek révén már direkt normakontrollt is gyakorolhatott, bár csak törvényi szintnél alacsonyabb, a törvényhatóságok jogait sértő jogszabályokkal szemben. Patyi András nyomán leszögezhetjük, hogy ezen bíróság, bár soha nem vált alkotmánybíróssá, alkotmányvédő tevékenységet látott el.

Ez az alkotmányvédelmi tevékenység a korszak többi hatalmi tényezőjét és főként – Carl Schmitt elméletét követve – az uralkodót vizsgálva megállapítható, hogy békeidőben alkotmányőr szerepkört töltött be. Ugyanis a király e funkciót nem láthatta el, hiszen nem volt semleges, mivel tevékenysége és jogkörei erősen összeforrtak a végrehajtó hatalommal. A Közigazgatási Bíróság viszont a kortársak, így kiemelve Concha Győző, Kmety Károly, Balogh Artúr véleménye szerint is alkotmányőri feladatokat látott el. Balogh Artúr a bíróság mellett ezen funkcióval ruházta fel a törvényhozást is, amely a Közigazgatási Bírósághoz hasonlóan békeidőben a törvényi garanciák – ahogy Heller nevezi: alkotmányos törvények – megalkotásával védte az alapvető szabadságokat.

Ezen funkciót azonban kivételes hatalom idején nem gyakorolhatták, a Közigazgatási Bíróság azért, mivel a hatályos szabályok ezt következetesen kizárták, félve, hogy a végrehajtó hatalom vérszidókben elveszíti reagálási és működőképességét, és ezáltal az ország elvész, míg a törvényhozót a király szentesítési joga – és semlegességének hiánya – korlátozta az aktív alkotmányőri szerepben. Így kivételes hatalom idején az egyedüli garanciát a békeidőben megalkotott adekvát szabályozás jelentette, amelynek a HKHtv. messzemenőig megfelelt.

Irodalomjegyzék

Felhasznált szakirodalmi források

- ARENDE 1992 – ARENDE, Hannah: *A totalitarizmus gyökerei*, Európa, Budapest, 1992.
- BALOGH 1914 – BALOGH Artúr: *Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán = Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*, szerk. MESZLÉNY Artúr, Franklin-Társulat Bizománya, Budapest, 1914, 15–33.
- BOTTLIK 1906 – BOTTLIK József: *A törvényhatósági önkormányzat*, Budapesti Hírlap, 1906/128, 1–3.
- CONCHA 1892 – CONCHA Győző: *Az államhatalmak megoszlásának elvei*, Franklin-Társulat Könyvnyomdája, Budapest, 1892, 4.
- CONCHA 1914 – CONCHA Győző: *Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán = Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*, szerk. MESZLÉNY Artúr, Franklin-Társulat, Budapest, 1914, 172–188.
- CSIZMADIA 1976 – CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai, Budapest, 1976.

- EREKY 1914 – EREKY István: *Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán = Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*, szerk. MESZLÉNY Artúr, Franklin-Társulat, Budapest, 1914, 50–80.
- FARKAS 2013 – FARKAS Ádám: *A totális védelemről – Gondolatok a modern állam fegyveres védelmének történeti konstellációjáról, Carl Schmitt totális állam és totális háború toposzai kapcsán = Doktori műhelytanulmányok 2013.*, szerk. KECSKÉS Gábor, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2013, 153–168.
- FARKAS 2015 – FARKAS Ádám: *A totális államtól a totális háborún át a totális védelemig*, MTA Law Working Papers, 2015/34, 1–20.
- FARKAS–KELEMEN 2015 – FARKAS Ádám, KELEMEN Roland: *Háborús sajtószabályozás a kiegyezés védelmi jogi rendszerében*, Jog, állam, politika, 2015/4, 79–93.
- FELSZEGHY 1915 – FELSZEGHY Béla: *A kormánybiztosi jogkör*, Magyar Közigazgatás, 1915/44, 1–2.
- FERDINANDY 1895 – FERDINANDY Gejza: *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*, Kilián Frigyes M. K. egyetemi könyvtár kiadása, Budapest, 1895.
- FERDINANDY 1906 – FERDINANDY Gejza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*, Franklin-Társulat, Budapest, 1906.
- FERDINANDY 1911 – FERDINANDY Gejza: *A magyar alkotmányjog tankönyve*, Franklin-Társulat, Budapest, 1911.
- HELLER 1995 – HELLER, Hermann: *Jogállam vagy diktatúra = Joguralom és jogállam – Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat köréből*, szerk. TAKÁCS PÉTER, Osiris, Budapest, 1995, 62–74.
- HELLER 2003 – HELLER, Hermann: *A törvény fogalma a birodalmi alkotmányban = Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, szerk. TAKÁCS Péter, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 224–259.
- HORVÁTH 2001 – HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*, Pallas Stúdió – Attraktor Kft, Budapest, 2001.
- ISSEKUTZ 1905 – ISSEKUTZ Győző: *A főispán*, Budapest Hírlap, 1905/358, 1-3.
- KELSEN 2003 – KELSEN, Hans: *Ki legyen az alkotmány őre? = Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, szerk. TAKÁCS Péter, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 289–332.
- KMETY 1911 – KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*, Grill Károly, Budapest, 1911.
- KMETY 1914 – KMETY Károly: *Előadás az 1914-es Magyar Jogászegyleti vitán = Magyar Jogászegyleti Értekezések – A közigazgatás reformja*, szerk. MESZLÉNY Artúr, Franklin-Társulat Bizománya, Budapest, 1914, 5–15.
- LENGYEL–VÖRÖS 1935 – LENGYEL József, VÖRÖS Ernő: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata – A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben I. kötet*, szerzői kiadás, Budapest, 1935.
- LENGYEL–VÖRÖS 1941 – LENGYEL József, VÖRÖS Ernő: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi- jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata I. kötet*, szerzői kiadás, Budapest, 1941.
- PATYI 2001 – PATYI András: *Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljében*, Magyar Közigazgatás, 2001/11, 655–667.
- PATYI 2002 – PATYI András: *Közigazgatási Bíráskodásunk modelljei – Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*, Logod Bt., Budapest, 2002.
- PATYI 2010 – PATYI András: *A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése = Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*, szerk. BALOGH Elemér, HOMOKI NAGY Mária, Juhász Gyula, Felsőoktatási, Szeged, 2010, 653–669.
- SCHMITT 1992 – CARL SCHMITT: *Politikai teológia*, Akaprint Nyomdaipari Kft., Budapest, 1992.
- SCHMITT 1995 – CARL SCHMITT: *A törvényhozó állam = Joguralom és jogállam – Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat köréből*, szerk. TAKÁCS PÉTER, Osiris, Budapest, 1995, 53–61.

- SCHMITT 2002a – Carl SCHMITT: *A partizán elmélete = A politikai fogalma – Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, szerk. Cs. Kiss Lajos, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest, 2002, 103–174.
- SCHMITT 2002b – Carl SCHMITT: *A politikai fogalma = A politikai fogalma – Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*, szerk. Cs. Kiss Lajos, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest, 2002, 5–102.
- SCHMITT 2003 – SCHMITT, Carl: *A birodalmi elnök, mint az alkotmány őre = Államtan – Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, szerk. TAKÁCS Péter, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 260–288.
- SCHWEITZER 1996–97 – SCHWEITZER Gábor: *Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon*, Állam- és Jogtudomány, 1996–97/1–2, 21–35.
- STIPTA 1997 – STIPTA István: *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon*, Jogtudományi Közlöny, 1997/3, 117–125.
- STIPTA 2001a – STIPTA István: *A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon = A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma – Jogtörténetesek 1848-ról*, szerk. MEZEY Barna, Vörös Imre, Logod Bt., Budapest, 2001, 139–154.
- STIPTA 2003 – STIPTA István: *Deák Ferenc állambírósi koncepciója = „...a hazának szent ügye...” – Emlékezés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából*, szerk. SZABÓ István, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 77–98.
- STIPTA 2006 – STIPTA István: *Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban = Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*, szerk. MEZEY Barna, RÉVÉSZ T. Mihály, Gondolat, Budapest, 2006, 518–546.
- STIPTA 2010a – STIPTA István: *A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság*, Magyar Jog, 2010/6, 334–338.
- STIPTA 2010b – STIPTA István: *Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás*, Jogtörténeti Szemle, 2010/3, 23–33.
- STIPTA 2011a – STIPTA István: *A közigazgatási jogvédelem kialakulása Magyarországon = Közérdekvédelem – A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* szerk. VARGA Zs. András, FRÖHLICH Johanna, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2011, 58–66.
- STIPTA 2011b – STIPTA István: *A magyar pénzügyi közigazgatási bíróság jellege és hatásköre (Az 1883. évi XLIII. tc. tartalma és jelentősége)*, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIX/1. (2011), 89–106.
- TAKÁCS 1992 – TAKÁCS Imre: *Fejezetek a közigazgatási bíráskodás hazai múltjából és újjáalkotásának jogi előzményei*, Magyar Közigazgatás, 1992/4, 207–216.
- TÓTH 1911 – TÓTH Kinga: *Visszapillantás a magyar Közigazgatási Bíróság történetére*, Magyar Közigazgatás, 1991/6, 519–525.
- TÓTH 1996 – TÓTH Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*, Acta Universitatis Szegediensis de Attila Jozsef Nominatae: Acta Juridica Et Politica. Tomus L. (1996) Fasc 13.
- VADNAY 1906 – VADNAY Tibor: *Modern Aranybulla*, Budapesti Hírlap, 1906/260, 1–2.

Felhasznált Országgyűlési irományok

- Hieronymi Károly belügyminiszter indokolása a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatához, Képviselőházi irományok, 1892. XIV. kötet, 510. számú iromány.
- A „közigazgatási bíróságokról” szóló törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottságnak jelentése, Képviselőházi irományok, 1892. XXIII. kötet, 734. számú iromány.
- A „közigazgatási bíróságokról” szóló törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottságának jelentése, Képviselőházi irományok, 1892. XXXIV. kötet, 1118. számú iromány.
- Ifj. Andrassy Gyula miniszteri indokolása a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló törvényjavaslatához, Képviselőházi irományok, 1906. XVI. kötet, 582. számú iromány.
- Lukács László miniszterelnök indokolása a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslatához, Képviselőházi irományok, 1910. XXII. kötet, 633. számú iromány.

Felhasznált Országgyűlési napló

- Eötvös Károly képviselő felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. I. kötet, 1892. február 20. – március 26., 9. ülésnap.
- Sághy Gyula képviselő felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. I. kötet, 1892. február 20. – március 26., 18. ülésnap.
- Apponyi Albert képviselő felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. VII. kötet, 1892. december 6. – 1893. január 19., 135. ülésnap.
- Tisza István képviselő felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. VII. kötet, 1892. december 6. – 1893. január 19., 137. ülésnap.
- Eötvös Károly képviselő felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. IX. kötet, 1893. évi február 16. – március 6., 158. ülésnap.
- Holló Lajos képviselő felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XIV. kötet, 1893. november 9. – november 29., 246. ülésnap.
- Várady Károly képviselő felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXIII. kötet, 1895. február 12. – március 12., 439. ülésnap.
- Visontai Soma képviselő felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXIX. kötet, 1896. január 27. – február 14., 549. ülésnap.
- Mohay Sándor képviselő és Perczel Dezső belügyminiszter felszólalása a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXXII. kötet, 1896. április 8. – május 9., 615. ülésnap.
- Pulszky Ágost a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslatot megvitató bizottság képviselőházi előadója ismertette a bizottság álláspontját a képviselőház előtt, Képviselőházi napló, 1892. XXXIII. kötet, 1896. május 11. – június 30., 624. ülésnap.

Felhasznált jogforrások

1848. évi III. tc. független magyar felelős ministerium alakításáról.
1848. évi V. tc. az országgyűlési követeknek népképviselet alapján választásáról.
1869. évi IV. törvénycikk a birói hatalom gyakorlásáról.
1891. évi XXXIII. törvénycikk a vármegyei közigazgatás rendezéséről
1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról.
1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.
1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről.