

Koi Gyula

II. rész

A hazai közigazgatási eljárásjog kialakulása (1957-ig, az Et. hatálybalépéséig)¹

1. A legkorábbi hazai szerzők a közigazgatási eljárásjogról. Egyszerűsítési és rendezési (racionalizálási) mozgalom

1.1. A legkorábbi hazai szerzők a közigazgatási eljárásjogról

A hazai közigazgatási eljárás fejlődése – szemben az eddig uralkodó nézetekkel – nehezen érthető meg néhány 1867 előtti fejlemény ismerete nélkül. E részben a közigazgatási bíráskodást kevésbé érintjük, mivel a közigazgatási peres eljárások vizsgálatára a kutatás más szakaszában kerül sor.

Zsoldos Ignác (1803–1885) akadémikus, jogi író, szolgabíró, felsőbbíróági bíró a reformkorban, 1842-ben írta fő művét a szolgabírói hivatalról,² amely a közigazgatási jog első magyar nyelvű feldolgozása. Az ekkor gyors ütemben kialakuló önálló közigazgatási (központi és helyi önkormányzati) anyagi jogi szabályok mellé kevésbé társultak kodifikált közigazgatási eljárási szabályok, de természetesen voltak erre hosszasan fejlődött szokásjogi (gyakran alakszerűtlen) és tételes jogi példák. A községek belső igazgatásáról szóló 1836. évi IX. törvény 1. §-a szabályozta a községi bírók és jegyzők választását. Ha a közbirtokosok (helyi földesurak) a rendelkezésre álló három nap alatt nem állítottak jelölteket, akkor a jelölési jog a szolgabírákat illette. Más néven ez előjáróság-választás néven ismeretes.³ Ugyanígy a szolgabíró közigazgatási (és esetenként bírói) minőségében is eljár az úgynevezett láttamozás (vagy látozás, lat. *vidimatio*) részben a más hatóság által kiállított okirat, bizonyítvány stb. hitelesítése során.⁴ Közigazgatási jogkörben idetartozott a megyére tartozó beadvány (folyamodás),⁵ a házipénztári árjegyzék, az utazók útlevellei, illetve a hazabocsátott katonák szabadságlevellei.⁶

¹ A rész Koi Gyula írása.

² ZSOLDOS Ignác (1842): *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész.* Pápa, Pápai Református Kollégium.

³ ZSOLDOS 1842, 50–51.

⁴ ZSOLDOS 1842, 25.

⁵ Utal rá, hogy sértő kifejezést, rágalmat, helytelenséget tartalmazó kérelmet nem szabad láttamozás útján befogadni. ZSOLDOS 1842, 148.

⁶ ZSOLDOS 1842, 148–150.

Virozsil Antal (1792–1868) alkotmány- és közigazgatási jogász, jogelmélettudós, a pesti egyetem rektora (1849–1860) 1852-es, igen korai latin nyelvű fő műve szerint a közigazgatás meghatározása: a polgári kormányzat legteljesebb értelemben vett gyakorlása a kormányzás vagy államigazgatás, amelynek tárgya legszigorúbb értelemben véve a polgári hatalom teljességének gyakorlása a nép által. Az ilyen típusú hatalomgyakorlásnak a törvénnyel összeegyeztethetőnek kell lennie, a közigazgatás sajátos módszerei által meghatározható, a kormányzás vagy közigazgatás alapvető rendszerét szokásszerűnek mondják (lat. *nuncupari suevit*).⁷

A meghatározás német jogbölcselek (Rotteck, Zachariae), illetve német államtudósok (Jacob, Pöhlitz), továbbá az 1820-as években alkotó német közigazgatási jogtudósok [D. Soden, aki a közigazgatás és gazdaság kapcsolatával, valamint Malchus és Gerstacker, akik a belső vagy (főként későbbtől) belügyi igazgatás (ném. *inneren Verwaltung*) szervezetével foglalkoztak].⁸

A kötet csupán néhány eljárási szabályra (lat. *ordo procedendi iudiciis*)⁹ utal: különösen Werbőczy *Hármaskönyvére* és néhány hazai középkori eljárási törvényre, illetve külön említi a bírósági jogorvoslatot (lat. *remedia iuridica*).¹⁰

Récsi Emil (1822–1864) akadémikus, pesti professzor fő műve bevezetésében is említi az alaki jogot,¹¹ bár az első magyar nyelvű közigazgatási jogi tankönyv legnagyobb-részt szervezeti jog, amely a különös rész teljességét mutatja be. Már ekkor fontos volt az igazságszolgáltatás és az igazgatás elválasztása [bár a magyar szolgabírói (járás) hivatal esetében ez eltérő volt, Récsi szerint itt a kettő egyesül]. Kiemeli, hogy a polgári eljárás és a büntetőeljárás mellett az igazgatás joga (és ebben az eljárás – K. Gy.) a közigazgatási törvényekben található.¹² Az 1851. december 31-i cs. legfelsőbb kabineti leirat (Országos Törvény- és Kormánylap, a Bach-rendszer hivatalos lapja, a továbbiakban: OKL; 1852. 2. sz.),¹³ valamint az 1852. január 15-i belügyminiszteri rendelet (OKL 1852. 14. sz.)¹⁴ az ünnepélyes cselekményeket kivéve megszüntette a korábbi községi tárgyalások nyilvánosságát.¹⁵ A Birodalmi Tanács (a korona – uralkodó – és a végrehajtó hatalom mellé rendelt tanácskozó és tanácsadó testület; előde az Állami Értekezleti Tanács) ügyrendtartása a belső közigazgatás körébe tartozott. Számos szervezeti és ügyviteli szabályhoz társult

⁷ VIROZSIL Antal (1852): *Juris publici regni Hungariae specimen tertium jus administrationis vel regiminis publici quod secundum avitam constitutionem hoc in regno usque ad a. 1848 viguit, ordine scientifico exhibens*. Buda, Egyetemi Nyomda. 9.

⁸ VIROZSIL 1852, 9. a) lj.

⁹ VIROZSIL 1852, 76–79.

¹⁰ VIROZSIL 1852, 79.

¹¹ RÉCSI Emil (1854–1855): *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása*. (1854) II. *A politikai és rendőri közigazgatás ügyei*. (1854) III. *Rendőri közigazgatás (vége)*. *Közzoktatási ügyek*. (1854) IV. *Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról*. (1855) Pest, Heckenast Gusztáv – Scheiber Nyomda. I. 18.

¹² RÉCSI 1854–1855, 24–25. A közigazgatást és az igazságszolgáltatást végül a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc. választotta el. Erre: MÁTHÉ Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai. 35–42.

¹³ RÉCSI 1854–1855, 28. és 1. lj.

¹⁴ RÉCSI 1854–1855, 31. 20–21. pont.

¹⁵ RÉCSI 1854–1855, 30., 14. pont.

néhány eljárási szabály.¹⁶ A községi választmány ügyrendtartása (Utasítás a községi ügy ideiglenes szabályozására Magyarország sz. kir. városaiban s rendezett tanáccsal bíró egyéb községeiben és Községi ideiglenes választási rendtartás, 1851) tartalmazott eljárásjogi szabályokat.¹⁷

Concha Győző (1846–1933) akadémikus, kolozsvári, majd budapesti professzor a magyar államtudomány és közigazgatástan legkiválóbb művelője, eszmetörténész, politikatudós korábbi előzményekkel (1884, 1891, 1893) rendelkező 1895–1905 közötti fő művében¹⁸ foglalkozott a közigazgatási eljárással, elődeihez képest jóval konkrétabban. A közigazgatási eljárást a közigazgatás funkciójaként, annak meghatározott rendjeként fogja fel, amelynek során közigazgatási tény (aktus, azaz intézkedés) keletkezik, amelyet az intézkedések láncolata formál eljárássá. A külső rend az ügykezelés, a belső rend az eljárási folyamat érdemileg helyes (jogszerű) volta.¹⁹ Egyszerű az eljárás, ha „egyetlen ténykedéssel”, azaz egy lépéses aktussal létrehozható a közigazgatás rendelkezésére álló adatok útján vagy az igazgatottak segítségével, ilyen az iparendély kiadása. Összetett a közigazgatási eljárás, ha több, egymás után következő külön tények sorozata csak együtt hozza létre azt, és az igazgatottak („kormányzottak”) különös, meghatározott rendben történő közreműködése mellett keletkeznek (anyakönyvvezető közreműködése, kisajátítás, ipartelep-engedély megadása). Szerinte a cselekvő, „tényteremtő” közigazgatás bizonyítása csak „tájékoztató” szemben a döntő súlyú bírói bizonyítással. Nyilván szükséges utalni a hazai közigazgatási eljárási jogfejlődés állomásaira, így: az 1870. évi XLII. törvénycikkre a köztörvényhatóságok rendezéséről (a továbbiakban: Thtv. I.); az 1883. évi XLIII. törvénycikkre a pénzügyi közigazgatási bíróságról (a továbbiakban: Pktb.); az 1886. évi XXI. törvénycikkre a törvényhatóságokról (a továbbiakban: Thtv. II.); az 1896. évi XXVI. törvénycikkre a magyar királyi közigazgatási bíróságról (a továbbiakban: Áktb.),²⁰ különösen a közigazgatási bíráskodásra, amely az első valódi (külső) hatósági közigazgatási eljárással foglalkozó szabály volt, az Egysztv.-ig figyelhető meg. A közigazgatási bíráskodás előtti döntvényjogot – a magyar jogtörténet nem egy fordulópontjához hasonlatosan – az utolsó pillanatban gyűjtötték össze (feltehetőleg Boncza Miklós és munkatársai), jellemzője, hogy kiterjed az ágazati igazgatások teljes körére.²¹ A korban folyamatos volt a közigazgatási bírósági döntvényjog gyűjtése. Téves a szocialista irodalomnak az a következtetése (és ennek nyomán másoké is), hogy *Concha* a II. kötet 105. oldalán azt írná, hogy általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, mert ilyen ott nem szerepel.²² *Concha* eljárási elméletképzésére *Baumgarten* és más is támaszkodott később.

Vasváry Ferenc (1872–1952) budapesti egyetemi magántanár az 1902-es közigazgatási jogi tankönyvében tudomásom szerint elsőként foglalkozik közigazgatási jogi szempontból kifejezetten könyvfejezetben a közigazgatási eljárással a Közigazgatási eljárás

¹⁶ RÉCSI 1854–1855, 37–38.

¹⁷ RÉCSI 1854–1855, 52–58.

¹⁸ CONCHA 1895–1905.

¹⁹ CONCHA 1895–1905, 101–102.

²⁰ E jogfejlődés példaszzerű, részletes összefoglalása és elemzése: PATYI 2007c, 36–50.

²¹ Magyar Közigazgatás szerkesztősége (1895): *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye* I. Allampolgárság, országgyűlési képviselőválasztói jogosultság, hatáskör, törvényhatóság, község II. Gyámügy, közrendészet, népoktatás, katonaiügy, közgazdaságtan. III. Pénzügy. Budapest, Pallas. Ez 1950 oldalt tett ki.

²² SZÜCS 1976, 125.

cím Közigazgatási rendtartás; Jogorvoslatok; Kézbesítés; illetve Közigazgatási végrehajtás elnevezésű szakaszaiban.²³ A közigazgatási rendtartás²⁴ kifejezést is tudomásom szerint először használja nálunk, feltehetően a német *Verwaltungs(gerichts)ordnung* mintájára. (Azaz Valló József előtt is ismerte e műszót hazai jogunk). Vasváry rámutat, hogy a régebbi közigazgatás jellemzője a tulajdonképpen (írott) jogszabályok hiánya volt mind Nyugat-Európában, mind Magyarországon. Ha keletkeztek is anyagi jogszabályok, azoknak tényleges alkalmazási módja, a közigazgatási eljárás nem volt szabályokhoz kötve, kivéve (a magyar jogban) az iparendelélyt, a kisajátítást, az adókimutatást, és az újoncsozást (a katonai sorozás) – mutat rá Georg Meyer (1883) és Stengel (1886) nyomán. Világossá teszi azt is, hogy az eljárások (ideértve a közigazgatási peres és nemperes eljárásokat) alapelvei legalább „nagy körvonalaikban” szokásjogi szabályozást nyertek. Emellett nagy jelentőséget tulajdonított az ügyviteli szabályoknak.

Az adminisztratív eljárást legkifejezettebben a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi XX. törvénycikk (a továbbiakban: Gygtv.) és az 1896-os Átkbtv. tartalmazta. 1902-re kifejezett alapelvek voltak az alábbiak:

- a közigazgatási hatóság hatáskörének hivatalbóli figyelembevétele;
- az illetékesség elve;
- a kizárás;
- a közigazgatási eljárás hivatalból vagy kérelemre indul;
- a nyomozó jelleg;
- a *legitimatio ad personam et causam*;
- az ülés és tárgyalás *rendszerinti* nyilvánossága;
- a tényállás megállapítására a közigazgatási bírósági (peres) eljárási bizonyítási eszközök szolgálnak;
- *res iudicata* kizárt;
- az eljárási költség előlegezése vagy biztosítása magánfél részéről nem kívánható meg.²⁵

A szerző részletesen foglalkozott a jogorvoslatokkal,²⁶ a kézbesítéssel,²⁷ valamint a közigazgatási végrehajtással is,²⁸ francia és német forrásokra támaszkodva.

Némethy Károly (1862–1941) nem klasszikus jogtudós volt, hanem a közigazgatási reformokért küzdő gyakorlati szakember, a Belügyminisztérium vármegyei főosztályának, később közigazgatási főosztályának, majd törvény-előkészítő (kodifikációs) főosztályának vezetője, egyben jogi író. Főként a közigazgatás egyszerűsítésével (1903),²⁹ illetőleg közigazgatási

²³ VASVÁRY Ferenc (1902): Közigazgatási eljárás. In VASVÁRY Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, Politzer. 111–144. A közigazgatási rendtartás elnevezést idézi: PAULOVICS Anita (2012): Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Politico-Juridica*, 30. évf. 1. sz. 115–124.

²⁴ Magát a közigazgatási rendtartás elnevezést felemlíti: PAULOVICS 2012, 119.

²⁵ VASVÁRY 1902, 111–114.

²⁶ VASVÁRY 1902, 115–135.

²⁷ VASVÁRY 1902, 135–140.

²⁸ VASVÁRY 1902, 140–145.

²⁹ NÉMETHY Károly összeáll. (1903): *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése I. Az egyszerűsítési törvény és a kézbesítési utasítás magyarázata. II. Az ügyviteli szabályok magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda.

bíráskodással³⁰ foglalkozott. (Az 1901-es Egysztv.-t magyarázó művét az egyszerűsítési témakörnél érintjük). Concha nem véletlenül nevezte Némethyt, az 1883-ban indult és 1944-ig fennállt (első évfolyamában *Új Községi Közlöny* néven futó) *Magyar Közigazgatás* főszerkesztőjét olyan embernek, „akinek neve el nem választható közigazgatási reformjainktól”.³¹

Sigmond Andor (1875 – 1931 k.), a nagyváradi jogakadémia tanára és igazgatója (1915–1917) írta az első önálló közigazgatási eljárási jogi monográfiát,³² amely azonban nem jelzi forrásait, a félezer oldal terjedelmű munka alapvetően a hazai jogszabályokra épít. A közigazgatási eljárást az alábbiakban határozza meg: „A jogszabályoknak az adott esetre vonatkozó alkalmazása bizonyos tevékenységet igényel. Ezen a közigazgatási jog keretében végzett tevékenységet, illetve cselekvényeket együttvéve közigazgatási eljárásnak nevezzük.”³³ A közigazgatási eljárás személyeiként a közigazgatási hatóságot és a feleket nevezi meg.³⁴ Különválasztja a hatóság és a felek közötti eljárást,³⁵ a hatóságok egymás közötti eljárását,³⁶ illetve a hatóságok korábbi eljárását.³⁷ (Utóbbi a hatóságok befelé való képviselőtét mutatja egyes hatóságok és testületi szervek esetében.) Részletesen vizsgálja a bizonyítást,³⁸ valamint a felülvizsgálatot.³⁹

Jászi Viktor (1868–1915) 1907-es fő művében⁴⁰ a közigazgatási aktustanból kiindulva ír a határozatról, amely szerinte jogilag kötött tartalmú, jogszabályt alkalmazó aktus vagy valamely előző aktus kényszerű folyamánya.⁴¹ Határozatként nevesíti:

- a feljegyzést;
- a láttamozást (amely más hatóság aktusa tekintetében az azt hozó hatóság illetékességét és az alapaktus jogszerűségét megállapítja, és ezzel végrehajthatóvá teszi);
- az odabocsátást (jogilag kötött engedély);⁴²
- a felsőbb hatósági döntést;
- a bizonyítványokat.⁴³

(Az utolsó kettő egyaránt lehet határozat vagy intézkedés).

Id. Boér Elek (1872–1952) közigazgatási eljárási műve 1910-ből inkább hosszabb, önállóan kiadott tanulmány a közigazgatási intézkedések jogerejéről,⁴⁴ amely a jogintézményt a korábbiakban említett Egysztv. keretei között vizsgálta. (Foglalkozott a közigazgatási

³⁰ NÉMETHY Károly (1897): *A közigazgatási bíráskodási törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Nyomda.

³¹ CONCHA Győző (1932): *A magyar közigazgatás és Némethy Károly*. In MÁRTONFFY Károly szerk.: *Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Némethy Károly születésének 70. évfordulója és a „Magyar Közigazgatás” félévszázados fennállása alkalmából* (Némethy- emlékkönyv). Budapest, Pallas.

³² SIGMOND Andor (1904): *A közigazgatási eljárás vezérfonala*. Budapest, Athenaeum.

³³ SIGMOND 1904, 63–64.

³⁴ SIGMOND 1904, 10–62.

³⁵ SIGMOND 1904, 66–461.

³⁶ SIGMOND 1904, 462–500.

³⁷ SIGMOND 1904, 501–520.

³⁸ SIGMOND 1904, 123–207.

³⁹ SIGMOND 1904, 272–378.

⁴⁰ JÁSZI Viktor (1907): *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I. Bevezetés. Szervek. A közszolgálat joga*. Debrecen, Hegedüs és Sándor.

⁴¹ JÁSZI 1907, 161.

⁴² JÁSZI 1907, 163., ilyennek tartja az egyetemi felvételt vagy az egyetemi szigorlatra bocsátást.

⁴³ JÁSZI 1907, 163–164.

⁴⁴ Id. BOÉR Elek (1910): *A közigazgatási intézkedések jogereje*. Budapest, Grill.

bíráskodással is.⁴⁵⁾ A törvénynek megfelelően elkülöníti a határozatot, a véghatározatot és a végzést. A határozat külön nem támadható meg, így alaki jogereje nincsen. A véghatározat során az alaki jogerő akkor áll be, ha valamennyi jogorvoslati lehetőséget kimerítették, törvényes határidőn belül nem éltek a jogorvoslati lehetőséggel, illetve ha a jogorvoslat törvényileg kizárt volt.⁴⁶⁾

Panajoth Gyula (1878–1955) műve (önállóan megjelent tanulmánya) 1911-ből a bizonyítással foglalkozik.⁴⁷⁾ Az osztrák Friedrich Tezner véleményével egyezően szerinte is a „nyilvános érdekek törvényszerű érvényre juttatása az egyéni jogok és érdekek figyelembevételével”⁴⁸⁾ a közigazgatási eljárás célja. A bizonyítás jogi szabályozásának forrása számos ágazati törvény.⁴⁹⁾ A bizonyítás olyan tevékenység, amely által olyan tények és körülmények jutnak az igazgatási hatóságok tudomására, amelyeket döntés alapjául tesznek.⁵⁰⁾ Az alapelvek közül kifejti a hivatalból való eljárás szabályát, illetve a bizonyítási teher elvét.⁵¹⁾ Mind az 1895-ig terjedő kapcsolódó közigazgatási határozatokat, mind a közigazgatási bírósági döntvényeket elemezte.⁵²⁾

Viczián István (1874–1959) államtitkár, Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye főispánja (1920–1944) 1912-ben szentelt egy önállóan kiadott nagyobb tanulmányt a közigazgatási eljárásnak.⁵³⁾ E körben az Egysztv.-t emeli ki, amelyben az egyes közigazgatási határozatok jogerőssé válásának lehetőségére fókuszál. A határt szerinte a diszkrecionárius eljárások és a kontenciózus eljárások határvonala képezte.⁵⁴⁾ Tévedésére Baumgarten mutat rá, aki szerint a szerzett jog esete a diszkrecionárius jog esetében is *res iudicatának* minősül, míg a *res iudicata* a kontenciózus ügyben sem mindig feltétlen (téves fegyelmi ítélet esetén). A *res iudicatánál* tévesen feltételezi a hatósági tekintély megóvásának szándékát, és a törvény indokolásával szemben tévesen véli, hogy kontenciózus ügyekben egy év után is tehető változtatás, csak az ügyfélnek nincs joga újrafelvételt kérni.⁵⁵⁾

Krisztics Sándor (1890–1966) a közigazgatástan professzora, Concha-tanítvány 1915-ben írt röviden a jogerőről.⁵⁶⁾ Művében a joggyakorlatot vette alapul. A jogerő esetében annak korlátozott jellegét emeli ki. Különbséget tesz jogszabály alapján, illetve a közigazgatás szabad hatáskörében (ném. *discretionär*) keletkező korlátozások között. *De lege ferenda* javasolta a jogerő beállításának feltételeit közigazgatási ágazatonként meghatározni.⁵⁷⁾

Baumgarten Nándor (1875–1935) közigazgatási bíró (1914–1921), kereskedelmi jogi egyetemi magántanár (1905–1915) 1917-es könyve a jogerő problematikájával foglalkozott az eljárás és a bírósági per problémáira kitérve. Idézi Concha gondolatát, amely szerint

⁴⁵⁾ Id. BOÉR Elek (2017) [1907]: *Közigazgatási bíráskodás. Trócsányi László bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 2.

⁴⁶⁾ Id. BOÉR 1910, 65.; PAULOVICS 2012, 121.

⁴⁷⁾ PANAJOTH Gyula (1911): *Bizonyítás a magyar közigazgatási eljárásban*. Budapest, Athenaeum.

⁴⁸⁾ PANAJOTH 1911, 5.

⁴⁹⁾ PANAJOTH 1911, 8–14.

⁵⁰⁾ PANAJOTH 1911, 14.

⁵¹⁾ PANAJOTH 1911, 19–24.

⁵²⁾ PANAJOTH 1911, 1–12.

⁵³⁾ VICZIÁN István (1912): *A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai*. Budapest, Pallas.

⁵⁴⁾ VICZIÁN 1912, 15–16.

⁵⁵⁾ BAUMGARTEN Nándor (1917): *Jogerő a közigazgatási eljárásban*. Budapest, Grill. 221.

⁵⁶⁾ KRISZTICS Sándor (1915): *A jogerő határai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban*. Budapest, Pfeiffer.

⁵⁷⁾ KRISZTICS 1915, 100–107.

a diszkrecionárius közigazgatásban „az eljárási szabályoknak úgymond szakramentális jellege van”.⁵⁸ Műve igen részletes, külön vizsgálja a polgári jogi és büntetőjogi jogerőt,⁵⁹ valamint a közigazgatási jogerőt.⁶⁰ A közigazgatási judikatúra körében a német, osztrák és a hazai gyakorlatot is vizsgálta,⁶¹ míg a jogirodalomban a francia, olasz és angol példákat azért zárta ki, mert azok a kérdéssel nem foglalkoztak, így itt is a német és az osztrák példa maradt.⁶² Értékes munkájában megállapította, hogy a korban a *res iudicata* a közigazgatási eljárásban kifejezett elismerésre szorult, és ez a közigazgatási perre, valamint a közigazgatási jogvitás eljárásra szinte kivétel nélkül igaz is volt.⁶³ A közigazgatási jog szubjektív jellege miatt a szerzett jogok elméletét emelte ki.⁶⁴

Tomcsányi Móric (1878–1951) akadémikus, budapesti professzor 1926-os fő műve tartalmaz közigazgatási eljárásjogi fejezetet.⁶⁵ A közigazgatási eljárást a közigazgatási jogviszonyból kiindulva fejti ki. Szerinte a közigazgatási eljárás részletes szabályozása ugyanolyan nehézségbe ütközik, mint magának a közigazgatási jognak a kimerítő szabályozása.⁶⁶ Röviden elemzi a bizonyítási eljárást, a jogorvoslati rendszernek azonban nagyobb teret szentel.⁶⁷ Számba veszi a fórumrendszert,⁶⁸ illetve a közigazgatási végrehajtást és részletesen a nyelvhasználati kérdéseket.⁶⁹ Külön fejezetben elemzi a közigazgatási bíráskodást.⁷⁰

Márffy Ede (1885–1947) debreceni professzor 1926-os művét címlapja tanúsága szerint Kmety munkájára támaszkodva írta a professzor halála után, bár Kmety Károly korszakos műve kevésbé foglalkozott az eljárással. Nem így Márffy, aki külön vizsgálta az eljárást⁷¹ és a végrehajtást.⁷² Az eljárás jellemzése során az aktustanhoz kötődést emeli ki, és figyelemztet a közigazgatás önkényes eljárásának veszélyeire.⁷³

Erekly István (1876–1943) akadémikus, szegedi professzor 1931-es jegyzetében az eljárást szintén aktustani alapon, annak részeként tárgyalja.⁷⁴ A közigazgatási eljárás

⁵⁸ BAUMGARTEN 1917, 29. idézi a következőt: CONCHA 1895–1905, 105.

⁵⁹ BAUMGARTEN 1917, 35–75.

⁶⁰ BAUMGARTEN 1917, 75–90.

⁶¹ BAUMGARTEN 1917, 91–188.

⁶² BAUMGARTEN 1917, 189–221.

⁶³ BAUMGARTEN 1917, 287–288.

⁶⁴ BAUMGARTEN 1917, 288–298.

⁶⁵ TOMCSÁNYI Móric (2017) [1926]: A közigazgatási eljárásról általában. In *A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 5. 156–180.

⁶⁶ TOMCSÁNYI 2017, 157.

⁶⁷ TOMCSÁNYI 2017, 161–172.

⁶⁸ TOMCSÁNYI 2017, 175–176.

⁶⁹ TOMCSÁNYI 2017, 176–181.; 181–189.

⁷⁰ TOMCSÁNYI 2017, 189–232.

⁷¹ MÁRFFY Ede (1927a): A közigazgatási hatóságok előtti eljárás. In MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I. Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Athenaeum. 243–254.

⁷² MÁRFFY Ede (1927b): A közigazgatási végrehajtás. In MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I. Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Athenaeum. 255–259.

⁷³ MÁRFFY 1927a, 243.

⁷⁴ EREKLY István (1931): A közigazgatási aktusokra vonatkozó alaki szabályok. In EREKLY István: *Közigazgatási jogi jegyzetek*. Szeged, Szent István Társulat szegedi kirendeltsége. 184–214. (Ebből eljárással nevesítetten a 185–187. oldal foglalkozik.)

lényegének – a bírósági eljárásokhoz hasonlóan a tényállás, illetve az arra alkalmazandó jogszabály megállapítását tartja.⁷⁵

Magyary Zoltán budapesti professzor, a legnagyobb hatású hazai közigazgatás-tudós 1942-ben száz évvel Zsoldos után jelentette meg *Magyar közigazgatás* című rendkívüli hatású alpművét. Külön vizsgálta a közigazgatás határozatait és a jogorvoslatokat.⁷⁶ Kiemeli, hogy általános közigazgatási eljárási szabályozás nincsen, csupán az Egysztv. részleges szabályozása, és csak egyes különös eljárásokat szabályoztak, de azokat sem egységes elvek szerint.⁷⁷ Teret szentelt emellett a közigazgatási bíráskodásnak is.⁷⁸

Csizmadia Andor (1910–1985) budapesti, egri, pécsi professzor, közigazgatás-történész, az Osztrák Tudományos Akadémia tagja és *Karcsay Sándor* (1915–1999) közszolgálati jogász 1946-os közös munkája is vizsgálta a közigazgatási eljárást.⁷⁹ Ők is az aktustanból indulnak ki, amely szerint az eljárás aktusok sorozata. Foglalkoznak a határozattal, annak jogerejével és végrehajtásával, illetve röviden érintik az alaki jogerő kérdését is.

Egyed István (1886–1966) budapesti professzor 1947-es könyve⁸⁰ az eljárást szintén aktusok egymásutánjaként, folyamatként látja, a közigazgatási eljárás egyben a működés része is, működési mód. A közigazgatási fellebbvitel, a fórumrendszer, illetve a határozatok jogereje a fő témái.⁸¹

Szontagh Vilmos (1885–1962) miskolci és debreceni professzor 1948-as műve a közigazgatás működése elnevezés alatt tárgyal eljárási kérdéseket.⁸² A szabad belátás (diszkreció) vonatkozó kérdései mellett alapvetően ő is az aktustanból indul ki. Hangsúlyt helyez a közigazgatási és a bírói eljárás elkülönítésére, részletesen taglalja a jogerőt is.⁸³

1.2. Az egyszerűsítési mozgalom és a közigazgatás „rendezése”

A közigazgatás reformja, rendezése, racionalizálása, egyszerűsítése, egyszerűen: átfogó változtatása régi és maig ható jelszó. Ebben az időben az anyagi és az eljárási jogi normák egymással keveredve, akár egyetlen szakaszon belül jelentek meg (ez tértől és időtől függetlenül előfordul a közigazgatási jogban ma is). Ez a kor és ez a mozgalom hatással volt (egyes) közigazgatási alaki jogi normák önálló megjelenítésére. Nem tudjuk, hogy a reformkor óta

⁷⁵ EREKY 1931, 185.

⁷⁶ MAGYARY Zoltán (1942a): A közigazgatási eljárás. In MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a 20. század államában, a magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 592–624. A határozatokra: MAGYARY 1942a, 609–612. A jogorvoslatokra: MAGYARY 1942a, 612–624.

⁷⁷ MAGYARY 1942a, 593–594.

⁷⁸ MAGYARY 1942a, 624–633.

⁷⁹ CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): A közigazgatási eljárás. In CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfőváros Irodalmi és Művészeti Intézete. 156–162.

⁸⁰ EGYED István (2017) [1947]: Közigazgatási eljárás. In *A magyar közigazgatási jog alaptanai. Koi Gyula és Patyi András bevezető tanulmányával*. Államtudományi Klasszikusok 3. Budapest, Dialóg Campus. 183–193.

⁸¹ EGYED István 2017, 186–188., 188–190., 190–191.

⁸² SZONTAGH Vilmos (2017) [1948]: A közigazgatás működése. In SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés. Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával*. Budapest, Dialóg Campus. Államtudományi Klasszikusok 4. 86–114.

⁸³ SZONTAGH 2017, 88., 93–110.

ez a rendezési vágy permanens-e, vagy nem. A közigazgatási eljárás tekintetében Némethy utal rá, hogy az alkotmányos korszak helyreálltával (azaz 1849 után a kiegyezéstől) a vármegyei alkotmányvédő küzdelmekről új, modernizációs problémákra helyeződött a hangsúly.⁸⁴ Nézetem szerint a közigazgatási anyagi és szervezeti jog kodifikálása előzte meg az eljárásjog problematikáját. Némethy szerint a változásokban sok ötletszerűség, rendszertelenség, ingadozás és zavar volt.⁸⁵ Nehéz megmondani, hogy az 1901-es változashoz képest mikorra is tehető az egyszerűsítési mozgalom kezdete, Horánszky Nándor az egyszerűsítési törvény tárgyalása során 20 évet (1880 környéke), mások 30 évet (1870 környéke) említettek a közigazgatás egyszerűsítése iránti igény kezdeteként. A gyakorlati kísérletek megkezdőjeként a forrás Sándor János (1860–1922) főispánt említi, aki Maros-Torda vármegye főispánja volt, és a Belügyminisztérium Törvényelőkészítő Főosztályának kültagjaként az egyszerűsítés „apostoli buzgalmu előharcosa” volt olyannyira, hogy gyakorlati kísérletekre engedte át vármegyéjét. Már a Szapáry-kormány (1890–1892), majd Hieronymi Károly (1836–1911) belügyminiszter (1892–1895), illetve a Széll-kormány (1899–1903) is foglalkozott a közigazgatás és a kihágási büntetőjog egyszerűsítésével. Ennek eszköze Némethy szerint egy általános közigazgatási reform lehetett volna.⁸⁶

Mindennek eredménye a korábban említett Egysztv. volt, amelyet a jogorvoslati utasításról szóló 4600/1901. ME rendelet (a továbbiakban: Ju.) és a 124 000/1902. BM számú körrendelet egészített ki az ügyviteli szabályok kibocsátása tárgyában (a továbbiakban: Üsz.).

Az 1929. évi XXX. tc. a közigazgatás rendezéséről (a továbbiakban: Kr.)⁸⁷ II. része az Egysztv. vonatkozó részeit *hatályon kívül helyezte és új szabályokkal pótolta*. Ezeket a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933. évi XVI. tc. (a továbbiakban: Krmk.) II. része tovább módosította, azonban Magyar művének írásakor, 9 évvel később nem lépett még hatályba.⁸⁸ (Mint Szamel rámutat, később sem.)⁸⁹

1.3. A három közigazgatási eljárási tervezet. A közigazgatási eljárások 1942 és 1957 között

A három közigazgatási eljárási tervezettel kapcsolatban többnyire annyit szokás megjegyezni, hogy a törvényhozás nem tárgyalta ezeket. *Szítás Jenő* (1886–1958) jogi író, bíró, 1948-tól a BM Törvényelőkészítő Főosztálya vezetőjének tervezete (1939),⁹⁰ valamint *Valló József* (1913–1976) tanársegéd, Magyar-tanítvány első tervezete (1937)⁹¹ gyakorlatilag

⁸⁴ NÉMETHY 1903, 1.

⁸⁵ NÉMETHY 1903, 2.

⁸⁶ NÉMETHY 1903, 2–3.

⁸⁷ *A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. és végrehajtási rendeletei*. Budapest, Grill.

⁸⁸ MAGYARY 1942a, 594.

⁸⁹ SZAMEL Lajos (1957): Az államigazgatási eljárás. BEÉR János (1957): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész. 1956/1957. tanév levelező tagozat II. évfolyam hallgatói részére*. Budapest, Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat. 166.

⁹⁰ SZÍTÁS Jenő (1939): *Közigazgatási eljárás*. Budapest, [Állami Nyomda]. A korszerű közszolgálat útja 9.

⁹¹ VALLÓ József (1937): *Közigazgatási eljárás. A közigazgatási eljárás célja, természete, alapelvei, és eddigi tételes jogi szabályozása; a közigazgatási eljárás törvényi szabályozásának előkészítése*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 22.

egyesült Valló József második tervezetében (1942).⁹² Magyary rámutat, hogy Sztítás javaslata szándékosan nem mondta meg, hogy törvényi vagy rendeleti alakban történjék-e a szabályozás, és a 149 §-ból álló javaslat inkább eljárástechnikai alkotás volt, amely kevésbé számolt a közigazgatási eljárás sajátosságaival (mint erre a bírálatok is rámutattak).⁹³ Az új, magam úgy mondanám, közvetítő tervezet egyik célja tehát részben a közigazgatási eljárás sajátosságainak kidomborítása volt a büntető eljárásjoggal, illetőleg a polgári eljárásjoggal szemben. Számos területen érvényesült Valló jogalkotói tehetsége (általános elvek, fél meghallgatása, határozathozatal meghallgatás nélkül, idézés, bizonyítás általános elvei stb., azonban sok dologban mind Valló, mind Sztítás főként a polgári eljárásjogból (esetleg büntető eljárásjogból – K. Gy.) merített (bizonyítási eszközök, határidő-számítás, meghatalmazás, kézbesítés, tárgyalási rendészet), illetve a jogorvoslati részben a korábbi kodifikációkból.⁹⁴ A tervezet az általános rendelkezéseket (hatóság, felek és képviselők, határidők, tárgyalási rendészet, kézbesítés), az elsőfokú eljárást, a határozatokat és a jogerőt, a jogorvoslatokat, az eljárási kérdéseket, illetve a közigazgatási végrehajtást szabályozta.⁹⁵

Az 1942 és 1957 közötti időszak eljárási szabályai, mint ahogy az 1945 és 1948 közötti szerzők (Csizmadia–Karcsay, Egyed, Szontagh) munkáiban látható volt, a szocialista korszak előtt, illetve egy ideig 1949 után sem változtak. Néhány színfoltot egy-egy szakterület ügyviteli szabályainak és iratmintáinak kiadása jelentett.⁹⁶ Mint az közismert, 1966-ig nem volt az új rendszerben az államigazgatási jogga átnevezett közigazgatási jognak általános része, 1972-ig pedig különös részi tankönyve. A szakirodalmat harcos hangú egyetemi jegyzetek és pár monográfia adta. Az eljárási részt is tartalmazó 1954-es, 1955-ös és 1957-es egyetemi jegyzetek eljárásjogi része szövegazonos volt, így csak az utolsó, Et. előtti kiadást vizsgálom. Az egyes fejezetek szerzőit a kötet⁹⁷ nem jelzi, és a jegyzetsorozatot jegyző Beér János, Faith Tibor, Kovács István, id. Martonyi János, Mártonffy Károly, Szamel Lajos szerzők közül Szamel és id. Martonyi is lehetne a megoldás, mindketten eljárásjogászok (is) voltak. Szamel szerzősége mellett az 1966-os általános részi kötettel való szöveg-egyeztetések a bizonyíték (az egyes korábbi szerzők jellemzése). Rendkívül kritikus Concha, Tomcsányi és Magyary vonatkozásában. Utóbbi, a „Horthy fasizmus legjelentékenyebb képviselője nem sok gondot fordított az eljárásra [...] hiszen a közigazgatás működésének jogszerűségét másodlagos jelentőségűnek tartotta, valamint szerinte Tomcsányi és Valló nézeteit veszi át”.⁹⁸ A kritikus megállapításokból semmi sem igaz, főleg, ha belegondolunk,

⁹² VALLÓ József (1942): *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 38.

⁹³ VALLÓ József (1940a): Az általános közigazgatási rendtartás és a különös eljárási jogszabályok viszonya. In Kiss István szerk.: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó. 108–142.; VALLÓ József (1940b): Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. *Közigazgatástudomány*, 3. évf. 1. sz. 71–88.

⁹⁴ MAGYARY Zoltán (1942b): Előszó. In VALLÓ József: *Törvénytervezet az Általános Közigazgatási Rendtartásról indokolással*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 1942, 7–9. Egy táblázat külön jelzi, hogy az 1942-es tervezet az 1937-es és az 1939-es tervezetből mit vett át szakaszszám szerint.

⁹⁵ VALLÓ 1942, 3–5.

⁹⁶ ROMZAY Richárd (1946): *A gyámügyi gyakorlati igazgatás. Mintalapok, jogszabályok*. (s.l.) (s.n.) 430. A tekintélyes gyűjtés 100 példányban jelent meg csupán.

⁹⁷ SZAMEL 1957, 161–165.

⁹⁸ SZAMEL 1957, 162.

hogy a Szamel által is Magyary-tanítványként jellemzett és kevésbé kritizált Valló József mestere nélkül nem biztos, hogy elérte volna eredményeit. Szamel jelzi, hogy az államigazgatási jog tételes jogi szabályozása és szakirodalma is hiányos.⁹⁹ Ő az államigazgatási kódex alkotásának szükségessége mellett foglal állást.¹⁰⁰ A hatósági (külső) eljárás, és azon belül az alapeljárás vizsgálata¹⁰¹ során nem nagyon tud szocialista jogszabályokra támaszkodni. A jogorvoslatok elemzése során¹⁰² a hatályba nem lépett Kr. szabályait ismerteti, itt új szint jelent az 1954. évi I. törvény a lakossági bejelentések intézéséről (a továbbiakban: Pntv. vagy panasztörvény), amely alapján „minden polgár panaszt emelhet az őt ért sérelmek ellen”.¹⁰³ A Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1953. évi 13. tvr. az államigazgatási szervek és az ügyészség kapcsolatát is rendezte.¹⁰⁴ Közel volt már az Et. 1957. október 1-jei hatálybalépése. A törvényről alappal írta *Toldi Ferenc*, hogy „modern, önálló eredeti mű”, szemben azokkal a nyugati és szocialista kódexekkel, amelyek szabályaitól a különös eljárási szabályok eltérhetnek, így lényegében jogforrási jellegük másodlagos, míg a magyar Et.-nek „a törvényben engedélyezett néhány kivételtől eltekintve elsődleges jogforrásként kell funkcionálnia”.¹⁰⁵ Hogy a törvényhozó vagy a jogtudós optimizmusa mennyiben volt reális vagy helytálló, az a későbbi fejezetekből kiolvasható.

⁹⁹ SZAMEL 1957, 164.

¹⁰⁰ SZAMEL 1957, 165.

¹⁰¹ SZAMEL 1957, 167–176.

¹⁰² SZAMEL 1957, 176–188.

¹⁰³ SZAMEL 1957, 178.

¹⁰⁴ SZAMEL 1957, 196.

¹⁰⁵ TOLDI 1976, 22–23.