



Patyi András¹

Vázlat a magyar közigazgatási eljárásjogi szabályozás kezdeteiről²

A közigazgatási jog kialakulásának, differenciálódásának meghatározó jellegű vonulata volt az eljárási szabályok megjelenése, majd fokozatos önállóvá válása. Az alábbi rövid eljárástörténeti vázlatban nem elsősorban a közigazgatási eljárásra vonatkozó szabályozás, hanem az elméleti gondolkodás kezdeteit is áttekintem, a reformkori alapoktól a „közigazgatási rendtartás” fogalmának és az általános eljárásjogi szabályozás iránti elvi igény századforduló körüli felbukkanásáig. Írásomat, mellyel a 80 esztendő Máthé Gábor professzor urat, a hazai állam- és jogtörténet meghatározó alakját, kollégámat, barátomat köszöntöm, részben az iránta fennálló tisztelet okán is hívom csupán vázlatnak. A témakör feldolgozása mélyebb és rendszeresebb forráskutatást igényelne ahhoz, hogy egy kiváló jogtörténész mércéjével mérve is önálló tanulmánynak nevezhessük. A tételes közigazgatási eljárásjog mai művelője pedig valószínűleg sokkal több párhuzamot kívánna az egykori és mostani jogintézmények, a régi és mai *de lege lata* és *de lege ferenda* gondolatok között.

1. Az érdemi közigazgatási döntések meghozatalát megelőző előkészítő lépések és maga a döntés (az ügyintézés vagy az ügy intézése – ma azt mondanánk: az ügyvitel) természetesen a rendi korszakban, tehát jóval a kiegyezés előtt is kiemelt témakört képezett. A Habsburg-korszakban több, igen magas szinten kiadott elhatározás (királyi leirat) törekedett az udvari és országos hivatalok döntés-előkészítő, ügyintéző tevékenységének egységesítésére és hatékonyabbá, gyorsabbá tételére. Már 1724-ben megjelent egy „ügyintézési utasítás”, amely

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: patyi.andras@uni-nke.hu.

² Jelen tanulmány a Varga Zs. Andrással közösen írt tankönyvünk adott, Koi Gyulával közösen készített rövid fejezetének kisebb mértékben módosított változata. Lásd Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 91–109. A szerző ezúton is köszöni Koi Gyula tudományos főmunkatárs segítségét és támogatását a cikk elkészítésében.

alapvetően olyan kérdésekkel foglalkozott, amelyeket ma ügyrendi vagy ügyviteli természetűnek tartanánk, de lényegesek az ügy elintézése szempontjából: iktatás, kiadmányozás, jegyzőkönyv-készítés a tanácskozásról, előadói jelentés, hivatalok közötti kapcsolattartás és annak pontos nyilvántartása, formanyomtatványok (*formularék*) bevezetése. Az első leiratot aztán a 18. században több követte (1754, 1769, 1784). A királyi leiratokat végül 1792-ben az ügyintézését részletesen szabályozó udvari rendeletek követték. A központi (udvari) szervekre kiadott szabályok szerint kellett eljárni az alárendelt országos hivatalokban és a többi, a központ által irányított közhivatalban is.³ A reformkorban Zsoldos Ignác akadémikus munkásságában⁴ már megjelentek egyes közigazgatáshoz kötődő eljárások a szolgabírák, illetve a mai járási hivatalnak megfeleltethető szolgabírói hivatal tevékenységében. A közigazgatási ügyintézésben játszott szerepüket erősítette az a tény, hogy a távoli Bécsben székelő királyi udvarból irányított központi közigazgatás csak részlegesen épült ki Magyarországon. Gyakorlatilag az 1723 és 1848, illetve 1860 és 1867 között működő magyar királyi Helytartótanács (*Consilium Regium Locumtenentiale Hungaricum*)⁵ volt a magyar központi közigazgatási szerv, amely a király (és nem az Országgyűlés) irányítása alá tartozott, de amelyet a nádorispán (vagy ha a tisztség nem volt betöltve, a helytartó, ennek hiányában az országbíró vagy a tárnokmester) vezetett. Ezért a vármegye és a vármegyének alárendelt helyi szint volt igazán erős, főként a szolgabírói hivatalok feladatai voltak nagyszámúak és sokrétűek. Az ekkor gyors ütemben kialakuló önálló központi és helyi önkormányzati közigazgatási jogi szabályok mellé kevésbé társultak rendezett 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.⁶ Más néven ez az eljárás előjárósági választásként volt ismeretes. Még a választás elkezdése előtt a szolgabíró nyilvánosságra hozta a négy jelölt nevét. Róluk vagy többségi felkiáltással (nyílt eljárással) döntöttek, vagy ennek hiányában szavazatra bocsátással – titkosan vagy nyíltan – lehetett

³ A leiratok és udvari rendeletek tartalmát részletesen ismerteti: Mártonffy Károly: *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1939. 83–86.

⁴ Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal*. (I. Törvénykezési rész, II. Közrendtartási rész.) Pápa, Pápai Református Kollégium, 1842.

⁵ R. Kiss István: *A magyar helytartótanács I. Ferdinánd korában és 1549–1551. évi leveleskönyve*. Budapest, MTA Történelmi Bizottság, 1908. I–CXCI; Felhő Ibolya – Vörös Antal: *A helytartótanácsi levéltár*. Budapest, Magyar Királyi Országos Levéltár, 1961. 7–40; Ember Győző: *A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története, 1724–1848*. Budapest, Magyar Királyi Országos Levéltár, 1940. 1–267.

⁶ Zsoldos (1842): i. m. II. 50–51.

szavazni. A nyílt szavazás lehetett írásbeli, vagy különféle (négyszínű) jegyek szavazóládába dobásával foganatosított. De elképzelhető volt, hogy a szolgabíró jegyezte fel a szavazatokat, és a szavazók nevének ismertetése nélkül mondta ki a végeredményt.⁷ Ugyanígy a szolgabíró közigazgatási (és esetenként bírói)⁸ minőségében is eljárhat az úgynevezett láttamozás (vagy látozás, latinul *vidimatio*) részben a más hatóság által kiállított okirat, bizonyítvány stb. hitelesítése ügyében. Ugyanígy bírói minőségben a benyújtott hamis okirat utólagos kicserélését a „Látta N. N. szolgabíró m. k.” kézjegykifejezéssel megakadályozta.⁹ Közigazgatási jogkörben ide tartozott a megyére tartozó beadványnak (folyamodás),¹⁰ a házipénztári árjegyzéknek, az utazók útleveleinek és a hazabocsátott katonák szabadságleveleinek kérdésköre.¹¹ Közigazgatási eljárás és eljárásjog ekkoriban önállóan tehát nem jelent meg, de voltak – a fentebb ismertetett – figyelemre méltó, igaz, kezdetleges szabályozások.

2. Az 1848–49-es forradalmat és szabadságharcot követő Bach-rendszer és Schmerling-provizórium alatt kezdődött meg egyébként a közigazgatási jog oktatása és az önálló közigazgatási jogi tanszék felállítása a pesti egyetemen. Récsi Emil akadémikus volt a közigazgatási jog első hazai professzora. Monumentális, 1500 oldalnál is terjedelmesebb magyar nyelvű tankönyve, monográfiája alapvetően a közigazgatási szervezeti jogot, a közszolgálati jogot és az egyes szakigazgatások részleteit mutatta be. Fő műve¹² bevezetésében említi az alaki jogot (azaz az eljárásjogot),¹³ de kiemeli, hogy a polgári eljárás és a büntetőeljárás mellett az igazgatás joga (és ebben az eljárás) a közigazgatási törvényekben található,¹⁴ azaz nem mutatkozott még az anyagi jogi és szervezeti

⁷ Uo. 175–176.

⁸ A bíraskodás és a közigazgatás elválasztását a szolgabírói hivatal vonatkozásában nem tekintették nyilvánvalónak – mint közismert, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztását az 1869. évi IV. törvénycikk írta csak elő.

⁹ Zsoldos (1842): i. m. 25.

¹⁰ Utal rá, hogy sértő kifejezést, rágalmat, helytelenséget tartalmazó kérelmet nem szabad láttamozás útján befogadni. Uo. II. 148, 2. lábjegyzet.

¹¹ Uo. II. 148–150.

¹² Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. I–IV.* Pest, Heckenast, 1854–1855. (I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása, 1854a; II. A politikai és rendőri közigazgatás ügyei, 1854b; III. Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek, 1854c; IV. Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról, 1855.)

¹³ Récsi (1854a): i. m. 18.

¹⁴ Récsi (1954a): i. m. 24–25. A közigazgatást és az igazságszolgáltatást végül a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk választotta el. Erre lásd Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875.* Budapest, Akadémiai, 1982. 35–42.

jogi szabályoktól elkülönült, önálló eljárási szabályozás. Már ekkor is fontos volt ugyanakkor az igazságszolgáltatási és az igazgatási működés elválasztása (bár a magyar szolgabírói [járás] hivatal esetében ez eltérő volt). Récsi szerint itt a kettő egyesül (Zsoldos is erre mutatott rá). Récsi részletesen vizsgálta a Birodalmi Tanács¹⁵ ügyrendtartását és eljárásait, ezek a tanács belső közigazgatási eljárásainak részét képezték. Fontos, a helyi önkormányzati jogba tartozó eljárási kérdés volt a községi ügyek intézése, a községi választmányok belső igazgatása. Az 1851. december 31-i császári legfelsőbb kabineti leirat (OKL¹⁶ 1852. 2. sz.),¹⁷ valamint az 1852. január 15-i belügyminiszteri rendelet (OKL 1852. 14. sz.)¹⁸ az ünnepélyes cselekményeket kivéve megszüntette a korábbi községi tárgyalások nyilvánosságát.¹⁹ A községi választmány ügyrendtartása (Utasítás a községi ügy ideiglenes szabályozására Magyarország sz. kir. városaiban s rendezett tanácsal bíró egyéb községeiben és Községi ideiglenes választási rendtartás, 1851) tartalmazott eljárásjogi szabályokat.²⁰ Községi választmány csak a tagok kétharmada jelenlétében határozhatott (Utasítás, 68. §). A községi választmány-összehívás csak a polgármestertől vagy az előljárótól eredhet. Minden nem összehívott ülés törvénytelen, a meghozott végzések érvénytelenek (Utasítás, 65–67. §; Ügyrend, 1. §). Az ülések nem nyilvánosak. Ahol az ülés nyilvánossága korábban szokások vagy törvények szerint létezett, ott ez megszűnt (1852. január 15-i BM r., OKL 1852. 14.). Csak községi ügyek voltak tárgyalhatók, a tanácsnak indítványozási joga volt. A tárgysorozatot az elnök határozta meg. A polgármester elnöklete nélkül a tanács végzéseket nem hozhatott.²¹ Osztrák mintára kihangsúlyozta az ügykezelés jelentőségét, elemezte menetét, amelyet gyakorlatilag a ma is használatos magyar terminológiákkal, magas színvonalon írt le.²² Megjegyzendő, hogy a súlyos és nehéz korszakban nemcsak az osztrák (és egyéb birodalmi) közigazgatási jogot írta le, hanem hangsúlyozta a magyar hagyományokat, és a csak részben közzétett helytartótanácsai leiratokat (latin: *normale*) nagy nehézség árán kutatta fel és írta le. Kiemelte a magyar bányajog (valamint a bányatisztviselők ruházatának) nemzeti jellegét, és figyelemmel volt hazai közjogunk erős történeti meghatározottságára. Annyiban az összehasonlító közigazgatási jog legkorábbi műveivel rokon a munkája, hogy az osztrák szerzőknél részletesebben írta le

¹⁵ A Birodalmi Tanács a korona – uralkodó – és a végrehajtó hatalom mellé rendelt tanácskozó és tanácsadó testület; elődje az Állami Értekezleti Tanács.

¹⁶ *Országos Törvény- és Kormánylap*, a korszak hivatalos, országos közlönye, a jogszabályok kihirdetésének helye.

¹⁷ Récsi (1854a): i. m. 28. és 1. lábjegyzet.

¹⁸ Uo. 31, 20–21. pont.

¹⁹ Uo. 30, 14. pont.

²⁰ Récsi (1854b): i. m. 52–58.

²¹ Uo. 53, 54, 55 és 63.

²² Récsi (1854a): i. m. 220–233.

a magyar és erdélyi szabályozásokon túl a cseh (ekkor még német nyelvű), a galíciai (lengyel), nápoly–szicíliai (olasz), horvát, rutén és határőrvidéki (szerb) sajátos regulációkat, amelyekhez kiemelkedő idegen nyelvi felkészültsége adott kulcsot (nyilván az egyes osztrák tartományok szabályozása is feldolgozásra került).

3. Kétségtelen, hogy az 1901. évi XX. törvény volt az első kifejezetten közigazgatási eljárásjogi tárgyú törvény Magyarországon. Az előzmények alapján nem meglepő annak hangsúlyozása, hogy e törvény előtt a „hatósági” (külső) eljárási rendelkezések leginkább az önkormányzati szerveket rendező törvényekben (a törvényhatóságokról és a községekről rendelkező törvényekben) voltak megtalálhatók. A kiegyezést követően főbb vonalaiban visszaállították az 1848-as közigazgatási rendet,²³ de a bíraskodási hatásköröket 1869-ben a vármegyéktől és a szabad királyi városoktól a királyi törvényszékekhez vonták. A közigazgatási szerveknél ezután csak a kisebb jelentőségű, csekély súlyú (a közigazgatási büntetőbíraskodás körébe vonható) cselekmények feletti ítélkezés maradt meg. Az első törvényhatósági (önkormányzati) törvény (a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk)²⁴ a jelentősebb területi önkormányzati szervekre (vármegyék, szabad királyi városok, székely székek, a Jász, a Kun és a Hajdú kerület) nézve rögzítette, hogy egyrészt ellátják saját önkormányzati feladataikat, másrészt részt vesznek az államigazgatás ellátásában, közvetítik az állami közigazgatást (1. §). A törvényben nem vált el élesen a külső és a belső eljárás szabályozása, hiszen elsősorban a törvényhatóság működését („eljárását”) szabályozta. Rögzítette ugyanakkor a fórumrendet és a sérelmes határozatok miniszterhez történő fellebbezésének jogát (4. §). A törvényhatóságok önkormányzati jogkörükben meghatározták a hozzájuk tartozó alsóbb szintű (városi

²³ Az 1860-ban visszaállított királyi Helytartótanácsot (gr. Andrássy Gyula miniszterelnökké való kinevezése és a felelős kormány – azaz: a *ministerium* – megalakulása után) például az 1867. március 17-én kiadott legfelsőbb (azaz királyi) kéziratral szüntették meg. A kéziratot ismertetti Mártonffy (1939): i. m. 82.

²⁴ E törvénnyel kapcsolatosan Concha Győző 1895-ben mutatott rá arra, hogy hazánk önkormányzati átalakulása 1870-ben nem felelt meg sem a magyar tradícióknak, sem a Rudolf von Gneist-i, sem a Lorenz von Stein-i eszméknek. A régi hazai önkormányzati hagyomány és a két német tudós elgondolása annyiban egyezett, hogy a megyék a *legalia potestatis executivae organa* (törvényes hatalommal felruházott végrehajtó szervek) eszmeiségének feleltek meg. Azaz a régi magyar (1870 előtti) önkormányzatokat az országos feladatok igazgatására, végrehajtására alkalmasnak tekintették, a szomszédos körben lakó polgárok gyakorolta végrehajtó hatalomként jellemezték. Ezzel szemben az 1870. évi XLII. törvénycikk az állami közigazgatást és az önkormányzatot egymással lényegében szembeállítja. Ugyanakkor a törvény átveszi a Gneist és Stein előtti német elméletből és a legiszlátív rendelkezésekből az önkormányzat saját és átruházott hatáskörének fogalmát, amely francia eredetű fogalomadás, a németek vélhetően az 1789. december 14–18-i francia törvényből kölcsönözték. Concha Győző: *Politika. I. Alkotmánytan*. Budapest, Eggenberger, 1895. 550.

és községi) ügyintézés, amelynek során a törvényhatóság ezek felett másodfokú közigazgatási fórummá vált, ahonnan a már említett fellebbezési (folyamodási) joggal a határozat a miniszterhez volt továbbítható. A miniszternek szinte diszkrecionális joga volt e folyamatok elbírálásában, ahogyan jogában állt a törvényhatósági határozatok végrehajtásának eltiltása is.²⁵

4. E törvényhez hasonlóan eljárási kérdéseket is tartalmazott a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk is (például a fellebbezésről rendelkező 27–28. §-ok) és a közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi VI. törvénycikk. A második törvényhatósági törvény (a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk) a törvényhatósági igazgatás teljes körű és immár nem átmeneti szabályozását végezte el. A törvényhatósági szervek (közégek) működésének szabályozásával és a jogorvoslati jogoknak, valamint a központi szervek felügyeleti jogkörének szabályozásával a külső (mai szóval: hatósági) eljárás egyes mozzanatait is érintette. A már korábban létező fellebbviteli jog mellé bevezette a kormány általi megsemmisítés jogát, amely határidőkorlát nélkül igénybe vehető volt a főispán által felterjesztett, törvényt vagy rendeleteket sértő törvényhatósági határozatra nézve. A kormány nemcsak megsemmisíthette a határozatot, hanem új eljárást is elrendelhetett, egyes esetekben meg is változtathatta a döntést. E hivatalból *történő* felülvizsgálat mellett az állampolgárok számára harmincnapos határidőn belül igénybe vehető panaszjogot vezetett be a törvény az olyan határozatok ellen, amelyek már nem voltak tovább fellebbezhetők, vagy a főispán nem terjesztette fel azokat. (A panasz nyomán a határozat nem volt megváltoztatható, 9–10. §.)²⁶ Mindez bonyolulttá tette a jogorvoslati rendet, és megnehezítette a határozatok jogerőre emelkedésének, pontosabban a jogerő beálltának megállapítását.

5. E törvények mellett több más, közigazgatási feladatot vagy hatáskört megállapító jogszabály tartalmazott eljárási rendelkezéseket, amelyekben igyekeztek a jogvita eljárásokra jellemző elemeket, illetve a jogállamiság alapkövetelményeit kielégítő intézményeket beiktatni.²⁷ Kiemelt szerepe volt a közigazgatás ellenőrzésében a közigazgatási bíráskodásnak, de az ennek során lefolytatott eljárás a közigazgatási eljárásoktól elkülönült, külön törvényben szabályozott perrend szerint zajlott, azaz nem közigazgatási, hanem közigazgatási bírói (vagy bírósági) eljárás volt. Az első közigazgatási bírósági törvényben (a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikkben) a mai szem számára meglepő módon még fellebbezésnek nevezték a bíróság eljárását kezdő iratot, a későbbi

²⁵ Márkus Dezső (szerk.): *Magyar törvénytár. 1869–1871. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin Társulat, 1896. 211–212.

²⁶ Márkus (1896): i. m. 378–379.

²⁷ Lőrincz Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia*. Budapest, Unió, 2003. 35.

szabályozás szerint a közigazgatási bíróság eljárását már panasszal (panaszíráttal) lehetett kezdeményezni, amely elnevezés mögött a közigazgatási kereset (keresetlevél) jogintézménye húzódott meg. Az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel felállított közigazgatási bíróság a bírósági hierarchia legfelsőbb fokán megszervezett, a közigazgatási szervezettől és a bírói szervezettől egyaránt különálló, egyetlen fokú, központi közigazgatási bíróság volt. Hatáskörébe a törvény által taxatívén megállapított jogvitás közigazgatási ügyek elbírálása tartozott. Az elbírálás során mind jog-, mind ténykérdésekkel foglalkozva *meritoriusi*, illetve *reformatoriusi* (az ügyet végérvényesen érdemben elbíráló), kivételes esetben csak *cassatoriusi* hatáskört gyakorolt. Az ügy elbírálásakor mind az alanyi, mind a tárgyi jog megsértése felől ítélezhetett, a közigazgatás jogalkotó tevékenysége felett direkt normakontrollt nem gyakorolt, de hatáskörébe a legfelsőbb szintű hatóságok (miniszterek) által hozott intézkedések is beletartoztak. A bíróság előtti eljárást megindító panasz a jogsértés miatt eljárás alá vont (megtámadott) határozat vagy intézkedés végrehajtását rendszerint felfüggesztette. A közigazgatási bíróság hatásköre kizárta az ugyanazon ügyben igénybe vehető, felsőbb közigazgatási szerv általi orvoslást és annak hivatalból történő (felügyeleti) intézkedését.²⁸

6. A rendes bíróságoktól elkülönülten megszervezett Közigazgatási Bíróság működéséhez tehát külön (azaz a közigazgatási eljárástól és a polgári perrendtől is elváló) közigazgatási perrend kapcsolódott. Ez alatt értelemszerűen azon szabályok összességét értjük, amelyek a közigazgatási jogvitáknak a bíróság elé vitelét (peresítését, peressé tételét), a közigazgatási per folyamatát, a bíróságnak és a perbeli személyeknek a cselekményeit, e cselekmények hatályát és jogkövetkezményeit megállapították.²⁹ Mivel a közigazgatási per tárgya mindig közjogi vita volt, és a vita mindig a körül forgott, hogy a hatóság határozata vagy intézkedése sérelmet okozott-e az érintett jogalanynak (mert vagy nem engedte meg jogának érvényesítését, vagy más/több szolgáltatásra kötelezte, mint amennyire a jogszabály szerint kötelezhető lett volna), a perelt fél mindig valamely közhatalóság volt, ez a polgári perrend egyes elemeinek elvetéséhez vezetett. A törvény megalkotásakor hiányzó egységes közigazgatási eljárási szabályozás részletes eljárási szabályok kialakítására vezetett. Mindezek miatt egy sajátosan vegyes perrend alakult ki, amelyben a polgári és a büntető perrenddel egyaránt rokon, de egyedi vonások is jelen voltak, a polgári perrend elemeinek túlsúlya mellett.³⁰ A bíróság egyetlen fokozatban járt el, eljárása hivatalból nem volt megindítható, mindig a sértett fél kezdeményezhette. A törvényben szabályozott igénybe

²⁸ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907. 204–206.

²⁹ Kmety (1907): i. m. 220.

³⁰ Boér Elek: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Kolozsvár, Stief Jenő és Társa, 1908. 136.

vehető jogorvoslat a „panasz” volt, két formája: magánpanasz és hatósági panasz.³¹ A panasz benyújtásának alapját valamely közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése által megsértett jog képezhette (nem volt tehát értelemszerűen elégendő, ha a jog önmagában „vitas” volt, a jogvitát e sérelem képezte). Magánpanasszal (közigazgatási keresettel) az összes jogszerző fél élhetett, amennyiben a hatóság által okozott sérelemben érdekelt volt. Ha több érdekelt közül csak az egyik élt panasszal, az rendszerint nem hatott ki a többi érdekelt társára, hanem a közigazgatási véghatározat ezekkel szemben jogerőre emelkedett. Kivételt képezett ez alól az, ha a kérdés valamennyi érdekeltre nézve csak egységesen volt eldönthető. Magánpanaszt lehetett emelni a jog- és érdeksérelem orvoslására, illetve mind a magánérdek, mind a közérdek védelmére.

7. A közigazgatási bíráskodás különleges, összetett jellege miatt a tárgyalási elven kívül a nyomozati elv is komoly jelentőséget kapott. A perhez fűződő közérdekből kifolyólag a közigazgatási per főszemélye (a közigazgatási bíróság) jogosult volt az általa érdekeltnek tekintett személyeket (olyanokat is, akik a pert megelőző közigazgatási eljárásban nem vettek részt) a közigazgatási perbe bevonni. A bíróság a per közjogi jellegéből következően a per anyagát hivatalból jogosult volt „nyomozni”, azaz maga intézkedhetett a tényállás kiegészítése, bizonyítékok beszerzése, már megtörtént bizonyítás kiegészítése felől. Ennek érdekében nemcsak a tanúkat és a szakértőt, hanem a feleket is jogosult volt (rendbírág terhe alatt) személyes megjelenésre kötelezni. Nem volt tehát kötve e tekintetben a felek indítványaihoz, és a polgári perrendtől eltérően nem a bizonyítási teher elméletére épített, miszerint aki kellőképpen nem tud vagy nem akar bizonyítani, az az anyagi jog szerint fennálló jogától esik. A tényállás és a jogi helyzet tehát hivatalból volt tisztázandó, azt az eljárás nem tette függővé a felek bizonyítási készségétől, illetve nem szolgáltatta ki bizonyítási eszközeik tökéletlenségének.³² Ezen túlmenően, a mai jogász számára szintén meglepő módon, a közigazgatási per nem egyszerűen a megelőző közigazgatási eljárás folytatása volt, hanem annak valóságos újakezdése, hiszen mind a panaszírat, mind a hatóság védekezése és a „bepanaszolt” által készített úgynevezett – a mai közigazgatási perrendtartásban ugyanezzel a szóval illetett – „védirat” teljesen új ténybeli alapokra volt fektethető.³³ A közigazgatási bírói eljárásnak ez a fajta szabályozása ezért a királyi

³¹ Az elnevezésen túl azonban nem volt lényeges eltérés a polgári perrend „keresete” és a közigazgatási „panasz” között, az valódi közigazgatási keresetként funkcionált.

³² Egyed István: *Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Székesfőváros Házinyomdája, 1916. 24.

³³ 1896. évi XXVI. törvény 91. §: „A panaszíratban az ügyre vonatkozó olyan ténykörményt és bizonyítékot is fel lehet hozni, mely az előzetes közigazgatási eljárás során fenn nem forgott.” Ebből kitűnik, hogy ez a jog csak a panaszírat benyújtásakor illette meg a panaszost, később,

közigazgatási bíróságot – hatáskörének alapvetően megváltoztató, illetve részben megsemmisítő jellegétől függetlenül – egyszerű felülvizsgálati vagy semmítő fórumból valódi fellebbeviteli fórummá tette.³⁴

8. Az eljárásjog tudományát, illetve az eljárásjoggal való tudományos igényű foglalkozást illetően Concha Győző akadémikus, a magyar közigazgatástan legkiválóbb művelője, esztétörténész, politikatudós szerepe kiemelendő e korszakból. Korábbi előzményekkel (1884, 1891, 1893) rendelkező, 1895–1905 között írt fő műve második kötetében³⁵ foglalkozott a közigazgatási eljárással, a közigazgatási eljárást a közigazgatás funkciójaként, annak meghatározott rendjeként fogva fel, amelynek során közigazgatási tény (aktus, azaz intézkedés) keletkezik, s ezeket az intézkedések láncolata formálja eljárássá. Concha szerint a külső rend az ügykezelés, a belső rend az eljárási folyamat érdemileg helyes (jogszerű) volta.³⁶ Egyszerű a közigazgatási eljárás, ha „egyetlen ténykedéssel”, azaz egy lépéses aktsussal létrehozható a közigazgatás rendelkezésére álló adatok útján vagy az igazgatottak segítségével („azon adatok és eszközök [...], a melyeket [...] a kormányzottak készen nyújtanak át”), ilyen az iparendelő („iparjegy”) kiadása („kiszolgáltatása”) például. *Összetett a közigazgatási eljárás*, ha azt több, egymásra következő külön tények sorozata együtt hozza létre, és az igazgatottak („kormányzottak”) különös, meghatározott rendben történő közreműködése mellett keletkeznek (anyakönyvvezető közreműködése, kisajátítás, ipartelep-engedély megadása). Összetett az eljárás Concha szerint akkor is, ha a közigazgatás több ágazata működik együtt egy ügyben (újoncozás), vagy ha egy funkció részei külön közigazgatási szervek hatáskörébe tartoznak (tisztai főorvos, számvevőség, alispán). Szerinte a cselekvő, „tényteremtő” közigazgatás bizonyítása csak „tájékoztató”, szemben a döntő súlyú bírói bizonyítással. Kivételt képez, ha a diszkrecionális hatalommal a közigazgatást felruházták. A közigazgatási eljárás bizonyítási, célmérlegelési, jog- és érdekvizonyokat tisztázó részeinek törvényben vagy rendeletben megállapított formái épp oly lényegesek, mint a peres eljárás formáinak figyelmen kívül hagyása és annak jogkövetkezményei.³⁷ A funkcionáló (aktív) közigazgatási tény jogereje addig tart, amíg a bíró ítéletével azt le nem rontja.³⁸

a panaszjogorvoslati határidőn túl benyújtott más iratában vagy a szóban előterjesztett panaszban nem tehette ezt meg.

³⁴ Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíraskodásról. *Jogállam*, 11. (1912), 1–2. 37.

³⁵ Concha (1895/1905): i. m. II.

³⁶ Uo. II. 101–102.

³⁷ Uo. II. 105.

³⁸ Uo. II. 102–103.

9. A jelentős mérföldkőnek számító 1901. évi XX. törvény előtti közigazgatási eljárásjog áttekintését adja a törvény elfogadása után megjelent munkájában Vasváry Ferenc budapesti egyetemi magántanár, aki 1902-es közigazgatási jogi tankönyvében közigazgatási jogi szempontból elsőként foglalkozott kifejezetten, önálló könyvfejezetben a közigazgatási eljárással a *Közigazgatási eljárás* című *Közigazgatási rendtartás*, *Jogorvoslatok*, *Kézbésítés*, illetve *Közigazgatási végrehajtás* elnevezésű részeiben.³⁹ A közigazgatási rendtartás⁴⁰ kifejezést is először használta Vasváry Magyarországon. Feltehetően a német *Verwaltungsordnung* mintájára, azaz már jóval Valló József évtizedekkel későbbi fellépése előtt is ismerte ez a kifejezést hazai közigazgatási jogunk. Vasváry rámutatott, 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, a magyar jogban ez alól kivéve az iparendeléyt, a kisajátítást, az adókimetést és az újoncozást (a katonai sorozást) – mutat rá Georg Meyer (1883) és Stengel (1886) nyomán. Világossá tette azt is, hogy az eljárások (köztük a közigazgatási peres és nem peres eljárások) alapelvei legalább „nagy körvonalak között” szokásjogi szabályozást nyertek. Nagy jelentőséget tulajdonított az *ügyviteli* szabályoknak, valamint rámutatott arra, hogy a közigazgatási eljárást legkifejezettebben a gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről szóló 1877. évi XX. törvénycikk, illetve a fentiekben részletesen ismertetett, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk tartalmazta.

10. Vasváry szerint az 1901. évi törvényi rendezés előtti időkre a jogfejlődés következtében kialakultak az eljárás legfontosabb alapelvei, ma azt mondanánk: alapintézményei. Ezek az alábbiak: *a)* a közigazgatási hatóság hatáskörének hivatalból történő figyelembevétele; *b)* az illetékesség elve és a *forum rei sitae*, tehát az ingatlan fekvése szerinti jog alkalmazandósága; *c)* az érdekelttség néven ismert kizárás jogintézménye; *d)* a közigazgatási eljárás hivatalból vagy kérelemre történő elindítása; *e)* az adminisztratív procedúra mindenkor nyomozó (*inquisitorius*) jellege; *f)* *legitimatio ad personam et causam*; *g)* az ülés és a tárgyalás rendszerinti nyilvánossága; *h)* a tényállás

³⁹ Vasváry Ferenc: *Közigazgatási eljárás*. In Vasváry Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, Politzer, 1902. 111–144. Szomorú tény, hogy az egyetlen monográfiát író szerző terjedelmes munkáját nem vették, ezért némely példányok esetében műve fejezeteit külön címlappal árusították. Végezetül egyes műpéldányok papírkereskedőkhöz kerültek. Lásd Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, NKTK, 2014. 272.

⁴⁰ Magát a közigazgatási rendtartás elnevezést idézi (az elsőség tényének megállapítása nélkül) Paulovics Anita: *Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Politico-Juridica*, 30. (2012), 1. 115–124.

(„tényálladék”) megállapítására a közigazgatási bírósági (peres) eljárás bizonyítási eszközeinek alkalmazása (vallomás, „bevallás”; okirat, „okmány”; tanú; szemle és szakértői vélemény; kivételesen eskü); *i) res iudicata*, hiszen a polgári perújításnak megfelelő közigazgatási újrafelvétel rendszerint kizárt; *j)* az, hogy az eljárási költség előlegezése vagy biztosítása magánfél részéről nem kívánható meg.⁴¹

Az eljárás további intézményeiként Vasváry részletesen foglalkozott még a jogorvoslatokkal, a kézbesítéssel,⁴² rámutatva, hogy a kérdésről a kézbesítőkről szóló 1875. évi X. törvénycikk (azaz a kézbesítési törvény) is rendelkezett, bár a jogszabály a bírósági kézbesítést rendezte. Azonban az 1886. évi XXI. törvénycikk 7. §-a elrendelte e szabályok alkalmazását a közigazgatásban is. Az 1901. évi XX. törvény alapján a postai kézbesítés volt 1901-től közigazgatási eljárásban is az irányadó, de Vasváry rámutatott, hogy Magyarország 12 614 községéből 3772 helyen volt csak postahivatal, és 868 községben csupán úgynevezett „faluzó levélhordó” működött, így az ország közel kétharmadában (körülbelül 63,2%) nem volt postaszolgáltatás 1902-ben.⁴³ A kötet külön foglalkozott még a közigazgatási végrehajtással.⁴⁴

11. Az első, kifejezetten a közigazgatási külső (hatósági) eljárás szabályozásával foglalkozó törvényünk tehát a 1901. évi XX. törvény volt, amely szabályozási tárgyaira nézve igen vegyes jogszabály. Szabályozta egyrészt a rendőri büntetőbíráskodás hatósági rendjét, a kihágási büntetésekből befolyó pénz, valamint a köz- és árva-pénzek kezelését, de ami fontosabb, szabályozta a határozatok kézbesítési rendjét és a jogorvoslatokat. E törvény hatására „kialakult az egységes, a közigazgatási bírósági eljárásokkal összhangba hozott jogorvoslati rend, amely maga a közigazgatáson belül nem jogvitás eljárásnak minősült”.⁴⁵ A törvény tehát a külső eljárások menetét illetően csak a jogorvoslatokat és az iratok kézbesítési rendjét szabályozta (I. és IV. fejezet), a belső ügyvitelt illetően felhatalmazta a belügyminisztert a szabályozásra (32. §), aminek nyomán 1902-ben meg is jelentek a vármegyei és a gyámügyi ügyviteli szabályzatok. A törvény megalkotásának a jogorvoslatokat érintő fő célja a jogorvoslatok „rendszer telenségének” felszámolása volt a fokozatok és az egyes jogorvoslati eszközök elnevezésének egyszerűsítésével. A fellebbevitelre vonatkozó új korlátozó szabály szerint a harmadfokú határozat ellen már nem volt helye fellebbezésnek, mint ahogyan az elsőfokúval egyező tartalmú másodfokú határozat (intézkedés) ellen sem. Mindezzel nem új szabályt vezetett be a törvény, hanem egy már – több különös eljárási normában – ismert és érvényesülő

⁴¹ Vasváry (1902): i. m. 111–114.

⁴² Uo. 115–135, 135–140.

⁴³ Uo. 137, 1. lábjegyzet.

⁴⁴ Uo. 140–145.

⁴⁵ Lőrincz (2003): i. m. 36.

szabályt tett általánossá.⁴⁶ E korlátozás alól is voltak kivételek, egyrészt az ügy tárgya szerint (községek feletti egyes felügyeleti döntések, vízjogi engedélyek, ipari mintaoltalmi ügyek stb.), másrészt akkor, ha az egyező első- és másodfokú határozat esetén – ma így fogalmaznánk – semmisségi ok állt fenn (a hatáskör vagy illetékesség hiánya), vagy jogszabálysértés történt (3. §). Rendkívüli jogorvoslatért lehetett fordulni a miniszterhez, felülvizsgálati kérelemmel. Mindezek eredményeként a törvény a fellebbevitelnek (vagyis a magasabb fokú hatósághoz intézhető jogorvoslati kérelemnek) három fajtáját szabályozta: legáltalánosabb formája a *fellebbezés* volt, amely mind az elsőfokú, mind az elsőfokúval nem egyező másodfokú határozat ellen igénybe vehető volt mind jog-, mind érdeksérelem fennállása esetén; a *felülvizsgálati kérelem* ehhez képest csak az elsőfokúval egyező másodfokú határozat ellen és csak jogsérelem esetén volt igénybe vehető; a fellebbevitel harmadik neme pedig a *felfolyamodás* volt, amely akkor volt igénybe vehető, ha az elsőfokú hatóság a fellebbezést és a felülvizsgálati kérelmet hivatalból visszautasította, vagy a jogorvoslati kérelemmel összefüggő igazolási kérelmet elutasította. Ez utóbbi, vagyis a jogorvoslati kérelmekkel összefüggő igazolás intézménye nem ebben a törvényben került bevezetésre, hiszen ismerték egyes különös eljárási jogszabályok, ismerte a közigazgatási bírósági eljárás és a polgári bírósági eljárás is, viszont e törvény terjesztette ki valamennyi közigazgatási eljárásra. Bevezette még e törvény (átfogó módon szabályozta) az újrafelvételi kérelmet a közigazgatási jogvitás ügyekben. A kézbesítésre nézve érdemes kiemelni, hogy a hivatalos iratok postai kézbesítésének általános szabályát tartalmazta, a részletes szabályok megalkotására a kormányt hatalmazta fel, rendezte a kényszerkézbesítés szabályait. A törvény bevezetett egy megdönthető kézbesítési vélelmet a tértivevény nélküli kézbesítések esetén (a feladást követő 8. napra), amennyiben azokat magánfelek részére küldték.

12. A törvény megjelenését értelemszerűen a jogtudomány művelői is követték. A magyar jogba a közigazgatási rendtartás kifejezést bevezető Vasváry Ferenc említett műve mellett kiemelendő, hogy Sigmond Andor, a nagyváradi jogakadémia tanára, igazgatója írta az első önálló honi közigazgatási eljárási jogi monográfiát,⁴⁷ amelynek tudományos értékét csökkenti azonban, hogy nem jelzi forrásait, történeti érdekességét ugyanakkor növeli, hogy a félezer oldal terjedelmű munka alapvetően a hazai jogszabályokra épít. Sigmond a közigazgatási eljárást az alábbiakban határozza meg: „A jogszabályoknak az adott esetre vonatkozó alkalmazása bizonyos tevékenységet igényel. Ezen a közigazgatási jog keretében végzett tevékenységet,

⁴⁶ „Amint a felsoroltakból kitűnik a korlátlan fellebbeviteli jognak, nevezetesen a két egybehangzó határozat elleni fellebbezéseknek megszorítása eddig sem volt szokatlan jelenség közigazgatási jogrendszerünkben.” – Miniszteri indoklás. In Márkus Dezső (szerk.): *Magyar törvénytár. 1901. évi törvények*. Budapest, Franklin Társulat, 1902. 102.

⁴⁷ Sigmond Andor: *A közigazgatási eljárás vezérfonala*. Budapest, Athenaeum, 1904.

illetve cselekvényeket együttvéve közigazgatási eljárásnak nevezzük.”⁴⁸ A közigazgatási eljárás személyeiként a közigazgatási hatóságot és a feleket nevezi meg.⁴⁹ Különválasztja a hatóság és a felek közötti eljárást,⁵⁰ a hatóságok egymás közötti eljárását,⁵¹ illetve a hatóságok keblői eljárását.⁵² (Utóbbi a hatóságok befelé való képviselőtét mutatja egyes hatóságok és testületi szervek esetében.) Részletesen vizsgálja a bizonyítást,⁵³ valamint a felülvizsgálatot.⁵⁴

13. Jászi Viktor 1907-es fő művében⁵⁵ a közigazgatási aktustanból kiindulva ír az eljárásjogi gondolkodás és szabályozás középpontjában álló határozatról (a „döntésről”), amely szerinte jogilag kötött tartalmú, jogszabályt alkalmazó aktus vagy valamely előző aktus kényszerű folyománya.⁵⁶ Jászi 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 eljárásrend konzervativizmusát jól mutatja, hogy ez a fogalom 65 évvel Zsoldos művének megjelenését követően is élt) –, az odabocsátást (jogilag kötött engedély),⁵⁷ a felsőbb hatóság döntést, a bizonyítványokat.⁵⁸

A fenti vázlatos áttekintés is jó mutatja, hogy a magyar közigazgatási jogtudomány képviselői az eljárási jogintézmények szinte mindegyikét – legalábbis szinte mindet, amelynek jelentősége van az eljárás mikénti megítélésében – feldolgozták. Az is jól látható ugyanakkor, hogy a fogalmi rend még csak kialakulóban volt, elegendő a pénzügyi közigazgatási bíróság eljárását indító beadvány nevére (fellebbezés) vagy éppen a határozat és intézkedés fogalmának „mozgásban” lévő voltára utalni. Ugyanakkor jelentős eljárási alapfogalmak rögzültek már a 19. század fordulójára, amelyeket majd az első eljárásjogi kódex, az 1957. évi IV. törvény rögzít és stabilizál hosszú időre a magyar közigazgatási, akkori nevén államigazgatási jogban. De ez már egy másik történet lenne.

⁴⁸ Sigmond (1904): i. m. 63–64.

⁴⁹ Uo. 10–62.

⁵⁰ Uo. 66–461.

⁵¹ Uo. 462–500.

⁵² Uo. 501–520.

⁵³ Uo. 123–207.

⁵⁴ Uo. 272–378.

⁵⁵ Jászi Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai. I. Bevezetés. Szervek. A közszolgálat joga.* Debrecen, Hegedüs és Sándor, 1907.

⁵⁶ Jászi (1907): i. m. 161.

⁵⁷ Uo. 163, ilyennek tartja az egyetemi felvételt vagy az egyetemi szigorlatra bocsátást.

⁵⁸ Uo. 163–164.

Irodalomjegyzék

- Boér Elek: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Kolozsvár, Stief Jenő és Társa, 1908.
- Concha Győző: *Politika. I–II.* Budapest, Eggenberger, 1895/1905.
- Egyed István: *Az alsó fokú közigazgatási bíráskodás.* Budapest, Székesfőváros Házinyomdája, 1916.
- Ember Győző: *A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története, 1724–1848.* Budapest, Magyar Királyi Országos Levéltár, 1940. 1–267.
- Felhő Ibolya – Vörös Antal: *A helytartótanácsi levéltár.* Budapest, Magyar Királyi Országos Levéltár, 1961. 7–40.
- Jászi Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai. I. Bevezetés. Szervek. A közszolgálat joga.* Debrecen, Hegedüs és Sándor, 1907.
- Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest, Politzer, 1907.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig.* Budapest, NKTK, 2014.
- Lőrincz Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia.* Budapest, Unió, 2003.
- Márkus Dezső (szerk.): *Magyar törvénytár. 1869–1871. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin Társulat, 1896.
- Márkus Dezső (szerk.): *Magyar törvénytár. 1901. évi törvénycikkek.* Budapest, Franklin Társulat, 1902.
- Mártonffy Károly: *A magyar közigazgatás megújulása.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1939.
- Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875.* Budapest, Akadémiai, 1982.
- Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei.* Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Paulovics Anita: Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Politico-Juridica*, 30. (2012), 1. 115–124. Online: http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_1_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_1_2012_115-124.pdf
- R. Kiss István: *A magyar helytartótanács I. Ferdinánd korában és 1549–1551. évi leveleskönyve.* Budapest, MTA Történelmi Bizottság, 1908.
- Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. I–IV.* Pest, Heckenast Gusztáv, 1854–1855. (I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása, 1854a; II. A politikai és rendőri közigazgatás ügyei, 1854b; III. Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek, 1854c; IV. Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról, 1855.)
- Sigmond Andor: *A közigazgatási eljárás vezérfonala.* Budapest, Athenaeum, 1904.
- Vasváry Ferenc: Közigazgatási eljárás. In Vasváry Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba.* Budapest, Politzer, 1902. 111–144.
- Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. *Jogállam*, 11. (1912), 1–2.
- Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal.* (I. Törvénykezési rész, II. Közrendtartási rész.) Pápa, Pápai Református Kollégium, 1842.