

ADALÉKOK A KÖZIGAZGATÁSI JOGORVOSLATOK TÖRTÉNETÉHEZ

PAULOVICS ANITA*

A közigazgatási jogorvoslatokkal kapcsolatos tudományos kutatások Magyarországon viszonylag korán kezdődtek. A 19. század végén elfogadásra került a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságról szóló törvény. 1901-ben az országgyűlés elfogadta a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló törvényt. Ez utóbbi törvényben a jogalkotó szabályozta a közigazgatási jogorvoslatokat. 1929-ben a Parlament újabb törvényt fogadott el, amelyben korszerűsítette a közigazgatási jogorvoslatok rendszerét. Ezek a szabályok később a modern közigazgatási jogorvoslatokkal kapcsolatos szabályok alapját képezték a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényekben, beleértve az 1957. évi, majd az ezt követő 2004. évi közigazgatási eljárási törvényt.

Kulcsszavak: Közigazgatási eljárási törvény, jogorvoslat, közigazgatási bíróság.

The scholarly analysis of administrative legal remedies begun quite early in Hungary. At the end of the 19th century an Administrative Court was established. In 1901 Parliament adopted a statute on the simplification of the administration that regulated administrative remedies. In 1929 a further statute was adopted on the modernisation of the system of administrative remedies. These statutes were the starting point of the modern system of administrative remedies, later included in the Administrative Procedure Act of 1957 followed by the Act on Administrative Procedure of 2004.

Keywords: Administrative Procedure Act, legal remedy, administrative court.

1. A közigazgatási jogorvoslatok tudományos elemzésének kezdete hazánkban

A közigazgatási jogorvoslatok tudományos elemzése az 1870-es évektől kezdődött meg, és elsősorban a kérvényezési és panaszjog vizsgálatára irányult. Ebben az időszakban még nem volt a közigazgatási eljárást, illetve annak jogorvoslati szakaszát általános jelleggel – az ügyek többségére nézve – szabályozó törvény.

Korbuly Imre 1877-ben megjelent művében tesz említést a kérvényezési és sérelem-emelési jogról.¹ A kérvényezési jog alapja kizárólag valamely köz- vagy magánérdek előmozdítása lehetett, jogsértés ellen azonban nem volt lehetőség élni vele.

A kérvényezési jog tehát nem tekinthető modern értelemben vett jogorvoslatnak, hiszen jogsértés kiküszöbölése érdekében nem lehetett élni vele. Jelentősége abban állt, hogy alapot jelentett a később megjelenő közigazgatási jogorvoslatok kialakításához.

A panaszjog lehetővé tette az érintettek számára, hogy a hatóság törvényellenes cselekvése vagy mulasztása ellen sérelmeikkel vagy panaszaikkal az illetékes felsőbb hatósághoz, ennek sikertelensége esetén pedig az országgyűléshez fordulhassanak, igaz kizárólag polgári vagy politikai jogaik megsértése esetén.

A kérvényezési és panaszlási jogot elsősorban a német jogi szakirodalom² alapján elemzi Kautz Gyula.³ A szerző szerint ezek a jogok elsősorban a vélemény- és szólásszabadsá-

* Prof. Dr. PAULOVICS ANITA
intézetigazgató egyetemi tanár
Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet
3515 Miskolc-Egyetemváros
anijog@freemail.hu

¹ KORBULY Imre: *Magyarország közjoga illetőleg magyar államjog rendszere kapcsolatban az ország közigazgatási szervezetével*. Eggenberger, Budapest, 1877, 191–193.

gából vezethetők le, mégpedig azért mert az államhatalom ilyen módon szerezhet tudomást a nép kívánalmairól, a hatóságok túlkapásairól és arról, hogy milyen (elsősorban negatív) hatásai voltak bizonyos kormányzati vagy törvényhozási intézkedéseknek. A jog gyakorlását azonban a szerző szerint korlátokhoz kell kötni.

A kérvényezési jogot és a panaszjogot a magyar közjoggal foglalkozó művében az állampolgárok politikai és polgári jogai között említi Kiss István.⁴ Kiss – Kautzhoz hasonlóan – kiemeli, hogy jogsértések orvoslására a kérvényezési jogot nem lehet igénybe venni. A panasz jogával a polgári és politikai jogok megsértése esetén fordulhattak az állampolgárok és testületeik, a törvényhatóságok, illetve községek a felsőbb hatósághoz, az országgyűléshez, sőt a királyhoz is, hogy sérelmük orvoslást nyerjen. A panaszjognál tehát a szerző is hangsúlyozza, hogy jogsérelem orvoslására irányul.

A közigazgatási bizottságokat 1876-ban hozták létre,⁵ elsősorban abból a célból, hogy a törvényhatóságok hatáskörét csökkentsék. A bizottságok hatáskörét Fésüs három csoportba osztja, amelyek közül az egyik az, hogy határoz azokban a fellebbezési ügyekben, amelyeket törvény hatáskörébe utal.⁶ A bizottságnál megfellebbezhető határozatok körét általánosságban törvény határozta meg, de példálózó jelleggel, azaz nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy további ügyekben a fellebbezés elbírálását külön törvények a közigazgatási bizottság hatáskörébe utalják. A felhatalmazás alapján a külön törvények éltek a lehetőséggel. Gyakorlatilag külön törvények határozták meg a közigazgatási bizottságokhoz fordulás valamennyi részletkérdését.

2. A közigazgatási bíráskodás megteremtése

Az 1870-es években a jogi szakirodalom és az országgyűlésben elhangzott interpellációk egyaránt felhívták a figyelmet arra, hogy a közigazgatási bíráskodás megteremtése a modern jogállam elengedhetetlen követelménye. A közigazgatási bíráskodás megteremtése a 19. század végén két lépésben valósult meg. Először a pénzügyi közigazgatási bíróság felállítására került sor, majd ezt követően került megalakításra az általános közigazgatási bíróság.

Kautz a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozását megelőző időszakban alapvető tételeként fogalmazta meg, hogy a jogállam egyik fő követelménye az, hogy a személyek független bíróságokhoz fordulhassanak akkor, ha törvényben biztosított jogait valamely közhatalom vagy kormányzati szerv sérti meg. A nem magánjogi ügyekben külön eljáró bíróságokat összefoglalóan „nyilvánjogi bíróságoknak” nevezte, és három típusát különbözteti meg: az állambíróságot, az országos politikai bíróságot és a közigazgatási bíróságot.⁷

A közigazgatási bíróságok több szervezeti megoldására utal. Az egyik lehetőség az, hogy a vitás közigazgatási ügyek elbírálása a kormányzati hatalomhoz kapcsolódó szervhez kerül, azaz nem rendes, és nem is külön bíróságokhoz. Egyetértünk a szerző véleményével,

² Kautz az alábbi német szerzők műveire hivatkozik: BLUNTSCHLI: *Allgemeines Staatsrecht*. 648. sk. 1.; RÖDER: *Politik*, 177. 1.; MOHL: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I. k.* 222. sk. 1. KAUTZ: *A politika tudomány kézikönyve*. Franklin-Társulat, Budapest, 1877, 140.

³ KAUTZ: i. m. 140.

⁴ KISS István: *Magyar Közjog (Magyar Államjog)*. Eggenberger, Budapest, 1888.

⁵ 1876: VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságokról.

⁶ FÉSÜS György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Eggenberger, Budapest, 1887.

⁷ KAUTZ: i. m. Hetedik fejezet, 398–409.

miszerint ez a megoldás nem felel meg a jogállamiság követelményének, hiszen a közigazgatási ügyek végső elbírálásánál nem biztosított egy – a végrehajtó hatalomtól elkülönült – független jogszolgáltató szerv. A másik megoldás – amire példaként Angliát és Belgiumot említi – lényege az, hogy a nyilvánjogi vitákat, így a közigazgatási bíraskodást is a közönséges országos törvényszékekhez utalja. Ez ellen azzal érvel, hogy az adminisztratív viták egy része olyan speciális szakértelmet igényel, amilyennel sem a civil, sem a büntetőjog terén jártas bíróságok nem rendelkeznek. A harmadik megoldást tartja Kautz megfelelőnek, miszerint a hatósági ügyekkel kapcsolatos igazságszolgáltatást külön szervezett közigazgatási bíróságnak kell ellátnia. Ebben az esetben a közigazgatási bíraskodást olyan, a végrehajtó hatalomtól független, megfelelő szakértelemmel rendelkező bíróság végezheti, amely nemcsak arra jogosult, hogy érvénytelenítse a törvénysértő hatósági intézkedést és az ügyben új eljárást rendeljen el, hanem arra is, hogy a tényállásról érdemben határozzon.⁸ Ez utóbbi megoldási javaslat valósult meg gyakorlatilag hazánkban a pénzügyi, majd a magyar királyi közigazgatási bíróság szervezetének kialakítása során.

Concha álláspontja is az volt, hogy a közigazgatási bíróságnak szervezetenként önállónak kell lennie. Ezt azért tartotta indokoltnak, mert úgy vélte, szükség van a végrehajtó hatalom mellett működő független bírói szervezetre, mert ennek legfőbb fokú hatóságától származó ítéletét semmi más államhatalom nem változtathatja meg.⁹

A pénzügyi közigazgatási bíróságokról szóló törvényt 1883-ban fogadta el az országgyűlés.¹⁰ A dualizmus-kori törvényhozás ezáltal első ízben hozott létre közigazgatási szervek döntéseit felülvizsgáló független bírói fórumot, először intézményesítette a polgárok állammal szembeni kereseti jogát.¹¹ A bírósághoz a közigazgatási hatóságok által az egyenes adók és az illetékek ügyeiben hozott határozatok ellen lehetett fellebbezéssel élni.¹² A Pénzügyi Közigazgatási Bíróság vitás esetekben az állam fiskális érdekével szemben az adózók védelmét lett hivatva ellátni.¹³ A bíróság a hatáskörébe tartozó ügyekben utolsó fokon hozott végleges ítéletet.¹⁴

Az 1896. évi XXVI. törvénycikk létrehozta a közigazgatási bíróságot, amely önálló, a közigazgatástól és a rendes bíróságtól elkülönült, egyfokú szervként járt el. A bíróság két osztályban – pénzügyi és általános közigazgatási – és osztályonként több tanácsban működött.¹⁵ A pénzügyi közigazgatási bíróság 1896-ban beleolvadt az általános közigazgatási bíróságba.¹⁶ Funkciója szerint elsősorban az állampolgárokat, kisebb mértékben pedig a területi törvényhatóságokat ért jogséremlmek orvoslását látta el.

A törvény taxatív módon meghatározta a bíróság elé vihető ügyeket, így eleve korlátozott bírói védelmet valósított meg. Emellett kimondta, hogy „a jog- és törvényhasonlatosság elvének alkalmazásával a közigazgatási bíróság hatáskörét nem lehet kiter-

⁸ KAUTZ: i. m. 408.

⁹ CONCHA Győző: *Politika. Alkotmánytan*. Eggenberger, Budapest, 1885, I, 505.

¹⁰ 1883: XLIII. törvénycikk a pénzügyi közigazgatási bíróságról.

¹¹ 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, Miskolc University Press, 2011, 89.

¹² Lásd részletesen STIPTA István: *Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez (1884-85)*, Acta Juridica et Politica Szeged, Tomus LVII. Fasciculus 9. Szeged, 1999.

¹³ TAKÁCS Imre: *Magyarország földművelésügyi közigazgatása az osztrák-magyar monarchia korában 1867-1918*. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest, 1989, 57.

¹⁴ KISS István: i. m. 490-491.

¹⁵ 1896: XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról, 11. §.

¹⁶ 1896: XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról.

jeszteni”¹⁷, azaz a törvény kifejezetten kizárta analogia legis és az analogia juris alkalmazását, így végső soron ezzel a megoldással nem elégítette ki sem a tudományos, sem a gyakorlati igényeket. A törvény a bírói védelem alá eső ügyek tekintetében és az értelmezés kérdésében is előre korlátozta a gyakorlatot.

A közigazgatási bíróságra vonatkozó rendelkezéseket – különösen a hatásköri szabályokat – gyakran módosították. 1907-ben külön törvénycikket fogadtak el a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről¹⁸. Ennek eredményeként bővült a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozó ügyek száma, de ez a törvény is pozitív taxációval sorolta fel a megtámadható ügýtípusokat – ezzel hagyományt teremtve –, így végső soron garanciális jellegű jogvédelmet továbbra sem biztosított minden közigazgatási hatósági döntéssel szemben. A kialakított közigazgatási bírászkodás a fentiek miatt nem volt korszerű, illetve hatékony.

3. A közigazgatási jogorvoslatok általános szabályozásának kezdete

1901-ben elfogadásra került a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló törvény,¹⁹ amely közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszeréről külön fejezetben rendelkezett. Ez a közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése szempontjából lényeges előrelépést jelentett, egyrészt azért, mert az új szabályok elfogadásával a jogorvoslatok igénybe vétele egyszerűbbé vált, másrészt azért is, mert a jogorvoslati rendszerre vonatkozó szabályok a közigazgatási hatósági ügyek többségében alkalmazhatóvá váltak. Ezáltal a jogi szabályozás megindult a jogorvoslati eljárás általános szabályainak megalkotása felé, ami az általános eljárási törvény szükségességének gondolatát vetítette előre.

Annak ellenére, hogy a törvény I. fejezete a „Jogorvoslatok” címet viselte, a törvény-szöveg szóhasználatában a jogorvoslat kifejezés helyett „fellebbvitel” szerepel. A fellebbvitel a közigazgatási úton igénybe vehető, devolutív hatályú jogorvoslatok összefoglaló elnevezése volt, azaz a fellebbezést, a felülvizsgálati kérelmet és felfolyamodást értette alatta a jogalkotó.

A törvény általános szabállyá tette a kétfokozatú jogorvoslati rendszert, mivel általános szabályként rögzítette, hogy közigazgatási ügyekben a harmadfokú határozat (intézkedés) ellen fellebbvitelnek, azaz közigazgatási úton igénybe vehető jogorvoslatnak helye nincs. Ez ugyanakkor nem zárta ki a közigazgatási bírósághoz fordulás jogát. Az ilyen ügyek fellebbvitelére a törvény hatálybalépésekor fennálló szabályok maradnak érvényben.²⁰

Negyedik jogorvoslati formaként – de helyesen nem fellebbviteli jogorvoslatként – szabályozta a törvény az újrafelvételt. Az újrafelvétel azért nem tekinthető fellebbviteli jogorvoslatnak, mert az újrafelvételi kérelem elbírálására ugyanaz a hatóság volt jogosult, amely az elsőfokú határozatot hozta, azaz ennek a jogorvoslatnak nem volt átszármatató hatálya. Közigazgatási vitás ügyekben, újrafelvételnek, azaz „az ügy ismételt hatósági tárgyalásának és eldöntésének (elintézésének)”²¹ akkor lehetett helye, ha a fél a főügy jogérvényes eldöntését követően, a kérdés érdemére döntő, olyan bizonyíték birtokába jutott, melyet a főeljárás során, önhibáján kívül nem használhatott fel. Az újrafelvételi kérelemmel kapcsolatos eljárást az a szerv folytatta le, amelyik az ügyben az elsőfokú határozatot hozta. A jogbiz-

¹⁷ 1896: XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról, 19. §.

¹⁸ 1907: LX. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.

¹⁹ 1901: XX. törvénycikk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről.

²⁰ 1901: XX. törvénycikk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről, 12. §.

²¹ KMETY: i. m. 299.

tonságot szolgálta az a rendelkezés, amelynek értelmében az újrafelvételt a törvény ugyanabban az ügyben legfeljebb egy ízben, kizárólag a főeljárás során hozott jogerős véghatározat kihirdetésétől vagy kézbesítésétől számított egy éven belül írásbeli formában tette lehetővé. A jogorvoslatnak halasztó hatálya nem volt, az újrafelvételi eljárás megindítása a főeljárás folyamán hozott jogerős határozat végrehajtásának nem volt akadály. Amint a törvény megfogalmazásából látható, az újrafelvétel igénybevételére nem minden közigazgatási hatósági ügyben volt lehetőség.

A törvény indoklása szerint azért nem tartotta szükségesnek a jogalkotó az újrafelvétel kiterjesztését az összes közigazgatási ügyre, mert vannak olyan ügyek, melyek a jogerős határozattal való befejezés által sem válnak *res judicata*-vá, mivel a törvényben megállapított, külön határidőhöz és alakszerűséghez kötött eljárás nélkül is új elintézés alá lehet ezeket vonni. Ilyenként említette az indoklás azokat az ügyeket, melyekben a hatóság diszkrecionális hatáskörében járt el és a célszerűség, méltányosság alapján hozott határozatot anélkül, hogy működése az egyesek jogait sértette volna.

A törvény alapján megmaradt a kormánynak az 1886:XXI. törvénycikkben biztosított felülvizsgálati joga, mely szerint a kormány az arra jogosult hivatali személyek által felterjesztett, hivatalból észlelt illetéktelen és törvénybe ütköző határozatokat megsemmisíthette, és szükség esetén új eljárást rendelhetett el, vagy az ügyben maga dönthetett.

Ezt a korabeli jogtudomány jeles képviselői eltérően ítélték meg. Baumgarten szerint a kormány aktus-felülvizsgálati jogának fenntartása hibás megoldás volt. Ezt a következtetést abból vezette le, hogy a fenti intézkedések hatására relatív jogerővel bíró közigazgatási határozat keletkezik, amellyel szemben a félnek nincs fellebbezési joga, a közigazgatási hatóságnak ugyanakkor módjában áll a revízió.²² Tomcsányi álláspontja ugyanakkor az volt, hogy nem közigazgatási jogvita ügyekben nincs szükség újrafelvételre, mert az ilyen ügy bármikor megújítható. Ide sorolja a különböző engedélyeket, illetve az engedélyezést visszautasító határozatokat.²³ Vasváry Ferenc 1902-ben írt munkájában külön fejezetben "Közigazgatási rendtartás" címmel tárgyalja a közigazgatási eljárási jog kérdéseit, tartalmát tekintve elsősorban a jogorvoslati szakasz vizsgálatára helyezve a hangsúlyt.²⁴ Vasváry a közigazgatási eljárást ugyanakkor még együtt tárgyalta a belső ügyviteli szabályokkal, a jogorvoslatokat pedig a közigazgatási eljárás folyamán előforduló jogséremlmek orvoslására szolgáló eszközökként definiálja.

Kmety 1902-ben megjelent átfogó munkájában a jogorvoslati rendszer általános szabályozását kifejezetten pozitív eredménynek tekinti. Sőt, később azt írja, hogy kívánatos volna egységes törvénybe foglalni a közigazgatási eljárás egészével kapcsolatos, számos eljárási jogintézményt.²⁵

Concha részletesen foglalkozik a „vita közigazgatási funkcióval”. Ennek fogalmát úgy határozza meg, mint „a felsőbb hatóságoknak olyan funkciója, amely alsóbb hatósági té-

²² BAUMGARTEN Nándor: *Jogerő a közigazgatási eljárásban*. Grill, Budapest, 1917, 234–235.

²³ TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.

²⁴ VASVÁRY Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, 1902, 111–115.

²⁵ „Kívánatos volna egységes törvénybe foglalva megállapítani főleg a panasztételre, kérvényre vagy feljelentésre, az idézésre, képviselőre, érdekeltségre, a bizonyítási módokra és eszközökre, a szóbeli és írásbeli tárgyalás menetére, a határozathozatalra és kihirdetésre, a kézbesítésre, a fellebbevitelre, a végrehajtásra, újrafelvételre vonatkozó szabályokat.” KMETY: i. m. 294.

nyek megsemmisítését vagy megváltoztatását, vagy helybenhagyását eredményezheti.²⁶ A közigazgatási funkció tehát azért vitás, mert kérdésessé tesz egy már véghez vitt közigazgatási tény. A felsőfokú eljárás a közigazgatásban formai értelemben nem más, mint az illetékesség áthárítása a felső hatóságra akár hivatalból, akár az érdekelt felszólalására. Érdemi szempontból pedig a felsőbb fokú közigazgatási eljárás a vitássá vált közigazgatási tény újabb megfontolása, de – eltérően a bírói eljárástól – nemcsak jogi, hanem méltányossági, alkalmassági, időszerűségi szempontból. A felsőbb fokú közigazgatási eljárásban egy korábban keletkezett közigazgatási tény és annak helyessége képezi bírálat tárgyát, az eljárás közigazgatási – és nem bírói – jellege pedig abból adódik, hogy új közigazgatási tényt létrehozni hivatott és nem ítélni. Az eljárásban a jog kettős szerepet tölt be. Egyrészt a jog az eljáró hatóság cselekvési szabadságának korlátja, vagyis a jogszabályi előírásokat a közigazgatási szervnek tiszteletben kell tartania. Másrészt az alsó fokú közigazgatási tény jogszerűségét is vizsgálni kell, és amennyiben az jogellenes, akkor a felsőbb fokon eljáró szervnek a jogszerűtlen alsóbb fokú közigazgatási tény jogszerűvel kell pótolnia.

Jászi Viktor 1907-ben megjelent, közigazgatási jogi tárgyú munkájában²⁷ több szempontból elemzi a közigazgatási jogorvoslatokhoz kapcsolódó kérdéseket. Művének bevezető részében foglalkozik a szervek fokozatai és a fellebbevitel kérdésével, arra helyezve a hangsúlyt, hogy miért szükséges a közigazgatásban az egymással alá-fölérendeltségi kapcsolatban álló, többfokú szervek rendszerének kialakítása a jogorvoslati rendszer szemszögéből. E kérdés megválaszolása során a jogorvoslati szervekkel kapcsolatos, fontos következtetésekre jut.

A közigazgatás jogszerű működésének elengedhetetlen garanciája a közigazgatási szervek lépcsőzetes felépítése: az alsó fokú szerv, amely először foglalkozik az ügyvel, aztán a középső szintű szerv, mint másodfok és esetleg a harmadik fokon eljáró valamely felső szerv. Ez a szervezeti felépítés a biztosítéka annak, hogy valamely konkrét közigazgatási döntést más szerv újra megvizsgálhasson, és belátása szerint azt helybenhagyja, vagy megváltoztassa. A jogorvoslati kérdését Jászi nem a tételes jogi rendelkezéseken keresztül vizsgálja, hanem – a hazai jogi szakirodalomban akkor még újnak számító – aktustani szempontból. Jászinál éppen ezért a tételesjogi rendelkezések értékelése, kritikája kevésbé jelenik meg.

Boér Elek a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló törvényt a jogerő intézménye szempontjából vizsgálta. Hangsúlyozta, hogy az 1901. évi XX. törvénycikk határozatot, véghatározatot és végzést különböztet meg. A határozatok ellen külön jogorvoslatnak nincs helye, csak a véghatározatok elleni fellebbezésben támadhatók meg, így az alaki jogerő sem állhat be korábban.²⁸ A véghatározat az ügyet véglegesen dönti el, ezért itt az alaki jogerő akkor áll be, ha a felek az eljárás során az összes jogorvoslati lehetőséget kimerítették, vagy a törvényes határidőn belül nem éltek jogorvoslattal, vagy ha a jogszabály a jogorvoslatot megtiltja. Abszolút jogerő (avagy anyagi jogerő) azaz a határozat megváltoztathatatlansága azonban ilyenkor sem áll be, csak relatív jogerő a hatóság javára. Ennek oka, hogy az alakilag jogerős véghatározatok a jogorvoslati határidőn túl, hivatalból észlelet illetéktelenség vagy törvénybe ütköző miatt a felsőbb hatóságok által megsemmisíthetők és az ügyben új eljárás rendelhető el.²⁹ A közigazgatási intézkedések harmadik típusa a végzés,

²⁶ CONCHA: i. m. 111.

²⁷ JÁSZI Viktor: *A Magyar Közigazgatási Jog alapvonalai I. kötet*, Hegedüs és Sándor, Debrecen, 1907.

²⁸ BOÉR Elek: *A közigazgatási intézkedések jogereje*, Grill, Budapest, 1910. 63.

²⁹ BOÉR: i. m. 65.

melynél az alaki jogerő ugyanúgy beállhat, mint a véghatározatoknál, még hozzá ugyanazon jogcímenen.³⁰

Véleményem szerint a törvény előremutató jellegű volt a kor viszonyai között, mert a fellebbviteli szabályok a korábnál egyszerűbbé és áttekinthetőbbé váltak. A rendszer bonyolultsága a közigazgatási fórumrendszer összetett voltára, főként a közigazgatási bizottságok széles jogkörére volt visszavezethető.

4. A közigazgatás rendezéséről szóló törvény változtatásai

Az 1929. évi XXX. törvénycikk általános szabályként mondta ki, hogy minden közigazgatási határozat ellen jogorvoslatnak van helye. Ez alól kivételt csak az az eset jelentett, amikor a jogorvoslat jogát különös jogszabály – bizonyos ügyfajták tekintetében – kifejezetten kizárta.

A jogorvoslatra jogosultak körét a törvény bővítette, mert az érdekelt mellett közérdekű ügyekben kiterjesztette a „közület” minden érdekelt tagjára, akiket a határozat ebben a minőségében érintett. A kormány általános döntés-felülvizsgálati jogát a törvény érintetlenül hagyta.³¹

A törvény a fellebbviteli jogorvoslatok egyszerűsítésére és korszerűsítésére törekedett akkor, amikor általánossá tette a közigazgatási hatóságok döntésével szemben az egyfokú fellebbezést. A másodfokú véghatározat ellen főszabály szerint nem volt helye további fellebbezésnek, kivéve, ha maga a törvény vagy később született más törvény kifejezetten lehetővé tette. A másodfokú döntés elleni fellebbezés kivételessé vált. A másodfokú véghatározat ellen – az ügyek jelentős részében – ugyanakkor biztosított volt a közigazgatási bírósági eljárás lehetősége. A felülvizsgálati kérelem esetén a főszabály a megváltoztatás (reformatórius jogkör) volt, és csak ha ezzel nem lehetett élni, akkor kivételes szabályként érvényesült az új eljárásra kötelezés, de a miniszteri utasítás ilyenkor is kötötte az alsóbb fokú szervet.³²

Az igazolási kérelem szabályait is egységesíteni igyekezett a törvény, amikor kimondta, hogy fellebbviteli kérelem, a közigazgatási bírósági panasz határidejének, illetve az idézés időpontjának elmulasztása esetén – feltéve, hogy a mulasztást elháríthatatlan akadály okozta – 15 napon belül volt helye igazolási kérelem benyújtásának. Ha a mulasztás a félnek később jutott tudomására, vagy az akadály később szűnt meg, akkor a határidő a következő naptól kezdődik. Annak érdekében, hogy az eljárás indokolatlanul ne húzódhasson el, az igazolási kérelem benyújtását a törvény jogvesztő határidőhöz kötötte, ami azt jelentette, hogy a mulasztástól számított hat hónap elteltét követően igazolási kérelmet nem lehetett benyújtani.

Kifejezetten a jogerősen eldöntött vitás közigazgatási ügyekben volt lehetőség újrafelvételi kérelem benyújtására akkor, ha a fél, az ügy eldöntése után a kérdés érdemére döntő olyan bizonyíték birtokába jutott, amelyet a főeljárás folyamán, önhibáján kívül nem használhatott. Az újrafelvételi kérelem tehát egy kivételes jogorvoslatnak számított, ami kifejezetten az ügyfél érdekeit szolgálta. Elsősorban azért, mert ezt a jogorvoslatot már jogerőssé vált határozat ellen lehetett benyújtani, a jogalkotó az újrafelvételt korlátokhoz kötötte. Egyik korlátja az volt, hogy csak egy ízben lehetett benyújtani, a másik pedig az, hogy kizárólag egy éven belül lehetett vele élni.

³⁰ BOÉR: i. m. 66.

³¹ 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről. 47. § (1)–(4) bekezdés.

³² 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről. 50. §.

A törvény a jogorvoslati határidőket egységesítette azáltal, hogy mind a fellebbviteli, mind pedig a közigazgatási bírósági panasz előterjesztésének lehetőségét a határozat közlésétől számított 15 napon belül tette lehetővé. Maga a törvény tartalmazott kivételeket az egységes jogorvoslati határidő alól.

A felfolyamodás szabályai lényegében nem változtak az 1901. évi XX. törvénycikkhez képest, mindössze kissé bővült a felfolyamodással megtámadható döntések köre, ugyanis a törvény lehetővé tette az igazolási kérelmet elutasító végzés ellen a felfolyamodást.³³

A jogorvoslatok halasztó hatályát a törvény általánosságban kiterjesztette a fellebbezés mellett a közigazgatási bírósági panaszra is, és mindkét jogorvoslat esetén egyformán szabályozta a törvény az azonnali végrehajthatóság eseteit. A határozatot a két jogorvoslat esetén – a törvény szerint – a jogerőre emelkedés előtt akkor lehetett végrehajtani, ha:

- a végrehajtást valamely különös jogszabály kifejezetten megengedte,
- vagy a haladéktalan végrehajtás – azonos módon az 1901. évi XX. törvénycikkbe foglaltakkal – fontos közérdekből, illetve közveszély, vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása érdekében volt szükséges.

Az azonnali végrehajthatóság a korábbi szabályozáshoz képest új esetekkel is bővült. A törvény ugyanis kimondta, hogy tekintet nélkül a fellebbvitelre végre lehet hajtani azokat az elsőfokú közigazgatási határozatokat, amelyek elismerésen alapultak, továbbá azokat, amelyek tartást, gondozást, vagy tartási élelmezési költséget állapítottak meg. Ez utóbbi költségeknek a kérelem benyújtását megelőző félévre eső része és az eljárás során lejárt részletei ugyancsak azonnali végrehajtás alá lehetett vonni.

A törvény olyan esetekkel bővítette az azonnali végrehajthatóság körét, melyek egy része napjaink szabályozásában is szerepel. A közigazgatási döntéseket pedig a fellebbezés, illetve a közigazgatási bírósági panasz elbírálását követően tekintette jogerősnek. A törvény szóhasználata szerinti jogerő így alaki jogerőt jelentett.

A felülvizsgálati kérelemnek és a felfolyamodásnak – a korábbi szabályokkal azonos módon – a végrehajtásra nem volt halasztó hatálya. A törvény az ügyféli érdekek védelmére lehetővé tette az eljáró hatóságnak a végrehajtás felfüggesztését, feltéve, hogy az helyrehozhatatlan kárt okozott volna, vagy az más okból méltányos volt. Ezekben az esetekben tehát a végrehajtás felfüggesztésére csak kivételesen, és a hatóság mérlegelése alapján kerülhetett sor. Az újrafelvétel – jogerős határozat ellen irányuló – jellegéből adódóan a végrehajtást nem akadályozta.

A törvény III. fejezete az „Eljárási szabályok” címet viselte, és további eljárási kérdéseket szabályozott általános jelleggel, azaz a közigazgatási ügyek többségére nézve. Rendelkezett az eljáró szervek hatáskörének és illetékességének vizsgálatáról, továbbá a jogorvoslati jogról való lemondás kérdéséről.

A későbbi szabályozáshoz képest lényeges eltérést jelentett, hogy a törvény nem az egyes jogorvoslati módokról (például fellebbezésről) való lemondásról rendelkezett. Szóhasználata ugyanakkor nem volt következetes, mert a jogorvoslatról és a fellebbvitelről való lemondást szinonim fogalomként, azonos jogintézményként kezelte. A szöveg egészéből az következtethető ki, hogy a lemondás a közigazgatási szervezeti rendszeren belül, fellebbviteli jogorvoslatokra vonatkozott, míg a közigazgatási bírósághoz fordulás jogáról való lemondást nem foglalta magába. A határozat jogerejére és végrehajthatóságára a fellebbezés mellett a közigazgatási bírósági panasz benyújtásának, illetve elbírálásának volt hatása, míg a felülvizsgálati kérelemnek, vagy a felfolyamodásnak – amelyekről le lehetett

³³ 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről. 54. § (2) bekezdés.

mondani – nem. Így valójában az 1929. évi XXX. törvénycikkben rögzített szabályoknak a fellebbezésről való lemondás szempontjából volt jelentősége, amennyiben ugyanis a jogosult a fellebbezési jogáról mondott le, akkor a döntés jogerőssé és végrehajthatóvá vált. A jogorvoslatról való lemondás sajátosságaként értékelhető az, hogy a fél helyett megillette a lemondás képviselőjét (meghatalmazottját) is, feltéve, hogy erre külön felhatalmazása volt. A törvény hatályon kívül helyezte – többek között - az 1901. évi XX. törvénycikk számos rendelkezését, melyek a jogorvoslati eljárás kérdését szabályozták.

5. A közigazgatás racionalizálásának hatása a jogorvoslati rendszerre

1932-ben látott napvilágot Magyary Zoltán műve a közigazgatás racionalizációjáról.³⁴ A közigazgatási racionalizálás fontos elemének tekintette a közigazgatási bíróságok hatáskörének kiterjesztését, amit alsófokú közigazgatási bíróságok felállításával javasolt megvalósítani, mégpedig úgy, hogy a bíróság elé vihető ügyek száma növekedjék, a közigazgatási határozatok főszabályként bíróság előtt megtámadhatóak legyenek. Kivételes esetként továbbra is fenntartotta volna annak lehetőségét, hogy a hatósági határozatok szűk körénél a törvényhozó kizárja a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

1942-ben jelent meg Magyary Zoltán átfogó munkája a magyar közigazgatásról.³⁵ A műben Magyary – számos más kérdés mellett – a közigazgatási eljárással, azon belül a jogorvoslati rendszerrel, a jogerővel és a közigazgatási kényszerrel (értsd: végrehajtás) is foglalkozott.

A szerző helyesen képviselte azt az álláspontot, hogy a jogállam egyik legfontosabb törekvése az egyéneknek a közigazgatással szemben való védelme. Ehhez járult hozzá – a fentebb részletesen ismertetett jogszabályi változások eredménye – a közigazgatási jogorvoslati rendszer egyszerűsítése és a közigazgatási bíráskodás intézményének megteremtése.

Magyary a jogorvoslat fogalmát a következőképpen definiálta: „Jogorvoslatnak nevezük azokat a tételes jog által meghatározott jog-, illetve érdekvédő eszközöket, amelyek használatára az érdekelt személyeket a tételes jog azzal a hatállyal jogosítja fel, hogy igénybevételek esetén a közigazgatási hatóságok kötelesek az érdekeltek által felhozott érveket vizsgálat tárgyává tenni és a kérelem felett a vizsgálat eredményének megfelelően dönteni.”³⁶ A fogalom számos olyan elemet tartalmaz, amelyeket ma is a jogorvoslat fogalmi ismérveként tart számon a jogi szakirodalom, újabb fogalmi elemekkel kiegészítve azt.

6. Összegzés

A közigazgatási bíráskodás a 19. század végére kialakításra került hazánkban. A közigazgatási bíráskodás nem volt teljes körű, csak a hatósági ügyek bizonyos – a törvényben taxatív módon felsorolt – típusaira terjedt ki. Ebben a körben ugyanakkor biztosította a közigazgatási döntések külső, azaz a közigazgatási szervezetrendszerrel elkülönült, független szervek kontrollját a közigazgatási jogalkalmazás során keletkező jogszabálysértések

³⁴ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932.

³⁵ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

³⁶ MAGYARY: i. m. 613.

csökkentése, kiküszöbölése illetve megelőzése érdekében. A közigazgatási bíróságok eljárására vonatkozó szabályok kifejezetten nem említették a jogerő intézményét, de a szabályozás alapot adott a jogtudomány és a jogalkotás számára a jogerőtan további fejlesztéséhez. A bírósági fórum kimerítését követően a közigazgatási döntéseket sem megtámadni sem pedig megváltoztatni nem lehetett, a határozatok így alaki és anyagi szempontból egyaránt jogerőssé váltak.

Öt évvel a közigazgatási bírászkodás megteremtése után elfogadásra került a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli jogorvoslatok rendszerét átfogóan, általánosan – az ügyek döntő többségére irányadó módon – szabályozó 1901. évi XX. törvénycikk.

A hibák, illetőleg hiányosságok ellenére megállapíthatjuk, hogy az 1901-ben elfogadott törvény a közigazgatási eljárás jogorvoslati szakaszát illetően lényeges változást hozott azáltal, hogy a különös eljárási szabályokban található bonyolult, egymástól eltérő jogorvoslati megoldások helyett egységes, általános szabályokat vezetett be – a törvényben meghatározott kivételekkel – a jogorvoslati fokozatokról, az egyes jogorvoslatok igénybevételenek lehetőségéről, a jogorvoslati határidőkről és azok számításáról, a halasztó hatály, az ideiglenes intézkedés, az eljárás felfüggesztése kérdéséről. Az 1929. évi XXX. törvénycikk a jogorvoslatok továbbfejlesztése, a hatósági fórumrendszer kialakítása szempontjából további előrelépést eredményezett.

Az elemzett törvények együttesen fordulópontnak tekinthetők a hibás közigazgatási döntések elleni jogorvoslati rendszer kialakításának folyamatában. A jogtudomány által, elsősorban az 1870-es évektől felvetett kérdések, problémák jelentős részét az említett törvények szabályozási rendszere megoldotta, és eleget tett annak az igénynek, hogy az államhatalmat megtestesítő közigazgatással kapcsolatba kerülő, kívülálló félnek jogosultságot biztosítson arra, hogy az általa jogsértőnek vagy érdeksértőnek vélt döntés felülvizsgálatát, illetőleg a hiba korrigálását kezdeményezhesse az arra feljogosított állami szerveknél. Az egyes jogorvoslati formákra vonatkozó generális szabályok megjelentek a tételes jogban, ami fontos előrelépést jelentett a jogbiztonság, a jogállamiság követelményének irányába.

Az előző századfordulón kialakított szabályok – részben vagy egészben – a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényben, több mint fél évszázaddal később is fennmaradtak, sőt jó részük a 2005-ben elfogadott, jelenleg hatályos közigazgatási eljárási törvényben is megtalálható.