

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség és kiadóhivatal:
Budapest, II., Pasaréti-ut 6.

KÖZIGAZGATÁSI HETILAP

Előfizetési ára:
az 1935. évre 28 pengő.

Alapította:
BONCZA MIKLÓS

Főszerkesztő:
Dr. NÉMETHY KÁROLY

Szerkesztik: **Dr. NÉMETHY IMRE** és
Dr. MÁRTONFFY KÁROLY

A közigazgatási eljárás reformjai.

Irta: *Erekly István.*

A világháborút megelőző időkben több ízben is megkísérelték a magyar törvényhatósági önkormányzat szervezetének s ezzel kapcsolatban az általános közigazgatási eljárásnak az átalakítását. De ezen a téren csak egy igazán nagyszabású reformot sikerült törvénybeiktatni az 1901:XX. törvények alakjában. A nagyszabású és gyökeres szervezeti reform sohasem sikerült, mert a törvényhatóságok az Ausztriával való kapcsolat miatt, mint alkotmányunk védbástyái szerepeltek s épp ezért minden olyan reform aggályosnak tünt fel, amely a törvényhatóságokat a kormánnyal szemben gyengítette volna.

A világháború után a törvényhatóságok védbástya jellege a minden idegen befoiyás alól felszabadult kormánnyal szemben szinte azt mondhatnánk anachronismussá vált. A védbástya jelleg tehát nem volt többé akadály a nagyszabású reformoknak s a világháborút követő másfél évtized alatt a törvényhatóságokat illetőleg két olyan reform jött létre az 1929:XXX. és az 1933:XVI. törvények alakjában, amelyhez foghatót 1870-től fogva 1914-ig egyetlen egyet sem alkottak.

E két törvény reformjai közül ebben a cikkemben csak egyet fogok jellemezni, t. i. a jogorvoslati rendszer átalakítását. Ezzel szoros összefüggésben ismertetem azokat az előmunkálatokat, amelyek az 1901:XX. törvények gondolatait tovább fejlesztve, a közigazgatási eljárás átalakítását vannak hivatva előkészíteni.

I.

A jogorvoslati rendszer reformja.

Ami a véghatározatok ellen beadható jogorvoslatokat illeti, — éles megkülönböztetést kell tennünk ezeknek 1901., 1929. és 1933-iki szabályozása között.

Áz 1901:XX. törvények szerint szabály volt, hogy — ha csak a törvény kifejezetten másképp nem rendelkezik — minden közigazgatási ügyben, amelyre az 1901:XX. törvények rendelkezései kiterjednek, három fórumnak a döntését lehet kieszközölni. A felebbvitel ennek következtében két foku volt. A felebbvitel céljaira az 1901:XX. törvények két egymástól lényegesen különböző jogorvoslatot engedélyezett, t. i. a felebbezést és a felülvizsgálati kérelmet. Felebbezéssel az első foku hatóság véghatározatait s — bizonyos kivételektől eltekintve, — azon másodfokon hozott véghatározatokat lehetett megtámadni, amelyek az első fokon hozott véghatározatoktól érdemben eltértek; — felülvizsgálati kérelemmel csak másodfokon hozott és felebbezéssel meg nem támadható véghatározatokat lehetett megtámadni, de ezeket is csak akkor, ha az első fokon hozott véghatározatokkal érdemben megegyeztek s ha nem volt helye panasznak a közigazgatási bírósághoz.

Felebbezéssel a jogalkalmazásra szorító véghatározatokat csak két címen lehetett megtámadni, t. i. egyrészt azért, mert a hatóság a tényállást helytelenül állapította meg, másrészt azért, mert hatásköri, eljárási vagy anyagi jogszabályokat sértett meg; — a discretionális hatalmat gyakorló véghatározatokat ellenben felebbezés esetén három címen lehetett megtámadni, t. i. a) a tényállás helytelen megállapítása, b) hatásköri, eljárási vagy anyagi jogszabály megsértése miatt; — s c) azért, mert a hozott véghatározat a közérdeket, illetőleg az egyeseknek a közérdekkel egybeeső egyéni érdekeit sértette s következésképp az összesség szempontjából célszerűtlen, a fél szempontjából méltánytalan volt.

Ellentétben a felebbezéssel, a felülvizsgálati kérelmet illetőleg szabály volt, hogy ilyen kérelemmel sem a ténykérdés eldöntését, sem a discretionális hatalom mikénti gyakorlását megtámadni nem lehet; — felülvizsgálati kérelmet tehát csak a hatásköri, az eljárási vagy az anyagi jogszabályok megsértése címen lehetett beadni.

Felebbezés esetén a felebbező fél bizonyítás felvételét kérhetett, illetőleg a felvett bizonyítékok újbóli mérlegelését s az új tényállásnak megfelelően egy olyan véghatározat hozatalát kérhette, amely a felebbezéssel megtámadott véghatározatot vagy teljes egészében megváltoztatja, vagy egyes részeiben módosítja; — de ezenfelül kérhette annak a kimondását, hogy a véghatározatot hatáskörrel nem bíró fórum hozta; — hogy az alsóbb foku fórum anyagi vagy alaki jogszabályt sértett; — hogy a megtámadott véghatározat közérdekbe ütközött s mint ilyen egyesekkel szemben méltánytalan, az összesség szempontjából pedig célszerűtlen volt; mindezek alapján kérhette akár a véghatározat feloldását avagy megsemmisítését, akár annak érdemleges felülbírlását.

Felülvizsgálati kérelem esetén a kérelem előterjesztője a hozott véghatározatot sem a ténykérdés helytelen eldöntése, sem célszerűtlenség és méltánytalanság címen meg nem támadhatta; — mindössze az anyagi, eljárási vagy hatásköri szabályok megsértését panaszolhatta fel s csak feloldást, illetőleg megsemmisítést kérhetett, érdemben való döntést ellenben nem kérhetett.

Felebbezés esetén a felsőbb hatóság nemcsak megsemmisíthette az alsóbb foku hatóság véghatározatát, hanem akár érdeksértés címen egészben vagy részben meg is változtathatta s ebből a célból, ha szükséges volt, elrendelhetette a bizonyítás kiegészítését és új tényállást is megállapított, vagyis felebbezés esetén a felsőbb hatóság *reformatorius* hatáskört gyakorolt. Felülvizsgálati kérelem esetén a felsőbb hatóság a bizonyítás kiegészítését el nem rendelhetette, új tényállást meg nem állapíthatott s a célszerűség és a méltányosság felülbírlására ki nem terjeszkedhetett. Mindössze a hatásköri s az eljárási

és az anyagi jogszabályok alkalmazását ellenőrizhette; az ellenőrzés eredményeképp érdemben nem dönthetett; — hanem vagy megsemmisítette a véghatározatot, vagy feloldotta s az alsóbb foku hatóságot szabályszerű új véghatározat hozatalára utasította. Vagyis felülvizsgálati kérelem esetén a felsőbb hatóság csak *cassatorius* hatáskört gyakorolhatott.

Az 1901:XX. törvénycikk jogorvoslati rendszere bizonyos vonatkozásokban már a világháborút megelőzőleg is tarthatatlannak bizonyult. Elméletileg a tökélynek kétségtelenül magas fokán állott, mert példás következetességgel vonta meg a *cassatorius* és *reformatorius* hatáskör szempontjából a felebbezés és a felülvizsgálati kérelem között a határvonalat. De gyakorlatilag az 1901:XX. törvénycikk rendszere azt jelentette, hogy ritka kivételektől eltekintve a törvényhatóságok és a községek hatáskörébe tartozó minden közigazgatási ügyet fel lehetett vinni a megfelelő szakminiszterig. A kettős felebbvitel s a felebezés és a felülvizsgálati kérelem közötti megkülönböztetés egész Európában páratlanul álló központosítást idézett elő; a központosítás révén tulhalmozta konkrét ügyek intézésével a minisztériumokat és — rendkívül lassúvá tette és megdrágította a közigazgatást.

A világháború után a gazdaságilag tönkretett országban a végletekig vitt központosítást továbbra is fenntartani nem lehetett. Reformot követeltek mindazok, akik a minisztériumok tisztviselői létszámát csökkenteni s a közigazgatást gyorsabbá és olcsóbbá tenni iparkodtak. Ezen törekvések eredményeképp jött létre az 1929:XXX. törvénycikk jogorvoslati rendszere. Ez a reform azonban egyáltalán nem vált be, sőt ellenkezőleg rontott a helyzeten, még pedig a következő okokból. Az 1929:XXX. törvénycikk a két fokú felebbezést — egyes ritka kivételektől eltekintve — megszüntette s csak egy foku felebbezést engedélyezett. A két foku felebbvitelt ellenben fenntartotta, mert minden olyan ügyben lehetővé tette a felülvizsgálati kérelem előterjesztését, amelyben nem volt helye felebbezésnek. Ha az 1929:XXX. törvénycikk csak ennyiben változtatta volna meg az 1901:XX. törvénycikk jogorvoslati rendszerét, akkor a végletekig vitt központosítás bármily szerény arányokban, de mégis enyhül s a közigazgatás olcsóbbá és gyorsabbá lesz. Az 1929:XXX. törvénycikk azonban a fentjelzett módosítással nem elégedett meg, hanem kimondotta azt is, hogy felülvizsgálati kérelem esetén a minisztériumok csak abban az esetben kötelesek a *cassatorius* hatáskör gyakorlására szorítkozni s következésképp a ténykérdés eldöntését csak akkor nem bírálhatják felül, csak akkor nem rendelhetik el a bizonyítás kiegészítését s csak akkor nem változtathatják meg érdemben az alsóbb foku hatóság véghatározatát, ha a felülvizsgálati kérelem egyedül és kizárólag hatáskör sértésre támaszkodik. Ha a felülvizsgálati kérelem előterjesztője anyagi vagy eljárás szabályok megsértésére hivatkozik, akár összekapcsolja ebbeli panaszát a hatáskör sértésre vonatkozó panaszával, akár nem kapcsolja össze, — akkor a minisztériumok felülvizsgálati kérelem esetén is *reformatorius* hatáskört gyakorolnak s következésképp nemcsak megsemmisíthetik vagy feloldhatják az alsóbb foku hatóság határozatát, hanem a tényállás eldöntését is felülbírálhatják. bizonyítás kiegészítést is elrendelhetnek s az alsóbb foku véghatározatot egészben vagy részben meg is változtathatják.

Az 1929:XXX. törvénycikk tehát csakis abban az esetben tett különbséget felebbezés és felülvizs-

gálati kérelem között, ha az utóbbi jogorvoslat beadója kizárólag hatáskör sértésre hivatkozott. Minden más esetben a felebbezés és a felülvizsgálati kérelem közötti különbséget eltörölte annyira, hogy a felülvizsgálati kérelem az utóbbi esetekben csak *névtleg* különbözött a felebbezéstől s lényegileg véve maga is felebbezés volt. Minthogy azonban a felektől függött, hogy mikor látják jónak anyagi vagy alaki jogszabálysértésre hivatkozni, — felülvizsgálati kérelem címén minden ügy feljuthatott a minisztériumokba s minden ügyben lehetővé tette annak a kérését, hogy a minisztériumok a sokkal kevesebb munkával járó *cassatorius* hatáskör helyett a sokkal több munkával járó *reformatorius* hatáskört gyakorolják.

Az 1929:XXX. törvénycikk ezen fogyatkozásait van hivatva kiküszöbölni az 1933. évi közigazgatási reform.

Az 1933:XVI. törvénycikk jogorvoslati rendszere három alapelven épül fel:

Az első alapelv szerint a felülvizsgálati kérelem, mint rendes jogorvoslat megszűnik s — a felebbvitel céljaira a közigazgatási hatóságok véghatározataival szemben csak egy rendes jogorvoslat áll rendelkezésre t. i. a felebbezés. Minthogy a felsőbb hatóságok ezentúl csak felebbezés alapján járhatnak el; a felsőbb hatóságok sohasem a pusztán feloldásra vagy megsemmisítésre szorítkozó *cassatorius*, hanem mindig az érdemleges döntésre is kiterjeszkedő *reformatorius* hatáskört gyakorolnak.

Ettől a szabálytól a törvény mindössze egy esetben tér el. Ha t. i. vélemény, bizalom, vagy bizalmatlanság nyilvánítása esetén az ügy természete, vagy pedig, ha az ügy természetétől függetlenül a törvényhozás a felebbezést kizárja; ilyen esetben is van helye felebbezésnek akkor, ha a határozatot jogszabálysértéssel hozták, ha pl. a testületi hatóságot nem szabályszerűen hívták össze vagy ha a szavazás nem szabályszerűen ment végbe stb.; — de ilyen esetekben a felsőbb foku hatóság a hozott határozatot meg nem változtathatja, hanem csak megsemmisítheti vagy esetleg feloldhatja s következésképp nem *reformatorius*, hanem csak *cassatorius* hatáskört gyakorolhat.

A második alapelv akképpen hangzik, hogy közigazgatási ügyekben — amennyiben a törvény kivételt nem tesz — csak *egy foku felebbvitelnek* van helye. Ettől az alapelvtől a törvény két irányban tér el. Egy foku felebbvitelnek sincs helye akkor, ha a felebbezést az ügy természete, vagy a törvény kifejezetten kizárja. S két foku felebbvitelnek is lehet helye, ha a törvény megengedi, hogy akár a magánfelek, akár a hatóságok a másodfoku hatóságok határozatát is megtámadják felebbezéssel. Az 1933:XVI. törvénycikk szerint a magánfelek a másodfoku hatóságok határozatait csak két esetben támadhatják meg felebbezéssel:

a) akkor, ha a véghatározat olyan egyházi vonatkozású ügyekre, pl. kegyuri és párbér ügyekre, egyházi alkalmazottaknak a *canonica visitation* alapuló követeléseire stb. vonatkozik, amely ügyekben a magyar apostoli királyok főkegyuri jogát a vallás- és közoktatásügyi miniszter gyakorolván, végső fokon a vallás- és közoktatásügyi miniszter döntött;

b) akkor, ha a közigazgatási bizottság fegyelmi válaszmánya, mint másodfoku hatóság a legsúlyosabb fegyelmi büntetést, t. i. a szolgálattól való felmentést, vagy a hivatalvesztést mondotta ki.

S ugyancsak két esetben tér el a törvény a második helyen említett alapelvtől a *hatóságok* javára: T. i. a főispán, a főpolgármester és a közbíró a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának, — a főispán, a főpolgármester és a tiszti főügyész pedig a közigazgatási bizottság gyámügyi felelősségi bizottságának másodfokú határozatait is kivétel nélkül mindig megfélemlíthetik.

A harmadik alapelv szerint közigazgatási ügyekben — ha csak a törvény másképpen nem rendelkezik — nem három hatóság döntését lehet előidézni, mint régebben, hanem csak két hatóságét. Ebből az alapelvből az következik, hogy a tárgyilagos döntésnek, illetőleg a jogbiztonságnak az 1933:XVI. törvények szerint távolról sínes anyai és olyan hatalmas biztosítéka, mint a múltban. De ez csak látszat! A törvény indokolása ugyanis világosan kimondja, hogy a törvényhozás a közigazgatási bíróságot reformálni fogja s a reform szerint a jogvitás ügyek nagy részében végsőfokon a közigazgatási bíróságok fognak dönteni. Amennyiben tehát a törvényhozás ezt az ígéretet beváltja, — a jogbiztonság nagyobb lesz, mint a múltban; — mert azon hatóságok helyett, amelyek a múltban mint harmadfokú hatóságok döntöttek, — jövőre a függetlenség és pártatlanság biztosítékaival körülbástyázott közigazgatási bíróságok fognak dönteni s a volt harmadfokú hatóságok, vagyis a minisztériumok az egyes jogvitás ügyeknek harmadfokon való elintézésétől megszabadulva, — sokkal nagyobb mértékben élhetnek az ő tulajdonképeni hivatásuknak, a *kormányzásnak*.

Az 1933:XVI. törvények jogorvoslati reformja egyike a modern idők legnagyobb szabású közigazgatási reformjainak, mert a végtelenségig vitt központosítással szakítva, nálunk soha nem sejtett nagy arányokban valósítja meg a decentralisatio gondolatát.

*Hiszek egy Istenben,
Hiszek egy hazában,
Hiszek egy isteni örök igazságban,
Hiszek Magyarország feltámadásában,
Amen.*

A gyakorlati közigazgatási vizsga anyaga.

A belügyi igazgatási szakvizsga anyaga.

3. Törvényhatósági és községi önkormányzat.

C) Budapest székesfőváros közigazgatása.

Központi igazgatás, Budapest székesfőváros törvényhatóságának önkormányzati joga és hatósági joga. (1930:XVIII. t.c. 1. és 2. §.)

A főváros közigazgatási beosztása. (1930:XVIII. t.c. 3. §. 4. és 5. bek.)

Országgyűlési képviselői és törvényhatósági választói kerületek. (3100/1922. M. E. r., 1930:XVIII. t.c. 16. §. 2. bek. és 1934:XII. t.c. 2. §. 3. bek.)

A törvényhatóság hatóságai:

1. főpolgármester,
2. önkormányzati hatóságok.

A főpolgármester szerepe és hatásköre a törvényhatóságban (felügyeleti, ellenőrző, fegyelmi és kinevezési jog). (1930:XVIII. t.c. 6., 8., 10., 19., 27., 29., 31., 33., 35–40., 51., 60., 62., 93., 98., 101., 104.; 1934:XII. t.c. 1., 5., 9., 11., 13., 16., 27. §.) A főpolgármesteri állás betöltése (1934:XII. t.c. 1. §.)

Önkormányzati hatóságok. A törvényhatóság jogállása. (1930:XVIII. t.c. 1–2. §.) Törvényhatósági választójog. (1930:XVIII. t.c. 13–22. §.)

A törvényhatósági bizottság összetétele (1934:XII. t.c. 2. §.; 1930:XVIII. t.c. 11. §.). Tagjai: az összes választók közül választott 108 tag, 22 örökös tag, hiva-

talból pedig a polgármester, alpolgármesterek, árvaszéki elnök, tiszti főügyész, ügyosztályokat vezető tanácsnokok, tiszti főorvos és a statisztikai hivatali igazgató, az érdekképviseleti csoportok köréből választott 18 tag és a vitézi szék törzskapitányának a kiküldöttje.

A törvényhatósági bizottság közgyűlése és annak hatásköre (1930:XVIII. t.c. 28–31. §., 1934:XII. t.c. 3., 6., 8., 10., 13., 16., 18., 21–27. §.). A törvényhatósági bizottság tagjainak összeférhetetlensége (1930:XVIII. t.c. 26–27. §.). Törvényhatósági bizottsági tagságból kizáró okok (1930:XVIII. t.c. 25. §.).

A közgyűlés elnöke és annak jogai (1930:XVIII. t.c. 29–35. §.). A közgyűlések fajtái és a közgyűlés összehívása (1930:XVIII. t.c. 30. §.).

Állandó szakbizottságok és külön bizottságok. A szakbizottságok összetétele és hatásköre (1930:XVIII. t.c. 33. §., 1934:XII. t.c. 5. §.).

Külön bizottságok és ezeknek hatásköre: központi választmány (1925:XXVI. t.c. 15–23. §.), igazoló választmány (1930:XVIII. t.c. 12. §., 1934:XII. t.c. 9., 24. §.), összeférhetetlenségi bizottság (1930:XVIII. t.c. 27. §.), kegyuri bizottság (1930:XVIII. t.c. 33. §., 1934:XII. t.c. 5. §. 4. bekezdés), kijelölő választmány (1930:XVIII. t.c. 60. §. és 1934:XII. t.c. 15. §.), üzemi választmány (1934:XII. t.c. 21., 24. §.), ellenőrző bizottság (1934:XII. t.c. 27. §.).

A közigazgatási bizottság összetétele, feladata és hatásköre (1876:VI. t.c., 1930:XVIII. t.c. 6. §. 2. és 4. bekezdés, 1934:XII. t.c. 24., 27. §.).

A polgármester jogállása, hatásköre (1930:XVIII. t.c. 15–17., 24., 27., 29., 31–33., 36., 40., 48–49., 51., 53–56., 60., 61., 63., 71–72., 76–78., 80–82., 88., 95., 98–99., 101., 104.; 1934:XII. t.c. 3–5., 7–8., 13., 15–16., 18–23., 25., 26. §.).

A polgármesteri állás betöltése (1934:XII. t.c. 13. §.).

A polgármester helyetteseinek, az alpolgármestereknek jogállása (1930:XVIII. t.c. 24. és 29. §., 30. §. 5. bek. c) pont, 33. §. 2. és 6. bek., 36. §. 2. bek., 49. §. 3. és 5. bek., 63. §., 1934:XII. t.c. 5., 13., 15., 16. §.).

A polgármesteri ügyosztályok száma és az ügyosztályokat vezető tanácsnokok hatásköre (1930:XVIII. t.c. 24. §. 1. bek., 49. §., 1934:XII. t.c. 13. §. 1. bekezdés).

A tiszti főügyész és a tiszti főorvos hatásköre (1930:XVIII. t.c. 12., 18., 22–24., 27., 29., 33., 36–38., 50., 104. §., 1934:XII. t.c. 5., 13., 15., 21. §.; 1930:XVIII. t.c. 24. §. 1–2. bek., 36. §. 2. bek., 50. §. 2–3. bek., 1934:XII. t.c. 13. §.).

Az árvaszék szervezete és hatásköre (1930:XVIII. t.c. 6. §., 1934:XII. t.c. 13. §.).

Számszéki igazgató (1930:XVIII. t.c. 51. §. és 1934:XII. t.c. 11. és 12. §.).

A számvétség és a főszámvétség feladata és hatásköre (1930:XVIII. t.c. 51. §. 1–2. és 4. bek., 69. §. 2. bek., 78. §. 2–3. bek., 82. §. 1. bek., 1934:XII. t.c. 13. §.).

A pénztár szervezete és hatásköre (1930:XVIII. t.c. 51. §., 71. §. 1., 3. bek., 80–83. §., 1934:XII. t.c. 13., 18. §.).

Ügyosztályokhoz tartozó különböző hivatalok, intézmények és üzemek: Statisztikai hivatal (1930:XVIII. t.c. 15. §. 2–4. bekezdés, 24. §. 1–2. bekezdés, 1934:XII. t.c. 13. §., 2060/1911. közgyűlési határozat 116–126. §., 5760/1934. M. E. r.; levéltár (1929:XI. t.c. és 2060/1911. közgyűlési határozat 114–115. §. 319/1899. közgyűlési határozat; központi adószámvetési hivatal, 2060/1911. közgyűlési határozat 111–113. §.).

Közegészségügyi intézmények: közkórházak, tüdőbeteg gondozó intézetek, közegészségügyi és bakteriológiai intézet (828/1929. közgyűlési határozat), fertőtlenítő intézet (430/1910. közgyűlési határozat), temetkezési intézet (843/1925. közgyűlési határozat), köztemetők, kötelező ravatalozás. Köztisztasági hivatal. Állat-egészségügyi telep.

Közélelmezési intézmények: közbíróhidak, kenyérgyár, élelmiszerelárusító üzem, vásárcsarnokok (696/1892., 686/1894., 971/1894., 1560/1899., 703/1928., 892/1928. közgyűlési határozat), vegyészeti és élelmiszervizsgáló intézet (882/1898. közgyűlési határozat). Magyar sertés-hizlaló és husipar r. t.

Jóléti intézmények: árvaházak, árvaházi üdülőtellepek (946/1928., 334/1929. közgyűlési határozat), bölcsődék, gyermekotthonok (428/1929. közgyűlési határozat), napközi kisdóthton, iskolai gyermeknyaralattatás és tejakció (924/1922. közgyűlési határozat; 526/1929., 803/1922. közgyűlési határozat), szeretetházak, menhelyek (619/1891. közgyűlési határozat), népszállók, nép-