

Koi Gyula – Patyi András¹
A közigazgatás jósága egyéni életünk
elsőrangú követelménye

Bevezető tanulmány és értékelés Egyed István
A magyar közigazgatási jog alaptanai című
munkájának újabb kiadásához

Előszó

Hetven esztendő telt el azóta, hogy 1947-ben napvilágot látott Egyed István professzor *A magyar közigazgatási jog alaptanai* című monográfiája.² A kötet újrakiadása először is tisztelgés államtudományi klasszikusaink egyikének életműve előtt. Másfelől a könyv útjára bocsátásának ténye annak is jele, hogy Egyed professzor elméleti gondolkodása kiállta az idők próbáját. Ma, amikor a társadalomtudományokban is a tudományos teljesítményeket különféle indexek, mutatók és faktorok, a könyvkiadókat tudományos reputáció szerint sorrendbe állító adatbázisok, nemzetközi folyóiratrangsorok alapján igyekeznek megítélni, érdemes felhívni a figyelmet egy nem elhanyagolható tényezőre. Nevezetesen arra, hogy egy tudományban egy lezárt tudósi életmű helyét leginkább a jövő tudományos kutatói közösségének tagjai határozzák meg. Az utókor ítélete egyszerre szól a kutatói pályáról, illetve az adott alkotó műveinek helyéről. Nyilván mindez hiteles és a közigazgatás-tudomány – ezen belül a közigazgatási jog – elméleti művelésében jártas tudományos környezetet feltételez.

¹ Dr. Koi Gyula PhD, tudományos főmunkatárs (NKE ÁKK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet), tudományos munkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet); Prof. Dr. Patyi András, egyetemi tanár, rektor (NKE), egyetemi tanár (SZE, Győr)

² EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat.

Egyed István kapcsán „hálás utókort” azonban aligha lehet említeni. Annak ellenére sem, hogy nemcsak a közigazgatási jogban, hanem az alkotmányjogban is nagyot alkotott, és számos monográfia fémjelzi nevét. Jogtudósi nemzedékének nehéz sors jutott osztályrészül: elbocsátották vagy elhallgattatták őket, az akadémikusok teljes jogú MTA-tagságát tanácskozási tagsággá minősítették. Ezzel együtt az új rend 1948/1949 után nem igényelte sem Concha Győző (1846–1933), sem Boér Elek (1872–1952), sem Ereky István (1876–1943), sem Tomcsányi Móric (1878–1951), sem Egyed István (1886–1966), sem Magyary Zoltán (1888–1945), sem számos más magyar közjogász szellemiségét, mivel a rendszer tudományában is ideológiai (agyag)lábakon állt. Ezért e hetvenesztendős kötet újrakiadása kései tisztelgés kíván lenni a professzor szellemi hagyatéka előtt. Jelen vállalkozás nem előzmények nélküli, hiszen nemrégiben jelent meg reprint kiadásban a néhai professzor alkotmányjogi kézikönyve,³ illetve egy konferenciakiadvány, amely születésének 130. évfordulója és fél évszázaddal ezelőtti halála alkalmából jelent meg.⁴ A Nemzeti Közszerződési Egyetem a jeles közjogász emlékét egy emléktáblával és egy róla elnevezett teremmel is őrzi, valamint személyéről kiállítással is megemlékezett.⁵ E sorba illeszkedik jelen kiadvány is, amely e nagy elődöt idézve buzdítja olvasásra a kései utódokat.

Egyed István pályaképe

Egyed István 1886. július 11-én született Budapesten, és 1966. július 14-én hunyt el, szintén a fővárosban. Édesapja id. Egyed István kerületi rendőrkapitány, édesanyja Búzay Erna. Testvére Lóky Ferencné Egyed Erna grafikusművész. A Budapesti Tudományegyetemen jogtudományi (1908) és államtudományi doktori oklevelet szerzett (1909). Egy egyetemi pályázaton még joghallgatóként dicséretet nyert a vármegyei önkormányzat bírói védelmét biztosító 1907. évi LX. törvénycikk⁶ jelentőségét méltató tanulmá-

³ EGYED István (2016): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. (A könyv eredetileg 1943-ban jelent meg, kiadója a Magyar Szemle Társaság volt.)

⁴ A konferencia előadásait a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2016. évi 4. lapszáma tette közzé.

⁵ SZŐÖR Ádám (2016): *Helyretolni a kiközlent időt – Egyed Istvánra emlékeztek*. Forrás: http://akk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/esemenyek_konferenciak/2016/06/22/helyretolni-a-kizokkent-idot-egyed-istvanra-emlekeztek (A letöltés dátuma: 2017. június 1.).

⁶ 1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.

nyával; a virilizmusról írott értekezése alapján pedig tanulmányi ösztöndíjat kapott. 1908 és 1911 között Budapesten bírósági joggyakornok volt, majd 1911-ben és 1912-ben külföldi tanulmányúton volt német nyelvterületen. Visszatértekor törvényszéki jegyzőként kezdett dolgozni 1913-ig, amikor is bírói vizsgát tett. A következő évben kúriai tanácsjegyző, majd albíró lett. 1915 és 1923 között törvényszéki bíróként, ezt követően ítéletáblai bíróként dolgozott. Két évtizedet töltött bíróként, de ez idő alatt sem szűnt meg érdeklődni a közigazgatás és különösen a vármegyei önkormányzat kérdései iránt. 1919-től az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Osztályának fontos közjogi javaslatok szakelőadója volt egészen 1927-ig. 1922-ben az önkormányzati igazgatás tárgykörből magántanári képesítést szerzett, amelynek révén a Budapesti Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karának magántanára lehetett, emellett az ipari közigazgatási jog megbízott előadója volt 1922 és 1927 között (nyilvános rendkívüli tanár 1927–1928 között, illetőleg nyilvános rendes tanár 1928–1935 között). A budapesti József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán a közigazgatási jog nyilvános rendes tanára volt 1935-től 1948-ig. Közben a Közgazdaságtudományi Kar dékánja is volt két alkalommal (1938–1939 és 1947–1948 között).

Tudományos pályafutásának kezdetén elsősorban közigazgatási joggal, a közigazgatósági hatóságok és bíróságok jogkörével és az önkormányzatok törvényhatósági jogaival foglalkozott. Az összeomlás után érdeklődése az új határok között kialakult magyar állam és a szomszédos országok jogi konfliktusai, a nemzeti kisebbségek jogai, a magyar állameszme, a Szent Korona-története és aktualitása, valamint az új államrendszerek alkotmányjogi kérdései felé fordult. Az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítési Osztályán számos jelentős közjogi törvényjavaslat előadója volt. Neki volt köszönhető, és egyben szakelőadói pályája csúcspontját jelentette az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvény (1920);⁷ a választási bíráskodás reformjáról szóló törvény (1925);⁸ valamint a felsőházi reformról szóló törvény (1926)⁹ is. Részt vett a trianoni békediktátummal (1920. június 4.) kapcsolatos tárgyalások előkészítésében.

⁷ 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.

⁸ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.

⁹ 1926. évi XXII. törvénycikk az Országgyűlés felsőházáról.

Számos tudományos társaság és egyesület vezetője volt. Tisztséget viselt az Országos Gyakorlati Közigazgatási Vizsgabizottságban és a Statisztikai Vizsgabizottságban. A Szent István Akadémia rendes tagja volt (1937), majd annak elnökévé választották (1947–1952), ez utóbbi időponttól a Szent István Társulat elnöke is volt. Emellett a Magyar Jogászegylet titkáráként is helytállt közel negyedszázadon át (1921–1944). A neves római katolikus szervezet, az Actio Catholica Országos Elnökségének tagja volt. (1945 után is publikált a ma is megjelenő római katolikus hetilap, az Új Ember hasábjain.) A Magyar Családvédelmi Szövetség Családjogi Szakosztályának elnöke volt. A hágai *Institut intermédiaire internationale* is levelező tagjává választotta.

Egyed István örökösei a jogász gazdag hagyatékát az MTA Kézirattárának adományozták. *Kárpátaljai autonómia* című dossziéja alapján (ő volt az autonómiáról szóló törvényjavaslatot előkészítő jogász) állította össze Vasas Géza a ruszin autonómia kérdésének 1939–1940 közötti kezeléséről kiadott két tanulmányát is. Szellemi hagyatékának másik része a Budapesti Corvinus Egyetemen található.¹⁰

Szerző és műve

„Példa, példakép, minta és hős.” Torma András professzor ezekkel a hívószavakkal jellemezte Egyed Istvánt és életművét.¹¹ Úgy gondoljuk, mind a fentebb írtak, mind pedig az alább olvashatóak megerősítik ezt a jellemzést. Egyed István Ereky Istvánnal, Tomcsányi Móriccival, Csekey Istvánnal és Molnár Kálmánnal együtt a Horthy-korszak vezető közjogászaiknak egyike volt a magyar jogtudomány 1920 és 1945 közötti jelentős időszakában. Szókimondása és bátorsága e korban is sajátja volt: rámutatott a kor parlamenti államai (Belgium, Franciaország, Nagy-Britannia, Svájc, USA), illetve az autoriter államok (Németország, Olaszország, Szovjetunió) közötti kü-

¹⁰ A pályakép az alábbi forrásokon alapul: PATYI András (2016): *Heti gondolat – Egyed István*. Forrás: www.uni-nke.hu/hirek/2015/01/26/heti-gondolat-egyed-istvan (A letöltés dátuma: 2017. június 1.); HORVÁTH Attila (2016): Megemlékező gondolatok Egyed Istvánról. In HORVÁTH Attila – KOI Gyula: *In memoriam Egyed István*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 5.; KOI Gyula (2016a): Egyed István életéről. In HORVÁTH Attila – KOI Gyula: *In memoriam Egyed István*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2.

¹¹ TORMA András (2016): Egyed István életműve: minta a mai közjogászok számára. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 4–16.

lönbségekre, több pályatársához hasonlóan.¹² Érzékeny volt a női jogok iránt: oktatói kiválóságát is mutatja, hogy 1941-ben ő dolgozta ki az Egyetemet és Főiskolát Végzett Nők Egyesülete által kérelmezett javaslatot a nők közígazgatási szakképzettsége témában, és az egyetem 1942-ben az ebben írtakat el is fogadta.¹³ Számára a súlyos, döntő fordulatot 1948–1949 jelentette, amely elhallgattatást és eltávolíttatást jelentett gyakorlatilag a korábbi magyar jogászprofesszori és akadémikusi elit teljes köre számára, hogy helyükbe az új rend jogászai reprezentánsai kerülhessenek. Így oktrojáltak a magyar történeti alkotmány helyébe oroszból fordított papirosalkotmányt, a magyar nemzeti helyi önkormányzat helyébe sztálinista bolsevik tanácsrendszert, a jogállamiság helyébe szocialista törvényességet.

Az 1945 és 1949 közötti időszak a magyar közígazgatás-tudomány és közígazgatási jogtudomány még műveket érlelő, átmeneti korszaka, mely után még sokáig majd csak vázlatos, ideologikus egyetemi jegyzetek születnek az új érában, amely a korábbi magyar közígazgatási jognak az elnevezésével is szembefordul, államígazgatási jogra változtatva azt. Egyed professzor 1947-ben az utolsók közé tartozott – Szontagh Vilmos,¹⁴ Csizmadia Andor és Karcsay Sándor mellett¹⁵ –, akik még tankönyvet publikáltak, publikálhattak a magyar közígazgatási jogról. Művének címe: *A magyar közígazgatási jog alaptanai*. 1949 után egészen 1966-ig, sajnálatosan épp Egyed professzor haláláig váratott magára az első államígazgatási jogi általános részi tankönyv.¹⁶

Hogy a fenti átmeneti korszak művelői nem számíthattak kíméltre az új érában tudományosan sem: tény. Egyed professzor közígazgatási jogi kései kötetét az új időszakban vázlatosnak és közígazgatási jogi helyett közjogi jellegűnek mondták. Személyét pedig a közígazgatási jog egyes kisebb kortárs

¹² Ilyenek voltak többek között: Csekey István, Ereky István, Magyar Zoltán vagy Moór Gyula. KOI Gyula (2013): *Évszázadok megszgyénjén. Négy magyar közígazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyar Zoltán (1888–1945)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 143. 544. lj.

¹³ DARÁK Péter (2016): A közígazgatási bírászkodás Egyed István elemzésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közígazgatás*, 4. évf. 4. sz. 44–54. 47.

¹⁴ SZONTAGH Vilmos (1948): *A közígazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda.

¹⁵ CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közígazgatása*. Budapest, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet.

¹⁶ BERÉNYI Sándor – Id. MARTONYI János – SZAMEL Lajos (szerk.) – SZATMÁRI Lajos (1966): *Magyar államígazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó. Ez volt valamennyi (ekkor szám szerint három) jogi karon (a budapesti ELTE, a szegedi JATE és a pécsi JPTE keretei között) oktatott „egységes tankönyv”, amelyet a három tanszékvezető, illetve a hozzájuk csatlakozott Szatmári Lajos – az ELTE docense – írt. A felállás az 1972-es különös részi tankönyv esetében is hasonló volt.

szervezőihez képest is háttérbe tolták. Holott az újabb életrajzi és bibliográfiai kutatások kimutatták, hogy közel 200 publikációja és 10 monográfiája (ebből két könyv két kiadásban is) nemcsak a közjog és a közigazgatási jog szokásos területeit dolgozták fel.¹⁷ Az alkotmány és a közigazgatás alapkérdései mellett a vármegyei és a fővárosi igazgatás,¹⁸ a közigazgatási bírászkodás, az országgyűlési összeférhetetlenség és a jogalkotástan kérdéseinek is teret szentelt. Az 1945 előtti korszakban kevesen foglalkoztak annyit a szakigazgatásokkal, mint ő. Szakigazgatási érdeklődése főleg az iparjogra, iparigazgatásra irányult,¹⁹ ezt 1925-ös monográfiája²⁰ és annak 1948-as, jelentősen átdolgozott kiadása is bizonyítja.²¹ Tudását halála előtt – 17 év publikációs szilenciumot követően – az új rendszer élete alkonyán igénybe vette, melynek eredménye egy kismonográfia terjedelmű, közel 115 oldalt megtöltő tanulmánykézirat lett.²² Nyelvi felkészültségét francia, német és olasz publikációi is mutatják.

Közigazgatási jogi felfogása Tomcsányi Móric dogmatikai irányultságával rokon. Ennek foglalatata tankönyve, melyet negyedszázad publikációs és előadói tapasztalatai alapján írt. Azaz a kötet előadásainak rövid összegzése. Az előszóban is kiemeli a szerző, hogy nem a részletszabályok útvesztőiben elakadó munkát kívánt alkotni, hanem egységes és teljeskörű áttekintést adva a „közigazgatás különleges képét” kívánja megfesteni, amely az elméleti vonatkozások kifejtése mellett bemutatja az adott jogintézmény fejlődését, valamint kijelöli a haladás irányát is. Nem is titkolja, hogy e munkában összesűrítette a vármegyei önkormányzattal,²³ a budapesti önkormányzattal,²⁴ valamint a tisztviselőképzéssel foglalkozó²⁵ monográfiái és több jelentősebb

¹⁷ KOI Gyula (2016b): Egyed István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 12. sz. 1–12. Forrás: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/2016_evi-12_szam-koi-gyula-egyed-istvan-elete-es-munkai.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 1.).

¹⁸ BALÁZS István (2016): Közjogi berendezkedésünk: a helyi önkormányzatok. Egyed István a helyi önkormányzatokról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 72–82.

¹⁹ IMRE Miklós (2016): Iparpolitika, iparjog, iparigazgatás Egyed István munkásságában, a kiegyezéstől az 1948-ig tartó időszak gazdaság- és iparpolitikai változásainak tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 84–135.

²⁰ EGYED István (1925): *Iparjog*. Budapest, Franklin.

²¹ EGYED István (1948): *Iparjog*. Budapest, Egyetemi Nyomda.

²² EGYED István (1965): *Az osztrák ipar és állami irányítás. Tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete megbízásából*. Kézirat. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete. A kéziratra utal: IMRE (2016): i. m., 132.

²³ EGYED István (1929): *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger.

²⁴ EGYED István (1936a): *Budapest önkormányzata*. Székesfővárosi Házinyomda.

²⁵ EGYED István (1936b): *A közigazgatási tisztviselőképzése és képezése*. Budapest, Pápai Nyomda.

közigazgatási szervezeti joggal, valamint a közigazgatási bíráskodással foglalkozó tanulmányait, és a kötetet részben ezek esszenciájaként írta.

Mit jelképezhetett 1947-ben ez a kötet? Mit érezhetett az az olvasó, aki kézbe fogta? Azt, hogy a magyar közigazgatás tudománya él. Ezt jelképezte az 1946-ban, az Egyed-kötet előtt megjelent Csizmadia–Karcsay-féle válalkozás, és ezt hirdette 1948-ban a Szontagh-féle összegzés is. Concha (közel 90 esztendősen) 1933-ban, még a háború előtt elhunyt. Ereky István 1943-ban, élete 67. évében meghalt. Magyary Zoltán a hatvanadik életévét sem haladhatta túl, mert a háborús testi szenvedés és lelki nyomás áldozata lett 1945-ben. Vegyük számba: kik élnek meg az új érárt? (Azt az új érárt, amely annak ellenére bocsátott el szinte minden egyetemről csekély kivétellel minden olyan jogtudóst, aki 1945 előtt kapott katedrát, hogy nem volt közöttük olyan, akit az igazoló bizottság ne mentesített volna.) Márffy Ede 62 esztendősen 1947-ben, Tomcsányi Móric 1951-ben 73 évesen hunyt el. 1952-ben halt meg Vasváry Ferenc 80 esztendősen, és a közigazgatási bíráskodással foglalkozó id. Boér Elek szintén ilyen korában a kitelepítés megaláztatásaiba halt bele. Őt 1954-ben, élete virágában, 55 esztendősen követi életének önkézével véget vető gyermeke, a szintén közigazgatási és pénzügyi jogász Boér Elek, akitől az új rendszer 42 esztendősen szerzett MTA levelező tagságát vont meg, és bocsátotta el 1949-ben a Szegedi Tudományegyetemről. Szontagh Vilmos 1962-ben 77 évesen, Egyed István pedig 1966-ban, 80 évesen hunyt el. A Magyary-iskola tudósjelöltjei jószerével fel sem tudtak nőni, mivel a Mester halála után az iskola szétszórásra ítéltetett. A régi nemzedék tagjai közül Mártonffy Károly (1890–1979) maradhatott a helyén 1960-as nyugalmaztatásáig (1949 után csökkenő intenzitású alkotókedvvel dolgozott), illetve Csizmadia Andor (1910–1984)²⁶ elsősorban jogtörténészként működött. Új nevek határozzák meg a közigazgatási (államigazgatási) jog tudományát. Mindezeket összegezve az is nagy eredmény, hogy 1945 és 1948 között összesen három tankönyv-monográfiát megalkottak a megmaradtak.

²⁶ Csizmadia Andor a magyar közigazgatás fejlődését összefoglaló több mint 550 oldalas művét ugyan elsősorban nem a hazai közigazgatás-tudomány bemutatására szánta, de még a tematikának adatott rövid fejezetben belül is kiemelt terjedelmet szánt annak, hogy Egyed munkásságát ismertesse. CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás-tudományok a magyar felsőfokú oktatásban*. In CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 11–20. (A 14–18. oldal foglalkozik az 1854 és 1945 közötti művelőkkel, jellemezve Récsi Emilől Magyary Zoltánig a közigazgatás tudományos művelésének hazai fejlődését. Egyedről lásd a 16. oldalt.)

Mit jelent, mit hordoz ez a kötet ma? Tétélei, nézőpontjai ma is értékes inspirációt adhatnak az olvasó számára. Egy olyan átmeneti korszakban mutatta fel a közigazgatási jogot élő valóságként, amikor ez bátor tett volt. Egyed professzor munkássága a klasszikus közigazgatás-tudomány továbbélését és továbbvitelét szolgálta.

Alapvetés

Mind az 1949–1989 közötti,²⁷ mind az újabb közigazgatási jogirodalomban²⁸ az 1947-es Egyed-kötetet alig vizsgálták. Ha a könyv alapvetését tekintjük, láthatjuk, hogy rövid, de jól rendezett összegzése különféle, a korábbi korszakban ismert, közigazgatásról vallott nézeteknek, nem egyszer egy-egy sajátos elemmel, megállapítással gazdagítva. Egyed 198 oldalas munkájában az elméleti megalapozás közel 30 oldalt foglal el.²⁹ (Ez a 182 oldal terjedelmű Csizmadia–Karcsey-féle könyv esetében 7 oldal,³⁰ míg a 148 oldalra terjedő Szontagh-munka³¹ esetében az elvi kifejtés terjedelme Egyedével megegyező). Egyed professzor kötete nem alkalmaz lábjegyzeteket, illetve nem tünteti fel a felhasznált irodalmat sem, alapvetően saját korábbi munkásságát foglalja itt össze.

A megalapozó részek örök problémája a közigazgatás fogalmáról való gondolkodás, amelyet Egyed egy pozitív meghatározással, egy negatív meghatározással és egy elhatárolással old meg.³² A közigazgatást (adminisztrációt) feladatként, működésként, valamint szervezetként fogja fel, és ebben az elgondolásban a hangsúly a közigazgatás működésjellegén van. Azaz szerinte a közigazgatás a közügyek ellátására vonatkozó működés. Vagyis – negatív módon – nem közigazgatás a magánügyek intézése, illetve több személy

²⁷ SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 100–101.

²⁸ KOI Gyula (2017): Vázlat Egyed István helyéről a magyar közigazgatási jogtudományban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 1–11. Kézirat (megjelenés alatt). A kötetről a 9–11. oldal szól.

²⁹ EGYED (1947): *i. m.*, 8–37.

³⁰ CSIZMADIA–KARCSAY (1946): *i. m.*, 5–12.

³¹ SZONTAGH (1948): *i. m.*, 5–35.

³² A megelőző korszakban nemzetközi mércével is igen magasan mérhető, összehasonlítható alapú, a közigazgatás fogalmával kapcsolatos legrészletesebb hazai összefoglalás: EREKY István (1939): *A közigazgatásról*. In EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA Jogtudományi Bizottság. 7–191.

(a család, a kereskedelmi társaság, az egyesület) ügyeinek intézése sem, ugyanis ezek az érdekeltek szabad tevékenységének tárgyát képezik. A közigazgatás az állam tevékenysége, de esetenként ezeket az ügyeket a polgárok önkormányzati testületei (törvényhatóságok, községek), társadalmi alakulatok (érdekképviselők), néha bizalmi emberek (házmegebízottak, mai szóval társasházi közös képviselők) vagy maguk a polgárok intézik.³³ Az elhatárolást pedig a végrehajtó (közigazgatási) hatalom vonatkozásában a törvényhozó hatalom és az igazságszolgáltató (bírói) hatalom irányában teszi meg, megjegyezve, hogy a háború válságos időszaka (értve ezen az I. és a II. világháborút együttesen) miatt az államhatalmak egyensúlya megingott, és a törvényhozás és a bírászkodás jelentősége a közigazgatással szemben háttérbe szorult. Hozzájárult ehhez a tekintélyi (autoriter) kormányzat, szemben a parlamentarizmussal, amelynek „mutakozó hibáit” kihasználták, és az előbbi típusú államok a kormányzó hatalom megerősítését tekintették fő céljuknak. Egyed István hitet tett amellelt, hogy a békés viszonyok visszatérte és a demokrácia uralma a három hatalom egyensúlyát helyreállítja.³⁴

Az alkotmány és a közigazgatás viszonyában³⁵ is tesz a szerző figyelemreméltó megállapításokat. Ugyanis míg az államélet alapiránya van lefektetve az alkotmányban, addig a közigazgatásban az államcél „már feladatokra szabadaltan” jelentkezik. Szerinte az alkotmányt és a közigazgatást sem szervezeti, sem működési tekintetben sem lehet egymástól elválasztani. Az alkotmány és a közigazgatás között számos „közös vagy érintkező rész” van. Ilyennek tartja az államfő vagy a parlament intézményét, amelyet hiába oktatnak alkotmányjogból önmagában, ugyanis közigazgatási jogra való hatásukat sajátos szempontokból közigazgatási jogból is szükséges megvilágítani. Hasonló a minisztérium problémája: az alkotmányjog a parlamenthez és az államfőhöz való viszonyát (politikai szerep) ismerteti, míg a közigazgatási jog a kormányzati és a közigazgatási funkciókat vizsgálja jobban a minisztérium vonatkozásában. Lényeges megállapítása, hogy az alkotmányjog fontos fejezetét képező

³³ EGYED (1947): *i. m.*, 8–9.

³⁴ EGYED (1947): *i. m.*, 10–11.

³⁵ A kérdés újabb irodalmából: PATYI András (2010): *Közigazgatás – alkotmány – bírászkodás*. Győr, Universitas Győr Nonprofit Kft.

állampolgári szabadságjogok terjedelme jórészt azon múlik, hogy a közigazgatási szabályok e jogokat mennyire engedik érvényesülni.³⁶

A közigazgatás jelentőségének vizsgálata körében fontos megállapítás, hogy a közigazgatás nem működhet gépiesen, sablonszerűen. A közigazgatás nem anyagokkal áll szemben, amelyek mennyisége és minősége előre megállapítható, hanem emberekkel, akik eltérők, és ezekre a különbözőségekre való odafigyelés nélkül a közigazgatás célt tévesztene, vagyis figyelemmel kell lenni az eltérő életviszonyokra. Ugyanakkor szintén elvitathatatlan megállapítás, hogy a jogszabályok végrehajtásába a „közigazgatás viszi be a színt, a szellemet”, így – következtet a szerző – a közigazgatási tevékenység „jelentősége a jogalkotási tevékenység fontosságánál nem alacsonyabb”.³⁷ A szerző emberközpontú közigazgatás- és közigazgatási jogfelfogása (azaz mély humanizmusa) jól tetten érhető a közigazgatás jósága körében írtakban is. A tanulmányunk címéül választott kijelentés folytatásában leszögezi, hogy (a közigazgatás jóságának) jelentősége vetekszik a törvényhozás jóságával, majd hangsúlyozza, hogy „a közigazgatás jósága így általános érdek és egyetemes jelentőségű.”³⁸ Egyed István jó közigazgatással összefüggő gondolatai vagy akár a bürokratizmusról – mint a tulajdonképpen „nem jó közigazgatásról” – írtak is mutatják, hogy közigazgatási jogtudományunk és államtudományunk nemhogy nem volt lemaradva a kor színvonalától, de például ebben a két értéktelített, modern igazgatástudományi kategóriában (jó közigazgatás – *good administration*; nem-bürokratikus közigazgatás – *non-bureaucratic administration*) talán előtte is járt.

A közigazgatás területi „tagosulásának” (azaz tagozódásának)³⁹ ismertetése Concháig (illetve Kautz Gyuláig) vezet minket vissza (a reálrendszer és a provinciálrendszer elemzése Conchánál igen aprólékos), de a kérdés legrészletesebb feldolgozását (a német közigazgatás-tudományból kiindulva) Concha Győző végezte el.⁴⁰ Némileg leegyszerűsíti Egyed az elméletet, amely valóban arról szól, hogy általában egy országon belül a közigazgatási ügyek

³⁶ EGYED (1947): i. m., 14–15. Magyary Zoltán szerint a közigazgatás válsága az alkotmány válságát jelenti. Mindez jelzi a közigazgatás és az alkotmány szétválaszthatatlanságát is, azaz ugyanazt jelentik különböző oldalról nézve. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Budapest, Egyetemi Nyomda. 639–640.

³⁷ EGYED (1947): i. m., 16.

³⁸ Uo.

³⁹ A probléma elemzése a legújabb irodalomban: KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 214–219.

⁴⁰ CONCHA Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill. 22–55.

intézését meg kell osztani, hogy az ügyek intézése a lakossághoz minél közelebb történjék. (Lehetnek persze olyan ritkán előforduló ügytípusok, amelyek megosztása több hatóság között nem célszerű.) Tehát szükségesek olyan szervek, amelyek nagyobb területen látják el a ritkább ügytípusokat, illetve az alsófokú szervekkel szemben a felügyelet és a felülvizsgálat jogkörét gyakorolják.⁴¹ Egyed röviden, de igen tartalmasan dolgozza fel a magyar közigazgatás fejlődését, főként a vármegye problémájára koncentrálva.⁴² A közigazgatási reformok⁴³ kérdésének előtérbe állítása Magyary munkásságát idézi emlékeztünkbe.⁴⁴

Nagyon fontos mindaz, amit Egyed István a közigazgatás demokráciája⁴⁵ alcím alatt elmond. Elég itt a népképviselői demokratikus alkotmányra és a polgárok teljes egyenjogúságának követelményére utalni. Ilyen demokratikus intézmény a helyi önkormányzat is. Aláhúzza a közigazgatási bíráskodás kiépítésének szükségességét, amely a demokrácia feltétlen követelménye, illetőleg következménye is egyben. A közigazgatási bíráskodás – írja Egyed – ugyanis biztosítja a népakarat közigazgatásban való érvényesülését, az egyéni jogok védelmét és az önkény kizárását egyaránt. Továbbá a demokrácia megkívánja a szabályok és a határozatok világos szövegezését. A közigazgatás nyilvános működése, gyorsasága, az ingyenes (de legalábbis olcsó) ügyintézés követelménye is a demokratikus közigazgatás része. A demokratikus közigazgatásnak szociális jellege is van.⁴⁶

A közigazgatás és a jog; illetőleg a közigazgatás eredményességének témakörét vizsgáló alponatokban vannak a tárgykörön túlmutató, a közigazgatás mibenlétét meghatározó gondolatok. Semmiféle életviszony, így a közigazgatás sem lehet meg jogszabályok nélkül. Helyesen mutat rá a szerző, hogy a jogszabályok visznek rendet a közigazgatásba. A közigazgatás nemcsak annyi-

⁴¹ EGYED (1947): i. m., 19. Némileg más formában, de e körbe tartozik az a probléma, hogy egy adott országon belül egyetlen központi kormány vagy esetleg több, autonóm központi kormány is működjön-e. Minderre a Magyarország és Erdély 1848-as uniójával kapcsolatos viták tükrében lásd: PATYI András (2001): Magyarország vagyunk? 1848-as adalékok Magyarország és Erdély egyesítésének kérdéséhez. In MEZEY Barna – VÖRÖS Imre szerk.: *150 év – A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetesek 1848-ról*. Budapest, Logod Bt. 73–104.

⁴² EGYED (1947): i. m., 24–26.

⁴³ EGYED (1947): i. m., 26–28.

⁴⁴ Gondolhatunk az államtudományi oktatás reformjára vagy a közigazgatási minősítés reformjára vonatkozó írásaira egyaránt.

⁴⁵ Ma inkább a közigazgatás demokratizmusa kifejezést használjuk. LŐRINCZ Lajos (2010): A közigazgatás demokratizmusa. In LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac. 73–79.

⁴⁶ EGYED (1947): i. m., 28–29.

ban jogi jelenség, hogy működésének alapját jogszabályok biztosítják, de jogi művelet is, mivel az alkotmányban és az egyéb törvényekben megállapított jogszabályokat alkalmazza. Ugyanakkor a közigazgatás mégsem csupán jogi művelet, mivel a közigazgatásban a jogalkalmazás bár jelentős, de nem egyedüli szempont. Ennek alátámasztására a nem jogi természetű feladatok közül a termelés fokozását vagy a nép műveltségi színvonalának emelését hozza példaként. Így tehát a közigazgatás nem csupán jogtudomány, mivel a közigazgatást kitevő életviszonyok széles körét ismerni szükséges. Azonban nagyon fontos – és különösen a napjaink különféle alternatív elméletei felé kacsintgatóknak ajánlott megjegyzésre –, hogy helytelen lenne megtagadni a közigazgatás jogi természetét.⁴⁷

A közigazgatás eredményességgel⁴⁸ kapcsolatos problémái közül a jogszerűség versus eredményesség vitában kimutatja, hogy helytelen az a premissza, mely szerint a jogszerűség az eredményességet korlátozza. Ugyanis az egyéni jogok védelme és a jogbiztonság fenntartása örök eszmény, és megfelelő jogszabályok esetében nem lehet akadálya a közigazgatás eredményes voltának, hiszen a különféle érdekek helyes arányát és a közérdekkel való összhangot biztosítani kell, ennek pedig jogsértő eljárás nem tehet eleget.⁴⁹

A kötet a közigazgatás racionalizálásának ismertetése során sokban támaszkodik Magyary Zoltán korábbi munkásságára.⁵⁰ Itt Frederick Winslow Taylor (1856–1915) tudományos üzemvezetési elmélete (*scientific management*)⁵¹ mellett John Edgar Hoover (1895–1972; 1924–1935 között az Amerikai Egyesült Államok elnöke) az ipari munka veszteségeinek minimalizálásával kapcsolatos munkássága körében⁵² a megfelelő főnöki tulajdonságokra hívta fel a figyelmet. Ugyanígy utal Egyed a francia Henri Fayol (1841–1921) igazgatási műveletekkel foglalkozó alapművére,⁵³ valamint (a szervezés-

⁴⁷ EGYED (1947): i. m., 29.

⁴⁸ Az újabb irodalomból: LŐRINCZ Lajos szerk. (2009): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.

⁴⁹ EGYED (1947): i. m., 30–31.

⁵⁰ MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Egyetemi Nyomda.; MAGYARY 1942, 30–31., 59–60., 98–99., 552–554. Az újabb irodalomból: SALLAI János (1999): *Racionalizálási törekvések a magyar közigazgatásban*. Budapest, Magyar Honvédség Tájékoztatási és Médiaközpont.

⁵¹ Frederick Winslow TAYLOR (1911): *The Principles of Scientific Management*. New York, Harper and Brothers.

⁵² John Edgar HOOVER (1920): *Waste in Industry*. s. l., s. n.

⁵³ Henri FAYOL (1916): *Administration industrielle et générale*. Paris, Dunod.

és vezetéstudományi jellegű) igazgatáselméletének (*doctrine administrative*)⁵⁴ kialakítására is.⁵⁵

A közigazgatás tudományával foglalkozó következő pont átvezet a közigazgatás-tudományok teljesebb körű történetének bemutatásához. Fontos, hogy a közigazgatás tudománya az államtudományok része.⁵⁶ A közigazgatás-tan-tudomány legkiválóbbjaként a német Lorenz von Steint jellemzi (az 1945 előtti korszak szokásainak megfelelően a magyaros Stein Lőrinc néven), aki nek okkal és joggal emeli ki *Die Verwaltungslehre* (azaz *Közigazgatástan*) című fő művét,⁵⁷ hiszen az egyetemes közigazgatás-tudomány egyik legfontosabb alapkönyve.⁵⁸ A közigazgatástan a közigazgatási működés belső tartalmára, gazdasági, kulturális, szociális jelentőségére helyezi a hangsúlyt, kiemelve a feladatok és azok megvalósítása közötti kapcsolatot. A közigazgatással kapcsolatosan nyomatékosítja a közigazgatás-történet, valamint a közigazgatási statisztika jelentőségét, valamint a közigazgatás-politikát. A közigazgatás-politika az állam közigazgatási tevékenységének programját elméleti nézőpontból vizsgálja, és a közigazgatás jövőbeni fejlődési útját igyekszik feltárni (azaz vannak benne jövőkutatói elemek is).

Fontos, hogy a közigazgatás-tudomány anyagát lehet osztályozni szakigazgatási ágak (azaz a különös részi felosztás) alapján is. Concha nyomán mutat rá arra, hogy a szakigazgatási ismeretek annyira megszorodtak, hogy egyes ágak tudományai (amely addig csak a közigazgatás-tudományban volt jelen) önálló szaktudomány tárgyává váltak. Így lett szerinte a pénzügyi igazgatástudományból pénzügyi jog, pénzügytan, államszámviteltan. Ez a folyamat folytatódott a szociális igazgatás, az iparigazgatás, a földművelésügyi igazgatás esetében. Nyilván ezen új tudományok (pl. szociálpolitika, szociológia, közlekedéstudomány) megjelenése nem kisebbíti az egyes szakigazgatások jelentőségét, inkább szélesíti az egyes ilyen jellegű, különös részi területekkel közigazgatási alapon foglalkozó kutatók látómezejét. A közigazgatás segédtudományaiként utal a bölcsélet- és társadalomtudományokra a közigazgatási és közszolgálati etika, valamint az igazgatáspszichológia vonatkozásában; a földrajzra a közigazgatási földrajzot illetően; a közgazdaságtanra és a gazda-

⁵⁴ A *doctrine administrative* tételes megfogalmazása Fayol azonos nevű fiától származik. Fils Henri FAYOL (1925): *La Doctrine administrative*. Lille, L. Daniel. A témáról lásd: Henri VERNEY (1925): *Henri Fayol et la doctrine administrative*. Paris, Théolier.

⁵⁵ EGYED (1947): i. m., 31–32.

⁵⁶ EGYED (1947): i. m., 32.

⁵⁷ Lorenz von STEIN (1865–1868): *Die Verwaltungslehre I–VII*. Stuttgart, Cotta.

⁵⁸ EGYED (1947): i. m., 33.

ságpolitikára a gazdasági közigazgatás szempontjából. A magánjog és a büntetőjog szerepét ott szükséges figyelembe venni, ahol az adott jogágak feladatait a közigazgatás végzi (a büntetőjog esetében ilyen a kihágási bíraskodás, ez ma a szabálysértési ügyek bíróság általi elbírálását vagy felülvizsgálatát jelenti, a magánjog esetében ilyen példa lehet a gyámügyi igazgatás). Rámutat a közigazgatás-tudomány fejlesztésének és népszerűsítésének szükségességére. Ez a szakirodalom fejlesztésével, szakfolyóiratok megjelentetésével, tudományos egyesületek létrehozatalával érhető el.

Némileg mostohán bánik a hazai tudományfejlődéssel. A magyar közigazgatás irodalmát kései fejlődésűnek, illetve a tételes jog összeállításainak mondja. Nyilván a legfejlettebb közigazgatási jogi és közigazgatástani, tudományos irányú kontinentális államokhoz (Franciaországhoz, Németországhoz, Olaszországhoz) képest kezdetben van időbeli lemaradás, de a legtöbb országgal szemben ez nem teljesen így van, és már korán megmutatkoztak önálló gondolatok, az erős dogmatikai alapozás és a hazai közigazgatási jog intézményeihez való ragaszkodás (elég Zsoldos Ignác reformkori munkásságára vagy Récsi Emil egy évtizeddel Zsoldost követő kutatásaira utalni). A közigazgatási jogot „igazi jogtudománnyá” fejlesztőként említi a történeti-összehasonlító irányultságú Ereky Istvánt és hazai közigazgatási jogi jogdogmatika nagy építőjét, Tomcsányi Móricot. A közigazgatástan csúcsát, „új lendületét” pedig Concha Győző jelentette. Magyary Zoltán esetében a gazdasági szempontokat előtérbe helyező racionalizálási irány szerepét emeli ki.⁵⁹

A közigazgatási jog jellemzőinek vizsgálata során az egyik legfontosabb megállapítás, hogy a közigazgatási jog anyaga két fő szempontból osztható fel. Az anyagi jog és alaki jog szerinti felosztás szempontjából igen jelentős, hogy az alaki közigazgatási jognak nemcsak a közigazgatási eljárásjog, hanem a közigazgatási szervezeti jog is része. Ugyanakkor az anyagi jogba nyilván bele kell érteni egy adott terület (például egészségügyi igazgatás) teljes anyagi jogi joganyagát. Ezzel szemben a közigazgatási jog általános részre és különös részre osztása nagyobb és gyakorlatibb jelentőségű. Az általános részen a közigazgatás legkülönbözőbb, széleskörű feladataiban eljáró közigazgatási szervek működését kell érteni (minisztérium, törvényhatóság, község), illetve ide tartozik a közszolgálati jog, valamint a közigazgatási eljárásjog is. A különös rész ezzel szemben elkülönítve dolgozza fel az egyes szakigazgatási ágakat – mutat rá Egyed –, és példaként a földművelésügyi, pénzügyi, ka-

⁵⁹ EGYED (1947): i. m., 33–34.

tonai és ipari közigazgatási jogot hozza. Egyed professzor szerint az anyagi, szervezeti és eljárásjog típusú feldolgozás a szakigazgatási ágak anyagának szétszakadását jelentené, így feldolgozhatatlanná válna. (Például Egyed korábban a statisztikai igazgatás esetében az anyagi jog, a szervezet és az eljárás a lehető legszorosabban összefonódott.) Ő ezzel szemben azt javasolja, hogy az általános részre és különös részre való felosztás mellett csak az egyes szakigazgatási jogok anyagában érdemes érvényesíteni az anyagi jogi – alaki jogi felosztást. A problémát nyilván az is okozta, és okozza még ma is, hogy a közigazgatási jogi normákon belül gyakran egyszerre jelentkeznek anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti jogi szabályok, és nincs meg az anyag felosztásának az a lehetősége, amely a büntető tudományok és a civilisztika esetében adott. Egyed saját könyve vonatkozásában is utal rá, hogy a joganyag szervezeti és eljárási részét olyan módon kívánja összefoglalni, hogy az egyes szakigazgatások anyaga erre könnyen ráépíthető legyen.⁶⁰

A közigazgatási szervezeti jog

A kötet következő része a főbb témaköröket illetően a minisztériumot, a más országos közigazgatási szerveket, a vármegyét, a járást, a községet (ezen belül a tanyai közigazgatást), a várost dolgozza fel. Ezzel kapcsolatban szükséges megállapítani, hogy az általános közigazgatási szervezet – Egyed kifejezésével élve – első fokozata a minisztérium,⁶¹ a második fokozata a törvényhatóság (ez magában foglalja a vármegyei törvényhatóságot,⁶² a vidéki városi törvényhatóságot,⁶³ valamint Budapestet).⁶⁴ A harmadik fokozatba tartoznak a járások,⁶⁵ a megyei városok, valamint a budapesti kerületek. A negyedik fokozatot a községek.⁶⁶ nagyközségek és a kisközségek alkotják. Fontos megállapítás, hogy a tanyák közigazgatási helye, szerepe még rendezetlen.⁶⁷ A könyv megjelenését követő események ismeretében nagyon is kiemelendő, hogy a szerző a minisztériumról írtakat a parlamentáris kormányrendszer

⁶⁰ EGYED (1947): *i. m.*, 34–35.

⁶¹ EGYED (1947): *i. m.*, 43–59.

⁶² EGYED (1947): *i. m.*, 76–103.

⁶³ EGYED (1947): *i. m.*, 141–154.

⁶⁴ EGYED (1947): *i. m.*, 147–151.

⁶⁵ EGYED (1947): *i. m.*, 104–106.

⁶⁶ EGYED (1947): *i. m.*, 107–140.

⁶⁷ Vö. EGYED (1947): *i. m.*, 36.

nemzetközi és hazai történetének ismertetésével kezdi.⁶⁸ A minisztérium összetétele körében utal arra, hogy a hivatalos szóhasználatban a jelző nélküli minisztériumon 1947-ben is a kormányt (téves kifejezéssel „összminisztériumot”) kellett érteni a független felelős magyar minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. tc. 15. §-a alapján, amely szerint a miniszterek a minisztérium (azaz a kormány) egyes ügyosztályainak élén állnak. Ezeket az ügyosztályokat „az újabb gyakorlat” kezdte el minisztériumoknak nevezni. Az ügyszakot (reszortot) megjelölő tárca kifejezésből adódott a tárca nélküli miniszter elnevezés is.⁶⁹ A kormányalakítás körében a korszak sajátos helyzetét tükrözi, hogy a régi gyakorlat értelmében az új minisztérium (azaz a kormány) hivatalba lépését a külföldi kormányokkal, valamint a törvényhatóságokkal is közölni szokta. A törvényhatóságok álláspontjukat kinyilváníthatják, például felirati üdvözlést adhatnak ki.⁷⁰ A kérdéskörben jelentős a minisztertanács szerepének ismertetése is.⁷¹

A korban más országos közigazgatási szervnek még a régi közigazgatás szervei számítottak: az 1870-ben létrejött Legfőbb Állami Számvevőszék, az 1867-ben létrejött Központi Statisztikai Hivatal, illetve a már 1723-tól létező, de 1870-ben újraszabályozott Kincstári Jogügyi Igazgatóság és Közalapítványi Ügyigazgatóság. Ugyanitt olvashatunk a Közigazgatási Bíróságról.⁷² Ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az 1883. évi XLIII. tc.-kel⁷³ állították fel a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot. A nem pénzügyi természetű ügyekre is kiterjedő hatáskörrel rendelkező közigazgatási bírósággá ezt a testületet a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. szervezte át. A magyar törvényhozás – mutat rá Egyed – elutasította a közigazgatáson belüli felülvizsgálat francia intézményét, illetve az ezen felülvizsgálatot rendez bíróságokra bízó angol intézményt, és ehelyett a német–osztrák közigazgatási joghoz hasonlóan önálló közigazgatási bíróságot állított fel. A közigazgatási bíráskodás rendeltetését a szerző abban látja, hogy az egyén jogot nyer arra, hogy a jogaira nézve sérelmesnek tartott közigazgatási határozatot független bíróság vizsgálja felül.⁷⁴

⁶⁸ EGYED (1947): i. m., 43–44.

⁶⁹ EGYED (1947): i. m., 45.

⁷⁰ EGYED (1947): i. m., 47.

⁷¹ EGYED (1947): i. m., 55–56.

⁷² A közigazgatási bíráskodás újabb irodalmából: PATYI András (2003): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról.* Budapest, Logod Bt.

⁷³ Az 1947-es kiadványban nyomdahibából eredően az 1883. évi XXIII. tc. szerepel.

⁷⁴ EGYED (1947): i. m., 67–71.

A közszolgálati jog

Egyed a közszolgálat és a közszolgálati jog feldolgozását⁷⁵ a francia és a német irodalomban megszokott jogállás, kötelezettségek/jogok, felelősség felosztásban adja meg. A közszolgálati alkalmazottokról, azok csoportosításáról, a közszolgálati alkalmazás (alkalmaztatás) feltételeiről írtak ezekhez képest többletet jelentenek. Fontos megállapítás, hogy a közszolgálat személyi oldala, a közszolgálat „személyi eszközei” is emberek, közszolgálatot végző személyek, nemcsak az igazgatott állampolgárok. Azaz a közigazgatásnak nemcsak az érdekeltje, tárgya emberi személy, hanem végzője, alanya is az. A közigazgatást végző személyekre – 1947-ben is – a közalkalmazott kifejezést alkalmazták (szélesebb értelemben, mint ma, jelenkori értelme közszolgálati dolgozó). Magyary nyomdokain haladva kiemeli, hogy a közigazgatás jósága a kiválasztáson, az alkalmasságon múlik. Rámutat, hogy nem szabad engedni azt, hogy a hivatal (a hivatal viselésének ténye) elválassza az igazgatást végzőket és az igazgatottakat (Egyed a „közönség” szót használja, hasonlóan Magyaryhoz, Mártonffyhoz). Érdekesek a közszolgálattal kapcsolatos felosztásai. Általános szolgálat például a kötelező katonai szolgálat, míg különös szolgálat az egyes közigazgatási tisztségek, hivatalok betöltése. Az alkalmazás módja lehet soros szolgálat vagy alkalmasság alapján történő kiválasztás. Lehetséges a közszolgálatot köteleességi (törvényi vagy választási) alapon ellátni (községi bírói tisztség) vagy önkéntes elhatározásból. A szolgálat lehet főfoglalkozás (köztisztviselői állás) vagy mellékes jellegű (törvényhatósági bizottsági tagság). Lehetséges ingyen vagy ellenérték (illetmény) fejében végzett szolgálat is.⁷⁶ Utal arra, hogy 1946-tól ismételten használt a közszolgálati alkalmazott kifejezés mellett a köztisztviselő, illetve a közhivatalnok kifejezés is,⁷⁷ de a pontos elhatárolást 1947-ben az 1949-től a munkajogba olvasztott közszolgálati jog nem tette meg, később pedig már nem tehetette meg a „dolgozók országában”.

⁷⁵ EGYED (1947): i. m., 166–175.

⁷⁶ EGYED (1947): i. m., 164.

⁷⁷ EGYED (1947): i. m., 167.

A közigazgatás dologi oldala

A közigazgatás személyi oldalát a dologi oldalnak kell követni. A közigazgatás dologi eszközeinek vizsgálatát a Magyary előtti szerzők elhanyagolták, a kérdést Magyary tette fontossá.⁷⁸ Egyed a közigazgatás eszközei kifejezést használja, és külön beszél a dologi eszközökről (ingó és ingatlan dolgok), valamint a technikai eszközökről és a pénzügyi alapokról (pénzeszközök).

A közigazgatás működésében a szerző kiemeli az ingatlanok szerepét. Ezek szolgálhatnak a közhivatalok elhelyezésére, vagy intézetek, üzemek létesíthetők bennük. (E körben a kisajátítást szükségképpen ismertetni kellett.)⁷⁹ A működtetéshez szükséges ingóságok köre felleltározhatatlan, ezeket a közigazgatási szervek magánfélként (adásvétel keretei között) szerzik be. Érdeklenség ma olvasni, de a kötet írása idején az élő valóság nem túl távoli emléke volt, hogy helye lehet átmeneti igénybevételnek (rekvirálásnak) – például közigazgatási célra hatósági személy szállítására igényelhetőek voltak különféle korabeli személyszállító eszközök. Építkezéskor alkalmazhatta a közigazgatás az ún. közszállítás intézményét.⁸⁰

A technikai eszközöket a közigazgatási „segédkönyvek” (lajstromkönyv, iktatókönyv, mutatókönyv, előadói könyv, kiosztási jegyzék), a nyilvántartások (anyakönyvek, bűnügyi nyilvántartás, választási névjegyzék), a statisztikai anyag (lehet a hatóság által előállított vagy a KSH által szolgáltatott), illetve a jogszabálygyűjtemények alkották.⁸¹

A pénzügyi alapokkal foglalkozó rész pedig a közigazgatás költségvetési kérdéseit tárgyalja.⁸²

A közigazgatási eljárás

Foglalkoztak ugyan a közigazgatási eljárással a korábbi magyar jogirodalomban, tehát voltak ennek előzményei, de jóval kisebb szerepet játszott ennek kutatása, mint ma, így az ezzel viszonylag csekély terjedelemben való fog-

⁷⁸ Vö. *A közigazgatás dologi eszközei* című fejezetet: MAGYARY (1942): i. m., 441–512.

⁷⁹ EGYED (1947): i. m., 178–179.

⁸⁰ EGYED (1947): i. m., 179.

⁸¹ EGYED (1947): i. m., 179–180.

⁸² EGYED (1947): i. m., 181–182.

lalkozás nem szokatlan.⁸³ A közigazgatás működése – tehát a közigazgatási eljárást a közigazgatás működési módjaként jellemzi – több közigazgatási tény vagy cselekedet (aktus) egymásutánja, folyamata. A közigazgatási eljárás szerinte sokféle lehet és sokféle célt követhet, így csupán a fő működési módokat vázolja fel. Ilyen értelemben olvashatunk a közigazgatási eljárás mozzanatairól,⁸⁴ a közigazgatási fellebbvitelről,⁸⁵ a közigazgatási fórumrendszerről,⁸⁶ valamint a közigazgatási határozatok jogerejéről,⁸⁷ emellett a közigazgatási végrehajtásról,⁸⁸ a kihágási bíráskodásról,⁸⁹ a közigazgatási ügyvitelről⁹⁰ és a közigazgatás nyelvéről.⁹¹

Ez utóbbiról érdekes meglátásokat olvashatunk. Közismert tény, hogy 1844-ig a latin volt a hivatalos nyelv Magyarországon. Az azonban már kevéssé tudott, hogy ezt elsőként a magyar nyelv használatáról szóló 1805. évi IV. tc. törte át annyiban, hogy a törvényhatóságok felterjesztéseikben a latin mellett párhuzamosan a magyar nyelvet is használhatták. Fontos megállapítások olvashatók a hivatali nyelvhasználat, a közigazgatás nyelve tekintetében is. A hivatali stílus a tiszti írásmódból (*stylus curialis*) fejlődött ki, amely latinizmusoktól és germanizmusoktól terhelten nehezen érthetővé vált. A helyzet 1947-re sem javult. Egyed is javasolta a határozatok megfogalmazásait olyanná tenni, hogy az egyszerűbb képzettségű emberek is magyarázat nélkül is megértsék azokat. Az Európai Unió napjainkban is ajánlja az uniós szabályok tekintetében az ilyen egyszerűbb megfogalmazásokat, a világos stílust. A jövő erre a problémára is megoldást hozhat.⁹²

Budapest, 2017. június 4. (a Nemzeti Összetartozás Napján)

⁸³ EGYED (1947): i. m., 183–198. Vö. MAGYARY (1942): i. m., 592–608.

⁸⁴ EGYED (1947): i. m., 185–186.

⁸⁵ EGYED (1947): i. m., 186–188.

⁸⁶ EGYED (1947): i. m., 188–190.

⁸⁷ EGYED (1947): i. m., 190–191.

⁸⁸ EGYED (1947): i. m., 192–193.

⁸⁹ EGYED (1947): i. m., 193–195.

⁹⁰ EGYED (1947): i. m., 195–197.

⁹¹ EGYED (1947): i. m., 197–198.

⁹² EGYED (1947): i. m., 198. A probléma korábbi összefoglalása: RÁBEL László (1914): *Hivatalos nyelvünk. A közhivatalok magyartalanságainak megjavítása*. Sopron, saját kiadás. A téma újabb megvilágítása: DEME László (1982): *Közigazgatásunk nyelvi arculata*. Budapest, Magyar Nyelvtudományi Társaság.