AZ ÁLLAM KÖZIGAZGATÁSÁNAK ALAPJAI

Reiterer Zoltán[*]

Bevezetés

Az állam feladatai közül a köz igazgatásának eredményesebb és hatékonyabb ellátásához szükségszerű annak alapjait megismerve, arra támaszkodva áttekinteni az abban rejlő elveket, amelyek megkérdőjelezhetetlenné teszik a közjogi szabályozás ésszerű és erkölcsi indokoltságát is. A közigazgatás tudományát segítségül felhasználva válnak igazolhatóvá az igazgatást szolgáló eljárásjogi és anyagi jogi jogszabályok, illetőleg az azokban teret nyert, az egyénre és az eljáró szervekre hatással bíró jogosultságok és kötelezettségek. Ezen alapok a fenti tudomány fejlődésének, illetőleg művelői munkásságának eredményeként érhetőek el számunkra, biztosítva a jogi és erkölcsi alapot a javarészt alá-fölérendeltséget tartalmazó közigazgatási jogviszony gyakorlásához. E jogosultságok és kötelezettségek nem gyakorolhatóak, viselhetőek, illetőleg viseltethetőek másképpen, csakis oly módon, ha megingathatatlan alapokon nyugszanak, ezzel is biztosítva az állami akarat kifejezhetőségét és annak akár kényszer általi érvényesíthetőségét.

A német hatást gyökereiben magában hordozó magyar közigazgatás-tudomány néhány jeles képviselőjének munkáiból kiemelve kívánom annak alapjait és fejlődését ismertetni, mely művekben megfogalmazást nyer többek között a közigazgatás jogrendbeli helye, szervezettségének, irányításának, racionalizálásának, valamint a vezérkar szükségessége. Emellett kifejezésre kerül, hogy vannak a mai jogalkalmazónak és „ügyfelének" már természetes, az anyagi, valamint az eljárásjogi joganyagok által biztosított alanyi jogok, és a döntések jogorvoslásához kapcsolódóan az alaki, illetőleg anyagi jogerő elválása tágabb teret nyit ezek védelméhez.

A közigazgatás-tudomány eredményei a fentiek mellett biztosítják tárgyuk további kutatásának, valamint a már felelhető munkák újszerű hasznosításának lehetőségeit is.[1]

1. Közigazgatási jogi alapvetések

A köz igazgatásának meghatározása jogtudományi szempontból több megközelítést is felajánl, szemléletenként más-más csoportba rendezve egyes alapelemeiket. *Concha Győző* a fogalom alatt az összes állami működést, *Lorenz von Stein* állami akaratként a törvényhozást, cselekvésként az igazgatást, *Csiky Kálmán* a jogalkotást, és a jogalkalmazást elkülönítve a végrehajtást, amely gondolata jogállamiság eszméjéhez köthető azáltal, hogy megfogalmazást nyert a végrehajtói hatalmon belül az ellenőrzött közigazgatás létrehozása, ezáltal pedig annak az igazságszolgáltatástól történő elválasztása. E felfogáshoz áll közel *Tomcsányi Móric* gondolata is, aki a közigazgatáson már a közfeladatok megoldását és az állami feladatok jogrenden belüli ellátását értette. A fentieket is figyelembe véve a közigazgatás: „*a legfőbb*

[*] *Doktorandusz, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája. Email: a.profi4@hotmail.com.*

[1] Erre kínálkozik jó példának a napjaink közigazgatási kormányzati tevékenységének irányait meghatározó, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium részéről 2011 júniusában, illetőleg a 2012 augusztusában közreadott Magyary Program 11.0, és 12.0., melyek célja a magyar közigazgatás megújítása.

képviseleti szerv által elfogadott törvények végrehajtására létrehozott szervek közhatalom birtokában, jogszabályi keretek között végzett végrehajtó-rendelkező tevékenysége."[2]

E fogalomhoz fűzhető annyi magyarázat, hogy e fogalomba a legfőbb képviseleti szerv mellett más jogalkotók mint alaki vagy belső jogforrások is, illetőleg az elfogadott törvények mellett alacsonyabb szintű jogszabályok mint anyagi vagy külső jogforrások is értendőek, s előbbi jogforrások sajátja, hogy ők maguk is a végrehajtó szervezet részei, illetőleg alkotott jogforrásaik egyben rendelkezésnek tekintendőek. Emiatt a közigazgatás – a fentiekben idézett megállapítással szemben – nem csupán a törvények végrehajtása, azaz nem szűkül le végrehajtó-rendelkező tevékenységre, hanem egyben jogszabály-előkészítési tevékenységet is magában foglalóan közpolitikai döntések szakpolitikai előkészítése is. Az előkészítő munkába, eredményének kialakításához – a kulturált politikai élet követelményeinek megfelelően – megkerülhetetlenül szükségszerű az érintetteket képviselő szervezetekkel a társadalmi érdekegyeztetések lefolytatása, valamint az ellenzéket képviselők véleményének meghallgatásával az általuk előterjesztett javaslatok megvizsgálása is. A mindezekezek figyelembe vételével is kialakított javaslatokat vitatja meg a kormány, illetőleg a parlament, majd meghozza felettük a politikai döntést. E cselekménysor rövidítettebb változata érhető tetten a miniszter által kibocsátott rendeletek esetében, melynek megelőző aktusaként minisztériumának közszolgái készítik számára elő döntésre az egyes kibocsátandó normákat.

Szervezéstudományi szempontból megközelítve a közigazgatás fogalma, annak sajátosságait bemutatva érhető el. Ezeket számba véve megállapítható, hogy a közigazgatás az állami szervek rendszerének elkülönül alrendszere, mely az egész társadalomra kihatóan lát el szervező tevékenységet, s ezt sajátos szervezeti formában, hivatásos apparátussal, az állami akarat gyakorlati végrehajtásának megszervezése érdekében teszi.[3]

2. A közigazgatás-tudományról

E tudomány előzményeként említhető a kameralisztika egyik eleme a *Policeywissenschaft/politia,* amely a XVIII. század – alapvetően – német nyelvterülethez kötődő jelensége. A *Kameralwissenschaft* néven is ismert tudomány klasszikusan Poroszországhoz köthető, azonban fejlődésének hátterében francia hatás, *Delamare* munkája húzódott meg. A kameralisztika – egyben többféle tudomány gyökeréül is szolgálva – két későbbi tudományt, a közigazgatás-tudományt, illetve a közgazdaságtant foglalta magában. A kameralisztika osztrák képviselőjének, *Joseph von Sonnenfels* munkásságának hatása érhető tetten leginkább az alapok között a magyar közigazgatás-tudományban.[4]

A francia és a német tudománytörténet már az 1700-as évek elejétől jegyzi a közigazgatás-tudományt, melyek az ezernyolcszázas évek közepétől kaptak teret a közigazgatási tárgyú művekben. A közigazgatás-tudomány a XIX. század elején nyerte el helyét a tudományok között, melynek három nagy rendszereként a francia, a német és az angolszász közigazgatás említhető. A modernnek tekintett közigazgatás-tudomány kialakulásának egyik mérföldköveként tekinthető a német Lorenz von Stein munkássága. A német közigazgatás-tudomány meghatározó jelentőségű a közigazgatási jogi dogmatika és a közigazgatástan területén egyaránt. jeles képviselője, *Robert Mohl* az 1859-ben megjelent művében (*Encyklopädie der Staatswissenschaften*) az államtudományokat dogmatikaira és történetire osztja, mely előbbinek része a kormányzati jog, s többek között kiemeli, hogy az igazgatásnak

[2] Kalas Tibor: Az igazgatás. In: Nyitrai Péter (szerk.): *Közigazgatási jog alapképzésben résztvevő hallgatók részére.* Virtuóz Kiadó, 2007. 30.
[3] Uo. 27-29.
[4] Koi Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban – Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*. PhD-értekezés, Győr, 2013. 40-47.

a szellemére és alakjára tekintettel is tökéletesen alkotmányosnak kell lennie. Az igazgatás nem tűzhet ki magának önkényesen célokat, az alkotmányban rögzített célokat kell teljesítenie. Az igazgatást olyan entitásnak tartja, amely sokkal inkább cselekményekből, mintsem elvekből vagy intézményekből áll.[5]

Lorenz von Stein hét kötetre osztott fő művében (*Die Verwaltungslehre*) közigazgatási tanait foglalta össze, amely a mai napig alapmunkaként szolgál, melyben fő témaként elvi tételeket fektetett le, bemutatta a közigazgatás egész rendszerét, valamint meghatározta az összehasonlító közigazgatási jog lényegét. Ez utóbbi egyrészt alaki összehasonlítást tartalmaz, ám valódi tartalma az érvényben lévő, összehasonlított jogok tételes különbségeinek bemutatása, melynek alapját a vizsgált ország gazdasági, társadalmi és politikai állapotának, illetőleg népe jellemének tanulmányozása képezi.[6]

Stein művéhez magyar tanítványa, *Concha Győző* szolgáltatta a Magyarországra vonatkozó részt, így e munkában hazai jogunk is megjelenik. *Szamel Lajos* megállapítása szerint Magyarországon a közigazgatás-tudomány a három nagy közigazgatási rendszerhez képest több mint egy évszázados késéssel kezdett formálódni, melynek okai között fellehetőek a kiegyezés előtti időszakra jellemző pangó gazdasági, politikai, és ennek következtében szellemi élet, emellett az a tény is, hogy nem volt tárgya a magyar közigazgatás-tudománynak. A monarchia kebelén belül az első felelős minisztérium felállítását megelőző időszakban magyar központi kormányhatóságok nem működtek, a Bécsből irányított helytartótanács önálló döntéseket nem hozhatott, csupán parancsokat teljesített. Hátráltató körülmény volt továbbá, hogy a kiegyezés után a közigazgatás rendszerének kiépítése alól hiányzott az elméleti alap, ám a gyakorlati is, ugyanis a szabadságharc utáni két évtizedben nem juthattak magyarok praxishoz a modern közigazgatásban, s ennek eredményeként a dualizmus időszakában nem rendelkezett Magyarország a köz szükségleteinek kielégítő megszervezésére alkalmas közigazgatással. Ez időben Nyugat-Európa fejlettebb államaiban már közigazgatás-tudományi irányzatok versengtek és hatottak egymásra, amelyekhez felzárkóznia a magyarnak a tudományos életnek a haladó eszmeáramlatoktól történő intézményes lezárása, a kiváltságok és rendőrállam konzerválására való törekvés, valamint az egyoldalú német befolyás miatt nem volt esélye.[7]

Szamel állításával szemben azonban utalni lehet arra a tényre, hogy a hazai közigazgatás-tudomány minden nehézsége ellenére is a nagy közigazgatási rendszerekkel szinte együtt haladva fejlődött. A magyar közigazgatási jogi irányzat kezdeteit *Zsoldos Ignác* 1842. évi, illetve *Récsi Emil* 1854-1855-ben keletkezett fő művétől számíthatjuk. Emellett a közigazgatástani irányzat hazai művelése *Karvasy Ágoston*nal közel évre pontosan azonosan, 1843-1844-ben indult meg. Zsoldos Ignácnak „*A szolgabírói hivatal*” című munkája kiemelendő fontosságú, mely 1843-ban a Magyar Tudományos Akadémia nagyjutalmával lett kitüntetve. Az egyik legkorábbi magyar nyelvű tudományos igényű önkormányzati jogi tárgyú mű, amely egy számos közigazgatási jog különös részi kérdést feldolgozó, elméleti igénnyel feldolgozott gyakorlati kézikönyv. Szerzője a művet Törvénykezési részre, illetőleg a Közrendtartási részre osztotta.[8] Récsi Emil írta meg az egyik első, modern értelemben vetten is tudományos magyar közjogi munkát, *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve* címmel. A munka a közigazgatást a maga teljességében feldolgozza: a közigazgatási szervezeti jogot, az államszolgálati (mai szóval: közszolgálati) jogot, a rendészeti igazgatást, az oktatásügyet, a földművelési, a kereskedelmi, és a közlekedési ügyet is ideértve. Zsoldos Ignáchoz hasonlóan

[5] Koi: *i. m.* 69.
[6] Uo. 78.
[7] Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. 10-22.
[8] Koi: *i. m.* 116. és 120-122.

ő is közigazgatási jogot művelt közigazgatástannal, amelyet többek között Karvasy Ágoston, *Kautz Gyula, Kerkapoly Károly, Szilágyi Dezső* és Concha Győző neve is fémjelez.[9]

Stein művének rövidebb változata (*Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts* – 1870) már a megjelenését követő évben megjelent *Kautz Gusztáv* fordításában, amelyhez egy tizenhét oldalas elméleti bevezetőt is írt, összefoglalva benne a külföldi közigazgatás-tudomány addigi eredményeit, egyben oktatva is mindezt. Hazai közigazgatás-tudományunk főként *Magyary Zoltán* munkásságának köszönhetően 1901-1945 között állt olyan fejlettségi szinten, hogy a közigazgatási összehasonlítás művelése érdemében is megindult.

E fenti tények ismeretében, illetőleg szerzőink munkásságát tanulmányozva levonható az a következtetés, hogy a közigazgatás-tudomány elméletének művelésében nem volt számottevő lemaradásunk a három nagy közigazgatási rendszerhez viszonyítva, lemaradás csupán az elméletek által kimunkáltak gyakorlatba történő átültetésében volt. A közigazgatás-tudomány hosszú időn át uralkodó és időnként vissza-visszatérő tagolása szerint azon belül létezik közigazgatási jogtudomány és közigazgatástan, mely utóbbi az előbbin kívül mindent magába olvaszt, igyekezve feltárni és megismerni tárgyának természetét.

A közigazgatási jog kialakulásának előzményei leginkább Franciaországhoz köthetőek, a felvilágosult abszolutizmus polgárainak követelése arra irányult, hogy a közigazgatás tevékenysége törvények által meghatározott keretek közé szoruljon. Emellett elengedhetetlen feltétel volt az a *Rousseau, Montesquieu* és *Voltaire* által is képviselt felfogás, miszerint a közérdek a magánérdektől magasabb, nagyobb értéket képvisel, s ezért annak képviseletét kiváltságokkal, prerogatívákkal rendelkező szervezetet, a közigazgatást kell megbízni. Az ezeket tartalmazó szabályok a közigazgatási jogszabályok.

A közigazgatási jog tudományát a XIX.-XX. század fordulójára *Otto Mayer* dolgozta ki Németországban, tárgya nem a közigazgatás, hanem a közigazgatási jog, leggyakrabban vizsgált területei a közigazgatási jogalkotás alkotmányossága, demokratikussága, a közigazgatási jogviszony és ennek jogi szabályozottsága, illetőleg a közigazgatás jogalkalmazói tevékenysége. A közigazgatás-tudomány látja el a közigazgatás környezetének közvetlen vizsgálatát. Kezdetben e feladatot Németországban a kameralisztika és a rendészettudomány vállalta magára, felmérve a közigazgatás rendszerét, elemezve, racionalizálva azt, majd Lorenz von Stein megalapozta a közigazgatástan irányzatot, amely az államigazgatás feladatának a gazdasági fejlődés előmozdítását és a tényleges jogegyenlőség megteremtését tekintette.

Az amerikai közigazgatás-elmélet alapjait *Taylor* rakta le, aki az egyes munkafolyamatok elemzésére, mérhetőségére, összehasonlíthatóságára alapozva dolgozta ki a tudományos munkaszervezés (*scientific management*) alapelveit.[10] Sajátja a fejlődés és a kiterjedtség, s az eredetileg csupán empíriára támaszkodó megoldásokat már elégtelennek tartva, szükségesnek ítéli a feladatok megoldására a tudományos támogatást. E sajátosságokat hordozza magában a gazdasági életben a nagyvállalat is, a francia *Henry Fayol* egy nagy bányavállalat tulajdonosaként az amerikai üzemvezetés idő és mozgás tanulmányait ültette át az igazgatási munka területére. Az igazgatás (adminisztráció) elmélet kidolgozása során észlelte a műveletek megkülönbözethetőségét, amelyek között legfontosabb a vezetés, s e tevékenység hatása minden nagyüzemnél azonos, csupán tárgyukban különböznek, ezzel együtt megállapította, hogy az adminisztráció elméletéből leszűrtek az állami üzemvezetésben is alkalmazhatóak.[11]

---

[9] Koi: *i. m.* 141-142..

[10] Lőrincz Lajos –Takács Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai. Második, bővített és átdolgozott kiadás.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 15-17.

[11] Lőrincz Lajos (szerk.): *A Magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 280.

Emellett mintegy kiegészítésként kapott elismerést a közigazgatási politika, amely a közigazgatási célokat, annak eszközeit, reformjainak elvi alapjait és gyakorlati módozatait kutatja. E felosztás többféle ok miatt kritika alá vonható, bár az vitathatatlan, hogy a közigazgatási jogtudomány részeiként számon tartott jogismeret, jogi pozitivizmus és jogdogmatikájának tárgya a közigazgatási jog, melyen belül az utóbbi időkben nyert teret az a nézet, hogy a kutatás középpontjába ne a hatóság-ügyfél egymással szembeni, hanem szükségletek kielégítését elváró állampolgár-közigazgatás kapcsolata álljon. A közigazgatási célok, eszközök, reformok eredendően valóban nem jogi tárgyú megközelítések, azonban az azokról hozott politikai döntés után jogilag intézményesítésre ítéltetnek.[12]

3. A magyar közigazgatás-tudomány kezdetei, elméletének kialakulása és fejlődése

Miután a közigazgatás mint állami tevékenység politikai jelleget hordoz, ez rávetül annak tudományára, mint a társadalom-tudományokon belüli politika-tudományra is.

A kiegyezést követő bő három évtizedben Magyarországon is bár csekély számban, de jelen voltak az ismert közigazgatási irányzatok, és azok kombinációi is. A kezdetekkor meghatározó volt az osztrákokkal való kapcsolat, a német nyelv elterjedtsége is és ezen keresztül a Németországban végbement közgazdaság-tudományi fejlődés. E ráhatásokat beépítve kezdődött közigazgatás-tudományunk kialakulása, a tételes jog kidolgozásával párhuzamosan, annak nagymérvű hiánya miatt.

A közigazgatástan hazai képviselőjeként Concha Győző közigazgatástanának centrális problémája az államhatalom körének terjedelme. Nézete szerint feltétlenül szükséges az állami gondoskodás az egyéni fejlődés pozitív feltételeiről, az államnak ideiglenesen kötelessége az egyén eltartásáról is gondoskodnia, ha az elemi csapás vagy kedvezőtlen társadalmi helyzet miatt egyébként megsemmisülne. Emellett azonban nincs szabály arra nézve, hogy a közigazgatás az egyén életébe milyen mértékben és módon avatkozhat bele, ennek oka az, hogy a köznek a változó viszonyokhoz kell alkalmazkodnia. Így az államhatalom terjedelmére a szabály a viszonylagosság, e szabálynak annyira általánosnak kell lennie, hogy a legeltérőbb mértékű beavatkozásokat is biztosítani tudja. Az „össznemzeti közigazgatáshoz" képest létezik az egyének külön életével foglalkozó közigazgatás, s ez az egyén érdekében, annak működését, fejlesztését elősegítően, kiegészítően működik.[13]

A magyar közigazgatási jog fejlődésének első szakaszát képviselők közül *Csiky Kálmán* szerint: „*mint tudomány a magyar közigazgatási jog a magyar állam összes közigazgatása terén tevékeny végrehajtó műszervekkel, ezek alaki rendjének s azon jogszabályoknak, melyek szerint e kormányzati műszervek a közigazgatási ügyeket intézik, és teendőiket teljesítik, rendszeres előadásával és megismertetésével foglalkozik*."

A közigazgatási jogtannak a feladata az közigazgatás jogszabályaival kapcsolatos ismeretnyújtás.[14] Eszerint a közigazgatási jog fő feladata megismertetni a közigazgatási szervezeteket, ezek jogrendjét és működési módját, amit a közigazgatási jog tudományának általános része tartalmaz, valamint a különös rész tartalmaként előadni azon anyagi jogszabályokat, amelyek szerint a szervezetek a közigazgatási ügyeket intézik.[15]

A közigazgatási jogszabályok összefoglalásának egyik alternatívájaként, amennyiben azok rendszeres földolgozás alá kerülnek, ekkor „*a jogforrások közötti különbség elenyészik a*

---

[12] Szamel: *i. m.* 23-26.
[13] Szamel: *i. m.* 60.
[14] Csiky Kálmán: *A magyar állam közigazgatásának joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára. Első kötet: Bevezetés és általános rész. A magyar állam közigazgatási szervezete*. Szó szerinti idézet, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1888. 19.
[15] Uo. 19.

tudomány rendező keze által, a főelvek kidomborulnak, a vezéreszmék előtérbe lépnek, a részletek aprólékosságai a forrásművek tárgyában hagyatnak vissza. Ekkor lesz a közigazgatási jog tudománnyá."[16]

A közigazgatási jog tudománya nem nélkülözheti a vele rokonságban álló közigazgatástan tudományának segítségét, amely a művelt közigazgatási rendszereinek elméleteit, elvont elveit fejtegeti, s míg a közigazgatási jog tudománya azt adja elő ami van, ezzel szemben a közigazgatástan azt mutatja meg aminek lennie kell, hogy a közigazgatás a feladatának megfelelhessen, ezáltal az előbbi részére irányeszméket szolgáltat.[17]

Boncz Ferenc megkülönböztette a magyar közigazgatási törvénytudomány általános és különös fogalmát, mely utóbbin csak a szorosabb értelemben vett közigazgatás vagy a benső közrendészetet lévén azon törvények, szabványok és szokások összegének ismerete, amelyek az állam belső rendjének fenntartására, az állampolgárok személy-és vagyonbiztonságának megőrzésére, és a közjólét fejlesztésére szolgálnak. Összegyűjtötte a közigazgatás hatályos magyar joganyagát, és egy használható rendszert dolgozott ki azok áttekinthető közléséhez. A „Közigazgatási törvények kútfői"-be a törvényeket, a „felsőbbi" rendeleteket, a törvényhatósági szabályrendeleteket („statutumok"), a községi szabályrendeleteket, a szabadalomleveleket és a szokásokat sorolta.[18]

Grünwald Béla a közigazgatás rendszeréről értekezve, annak tárgyát az emberi élet organizmusában, azaz a legfontosabb életviszonyokban látta, amelyből kizárólagosan vezethető le a közigazgatás tanának tudományos rendszere, s ez fel meg legjobban a közigazgatás tanának is, amely az életviszonyokon keresztül visszavezet a közigazgatás alapeszméjéhez, ami az emberi fejlődés feltételeinek létesítése, illetőleg akadályainak elhárítása. Grünwald a közigazgatás funkcióit a személyi, a gazdasági és a társadalmi élet igazgatására tagolta. „*Az emberi élet fő alakjait véve kiinduló pontúl, a közigazgatás rendszere következőleg alakul: A. Az ember mindenekelőtt egyes személy… két fő szempont alá esik. Az egyik az ember fizikai, a másik szellemi élete.* (…) *van ezeken kívül egy nem kevésbé lényeges momentuma az emberi életnek, melynek alapján állanak az egyesek ép úgy, mint az államok, s ez a gazdasági élet.* (…) *De az ember nemcsak mint egyes él, nemcsak mint a gazdasági élet egy tényezője, hanem mint a társadalom tagja is*."[19]

Fésüs György a közigazgatási jogot alakira és anyagira osztja. Az alaki közigazgatási jog a végrehajtó hatalom gyakorlására szolgáló kormánygépezet szervezetét működésének alaki rendjével együtt adja elő. Ez a közigazgatási szervezet neve alá is foglalható. Az anyagi közigazgatási jog azon jogszabályok összessége, melyek a kormány „műszervei" által, a kormányzati ügyek elintézése körül, mint anyagi igazgatási rendszabályok zsinórmértékéül megtartandók.[20]

Kmety Károly pozitivista álláspontot megjelenítve a közigazgatási jogtudományt elhatárolja a közigazgatástantól, mivel szerinte utóbbi a politika tudományának részét képezi. Meghatározása szerint közigazgatási jog azon jogszabályok és jogintézmények összessége, amelyek meghatározzák a közigazgatási tevékenységet, megállapítják a cselekvőség jogkörét, és a közigazgatást az „összjogrendbe" illesztik. E jog tudománya annak elveivel, intézményeinek kritikai ismertetésével, magyarázatával, kifejtésével foglalkozik, s ezeket tudományos rendszerbe törekszik foglalni, s ezzel igyekszik a közigazgatási jogot „egy

[16] Csiky: *i. m.* 17.
[17] Csiky: *i. m.* 18.
[18] Boncz Ferencz: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legujabb állása szerint. Első kötet.* Az Athenaueum R. Társ. kiadása, Budapest, 1876. 290.
[19] Grünwald Béla: *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. A közigazgatás feladatai. Első kötet: A közigazgatás és a személyi élet*. Franklin –Társulat, Budapest, 1889. 3-8.
[20] Fésüs György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Az Eggenberger-féle Könyvkereskedés kiadása. Budapest, 1887. 8.

organikus egészképen" feltűntetni.[21] A közigazgatási jog, miként a magánjog is, tárgyi jog, így az olyan jogosultságokat biztosít az egyén számára, ami a magánjogon keresztül részére el nem érhető, s egyben felveti a lehetőségét annak, hogy a közigazgatási jog rendelkezzék általánosan érvényesülő tételekkel, elvekkel, azaz dogmákkal.[22] A közigazgatás gyűjtő fogalma alatt tudományi alapszükséglet a funkciók bizonyos szempontok, kritériumok szerinti csoportosítása, megkülönböztetése, összetett tartalmának elemzése, és ezáltal annak megvilágítása.[23]

4. Dogmatikai hatások, irányok

A német, s ezáltal az osztrák és svájci közigazgatási jogtudományban Otto Mayer dogmatikai iránya kibontakozott és uralkodóvá vált, melynek sikere abban rejlett, hogy a magánjog tudományát követve kiépítette a közigazgatási jogtudománynak a saját jogi intézményein alapuló rendszerét, s ezzel annak egyben elméletét is. Ennek alapját, az ún. tiszta jogi módszert azonban az élettől való elszakadás jellemezte, emiatt a jogintézményeket azok történeti, gazdasági, politikai, illetőleg társadalmi hátterük nélkül konstruálták. Míg e dogmatikai irányzat a magyar közigazgatás tudományára a huszadik század fordulóját követően alig volt hatással, addig német területen a tételes közigazgatási jogtannal szemben felülkerekedett.

A közigazgatási jogi dogmatika felé történő nyitás először *Vasváry Ferenc*nél volt tapasztalható, aki az alanyi közjogok tanának elfogadásával igazolja, hogy a közigazgatási jogban is vannak jogviszonyok, mégpedig e jogterület adja azok legváltozatosabb formáit, ami egyben annak tárgya is. Az alanyi közigazgatási jog a közjog egyik elemeként, első sorban az állam cselekvési szabadságaként (*facultas agendi rei publicae*) tekintendő, azonban a tárgyilag megállapított közigazgatási jogból a „magánosokra" is keletkeznek alanyi jogok. Ennek magyarázata, hogy az állam az objektív jog alkotásával nemcsak az egyes személyek akaraturalmát, hanem egyúttal a sajátját is korlátolja, ugyanis az alkotott tárgyi jog tiszteletben tartása annak alkotóját is erre kötelezi. Az „objectív" közigazgatási jogból keletkezett „subjektív" közigazgatási alanyi jogokat az állam jogi védelemben részesíti, „... *sőt az egyeseknek ezen a tárgyi közigazgatási jogból eredő alanyi jogai megótalmazása és érvényesítése czéljából – még saját közigazgatási szervei ellenében is – szabályszerű peres eljárást engedélyez,- mindezt a legvilágosabban a modern jogállamok egyik sarkalatos intézménye, a közigazgatási bíróság igazolja*."[24]

A törvényi és a tudományos közigazgatási rendszert szembeállítva állapítja meg, hogy előbbinek előfeltétele a kodifikáció lenne, s mivel a közigazgatási jog kodifikációja nem lehetséges, így alkalmazhatónak marad a doktrinális rendszer, melynek fő előnye az önálló tudományos rendszer, illetőleg annak önálló művelését biztosító lehetőség megadása. *Jászi Viktor*[25] sikeres jogdogmatikai vizsgálatokat végzett, és elválasztotta a közigazgatásjog tudományát a közigazgatási jog ismétől, s munkájában a fő hangsúlyt a közigazgatási intézmények elméleti kifejtésére helyezte, mert elmélete szerint ez biztosítja az egész megértését, amivel rend és áttekinthetőség teremthető. A közigazgatás és annak szervcsoportjait mint alanyait kollektív személyeknek tekinti, és pszichológiai alapon keresi

[21] Kmety Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve.* Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911. 36.
[22] Szamel: *i. m.* 35-53.
[23] Kmety: *i. m.* 10.
[24] Vasváry Ferencz: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a közigazgatási jogtudományba.* Politzer Zsigmond és fia Kiadó, Budapest, 1902. 10.
[25] Művének címe: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai. I. kötet*. Bevezetés. Szervek. Közszolgálat joga. Debrecen, 1907. 451 oldal.

náluk a tevékenységeiket meghatározó tudati és akarati tényezőket. Ez a nézet azonban még nem sorolható a dogmatika alá, sokkal inkább az az elmélete, melyben az állam önkorlátozásának elfogadását igazolja azáltal, hogy a közigazgatási jogban a végrehajtó hatalom jogi megkötöttsége rejlik. Emellett azonosítja a végrehajtó hatalom által létesített jogviszonyokat, melyben jogpolitikai elvként fogalmazza meg a kötelezettség áthárításának korlátait, illetőleg ezek kisebbítésének tilalmát. Megfogalmazza az aktusok tanának tételeit, amelyben a közigazgatási jogviszony alanyi kölcsönösen kötve vannak, s e viszonyukat egy egyoldalú közigazgatási aktus, jogügylet hozza létre, amelyet a közigazgatási szerv közhatalmánál fogva keletkeztet.[26]

A magyar közigazgatási jogtudomány dogmatikai irányzatának képviselőjeként *Tomcsányi Móric* a közigazgatás fogalmán államszervi, közorgánumi tevékenységet ért, amely a jog alapján annak keretei között és eszközeivel igyekszik a különféle közérdekű konkrét feladatokat célszerűségi és helyességi szempontok alapján megvalósítani. E működésen belül vannak a diszkrecionális intézkedések is, amelyek ugyan a szigorúan megkötött intézkedésektől nagyobb mozgásteret adnak, ám ezek is jogilag szabályozottak, s céljuk is a jogszabály által meghatározott, így a szigorú jogszabályi előírások megsértés emellett e céloktól eltérő alkalmazásuk is jogsértő, ezáltal ezek is bírói ellenőrzés alatt állhatnak. A közigazgatás jogi szabályozottságából adódik, hogy itt is jogviszonyok keletkeznek, amelyek jogokat és kötelezettségeket tartalmaznak, s előbbin belül léteznek alanyi és nem alanyi jogok, melyekből alanyinak tekintett az, amelyet jogszabály az egyének jogi helyzetével kapcsolatban egészen pontosan, kimerítően leír jogosítvány és kötelezettség szempontjából, amivel a személy konkrét esetben felléphet a közorgánummal szemben. Ezzel szemben a diszkrecionális intézkedéseknél nincs kimerítő meghatározottság, mérlegelési jogkör van, így ezek nem biztosítanak alanyi jogot, ám amennyiben egy mérlegelő döntéssel a hatóság előnyhöz juttatja a személyt, arra már alanyi joga keletkezik. E jog vitatása a kontenciózus ügy, amiből peresíthető igény támad, a szorosan vett alanyi jog körén kívül esőek, mint például a diszkrecionális intézkedések azonban már nem jogvitás természetűek. A jogvitás ügyek sajátja az eljárás tárgyát képező jogi kérdések konszummálását elvégző, végső döntést tartalmazó jogerős határozat, amely azonban nem egyező feltétlenül a véghatározattal, mert utóbbi esetében az eljáró fórum bár kimondta a végső szót, ám ez ellen fellebbezni lehet.

Jogerő szempontjából különbség tehető alaki és anyagi között, előbbi esetén az ügyben hozott határozatot már nem lehet fellebbezéssel támadni, utóbbinál az alaki jogerőn felül az ügyet többé már elő sem lehet venni, nem lehet új eljárásnak alávetni, azaz alaki és anyagi szempontból is jogerőssé vált. A jogerő intézménye a polgári jogból származik, amiben az alakilag jogerős ítéletek egyben anyagi jogerővel is bírnak, vele ellentétben a közigazgatás terén e törvényszerűség nem érvényesül feltétlenül. Más és más esettel állunk szemben a valóságos közjogi alanyi joggal, illetőleg a diszkrecionális döntés útján szerzett alanyi joggal kapcsolatos határozatok során. Míg előbbinél az alaki jogerővel együtt feltételezhetjük az anyagi jogerő beálltát, utóbbi esetében felmerül a kérdés, hogy e határozatokhoz alaki jogerő után hozzányúlhat-e a hatóság. E döntéshez zsinórmértékül annak vizsgálata szolgál, hogy két versengő közérdek, jelesül a határozat érinthetetlensége és ezáltal a jogbiztonság, illetőleg a köznyugalom, vagy a határozat változtatását igénylő közérdek, e kettő súlybeli különbsége dönt a konkrét ügyben, azonban a jogerő egyáltalán nem érvényesülhet a semmisségi, abszolút érvénytelenségi okok esetében. Mindezeken felül további kérdésként merülhet fel a gyakorlatban, hogy a közigazgatási hatóságot köti-e az ugyanabban a kérdésben, de a különböző érvénnyel és hatáskörrel rendelkező más hatóság vagy bíróság döntése, ide nem értve a hatásköri vagy illetékességi összeütközés esetét. Eredendően nem, így mérlegelés után eldöntheti annak figyelembe vételét, ám vigyázni kell, hogy egy a másikkal ellentétes

[26] Szamel: *i. m.* 79-90.

határozatból helyrehozhatatlan károk ne keletkezhessenek, és csak törvényben meghatározott kivétel esetén köteles figyelembe venni a később határozó hatóság az előbbi döntő fórum, például a polgári bíróság ítéletét.[27]

Tomcsányi a vagyoni felelősség elvének megfogalmazásával nyitotta meg munkálkodását, kidolgozta a vagyoni felelősség rendszerét,[28] és az állam szuverenitásának érintetlenül hagyása mellett kifejtette, hogy a közigazgatási hatóság az állam hatalma folytán, a jog által körülhatárolt területen belül tevékenykedik, s erről történő kilépése esetén a jogi felelőssége beáll, ezzel biztosítva az egyéni jogok sérelmének jóvátételét. A bíróság általi jogsértő közigazgatási határozat megsemmisítése vagy megváltoztatása mellett mellőzhetetlen az egyén vagyoni kárának megtérítése, az állam kártérítési felelősségét vélelmezni kell, kivéve az egyén jogigényének törvény általi kifejezett kizárása esetén. Ezt az állami közigazgatási vagyoni felelősséget kiegészítette a közhivatalnokok vagyoni felelősségével az olyan károkért, amelyeket a hivatalnok a hivatalos eljárás során a személyes szándékos vagy gondatlan hibájával okoz, s így előbbi károkozás objektív, utóbbi szubjektív alapú. E feltételek mellett a sértett személy bármely jogsérelem után megtérítésre tarthat igényt, még abban az esetben is, ha az pusztán magánjogi jellegűként, azaz nem közigazgatási jogi igénnyel kapcsolatban keletkezett. E fenti tétellel teljes értékűen védelmezte az egyént közigazgatási hatóságok kárt okozó tevékenységeivel szemben arra alapozva, hogy egységbe olvasztja az államot és annak hivatalnokát a közszolgálati jogviszony által, egyben megfogalmazva a károsult kárelhárítási felelősségét is, melynek elmulasztásával annak kártérítési igénye megszűnik.[29]

Államigazgatási jogviszony elméletének (*A közigazgatási jogviszony*. Budapest, 1912. 100 oldal) alapját a jogviszony fogalmi oldaláról közelítette meg. A közigazgatási tevékenység folyamán az egyén és a közszervezet között közérdekű ügyben konkrét kooperáció jön létre, s ebben testesül meg a közigazgatási jogviszony. Ezt eredetileg látens formában már létrehozza egy életviszonyra vonatkozó közigazgatási jogi szabályozás, s ez a közigazgatási szervnek a jogszabály érvényesítése érdekében kifejtett tevékenysége által éled fel. E jogviszonyok szabályozást nyernek mind anyagi mind eljárásjogi szempontból, s felölelik az eljáró szerv, illetőleg az egyén valamennyi jogát és kötelezettségét, ezáltal valóságos ügyleti felekként állnak egymással kooperációban, ebben az egyén törvényben biztosított alanyi jogai nem sérülhetnek, s ehhez megilleti a független bírói védelem. Az alanyi jog védelmének még nagyobb jelentősége van a közigazgatási szerv diszkrecionális döntési lehetőségének kérdéskörében, amelyet a közigazgatási eljárás feladatának határoz meg, s bár a szabályozás azonos megalkothatósága vitatható, azonban ennek alapelvei egységesen megállapíthatóak. Emellett a közjog és a magánjog határára helyezi a közigazgatási jogot, melyen keresztül az alkotmány érvényesülése biztosítást nyer a való életben.[30]

Ereky István munkájában rendszerbe foglalta a közigazgatás meghatározásait, kritikai értékelése során fogalmazta meg, hogy ezeknek az állam tevékenységének elemzésén felül ki kell terjednie az összes természetes és jogi személyekére is. E jogi tevékenységek három csoportjának egyike a jogalkotás, amely a jogszabályok létrehozást, azok átalakítását, megszűntetését foglalja magában; másodikként a cselekvést említi, mely jogi és a tényleges aktusokra bonthatóak, s részben a magán, részben pedig a közigazgatás szférájához kapcsolódnak, ezekből levezetve a közigazgatás a közjogi és a magánjogi jogügyletekből és a tényleges aktusokból áll össze. A magánjog szabályaitól a legfontosabb eltérés abban áll, hogy az állam, a vármegye és a községek, és a többi közjogi alakulatok mint magánjogi

[27] Lőrincz: *i. m.* 152-160.
[28] Tomcsányi Móric: *A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban. Az állam (közhivatalnokok) vagyoni felelősségének rendszere*. Budapest, 1905. 214.
[29] Szamel: *i. m.* 104-107.
[30] Uo. 107-110.

személyek a törvényes képviselőjük útján magánjogi ügyleteket csak akkor köthetnek, ha őket erre illetékes közjogi szerv végleges hatállyal vagy esetről-esetre felhatalmazza.[31] A jog szempontjából vizsgálva a tényleges aktusok szerepe a jogi aktusok előkészítő, véleményező és végrehajtói minőségükben, a jogiaknak megalapozó, illetőleg érvényességi kellékeiként szerepelhetnek, a tényleges aktus jogi szabályozás vagy hatósági jóváhagyás által jogi aktussá válhat, emellett végrehajtóját állami, megyei, községi szervvé teheti, azonban nem irányulhatnak joghatás kiváltására. Harmadik tevékenységnek az alanyi értelemben vett igazságszolgáltatást jelöli, mely során annak cselekvője tényállás megállapítása után arra következetést von le a jogszabályokból és sérelmet orvosol.[32]

Ereky szerint a cselekvések magánigazgatásra, illetőleg közigazgatásra oszthatóak, s ezen belül közigazgatásnak számítanak az állam, a megyék, a községek, s a szervezetükhöz kapcsolódó egyéb jogi személyek közjog uralma alatt álló tevékenységei. A felhatalmazottak közcélok megvalósítása érdekében, közhatalom birtokában közjogi alanyi jogokat és kötelezettségeket létesítenek, átalakítanak vagy megszűntetnek, avagy ezeket közhitelűen megállapítják, nyilvántartják, illetőleg bizonyítják. Emellett a közjogi személyek mindazon tevékenysége is közigazgatás, amellyel a társadalmi szervezetek működését szervezik, irányítják, s az is, ha e személyek felhatalmazzák képviselőjüket magánjogi ügyletek kötésére, s a vagyonjogi forgalomban megállapított különleges jogszabályokat közhatalommal végrehajtják.[33]

Egyéb kormányzati funkciókkal ellentétben a közigazgatás és az igazságszolgáltatás területének ellenőrzésére a tételes jog kizárólag olyanokat tart alkalmasnak, akik e területek munkájában maguk is részt vettek, így tapasztalttal rendelkeznek, s ezáltal a szakszerű ellenőrzésre elméleti és gyakorlati képzettségükből adódóan alkalmasak.[34]

Jogforrásokkal is foglalkozó művében kifejti a jog valamennyi ágában létező alapelvet, miszerint az emberi élet külső rendjére vonatkozó összes elvi jelentőségű „akaratkijelentésekben" az állam akarata nyilvánul meg. Ezek mint a jog különböző ágainak „kútfői" jelennek meg, és az alárendelt jogalanyok, illetőleg az összesség helyzetének szem előtt tartása, az „akaratkijelentés" kötelező erejének terjedelme, valamint azok alakja és létrehozó szervükre tekintettel többé-kevésbé önálló válfajokra különülnek. Az állam az összesség és ennek legfontosabb szervezetei is juthatnak az életüket, ezzel együtt az állam fizikai, gazdasági, illetőleg szellemi boldogulását veszélyeztető rendkívüli helyzetekbe. Ezen alapulóan megkülönböztethetőek a normális viszonyokra alkalmazandó rendszerinti, illetőleg a végszükség esetén a „*salus rei puplicae*" megmentését szolgáló rendkívüli jogi elvek mint kútfők összessége. Emellett a jog valamennyi ágában különbség tehető a magánemberekre, illetőleg a közfunkciók végzésére hivatott szervekre vonatkozó szabályok mint kútfők között.[35] A rendkívüli kútfők, azaz a kivételes és szükségrendeletek célja mindig a közérdek megóvása, ezek kivétel nélkül közigazgatási kútfők. A rendszerinti kútfők az általánosan kötelezőek, amelyeket a szerző tovább bontja jogforrásokra és szabályzatokra, mely csoportosításban előbbiek jogot alkotnak s ezzel életviszonyokat szabályozva jogrendet teremtenek, utóbbiak pedig a jogrend követésének céljaként azt szolgálva csupán szabályoznak. A közigazgatási jogot íratlan és írott forrásokba sorolja, előbbiek mint törvénypótló, és törvényrontó szokások esetében, azok érvényesülésük igazolhatósága két alapelvre vezethető vissza. Az egyik az, hogy minden jogforrásban egy jogi meggyőződést

[31] Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat.* A M.T. Akadémia Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata 10. szám., Budapest, 1939. 185-187.
[32] Uo. 186.
[33] Uo. 187.
[34] Uo. 180.
[35] Ereky István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok.* I. kötet. II.-III. rész. Sziklai Henrik Kiadása, Eperjes, 1917. 159-161.

tartalmazó elvi jelentőségű állami akaratnak kell megnyilvánulnia, a másik pedig, hogy az összes jogforrás kötelező erejének nélkülözhetetlen előfeltétele az azokról való tudomásszerzés lehetősége. Így csak az a cselekvés, illetve magatartás képes jogforrásként szolgálni, amely jogi meggyőződést, jogi elvet vagy jogszabályt tartalmaz, illetőleg a cselekedet, magatartás csak akkor tekinthető jogforrásnak, ha egy bizonyos időn át megismétlődött, s így gyakorlattá, szokássá vált.[36] A törvénnyel lényegileg egy szintre emeli a szokást mint a közvetlenül nemzettől eredő jogforrást, a rendelet jelentőségét pedig ezek fölé helyezi.[37]

5. *Magyary Zoltán* programja, munkássága, iskolája

Kormánybiztosi státusának időszakában szervezett, a vezetése alatt dolgozó tisztviselőkből és tanítványaiból álló munkaközössége adta tagjait intézetének tudományos munkaközösségéhez, s ez képezte alapját iskolája kifejlődésének, mely az általa kialakított koncepciót követő tudományos kutatásokon és személyes tekintélyén nyugodott. A gazdasági válság teremtette kedvezőtlen környezet hatására elfogadtathatóvá vált a közigazgatás racionalizálásának eszméje, amely a kiadások csökkentése miatt népszerű kormányzati intézkedésként hathatott. Ám eme alkotó, szolgáltató, szükségleteket kielégítő közigazgatási reformelképzelései[38] valójában nem találkoztak a kormányzati igénnyel, ami egy elnyomó hatóságra tartott igényt. Ebben a helyzetben csupán a gazdasági nyomás kényszere alatti takarékoskodás jelent meg valódi reform helyett a közigazgatás változásában. Ennek folytán a közigazgatás az 1930-as években megmaradt a korának nem megfelelő minőségi színvonalán, messze elmaradva a fejlettebb országok szervezetéhez viszonyítva mind rendszerében, mind pedig működését tekintve.

Magyary programja magában foglalta a központi és az önkormányzati irányítás helyes arányainak kialakítását, a közigazgatáson belüli területi anarchiák felszámolását. Ezzel egyben rendezve a községek jogállását, valamint a tanyasi közigazgatás kérdését, a közigazgatási hatáskörök átfogó rendezését, a *Magyar Közigazgatás Tükré*t, ami a közigazgatási ügyeket és az azokban eljáró szerveket tartalmazta. A közigazgatási bírósági hatáskörök rendezésével, a közigazgatás szervezetének újjáépítésével és egyszerűsítésével, meg kívánta szűntetni a párhuzamokat az állami-önkormányzati, illetőleg az önkormányzati-pénzügyi és egyéb ágak között.

A programban helyet kapott az ügyviteli eljárások korszerűsítése, a dologi szükségletek gazdaságos kielégítése, s megfogalmazódott az az igény, hogy az állam mint a gazdasági életnek is meghatározó szereplője önálló gazdaságpolitikával rendelkezzen. Megfogalmazást nyert, hogy az egyes tárcák a saját ügykörükben egyszerűsíthessenek, kiemelte a közigazgatási statisztika megteremtését, a hatályos jogszabályok egységes szerkezetbe foglalását, azok hivatalos közzétételét, a közalkalmazottak jogállásának rendezését, a több tárcát érintő általános ügyek elő, illetőleg a kodifikáció előkészítését, megszervezését, valamint a mindezen reformokkal átalakított közigazgatás szellemi irányításának fontosságát közvetlenül a miniszterelnök alá rendelten.[39]

Magyary behatóan tanulmányozta az Amerikai Egyesült Államok intézményeit is, kutatta a „közigazgatási nagyüzem" helyes szervezésének és gazdaságos működésének megoldásait, s ez által került megfogalmazásra a felismerése, hogy a közigazgatás is igazgatás, ebbe így a

[36] Ereky: *Jogtörténelmi…* 193-194.
[37] Szamel: *i. m.* 149-154.
[38] Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 16.
[39] Szamel: *i. m.* 166-167.

munkaszervezés, illetőleg az üzemszervezés bevihetők, így annak hatékonysága nagymértékben növelhető. Megállapítása szerint az amerikaiak az államélet, illetőleg a társadalmi és a gazdasági élet fejlődését nem akarják erőszakosan széjjelválasztani. Ez abban is megnyilvánul, ahogyan a közigazgatás új helyzetét felfogják, jellegzetes alapjelenség az adminisztráció, amely az államéletnek és a gazdaságnak is a sajátja. E tevékenység megnövekedett, emellett helyesen megfigyelt jelenség, hogy a kis és a nagyüzem közti kvalitatív különbég nem a foganatosító, hanem a vezető funkcióban van, az igazgatásban van. E két üzemméretnél a személyzeti hierarchia alsó fokán nincs különbség, azonban a nagyüzemben, illetőleg az államéletben a hierarchiának az igazgatási funkció fejlődésének okán vannak magasabb fokozatok. A két terület közötti eltérés az adminisztrációban nincs olyan mértékű, amely eltűntetné a hasonló vonásokat az organizációra, az adminisztráció lelkét adó emberi elem pszichológiai kezelésére, az anyagi és dologi elem felhasználásával kapcsolatos gazdaságosságra (*economy*), és a szervezet működési eredményességének (*efficiency*) fokára, s ez attól függetlenül is igaz, hogy köz igazgatásának részben más a tárgya, és erősebb irányító eszköztárral bír. Így Észak-Amerikában a két vezető gondolat, hogy az állami adminisztráció (*public administration*) is adminisztráció, illetőleg a nagy szervezeti egységek kialakulása kvalitatív többletet is jelent a nagy méretekből adódó többletproblémák megoldásának kényszeréből eredően.[40]

Az amerikai mozgalomban teret nyert a jog uralma alá hajtott, azaz jogállami közigazgatás, ami eredetileg hátráltatja annak gazdaságosságát és eredményességét, ám e két ellentétesnek ható oldala egybefonódva adhatja annak fejlődését. A *F.W. Taylor* által kezdeményezett tudományos üzemvezetés a nagyüzem területét vizsgálva kereste az ipari termelés eredményességét növelő megoldásokat a munkaszervezés, vezetés, és egyéb módszerek felkutatása révén. *Wilson* az iparban elérhető eredményesség közigazgatásba történő átvétele érdekében fogalmazta meg tételét, miszerint adminisztrációként kell felfogni, ezzel leválasztva azt a rendészeti és politikai vonásaitól. Ezáltal a nagyüzemi adminisztráció törvényszerűségei és megoldásai is alkalmazást nyerhetnek az eredményesség érdekében. E forrásból ered Magyarynak a közigazgatás legfőbb vezetésének tanulmányozás alá vételi szükségessége is, valamint ismételten kifejezésre jut az a nézete, miszerint a közigazgatás meghatározója a társadalmi fejlődésnek, illetőleg az, hogy minden társadalmi probléma megoldásának kulcsa a közigazgatás és a társadalmi viszonyok összehangolása. Nézete szerint a közigazgatás átalakulása a kvantitatív növekedésből, a kvalitatív fejlődésből, és csekélyebb mértékben az állami funkciók közötti emelkedésből tevődik össze, melyek közül a második a hivatásos, szakképzett köztisztviselői berendezkedés abszolút kiemelése a politikai tisztségviselői rendszerrel szemben.[41]

A közigazgatás vezérkarával kapcsolatos munkájában[42] kifejtette, hogy a kormányfő legyen felelős a közigazgatásért, főként annak szervi tevékenységéért, legyen főnöke a miniszereknek, helyettese pedig az általános igazgatási szolgálat főnöke legyen, mert csak ebben az irányításban lehet a közigazgatás fejlődését a kor igényeinek megfelelő szervezettségi, információs szintre fejleszteni. Kidolgozta továbbá a közigazgatási vezérkar tervét, miszerint azok ügykörönként osztályokra tagolódnak, úgymint szervezési, személyzeti, gazdaság-szervezési, kodifikációs, eredmény vizsgálatával foglalkozó osztályokra, valamint a vezérkari iskolára, amelyek mellett a vezérkar a minisztériumokba, illetőleg a törvényhatóságokhoz beosztott vezérkaraikból állott volna.[43]

---

[40] Magyary Zoltán: *Amerikai államélet. A közigazgatás útja az Északamerikai Egyesült Államokban.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1934. 6-8.
[41] Szamel: *i. m.* 177-181.
[42] Magyary Zoltán: *Közigazgatási vezérkar*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T. Pécs., Budapest, 1938. 41.
[43] Szamel: *i. m.* 184-186.

A Magyary-féle iskola elemző munkáinak fő jellegzetességeit figyelembe véve, azok egymástól élesen azonban nem elválaszthatóan közigazgatási: jogtudomány, szociológia és politika, szervezés-tudomány és összehasonlító tudomány csoportokra is oszthatóak. Először alkalmazta az empirikus, ténymegállapító módszert azon felfogáson alapulóan, hogy a korszerű közigazgatásnak nem az impérium-gyakorlás, hanem gazdasági, technikai, szociális és kulturális feladatok ellátása a feladata. E feladatok ellátási színvonalának fokmérője pedig a szükségletek kielégítésének mértéke, illetőleg az elérendő cél tényleges megvalósítottsága, s az emberek számára ez adja annak elfogadottságát, nem pedig jogszabály által előírt, de meg nem valósított eredmény, s mindehhez képesnek kell lennie a közigazgatásnak a saját teljesítményeit meghatározni, valamint mérni is azokat.

Magyary a ténymegállapítás metodikájának kidolgozást is tudományos feladatként jelölte meg, mely keretén belül a tények minél nagyobb számú észlelése érdekében a kvantitatív, elemzésükre a statisztikai módszert (korreláció-számítás, grafikus ábrázolás, stb.) találta alkalmasnak. Magyary munkásságát áthatja azon felfogása, amely szerint a közigazgatás nem csupán vagy elsősorban jogalkalmazás, vele ellentétben *Mártonffy Károly* az iskola másik jeles képviselője úgy látja, hogy a közigazgatás az állami akaratot kifejező törvény és egyéb jogszabály végrehajtása, ami a törvényszerű, illetőleg a diszkrecionális közigazgatás oldaláról közelítve is a közigazgatás működésének területének kizárólag a jogot jelöli ki. A szabatos törvény című munkájának fő témája közigazgatási feladatként a jogszabályrendezés, amelyben a jogismerés és a jogszabályrendezés viszonyának tárgyalása jogelméleti munkaként értékelhető, emellett a mű elméleti megállapításokat vet össze, illetőleg elvi jelentőségű következtetéseket von le a gyakorlat számára.

Valló József minősítette állami feladatnak a jogszabályrendezést,[44] amelynek ellátásáért a kormányt jelölte felelősnek. A hangsúly nem azon van, hogy ezt a kormány milyen szervezeti keretek között végzi, hanem a hatályos jog felderítése utáni kodifikációs közzétételén, azaz a meglévő jogszabályok törvényhozás útján történő újraszabályozásán, amely viszont csak hosszú távon lehetséges, ezért szükséges azt jogszabályi erővel és alakban közzétenni. A hatályosság kérdésében három kategóriát állít fel, elsődleges hatály alatt érti, hogy a jogszabály a hatálya alatt keletkezett és le is zárult életviszonyokra vonatkozik, amely hatály csak derogációval szűnhet meg, s a szabályrendezés feladata ez esetben a derogáció tényének megállapítása. Másodlagos hatály a hatályon kívül helyezett jogszabály hatálya az olyan életviszonyokra, amelyek a régi jogszabály elsődleges hatálya idején keletkeztek, és az új jogszabály ezekre a régi alkalmazását írja elő, e másodlagos hatályú jogszabályoknál a derogatív rendelkezéseket és tényeket kell szabályrendezésként közölni. Harmadlagos hatály esetén a jogszabályrendezés közömbös, ugyanis az kimerül annak tényében, hogy az a hatálya alatt keletkezett és le is zárult jogviszonyokra alkalmazandó.[45]

Az első világháború utáni Magyarország teljes újjászervezésre szorult, melynek a takarékoskodás, mint ösztönös módszere a gazdasági egyensúly terén csupán kevés eredményre vezetett, és még inkább sikertelen volt az állami élet, valamint a közigazgatás teljesítőképességének biztosításához. Magyary felismerte, hogy a tradíciót fel kell váltania a rációnak, azaz a takarékosságot a racionalizálásnak, sajátossága, hogy a gazdasági élet eredményességével szemben feladattömegének sokfélesége miatt a közigazgatás működésének eredményét többnyire nehéz kimutatni, ám a meghatározó nemzeti jelleg ellenére is felhasználhatóak univerzálisan megfogalmazható elméleti megállapítások, illetőleg gyakorlati tapasztalatok. Az *1924. évi 7300. ME rendelet* alapján 1925. február 6-án

[44] A Magyar Közigazgatástudományi Intézet (hivatalos felhatalmazás, megbízatás nélkül) végezte az 1867-1939 közötti törvények rendszeres csoportosítását, és kidolgozta a jogszabályrendezés problémáinak technikai megoldásait, s ennek eredményeit, illetőleg a tervezeteket *Valló József*nek „*A hatályos jogszabályok összegyűjtése*" című tanulmányában , valamint annak függelékeiben publikálták.

[45] Szamel: *i. m.* 190-202.

megalakult *Takarékossági Bizottság* feladata volt a közigazgatás célszerű arányosításának elvégzése, a nem feltétlenül szükséges feladatoktól, szervektől való mentesítése, a közigazgatás szervezetének megvizsgálása, változtatásokra javaslatok tétele. Ennek keretében a bizottság a közháztartási kiadásokat, összevonásokat, státustörléseket javasolt, amelyek által elért extenzív lehetőségek kimerülése után a racionalizálás programjával további költéscsökkentést vártak, és a közigazgatás egyszerűsítését igyekszik elérni például megszűnő műveletekkel és eljárásokkal, amelyek hatása számszerűsíthető, azonban ez nem minden eszközre állapítható meg: „... *a közigazgatás racionalizálásának feladata, hogy a közigazgatás egységes terv szerinti felépítésében jelölje ki minden szervnek a maga speciális feladatát és gondoskodjék annak megoldásáról és őrködjék annak megvalósítása felett…*”[46]

A külső hatóságok önállósíthatóságának, illetőleg a miniszterek által rájuk átruházott hatáskör kérdése attól függ, hogy e külső szervek milyen támaszban, tanácsadásban részesülhetnek a központi részéről, valamint a működésük ellenőrzése mennyire megoldott. A racionalizálásra szoruló helyzetben a minisztériumok túlnyomó része nem ismeri eléggé az országot, íróasztal mellől kormányoznak, emiatt a külső szervek elhagyatottak voltak.[47]

Magyary szerint a közigazgatás költségei az állami és önkormányzati közigazgatás együttes egységéből adódnak, a közigazgatás költségeinek mérlegelésénél az állami költségvetéshez hozzá kell adni a törvényhatósági és a községi költségvetések összes terhét is. Az így számított költségek osztandók fel a személyi és a dologi kiadásokra.[48] A gazdaságosságot előtérbe helyezve a személyzeti kérdések körében foglalkozott a kiválasztás, minősítés és munkateljesítmény mérésének rendszerével.

„A személyzet szükséges létszámának meghatározására lényeges tényezők a következők: a) a munka mennyisége, b) a személyzet minősége, c) a személyzet munkaideje, d) az alkalmazott eljárási mód.” „*Javaslat: Alakítassék bizottság az összes hivatalok és intézmények működésére vonatkozó működési kimutatások megszerkesztésére.*”[49]

A racionalizálás eszközeként soroltak az állami feladatok közül való kirekesztés, a feladatok alsóbb szintre helyezése és ezáltal gyorsabb és olcsóbb ügyintézése a decentralizáció, illetőleg a dekoncentráció által, az eljáró személyek számának csökkentése, a döntés gyorsaságát biztosító bizottsági, testületi hatáskör helyett egyéni hatáskörök kialakítása, a gazdaságosság érdekében az eljárás eredményének és költségének szembeállítása. A kapacitás növelése a kötelező munkaidő felemelése, a hatékonyság növelése érdekében a gyors-és gépírás elterjesztése, munkagépek, nyomtatványformulák alkalmazása, az eljárás egyöntetű szabályozása, a jogszabályok, utasítások nyomtatásban való közzététele által érhető el. A szakszerűség növelése szakerőkkel, az alsó fok szakszerű intézkedésének biztosítása helyszíni ellenőrzés, kioktatás által, a jogszabályok egységes szerkezetben való hivatalos összeállítása, értékhatárok (illeték) felemelése, pénzbírság kiszabása a hatóság zaklató igénybe vétele miatt, valamint állandó kritika a használt eljárások és megoldások felett. A racionalizálás nem egyszerűen pénzmegtakarítás, hanem ugyanannyi költség mellett a közigazgatási feladatok jobb ellátása, azaz a hatékonyság növelése.

A cél eléréséhez szükséges annak szisztematikus kifejtése és a megoldási javaslatok tanulmányokkal történő meggyőző elvi indoklása, melynek hozadéka egy magasabb rendű, tökéletesebb eredmény kisebb ellenállás mellett, emellett a politikai közvélemény-teremtés hasznos eszköze is. Emellett szükséges lehet a nagyobb kérdések külön-külön történő megoldása, mint például a közigazgatási eljárás kódexe, bíráskodásának kiterjesztése, stb.

A racionalizálás célja nem érhető el csupán a megfelelő jogszabályok kibocsátásával, azok végrehajtása a tisztviselőkön múlik, ezért a sikeresség azok képességétől és jóakaratától is

[46] Magyary: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja…* 9.
[47] Uo. 9.
[48] Uo. 9-10.
[49] Uo. 10.

múlik, így megszokott magatartásukat is változtatni szükséges a meggyőzésük, átképzésük és munkájuk ellenőrzése által, melyhez szintén segítséget nyújt az elvi alapokra helyezett előkészítés. Az ellenőrzésre nem csupán a végrehajtás ténye, hanem annak egyöntetűsége miatt is szükség van, ennek eszközéül jól képzett szakemberek által a hivatalok látogatásával történő helyes gyakorlatok kialakítása, a tapasztalt problémák orvoslása folytán, mindehhez elengedhetetlen az egyöntetűségre törekvés. A különböző tárcák ügyköreinek egy részének racionalizálása azonos módon, más részük különbözően érhető el, emiatt a tapasztalatszerzés érdekében biztosítani kell a rálátást egyik tárcának a másik módszereire, amivel komoly szakértelemre szert tevő szakembergárda képezhető. A racionalizálás kezdete a felsőbb szintek feladatainak szelektálása és delegálása az alsóbb szintekre, és mivel a legalsó szintre emiatt már tovább nem delegálható többletfeladat hárul, e szint feladat-tömegének szelektálása.[50]

A közigazgatás legfőbb vezetését szervezeti szempontból kutatva veszi vizsgálat alá többek között a Taylor-féle tudományos munkaszervezést, a *Herbert Hoover* egykori amerikai elnök által kezdeményezett, az ipari teljesítménnyel kapcsolatos jelentést, Fayol elméletét, illetőleg az ipari forradalom utáni állam kialakulását. Emellett áttekinti a bürokrácia fejlődését annak kialakulásától az abszolút monarchiában, az alkotmányos államban, Angliában, az USA-ban, majd a kontinentális Európai meghatározó országaiban.

A közigazgatás átalakulásával kapcsolatban állapította meg, hogy a *preindustrialis* állam *postindrustrialis* állammá való átalakításának a lényege a közigazgatás átalakulása. A közigazgatás átalakítása (okai) háromirányú: a közigazgatás kvantitatíve megnövekedett; átalakult, tovább fejlődött; a közigazgatásnak az állami funkciók közti relatív jelentősége emelkedett.[51]

Az állami berendezkedés átalakulásának hátterében a XX. század első felében a közigazgatás méreteinek és súlyának megnövekedése, ezzel összefüggésben a kormányzás is bonyolultabbá válása állt, s emiatt szakértői segítségre szorult. A kapitalizmus sajátja a nagy szervezeti egységek, üzemek, illetőleg ezek kombinációinak kialakulása, ezek tudományos üzemvezetést igényeltek, melynek lényege az a törvényszerűség, hogy a különféle munkamódszerek, eljárások között mindig akad egy, a többitől nemcsak gyorsabb, gazdaságosabb, hanem eredményesebb, azaz a legjobb eljárás (*the one best way*), amit fel kell fedezni, ki kell fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján. Ehhez a konkrét tényekből, esetekből kell kiindulni, az esetek különbözőségét fel kell ismerni, számba kell venni, és az indukció módszerével a véleményeket meg kell állapítani. E vélemények mindig a tényeken és az adatokon alapulnak, s e módszer a kapitalista nagyüzem és a közigazgatás hasonlósága miatt, utóbbiban is alkalmazható. A ténymegállapítás módszere mutatta meg a különbséget az egyén és a hivatal eredményessége között, a megkülönböztetés alapja az, hogy az egyén eredménytelensége nem szükségképpen annak alkalmatlanságából ered, mert lehetnek olyan munkakörülmények, amelyek akadályozzák képességei legjobb kifejeződését. A hivatal eredményessége pedig nem az egyéni képességek összessége, mert azt végzett munka szervezésének módszere, a vezetés és egyéb elemek is befolyásolják, emiatt annak eredménytelenségében a vezető szerepe nyilvánul meg, s így a legfontosabb faktor a vezető képessége.[52]

6. Összefoglalás

[50] Lőrincz: *i. m.* 275-286.
[51] Magyary Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból.* Statisztikai Közlemények. Kiadja: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1936. 31-32.
[52] Magyary: *Közigazgatási vezérkar…* 7.

A közigazgatás elméleti, tudományos megalapozottsága megfelelő eszközül szolgál az állami akaratot érvényre juttató eljárásjogi, valamint anyagi jogi szabályok megalkotásához és alkalmazhatóságához.

Igazolást nyer az állam jogrendjének, valamint a köz igazgatásának szükségszerűsége, az igazgatás fogalmának körüljárásával belátható annak elengedhetetlen alkalmazása a közös társadalmi célok elérése érdekében. A tudományos művek kiemelt részeinek ismertetésén keresztül kifejezést nyer a tárgyi jog által biztosított alanyi jogok léte, és ezeknek az állam általi védelmük, illetőleg meghatározásra, csoportosításra kerülnek a közigazgatási jogviszonyok, és ezekhez kapcsolódóan a diszkrecionális döntés sajátosságai, korlátai. A Magyary-féle racionalizálási program betekintést enged a nagyvállalati irányítási és adminisztrációs rendszer analógiájára elképzelt közigazgatásban is alkalmazható irányítási módszerbe, a vezérkar felállításának szükségességére, célként megjelölve egy a rációra épülő, eredményes, hatékony, az élet változásait lekövetni képes, így a társadalmi célok elérését is hatékonyan elősegítő közigazgatás kialakítását.

Mindezek megfelelő koordinátákat nyújtanak e jogág által szabályozott jogviszonyok alanyainak számára a jogosultságok és kötelezettségek terén, egyben biztosítva számukra ezek teljes elérhetőségét, viselhetőségét, az állami „akaratkijelentések” és a jogbiztonság érvényesülését, valamint a társadalom számára a közös célok elérésén keresztül a gyarapodás, fejlődés lehetőségét.