

ÁLLAMTUDOMÁNYI
KLASSZIKUSOK

Szontagh Vilmos

A KÖZIGAZGATÁSI
JOGTUDOMÁNY
TANKÖNYVE



Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával



Dialóg Campus

Szontagh Vilmos

A KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY TANKÖNYVE

JOGTUDOMÁNYOS ALAPVETÉS

ÁLLAMTUDOMÁNYI KLASSZIKUSOK

Sorozatszerkesztők:

Patyi András

Trócsányi László

Szontagh Vilmos

A KÖZIGAZGATÁSI
JOGTUDOMÁNY
TANKÖNYVE

Jogtudományos alapvetés

Patyi András és Koi Gyula
bevezető tanulmányával

A könyv a Nemzeti Közzolgálati Egyetem megbízásából jelent meg.



A könyv megjelenését az Igazságügyi Minisztérium támogatta.



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

A könyv 300 számozott példányban készült.

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© Szontagh Vilmos, 1948

Szontagh Vilmos jogutódainak felkutatása nem vezetett eredményre, ezért a mű bejelentésre került a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által vezetett árva művek nyilvántartásába.
A kiadó továbbra is várja a jogutódok jelentkezését.

A könyv a Debreceni Egyetemi Nyomda 1948-as kiadása alapján készült.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Patyi András – Koi Gyula

„Az értelemszerűleg kifogástalan
jogalkalmazással tesszük a legjobb
szolgálatot” – Szontagh Vilmos
és közigazgatási jogtudományi tankönyve

Előszó

Közel hét évtizede annak, hogy 1948-ban a magyar közigazgatás-tudomány és közigazgatási jogtudomány szellemi utóvédharcának záróakkordjaként megjelenhetett Szontagh Vilmos,¹ a debreceni Tisza István Tudományegyetem nyilvános rendes tanárának (azaz professzorának) közigazgatási jogtudományi tankönyve.² A kötetnek az *Államtudományi klasszikusok* sorozat keretében történő reprint közreadásával – hasonlóan a már megjelent művekhez – kettős célunk van. Egyrészt újra hozzáférhetővé kívánjuk tenni az abban foglalt gondolatokat, a fogalmi rendszert, hogy azok az állam- és jogtudományok és ezen belül a közigazgatási jogtudomány művelői számára újra hasznosíthatók legyenek és, ha megkésve is, de részeivé váljanak a mai kor tudományos diskurzusának. Másrészt – az eltelt hosszú időre való tekintettel – szükségesnek mutatkozik a szerzőnek és életútjának alaposabb bemutatása, valamint a mű valamelyest részletes elemzése, értékelése. Ez a bevezető tanulmány elsősorban ezt a célt hivatott szolgálni, de egyben tisztelgés is a tudós, a gyakorlati közigazgatási szakember, szakmájának igazi értője és mestere előtt.

Az 1945 utáni néhány év egy olyan ritkuló levegőjű korszak volt Magyarországon történetében, amely az államtudomány és jogtudomány tekintetében 1949-re nemcsak a jogágak és ezzel a tudományterületek nevének (és tananyagának) radikális megváltoztatását jelentette, hanem a professzori kar 1945 és 1957 között

¹ A név kiejtése a második magánhangzó tekintetében zártan, „a” hanggal történik.

² SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda.

lezajló, szinte teljes körű elbocsátását³ és az 1945 előtti jogtudós akadémikusok tanácskozó taggá történő visszaminősítését⁴ is magával hozta, ami gyakorlatilag ellehetetlenítésüket jelentette az oktatás, valamint a kutatás területén. A felsőoktatásban csupán néhány „rég ember” maradhatott, de az ő helyzetük sem volt aggálytalan.⁵ A debreceni Jog- és Államtudományi Kar működését az új hatalom

³ Ennek története teljes részletességgel még nincs feltárva. E vonatkozásban Horváth Attila jogtörténész kutatásait tudjuk idézni, megjegyezve, hogy a felsorolás ugyan nem teljes körű, de érzékeltet valamit abból a folyamatból, amelyet nézőpontunk szerint megalapozottan nevezhetünk államtudományunk és jogtudományunk „szellemi Mohácsának,” ha a két veszteséglista elborzasztó jellegére gondolunk. Az 1635-ben (még Nagyszombatban) alapított, és 1667-ben már államtudományt és jogtudományt kari keretek között oktató, (1921 óta alapítója nevét viselő) m. kir. Pázmány Péter Tudományegyetemről a következő oktatókat bocsátották el (illetve az MTA-tagok esetében az akadémiai tagságukat tanácskozó tagsággá minősítették át): Balogh Artúr (1866–1951) a politika (alkotmánytan és közigazgatástan) professzora (MTA I. tag); Baranyay Jusztin (1887–1956) egyházjog professzor; Gajzágó László (1883–1953) nemzetközi jogász professzor; Heller Erik (1880–1958) büntető eljárásjogász professzor (MTA I. tag); Kolosváry Bálint (1875–1954) magánjog professzor (MTA r. tag); Kuncz Ödön (1884–1965) a kereskedelmi jog professzora (MTA I. tag); Molnár Kálmán (1881–1961) alkotmányjogász professzor (MTA I. tag); Moór Gyula (1888–1950) jogfilozófus professzor (MTA r. tag), az MTA elnöke; Tomcsányi Móric (1878–1951) közjogász, közigazgatási jogász professzor (MTA r. tag); Tury Sándor Kornél (1892–1971) a kereskedelmi jog magántanára (MTA I. tag). Egyéb egyetemek, jogakadémiák vonatkozásában is történtek elbocsátások. A kolozsvári, majd szegedi Ferenc József Tudományegyetemről érintett volt Boér Elek (1899–1954) jogász, közgazdász (MTA I. tag); Polner Ödön (1865–1961) alkotmányjogász, dékán (MTA r. tag). A pécsi Erzsébet Tudományegyetemről elbocsátották a következőket: Holub József (1885–1962) jogtörténész, rektor (MTA r. tag); Horváth Barna (1896–1973) jogfilozófus; Vinkler János (1886–1968) jogtörténész, polgári eljárásjogász professzor, dékán, rektor (MTA r. tag). A Miskolci Jogakadémiáról eltávolították Bruckner Győző (1877–1962) jogtörténészt (MTA I. tag). A nem oktató (jogi író) és MTA-tag Vladár Gábor igazságügyi minisztert és kúriai bírót (MTA I. tag) is ellehetetlenítették, és tanácskozó taggá minősítették vissza. HORVÁTH Attila (2015): *A szocialista állam- és jogtudomány*. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-Orac. 543–576. Lásd a felsorolásra az 558. oldalon írtakat.

⁴ Az MTA korábban megválasztott, de az újjáalakulás során újra nem választott tagjai (hacsak az átmeneti rendelkezésekből más nem következett) tanácskozó tagokká váltak (tanácskozó taggá minősítették őket vissza, bár a korabeli szabályozás ezt kifejezetten nem rögzíti). Ezen tagok címüket csak a „tanácskozó” megjelöléssel használhatták. Szavazati joguk nem volt, ahogy szervezeti és vagyoni kérdésekben felszólalási joguk sem, ellenben tudományos kérdésekben (elvileg) felszólalhattak. Létszámkereten belül bárkikor megválaszthatók voltak rendes vagy levelező tagnak. (Bár ez nem volt tipikus.)

⁵ Csupán a m. kir. Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar (mai ELTE Állam- és Jogtudományi Kar) példáját hozzuk. 1950-ben az egyetem elnevezése Eötvös Loránd Tudományegyetemre változott. Három professzor kivételével valamennyi jogász oktatóját elbocsátották. (Megjegyzendő, egyik megmaradt professzor sem volt titkos kommunista, illetőleg kriptokommunista sem). Alig néhányan

az 1948/49-es tanévet követően – az általános és egyre fokozódó jogászellenes felsőoktatás-politika szellemében – szüneteltette, lényegében megszüntette. Gróf Tisza István nevét eltörölték, szobrát Budapesten⁶ és Debrecenben⁷ is ledöntötték. Ekkor vált a jogász a marxista jogtudományban „a múlt tipikus alakjává” (Kulcsár

maradhattak. Ilyen volt Magyary utódként a Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék (majd Államigazgatási Jogi Tanszék) vezető, az új rendszerben dékánná tett közszolgálati jogász Mártonffy Károly (1890–1979). Móra Mihály (1908–1976) Bécsben és Rómában is folytatott jogi tanulmányokat. 1942-ben a Budapesti Tudományegyetemen római katolikus egyházjogból (kánonjogból) lett egyetemi magántanár. Ezután a Szegedi Tudományegyetemen az Egyházjogi Tanszék (1947–1948), majd egy merész pályamódosítással a polgári eljárásjog tanszékvezető egyetemi tanára (1949–1952) volt. Ezután az ELTE ÁJK-n a büntető eljárásjog (1952–1960), majd a római jog diszciplínájának tanszékvezető egyetemi tanáraként (1960–1967) tevékenykedett. Őt ritka széleskörű tudása (egyházjog, büntető eljárásjog, polgári eljárásjog, római jog) tette nélkülözhetlenné, hiszen ekkor folyt a „tudományos káderek” kinevelése. A harmadik a nemzetközileg ismert Nizsalovszky Endre (1894–1976) magánjogász, kereskedelmi jogász, polgári eljárásjogász, kodifikátor. Mártonffyt, miután eltanulták tőle az egyetemvezetés fortélyait, nyugalmazták. Nizsalovszky a tudományos szocializmus szellemén edződött új emberek gúnyolódásának céltáblája, bár azon kevesek egyike, akit az új rendszer nem szorít háttérbe teljesen: 1939-es MTA levelező tagságát 1954-ben rendes tagság követi, 1956-ban az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság elnöke. Azonban az 1956-os forradalom és szabadságharcban vállalt szerepéért 1957-ben az egyetemről elbocsátották, és akadémiai tisztségét sem viselhette tovább. Másoknak a kitelepítés (internálás) és öngyilkosság, a börtön, jobb esetben „csupán” a mellőzöttség, a tudományos tevékenység helyett a szellemi illegitimitást jelző könyvtárosi állás vagy a fizikai munka gyötrelme jutott. (A vidéki jogi karokon is hasonlóan intenzív tisztogatások folytak). A társadalomtudományok megbízható ideológusok (egyes esetekben volt pártmunkások) irányítása alatt álltak. Így a történettudományt a moszkvai Lomonoszov Állami Egyetem és a Krasznogorszki Pártiskola előadói pozícióját odahagyó egyik első magyar kandidátus, Andics Erzsébet (1902–1986) (CSc 1940 Moszkva; MTA l. tag 1949; MTA r. tag 1950); a tudományos szocializmus „tudományát” Mód (Oszkó) Aladár (1908–1973); a filozófiát a Szovjetunió Tudományos Akadémia Filozófiai Intézetének tudományos munkatársi állásából hazatérő korábbi tanácsköztársasági helyettes közoktatásügyi népbiztos, majd forradalmi kormányzótanácsai népbiztos Lukács György (1885–1971) (MTA l. tag 1948; MTA r. tag 1949); a politikai gazdaságtanra átkeresztelt közgazdaságtant az Andicshez hasonlóan Krasznogorszkból hazatérő, 1919-ben már Lenint fordító, a tudományok doktora (DSc) fokozatot Moszkvában szerző Rudas László (1885–1950) (MTA r. tag 1949); az állam- és jogtudományt a Prágai Károly Ferdinánd Egyetemen (a cseh nyelvű képzésen) végzett Szabó Imre (1912–1991) (MTA l. tag 1949; MTA r. tag 1955) gondolkodásmódja határozta meg. Tiltottak voltak egyes tudományok ebben az időben: nem volt külön politikatudomány, szociológia vagy pszichológia, és közgazdaságtan is csak marxista politikai gazdaságtan formájában létezhetett.

⁶ Budapesten az Országház előtt Tisza szobrát 1945 tavaszán ismeretlenek ledöntötték. Visszaállítására csupán 2014-ben került sor.

⁷ Ez az egyetem elnevezésének megváltoztatásával együtt történt, 1949–1950 fordulóján.

Kálmán), a dicső jogásznemzet említése negatív konnotációjú kifejezéssel,⁸ a történeti alkotmány (és a Szent Korona-tan) pedig szitokszóvá.⁹ Az egyetemek megmaradt jogi karain új, korábban alig hallott nevek viselői¹⁰ lettek professzorok, tanszékvezetők, később egyesek közülük az MTA tagjai. Alapvetően nekik köszönhető, hogy még a Szovjetuniót is túllícitálva a jogágak nagy részének nevét is törölték, ezzel mintegy szakítva a „burzsoá állam- és jogtudomány örökségével.” Így lett a közjog/alkotmányjog új neve államjog; a közigazgatási jogé államigazgatási jog; a magánjogé polgári jog; a polgári törvénykezési jogé polgári eljárásjog; a bűnvádi eljárásjogé büntető eljárásjog. Ezek az új elnevezések korábban is léteztek vagylagos módon, ám ezek kizárólagossá tétele azt jelezte, hogy az új rendszer még ezt is megteheti. Az egyházjog oktatását megszüntették, helyette bevezették a szovjet jog oktatását az ötvenes évek elejétől a hatvanas évek közepéig (1952–1965). A szembenézés az államtudományt és a jogtudományt 1949-ben ért töréssel meglehetősen töredékes.¹¹ Az életművek újraértékeléséhez, értő feldolgozásához tehát ez a sorozat és jelen kötet is hozzá kíván járulni.

A közigazgatási jogtudomány művelői azonban 1945 és 1948 között még halathatták hangjukat. Ez a rövid, töredékes és fura korszak három közigazgatási jogi művet tud felmutatni. Először Csizmadia Andor (1910–1985) közigazgatási jogász, jogtörténész, az Osztrák Tudományos Akadémia levelező tagja és Karcsay

⁸ HORVÁTH 2015, i. m., 556.

⁹ Jóval a rendszerváltás után, az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején is akadt olyan fővárosi alkotmányjogász egyetemi professzor, akinek egy jó szava nem volt a történeti alkotmányról és a Szent Korona-tanról (és ez talán másutt sem volt akkoriban kivételes jelenség). A magyar történeti alkotmány és a Szent Korona-tan igazából csak 2010 után kezdett visszakerülni az őt megillető helyre, részben az új Alaptörvénynek (2012) köszönhetően.

¹⁰ Beér János (1905–1966) államjogász professzor, tanszékvezető (ELTE ÁJK); Eörsi Gyula (1922–1992) polgári jogász, rektor, MTA r. tag (ELTE ÁJK/MTA ÁJI); Hajdu Gyula (1886–1973) nemzetközi jogász professzor, a Politikai Tanszék, majd a Nemzetközi Jogi Tanszék vezetője (ELTE ÁJK); Kádár Miklós (1904–1971) a Büntetőjogi Tanszék tanszékvezető professzora (ELTE ÁJK); Névai László (1914–1983) pártmunkás, szovjet partizán, a Szovjet Jogi Tanszék, majd a Polgári Eljárásjogi Tanszék tanszékvezető professzora, 1945-ben az első államjogi tankönyv egyik szerzője is volt (ELTE ÁJK); Szabó Imre (1912–1991) az állam- és jogelmélet tanszékvezető professzora (ELTE ÁJK), az MTA Állam- és Jogtudományi Intézet igazgatója (1955–1981), MTA r. tag (1955), MTA alelnök (1970–1976), a bolgár, a szerb és a szovjet Tudományos Akadémiáknak is tagja, az 1945–1989 közötti korszak vezető jogtudósa, aki tudományát ideológiai alapon művelte.

¹¹ Történetek erre kísérletek a hazai közigazgatási jog vonatkozásában is: LÖRINCZ Lajos (2007): Alkotmányjog, közigazgatási jog. *Magyar Tudomány*, 168. évf. 12. sz. 1567–1569. JÓZSA Zoltán (2009): A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről. *Közigazgatás-tudományi Közlöny*, 1. évf. (2009) 1. sz. 4–19. JAKAB András (2010): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 9–10. sz. 31–44. A hazai állam- és jogelméletben példás az igény a szembenézésre. Azonban ezt a nagy jogágak mindegyike még nem mondhatja el magáról (nem beszélve a történeti tisztázásra vonatkozó esetleges bagatellizációs tendenciákról).

Sándor (1915–1999) közigazgatási jogász, szakszótáríró (német nyelv) közös kötetet jelent meg 1946-ban, 182 oldal terjedelemben.¹² Ebbe a sorba illeszkedett Egyed István, sorozatunk harmadik köteteként immár reprintben újra olvasható 1947-es tankönyve is, 198 oldal terjedelemben.¹³ Végezetül a „régí iskola” utolsó jelentős munkájaként Szontagh Vilmos 1948-ban, 148 oldalas kötetében még érvelhetett a közigazgatási jogdogmatika mellett.¹⁴

Szontagh Vilmos élete és pályaképe

Szontagh Vilmos egy jelentős felvidéki család sarja, amely a magyar tudománynak több jeles művelőt is adott. Ő maga az iglói előnevet viselő ágból származott. Ez az ág eredetileg német anyanyelvű, evangélikus családként került a XVIII. században Nógrád megyébe. Az alábbi felsorolásban különbséget teszünk a tekintetben, hogy Szontaghokról vagy Szontághokról van-e szó. A család legkiemelkedőbb tagja Szontágh Gusztáv (1793–1858) filozófus, esztéta, kritikus, az MTA rendes tagja volt. Nógrádi Szontagh Pál (1820–1904) a Nógrád vármegyei nemesi ellenzék vezére volt, akiről Mikszáth Kálmán *A Szontagh Pál kutyái* című novellájában emlékezik meg, s aki Madách Imrével hosszú barátságot ápolt. Gömöri Szontagh Pál (1821–1911) ügyvéd, táblabíró, az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc idején kapitány a nemzetőrségnél. A família több neves orvos taggal is rendelkezett. Szontagh Ábrahám (1830–1902) sebészorvos, bölcsész, az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc idején honvéd őrmester volt. A hasonszenvi (*homeopata*) orvoslással foglalkozott. Szontágh Miklós (1843–1899) orvos, balneológus, botanikus, a Tatra kutatójaként működött. Szontagh Tamás (1851–1936) geológus, a Földtani Intézet igazgatója volt. Szontagh Félix (1859–1929) gyermekgyógyász, debreceni egyetemi professzor volt. Szontagh Miklós (1882–1963) Szontágh Miklós fia, orvos, tüdőgyógyász, az újtátrafüredi szanatórium vezetője, édesapjához hasonlóan Tatra-kutató hegymászó.

A jeles jogtudós, iglói Szontagh Vilmos 1885. december 12-én született a Gömör vármegyei Csetneken. Édesapja Szontagh Andor, édesanyja Remenyik Malvin. Tanulmányait az Eperjesi Jogakadémián és a Kolozsvári Tudományegyetemen végezte. Jogi doktorátusát 1907-ben szerezte. 1907 és 1914 között Gömör-Kis-hont vármegye Törvényhatósági Bizottságának szolgabírája volt. 1911. november 16-án nőül vette Birnstrugel Jolánt. Gyermekük is született, 1912-ben Márta,

¹² CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet.

¹³ EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat.

¹⁴ JAKAB András (2015): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-Orac. 193–217. Lásd a jellemzésre: 202. 61. lábjegyzet.

és 1916-ban Éva nevű leányuk jött világra. 1908-ban bevonult katonának, 1913-ban főhadnagyi kinevezést kapott a tábori tüzérséghez. 1914 és 1918 között az első világháború idején összesen több mint másfél esztendeig volt katona. Több kitüntetést is kapott. Ilyenek voltak az emléklapos tüzér főhadnagy; a *Signum Laudis* bronz fokozata a kardokkal; a Károly csapatkereszt, a hadi emlékérem; a II. osztályú polgári hadi érdemkereszt. 1914-ben Jolsva, egy akkor 2800 lakosú felvidéki bányaváros polgármesterévé választották. 1922-ben a miskolci m. kir. Pénzügyi Igazgatóság pénzügyi tanácsosa lett. Evangélikus egyházi bíró is volt.

Az életpálya tudományos része 1925-től vált hangsúlyosabbá. 1925-től a tiszai evangélikus egyházkerület Miskolci Jogakadémiáján nyilvános rendkívüli tanár lett közigazgatási jogból. 1929. december 22-én magántanári képesítést szerzett a debreceni m. kir. Tisza István Tudományegyetemen közigazgatási eljárás-jog („magyar közigazgatási jog eljárási része”) témakörből. Ezt követően 1930-tól a Miskolci Jogakadémia nyilvános rendes tanára. 1940. október 19-én a debreceni m. kir. Tisza István Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszéke egyetemi nyilvános rendes tanárává (azaz professzorrá) nevezte ki. Oktatóként a Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékot vezette igazgatói rangban (Debrecenben a tanszék neve szeminárium volt). Két fő-tárgyat is jegyzett: a Magyar közigazgatási jogot és a Magyar pénzügyi jogot. Speciálkollégiumként (ma választható tárgynak mondanánk) alkalmanként az alábbi stúdiumokat oktatta: Közigazgatási intézmények dogmatikus megvilágításban, A közigazgatási jog sajátosságai, Gazdasági közigazgatás, Közszolgálati jog. 1944. szeptember 1-től 1945. július 7-ig a Jog- és Államtudományi Kar dékánja volt. 1945–1946-tól folytatta oktatói tevékenységét a megváltozott időkhöz igazítva a választható tárgyak csökkentett körét. Ezt az oktatási feladatot a Közszolgálati jog és a Mezőgazdasági igazgatás tárgyak adták. A főtárgyai oktatását is folytatta a kor viszonyai között, kiegészítve azokat a Magyar alkotmányjog stúdiumainak tanításával. Az 1947–1948-as tanévben ismét a kar dékánja lett, 1948–1949-ben pedig prodékán. 1949 januárjában nyugalmazták, az egyetemet időközben átnevezték és a megváltozott nevű Debreceni Egyetemen a Jog- és Államtudományi Kart lényegében megszüntették. Szontagh Vilmos 1962. február 5-én hunyt el Debrecenben.¹⁵

¹⁵ Az életrajz forrásaihoz: KENYERES Ágnes főszerk. (1967): *Magyar életrajzi lexikon* II. L-ZS. Budapest, Akadémiai Kiadó. 878; LÖVÉTEI István (1988): Szontagh Vilmos (1885–1962). In LÖVÉTEI István – SZAMEL Katalin vál.: *A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874–1947* (LŐRINCZ Lajos szerk.). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 171. CSÜRÖS Gabriella (2014): Iglói Szontagh Vilmos (1885–1962). In P. SZABÓ Béla (szerk.): *„Ernyedetlen szorgalommal.” A Debreceni Tudományegyetem jogász-professzorai (1914–1949)*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 553–562.

Szerző és műve

Szontagh gondolkodásmódja Tomcsányi Móricéval és Egyed Istvánéval rokon, a közigazgatási jogi fogalomalkotás (dogmatika) áll a középpontjában. Szontagh munkásságában az 1948-as tankönyvön túl a közigazgatás szabad belátásáról (a diszkrecionális közigazgatásról) írott 250 oldalas monográfiája emelendő ki.¹⁶ Kisebb munkái több témakört ölelnek fel. Ezek közül közjogi szempontból szokásosnak tekinthető a közigazgatási bíráskodás,¹⁷ a közjog és magánjog elválasztása,¹⁸ a korban oly fontos legitimizmus¹⁹ és a Szent Korona-tan.²⁰ A ritkábban vizsgált témák közül való az állameszme és az államfelfogás,²¹ a közigazgatás és az alanyi

-
- ¹⁶ SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása. (Diszkrecionális közigazgatás). Közigazgatásjogi (!) dogmatikai tanulmány.* Miskolc, Magyar Jövő Nyomda. Az 1949 és 1989 közötti államigazgatási jogirodalom szerint Szontagh munkája túlzottan Rudolf Laun munkásságára támaszkodott. Rudolf LAUN (1910): *Das freie Ermessen und seine Grenzen.* Berlin–Leipzig, Deuticke. A mai releváns külföldi közigazgatási jogirodalomból: Ulla HELD – DAAB (1996): *Das freie Ermessen.* Berlin, Duncker und Humblot. A (közigazgatási) szabad belátás (mérlegelés/méltányosság, diszkrecionális közigazgatás) a német szakirodalomban *freie Ermessen*, az angolban *discretion*. Erre: Peter M. SHANE (2013): *The Rule of Law and Inevitability of Discretion.* *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 36. No. 1. 21–28. A francia közigazgatási jogot az önálló monográfiák szintjén kevésbé mozgatta meg a kérdés (megjegyzendő, hogy a német irodalomban sem mindennapos a téma), azonban a francia általános közigazgatási jog művelése alkotó módon járul hozzá a téma feldolgozásához: Guy BRAIBANT (1984): *Le droit administratif français.* Paris, Presses Universitaires Science Po – Dalloz. 239–241. A hazai újabb irodalomból: MOLNÁR Miklós (1994): *A közigazgatás döntési szabadsága.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. PATYI András (2010): *A közigazgatási aktusok joghoz kötöttsége és a hibás aktusok.* In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog.* Budapest, Dialóg Campus.
- ¹⁷ SZONTAGH Vilmos (1926): *Közigazgatási bíráskodásunk hatásköri térfoglalása.* *Miskolci Jogászélet*, 2. évf. 5. sz. 15–17. SZONTAGH Vilmos (1930): *Közigazgatási bíróságunk hatásköre és a diszkrecionális ügyek.* *Miskolci Jogászélet*, 6. évf. 4. sz. 1–6. A közigazgatási bíráskodás mai összefoglalására: PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról.* Budapest, Logod Bt.; PATYI András (2010): *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás.* Győr, Universitas Győr Nonprofit Kft.
- ¹⁸ SZONTAGH Vilmos (1938): *Közjog és magánjog elválasztása.* *Jogállam*, 37. évf. 5. sz. 172–181.
- ¹⁹ SZONTAGH Vilmos (1934): *A legitimizmus elméleti szempontból.* Miskolc, Miskolci Jogászélet Könyvtára.
- ²⁰ SZONTAGH Vilmos (1937a): *A Szent Korona tana és a kormányzói jogkör. (Alkotmánypolitikai tanulmány).* *Miskolci Evangélikus Jogakadémia Tudományos Ertekezéseinek Tára* 18. évf. 37. sz. 1–31.
- ²¹ SZONTAGH Vilmos (1925): *Az állameszme és a partikuláris önkormányzat.* *Miskolci Jogászélet* 2. évf. 1. sz. 1–5. (Egyébiránt ez volt Szontagh legkorábbi publikációja.) SZONTAGH Vilmos (1932): *Államfelfogások jelentősége a jogtudomány szempontjából.* Miskolc, Miskolci Jogászélet Könyvtára.

jogok kérdése,²² valamint a pénzügyi jog.²³ Külön említést érdemel a közigazgatás racionalizálásáról, annak jogtudományi vizsgálatáról (azaz a racionalizálásról mint jogintézményről) írott munkája,²⁴ amelyben nem kisebb feladatra vállalkozott, mint hogy a közigazgatás racionalizálását (modernizációját) nem jogpolitikai, gazdaságossági vagy éppen szervezési, hanem jogtudományi, sőt jogelméleti szempontból dolgozza fel. Ennek során nemcsak árnyalja a racionalizálás fogalmát, hanem annak olyan komplex értelmét és értékelését adja, amelynek helyes tartalma középpontjába a *jó közigazgatás* követelményrendszere állítható.

Mintegy 35 publikációja látott napvilágot.

Nem volt annyira termékenynek mondható szerző, mint az alábbiak. Concha Győző (1846–1933) 6 monográfiát is jegyzett, egy részük több kiadásban vagy változatban is megjelent (összesen 12 mű), mindösszesen 158 közleményt adott közre.²⁵ Id. Boér Elek (1872–1952) 3 monográfiát is írt, s mintegy 50 közleményt adott közre. Ereky István (1876–1943) 6 monográfiával s mintegy 55 közleménnyel, Egyed István (1886–1966) 9 monográfiával, összesen 12 kiadott könyvvel és mindösszesen 189 közleménnyel²⁶ is a termékenyebb szerzők közé tartoznak, ahogyan Tomcsányi Móric (1878–1951) 4 monográfiával (9 különféle kiadásban), mindösszesen mintegy 60 közleménnyel, a kortársak közül pedig például Lőrincz Lajos (1935–2010) 5 monográfiával (7 különféle kiadásban), mindösszesen 215 közleménnyel.²⁷

Pályáját illetően említendőek Magyar Zoltánnal és Molnár Kálmánnal folytatott tudományos vitái. Magyar Zoltánnal az 1942-ben megjelent *Magyar közigazgatás* című kötet kapcsán a jogszerűség versus célszerűség (hatékonyság, eredményesség) témakörben született kritikája. Ezt a vitát többen is elemezték.²⁸ Ahogy Jakab András megállapítja, „[A] rendszerváltás (1990) óta [...] módszertani

²² SZONTAGH Vilmos (1946): A közigazgatás és az alanyi jogok. In RÉVÉSZ Imre szerk.: *Emlékkönyv Szentpéteri Kun Béla hetvenedik születésnapjára*. Debrecen, Debrecen Város és Tiszántúli Református Egyházkerület. 508–531.

²³ SZONTAGH Vilmos (1937b): Van-e sui generis pénzügyi jog? *Miskolci Jogászélet* 14. évf. 2. sz. 55–64.

²⁴ SZONTAGH Vilmos (1937c): A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint. In *Miskolci Ev. Jogakadémia tudományos értekezéseinek tára* 37. sz., Ludvig István Könyvnyomdája, Miskolc, 1937. 43.

²⁵ Concha Győző publikációi teljes körűnek szánt, korábban nem ismert tételeket is tartalmazó felsorolására lásd: KOI Gyula (2016a): Concha Győző élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 35. sz. 1–20.

²⁶ Egyed István publikációi teljes körűnek szánt, korábban nem ismert tételeket is tartalmazó felsorolására lásd: KOI Gyula (2016b): Egyed István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 12. sz. 1–13.

²⁷ Lőrincz Lajos publikációi teljes körűnek szánt, korábban nem ismert tételeket is tartalmazó felsorolására lásd: KOI Gyula (2017): Lőrincz Lajos élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2. évf. 4. sz. 1–24.

²⁸ BIBŐ István (1986 [1944]): Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In BIBŐ István: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető. MOLNÁR 1994, i. m., 59–72. JAKAB 2015, i. m., 200–201.

érzékenység híján nem foglalkoznak vele”.²⁹ A Magyary–Szontagh-vita eddig hiányzó mély elemzésének nyilván egy Magyary (vagy Szontagh) életművével, munkásságával foglalkozó nagymonográfiában kell teret és hangsúlyt kapnia.

A Molnár–Szontagh-vita főként a hazai jogszemlélet természete körül folyt (Szontagh által írt monografikus válasz formájában). A vitázó felek közül Szontagh ütött meg konzervatív hangot.³⁰

A szabad belátásról írott könyvvel együtt az életmű foglalata *A közigazgatási jogtudomány tankönyve* című munka. A monográfiának csupán az első kötete látott napvilágot *Jogtudományos alapvetés* alcímmel. Ez a mű (az itt közreadott I. kötet) azonban többet jelent a szintiszta általános közigazgatási jognál. A második kötet vélhetően a szociális és kulturális igazgatás, a gazdasági igazgatás, illetve a rendészeti igazgatás nagy ágazataival jellemezhető szakigazgatást foglalta volna magában (a pénzügyi igazgatást az első kötet tartalmazza). A könyv két fő részre oszlik: a közigazgatás egészére kiterjedő részt,³¹ valamint a közigazgatási jog pénzügyi részét találjuk benne.³² A mű vizsgálatát az alapkérdések és a dogmatikai kérdések mentén végezzük el. Így az alapkérdések egy része olyan részeket is tartalmaz, amelyek feldolgozása egyébként a dogmatikai problémák körében történik.

Alapkérdések

Az 1947 decemberében kelt előszóban³³ is találunk igen lényeges, jellegadó elemeket. Szontagh jelzi, hogy 16 évnyi közigazgatási gyakorlatát követően több mint 20 éves oktatói-kutatói pálya van mögötte. Ezt annyiban szükséges kiegészítenünk, hogy egyetemi-akadémiai (azaz elméleti) életszakasza egész pontosan 23 évre terjed, hiszen az 1925 és 1948 közötti éveket kell figyelembe venni. A szerző szerényen nem utal rá, de ez közel 40 éves tapasztalatot jelent, ami igen tekintélyes. Megalapozottan hivatkozik ezen tapasztalataira, mikor megállapítja, hogy a közigazgatás gyakorlata nem más, mint túlnyomórészt a jogszabályok alkalmazása. Ez jogász, és nem társadalompolitikus ismereteket kíván. Fontos megállapítása, hogy saját korában Magyary Zoltán szorgalmazta a jogi képzéssel szemben a nem jogász társadalompolitikus tudás alkalmazását a közigazgatásban. Szontagh előszavára és az abban elfoglalt álláspontjára, amely a közigazgatásban a jogalkalmazási mozzanatot hangsúlyozza mindenek felett, és ezért elsősorban jogász alaptudást igényel, Magyary már nem válaszolhatott, hiszen néhány évvel korábban elhunyt. A probléma nyilván igen bonyolult, és szükséges itt megjegyeznünk,

²⁹ JAKAB 2015, i. m., 200.

³⁰ SZONTAGH Vilmos (1932): *Jogtudomány és jogpolitika közjogtudományunkban*. (Viszonzólás Molnár Kálmánnak „A magyar jogszemlélet néhány alapvonása” című tanulmányára). Miskolc, saját kiadás. (A mű 145 oldal terjedelmű.)

³¹ SZONTAGH 1948, i. m., 5–118.

³² SZONTAGH 1948, i. m., 119–145.

³³ SZONTAGH 1948, i. m., 3–4.

hogy maga Magyary nem zárkózott el az államtudományi képzés szerepének hangsúlyozásától.³⁴ Az államtudományi végzettséget (doktorátust) a jogtudományi végzettségtől (doktorátustól) elkülönülten lehetett megszerezni, ekkoriban alapvetően a jog- és államtudományi karokon. (Illetve ezzel párhuzamosan rövid ideig a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdasági Karán folyt közigazgatás-tudományi képzés, és e tárgyból is lehetett doktorátust szerezni.) E három képzés egymáshoz és a közigazgatás tényleges igényeihez való viszonyát részletesen elemezte az 1936 decemberében tartott Országos Felsőoktatási Kongresszus.³⁵

Szontagh tehát azt a nézetet képviseli, hogy az igazgatásban a jogászai készséget illeti a primátus. Sajátos korfestő megállapítás, hogy meglátása szerint közjogi téren túlteng a politikum, holott a politikumnak a legjobb szolgálatot a kifogástalan jogalkalmazással tehetjük. Megjegyzi, hogy a jogszabály fenntartásának vagy módosításának szükségességéről való döntés a képzett jogászok, és nem a dilettáns módon jogászok társadalompolitikusok dolga. (Ma a szociológusokat, a politológusokat és a filozófusokat sorolhatjuk a társadalompolitikusok közé.) Azonban a gondolatvezetés alapján mindez nem jelenti a társadalompolitikusok leértékelését, hanem csak azt, hogy máshol van a helyük, és nem (feltétlenül) a közigazgatás-tudományban. A közigazgatásban ők a tényhatásokat látják, és nem a jogi hatásokat. Kiemeli a két világháború jogeszmét megcsúfoló káros hatásait is. Ennek helyretételét a közigazgatás jogtudományi művelése (azaz a közigazgatási jog kutatása és oktatása) is erősen elősegítheti. Rendkívül érdekes az a megállapítása, hogy a hatalmi érdekek tagadták a közigazgatás, a közigazgatási jog jogtudományos művelésének szükségességét. Őszintén sajnálhatjuk, hogy ezt a gondolatot nem fejtette ki mélyebben, de nyilván arra utal, hogy a közigazgatási jog művelésének eredményei esetenként nem kedveztek a mindenkori politikumnak.³⁶

³⁴ MAGYARY Zoltán (2015 [1922]): A közigazgatási reform és államtudományi oktatásunk mai állapota. In *Magyary Zoltán összes munkái 1919–1922*. Sorozatszerk.: PATYI András. Vál., bev., jegyz.: KOI Gyula. Lekt.: MÁTHÉ Gábor. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 133–147, MAGYARY Zoltán (2015 [1922]): Államtudományi oktatásunk reformja. In *Magyary Zoltán összes munkái 1919–1922*. Sorozatszerk.: PATYI András. Vál., bev., jegyz.: KOI Gyula. Lekt.: MÁTHÉ Gábor. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 147–154.

³⁵ HÓMAN Bálint közread. – MÁRTONFFY Károly szerk. (1937): *Az 1936. december hó 10-től december hó 16-ig tartott Országos Felsőoktatási Kongresszus munkálatai II. Jogi és Közgazdasági Szakosztály*. Budapest. A kötet a tanácskozás anyagain (előadások, hozzászólások) kívül tartalmazza a Magyar Királyi Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának még 1932-ben kelt szabályzatmódosító javaslatait is, úgymint a doktori szabályzat, a tanulmányi szabályzat és a felvételi szabályzat szövegszerű, új változatát. Az új szabályzatok alapvető célja az volt, hogy a jog- és államtudományi karokon külön szerezhető államtudori (államtudományi doktori) és jogtudori (jogtudományi doktori) fokozatok egyesítésre kerüljenek, és egy egységes jog- és államtudományi (!) doktori fokozat kerüljön bevezetésre. Vesd össze HÓMAN–MÁRTONFFY 1937, i. m., 363. skk.

³⁶ SZONTAGH 1948, i. m., 3.

Hitet tesz mestere, Tomcsányi Móric iránya mellett, igyekezve a közigazgatási jogtudomány útját tovább szélesíteni. Jelzi, hogy csupán tankönyve első, jogtudományi alapvetést tartalmazó kötetét tudja kiadni, remélve a fejtegetések „idő- és térálló” voltát. A második kötet az „egyes ágak” (azaz a szakigazgatás, a különös rész) anyagi jogát és eljárásjogát tartalmazta volna. A pénzügyi jog körében igyekszik a pénzügytani fogalmak jogi értelmét, jelentését kimutatni. A könyvben „kritikus apparátusszerű utalások” nincsenek, vagyis forrásokat nem tüntet fel. Nagyon fontos *ars poetica*, hogy a tankönyv célja nem az író állásfoglalásának igazolása mások állásfoglalásaival szemben. Ugyanis a polemizálást a monográfiák sajátosságaként látja, és ezzel az állásponttal ma is csak egyetérteni lehet.

Könyve újszerűségének a *de lege lata* szempontok sziklaszilárd hangsúlyozását tartja a *de lege ferenda* szempontokkal szemben. Érdekes közigazgatás-elméleti problematika, hogy szerinte a közigazgatási jog művelőit felelősség terheli abban, hogy a *de lege ferenda* javaslatok hangsúlyozásában túlzottan elmerültek. Ez a közigazgatási jog tudománya fejlődésének szocialista szakaszában is jellemző volt (sőt, kifejezetten el is várták, mivel a jogtudomány jogalkotási javaslatok megfogalmazása nélkül „puszta teoretizálás”).³⁷ Szontagh válasza az, hogy a *de lege lata* szempontokat a korábban túltengő *de lege ferenda* nézetekkel szemben ha nem is magasabb, de legalább azonos, egyenlő rangra kívánja emelni. Fontos, hogy a közigazgatási jog jogtudományos művelését szolgálva „a közigazgatási *iurisprudentiát* az azt méltán megillető helyre emeljük.”³⁸

A jogtudomány, az államtudomány és benne a közigazgatási jog, büntetőjog, magánjog világos tudományelméleti és rendszertani helyének kijelölése a mai viszonyok közt nincs még megnyugtatóan elvégezve. Pedig a feladat korunkban is aktuális és sürgető. Ennek során talán irányadó lehet az 1980-ban kiadott Állam- és Jogtudományi Enciklopédiában Kovács István akadémikus tollából megszületett rövid kategorizálás, amelynek lényegét abban foglalta Kovács professzor össze, hogy „bizonyos leegyszerűsítéssel az államtudományokhoz sorolhatók mindazok a tudományok, melyek az államhatalom megszerzésének, megtartásának, gyakorlásának szervezetét, módszereit, eszközeit, ezek fejlődésének törvényszerűségeit vizsgálják.”³⁹ Az Akadémikus az alkotmányjog (akkori nevén államjog) jellemzőinek meghatározásakor szögezi le egyébként azt is, hogy az államjog olyan jogtudományi ágazat, amely a jogtudományok azon csoportjában helyezkedik el, amelyek egyben az államtudományokhoz is tartoznak. Ilyenként (azaz az államtudományokhoz tartozóként) azonosítja még a közigazgatási jogot (érdekes, hogy ennek hagyományos nevét használta!), a pénzügyi jogot, a nemzetközi közjogot, valamint az államelméletet, az állami és politikai intézmények történetét. Kovács István

³⁷ JAKAB 2015, i. m., 203, 69. jegyz.

³⁸ SZONTAGH 1948, i. m., 4.

³⁹ KOVÁCS István (1980): Államjogtudomány. In: SZABÓ Imre főszerk.: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 306.

egyértelműen elutasítja, hogy az államtudományokat a politikai tudományokkal kellene azonosítani, bár elismeri, hogy a két terület között szoros a kapcsolat.⁴⁰

Szontagh részéről a közigazgatás-tudomány helye⁴¹ kérdéseinek körében igazán jövőbe mutató felfogás, hogy – a közigazgatással foglalkozó tudomány helyét kutatva – a természettudomány és a társadalomtudomány viszonyának vizsgálatát nem jelentékteleníti el, a problémát nem söpri a szőnyeg alá. (Ennek fontosságát ma tudván tudjuk, hiszen a természettudomány éppen most igyekszik a társadalomtudományt maga alá gyúrni önnön – vélt – fensőbbisége tudatában, példának okáért az ott szokásos tanulmányközpontú gondolkodást a társadalomtudományban szokásos monográfia-központú gondolkodás ellenében meghonosítani.)⁴² Elég most e körben annyit mondani, hogy a természettudomány a természettől adott (már adva lévő), kivételt nem tűrő szabályszerűségeket induktív módszerrel kutatja. A cél az eddig fel nem ismert törvényszerűségek felismerése. A természetnek maga az ember is tárgya csupán. (Szükséges hozzátenni, hogy a kísérletes természettudományokban a kísérletek – azonos eredménnyel záródó – ismételhetősége is feltétele a tudományosságnak.) A társadalomtudomány az emberi társadalom térben és időben változó törvényszerűségeit főként spekulatív módszerrel vizsgálja. Az ember a társadalmi normáknak nem tárgya, hanem alkotója. (Megjegyzendő, hogy a társadalomtudományon belül dogmatikai karakterűnek⁴³ tekinthető

⁴⁰ Uo.

⁴¹ SZONTAGH 1948, i. m., 5–8.

⁴² A természettudományban újabban nem szokásos a monográfiaírás, azon vélekedés alapján, hogy a tudomány nagyon gyorsan új és új eredményekkel gazdagodik. Éppen ezért világszerte a (nemzetközi és magas hatástényezővel [impakt faktorral]) rendelkező folyóiratokban történő publikálás váltotta fel a monográfiaírást, és e szemlélet oktrojálása a társadalomtudományban is folyamatosan zajlik. Utóbbi folyamat egyik oka nem kizárt, hogy a műszaki és természettudósok társadalomtudósoknál szignifikánsan magasabb száma (legalábbis Magyarország esetében mindenképp). A másik ok a természettudósok részéről önnön tudományuk abszolutizálása (a csoportdinamika egyébiránt belátható törvényszerűségének keretein messze túlmutatva) a társadalomtudományok rovására (amelyekről az esetek nagy részében csak igen korlátozott elképzelések vannak). Mindebből nyilván az következik, hogy az álláspontokat óvatosan közelíteni kell egymáshoz, lehetőleg a különféle tudományok mibenlétének közelebb hozatalával.

⁴³ Dogmatikai karakterű tudomány még a hittudomány (teológia) is. A jogtudomány dogmatikai tudománynak (vagy pontosabban annak is) tartja Bódig Mátyás: „A 'joggal foglalkozó tudomány' tehát egy multidiszciplináris (!) terület, amelyen radikálisan eltérő módszertani paradigmák és ismeretérdekek találnak otthonra. Amit dogmatikai jogtudománynak nevezek, ezen a multidiszciplináris területen tevékenykedik, és ezen belül formál sajátos diszciplináris identitást. [...] (Például azt gondolom, hogy a konceptuális jogelmélet külön diszciplína, amely módszertani jellemzői és ismerettárgya szempontjából jelentősen eltér a dogmatikai jogtudománytól).” Más helyütt pedig így érvel a szerző: „...[[Á]]m nincs olyan társadalomtudomány, amely abban az intenzív (»háromszoros«) értelemben lenne normatív, mint a dogmatikai jogtudomány. [...] A bölcsészettudománytól az interpretív perspektíva és a szövegeknek tulajdonított autoritás gondolata sem idegen (gondoljunk a klasszika-filológiára). Csakhogy

jogtudomány az egyetlen, amely nem leíró [[*deskriptív*]], hanem előíró [[*preskriptív*]] jellegű.) Szontagh szerint a közigazgatás irányultsága az ember léte szempontjából kedvező társadalmi viszonyok kialakítására törekszik. Az állam és a főhatalom (*szuverenitás*) tisztán a társadalmi erőhatások terméke, ezért a közigazgatás tudományos vizsgálata nem a természettudományok, hanem a társadalomtudományok körébe tartozik.⁴⁴

a jogtudomány a jogi szövegnek specifikusan gyakorlati autoritást (tehát kötelezettség-keletkeztető erőt) tulajdonít, arra pedig nem tudok példát a bölcsészettudományokban. A dogmatikai jogtudomány tehát specifikus (mármint abban az értelemben, hogy sajátos episztemológiai profilja van), és kínálja magát a következtetés, hogy azért specifikus, mert 'dogmatikai.' A jogtudományt külön kell kategorizálni: dogmatikai tudományként. Olyan tudományként, amely a jogra vonatkozó dogmatikai tudás akadémiai reflexióját nyújtja. Ha innen nézzük, akkor csak egyetlen olyan tudomány van, amelynek érdemben hasonló a dogmatikai profilja: a kinyilatkoztatott vallások teológiája." Vesd össze BÓDIG Mátyás (2016): A jogtudomány módszertani karaktere, és a dogmatikai tudomány eszméje. In BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt szerk.: *A jogtudomány helye, szerepe, és haszna. Tudomány-módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézet – Opten Informatikai Kft. 86–109. Az idézett részekre lásd a 87. és 103. oldalakon írtakat. Nyilván az érvelés vége a dogmatika előtérbe állításával igen tetszetős, hiszen a jogtudomány talán leglényegesebb feladata a jogi fogalmi építkezés, bár ezt nagy súllyal képesek például a közigazgatási jog esetében elmélettörténeti és összehasonlító közigazgatási fejtegetések, és történeti megfigyelések erősíteni (olykor gyengíteni), mindenesetre árnyalni. A közigazgatási jogra (vagy a közigazgatásra) vonatkozó politikatudományi vagy szociológiai vizsgálatok magyarázó ereje és hatása eltérő. Fontos lenne tisztázni a 'joggal foglalkozó tudomány' kategóriáját. Ebbe elvileg beletartozhat a „jog és bármi” szintű kutatásoktól kezdve a jóval elfogadottabb jogtörténetig szinte minden, ami nem tételes jog (azaz tételes jogi tudomány, illetőleg tételes jogi tantárgy. Ilyen alapon felvethető, hogy esetleg létezne 'orvoslással foglalkozó tudomány', 'történelemmel foglalkozó tudomány' stb. is az orvostudományhoz és a történettudományhoz képest? Hol húzódhatna egy ilyen sor (felsorolás) vége? Nyilván a jogtudomány helye és szerepe (is) magyarázható lenne a segédtudományok és kiegészítő tudományok rendszerével (ami nyilván nem jelenthetné a különféle nézőpontok azonos fontosságát), akár a szívünknek kedves dogmatikai profil hangsúlyozása mellett. Mások azonban Bódig Mátyásnál továbbmenve magát a jogtudományt (és nem a „joggal foglalkozó tudományt”) tételezik kettős karakterűnek. Imígyen: „A jogtudományt ugyanis szokásosan (!) két részre szokták bontani: a szűkebb értelemben vett »hagyományos« vagy dogmatikai jogtudományra, és az empirikus, társadalomtudományi jogtudományra. Utóbbit nem is lehet feltétlenül egyértelműen 'jogtudománynak' nevezni, hiszen valójában a szociológia, a statisztika, a politikatudomány stb. eszköztárával vizsgálja a társadalom egyik alrendszerét, vagy ennek egy darabját – a jogot, s így nyugodtan sorolható a politikatudomány, vagy a szociológia körébe.” Vesd össze ZÓDI Zsolt (2017): *Jogtudomány a Big Data korában. Állam- és Jogtudomány* 58. évf. 1. sz. 95–114. Az idézett szövegre lásd a 110. oldalon írtakat. Magunk kétséget érzünk a társadalomtudományi (empirikus) jogtudomány létét illetően, a kétségeket maga az idézett szöveg második fele is alátámasztja.

⁴⁴ SZONTAGH 1948, i. m., 5.

Az államfogalmat az erő és az állami közhatalom (*impérium*) felől vezeti le. Jogüres térnek nevezi azokat az életviszonyokat, ahol az állam érdekét a viszonyba való be nem avatkozás képezi. Ezt úgy is szokták nevezni, hogy a jog számára érdektelen kérdések. A következők szint a kivételt tűrő diszpozitív jogszabályok szintje. A harmadik fogalom pedig a kógens (kötelező erejű) jogszabályok köre. A diszpozitív jogszabályok esetében az egyén áll a középpontban, és a közösséget érintik a reflexhatások. A kógens szabályok esetében a közösség áll előtérben, az egyént csak a reflexhatások érintik.⁴⁵

A közigazgatás fogalmát⁴⁶ államtani, jogelméleti és tételes jogi (*jus positivum*) értelemben vizsgálja. Némi leegyszerűsítéssel élve, az államtani értelemben vett közigazgatás az akaratkijelentések, a hatáskör és a hatalommegosztásos eszmerendszer tételei (törvényhozó hatalom, végrehajtó hatalom, igazságszolgáltató [[bírói]] hatalom).⁴⁷ A jogelméleti értelemben⁴⁸ vett közigazgatás lényege, hogy leírása (*deskripciója*) jogi fogalmakkal történik. Ennek lényege, hogy a szervezeten belüli vagy kívüli személyekkel állami közhatalom birtokában konkrét jogviszonyokat állapít meg (létrehoz, módosít, megszüntet).⁴⁹ A tételes jogi értelemben⁵⁰ vett közigazgatást Szontagh a tevékenység és a közigazgatási szervezeti jog szempontjából jellemzi.

A közigazgatási jog fogalma a közigazgatás fogalmán alapul. Itt a vonatkozó jogszabályi körből kiindulva a jogszabályok azon részét sorolja ide, amely „elvilegesen a közigazgatásnak minősülő tevékenységet szabályozza”, illetve amelyek „tételes jogilag közigazgatásra beállított szerveknek mindennemű közhatalmi (jogszabályalkotás, bírászkodás, közigazgatás) tevékenységét szabályozzák.”⁵¹

A közigazgatási jogtudomány⁵² a joganyag dogmatikus feldolgozását Csiky Kálmán 1888-as tankönyvétől⁵³ eredezteti. (Megjegyzendő, hogy már a legkorábbi magyar közigazgatási jogi tankönyv, Récsi Emil monumentális alkotása is dogmatikainak számít, ha ragaszkodunk ehhez a kategorizáláshoz,⁵⁴ már

⁴⁵ SZONTAGH 1948, i. m., 6.

⁴⁶ SZONTAGH 1948, i. m., 8–15.

⁴⁷ SZONTAGH 1948, i. m., 8–11.

⁴⁸ SZONTAGH 1948, i. m., 11–15.

⁴⁹ SZONTAGH 1948, i. m., 12.

⁵⁰ SZONTAGH 1948, i. m., 14–15.

⁵¹ SZONTAGH 1948, i. m., 15.

⁵² SZONTAGH 1948, i. m., 15–16.

⁵³ CSIKY Kálmán (1888–1889): *A magyar állam közigazgatási joga. Kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára*. Budapest, Pallas.

⁵⁴ Szamel Lajos és az ő nyomán mások a hazai közigazgatási jogban leíró, dogmatikai, és közigazgatás-politikai irányzatot különböztetnek meg. A nem jogi alapú irányzatok között a közigazgatástant, a közigazgatás-politikát és a közigazgatás-tudományt (a Magyary-iskolát) különbözteti meg. SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Inkább az 1945 előtti közigazgatás-elmélethez állnak közelebb azok, akik hazai vonatkozásban jogtudományi, közigazgatástani és a közvetítő (Magyary-féle) közigazgatás-tudományi (illetve az újabb

1854–1855-ben).⁵⁵ A dogmatikai irányt logikai-fogalmi alapúnak tartja.⁵⁶ Jogpolitikai vizsgálódásnak azt nevezi, amely szintén a jogszabályokat a szabályozott életviszonyok célszerűsége szempontjából jellemzi. (Ide Szamel a vármegyei [[és egyéb]] önkormányzati igazgatás, a városi jog és a közigazgatási bíraskodás „politikai” jogtudományi [[és politikai pamfletszerű]] feldolgozását számítja.)⁵⁷ Szontagh felveti a bölcséleti irányú jogi vizsgálódás létét, azonban kétséges, hogy erre az 1948-ig terjedő hazai közigazgatási jogban valós példát találhatott volna.⁵⁸ A kötet vizsgálódási célját (és egyben a közigazgatási jog tudománya mineműségét) szép és igaz szavakba önti: „[[A]] közigazgatási jog tudománya az a jogtudomány (a jogtudománynak az a része), mely az érvényes joganyagnak az analízis és a szintézis módszereivel történő rendszeres megismerését, az érvényes tételes joganyag közigazgatásinak minősülő részére korlátozza.”⁵⁹

A közigazgatástan és a közigazgatási jogtudomány⁶⁰ elnevezés alatti fejtegetésekből kiderül, hogy ő a közigazgatás-politika elnevezésen a közigazgatást érti. Ez annyiban helytálló, hogy a politika tantárgy, amely még 1948-ban is létezett, a *scientia politico-cameralis* (ném. *Kameral- und Polizeiwissenschaft*) utódként az 1769-ben alapított nagyszombati egyetemi tárgy „leszármazója” volt. Azaz a mai politikatudománnyal (politológiával) alig vannak közös pontjai, hiszen 1843-tól fogva az alkotmánytan és a közigazgatástan alkotja azt a politika nevű tudományt, amely közigazgatást jelent, mégpedig azért, mert a latin *politica*, a francia *police*, a német *Polizei* szó kezdetben közigazgatást jelentett (a latin *administratio*, a francia *administration*, valamint a német *Verwaltung* kifejezés csak később vett fel ilyen jelentést).⁶¹ Az első szakigazgatás a rendészeti igazgatás volt (a szűkebb

korszakra 1945–1989 között komplex közigazgatás-tudományi nézeteket különítenek el: SZANISZLÓ József (1977): *A közigazgatás-tudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán 1777–1977 között I–III.* Budapest, ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék. KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig.* Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó.

⁵⁵ RÉCSI Emil (1854–1855): *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra I.* Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása; Uő. (1854): II. *A politikai és rendőri közigazgatás ügyei*; Uő. (1854): III. *Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek*; Uő. (1855): IV. *Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról.* Pest, Heckenast Gusztáv – Scheiber Nyomda.

⁵⁶ SZONTAGH 1948, i. m., 15.

⁵⁷ SZAMEL 1977, i. m., 267–286.

⁵⁸ Egy mai (egyelőre követő nélküli) példaszzerű feldolgozás a mondott jogelméleti-jogfilozófiai irányú közigazgatási jogi nézőpont egyetlen hazai példajaként: TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat.

⁵⁹ SZONTAGH 1948, i. m., 16.

⁶⁰ SZONTAGH 1948, i. m., 16–19.

⁶¹ KOI 2014, i. m., 45–68.

értelemben vett *politia/police/Polizei*), de ezzel egy időben mutatkoztak a humánigazgatás (szociális- és kulturális szakigazgatás), illetve a gazdasági szakigazgatás csírái is. A közigazgatás-politika később valóban felvett egy olyan jelentést, amit ma úgy lehetne kifejezni, hogy adott dolgokban mi a közigazgatás politikája, illetve melyek a közigazgatás közpolitikai irányvonalai (vö. *policy*), de azért valahol félúton állt a közigazgatástani értelemben vett politika és a mai értelemben vett szakpolitikák (ezen belül a szintén tudományosan alulreprezentált hazai jogpolitika) között.⁶² A szöveg további részében a gyorsaság, az eredményesség és a hatékonyság jelszavait zászlajára tűző „racionalizálási irány” (azaz a Magyary-iskola) rövid elemzését adja.⁶³ (Azonban megjegyzendő, hogy ettől a Magyary Zoltán vezette irány jóval összetettebb és bonyolultabb jelenség volt.) Ebben a pontban még két érdekes (bizonyos értelemben újszerű) megállapítást tesz az 1948-ban még hazai egyetemeken oktatott közigazgatástan vonatkozásában. A közigazgatástan tárgya a közigazgatás működésének bármely része lehet, különösen a szakigazgatások (a nagy területek közül a gazdasági igazgatás, rendészeti igazgatás ugyanúgy, mint a mai humánigazgatás [szociális-kulturális igazgatás]) részeként például az egészségügyi igazgatás). Szerinte a közigazgatástan javaslatai elsősorban *de lege ferenda* kerülnek felhasználásra, míg Szontagh meglátása szerint a közigazgatási jogtudomány nem a jogalkotó, hanem a (közigazgatási) jogalkalmazó munkáját segíti.⁶⁴ A közigazgatástan a jogszabályokat az életviszonyok szempontjából tekinti és a társadalom irányításával foglalkozik, a közigazgatási jogtudomány pedig a közigazgatási jogot önmagában, zárt rendszerként, a joglogika szabályai alapján vizsgálja.⁶⁵

A közigazgatás ágai⁶⁶ körében – mint javarészt az elméleti alaptankönyv egészében – a klasszikus, jelen esetben a gyakorlatilag 1867 után megszilárdult, részben 1848-as gyökerekre visszamutató szakigazgatási rendszer ismertetésével találkozhatunk. A lényegi elem, hogy a közigazgatás átfogja az emberi élet minden megnyilvánulását, a közösségi és az egyéni élet szegmentumait. Ilyen értelemben az alábbi igazgatási ágakról beszél a kötet (a sorrenden nem változtattunk): belügyi közigazgatás, külügyi közigazgatás, hadügyi (honvédelmi) közigazgatás, kulturális közigazgatás, gazdasági közigazgatás, pénzügyi közigazgatás, népjóléti közigazga-

⁶² TAKÁCS Imre szerk. (1931): *Tanulmányok a társadalom – és közigazgatás-politika köréből. Dr. Steinecker Ferenc egyetemi nyilv. r. tanár közszolgálatának 30. évfordulója alkalmából Dr. Mayer Károly előszavával.* Homok, Beniczky Fiuotthon. A probléma feldolgozása az 1949–1989 közötti korszakban az új időszak szellemében (alapvetően másutt megjelent korábbi tanulmányok újraközlése). A szerzők közé tartozik közigazgatási részről: Kilényi Géza, Lőrincz Lajos, Madarász Tibor, valamint Verebélyi Imre. BIHARI Mihály szerk. (1980): *Közigazgatás és politika. Tanulmányok a közigazgatás köréből.* Budapest, Kossuth.

⁶³ SZONTAGH 1948, i. m., 17–18.

⁶⁴ SZONTAGH 1948, i. m., 18.

⁶⁵ SZONTAGH 1948, i. m., 18–19.

⁶⁶ SZONTAGH 1948, i. m., 114–117.

tás,⁶⁷ igazságügyi közigazgatás. Megjegyzendő, hogy a többi ág a még így is monumentális (megmaradt) belügyi igazgatásból vált ki (ez a folyamat a magyar *Polizeiwissenschaft* idején már jelentkezett, elvi korlátok között, persze), így Szontaghnál a belügyi igazgatáson a (mai) rendészeti igazgatást, és minden egyebet kellett érteni még 1948-ban is, amivel a többi megnevezett szakigazgatás nem foglalkozott. (Nyilván más szerzők a rendészet szót is használták a belügyi igazgatás szinonimájaként.)⁶⁸

A közigazgatási jog határkérdései⁶⁹ bár mindig izgalmasak voltak, és nyilván foglalkozott vele a *mainstream* kontinentális közigazgatási jogirodalom művelőinek sora, önálló tárgyaláshoz inkább később, a hetvenes években angolszász területen jutott,⁷⁰ és eltérő problémamegragadással tért vissza a kontinentális

⁶⁷ Ez ma a szociális igazgatás néven a humánigazgatás mint az egyik megalapozó szakigazgatási főágazat része.

⁶⁸ EGYED 1947, i. m., 13–14. A kortársak közül, korábról ugyanígy van ezzel Récsi vagy Kmety is, illetve nemcsak tankönyvben, hanem a monografikus irodalomban is Tóth József. Vessd össze RÉCSI 1854–1855, i. m., I–IV. Ugyan Récsi leírta a Belügyminisztérium (és a politikai igazgatás) mineműségét is, azonban emellett végig rendészeti (rendőrségi) igazgatásról beszélt. RÉCSI 1854–1855, i. m., I. 47–49. (Belügyminisztérium), illetve RÉCSI 1854–1855, i. m., I. 63–109. (a rendőri igazgatás szervezete); RÉCSI 1854–1855, i. m., II. 189–375. és RÉCSI 1854–1855, i. m., III. 29–224. (a rendőri igazgatás különféle ágai). Kmety álláspontja: KMETY Károly (1897): *Magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer. 374–413. (A rendőrség joga.) A szakigazgatások tárgyalásánál Kmety Concha Győző korábbi (az 1905-ös közigazgatástani nagymonográfia előtti) munkásságát és Lorenz Stein rendszerét veszi alapul. Tóth rendészeti alapú monográfiájára: TÓTH József (1939): *A rendészeti ténykedés alakjai különös tekintettel a közigazgatási aktusokra*. Eger, Szent János Nyomda. A rendészeti igazgatás mai magyarozatára: PATYI András (2013): *A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai*. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása*. Budapest, CompLex Wolters Kluwer. 135–170. A belügyi igazgatás korai kifejeződését a pusztán rendészetnél jóval szélesebben Fésüs Györgynél és Biasini Domokosnál lehetjük felismerni. Fésüs szerint belügyi kérdés a politikai igazgatás, a hadügyi igazgatás, valamint a pénzügyi igazgatás is. FÉSÜS György (1876): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Eggenberger. 6–7. Biasini a népesedési, egészségügyi, szociális tartalmakat is ide sorolta. Az egyebek felsorolásánál a minisztériumi elnevezéseket vette alapul. BIASINI Domokos (1881): *Magyarország közigazgatási joga. Kézikönyv jogtanhallgatók, vizsgálati és szigorlati jelöltek, közigazgatási tisztviselők stb. használatára*. Kolozsvár, Stein János. 18–158. (A belügyi igazgatás szervezete.); 159–338. (A belügyi ágazatokra.) Később főleg a jogszabálygyűjtemények maradtak a belügyi igazgatás kifejezés használatánál. Azaz a problémát összegezve: a szóhasználat ingadozó, a fogalmak tartalmiséga olykor (erősen) eltérő volt.

⁶⁹ SZONTAGH 1948, i. m., 68–71.

⁷⁰ Christopher HOOD (1976): *The Limits of Administration*. New York, Wiley. A témában lefolytatott – bizonyos szempontból megkésett, de nem elkésett – vitához: Kutsal YERLIKAGIT (2010): *The Limits of Administration: A Response to Christopher Hood*. *Public Administration Review* Vol. 70. No. 4. 535–537.

jogirodalomba.⁷¹ Szontagh számára e probléma alapvetően két dolgot jelentett: a közjog és a magánjog klasszikus elválasztási problémáit,⁷² illetve az alkotmányjog és a közigazgatási jog – ekkor még nálunk is kellő közigazgatás-elméleti empátiával és tudományos súllyal kezelt – viszonyát.⁷³

A közigazgatási jog irodalma⁷⁴ körében az összehasonlítás, valamint a történeti távlat fontosságát emeli ki. A jogi rendelkezésektől eltávolodó „tanszerű művelést” jogpolitikainak, az adott időpontban hatályos jogi rendelkezések helyesség szerinti (azaz tehát axiológiai) és logikai vizsgálatát jogtudományinak nevezi. A jogpolitikai vizsgálódás jogelődje nála a közigazgatás-tani vizsgálódás, amely szerinte a jogtudományit is megelőzi időben.⁷⁵ Meglehetősen igazságtalan az a megállapítása, amely szerint sem a közigazgatás-tani, sem a jogpolitikai irány sem rendelkezik hazánkban túl sok alkotással. A magyar közigazgatási jogi irodalom hangsúlyait a törvényhatóságok, a közigazgatási bírászkodás témáira helyezi, míg a pénzügyi jogtudományos feldolgozottságának hiányát (nem teljesen megalapozottan) veti fel. Kiemeli a szervezéstudomány hazai fejlődését, és Magyary *Magyar közigazgatás*⁷⁶ című, közel 700 oldalas *magnum opusának* jelentőségét, felvetve, hogy a külföldi és a magyar művelők munkásságát dolgozza fel, de a hazai névsor talán csekélyebb a vártnál. (Hozzá kell tenni, hogy a *Magyar közigazgatás* nem közigazgatási elmélet-történetnek készült, bár a műfaj hiányzó volta miatt ilyen szerep betöltésére is alkalmas. Ereky István mély hazai elmélet-történeti kutatásainak kibontakozását pedig korai halála akadályozta meg.)⁷⁷ Szontaghnál a kezdetektől fogva a magyar közigazgatási jogirodalom elődöket felvonultató enumerációs bibliografizálási tendenciáit az értékelő nézőpont váltja fel.⁷⁸

⁷¹ Kezdetben Lőrincz Lajos a tudomány doktora (DSc) cím elnyerése iránt benyújtott értekezése is a *Közigazgatás határain* munkacímét viselte. Ennek végleges címe a monografikus megjelenés során: LŐRINCZ Lajos (1981): *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

⁷² SZONTAGH 1948, i. m., 68–70.

⁷³ SZONTAGH 1948, i. m., 70–71. A hazai szakirodalomban a problémát újra a helyén kezelte: PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog az Alap-törvény rendszerében*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

⁷⁴ SZONTAGH 1948, i. m., 117–118.

⁷⁵ SZONTAGH 1948, i. m., 117.

⁷⁶ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Budapest, Egyetemi Nyomda.

⁷⁷ EREKY István (1937): *Adalékok a modern magyar pénzügyi közigazgatás kialakulásához*. Pécs, Dunántúl Nyomda. EREKY István (1939): *Az önkormányzat modern rendszerének kialakulása Magyarországon*. Budapest, Székesfővárosi Házinyomda. EREKY István (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó.

⁷⁸ SZONTAGH 1948, i. m., 118.

Dogmatikai kérdések

A dogmatikai kérdések körében a közigazgatási jogviszony⁷⁹ kiemelését illeti a főhely (hasonlóan Tomcsányi munkásságához). Azonban Szontaghnál a közigazgatási jogviszonyról csupán pillanatkép készül. A közigazgatási jog által rendezett vonatkozások jellegzetesek. A közigazgatás jogviszonyok képében megnyilvánuló tevékenységét a jogszabályok által meghatározott, államcélok elérésére irányuló közigazgatási tevékenységkifejtés igazolja.⁸⁰ Fontos, hogy a közigazgatási és a magánjogi jogviszonyok alanyi körét, továbbá a kikényszerítés kérdését is vizsgálja.⁸¹ Már Tomcsányinál is elemzett példa a kéményseprő esete, aki nem magánszemély, hanem a tűzrendészeti közüzem alkalmazottja, azaz nyilván nem két magánfél között van közigazgatási jogviszony (ez eleve nem lehetséges), hanem a közjogi személy műszaki szakközege és a magánszemély (a háztulajdonos) között (szekunder jogviszony).⁸²

A közigazgatás és az alanyi jogok, valamint a reflexjog⁸³ problematikája együtt kerül tárgyalásra. A közigazgatási dogmatikai jogtudomány egyik szép és fontos témája az alanyi jogok (*facultas agendi*) tana, amelyet Szontagh kétfelől láttat. Egyik oldalról az alanyi jogot bölcséletileg vizsgálja,⁸⁴ illetőleg a tárgyi jog (*norma agendi*) szempontjából. A tárgyi jog vizsgálati szempontja kettős: az alanyi jogot a magánjog,⁸⁵ valamint a közigazgatási jog nézőpontjából szemléli.⁸⁶ Az alanyi jog a közigazgatási jog mint tárgyi jogi kategória szempontjából a hatósági fél alanyi jogát,⁸⁷ illetve a magánfél alanyi jogát jelenti.⁸⁸ Fontosak a reflexjogról⁸⁹ írott tanok is, amelyek már Tomcsányinál is megjelennek. Szontagh a reflexjognak háromféle felfogását ismeri. Egyfelől a közjogi szabályok olyan „helyzeti energiája”, amely nem alanyi jog, másfelől az alanyi jog egy változata, harmadrészt pedig szabadság. Más elnevezésekkel a reflexjog nála kikényszeríthető alanyi jog, szerviségi alanyi jog vagy precarius (azaz szívességi jellegű, vagyis derivált) alanyi jog. A reflexjog szerinte nem létezhet nem alanyi jogként, így a precarista elmélet végére ezzel pontot is tesz.⁹⁰ A reflexjog mint alanyi jog, meglátása szerint, a tárgyi jog szabad belátást engedő rendelkezéseiből vagy az ezt lehetővé tévő hiányosságaiból ered.⁹¹ Azonban a szerző a szabad belátásos elméletek jó ismerőjeként ezzel szemben egy

⁷⁹ SZONTAGH 1948, i. m., 36–40.

⁸⁰ SZONTAGH 1948, i. m., 36.

⁸¹ SZONTAGH 1948, i. m., 37.

⁸² SZONTAGH 1948, i. m., 38–39.

⁸³ SZONTAGH 1948, i. m., 40–56.

⁸⁴ SZONTAGH 1948, i. m., 40–42.

⁸⁵ SZONTAGH 1948, i. m., 42–43.

⁸⁶ SZONTAGH 1948, i. m., 43–49.

⁸⁷ SZONTAGH 1948, i. m., 44–46.

⁸⁸ SZONTAGH 1948, i. m., 46–49.

⁸⁹ SZONTAGH 1948, i. m., 49–56.

⁹⁰ SZONTAGH 1948, i. m., 49.

⁹¹ SZONTAGH 1948, i. m., 50.

eléggé bonyolult alternatív elméletet ad közre.⁹² A reflexjog szabadságként⁹³ történő felfogása az államhatalmat korlátozza, kötelezi nem tevésre, „negatív létre.” Felveti az effajta megfogalmazás politikai jellegét, és arra magunk is hajlunk, hogy higgyünk a szerzőnek, és vele egyetértve mondjuk, hogy az alanyi jogról való gondolkodás elsősorban jogdogmatikai kérdés.⁹⁴

A reflexjogokat követi a jogüres tér és a joghézag⁹⁵ vizsgálata.⁹⁶ A jog logikai zártságának elméletével szemben helyesen mutat rá arra a problémára, hogy az életviszonyok egy tekintélyes része a jogi szabályozáson kívül esik. Ezt ő a hiányzó jogi szabályozásra tekintettel hívja jogüres térnek (nyilván a légüres tér természettudományi szakkifejezés mintájára). Azonban a jog logikai zártságának elmélete tagadja a jogüres tér elméletét, hiszen „a tényálladékszerűen valamely jogszabály alá nem fogható életviszonyokban” a jog megengedi a tetszés szerinti (*ad libitum*) döntést. Ezt az elméletet azzal hárítja el, hogy a jog mindig csak meghatározott életviszonyokat von érdekkörébe, és nyilván nem valamennyi lehető életviszonyt, élethelyzetet, cselekményt. A joghézag a jogüres tér minősített része. A joghézag szűkebb, a jogüres tér tágabb fogalom. A jogüres tér a jogi szabályozás köréből bármi okból kívül maradt életviszonytömeg, míg a joghézag a jogüres tér jogi szabályozást igénylő életviszonyait jelenti. A joghézag formális jogalkotással tölthető ki. Ha a jogalkalmazásnak kell valamit tennie, bíró jogmagyarázattal (*analogia*) élhet, így töltve ki a joghézagot, a közigazgatás pedig a jogszerű konkrét államakarat útján képződött új államcélrt valósíthatja meg.⁹⁷

A közigazgatási bíráskodás⁹⁸ kérdését (kötete alapállásának megfelelően) merőben teoretikus szempontból vizsgálja. Szükséges éppen ezért néhány figyelemre méltó megállapításra utalni. A közigazgatási bíráskodás szempontjából felvethető, hogy bizonyos értelemben a végrehajtó hatalom önállóságába ütközik. A bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvény világosan kimondta ugyanis, hogy „Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”⁹⁹ (Ezt nevezik a közigazgatás és a bíráskodás vagy a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatató hatalom elválasztásának.) Szontagh válasza a kérdésre nemleges, ugyanis a végrehajtó hatalom szervei bírói működést, illetve a bírói szervek közigazgatási működést kivételképpen, a jog által megvont keretek között kifejthetnek. Nyilván a bírói hatalom keretei között lehetséges a közigazgatási jogviták elbírálása, feltéve, hogy a döntés közigazgatási hatáskört nem von el.¹⁰⁰

⁹² SZONTAGH 1948, i. m., 50–51.

⁹³ Illetve jogosultságot is értenénk ma ezen.

⁹⁴ A teljes kérdésvetikum bő kifejtésére: SZONTAGH 1948, i. m., 51–56.

⁹⁵ A joghézag egy lehetséges felfogására: PATYI András (1998): Mi a hézag? Gondolatok a joghézagról. *Dialogus* 1. évf. 1. sz. 26–30.

⁹⁶ SZONTAGH 1948, i. m., 56–61.

⁹⁷ SZONTAGH 1948, i. m., 58–59.

⁹⁸ SZONTAGH 1948, i. m., 59–63.

⁹⁹ 1869. évi IV. törvény A bírói hatalom gyakorlásáról 1. §.

¹⁰⁰ SZONTAGH 1948, i. m., 59.

A rendészet¹⁰¹ fogalmát a magyar közigazgatási jogban teljes elvi megalapozottsággal tételezi alapfogalomként, amely részben a közigazgatási szervek egy csoportját, részben a közigazgatási szervei tevékenység egy részét jelenti, ám a jogirodalom által definiálva nincsen. A meghatározáshoz szerinte a rend fogalmának társadalombölcseleti vizsgálatán át vezet az út.¹⁰² A rendészeti közigazgatási működés ugyanakkor nyilván a büntetőjoghoz, azaz az állam büntetőhatalmát meghatározó jogterülethez is ezer szállal kapcsolódik.¹⁰³

A közigazgatás szervezete és a közszolgálati jog¹⁰⁴ külön-külön is könyvtárakat megtöltő szakirodalommal rendelkező és nagy jogtudósi életműveket formáló terület. Emiatt itt is csak egy-egy jellegzetesebb érdekességre helyeznénk a hangsúlyt. Előre kell bocsátanunk, hogy a közigazgatási szervezeti jog és a közszolgálati jog összekötése ugyan nem szokásos, ám egyáltalában nem véletlen tevékenység, sem pedig dogmatikai „varázslás” eredménye. Mesteri a levezetés, ahogy a közigazgatási szervezeti jogból a hivatalszervezési aktust követő hivatalbetöltési aktus¹⁰⁵ megvilágításán keresztül finom átmenettel vezet át a kíváncsi olvasót Szontagh a közszolgálati jogba. De mielőtt a személyzet problematikájára áttérnénk, nézzünk meg egy örök, ma sem érdektelen (de talán a legtöbb tankönyvből sajnálatosan kikopott) problematikát, nevezetesen a *hatóság–hivatal dichotómiáját!* Mint általában, a szerző itt is világosan és érthetően tisztázza, hogy a hatóság az állam hatalmát, azaz közhatalmat (*impérium*) gyakorolva jár el. A hatóság jellegzetessége az is, hogy a szerv a személyekkel szemben közjogi jogviszonyt létesít, valósít meg, módosít vagy szüntet meg. Ezzel szemben más szervek *közhatalom-mentes* működést fejtenek ki (hivatalok). A hivatal működése nem közhatalmi, hanem a közhatalmat támogató jellegű: szakműködés, kezelési működés, számviteli működés. (Összefoglaló néven: hivataloszerű működés.) A hatóság és a hivatal különbsége nem a fontosság mértékén, hanem csupán a jogi hatás kiváltása képességének meglétén vagy annak hiányán múlik. Azonban ez a szubtilis disztinkció tételes jogi szervei nevezéktanban (nómenklatúra) sem minden esetben jut helyesen kifejezésre. Ezek alapján bár 1948-ban állami adóhivatalok voltak (tehát a névben szerepelt a hivatal szó), ezek lényegileg hatóságok.¹⁰⁶

A hivatalbetöltési aktus az, amely a közszolgálat világába vezet át az olvasót. A hivatalbetöltés aktusa, amely az állami szervek esetében a kinevezést, egyes önkormányzati szervek esetében pedig részben választást jelentett, a szervezet létrejöttét is maga után vonja, azaz tárgyi súlya kiemelkedő.¹⁰⁷ A rész világosan tisztázza a (mai értelemmel általánosabb jelentésű, gyakorlatilag a közhivatalnok fogalommal egyenértékű) közalkalmazott, közszolgálat, közszolgáltatás,

¹⁰¹ SZONTAGH 1948, i. m., 64–68.

¹⁰² SZONTAGH 1948, i. m., 64.

¹⁰³ SZONTAGH 1948, i. m., 65.

¹⁰⁴ SZONTAGH 1948, i. m., 73–86.

¹⁰⁵ SZONTAGH 1948, i. m., 82.

¹⁰⁶ SZONTAGH 1948, i. m., 76.

¹⁰⁷ SZONTAGH 1948, i. m., 82.

közalkalmazás, közszolgálati jog fogalmi különbségeit.¹⁰⁸ Ezeket a közszolgálati aktustan, a rendbírság, a fegyelmi eljárás, az alkalmazási feltételek, jogok és kötelezettségek, továbbá a közszolgálat különféle nemeinek felsorolása követi.¹⁰⁹

A közigazgatás működése, valamint a közigazgatási aktustan¹¹⁰ témakörei is igen szerteágazó és rendkívül fontos témakörök voltak a múltban, és maradtak a jelenben. A működés körében a szerző a fentiekben már tárgyalt eredményesség-kritikáját újólag tárgyalja.¹¹¹ A működés jelentős sarokpontjai nála a közigazgatás belső (anyag) és külső (alaki) rendje.¹¹² A közigazgatási aktussal és a jogerő problematikájával gazdagon foglalkozik (csoportosítás, érvényesség, megtámadhatóság, semmisség, fórumrendszer, *reformatio in peius*, a közigazgatási aktusok és az ítéletek jogereje, a közigazgatási határozatok jogerejét állító és tagadó álláspontok, a közigazgatás eljárási szabadsága, a nem sajátos és különös közigazgatási eljárások, a közigazgatási végrehajtás).¹¹³ Az ügyviteli szabályok és ügyirat témakörében máig hatók a néhai professzor ügyintézési határidőre vonatkozó megállapításai. Bármilyen meglepő, de a magyar közigazgatási eljárásjog nem ismert általános ügyintézési határidőt. Ez alól kivételt a közigazgatási bíróság egyes ügytípusokra vonatkozó panaszok esetében ismert, illetve egyes iparigazgatási,¹¹⁴ társadalombiztosítási¹¹⁵ és állampolgársági ügyekben¹¹⁶ voltak ügyintézési határidők.

A közigazgatási jog pénzügyi része¹¹⁷ körében a pénzügyi jognak főként az adójogi (és állambevételi jogi) kérdéseit vizsgálja. Pénzügyi jogon azt az anyagi és alaki jogszabálycsoportot érti, amely az állam, a törvényhatóságok, valamint a községek működését, a közháztartások (az államháztartás) közszolgáltatási bevételeit,

¹⁰⁸ SZONTAGH 1948, i. m., 82–83.

¹⁰⁹ SZONTAGH 1948, i. m., 83–86.

¹¹⁰ SZONTAGH 1948, i. m., 86–114.

¹¹¹ SZONTAGH 1948, i. m., 86–87.

¹¹² SZONTAGH 1948, i. m., 87–88.

¹¹³ SZONTAGH 1948, i. m., 88–113.

¹¹⁴ 1922. évi XII. törvénycikk Az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról 42. § (képesítést nem igénylő iparendedély esetén 15, képesítést igénylő iparendedély esetében 30 napos ügyintézési határidő).

¹¹⁵ 1932. évi IV. törvénycikk A társadalombiztosítási bírásokról 16. § (a fellebbezés jogalapja) és 20. § (a társadalombiztosítási intézet bíróság által megállapított késedelme esetén legalább 30 napos időtartammal rendelkezik a meghozni elmulasztott határozat meghozatalára, vagy a bírósághoz felterjeszteni elmulasztott ügyféli [[felperesi]] fellebbezés felterjesztésére).

¹¹⁶ 1939. évi XIII. törvénycikk A magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1879:L. törvénycikk kiegészítéséről és módosításáról 2. § (4) bek. (a magyar állampolgárság a magyar állam területének elhagyásától számított 10 évet követően veszthető el. Kivételt képez, ha ezen időtartam előtt a külképviseleti hatóságnál a magyar állampolgárság fenntartására irányuló szándékot bejelentik. A kérelmet teljesítettnek kell tekinteni, ha a belügyminiszter a hozzájárulás kérdésében a bejelentéstől számított hat hónapon belül nem nyilatkozik).

¹¹⁷ SZONTAGH 1948, i. m., 119–145.

az ennek beszedésére létrejött szerveket szabályozza.¹¹⁸ Kifejtésre kerülnek az adójog sajátos jogintézményei: a közszolgáltatás, az adórendszer, az adókötelezettség, az adóalany, az adótárgy, az adóalap és az adóegység, az adókulcs és az adótétel, az adómentesség, a pótdók, az adókievetés, az adótörlesztés, a pótkievetés és az új kivevés, a köztartozások, az elévülés kérdései.¹¹⁹

Szontagh Vilmos autonóm gondolkodású közigazgatási jogtudós volt. Reá hárult a feladat, hogy az 1949 és 1989 közötti korszak beköszönte előtt még utoljára bemutassa az önálló magyar közigazgatási jog dogmatikáját, a közigazgatási jogtudomány eredményeit. Őtána négy évtizedig egy idegen szellemiségű, tudományos szocializmus oktatását és a szovjet jog tantárgyának tanításait erőltették arra a magyar népre, amely Werbőczy István jogtudós szellemiségén nevelkedett büszke jogásznemzet volt. Közigazgatási jogunk olyan tudósokat adott a honnak, mint Zsoldos Ignác, Récsi Emil, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Ereky István, Egyed István vagy éppen Szontagh Vilmos. Amiként Werbőczy István nincstelen ugocsai köznemesből emelkedett az ország nádorispánjává, valamint első jogtudósává, és tette 500 esztendőnek előtte, 1517-ben Bécsben latin nyelven ki nyomtatott *Tripartituma* örök emlékezetűvé, úgy Szontagh nemzedéke a „dolgozók hazájában” éppen ezzel ellentétes pályát járt be. Nekik a bukás, az egyetemi professzorságtól és akadémikusi címtől történő megfosztás, tudományosan és egzisztencia tekintetében történő lehetetlenné tétel, alacsonyabb szellemi, de akár fizikai munka, olykor koncepció per, külföldi száműzetés vagy a halálba kergetés jutott osztályrészül. Illetve külön vizsgálat tárgya lehetne a régi professzorokat ideológiai alapon bíráló munkák tartalmisága. A még mindig messze nem teljes rehabilitáció, a még mindig nem minden részében ismert igazság felszínre hozásában egy újabb lépés e kötet közreadása.

Budapest, 2017 augusztusában

¹¹⁸ SZONTAGH 1948, i. m., 119–120.

¹¹⁹ SZONTAGH 1948, i. m., 121–145.

A
KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY
TANKÖNYVE

ELSŐ KÖTET :
JOGTUDOMÁNYOS ALAPVETÉS

ELŐSZÓ.

Tizenöt éves közigazgatási gyakorlat után kerülvén az immár húsz évet meghaladó tartamú tanári pályámra, a közigazgatás gyakorlati embereinek az elméleti készségbeli szükségletét jól ismerem. Megállapíthatom, hogy a gyakorlat túlnyomó részben jogszabályok alkalmazásában álló cselekvésben áll, ami elsősorban jogászi és csak másodsorban kíván társadalompolitikai ismereteket. Megállapíthatom azt is, hogy ezzel szemben az utóbbi idők a gyakorlati közigazgatás embereiben nem a jogászi, hanem a társadalompolitikai vénát ismerték fel fontosabbnak, amely felismerésnek elméleti élharcosa nálunk néhai Magyary Zoltán volt, aki a működésével szintén hozzájárult annak a köztudatnak a kialakulásához, amely a közigazgatásban a jogászi képzést leértékelte s arra megfelelőnek találta a nemjogász társadalompolitikust is.

Ezt az irányzatot, ezt az iskolát nem követhetem s annak a gyakorlati és tudományos meggyőződésnek megfelelőleg, mely szerint a közigazgatásban a jogászi készséget illeti a primátus, tankönyvemmel ennek a felfogásnak kívánok tehetségem szerint szolgálatot tenni.

Úgy állapíthatom meg, hogy közjogi téren általában túlteng nálunk a politikum s nem vesszük észre, hogy a mindenkori politikumnak az értelemszerűleg kifogástalan jogalkalmazással tesszük a legjobb szolgálatot. Itt, a kifogástalan jogalkalmazás során válik el a jogszabály célszerűsége, fenntartásának, vagy módosításának szükségessége, amit azonban csak képzett jogászok szakszerű működésével és nem társadalompolitikusok dilettáns jogászkodásával lehet megállapítani.

Távol áll tőlem a társadalompolitikum leértékelése, de szembe kell fordulnom azzal a felfogással, amely a közigazgatásban lényegileg nem a jogi, hanem csupán a tényhatásokat látja meg, amelyek pedig már csak eredményei a közigazgatás lényegét kitevő joghatásoknak.

A közigazgatási jog jogtudományos művelésének felkarolása mellett az a körülmény, illetve az a megfontolás is szól, hogy a ma élő nemzedék fiatalabbja egy, idősebbje pedig két háborúnak a jogeszmét megcsúfoló lelki hatása alatt áll s egyetemes nemzeti érdek hozza magával, hogy a jogeszmét visszahelyezzük egykori piadesztáljára, hogy a jogszabályok uralmi területén a célszerűség helyébe a jogszerűséget emeljük eszménnyé, amihez az intenzív jogtudományos művelés segít, — a jogtudományos művelése éppen a közigazgatási jognak, melynek jogi mivoltát a hatalmi érdekek sokáig tagadták és mindig könnyen tagadásba veszik.

Közigazgatási jogászképzésünkben a Tomcsányi Móric által propagált irányt követem, — azt az utat, amelyet magyar irodalmunkban ő kezdeményezett, igyekeztem a magam részéről kiszélesíteni, hogy így adjam azt át a vele szembeni tanítvány hálájával azoknak, akik nyomunkba lépve, ezt az utat, a közigazgatási jogtudomány utját, tovább szélesítik majd.

Tankönyvemnek ezuttal csak első kötetét, a jogtudományos alapvetést tartalmazót tudom kiadni, amely fejtegetések idő- és térállóak s a szervezettel, az eljárással s az egyes ágak anyagi jogával az érvényes rendelkezések alapján foglalkozó rész kiadásával a konszolidáltabb időket kell bevárnom.

Tankönyvemnek első kötete két részből áll, — a közigazgatási jog egészére kiterjedő, — és a csupán a pénzügyi jogra vonatkozó jogintézményszerűségek fejtegetéséből.

Tekintettel arra, hogy a pénzügyi jognak saját külön jogintézményei vannak, szükségét láttam annak, hogy ezeket a jogintézményeket külön tárgyaljam s az eddig csupán pénzügytani értelemben használt fogalmaknak jogi értelmére reámutassak.

Könyvemben kritikus apparatusszerű utalásokkal nem élek, mert azokat egy tankönyvben mellőzhetőnek tartom. A tankönyv célja ugyanis nem az író állásfoglalásának igazolása mások állásfoglalásával szemben, ami polemikus szint ad a fejtegetéseknek s aminek a problémák monografikus feldolgozásában lehet helye, hanem az író álláspontjának olyan kifejtése, amelyből az olvasó az egyes problémák könnyen érthető megfejtését kapja meg a tankönyv írójának felfogásában. A magam felfogása szerinti jogtudományos alapokat kívántam megadni tárgykörömben a közigazgatás leendő munkásainak és továbbmenőleg azoknak, akik dogmatikus tájékozódást kívánnak nyerni a közigazgatási jog nagytömegű anyagában s akiktől az anyagnak ilyen szellemű további művelése várható.

A közigazgatási (inkluzíve pénzügyi) jog anyagának általam eszközölt feldolgozása — mint már jeleztem — újszerű, de csak azért, mert mulasztás terheli a közigazgatási jog művelőit abban, hogy elmerültek a de lege ferenda szempontokban s elhanyagolták a de lege lata szempontokat.

Működésem arra irányul, hogy az utóbbi szempontot az előbbivel — ha nem is magasabb, de legalább is — egyenlő rangra emeljem, hogy közigazgatási jogunk jogtudományos művelésének szolgálva, az érdeklődők figyelmét erre felhívjam s a követők segítségével a közigazgatási iurisprudentiát az azt méltán megillető helyére emeljük.

Debrecen, 1947 december hó.

Szontagh Vilmos

A közigazgatási jog egészére kiterjedő rész.

ELSŐ RÉSZ.

1. §. BEVEZETÉS.

I A közigazgatással foglalkozó tudomány helye a tudományok között.

A legalapvetőbb felosztás szerint a tudományok két csoportra oszlanak: a természettudományok és a társadalomtudományok csoportjára.

A természettudományok a természettől adott (már adva lévő) törvényszerűségeket kutatják. Ezen a téren tehát a tudományos tevékenység mindig csak a már meglévő s csupán eddig még fel nem ismert törvényszerűségeknél induktív módszerrel való felfedezésére irányul, hogy azután az ember azoknak ismeretében, azok feltételeit, okait — amennyiben tehetőségében áll — az értelme szerinti önjava érdekében maga létesítse, ill. szüntesse meg, — a társadalomtudományok terén viszont a tevékenység arra irányul, hogy főként spekulatív vizsgálódással az emberi értelmvilágból kielemezhető s idő- és térbelileg változó társadalomfejlesztő követelményszerűségeket kutasson, — hogy azután ezek a társadalom java érdekében a társadalomba intézményszerűleg beágyaztassanak.

A természet szabályai tehát, mint az embertől függetlenül és öröktől létező s kivételt nem ismerő szabályszerűség jelentkeznek, — a társadalomnak szabályait azonban — mint erkölcsi, mint illem- és mint jogi szabályokat — az ember maga alkotja meg, módosítja és veti el azokat.

A természet szabályszerűségeinek tehát az ember maga is pusztá tárgya, — a társadalmi normáknak azonban alkotója is.

Az ember az értelme szerint a léte szempontjából kívánatos természeti feltételek és társadalmi viszonyok alakítására a teremtéssel beléoltott fejlődésképeség folyán állandóan törekszik.

Ezekre irányul az az államhatalmi működés is, amelyet közigazgatásnak nevezünk.

Az állam pedig egy kétségtelenül társadalmi jelenség — hiszen a terület és nép, mint természeti adottságú államalkotó elemek mellett, a harmadik, a karakterisztikus alkotó elem, a főhatalom (szuverenitás), tisztán társadalmi erőhatások terméke — s ha a továbbiakban a közigazgatással, mint az állam egyik működésével s illetve ennek a működésnek jogi szabályozottságával kívánunk foglalkozni, úgy megállapíthatjuk, hogy vizsgálódásaink nem a természettudományok, hanem a társadalomtudományok területére tartoznak.

II. Az állam fogalma.

A közigazgatás egy sajátos államhatalmi működés lévén, az állam fogalmi meghatározását kell előbb megejtenünk.

Az állam személyi létre emelkedett uralkodó (szuverén) társadalom, melynek célja és feladata, hogy a keretében jelentkező társadalmi kollektív és egyéni (individuális) érdekek kielégítését sajátos erőhatalmával, u. n. közhatalmával biztosítsa. Az erő u. i. amellyel, vagy legalább is annak köztudomású léte alapján ez a tevékenység kifejtetik, a közösség együttes, az egyes erők eredőjeképpen kialakult kollektív ereje, — a közhatalom.

Az állam keretei között folyó egyéni és társadalmi életnek nincs olyan zuga, mellyel szemben az állam az abszolút értelemben vett érdektelenséggel viseltethetnék. Arról lehet szó legfeljebb, hogy érdekét képezi nem beleavatkozni közhatalmával az életviszonyokba. Az állam tehát 1. vagy nem avatkozik be egyáltalán (jogüres tér), vagy 2. beleavatkozik oly értelemben, hogy csak az egyéni akarattól függő más értelmű elrendezés híján érvényesüljön az állam akarata (dispositív jogszabályok), vagy 3. kizárva az egyéni rendelkezés lehetőségét, kötelezőleg rendelkezik bizonyos vonatkozásokban (cogens jogszabályok), mert az elérendő cél ezekben már túlnő az egyesek érdekkörén s azt csak az ősszesség, a kollektív személy képes helyesen felismerni és célul kitűzni.

Ezen az utóbbi (3.) területen a közösség áll az előtérben s az egyes a közösségi életnek csupán reflex-hatásaiban részesül, a 2. szerinti területen viszont az egyes áll az előtérben s a közösség részesül reflex-hatásokban. A nem szabályozott (1.) terület a jog szempontjából érintetlen terület.

III. A társadalompolitikai és a jogérzék viszonylagos fontossága.

Ha az állam életét az állami élet kialakulási kezdetein megfigyeljük, úgy azt állapíthatjuk meg, hogy az állami élet első jelensége a jelentkezett elemi közszükségletekről esetenként (kazuisztikus) való közvetlen gondoskodás. A közszükségletekről való ezen esetenként gondoskodó tevékenységre csak később jelentkező normatív jellegű elrendezés eredményeképpen azután a szabályozott és szabályozatlan közhatalmi működés területe állandóan változik. A változást pedig mindig két tényező határozta meg és pedig 1. az esetenkénti önkényes hatalmi belenyúlással szembeni természetszerű védekezés és 2. a közfeladatok állandó szaporodása.

A közfeladatok szaporodása folytán a közigazgatás egész területe növekszik, de viszonylagosan a szabályozott terület mindig erősebben, mint a szabályozatlan.

Tekintettel pedig arra, hogy a normatív elrendezett területen való közigazgatás elsősorban jogérzékét kíván, ez a körülmény meghatározza a szabályozatlan területen eminenter érvényesülő társadalompolitikai gyakorlati érzék (közigazgatási rutin) és a szabályozott területen eminenter érvényesülő jogérzék jelentőségbeli rangsorát és pedig a jogérzék — a jogszerűségi érzék — javára.

A közigazgatás feladataira való előkészítésnél tehát helye van úgy a társadalompolitikai, mint a jogászi képzésnek, de a jogászi képzést a közigazgatáspolitikai képzésnek mégis elébe kell helyeznünk.

Addig, amíg a közigazgatást túlnyomórészt jogi (normatív) alapokon fejtjük ki, a tevékenység kifejtéséhez elsősorban jogászokra van szükség és csak másodsorban társadalompolitikusokra, akiknek a tevékenységére de lege ferenda van tulajdonképpen szükség, míg ha a társadalompolitikum jogszabályilag már feldolgoztatott, annak alkalmazása eminenter jogászi feladat, melynél a társadalompolitikai ismeretek csupán jó melleszolgálatot tehetnek.

A jogszabályalkotást sem vihetjük azonban soha arra a fokra, hogy elérhetnők a közigazgatási életviszonyok olyan kimerítő szabályozását, mi kizárná a közigazgatási szerveknél a társadalompolitikai szempontok közvetlen érvényesítési lehetőségét és illetve szükségességét. A közigazgatás u. i. — mint látni fogjuk — részben a jogszabályok szerinti, részben pedig csupán a jogi keretekben önkítüzte társadalompolitikai célok közvetlen megvalósítását eszközölő közhatalmi működés.

IV. A jogi és a szakismeretek szerepe és jelentősége a közigazgatási tevékenységben.

A közigazgatási tevékenység kifejtéséhez azonban feltétlenül jogászokra van szükség és nem másféle szakemberekre (orvos, mérnök), akiknek alkalmasságát újabban erősen vitatják. Magunk ezt az álláspontot nem tudjuk osztani, mert a nem jogi szaktudás nem pótolhatja a jogász tájékozódó képességét a helyes intézkedés tekintetében, különösen bonyolult esetekben.

Ha a közigazgatás túlnyomórészt az államcélok megvalósítását szolgáló jogalkalmazó tevékenység, úgy csak olyanok láthatják el tökéletesen, akik ehhez a tevékenységhez megszerezték az elméleti és gyakorlati képesítést.

Amik a közigazgatási teendők ellátására a nem jogi szakképesítésűek alkalmasságát is vitatják, azok implicite tagadásba veszik a jogászi képesítés szükségességét jogászi teendők ellátásához s ez álláspont szerint bírói vagy ügyvédi működés is ellátható jogi szakképesítés nélkül.

Az álláspont hívei megállapíthatólag félreismerik a közigazgatás lényegét és azt — közegészségügyi és műszaki vonatkozásokban — az azt kitevő joghatások helyett az azok eredményeként jelentkező tényhatásokban — visszanyert egészség, műszaki létesítmény (út, híd, épület, egyenes uccasorok) — vélik felismerni s a joghatásokat előidéző tevékenységet kívánják a szakműködésnek alárendelni és nem a dolog értelme szerint a szakműködést a joghatásokat előidéző tevékenységnek.

A téves álláspont kialakulásában bizonyára része van a jogászképzés mai hiányosságainak s abból a tényből, hogy a jogi képesítés viszonylag a legkönnyebben szerzhető meg, a jogi képesítés megszerzésének könnyű lehetőségére vonnak helytelen következtetést, — azt leértékelik.

A jogászi elmemunka azonban a jogszabályok ismeretére csupán támaszkodik, de külön készséggel kell rendelkeznie azok értelemszerű

helyes alkalmazásához, amiben lehetnek kontárok, mesterek és művészek, s hogy több mester és művész legyen mint kontár, ezt csak kellő elméleti és gyakorlati képzéssel lehet biztosítani.

ELSŐ FEJEZET. ALAPFOGALMAK.

2. §. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA.

A közigazgatásnak mint közhatalmi működésnek a fogalmi meghatározását a tételes jog sehol nem adja s így tételesjogi fogalommeghatározás híján annak fogalmát előbb államtani spekulációval kell keresnünk, majd vizsgálat tárgyává kell tennünk azt, hogy a nyert államtani fogalom jogelméletileg mit jelent s végül vizsgálnunk kell, hogy ez az államtani és jogelméleti fogalom szerinti lényegszerűség hogyan viszonylik a tételesjog hatásköri nyers rendelkezéseihez. A fogalommeghatározást tehát 1. államtani, 2. jogelméleti és 3. tételesjogi értelemben, illetve tételesjogi alapon eszközölhetjük.

I. A közigazgatás államtanilag.

Hogy annak államtani meghatározását megkaphassuk, abból indulunk ki, hogy a jogi személyiségű állam szervei életműködésében is, miként a természetes személyek életében, megkülönböztethető az akaratki-képzés és cselekvés mozzanata.

Az akaratki-képzés kétféle értelmű lehet, éspedig a) előzetes és elvont, azaz szabályozó, vagy műnyelven normatív értelmű és b) egy adott esetre (tényállásra) közvetlenül vonatkozó, vagy műnyelven konkrét értelmű. A cselekvés pedig vagy a normatív, vagy a konkrét értelmű akaratához kapcsolódik, úgy azonban, hogy a normatív értelmű akaratnál a cselekvés szervileg elválnak, a konkrét értelmű akaratnál pedig azzal kapcsolatos marad.

Kétségtelen, hogy az állam alapműködése történelmi kifejlődési sorrendben, a konkrét ügyekre vonatkozó akaratkijelentés és az azzal kapcsolatos cselekvés volt s a normatív akaratkijelentés csak a haladottabb államélet jelensége. A normatív akaratkijelentés bölcséleti lényege szerint a közügyek intézésének azon technikája, ahol a konkrét ügyek mikénti intézésére vonatkozó államakarat nem az ügyek felmerülését követőleg és azokra közvetlenül képeztetik ki, hanem a konkrétumoktól elvonkoztatott (elvont) értelemben és előzetesen.

A közügyek intézésének ezen technikáját az egyes és az államhatalom közötti viszony eleve történő meghatározásának a kívánalma, — a szabadságra törekvés vágya hozta magával.

Ha ezen alapokon az állami életfolyamatot sui generis jellegű működésekre felbontjuk, abban megkülönböztetjük :

1. a normatív akaratkijelentést ;
2. a konkrét ügyekre vonatkozó akaratkijelentést az ezzel kapcsolatos cselekvéssel ;

3. a normatív értelmű akaratkijelentésnek megfelelő közhatalmi cselekvést és ;

4. a logikai döntést abban a kérdésben, hogy valamely cselekvés, melynek a normatív akaratkijelentésnek való megfelelése vita tárgyává tétetett, annak mennyiben felel meg.

Ezeket a sui generis különböző működéseket, mint fogalmi különbözőségeket külön névvel jelöljük. A normatív akaratkijelentést — a pars pro toto értelemben — törvényhozásnak, — a konkrét ügyekre vonatkozó akaratkijelentést, a hozzá kapcsolódó megfelelő cselekvéssel kormányzásnak, — a normatív akaratkijelentésnek megfelelő közhatalmi cselekvést közigazgatásnak s a normatív akaratkijelentésnek való ténybeli megfelelés tárgyában kelt vita eldöntését bíráskodásnak nevezzük.

Az államélet kifejlődött szakában az alkotmányosság követelményeképpen a különféle működések elkülönülnek s különböző szervek feladatává lesznek. Az elkülönülés azonban nem történik meg mereven s a csak a maiore fit denominatio szerint elnevezett szervek tételesjogi működési körében, az u. n. hatáskörben, idegen működéseket is találunk.

Külön szerv alakul ki a legmagasabb rendű normatív akaratkijelentés létrehozására a törvényhozó szervben, de ez a szerv konkrét ügyeket is intéz, hadat üzen, békét köt, vizsgálatokat folytat le s annak eredményéhez képest intézkedik, jelöléseket, választásokat ejt meg, engedélyeket ad, megállapítja a költségvetés tervezetét, felülvizsgálja a zárszámadást, vádat emel a kormány ellen s a vád alá helyezett ügyében és saját tagjainak összeférhetetlensége ügyében bíráskodik is.

Ezeket a konkrét ügyintézéseket azok természetéhez képest vagy szuverén szabadsággal, vagy szuverenitásának önkorlátozásával, tevékenységének a jogrend alá helyezésével — kormányzó, közigazgató, ill. bíráskodó értelemben — eszközli.

Külön szervezet alakul a normatív akaratkijelentéseknek megfelelő cselekvésre a közigazgatási szervekben, de ez a szervezet normatív akaratkijelentéseket is létrehoz, tehát törvényhozó működést fejt ki, továbbá konkrét ügyekre vonatkozólag — normatív akaratkijelentés hijján, vagy annak felhatalmazása alapján — maga alakítja ki közvetlenül az állam-akaratot is, tehát a kormányzatihoz hasonló működést fejt ki s végül bíráskodik is.

Külön szerv alakul ki a bíráskodásra is, de ez a szervezet a nem jogvitákat eldöntő ténykedéseivel, az u. n. perenkívüli ügyekben (hagyaték, csőd, telekkönyv, cégjegyzés stb.) a normatív állami akaratkijelentésnek megfelelő cselekvéseket, azaz közigazgatást is végez.

Az állam életműködése azonban ezekkel a működésekkel még nem merül ki. Tényként állapíthatjuk meg, hogy a törvényhozáson, a közigazgatáson és a bíráskodáson kívül van még működés éspedig a konkrét tényállásokkal kapcsolatosan azokra közvetlen vonatkozásban kiképzett vezető akarat a hozzákapcsolódó cselekvéssel az, amely mint elsődleges és szuverén motorikus erő jelenik meg az államélet megindulásánál, hogy ezt követőleg már csak jogi keretekben kezdeményező megteremtője legyen az államélet működése minden személyi és dologi előfeltételének s kiküszöbölje az államélet zavarainak, mely működés azonban mindig

az állam egészét tekinti az egyeshez, illetve azok érdekköréhez való minden közvetlen vonatkozás nélkül még akkor is, ha az konkrét személlyel kapcsolatos s ilyen értelemben kezdeményezőleg és politikai szempontok szerint gondoskodik az egész állami működés előfeltételeiről. Ez a kormányzati működés.

Kormányzati működést képez a többek között az állam más államokkal szembeni magatartásának meghatározása és ennek kifejezésre juttatása, szerződés kötésének, törvény alkotásának elhatározása s a törvény tervezetének előkészítése, a meghozott törvény életbeléptetése, a parlament működtetése körüli jogok igénybevétele tekintetében határozás, a törvény hatálya felfüggesztésének elhatározása az állami szükséghelyzetben, normatív értelmű rendelet vagy szabályzat kibocsájtásának, az államhitei igénybevételének, a kivételes állapot elrendelésének, a fegyveres erő kivételes felhasználásának elhatározása s az elhatározásoknak megfelelő cselekvés addig, míg a működés nem vált át normatív formába, ill. az egyesek érdekkörével való közvetlen kapcsolat formájába, mert ezen működési alakulatokban már törvényhozással, ill. közigazgatással állunk szemben.

Ez a működés is — mint a többi — szervezetileg külön jelenik meg az államfőben és a kormányban, a minisztériumban.

A kormányzati szervek sem szorítkoznak azonban csak kormányzati értelmű működés kifejtésére, mert normatív akaratot is képeznek ki, cselekesznek is a normatív előírásnak megfelelőleg, vagyis törvényhozó és közigazgató működést s jogorvoslati fórumként még bíraskodást is kifejtnek.

A bíraskodó szervek tehát a hivatásuk szerinti működésen kívül csak közigazgatási működést fejtenek ki, a többi szervek azonban kölcsönösen részesek az egymás hatáskörébe tartozó működésekben s részesek ezenfelül még a bíraskodásban is.

Ugyan nem szorosan idetartozó kérdés az, hogy melyik szerv szuverén, de a helyzet teljes megvilágítás céljából erre a kérdésre is ki kell térnünk. A szuverénitás két jellegzetes tulajdonsága a jogi korlátlanság és felelőtlenség. A két tulajdonság a közigazgatási és a bírói működésnél, mint éppen a jog szerinti működésnél, már fogalmilag ki van zárva. A kormányzati működés szuverenitásáról sem lehet beszélni, ha azért felelősségre vonásnak van helye.

A kormányzatért való jogi felelősség ellen látszik bizonyítani monarchiákban az államfő felelőtlensége. Itt azonban figyelembe kell venni hogy alkotmányos monarchiákban az államfő nemcsak kormányzati működést fejt ki, hanem paritásos alapon részese a szuverén akaratkiképzésnek is s ezen a réven szuverenitása kétségtelen, de ez a szuverenitás nem terjed ki az egyéb államfői ténykedéseire, mert azokat már csak jogi korlátok között fejtheti ki s ha a felelőtlensége ezen ténykedései tekintetében is fennáll, ez már nem szuverén tárgyi felelőtlenség, mert e ténykedése miatt a felelősség a miniszterek felelősségvállalása és felelősségrevonhatása következtében tárgyilag fennáll, hanem csupán tiszteleti előjogszerű személyi felelőtlenség, amely kiegészíti a szuverén tárgyi felelőtlenségét.

A szuverenitást így a törvényhozó szervnél kell keresnünk s azt ott meg is találjuk, mert a törvényhozás szerve jogi korlátlanlansága és felelőtlensége folytán már a jog felett áll s így állása nem sajátos jogi, hanem hatalmi állás oly értelemben, hogy működésének csak alaki vonatkozásban vannak jogi korlátai, anyagi vonatkozásban azonban semmiféle jogi korlát nem köti, s ilyen teljes jogi kötetlenséggel — jogi mindenhatósággal — és minden jogi felelősség nélkül, csak az erkölcsileg érzett és a legyőzhetetlen erőhatalmi korlátok közt kialakult politikai megítélése szerint eszközölhet az adottságok szerint helyesnek ítélt normatív és konkrét akaratkijelentéseket.

Nem a törvényhozó (jogszabályalkotó) működés szuverén mert ily működést — mint láttuk — sok szerv fejt ki, hanem szuverén a sok közül az a szerv, amely ezt a működést a legmagasabb fokon fejt ki, de szuverenitása nemcsak a törvényhozói, hanem a konkrét vonatkozású akaratkijelentéseire is kiterjed.

Az államban csak egy szerv, vagy több szervnek a jogi együttsége lehet szuverén s abban részes más szerv nem lehet. A kormányzati szervek mutatnak hasonlóságot a szuverén szervekhez, de azok — bármily széleskörű is legyen akaratelhatározási szabadságuk, — már a jogrend alatt helyezkednek el, s nem juthatnak el a szuverén szerv jogrend feletti hatalmi helyzetéhez.

Megismervén az eddigiekből az állami közösség funkcionális életét és abban a közigazgatásnak minősülő funkció elhelyezkedését, annak államtani meghatározását úgy adhatjuk, hogy az úgy a normatív akaratkijelentésekben foglalt, mint az azon kívül konkrét formában felismert államcéloknak egyéniesített közvetlen megvalósítása, — a közigazgatás tehát a végső, a részletmunkát jelentő a kezdeményező kormányzati tevékenységgel megindult, illetve megindított közhatalmi életfolyamatban s közvetlen eredményképpen — a jogszerűség öncélú közhitelű megállapításán kívül eső — bármely szükségletet közhatalommal ténylegesen kielégíti, a feladatot megoldja.

A közösségi élet tehát egy az általánosság jegyében kelő egyetlen cselekvéssel indul el, hogy a maga kiteljesedésében számtalan konkrét cselekvéssel jusson céljai megvalósításához. Kormányzattal indul meg, s közigazgatással jut részleteiben befejezéshez.

A közigazgatás tehát — a kifejezés sajátos értelmében — nem a közhatalmi életfolyamat a maga teljességében, amint erre szóelemzésszerűleg — a közösségi ügyeknek az igazgatása, intézése — következtetni lehetne, hanem a közhatalmi életfolyamatnak csupán egy minőségi része, de ez a minőségi rész mennyiségileg a közhatalmi életfolyamatnak túlnyomó részét teszi ki.

II. A közigazgatás jogelméletileg.

A közigazgatásnak ezen államtani meghatározása után annak jogelméleti meghatározását úgy kapjuk meg, ha annak államtani értelmű lényegét a jog fogalomvilágába ültetjük át, tehát ugyanezt az értelmet (lényegét) jogi fogalmak felhasználásával adjuk vissza.

Közigazgatás alatt így jogelméletileg értjük azt az államszervi tevékenységet, mely 1. a szervezeten belül- vagy kívülálló személyekkel szemben, 2. állami közhatalommal 3. konkrét jogviszonyokat állapít meg, ilyeneket módosít, vagy megszüntet s úgy ezekből, valamint a tárgyi jog rendelkezései folytán közvetlenül létesülő jogviszonyokból származó jogokat érvényesíti, illetve az azokkal szemben álló kötelezettségeket közvetlenül kikényszeríti, vagyis ezek tartalmát valósítja.

A közigazgatásnak jogelméletileg adott fenti értelmű azon meghatározásából, hogy az alatt egy meghatározott minőségű államszervi tevékenységet értünk, következik, hogy nem minősül közigazgatásnak a közhatalomnak alávetett ügyfélnek a tevékenysége. Nem közigazgatás tehát a sorköteles kort elért félnek sor alá állási tevékenysége s közigazgatás ebben a vonatkozásban csupán az illetékes szerveknek sor alá állító tevékenysége.

Kétségtelen ugyan, hogy a jogviszonyban az egymással szemben álló felek tevékenysége egybekapcsolódik, azok összefonódnak, s a megvalósítandó közfeladat csak a két tevékenység együttes eredményeképpen valósul meg, a közigazgatás fogalmi köréből azonban a nem közhatalmi jogállású félnek a tevékenységét mégis ki kell hagynunk, mert itt fogalmilag csak államszervi tevékenységről van szó.

A közigazgatásnak fenti meghatározása két, egymástól különböző közhatalmi tevékenységi kört foglal magába és pedig egyrészt a szervezetet közvetlenül létesítő és működésben tartó tevékenységet, másrészt pedig azt a tevékenységet, melyet mint közvetlen államcélvalósító tevékenységet ezen szervezet kifejt.

Az egyesekhez közvetlenül leszálló szervezettelétesítési (szerveknek kinevezés, választás stb. útján való megtétele) és működésben tartási tevékenységet (illetményekkel ellátás, fegyelmezés, szolgálat megszüntetése, ellátások folyósítása) csak a közigazgatás fogalmi körében helyezhetjük el, mert hiszen ezekben államtanilag a közület szervi szükségletének közvetlen kielégítéséről, jogelméletileg pedig az államélet statikus belvilágában állami közhatalommal létesített jogviszonyokról van szó. Államelméletileg tehát itt még nem maguk az érdemi államcélok valósulnak, csak az azok valósítására hivatott szervek alanyilag létesülnek, hogy az azok által magát működésre képessé tett közhatalom a kifelé való hatásra irányuló érdemi dinamikus működését konkrét formában kifejthesse.

A szervezetet konkrété létesítő és azt működésben tartó közhatalmi cselekvés tehát még az állami élet belső (statikus) világában lezajló mozzanat s élesen elválik az ebből a belső (statikus) világból kifelé irányuló, a külső (dinamikus) világban lezajló cselekvéstől, az eszköz és a cél közötti különbségnek megfelelően.

Ha ezek szerint közigazgatásnak minősítettük azt a konkrét jogviszonyok létesítésében megnyilvánuló tevékenységet is, melynek eredményeképpen — mint mondtuk — csak a szervi, tehát a feladathoz képest csak az eszközi szükséglet nyert közvetlen kielégítést, a közfeladatok ellenben ezáltal még érdemben nem valósulnak meg, előttünk áll a közigazgatás két nagy terrénuma, a belső és a külső közigazgatás.

A szervezet felől is jogszabályok rendelkeznek, s a közigazgatási tevékenység már ott indul meg, amidőn mindenekelőtt a szervezeti rendelkezések valósíttatnak.

A szervezeti rendelkezések valósítása a közigazgatási tevékenységnek igen jelentős részét teszi ki, s ez a teendőkör a minisztériumoknál az u. n. személyi ügyekben válik el a minisztérium ügykörébe tartozó szakügyektől. És ha tárgyi alapon különbséget teszünk a közigazgatási ügyek között, úgy ezek sorában mint külön ügyágról kell megemlékeznünk a szervező közigazgatásról, mely logikai prius-ként előz meg minden szakirányú közigazgatást, hiszen a működést kifejtő személyi elemről gondoskodik.

A belső, a szervezeti közigazgatás azonban felveti azt a kérdést, hogy közigazgatás-e ezek szerint minden belső szervezeti jogviszonylétesítés, tekintet nélkül arra, hogy a szervezet milyen értelmű sui generis működés kifejtésére hivatott.

Elvi alapon természetesen igenlő feleletet kell adnunk s a sui generis különböző működésű szervek belső szervezeti (bírák, bíróságok és országgyűlési alkalmazottak képzésére, alkalmaztatására, fegyelmezésére vonatkozó, azok illetményi és ellátási) jogviszonyait mind a közigazgatás fogalmi körébe kell vonnunk.

A közigazgatás jogelméleti meghatározásából az is megállapítható, hogy nem minősül közigazgatásnak az államszerveknek olyan konkrét jogviszonyt kialakító tevékenysége, melyet ezek közhatalommentesen, tehát magánjogi alapon eszközölnek. Tehát nem sajátos értelmű közigazgatás az, amidőn egy államszerv kötelmi jogi (magánjogi, szerződési) alapon gondoskodik a szervi működés dologi szükségletéről, pl. a helyiségek fűtéséről szénvászárlás útján. És nem sajátos értelmű közigazgatás az sem, midőn egy állami illetve önkormányzati szerv kötelmi jogi alapon (magánjogi szerződéssel) gondoskodik egy község vagy város közvilágításáról és a magánfogyasztók világítászükségletének kielégítéséről. Ez ugyan az illető szervnek szintén hivatali köteletségét képezi, de ezen hivatali köteletségének nem közhatalommal felel meg s közigazgatást ezzel csak annyiban végez, amennyiben ezt közigazgatási alkalmaztatási jogviszonyából eredő jogosultság, illetve köteleességszerűleg, tehát nyers hatásköri rendelkezések alapján végzi.

Itt tehát azzal a különös esettel állunk szemben, hogy a közigazgatás szerve hivatali köteleességszerűleg tartozik olyan működést is kifejezteni, melynek anyagi szabályai a magánjogban találhatók. Ez a tevékenység tehát belső lényege szerint nem közigazgatás, de annak hivatali köteleességszerűleg való ellátása, mint általában a közigazgatási szervi hatáskör kifejtése akkor is, ha abban elvilegesen nem közigazgatásnak minősülő tevékenység is foglaltatik (jogalkotás, bírászkodás), ebben a hatáskörszerű külső formájában — tehát tételesjogilag — közigazgatás.

A meghatározásból kitűnik az is, hogy nem minősül közigazgatásnak az államszerveknek szabályalkotó (rendelet, szabályrendelet), ezeknek kormányzati és bírászkodó tevékenysége sem, mert e tevékenységek konkrét jogviszonyt nem létesítenek.

A szabályalkotás az életviszonyokat ugyanis csak eszmeileg és pedig előzetesen és elvontan rendezzi, de konkrét jogviszonyokat még nem létesít. Ahhoz u. i., hogy konkrét jogviszonyok létesüljenek, a jogszabály normaszzerű ideális létéhez még társulniuk kell a tényállásszerű, tehát valóságselemeknek, a kettő között tehát konkrét kapcsolatnak kell létesülnie. A jogszabály kötelező ereje u. i. általános és feltételes, — arra az esetre szól, ha bárkinél beállanak a tényállásszerű körülmények. *Lex abstracta* — *Lex concreta*! Szükséges tehát, hogy az elvont jogszabály rendelkezései konkrét hatályosulásának tényállásszerű feltételei beálljanak, mi az előzetes és elvont értelmű jogszabályalkotásnál hiányzik.

Közigazgatási jogviszonyok létesülhetnek közigazgatási szervek közbenjövete és ill. közreműködése nélkül is és pedig úgy az érdekelt tudtával, mint annak tudta nélkül, ha u. i. a vonatkozó jogszabályról — bár az kellőképpen kihirdettetett — az érdekelt nem szerzett tudomást.

A jogszabályt alkotó közigazgatási szerv itt is — miként a magánjogi értelmű jogviszonylétesítésnél már említettük — csak annyiban végez közigazgatást, hogy ezt is közigazgatási szervei alkalmaztatási jogviszonyából eredő jogosultság-, ill. köteleességszerűleg, tehát nyers — azaz nem elvi alapokon nyugvó — hatásköri rendelkezések alapján végzi.

Nem létesít jogviszonyt a bíráskodás sem, mert a bíráskodás mindig csak a már mások által létesített jogviszonyokból keletkezett vitákat hivatott eldönteni a vitatott jogviszony fennállása és tartalma tekintetében.

Nem létesít végül konkrét jogviszonyt a kormányzat sem, mely fogalmilag mindig csak az általánosság jegyében mozgó államszervi tevékenység.

A közigazgatáshoz kell számítanunk az érdemi közigazgatási tevékenységet különféle segéd- és szakműködéssel támogató tevékenységeket is abból a megfontolásból, hogy ezek az elvileges működés tartozékát képezik s így osztják a fődolog sorsát. Megfelelő támogató tevékenység kíséri u. i. minden elvileges állami működést, kíséri tehát a jogszabályalkotást, a kormányzást, a bíráskodást s így kíséri a közigazgató tevékenységet is, de a támogató tevékenység itt a legnagyobb terjedelmű s a legváltozatosabb. Ilyen tevékenység a kezelés, a számvitel, a közintézmények (iskolák, kórházak, könyvtárak stb.) és közművek (vásárcsarnok, vízvezeték, csatornázás, vasút, posta, rádió stb.) működése.

Az ilyen közhatalom nélküli tevékenység úgy követi az elvileges közhatalmi működéseket, mint testet az árnyéka. Az a közigazgatási rendelkezés pl. mely valakinek gümőkóros megbetegedése gyanuja miatt egészségügyi vizsgálatát rendeli el (1940. VI. tc. 4. §.), kezelési, számviteli és orvosi ténykedést vált ki s e ténykedések, mint az elvi értelmű közigazgatási működést kísérő tevékenységek a közigazgatáshoz tartoznak, mint annak járuléka.

III. A közigazgatás tételesjogilag.

Ami végül a közigazgatásnak tételesjogi alapokon történő meghatározását illeti, eszerint közigazgatásnak minősül mindaz a tevékenység, melyet a tételesjogilag közigazgatásinak minősített szervek fejtenek ki.

Ez a meghatározás már apriori „közigazgatási“ szervekből indul ki s mindazt a tevékenységet, amit ezek a tételesjogilag közigazgatásnak minősített szervek a tételesjog célszerűségétől vezetett rendelkezési alapján kialakított nyers hatáskörük szerint végeznek, közigazgatásnak veszi. Ebben a tételesjogi közigazgatásban van tehát kormányzás, jogalkotás, bíráskodás és közigazgatás vegyesen, sőt amennyiben a közigazgatási szervek hivatali kötelességeik közé magánjogi alapon kötendő ügyletek is tartoznak, ez is közigazgatásnak minősül.

A köznapi élet a közigazgatást ilyen tételesjogi értelemben veszi s részünkről is kiterjeszkedünk a közigazgatási szerveknek elméletileg közigazgatásnak nem minősülő tevékenységére is, de tiszta tudatában a tevékenység sui generis nem közigazgatási jellegének.

3. §. A KÖZIGAZGATÁSI JOG FOGALMA.

A közigazgatási jog fogalmi meghatározása természetesen a közigazgatás fogalmi meghatározásán nyugszik s az alatt elméletileg csupán azon jogszabályokat érthetjük, melyek az elvilegesen közigazgatásnak minősülő tevékenységet szabályozzák, míg tételesjogilag mindazt a tevékenységet meghatározó jogszabályokat, melyek a tételesjogilag közigazgatásra beállított szerveknek mindennemű közhatalmi (jogszabályalkotás, bíráskodás, közigazgatás) tevékenységét szabályozzák.

A közigazgatási szervek által a közhatalommentes jogi szabályok (magánjog) szerint kifejtett tevékenységre vonatkozó anyagi jogszabályokat tehát, ha azokkal a közigazgatás szervei élnek is, — miután azok a közigazgatási szerveknek nem közhatalmi tevékenységét szabályozzák — nem vonhatjuk be a közigazgatási jogba s azok változatlanul megmaradnak a magánjog — kötelmi jog — körében.

4. §. A KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY.

Az előző szakaszban kifejtett értelmű jogszabályok tudományos rendszerű feldolgozásának kezdete a francia forradalomra tehető. Ebben az időben érte el ott a közigazgató tevékenység jogi szabályozása azt a fejlődési fokot, mely mellett már adva volt a sui generisként felismert joganyag tudományos feldolgozásának a lehetősége.

Nálunk a közigazgatási joganyagnak dogmatikus feldolgozása nem nagy multra tekinthet vissza.

Csíky Kálmán „A magyar állam közigazgatási joga“ c. 1888-ban megjelent tankönyvében az erre irányuló törekvést még csak „kísérletnek“ minősíti. Ez a megállapítás ma már természetesen túlhaladott, de kétségtelen, hogy az anyag dogmatikus feldolgozása egészen újkeletű.

Dogmatikus feldolgozás alatt pedig értjük a joganyagnak olyan tudományos feldolgozását, mely a logika segítségével igyekszik a joganyagot analizálni s az analizált anyagból az intézményszerűségeket kimutatni, hogy ezzel azoknak áttekintését, emlékezetben való megtartását, kezelését és alkalmazását megkönnyítse.

Tudnunk kell u. i., hogy a joganyagnak van egy másik, u. n. jogpolitikai értelmű tudományos feldolgozása is, mi a dogmatikus értelmű és

a szó sajátos értelmében vett jogtudományos feldolgozásától abban különbözik, hogy itt a jogszabályokat a szabályozott életviszonyok elrendezésének célszerűsége szempontjából vizsgáljuk, bíráljuk. Ez a vizsgálódás tehát a helyesség, a célszerűség szempontjából történik, a szóbanforgó jogi elrendezést előidézett társadalmi okok és a kimutatható társadalmi hatásoknak a mérlegelésével, — a jogtudományos (dogmatikus) pedig az adott elrendezettségnek logikai rendszeressége szempontjából.

A jog világában még egy harmadik irányú tudományos vizsgálódás is folyik, — a bölcséleti irányú. Ez a jogi rendezésnek abszolút lehetőségi vonatkozásaival foglalkozik.

A jogtudományos vizsgálódás tehát a logikai rendszeresség, a jogpolitikai az életviszonyok szempontjából érzékelt helyesség s a jogbölcséleti pedig az abszolút lehetőség problémáival módszeresen foglalkozó jogászai szellemi működés.

Mi az anyagot jogtudományos, dogmatikai vizsgálatnak vetjük alá, s a célszerűségi vizsgálódásokat a közigazgatási politika körébe utaljuk.

Tudományunk tehát, a közigazgatási jog, illetve szabatosan a közigazgatási jog tudománya, az a jogtudomány (a jogtudománynak az a része), mely az érvényes tételes joganyagnak az analízis és synthézis módszereivel történő rendszeres megismerését, az érvényes tételes joganyag közigazgatásának minősülő részére korlátozza.

5. §. A KÖZIGAZGATÁSTAN ÉS A KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY.

Már jellemeztük a közigazgatási jog működésének dogmatikus és politikai irányát s itt az a célunk, hogy ezt a két művelési irányt, illetve a kettő közötti különbséget még szemléltetőbben mutassuk be.

A különbséget lényegileg az teszi ki, amint ezt már lerögzítettük, hogy a joganyag politikai vizsgálatánál elsősorban magukat a szabályozandó életviszonyokat nézzük, azt, hogy azoknak milyen valóságállapota, milyen jogrendje kívánatos s a jogszabályokat (a jogrendszert) ebben a vonatkozásban úgy alkotjuk meg, hogy azok alkalmazása ill. hatása eredményeképpen a célkitűzésünk szerinti valóságállapot álljon elő.

Az életviszonyoknak kívánatos állapotával tudományos rendszerességgel az u. n. politikai tudományok foglalkoznak s a politikai tudományoknak azt a részét, mely a közigazgatási életviszonyok kívánatos állapotával tudományos rendszerességgel foglalkozik, közigazgatási politikának, közigazgatástannak hívjuk.

Ez a célszerűségi tudományos vizsgálódás esetleg csak a közigazgatási tevékenység valamely részére, a közigazgatás valamely ágára vonatkozik, korlátozódhatik s akkor részleges közigazgatástani vizsgálódással, ill. a nyert eredmények tudományos rendszerességére való tekintettel, részleges közigazgatástannal állunk szemben. Ilyen részleges közigazgatástan pl. a pénzügytan, amely csak a közigazgatás adóztatási tevékenységére vonatkozólag foglalkozik az életviszonyok jogi szabályozásánál követendő célszerűségi szempontok tudományos rendszerű megvilágításával.

Ilyen részleges közigazgatástan az a tudományos vizsgálódás ill. annak tudományos rendszerességgel lerögzített eredménye, mely csak a

közigazgatási szervezet dolgaival foglalkozik. A közigazgatástannak ez a részleges iránya jelenik meg a közigazgatás racionalizálása neve alatt ismeretes tudományos irányzatban is, amellyel — éppen a közelmúltban történt erősebb fellendülésére tekintettel — kissé bővebben kell foglalkoznunk.

A közigazgatással, mint közérdek-kielégítési célú közhatalmi tevékenységgel szemben egészen természetszerű követelmény az, hogy annak a kielégítendő érdekek kielégítésére való alkalmasságát az érdekeltek a maguk részéről is megállapítsák és elismerjék. A közigazgatással szemben támasztott követelmények közül a gyorsaság és olcsóság követelménye kerül előtérbe s a közigazgatásnak ezen szempontokból történő megfelelő szervezését a közigazgatás racionalizálása neve alatti irányzat igyekszik közigazgatástani megalapozottsággal gyakorlatilag megvalósítani.

A közigazgatás racionalizálását propagáló törekvés a maga célkitűzéseiben nem új, hiszen a közigazgatási tevékenység azon hiányosságát, hogy az lassú és drága, kimutathatólag már több mint 70 évvel azelőtt állapították meg magyar közigazgatási irodalmunkban is (Uj megyerendezés és még valami. Szerző megjelölése nélkül. 1871.), de a hiányosságok javítására irányuló törekvés csak újabban nyerte meg a tudományos megalapozottságot.

A mozgalom eredete az ipari tevékenység terére, a nagyüzemekhez vezet, ahol gazdasági szempontokból igyekeztek minden idő-, anyag-, és munkaerőpazarlást megszüntetni s az igyekezet végül az idevágó technikai problémákkal foglalkozó tudományok, az üzemgazdaságtan (Privatwirtschaftslehre) kifejlődéséhez vezetett. Ennek a kimondottan gazdaságossági célú iránynak tudományos és gyakorlatilag igazolt eredményeit Henry Fayol belga mérnök vitte át az államok közigazgatási működésére, mint az ipari nagyüzemekhez hasonló nagyüzemre.

Készséggel megengedjük, hogy a magángazdaságoknak a gazdaságosság szempontja által vezérelt tevékenységében állapíthatók meg olyan elvek, melyek rációszerűleg érvényesíthetők és érvényesítendők az elsősorban nem a gazdaságosság szempontja által vezérelt közhatalmi tevékenység, a közigazgatás kifejtése során is, de kétségtelen, hogy az állami közfeladatok megvalósításánál az uralkodó szempont sohasem a gazdaságosság, hanem a kitűzött célnak ettől független mennél tökéletesebb megvalósítása s csak másodsorban jöhet figyelembe a gazdaságosság szempontja. A gazdaságosság szempontja tehát nem inponderabilia a közigazgatás szempontjából, de nem foglalhatja el ott azt az első helyet, amely megilleti a gazdasági javakat termelő üzemeknél.

A közigazgatás jóságához annak gyorsasága és olcsósága ugyan kétségtelenül hozzátartozik, azonban ezenkívül meg kell felelnie mindenképp a vele szemben támasztható alkotmányi, jogi közigazgatási, kulturális, szociális és szakszerűségi követelményeknek is. A közigazgatásnak ezen szempontokból történő javítása azonban már nem „racionalizálás“ a kifejezés azon sajátos értelmében, mely kizárólag az üzemi gazdaságosságot jelenti s melynek elveit az üzemgazdaságtanból, míg a közigaz-

gatásnak az említett egyéb szempontokból megvalósítandó elveit a különböző politikai, jogi és realstudiumokból meríthetjük.

Elméletileg tehát helytelenítjük a mai racionalizálási irányzatban azt, hogy az üzemgazdaságtan eredményeire való hivatkozással univerzális jellegű közigazgatás-javítási tudományos törekvés kíván lenni, holott lényege szerint mindig csak az egyéb szempontokból történő reformáló törekvéseknek a gazdaságossági mellékvonatkozásaira, a gyorsaság és olcsóság követelményeire volna hivatott kiterjeszkedni.

Érdeméül kell viszont elismernünk, hogy reámutatott az üzemgazdaságtan eredményeinek a közigazgatásban való célszerű alkalmazhatóságára, melynek eredményeképpen a közigazgatásban ezentul nemcsak az egyes közigazgatási feladatoknak a gazdaságosság problémáján kívüli szempontokból való helyes megoldásával fogunk tanszerűleg találkozni, de magával a közigazgatási üzemmenet gazdaságossági problémájával is, közelebbről tehát azzal, hogy ez az üzemmenet hogyan felel meg a gazdaságosság követelményének, ami két követelmény teljesítésén mulik, hogy az gyors és olcsó legyen, amihez azután ha harmadik elemként hozzájárul a közigazgatás érdemi jósága is, akkor az egész közigazgatás jó. Ez a képzetünk alakul ki értékelő szellemvilágunkban.

A racionalizálási törekvéseknek az elméletileg megállapítható határon túlmenő tevékenységét hibáztató megállapításunk természetesen csak elméleti értékű kifogás, mert a közigazgatás javítására irányuló minden törekvés a köz szempontjából hasznos.

Közigazgatástani vizsgálódás alá vonható természetesen a közigazgatási működés bármely része. Lehet tehát ennek tárgya egyedül a rendészet, a köz-, az állategészségügy, a közművelődésügy, a gazdasági élet, a népjóléttügy stb.

A közigazgatástan tudományos igazságai eminenter de lege ferenda kerülnek értékesítésre, de felhasználhatók azok a jogalkalmazás során is.

A közigazgatási jogtudomány viszont az a tudomány, amely nem a jogalkotó, hanem a jogalkalmazó munkájában kíván a joganyag rendszeres tudományos vizsgálatával kihozott eredményekkel segítséget nyújtani.

A közigazgatási jogtudomány a joganyag logikai rendszerezésével a jogalkalmazás legnehezebb helyzeteiben kíván a jogalkalmazónak segítségére lenni azzal, hogy a joganyagot a logika, tehát a belső összefüggések alapján rendszerezi s ezzel lehetővé teszi azoknak áttekintését, a részek hovatartozásának felismerését s azoknak a rendszer megfelelő helyén való besorolását, ami azok helyes alkalmazását teszi lehetővé.

A közigazgatástan a joggal csupán azért foglalkozik, mert annak révén reméli az életviszonyok megfelelő alakulását, ill. abban látja meg az életviszonyok helyes vagy helytelen rendjét, a jogtudománynak azonban maga a jogszabály a közvetlen tárgya.

A közigazgatástan így a szociológiai tudományok körébe tartozik, mert a vezető szempontja a jogszabályoknak nem egymásközi logikai vonatkozásaikban, hanem az életviszonyok szempontjából tekintett helyessége, s így a szociológiai tudományok körének megfelelően a társa-

dalom irányításának a problémájával foglalkozik. A jogtudomány viszont távol áll a társadalom irányításának problémáitól s problémája a társadalmi irányítottságot valamely értelemben már meghatározott jogszabályoknak a logikai rendszeresség szempontjából önmagukban való vizsgálata.

6. §. A SZABADSÁG ÉS A JOG.

A szabadság és a jog egymáshoz a tétel és az ellentétel viszonyában állanak. A szabadság u. i. az embernek azt a társadalmi helyzetét jelenti, hogy akaratát kényszermentesen alakíthatja ki, — a jog viszont az a társadalmi norma, melynek a többi társadalmi normától való megkülönböztető jele éppen a kikényszeríthetőségben van. Amikor u. i. úgy fejezzük ki magunkat, hogy a jog szabályoz, ez azt jelenti, hogy a társadalmi élet valamely vonatkozásában egy kényszerrel is megvalósítható olyan közhatalmi akarat jelenik meg, melyet jogszabályban foglalt motívumok alakítanak ki.

A jog világában u. i. a jogi szabályban kifejezésre jutó jogalkotói (normatív) akarat, mint követelményszerű motívum van hivatva a jogszabály címzettjének s így a jogszabály alkalmazására hivatott közhatalmi szerveknek az akaratát is determinálni. A determinált akarat logikai alárendeltségbe kerül, a determináló jogalkotó akaratral s ahhoz képest, hogy ez a determináltság milyen értelmű és milyen kategóriájú közhatalmi szervi működéssel szemben kíván hatályosulni, a jog által engedett szabadságoknak különböző fajai keletkeznek s ezek közül minket közelebbről az érdekel, hogy a közigazgatási szerveknek van-e és milyen értelmű szabadságuk.

Ennek kikutatása és megállapítása képezi az itt következő fejtegetések tárgyát és célját.

A szabadság és a jog egymáshoz való viszonyáról különböző vizsgálódási szempontokból beszélhetünk. Beszélhetünk arról társadalombölcseleti szempontból s megállapíthatjuk azt, hogy a jog az emberi szabadság legerősebb intézményes korlátja, de annak egyben legerősebb biztosítója is, — beszélhetünk arról továbbá alkotmánypolitikai szempontból s megállapíthatjuk, hogy az állampolgároknak minő alap- és politikai jogi státusa teszi lehetővé az emberi lényeg legtökéletesebb kiélhetését s beszélhetünk végül jogelméleti szempontból s megállapíthatjuk, hogy a joggal kapcsolatos szabadság más-más értelmű a jogalkotásnál és a jogalkalmazásnál, más-más értelmű továbbá a szuverén és nemszuverén jogalkotásnál s végül más-más értelmű a normatív értelmű akaratkijelentések szerinti államcélvalósításnál és bíraskodásnál, mint sajátos jogalkalmazásnál s a konkrét tényállásokkal kapcsolatosan közvetlenül kiképzett akarat szerinti államcélvalósításoknál mint sajátlan értelmű jogalkalmazásnál.

Mi a szabadság és a jog vonatkozásait az utóbbi — jogelméleti — értelemben kívánjuk vizsgálni és kifejteni, mert ebben a perspektívában látjuk meg világosan a jogalkalmazó helyzetét aszerint, amint tevékeny-

ségét — akár mint bíró, akár mint közigazgatási szerv — jogi kötöttséggel vagy mint közigazgatási szerv, a közigazgatási tevékenység sajátos szabadságával, a közigazgatás szabad belátásával (a közigazgatás diszkréciójával) fejtheti ki.

I. A jogalkotás szabadsága.

A jogalkotás kétféle. Vagy a szuverén szervtől ered, vagy a nem szuverén szervektől. A szuverén szerv jogalkotása minden anyagi értelmű jogi korláttól mentes, szabadsága tehát jogi szempontból teljes, vagyis hatalmi értelmű. Ezzel szemben a nem szuverén szervek jogalkotása, csakúgy mint minden egyéb működésük, teljesen a jogrend alatt áll s szabadságuk foka annál nagyobb, minél magasabb fokon állanak a hierarchikus szervezetben s eredményképpen minél kevesebb a náluk magasabb s őket megkötő jogi korlátozás. A szabadságuk mint jogi szabadság — szemben a szuverén hatalmi szabadságával — csak a hierarchikus szervezetben őket megillető joghelyzet (hatáskör) kereteiben mozoghat, azokkal ellenkezésbe csak jogsértéssel kerülhet, ami jogi érvénytelenségi ok.

A szuverén jogalkotás tehát anyagijogilag teljesen szabad, a nem szuverén jogalkotások ellenben a jogrend alatt állanak s míg a szuverén szerv az életviszonyok elrendezésének célszerűségi szempontjait minden jogi kötöttség nélkül, tehát hatalmi szabadsággal bírálhatja el, a subsidiárius szervek jogi szabadsága lényegileg abban áll, hogy ezeket csak a hatáskörüket megszabó jogi keretekben bírálhatják el önállóan.

A jogalkotás, amidőn szuverén vagy subsidiárius helyzetben az életviszonyokat eszmeileg elrendezi, ezzel elvonja az életviszony elrendezésének célszerűségi szempontjait az érdekeltek önállóan lehető megítélése alól.

A célszerűségi szempontoknak minden vonatkozásban való feldolgozását azonban a jogalkotás minden esetben nem eszközölheti s ha az érdekeltek egyike a közigazgatás, ill. annak valamely szerve, úgy ezt a műveletet azzal megosztja, különben pedig (ha t. i. magánosak kerülnek egymással jogviszonyba) az egyéni megítélésnek engedi át.

A szuverén szerv teljes szabadsága természetesen csak jogi értelmű — jogi mindenhatóság — mert erkölcsi gátlásokkal, a jogeszme követelményeivel s a fizikai lehetőségekkel szükségképen számot kell vetnie. Ezek a korlátozások megvannak természetesen a nem szuverén szerveknél is, de azoknál ezen korlátozások már a jogi keretekben adva vannak.

A kétféle jogalkotás közös jellemzője, hogy nem közvetlen formában, hanem eszmeileg — előzetesen és elvontan — rendezik az életviszonyokat s ez okból az azoknak megfelelő rendelkezések tárgyilagossága mindig nagyobbfokú, mint a közvetlenül lehető, illetve szükséges elrendezéseknél.

A normatív akaratkijelentés azonban biztosítja ugyan a nagyobbfokú tárgyilagosságot, de a sikert viszont — a körülményekhez való tökéletesebb alkalmazkodással — a konkrét történő intézkedések eredményezhetik jobban, de — a közvetlenségnek a tárgyilagosságot veszé-

lyezettető hatásaképen — a teljes sikerteleséget is hozhatják eredményképen.

A szabadság különben azonos, akár normative nyilatkozhatik meg a szerv akaratkijelentése, akár konkrétan.

De utóbbi esetben közelfekvő a szabadsággal való visszaélés, ami épen egyik indító oka volt a normatív elrendezés lehető kiterjesztésének. Ezért kerül nagy túlsúlyba a közhatalmi cselekvések normatív szabályozása, a konkrét akaratkiképzés pedig a kormányzati és a közigazgatás szabad belátása szerinti működésre lett korlátozva, mint olyan körülmények közötti működésre, melyekre normatív szabályozás célszerűen vagy nem eszközölhető, vagy ilyen — a felmerülhető tényállásokkal csak megközelítőleg is lehető számvetés lehetetlensége folytán — nyilván lehetetlen, vagy az élet egy addig ismeretlen olyan tényállást vet föl, mely közhatalmi elrendezést igényel.

II. A jogalkalmazás szabadsága.

A jogalkalmazás is kétféle értelmű, és pedig 1. történhetik tisztán avégből, hogy tényállásoknak és azokra vonatkozó jogszabályoknak egymással való egyezősége tekintetében államszervi akaratmentes logikai ítélet hozassék és 2. történhetik avégből, hogy úgy a magános, mint az államszerv a cselekvését (eljárását) szabja hozzá akkor, amikor a közönség közös, ill. a saját külön érdekét igyekszik megvalósítani.

Más szerepe van a jogszabálynak akkor, 1. ha fenti célból akaratmentes logikai ítélethozatalról van szó, melyben tehát nincsen, nem lehet semmiféle sajátos érdekmozzanat, amikor is a jogszabály normatív jelentősége valóban átütő erejű (domináns) s a tények világa, azoknak alakulása másodrendű, 2. míg ellenben, ha zsinórmértékül van hivatva szolgálni érdekvalósító cselekvéseknél, akkor a tények világa az átütő erejű s a jogszabály norma értékét csak az adja meg, hogy mennyiben alkalmas eszköz a tények világának érdekeink szerinti alakításában.

A közigazgatás — mint megállapítottuk — elméleti tisztaságában egy célvalósító közhatalmi ténykedés s így a közigazgatás szempontjából a jogszabály mindig mint cselekvési zsinórmérték jön figyelembe, amely esetben — mint mondtunk — a tények világa, azok alakulása a lényeg s a jogszabályt mindig abból a szempontból értékeljük, hogy mennyiben alkalmas eszköz a tények világának érdekeink szerinti alakításában.

A jogszabály alkalmazása pedig abban áll, hogy a benne foglalt absztrakt tényállást összehasonlítjuk azzal a tényállással, melyet mint a külvilágban konkrétan előállítottat vagy magunk észlelünk, vagy mások észleleteiből rekonstruálunk magunknak s aszerint, hogy a kettő között milyen viszonylatot (egyező- nemegyező) állapítottunk meg, járunk el a jogszabály ide vonatkozó rendelkezéseinek értelme szerint.

A jogalkalmazás szabadságának a mibenlétét a jogi szabályozás technikájából kiindulva állapíthatjuk meg. A jogi szabályozás u. i. egyrészt tényállást jelöl meg s másrészt jogkövetkezményeket fűz ehhez.

Ez a tényállás pedig meg lehet adva 1. vagy közvetlenül valóságelemekben (cselekvés, magatartás, személyi állapot, személyi vagy dologi

tulajdonság, tényleges vagy jogi viszonylat), 2. vagy közvetve a valóság-elemek (cselekmények, magatartások) felértékeltségét jelentő értékfogalmakban, mely esetben mindig arról van szó, hogy a konkrét tényállás-szerű valóság-elemek a szubjektív felértékeltségükben kiteszik-e a tényállásként megadott képzetfogalmat.

Ha a tényállás nem valóság-elemekben, hanem a cselekményekben és magatartásokban jelentkező valóság-elemek felértékeltségét jelentő értékfogalmakban (hálátlanság, fondorlat, hűség, gondosság, szándékosság, reábirás, félrevezetés, megfélemlítés, visszaélés stb.) van megadva, egy sajátos szabadság érvényesülésére kerül a sor, mely szabadság abban áll, hogy egy konkrét eset valóság-elemeit a tényállásként megadott képzetfogalommá dolgozhassuk fel.

Valóság-elem pl. a késszúrás, de ilyen a testisértés is, ami a késszúrástól csupán abban különbözik, hogy utóbbi gyűjtőfogalom az előbbi egyedi fogalommal szemben, értékelés azonban nem jut benne kifejezésre. Értékfogalom azonban pl. a hálátlanság, mert ilyen a valóságok világában nincs s ez csak a képzetünkben alakul ki bizonyos cselekmények, magatartások, mint valóság-elemek szellemi feldolgozása, felértékelése eredményeképpen.

Egy jogi viszonylat (tulajdonos, hasznélvező, haszonbérlet stb.) sincs a valóságban, a jog szempontjából azonban ezek valóságok, s így mi is annak vesszük. Egy jogi viszonylat jogi minőséget juttat kifejezésre és nem minősítést. A jogi minőség valóság-elem: a jogi minősítés értékelést juttat kifejezésre.

Kétségtelen ugyan, hogy a legegyszerűbb valóság-elemben megadott tényállás mellett is a jogalkalmazás alkalmával végbemegy egy szellemi feldolgozási művelet, de ez olyan egyszerű, hogy ez nem tűnik fel s nem vesszük észre, hogy értelmünk egy külvilági jelenséget ezuttal jogi (jogalkalmazási) célokra feldolgozott, s erre csak akkor eszmélünk, midőn a feldolgozás nem történt meg ilyen észrevétlenül — mondhatnók tudat alatt — hanem tudatára jövünk annak, hogy elmebeli működésünkben egy minősítési, értékelési folyamat zajlik le.

Ha pl. tételesjogi rendelkezés folytán az ajándékozón a megajándékozott által elkövetett testi sértés azzal a következménnyel jár, hogy az ajándékozó az ajándékozást visszavonhatja, úgy pl. a késszúrással történt testi sértés esetén úgy állapítjuk meg, hogy egyáltalán nincs helye a tényállásként megadott valóság-elem szellemi feldolgozásának s ilyen feldolgozás nélkül tudjuk megállapítani, hogy a megajándékozott részéről az ajándékozón ejtett késszúrással rajta valóban testi sértés követte-tett el s így helyesen, jogilag megengedetten járt el akkor, midőn az ajándékozást visszavonta, mely eljárása képezi éppen bírói kognició tárgyát.

A kérdés u. i. egy egyszerű syllogizmussal nyer elintézését. Éspedig a főtétele a jogszabály: ha a megajándékozott az ajándékozón testi sértést követ el, utóbbi az ajándékozást visszavonhatja. Az altétel, a tényállás: A. megajándékozott B. ajándékozót késsel megszurta. A következmény, az ítélet: miután A. B.-n azzal, hogy őt késsel megszurta, testi sértést követet el, B. A.-tól az ajándékozást jogosan vont vissza s így

A. a B. elleni azon keresetével, hogy B. az ajándék visszaadására köteleztessék, — elutasítatik.

Ennél is egyszerűbb volna a tényállás valóságselemeinek jogi feldolgozása, ha a tételesjog a történést a maga egyediségében (készsúrás) és nem fajiságában (testi sértés) adná meg, mert ezen esetben nem kellene a készsúrást a logikai gondolatmenetben testi sértéssé átminősíteni.

Másként áll azonban a helyzet akkor, ha a tényállás nem ilyen közvetlen érzékelhető tényekben adatik meg, hanem az érzékelhető tényekből egy szellemi feldolgozás — felértékelés — eredményeképpen nyerhető elvont fogalomhoz, egy képzethez fűzetnek a jogkövetkezmények, ha tehát pl. az ajándékozás visszavonása, mint jogkövetkezmény a „durva hálátlanság“-hoz, mint tényálláshoz fűzetik. Ez esetben u. i. bizonyos valóságos történéseknek szembetűnő értékeléséről van előbb szó, mely értékeléseknek az eredményeképpen a bíróban a „durva hálátlanság“ elvont képzetének kell kialakulnia. De ezen felértékelési szellemi folyamatok eredményeképpen természetesen az is megtörténhetik, hogy a valóságos történések szellemi feldolgozásának eredményeképpen nem ez a képzet alakul ki a bíróban, hanem egy olyan, melyhez mint tényálláshoz nincs az ajándék visszavonása jogi következményeképpen fűzve.

A jogalkalmazást tehát szabadság illeti meg a megállapított konkrét ténybeli (valóság-) elemeknek a tényállásként megadott értékfogalommal való minősítése tekintetében, tehát abban, hogy a szerinte megtörtént, az általa megállapított tényeket hajlandó- és illetve képes-e meggyőződésszerűleg a jogszabályban foglalt értékfogalmat kitöltő tényekként tekinteni.

De szabadság illeti meg a jogalkalmazót a valóságselemek valódisága tekintetében is. Szabadság illeti tehát a jogalkalmazót az állított tények valóságos megtörténtéről, ill. meglétéről való vélekedését, meggyőződésének kialakítását illetőleg is. Ez a bizonyítékok szabad mérlegelése.

És szabadság illeti végül — de csupán a bíráskodás céljából jogalkalmazót — ha és amennyiben a jogszabály a tényálláshoz a következményeket választást lehetővé tevő módon (alternative) állapította meg, tekintetben is, hogy azt ill. azokat a megengedett keretekben a jogalkotó akaratának megfelelőleg a konkrét esetben miben állapítja meg. A közigazgatási célból jogalkalmazónak ugyanis ez a választási lehetősége már a közigazgatási szabadság körében érvényesül.

A jogalkalmazói működés szabadsága tehát három irányú. Ez az a három tér, ahol a jogalkalmazó szabadsága kifejezésre jut s ezt a szabadságot, miután az a bírói tevékenység során jut a legjellegzetesebben érvényesülésre, bírói mérlegelésnek nevezhetjük, de nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy — a cselekvő államszerv eltérő jellegéből eredő módosulásokkal — megtaláljuk azt az államcélvalósító tevékenységet jogi előírás szerint kifejtő közigazgatási szerveknél is.

A jogalkalmazási szabadságot — a bírói mérlegelést — tehát a következőképpen határozhatjuk meg:

A jogalkalmazás szabadsága (bírói mérlegelés) alatt értjük a jogszerefségnek adott esetbeni megállapítására és az államcéloknek jogi előírás szerinti valószínűsítésére hivatott tevékenység során előálló azon lehető-

séget (szabadságot) és szükségszerűséget, hogy az eljáró államszerv 1. a tényállás valóságelemeinek léte felől meggyőződést keltő bizonyosságot szerezhessen, 2. amennyiben a tényállás egészben vagy részben nem közvetlenül a valóságos (tapasztalati) tényekben, hanem értékfogalmakban van meghatározva, a tényállás valóságelemeit ilyen értékfogalommal feldolgozhassa, 3. s az így megállapított tényállásra — de csupán a bíraskodás céljából jogalkalmazó — az esetleg választásra engedett jogkövetkezmények közül azt alkalmazhassa, amelyet jog- (és nem célszerűségi) érzelme szerint a jogszabály alkotója értelem- és szándékszerűleg alkalmazni kívánt.

III. A közigazgatás szabadsága.

A szabadság és a jog vonatkozásainak jogelméleti vizsgálatát csupán azért vetettük fel, hogy eredményképpen meghatározhassuk azt a szabadságot, amely a közigazgatás szabadsága, a közigazgatás szabad belátása, (diszkrécionális, diszkrécionárius közigazgatás) neve alatt ismeretes, melynek azonban a lényege kellőképpen felderítve ma sincs.

Ennek a szabadságnak a nyitjára úgy jutunk, ha történelmi visszapillantást vetünk az államélet kifejlődésére, mely — mint mondtuk — egy közösségi elemi közszükséglettről való közvetlen gondoskodással indul meg s ez a ténykedés csak az állami élet későbbi, fejlődöttebb szakán kerül normatív szabályozás alá, ami a közszükségletekről gondoskodó tevékenységet abban a mértékben, amint a szabályozás terjedt, megfosztotta eredeti közvetlenségétől s ezzel kapcsolatos szabadságától, de ez a szabadság szükségképpen fennmaradt azokban a vonatkozásokban, hová a jogi megkötöttség szándékosan vagy szándékolatlanul nem terjedt ki.

Amikor a közigazgatás szabadságáról szólunk, erről a szabadságról van szó, amelynek a közigazgatás részese maradt, de mondhatjuk úgy is, hogy részesévé válik mindazon helyzetekben, melyekben normatív szabályozás nincs, ill. az elrendezés célszerűségi szempontjait a jogalkotó teljes értékűleg nem dolgozta fel s kifejezetten vagy hallgatólagosan áthárította azt az államcélok közvetlen megvalósítására hivatott szervezetre, melynek ilyen értelmű működése, mert abban az állam államhatalmi önállósággal bíró működése jogi kötetlenséggel nyilatkozhatik meg, érdemben mentesül a bírói felülvizsgálat alól s csak az vizsgálható felül, hogy a célszerűségi szempontok önálló kialakításánál az államakaratot meghamisító motivumok (rosszhiszeműség, tévedés, megtévesztés) nem hatottak-e közre s hogy az alaki jogi keretek (hatásköri, illetékességi, eljárási szabályok) betartottak-e.

A közigazgatás sajátos szabadságának egyik esetkategóriája az, amikor a tételes jog erre utaló kifejezéssel — tehát kifejezetten — enged ki valamely ügyet (az ügynek valamely vonatkozását) a normatív elrendezés alól a közigazgatás megítélése szerint konkrét elrendezésre. Kétségtelen, hogy ezt vagy azért teszi, mert közérdekből célravezetőbbnek tartja, ha az illető életviszonynak közhatalmi elrendezését a közigazgatás illetékes szervének közérdekből kialakított egyéniesített (konkrét) célszerűségi megítélésének engedi át, vagyis lehetővé teszi és megengedi, hogy

az eljárásra illetékes közigazgatási szerv államcélvalósító tevékenységének motivumait közvetlenül meríthesse azokból a forrásokból, melyekből meríthette volna azt a jogszabályalkotó is, ha közérdekben célravezetőbbnek tartotta volna, hogy normative rendezze el az illető életviszonyt, — vagy azért, mert a felmerülhető tényállásokkal még megközelítőleg sem tudhat számotvetni s így a normatív szabályozás csak célkitűzések formájában eszközölhető.

A tételesjog ilyen esetekben valamely előnyös vagy terhes joghelyzet létesítését a konkrét körülmények mérlegelésétől függő jogi lehetőségként konstruálja meg s ezzel a lehetőséggel él vagy nem él a közigazgatás a sajátos önálló megítélése szerint.

Példaképpen említhetjük az okirattal történő honosítás vagy a viszszahonosítás eseteit, melyek csak meghatározott feltételek mellett eszközölhetők ugyan, de feltételek megléte esetén is az illetékes szerv önálló megítélésén mulik az, hogy eszközli-e azt vagy sem.

Mint iskolapéldáját említhetjük ezen szabadság érvényesülésének az állategészségügyi törvény (1928 XIX. t. c. 37. §.) következő rendelkezését: „az ebadó alól elvont, valamint az ebtartás egyéb szabályai ellenére tartott ebeket a hatóság elkobozhatja és belátása szerint értékesítheti, esetleg leöletheti.“ Nyilvánvaló, hogy adott esetben a hatóság az ilyen eseménysültséggű ebet meghagyhatja, vagy elkobozhatja s ha elkobozta, azt vagy értékesítheti, vagy leöletheti, aszerint, ahogy az ebtulajdonos személyi és a helyzet egyéb körülményeinek mérlegelésével az állat- ill. közegészségügyi államcél a legjobban látja megvalósíthatónak.

A közigazgatás illetékes szervének bármely fenti értelmű rendelkezése jogi szempontból bíróság előtt csak akkor támadható meg, ha a közérdekű akaratkiképzés motivumaiban rosszhiszeműség, megtévesztés vagy tévedés esete mutatható ki vagy az alaki jogi keretek (hatáskör, illetékesség, eljárás) lettek megsértve.

Amidőn a közigazgatás szabad belátásán múlik, hogy valamely a félre nézve előnyös joghelyzetet létesít-e vagy sem, úgy fejezzük ki magunkat, hogy a tárgyi jog az egyesnek nem biztosít alanyi jogot. Ez azonban nem érthető úgy, hogy a tárgyi jog valamihez jogigényt egyáltalán nem biztosítana, mert hiszen ez a bölcseleti lényegszerűségétől fosztaná meg a jogot, amely a lényegszerűségénél fogva mindig valaki részére valamiféle jogot és ill. a jogviszonyban szembenálló fél részére ugyanezt köteleességképpen állapítja meg. A helyzet téves megítélése abból származik, hogy az alanyi jog ezen esetekben nem közvetlenül egy tartalmilag meghatározott joghelyzet létesítéséhez áll fenn, mint a jogi megköttetés megszokott eseteiben, hanem csupán a közérdekűség szempontjai s a megszabott alakosságok szerinti közvetlen állami akaratkiképzéshez, mely kiképzett akarat eredményeképpen fog azután a fél érdeke szerinti joghelyzet létesítetni vagy sem.

Az akaratnak ily értelmű — jogszerű kiképzéséhez a félnek alanyi joga van s ha az akarat nem így képeztetnék ki, az a fél alanyi jogát sértené, s jogsérelem alapján vihető az ügy a bíróság elé.

A közigazgatás szabadságának másik esetkategóriája az, hogy a jogalkotó a tényállásnak valamely — egy vagy több — elemét közigazgatási

közérdekű értékfogalomban adja meg. Közigazgatási közérdekű az értékfogalom pedig akkor, ha tényelemeinek értékfogalommá való felértékelésétől a közigazgatás sikere függ s így önálló — bíróság által érdemben felül nem vizsgálható — megítélésére bízandó az, hogy a tényállást a valóságelemek milyen konstellációjában ismeri fel. Határa ezen felismerésnek a tényállás megjelölésére használt és számos változatot engedő közérdekű értékfogalom fogalmi köre. Ha ezt túllépi, már jogsértést követ el.

A közérdek (közérdekűség), mi alatt a megvalósíthatás gyakorlati lehetősége körébe eső s a közigazgatási szerv által a közre nézve kívánatosnak tartott állapotot értjük, — a legrugalmasabb, a legnagyobb körű fogalmunk, melynek keretében a közre nézve kívánatos állapotnak a számtalansággal határos nagyszámú változata fordulhat elő s azok közül a választás jogának a közigazgatási szervet úgy kell megilletni, hogy a közérdekűség fogalmi keretében eszközölt választás szabadsága tekintetében felülvizsgáló bírói megítélésnek ne lehessen helye.

A bíróság itt is csak azt vizsgálhatja, hogy közigazgatási szerv a közérdekű értékfogalom kereteit rosszhiszeműleg, tévedésből vagy megtevesztésből nem lépte-e túl s betartotta-e az alaki jogi kereteket, mert ahhoz, hogy ezen keretek betartassanak, az érdekelt félnek alanyi joga van.

A közigazgatási közérdekű értékfogalom megvilágítása céljából, mint nem ilyen fogalmakra utalhatunk pl. az 1942. XXII. t. c. 36 §-ára, ahol a tényállás abban van megadva, hogy „hiteltérdemlőleg“ igazolandó, miszerint a jövedelmi adóalany leszármazóit „életviszonyaiknak megfelelő“ anyagi támogatásban részesíti, — vagy a jövedelem- és vagyonadó hivatalos összeállítás (J. V. H. Ö.) 42. §-ára ahol a tényállás abban van megadva, hogy a jövedelmi adóalany „a normálisnál kisebb jövedelmet hozó vagyona“ van — vagy a községi törvény (1886. XXII. t. c.) 148. §-ára, ahol a tényállás a többek között „a közlekedés könnyebbségében“ van meghatározva, — vagy a vízjogi törvény (1885. XXIII. t. c.) 40. §-ára, melyben a meder és a partok jókarbantartási költségeihez való hozzájárulásra azok köteleztetnek, „akik abból hasznot húznak“, — vagy az útügyi törvény (1891. I. tc.) 36. §-ára, ahol az útvonal fenntartási költségeinek valamely községet terhelő arányrészének megállapításánál figyelembe veendő az, hogy azt valamely „jelentékenyebb“ kereskedelmi vagy iparvállalat „a rendesnél fokozottabb mérvben veszi igénybe“, — vagy a községi törvény 71. §-ára, amely úgy szól, hogy a bírói hivatal „csak rendkívüli akadályoztatás“ eseteiben lehet visszautasítani, stb., mely tényállások értékfogalmak ugyan, de nem közigazgatási sikerképzetben álló közérdekűek s azok fennforgása a társadalom objektív átlagitélete szerint állapítandó meg.

Ezzel szemben az 1929. XXX. t. c. 36. §. szerinti „munkaképtelensége“ egy törvényhatósági bizottságnak, ami felosztatási okul szolgál, — az 1886. XXII. tc. 148. §. szerinti „közigazgatás érdeke“ egy községi határ-rész átcsatolásánál, — vagy az ugyanott megadott az a tényállás, hogy a „régii község a törvény által reáruházott kötelezettségeinek teljesítésére képtelenné ne váljék“, — az ezen törvény 146. §. szerinti „magasabb köz-

igazgatási, kivált pedig rendőri tekintetek“-ben megadott tényállás, — ugyanezen törvény 150—154. §-aiban megadott az a tényállás, hogy valamely község más körjegyzőséghez „célszerűen“ csatlakozik-e, már kétségtelenül közigazgatási sikerképzetben álló közérdekű értékfogalmak, amelyeknek a valóságselemekből, azoknak konstellációjából történő felismerésére egyedül a közigazgatás tartható hivatottnak és pedig úgy, hogy ennek érdemében a bíróságnak nem lehet hatásköre, mert itt a felismerésnek közérdekű célszerűségi vonatkozásaiért felelősség is áll fenn, amit a bíróság hivatásánál fogva nem vállalhat át.

Mint harmadik esetkategóriát külön kell szemügyre vennünk azt a helyzetet, midőn a jogszabály hiányosan adja meg a tényállást, vagy az ahhoz fűzött következményeket, ill. hiányzik a jogszabály.

A helyzet más következményekkel jár a bírászkodásra, mint a közigazgatásra hivatott szerveknél.

A bírászkodásra hivatott szerveknél a fenti hiányosság a működés érdemi akadályaképpen jelentkezik, mert a jogszerűséget ezt meghatározó jogszabály hijján megállapítani nem lehet. Jogszabály hijján nincs iudex, csak arbitor, aki a subiectiv méltányossági érzéke szerint oszt igazságot.

A közigazgatásnál viszont a fenti hiányosság nem érdemi akadálya a működésnek, hiszen közigazgatni — amint ezt a történelmi mult is igazolja — jogszabályok nélkül is lehet, ill. szükségszerűleg kell.

Hogy tehát a bírászkodás az érdemi akadály dacára lefolytatható legyen, a hiányosság ill. hiány megszüntetéséről kell gondoskodni és pedig úgy, hogy a hasonló helyzetekre vonatkozólag található rendelkezésekből vagy az egész jogágazat, ill. jogrendszer szelleméből kielemezhető elveknek a konkrét tényállásra való vetítésével — az analogia legis et iuris segítségével — igyekszünk megállapítani a jogalkotónak a konkrét tényállás elrendezésére vonatkozólag feltételezhető akaratát s ezt tesszük meg jogszabálynak.

A közigazgatásnál ellenben — mint mondottuk — a vonatkozó jogszabály megléte csupán azt eredményezi, hogy a konkrét államcél ehhez alkalmazkodva kell megvalósítani, ill. megvalósítására törekedni, különben pedig a közigazgatás iure proprio bírt jogán közvetlenül lép fel s a közfeladat megoldását önálló célszerűségi megítélése szerint eszközli.

Ez az önálló megítélés kiköthet az analog rendelkezésekből kiütköző célszerűségi szempontoknál is, de nincs jogi akadálya annak, hogy attól eltérő szempontok által vezetettve törekedjék a konkrét államcél megvalósítására.

Ha ilyen esetekben a közigazgatást a bírászkodáshoz hasonlóan az analógiához kötnők, úgy figyelmen kívül hagynók azt a tény, hogy a közigazgató államhatalmi tevékenység eredetileg jogi megkötöttségtől mentes s ezt a szabadságát csak a jogi szabályozottság mértékéig vesztette el s így bír azzal a normatív elrendezés hijján álló minden vonatkozásban.

A közigazgatás tehát a jogszabály hiányossága, vagy annak hiánya esetén eltérhet az analogia útján nyerhető jogi principiumoktól, de nem térhet el a bíró, aki a szó sajátos értelmében jogot szolgáltat, amely

működés államtanilag is csak azt követőleg jelentkezhettek, hogy kialakult a mérték, a jog, és mindig is csak ennek közvetlen vagy analógia útján nyert közvetett birtokában fejthető ki.

A közigazgatás szabadsága érvényesülésének ezen három változata van. Az első változatban a tételesjog kifejezett rendelkezése, a második változatban annak implicite adott felhatalmazása, a harmadik változatban pedig a tételes rendelkezések hiányossága s illetve hiánya váltják ki annak érvényesülését.

Mindhárom esetkategóriában megállapíthatjuk a közigazgatás tényállásfelismerési és joghelyzetkialakítási szabadságát.

Ha ezen helyzeteket tényként szögezhetjük le, úgy megállapíthatjuk, hogy az államcélok valósítására hivatott szerv kétféle, egymástól lényegileg különböző működést fejt ki. 1. Egyrészt ugyanis az életviszonyok egy meghatározott területén és ezen a területen addig, míg az a jogszabályalkotó faktorok valamelyike által már teljes értékű szabályozás alá lett vonva, ezen szabályozás értelmében köteles (a bírói mérlegelés szabadságával) eljárni. 2. az életviszonyok teljesértékű szabályozása körén kívül eső részében s a szabályozás körén teljes egészükben kívül eső életviszonyok területén pedig az önmaga által felismert és megállapított államcél vagyis a közigazgatás szabadságával megállapított közérdek szempontjai szerint.

Teljesértékűnek minősítjük ezek szerint a jogi szabályozásnak azt a formáját, melynél a célszerűségi szempontok maradék nélkül fel lettek dolgozva s a közigazgatásra annak csak jogalkalmazási szabadsággal (bírói mérlegeléssel) való alkalmazása vár, — ha ellenben a jogi szabályozás helyt ad a célszerűségi szempontok közigazgatási szabadsággal lehető érvényesülésének, úgy a szabályozást nem minősítjük teljes értékűnek.

Ezen utóbbi (2.) vonatkozásokban hiányzik a jogszabálynak sajátos értelmű megkötő, (determináló) ereje s megnyílik a lehetősége annak, hogy a szerv bizonyos — csupán a működés kereteit megkötő — tág jogi korlátokon belül maga állapíthassa meg az államcél, vagy legalább is megvalósításának konkrét mikéntjét, amit nem tehet akkor és annyiban, amikor és amennyiben ezt a jogszabályalkotó a teljesértékű szabályozásban már eszközölte. Ez esetben u. i. a jogi szabályozásban bennefoglalt célkitűzést és megvalósításának ott meghatározott mikéntjét, mint akaratkiképző motivumokat, a jogszabály alkalmazására hivatott szerv elfogadni tartozik s azoknak önálló megállapítását nem eszközölheti.

Ez a lehetőség tehát nem jogilag korlátlan s csak bizonyos jogi keretekben érvényesülhet, de mint láttuk olyan tág keretekben, hogy az államcélvalósító akaratnak jogi determináltságáról a szó sajátos értelmében már nem beszélhetünk. A közigazgatás szervének ezen esetekben csupán jogszerűen kell kiképeznie a maga tartalmilag jogilag nem determinált akaratát. A közérdekszerűségben fennálló tartalmi jogi korlát u. i. a legtágabb kerete a jogrend alatt álló közhatalmi működésnek.

Ezen lehetőséget nevezzük a közigazgatás szabad belátásának, ami tehát az elmondottak szerint és jogi értelemben, jelenti az államcélvalósító közhatalmi tevékenység során előálló azon lehetőséget, szabad-

ságot és szükségszerűséget, hogy az eljáró államszerv ott, ahol az államcélvalósító tevékenységének nincsenek meg a jogi szabályozásban teljes értékűleg jelentkező zsinórmértékszerű korlátai, — a közérdek felőli egyéni megítélése szerint szabadon kialakított s érdemben bírói cognitio alá nem vonható jogviszonyok létesítésével törekedhessék az államcélvalósítására.

Amikor a közigazgatás valamely szerve ebbe a helyzetbe kerül helyzete — jogi megítélés szempontjából — azonos annak a közhatalmi szervnek a helyzetével, amely joghatósággal bír arra, hogy életviszonyokat előzetesen és elvontan szabályozhasson, tehát nem szuverén, hanem subsidiarius értelemben jogszabályokat alkothasson.

Amilyen jogi korlátok között mozog egy subsidiarius jogalkotásra hivatott szerv a jogalkotás tekintetében, ugyanilyen — tehát a közigazgatás hierarchikus rendjében elfoglalt helyzetét általánosan megszabó — jogi korlátok között, célszerűségi jogi determinálatlansággal fejtheti ki minden közigazgatási szerv a szabad belátásszerű tevékenységét.

A különbség csupán az, hogy utóbbi esetben a közigazgatási szerv mindig egy konkrét esettel áll közvetlenül szemben, míg jogszabályalkotás esetén a konkrét életviszonyoktól távol áll s ez a közvetlenség kétségtelenül befolyásolhatja az államcélvalósító tevékenységet, s nem zárkozhatunk el annak megengedése előtt, hogy egy adott esetben szabad belátásszerű ügyintézés más, a közérdeket talán kevésbé, de esetleg még jobban kielégítő lesz, mintha ugyanez az életviszony előzetes és elvont jogszabályban nyert volna szabályozást és ennek megfelelő elintéztét.

Ha végül ezek után a közigazgatás szabad belátása szerinti működést az államszervi működés megismert négy kategóriájának valamelyikébe be akarjuk sorolni, úgy azt a második csoportba, a konkrét ügyekre vonatkozó akaratkijelentések és az azokkal kapcsolatos cselekvések csoportjába kell sorolnunk, mely működést kormányzásnak neveztünk. Így hát ez a működés is kormányzati, vagy legalább is hasonló ahhoz és megfordítva, a kormányzás is olyan, ill. hasonló működés, mint a közigazgatás szabad belátása.

A két működés tehát nem teljesen azonos, de a hasonlóságuk a megtevesztésig szembeszökő.

Különbség a kétféle működés között csupán az, hogy a sajátosan kormányzati működés az alkotmányi régiókban jut kifejezésre, s így mindig az államegészet tekinti, a közigazgatás szabad belátása szerinti működés ellenben a közigazgatás fokozatain jut kifejezéshez s mindig csak az egyesekhez, ill. azok érdekköréhez van konkrét kapcsolata.

Azonosak azonban abban, hogy mindkét működés konkrét formában jelenik meg. Konkrét akaratkijelentés tehát mindkettő és nem normatív, de míg a kormányzat azt az államegészre eszközli, szeme előtt tehát az egyes eltűnik, addig a közigazgatás itt is, mint a normatív akaratkijelentésnek megfelelő rendes cselekvésénél, leszáll az egyeshez s vele közvetlen kapcsolatban eszközli ezt is s teszi ezt mindkettő azzal a szabadsággal, mely a subsidiarius jogalkotásra hivatott szervet illeti meg a szervezet hierarchikus rendjében elfoglalt helyzetét általánosan megszabó jogi korlátok között.

IV. Párhuzam a jogalkalmazás és a közigazgatás szabadsága közt.

1. A jogalkalmazási és a közigazgatási szabadság közötti különbség alapvetőlegesen abból ered, hogy más értelmű működés a közigazgatás, mint a bírászkodás. Más szabadsági lehetőségek járnak a közigazgatással, mint államcélvalósító tevékenységgel és más lehetőségek a bírászkodással, mint jogvitát minden célkitűzéstől mentes logikai döntéssel elintéző tevékenységgel.

Ahol jogviták eldöntéséről vagy az államcéloknak teljes értékű jogi szabályozás szerinti valóstításáról van szó, ott sajátos jogalkalmazás történik, ahol pedig az államcélvalósítás a közigazgató tevékenység iure proprió bírt eredeti szabadságával történik, ott csak sajátlan értelemben beszélhetünk jogalkalmazásról, mert lényegileg a normatív államakaratot kiegészítő vagy azt egyenesen pótló közvetlen állami akaratki-jelentés történik egy konkrét államcél megvalósítása érdekében, melyet nyomban követ a megfelelő cselekvés.

A közigazgatás szabadsága tehát lényegileg a jogalkotás és nem a jogalkalmazás szabadsága.

2. A jogalkalmazási szabadság arra irányul, hogy a jogalkotói — a jogalkalmazótól tehát idegen — akarat egy konkrét esetre érvényesülhessen, a közigazgatási szabadság viszont arra irányul, hogy a jogalkotó által el nem rendezett vonatkozásokban az eljáró közigazgatási szerv akarata juthasson rendezőleg érvényesülésre.

Az első esetben csak egy döntés, ill. elintézés felelhet meg a törvényhozó akaratának, csak egy döntés, illetve elintézés lehet jogszerű, mert hiszen egy már kijelentett (normatív) akarat egy konkrét ügyre való vonatkozásban csak egyféle értelmű lehet, az utóbbi esetben ellenben több elrendezési, megoldási lehetőség van s a célszerűségi (és nem jogszerűségi) érzék ezek közül valamelyiknél kiköt.

A jogalkalmazási szabadsággal mindig ezt az egyféle értelmű döntést, ill. elintézést keressük, úgy a közigazgatási, mint a bírósági fokozatokon, — a közigazgatási szabadsággal viszont a sok közül valamelyik — a legcélszerűbb — megoldási lehetőséget keressük, — de csupán a közigazgatási fokozatokon.

3. Teljes értékű jogi szabályozás mellett a közigazgatási szerv is ugyanazt a szellemi műveletet (a jogalkalmazási szabadság szerintit) folytatja le, mint a bíró, csak más célkitűzéssel. A közigazgatási szerv valamely eredményt akar elérni, a bíró pedig minden célkitűzés nélkül, a vonatkozó jogi rendelkezéseknek kíván csupán érvényt szerezni.

Ha a jogi szabályozás nem teljes értékű s megnyílik a tere a közigazgatás sajátos szabadsága érvényesülésének, megszűnik a bíró és a közigazgatási szerv szellemi műveletének azonossága, miután a közigazgatási szerv a joghelyzeteket már nem jogszerűségi, hanem célszerűségi szempontok szerint igyekszik kialakítani.

A közigazgatás u. i., akár teljes értékű szabályozás, akár sajátos szabadsága szerint működik, jogi helyzeteket alakít ki, utóbbi esetben azonban ez a joghelyzetkialakítás, — mert nem jogi előírás szerint eszközöltetik — nem is vizsgálható felül a jogszerűség mértékével, — a bíróság által.

Joghelyzeteket általában azok alakíthatnak ki, akik jogviszonyba kerülnek egymással s így annak a közigazgatás is részese, de nem részese a bíróság mely a jogviszonyon kívül állva dönt csupán a jogviszonyba került felek közötti jogviszonyból felmerült jogvitában.

4. A jogalkalmazási szabadsággal úgy a bíróság, mint a közigazgatás él, — a közigazgatás szabadságával pedig természetesen csak a közigazgatás.

5. A kétféle szabadságban azonos mozzanatnak tűnik elő a jogkövetkezmények közötti választás és az értékfogalmakat kitevő valóság-elemek felértékelése.

a) A jogkövetkezmények közötti választás azonban a bíraskodó és a közigazgató tevékenységben nem azonos jogi jelenségek.

A bíróságok a tételes jog ilyértelmű rendelkezése esetén a lehetőségek közötti választással azt fogják keresni, hogy a választható jogkövetkezmények melyike felel meg a jogalkotó akaratának — a jogszerűségnek — s ezt keresik a bíróságok esetleg több fokozaton, — a közigazgatás viszont azt fogja keresni, esetleg ugyancsak több fokozaton, de bíróság által felül nem vizsgálhatólag, hogy a több jogkövetkezmény közül a szerv közérdekű megítélése szerint melyik biztosítja a legtökéletesebben az elérendő közigazgatási sikert.

A különbséget azzal magyarázhatjuk meg, hogy a bírói jogalkalmazás más jogi síkban érvényesül, mint a közigazgatási jogalkalmazás. A közigazgatási jogalkalmazás az egymással jogviszonyba került felek síkjában — tehát a jogok és köteleességek közvetlen, eredeti kapcsolódásában — folyik le, a bírói jogalkalmazás pedig a jogviszonyba került felek feletti síkban. Az első síkban létesíttetnek a jogviszonyok, — a második síkban pedig ezek a jogszerűség szempontjából kerülnek vizsgálat alá.

b) Azonos mozzanatnak tűnik elő másrészt az értékfogalmakat kitevő valóság-elemek felértékelése, mely megvan úgy a jogalkalmazási, mint a közigazgatási szabadságban, azonban ennek a tere a közigazgatás szabadsága körében csak a közigazgatási sikerképzetekben álló közérdekű értékfogalmakra korlátozott.

6. A jogalkalmazási szabadság körébe tartozik tehát a) egyrészt a tényállás valóság-elemeinek meglétéről való meggyőződés szerzése, b) másrészt a nem közigazgatási sikerképzetekben álló értékfogalmak valóság-elemeinek a felértékelése s végül c) de csupán a bírói működéssel kapcsolatosan, a választás a választást engedő jogkövetkezmények közül, — a közigazgatási szabadság körébe tartozik viszont — a bíróság érdemi felülvizsgálatának kizárásával a) egyrészt a tételes jog erre utaló felhatalmazása alapján joghelyzeteknek a sajátos célszerűségi szempontok szerinti kialakítása, b) másrészt a csupán a közigazgatási sikerképzetekben álló közérdekű értékfogalmak valóság-elemeinek felértékelése s végül c) a jogszabály hiányossága vagy hiánya esetén a célszerűségi szempontok önálló értékelése szerint való akaratkiképző s ennek megfelelőleg cselekvő hiánypótló működés, mellyel szemben a bíraskodó tevékenység hasonló esetekben a feltételezhető jogalkotói akaratnak az analogia segítségével történő előzetes megállapítására van utalva.

7. §. A KÖZIGAZGATÁS FELELŐSSÉGE.

I. A probléma részei : Ki, miért és milyen felelősséggel tartozik ?

Amikor a közállapotokat nem ítéljük érdekkielégítőnek, ezért a közigazgatás felelősségét állapítjuk meg. Tegyük hát vizsgálat tárgyává ennek a felelőségnek alanyi kapcsolódását s azt, hogy a megállapíthatólag felelős alany, ill. alanyok miért és milyen értelmű felelősséggel tartoznak.

II. A kormányzat felelőssége. A közigazgatás személyiségi fogalma.

A közigazgatás sikerre, eredményre törő tevékenység, de ezt a sikert a jogilag kötött vonatkozásban csak a jogi megkötöttség (jogszerűség), minden más vonatkozásban azonban a *iure proprio* bírt szabadságának közérdekű felhasználása (célszerűség) útján érheti el.

Tekintettel arra, hogy a közigazgató tevékenység túlnyomórészt jogilag szabályozott tevékenység, az ily értelmű közigazgatás, amely tehát csupán az érvényes jogi rendelkezések valósítására kötelezett működés, nem tehető felelőssé olyan közállapotokért, amelyek a jogi rendelkezések értelemszerű végrehajtása eredményeképpen állanak elő. A felelősség itt csupán a jogi rendelkezések betartása tekintetében, tehát a jogi rendelkezéseknek nem megfelelő közállapotokért állapítható meg jogi értelemben.

Megállapítható azonban a közigazgatásnak az eredményekért való felelőssége, ha a közigazgatásban nem csupán az érvényes jogi rendelkezéseket valósító, hanem a *iure proprio* bírt szabadsága szerint is kifejtendő működést nézzük, az ezen szabadságával létesített közállapotokért, mert ezekben kimutatható a felelőségnek bölcséleti alapja — a szabad elhatározás.

Az utóbbi felelősség azonban nem jogi, mint a tevékenységnek jogszabályokhoz kötöttsége eseteiben, hanem politikai, jogi csak annyiban, amennyiben ennek a szabadságnak a már ismertetett távolabbi jogi korlátai sértetnének meg.

Politikainak minősítjük pedig a felelőséget azért, mert a tevékenység célszerűségi szempontjai itt jogszabályilag feldolgozva nincsenek s a szerv e tekintetben az alanyi megítélésére van utalva s a felelősége tekintetben áll fenn, hogy ezen alanyi megítélése az illetékes magasabb szervek s végső fokon a kormányzat megítélésével ne legyen ellentétes.

A közállapotokat — a közigazgatást — elítélő kritika szólhat azonban a jogi megkötöttséggel létesített közállapotoknak is, amikor is közigazgatás alatt nem az elméleti tisztaságú jogilag kötött vagy kötetlen közigazgatást önmagában értjük, illetjük elítélő kritikával, hanem értjük azt a tárgyi jogával együtt.

A közigazgatás ily értelmű felfogását részint az indokolja meg, hogy tárgyi jogát részben (rendelet, szabályrendelet) maga alkotja meg, részint pedig az, hogy az egyes közigazgatási ágak élén álló s már a kormányzati régiókba emelkedő szervezeteknek (minisztereknek) kezdeményező jog-

körük van a törvényi s minden más tárgyi jog alkotására is. A közigazgatási szerveknek a tárgyi jogalkotásban való részességük és ill. az arra való érdemi befolyásuk folytán megállapítható tehát a közigazgatás felelőssége a működését nagyobb részben meghatározó tárgyi jogért és ill. az ennek értelemszerű alkalmazásával előálló eredményeszerű közállapotokért is.

Tételes jogunk a törvényhatóságok saját belügyeiben kelt szabályrendeleteit ugyan kiveszi a célszerűség szempontjából való kormányhatósági felülvizsgálat alól, ez azonban — a kormányzat azon jogi tehetőségénél fogva, hogy a célszerűtlennek ítélt törvényhatósági szabályrendeletek hatálytalanítására megteheti a törvényhozási intézkedéseket — nem állja útját annak, hogy a miniszter — ill. kormányzat — viselje ezekért is a felelősséget.

Megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás szóbanforgó kifogásolása annak politikai és nem jogi kritikája. A jogi kritika u. i. csak azt kifogásolhatja, hogy a működés, ill. az azok eredményeként előálló közállapotok nem jogszerűek, — a politikai kritika ellenben kifogásolhatja a jogszerű állapotokat is.

Az elmondottakból kitűnőleg a közigazgatásnak a megismert államtani, jogelméleti és tételesjogi fogalmán kívül van még egy további, egy negyedik fogalma, melyben eszmei egységbe vonjuk össze a jogalapon és a csupán jogi keretekben kifejtett szervi működést az azt normative meghatározó tárgyi joggal s ezt az együttest, mint az államszemélyiség részét fogjuk fel, mely maga teremti meg működésének normatív rendjét is.

Nevezhetjük ezt a közigazgatás személyiségi fogalmának.

A közigazgatásnak az előzőekben már részletesen kifejtett szabadsága, ami tételesjogi szintén abban áll, hogy ténykedései mentesülnek az ugyancsak személyiségi értelmű bíraskodó működéstől, ezen személyiségi értelmű sui generis működést illeti meg.

Amikor a személyességi értelmű közigazgatás, „a közigazgatás“ felelőségéről szövelünk, ennek a felelőségnek gazdája, alanya nem a közigazgatási, hanem a kormányzati régiókban található meg.

Ezt a személyiségi értelmű közigazgatást ugyanis személyileg nem az egyes közigazgatási szervek egyenként, vagy a maguk összességében, hanem egyedül a miniszter, a minisztérium (a kormány), mint alkotmányjogi szerv képviseli. A miniszteré a felelőség 1. a működésnek tárgyi-jogszerű alapjaiért, 2. ezeknek az alapoknak a szervek általi betartásáért s 3. a szervek azon működésének közérdekűségéért is, amelyet azok a jogilag meg nem kötött vonatkozásokban tartoznak kifejtetni, vagyis eredményképen a személyiségi értelmű közigazgatási működés összeredményéért, — a közállapotokért.

Elméletileg ebben a felelőségben is van jogi felelőség abban a vonatkozásban, hogy felel a miniszter a működés jogszerűségéért.

A működés jogszerűségéről ugyan a közigazgatási bíraskodással intézményesen is történhetik gondoskodás, amely mellett elvileg nem hatályosulhat jogsérelmes ténykedés s úgy is mondhatnók, hogy tételesjogi ilyen elrendezés mellett a jogszerűségért — intézményes áthárítás

folytán — elméletileg a bíraskodás viseli az eszmei felelősséget, — de közigazgatási bíraskodás híján, vagy taxációs hatáskörű közigazgatási bíraskodás mellett is a bíraskodás alól kimaradó esetekben a jogszerűségért való felelősséget is a szuverénnel szemben a miniszter képviseli, de — tételesjogi konstrukcióban úgy az elméletileg jogi, mint az elméletileg politikai értelműt — a politikai felelőség formájában.

A közigazgatási szervezet u. i. egy olyan az átfogóra állított háromszöget képez, melynek felső csúcsában az összkormány áll. A háromszögben hierarchikusan elhelyezkedő szerveknek most követőleg kifejtendő felelőssége alulról felfelé a fegyelmi intézmény keretében érvényesül, ami az összkormányban, mint legmagasabb közigazgató fórumban tételesjogilag átalakul a miniszter külön jogi és külön politikai felelőségévé.

A miniszter felelőségét u. i. a tételes jog — politikai állásának megfelelőleg — úgy intézményesíti, hogy 1. az alkotmányi jelentőségű jogsértésekért, ahol tehát az állami lét jogi alappilléreinek veszélyeztettségéről van szó, u. n. jogi felelősséget konstituál, 2. s a más, a csupán az egyesek alanyi jogkörét sértő s a közigazgatási és kormányzati szabadsággal eszközölhető egyéb olyan ténykedéseikért pedig, amelyek csupán az államvezetés politikailag kötelező elvi irányait hagyják figyelmen kívül, u. n. politikai felelősséget állapít meg.

A miniszternek tehát — akinek már nincs fegyelmi felelősége, — van egyrészt joginak nevezett felelősége a kormányzati jelentőségű jogsértésekért, másrészt pedig politikainak nevezett felelősége minden más jogsértésért és a szuverén megítélése szerint közérdekelles jogilag köztelen közigazgatási ténykedéseikért.

Alkotmánysérelmet azonban a miniszter, amiért u. n. jogi felelőséggel tartoznék, a közigazgatás keretében nem követhet el. A közigazgatási jogsérelmek csak a közigazgatási minősítésű jogszabályok alanyi jogot megállapító rendelkezéseiből származhatnak s azok sérelme nem ütheti meg az alkotmánysérelme mértékét. Alkotmánysértés csak a kormányzati régióban követhető el.

III. A többi szervek felelősége.

A személyi értelmű közigazgatást képviselő kormányzat imént kifejtett felelőségétől különböző megítélés alá esik az államhoz nem miniszteri politikai alkalmaztatási jogviszonyban álló többi szerveknek az alkalmaztatási jogviszonyukból származó szervi felelősége.

A közigazgatási szerv úgy a jogilag kötött, mint a sajátos közigazgatási szabadsággal kifejtett működéséért a felső fórumok, legmagasabb fokon a miniszter részéről felelőségre vonható s működése adott esetben fegyelmi eljárásnak képezheti alapját, ill. tárgyát.

A felelőségre vonás alapja 1. vagy a jogszerűségi szempontok megsértése (jogi felelőség), 2. vagy a célszerűségi szempontok jó- vagy rossz-hiszemű elvétése. A felsőbb fórum u. i. adott utóbbi esetben esetleg nem osztja az eljáró szerv célszerűségi szempontjait, az elért eredményt nem találja közérdekkielégítőnek s ebben 1. vagy a szerv vétkes (rossz-

hiszemőség), vagy vétlen (tévedés, megtévesztés) mulasztását, vagy 2. a közérdek felismerésére való képtelenségét állapítja meg s a maga fokozatos felelősségének elhárítása érdekében dokumentálja azt, miszerint azzal nem azonosítja magát, azért a felelősséget nem vállalja. Kétségtelen, hogy itt már nem jogi, hanem fokozatos politikai felelősséggel állunk szemben.

A közigazgatási szerveknek, mint a közigazgatás részelemei megszemélyesítőinek a felelőssége tehát elméletileg két irányú: jogi és politikai. Ez az elméletileg kétirányú felelősség azonban tételesjogilag a fegyelmi felelősségben egybeolvad.

Az egyes közigazgatási szervek tehát fegyelmi felelősséggel tartoznak 1. a jogi rendelkezések betartásáért s eddig a határig mentesülnek az eredményekért való politikai felelősség alól, 2. a közigazgatás szabadságával intézett ügyeknél viszont — a távolabbi jogi keretektől eltekintve — mentesek a jogi felelősség alól, de terheli őket az eredményekért való politikai felelősség.

a) Azon körülmény tehát, hogy a közigazgatásnak, mint személyiségi értelmű sui generis működésnek, a jogilag nem szabályozott vonatkozásokban alkotmányjogi mentessége (szabadsága) van a bíróság részéről érdemi felülvizsgálat alól, közigazgatási belső vonatkozásban nem mentesíti a szervet az ilyen működésért, ill. annak előállott eredményéért való politikai felelősség alól, — b) azon körülmény pedig, hogy a jogszerűségért, intézményes áthárítás folytán a közigazgatási bíraskodás viseli elméletileg az eszmei felelősséget, nem mentesíti a szervet a jogszerűség betartása tekintetébeni jogi felelőssége alól. A szervnek ez a jogi felelőssége természetesen közigazgatási bíraskodás híján is megvan, miután a felettes fórumok azok betartását — az önmaga megítélése szerint — szintén megkívánja.

Arra, hogy más értelmű a közigazgatási szerveknek a jogi, mint a politikai értelmű felelőssége, tételesjogi bizonyítékra is hivatkozhatunk az 1930. XVIII. tc. 64 §-ában, amely a kártérítési felelősséget csak súlyosabb esetekben (szándékosság, súlyos gondatlanság) állapítja meg azon esetekből folyólag, melyekben a szerv szabad belátása szerint járhat el.

IV. Összefoglalás.

A közigazgatás felelőssége tehát kétféle értelmű. Értjük alatta a megszemélyesített s egészében tekintett államhatalmi ágnak — melyet az összkormány személyesít meg — a szuverénnal szembeni elméletileg jogi és politikai, tételesjogilag pedig politikai felelősségét a közigazgatási szerveknek jogilag kötött és kötetlen működése eredményeképpen jelentkező közállapotokért, — és értjük a szerveknek a miniszterig terjedő felettes hatóságokkal szembeni, a hatáskörszerű jogilag kötött és kötetlen működésükért való jogi és politikai felelősséget, ami a fegyelmi felelősségben összevontan van intézményesítve.

„A közigazgatás“ elméletileg jogi és politikai felelőssége tehát a kormány tételesjogi politikai felelősségében, „a szervek“ jogi és politikai felelőssége pedig azok tételesjogi fegyelmi felelősségében érvényesül.

8. 8. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY.

Jogviszony, jogi viszony alatt azokat az egyesek közötti vonatkozásokat értjük, melyeket jogszabály rendez el s így a közigazgatási jogszabályok által elrendezett vonatkozások szintén jogviszonyok és pedig közigazgatási jogviszonyok. Ezek a jogviszonyok szükségképen azokat a jellegzetességeket viselik magukon, amely jellegzetességeket viselik magukon az őket meghatározó közigazgatási jogszabályok, amelyek viszont és végül a közigazgatás, a közigazgatási tevékenység jellegzetességeit tüntetik fel.

Az a multbeli felfogás, amely jogi jellegűnek minősített normák léte mellett tagadta a vonatkozó életviszonyok jogi jellegét, formál-logikai összeütközésben szenvedett, mert a jog által szabályozott életviszony jogviszony jellege a szabályozó norma jogi jellegéből formál-logikailag következik. Az ennek alapját képező azon felfogás pedig, hogy a közigazgatási jogi normák, a jog fogalmi lényegéhez tartozó alanyi jogosultság kisugárzása nélkül, pusztán és merőben tárgyi értelműek lennének, materiál-logikai összeütközésben szenvedett, mert jogról beszélt a lényegi joghatás nélkül. Ezzel a logikával azt is mondhatnók, hogy van fényforrás fényhatás nélkül.

Kétségtelen, hogy ezen felfogás gyökere merő hatalmi politikum, a szuverenitás doktrínár igazolása az állambölcseleti alkotmányosság értelmében erre illetéktelen végrehajtóhatalmi működésben, illetve szervekben. A felfogás kialakításától távol állott minden jogi dogmatizmus.

A közigazgatás államcélok elérésére irányuló államszervi tevékenység lévén, ezt a tevékenységet a jogszabályok vagy teljes értékűleg, azaz úgy határozzák meg, hogy azok keletkezése, tartalma és tartama tekintetében a jogalkotó kimerítőleg rendelkezik, vagy úgy, hogy egyik, másik, vagy harmadik vonatkozásban a szerv célszerűségi megítélésének, szabad belátásának enged teret.

Az olyan közigazgatási jogviszonyok, melyekben a közigazgatás szabadsága érvényesülésre juthat, megítélésünk szerint törpe kisebbségben vannak azokkal a jogviszonyokkal szemben, melyek teljes értékűleg vannak jogilag megkötve. Ha ezt számszerűleg próbáljuk kifejezni, úgy körülbelül a megközelítő helyes arányt állapítjuk meg akkor, ha ezeket a jogviszonyokat az összes jogviszonyok 10—20%-ában vesszük fel.

A közigazgatást, miután ez a jogi személyiségű állam tevékenysége, szervek fejtik ki, akiknek a jogviszonyok létesítése, tartalmi meghatározása és időbeli fennállása tekintetében csak annyiban van szabadságuk, amennyiben ezekben a vonatkozásokban jogi megkötések nincsenek. Ebből következik, hogy a szerv a közigazgatási szervi minőségből folyólag a jogviszonyokat, ha azok létesítését a jogszabály kötelezőleg előírja s tartalmát és tartamát megszabja, a létesítésre megszabott feltételek szerinti időpontban a megszabott tartalommal létesíteni s azt a megszabott időtartamig fenntartani, illetve a megszabott időpontban megszüntetni köteles.

Ha a közigazgatási jogviszonyokat ebben a minden irányú jogi megkötöttségi vonatkozásban a tipikus magánjogi viszonyokkal egybevetjük, úgy lényeges eltérést állapíthatunk meg abban, hogy viszont a magánjogi viszonyok létesítése, tartalmi meghatározása és tartama a felek egyező jogügyleti elhatározásán mulik.

A közigazgatási jogviszonyok fenti értelmű (kötelező és szabad belátás szerinti) változatai mellett vannak viszont közigazgatási jogviszonyok, melyek a meghatározott tényállások jelentkezésével szervi közreműködés nélkül, tehát közvetlenül a tárgyi jog alapján létesülnek (pl. föld- vagy házadókötelezettség) és vannak olyanok, amelyek létesítéséhez szervi közreműködés szükséges (pl. házasságkötés). A közvetlenül a tárgyi jog alapján létesülő közigazgatási jogviszonyokkal kapcsolatosan megjelenő közigazgatási aktus tehát csak deklarativ, míg a szervi közreműködést előfeltételezőkkel kapcsolatos már konstitutív értelmű.

A közigazgatási és magánjogi jogviszonyok alanyai között az a különbség, hogy a magánjogi jogviszonyok alanyai közül egyik sem gyakorol közhatalmat, míg a közjogi jogviszonyok alanyai közül az egyik következetesen mindig közhatalmat gyakorol. A közjogi és magánjogi jogviszonyok tehát lényegesen különböznek abban, hogy a magánjogiaknál a jog és kötelesség viszonyában álló felek jogállása potentialiter azonos, a közjogiaknál azonban vagy a jogosultság vagy a kötelesség a jogviszony közhatalmi oldalán foglal helyet s az ezen az oldalon helyetfoglaló jogot vagy kötelességet, annak alanya, a hatósági fél, a szerv nem a természetes személyiségű jogalanyok szabadságával fejt ki, illetve teljesíti, hanem a szervi minőségből folyó kötelezettséggel, és pedig kötelezettséggel úgy a jogok mint a kötelességek tekintetében. Szervi jogosultságáról tehát nem mondhat le, azt gyakorolni s az azzal ellentett értelmű kötelességet ez offo kikényszeríteni tartozik, a kötelességet pedig nemcsak azért tartozik teljesíteni, mert az a jogviszonyban szembenálló fél jogosultsága ellentett értelmét teszi, hanem azért is és illetve elsősorban azért, mert annak teljesítése szervi kötelességét is képezi.

A kikényszerítés csak akkor marad függőben, ha a jogszerűség kérdésében birtokon belül (közigazgatási) bíróság vehető igénybe, ha pedig a bíróság csak birtokon kívül vehető igénybe, úgy a kikényszerítés a bírói ítéllettől függő feltételelességgel eszközöltetik.

Ebben áll a közigazgatási jogviszonyban álló hatósági fél közhatalmi jogállása még közigazgatási bíraskodás mellett is.

Ellenvethető volna, hogy a magánjogi jogi személyiség képviselőjében eljáró szerv is a jogait és kötelességeit szervi kötelességszerűleg látja el s így ez nem lehet a közjogi és magánjogi jogviszonyok principium divizionisza. A principium divizioniszt azonban mi nem csupán ebben, hanem ezzel kapcsolatosan abban is adjuk meg, hogy a közjogi jogi személy szerve a kötelességszerű szervi jogosítványa ellentett értelmét képező kötelességet ex offo kikényszerítheti, és illetve ezt a jellegzetesen közhatalmi tehetőséget is kötelességszerűleg tartozik kifejteni. Az a jogi személy pedig, amelynek szerve a szervi jogosítványa ellentett értelmét képező kötelességet kötelességszerűleg kikényszerítheti, a termé-

szetes és a magánjogi jogi személyek által gyakorolható jogosítványoktól *sui generis* különböző jogosítványokat gyakorolhat. Ezek a jogosítványok nem állampolgári, hanem közhatalmi jogosítványok.

A közjogok ugyanis két *sui generis* csoportra oszthatók. Vannak olyan közjogok, amelyeknek az alanya — jelentkezzenek bár akár jogok, akár köteleességek formájában — csak közjogi személy lehet, — ezek a közhatalmi jogok és köteleességek, — míg a második csoportbelieknek az alanya csak közhatalomnak alávetett természetes vagy jogi személy lehet, ezek az állampolgári jogok és köteleességek.

Amidőn tehát ezuttal arról van szó, hogy a közjogi jogviszonyban az alanyok egyike mindig közhatalmat gyakorol, ez annyit jelent, hogy a jogviszony alanyainak egyike mindig valamely közjogi személy, illetve annak valamelyik szerve.

Amidőn a jogalkotó a jogviszonyt közérdekűnek tekinti, a közjogi személyek valamelyikét — a *serv expressis verbis* megjelölésével — teszi meg a jogviszony egyik alanyának. A közérdekűséget jogszerkezetiileg ezzel juttatja kifejezésre. Magánérdekűség esetén viszont az alanyok meghatározásánál a jogi egyenlőséget kifejezésrejuttató nomenklaturával él és beszél az eladóról, a vevőről, a hitelezőről, az adósról, a felperesről, az alperesről, amely kategóriákba beletartoznak természetesen a közjogi személyek is, de nem mint ilyenek, hanem a közjogi személyiségük alapzatát képező magánjogi személyiségükben. A magánjogi jogviszonyban ugyanis csak jogilag potentialiter azonos jogalanyok állhatnak egymással szemben. Ha tehát potentialiter különböző, vagyis közjogi jogi személy és természetes vagy magánjogi személy kerülnek jogviszonyba, ez a jogviszony feltétlenül közjogi lesz, melyben a közjogi jogi személy a közhatalmi, — a természetes vagy magánjogi személyek pedig a közhatalomnak alávetett állampolgári jogállást foglalják el.

A közigazgatási jogviszonyban tehát az egyik alany mindig közjogi jogi személy, akinek a természetes és magánjogi személyektől *sui generis* különböző jogosítványai és köteleességei vannak s míg egyrészt ezeknek gyakorlása illetve teljesítése a közjogi jogi személy szervei köteleességét képezi, másrészt a jogosítványoknak megfelelő köteleességet *ex offio* kikényszerítheti, viszont kötelességeinek teljesítésére csak (közigazgatási) bírói ítélet alapján kényszeríthető, ha ugyan ezt a kényszerítési lehetőséget a tételesjog megadja.

Ami a magánosok közötti közigazgatási jogviszonyok létét illeti — aminthogy ilyen álláspont is van — felvethető a kérdés, vajon az ennek egyik példjaképpen felhozott kéményseprőmester valóban mint magános kerül az érdekelt háztulajdonosokkal jogi viszonylatba, vagy mint közfunkcionárius s hogy a másik példjaképpen felhozott kisajátítási jogot nyert engedélyes és a magánosok valóban közigazgatási és nem magánjogi jogviszonyban vannak egymással?

A mi megítélésünk szerint a kéményseprőmester egy tűzrendészeti közbiztonsági intézmény, sőt úgy is mondhatnók, hogy közüzem alkalmazottja, aki tárgyijogszerű tarifális áron és időközben végzi a kémények tűzbiztonságos tisztántartását. Igénybevétele kötelező. A kéményseprőmester tehát nem szerv ugyan közhatalmának alanyi értelemben, hanem egy közjogi jogi

személy közhatósági műszaki teendőt ellátó közege s így a magános vele mint ilyenül kerül közvetlenül a tárgyi jog alapján jogviszonyba azon módozatok és feltételek mellett, melyeket a kéményseprési szabályrendelet megállapít. Nincs tehát itt magánosok közötti közigazgatási jogviszony, ami dogmatikailag is lehetetlen, hanem egy közjogi személy és magános közötti közigazgatási jogviszony, melyben a kéményseprőmesternek mint műszaki szakközegnek van szerepe.

A kisajátítás esetében pedig a kisajátítási jogot nyert engedélyes csak az állammal kerül közigazgatási jogviszonyba, az érdekelt magánosokkal azonban nem. Az érdekelt magánosok vele csak magánjogi jogviszonyban vannak s közigazgatási jogviszonyba csak a közigazgatási bizottság kisajátítási albizottságával kerülnek feltételesen akkor, ha a közérdek megvalósításához szükséges ingatlanok a közérdek indokolta terjedelemben az engedélyes és az érdekelt birtokosok közötti magánjogi jogviszonyok útján nem volnának biztosíthatók. Ha pedig ezen ingatlanok nem volnának a közérdek engedte forgalmi áron megszerezhetők, úgy az árkérdés polgári peres eljárásra utaltatik. Mi tehát itt sem tudjuk megállapítani, hogy magánosok között létesülnének közigazgatási jogviszonyok.

Látszat tehát az, hogy magánosok, tehát potentialiter azonos jogállású alanyok között közigazgatási jogviszonyok létesülhetnének. A kéményseprőmester ugyanis nem magánosként, hanem közintézményi, közüzemi alkalmazottként kerül jogviszonyba, — a kisajátítási jogot nyert magános és a más magánosok közötti jogviszonyok pedig magánjogi jogviszonyok, a közigazgatási jogviszonyok pedig a miniszter és az engedélyes s a fejleményekhez képest a közigazgatási bizottság kisajátítási albizottsága és a magánosok között alakulnak ki, ha — mint mondottuk — a kisajátítási jogot nyert és a magánosok közötti magánjogi jogviszonyok eredménye a közérdeket nem elégítené ki. A kisajátítás jogintézménye ugyanis az engedélyesen kívül csak akkor létesít más magánosokkal is közigazgatási jogviszonyokat, ha a szükséges ingatlanoknak megszerzésére irányuló magánjogi jogviszonyok eredményeként — mint már szintén mondottuk — a közérdek nem volna kielégíthető.

Másodlagos (sekundär) jogviszonyok, mint egy alapjogviszonyon alapuló további jogviszonyok a jogélet egész területén vannak. Másodlagos tehát a kéményseprőmester és a házbirtokosok közötti szabályrendelet-szerű jogviszony az elsődleges azon jogviszonyhoz viszonyítottan, melyben a kéményseprőmester az őt alkalmazó közülettel ugyancsak a szabályrendelet alapján áll, mert hiszen enélkül amazok nem létesülhetnének, — és másodlagosak a kisajátítási terv szerint érdekelt birtokosoknak a kisajátítási engedélyt nyerttel közvetlenül létesített magánjogi s a kisajátítási albizottság által a magánosokkal szemben létesített, és már kisajátítást elrendelő közigazgatási jogviszonyok, mert ezek az illetékes miniszter és a kisajátító közötti alapjogviszony nélkül szintén nem létesülhetnének, de nincsenek magánosok közötti sem elsődleges, sem másodlagos közigazgatási jogviszonyok, mert magánosok az egymásközti vonatkozásban csak magánjogi jogviszonyt létesíthetnek s ahhoz, hogy két jogalany között közigazgatási jogviszony létesülhessen, elengedhetet-

len, hogy az egyik alany egy közjogi személy, illetve annak valamelyik szerve legyen, vagyis jogállása potentialiter különbözzék a vele szembenállótól.

9. §. A KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ ALANYI JOGOK.

I. A probléma két iránya.

Az alanyi jogoknak a közigazgatással kapcsolatos vizsgálata két problémát vet fel, — az alanyi jogok mibenlétének és a valamilyen értelemben megállapított alanyi jogok és a közigazgatási tárgyi jog viszonylatának a problémáját.

II. Az alanyi jog lényege bölcséletileg.

Az alanyi jog mibenléte problémájának kifejtésénél abból indulunk ki, hogy a társadalmi normák követelményeket támasztanak az emberekkel szemben, amelyek az emberi akaratot s ennek révén az emberi magatartásokat kívánják meghatározott értelemben alakítani. A társadalmi normák(erkölcs, illem, szokás, jog) között a jog bír egyedül szervezeti intézményszerűséggel s felállított követelményei — a szükséghez képest — erőhatalom alkalmazásával kényszeríthetők ki. A jog tehát az életviszonyokat közhatalommal rendező s ennek erejével kikényszeríthető szabály, a jogrend pedig az életviszonyoknak olyan valóságállapota, mely a jogszabályok rendelkezéseinek felel meg.

Jogrend alatt ugyan az életviszonyoknak tárgyjogszerű, eszmei rendjét is érti a jogi szólásmód, ami a jogi műszavaink kiforrottlanságára mutat. Amikor azonban ehelyütt az eszmei elrendezés és annak megfelelő valóságállapot fogalmi különbséget akarjuk szemléltetni, a különbség kifejezésre juttatására nagyon alkalmasnak kínálkoznak a jogszabály és a jogrend műszavak.

Ha a tárgyi jogot a maga összefüggő egészében kívánjuk jogi műszóval megjelölni, úgy jogrendszerrel kell beszélnünk és nem jogrendről.

A tárgyi jog a jogszabályt a maga írott vagy iratlan megjelenési formájában jelenti, — az alanyi jog pedig a tárgyi jognak alanyi vonatkozású értelmét, jelentőségét. Ez a jelentőség bölcséleti értelemben egy pozitív értelmű helyzeti energia, egy tehetőség, amely a tárgyi jogból, annak normatívumaiból fakad annak javára, aki a követelményt támaszthatja s amit a tételes jog — adottságokhoz, lehetőségekhez és ezek keretében célkitűzésekhez képest különböző alaki és anyagi értelemben alakíthat és — mint látni fogjuk — alakít is ki.

Célját a jog a rendelkezéseinek megfelelő valóságállapotban, a jogrendben éri el. Erre tör minden jogszabály, illetve a jogszabályok által kiváltott generális joghatás, az alanyi jogosultság.

Az alanyi jog a közvetítő jogi elem az eszmeileg létező jogszabály és a valóságban létező jogrend között és szükségképpen azokat a lényegszerűségeket foglalja magában, amelyek bennfoglaltatnak a forrását képező tárgyi jogban. A tárgyi jogban pedig két lényegi alkotóelem van: az érdek és a kényszer.

(Amikor a kényszert a jog substancia-szerű egyik alkotóelemének minősítjük, a jog történelmi kifejlődésére való tekintettel mégis egy bifurkációt kell eszközölnünk, melynek eredményeképpen a jogszabályokat egyrészt az állammal szemben, másrészt másokkal szemben alanyi jogot létesítőre kell felosztanunk. Az előző csoportnál arról van szó, hogy az állam önmagával, az utóbbi csoportnál pedig arról, hogy másokkal szemben alkalmazzon kényszert. Történelmi tényként kell megállapítanunk, hogy az állam, ha közhatalmával kezdettől szabályozta is az életviszonyokat, azt hatalmpolitikai szempontból magával szemben kikényszeríteni ugyan nem engedte, de a jogrendet az önmegítélése szerinti jogszerű módon mégis megvalósította s ennek maradványai még most is megvannak. A tárgyi jogról adott meghatározásunk azonban ezekre a maradványokra való tekintettel is helytálló. A kényszer u. i. mint substanciális elem, a jogszabályok bifurkacionális második csoportjánál is meg van, de az elsőtől eltérőleg jut ill. juthat érvényesülésre. A különbséget alább fejtjük ki.)

Az alanyi jog problémájának a közigazgatással kapcsolatos felvetésénél állást kell foglalnunk az annak lényegét az akaraturalomban (Windscheid) és azt a tárgyi jog által védett érdekekben (Ihering) vitató álláspontok tekintetében.

Nézetünk szerint is a két álláspont — a kétségtelen merőben magánjogias szemlélet mellett — egyenként csak részigazságot juttat kifejezésre. Kétségtelen u. i., hogy a jogot, mint társadalomrendező szabályt, az a társadalmi szükségérzet váltotta ki, hogy a nyers erőhatalomra támaszkodva érvényesülni igyekvő magánérdekek között a kialakuló közhatalom hozzon létre igazságos kiegyenlítést a vonatkozó életviszonyoknak előzetes eszmei elrendezésével s ennek az elrendezésnek kikényszerítés útján is történő megvalósításával azokkal szemben, kik a jogparancsnak nem engedelmessé válnak. A jogi szabályozás tehát kétségtelenül érdekek védelmét célozza, s ez a védelem a magánérdekek egymásközi vonatkozásában intézményesen úgy hatályosul, hogy az, akinek az érdekét védi, akaratszabadsággal rendelkezik atekintetben, hogy a jogszabálynak érdekvédelmi célzata a konkrét esetben hatályosuljon-e vagy sem.

Az alanyi jognak érdekvédelemként való felfogása tehát a tárgyi jog substanciális egyik lényegét ragadja meg, annak akaraturalomként való felfogása pedig annak substanciális másik lényegét, a kikényszeríthetőséget, mint aktoratóst.

A két álláspont mindegyike tehát csak féligazságot könyvelhet el a maga javára. Az akaraturalmi álláspont nem helyes oly értelemben, mintha az akaraturalom egymagában tenné ki az alanyi jog fogalmi jegyét. A jog u. i. — mint megállapítottuk — substancialiter érdekvédelem is és ez a kettős substanciaszerűség benne van, kimutatható minden magánérdekű jogcselekményben és joghatásban. Nem áll meg tehát úgy a tétel, hogy az alanyi jog nem volna érdekvédelem is, csak akaraturalom, hanem csak úgy, hogy az alanyi jog olyan akaraturalom, mely afelelől rendelkezik, hogy a tárgyi jognak érdekvédelmi célzata a konkrét esetben érvényesüljön-e vagy sem.

Az alanyi jog substanciális két alkotóeleme közül az egyik — a kényszer — dinamikus értelmű, a másik — az érdek — statikus értelmű. Ha tehát a dinamikum iránt érdeklődünk a magánérdekű tárgyi jog normativumaiból fakadó helyzeti energiában, úgy a kényszer, az ebben rejlő aktorátus, az akaraturalom ötlük szemünkbe, — ha meg a statikum iránt érdeklődünk, úgy a tárgyi jog normativumainak a generális tárgya, az érdek ötlük szemünkbe és csak akkor, ha szemléletünk nem analitikus, hanem szintetikus, fogjuk egységben — érdekvédelemre irányuló akaraturalomban — megkapni az alanyi jognak a magánjog ideológiájában termett bölcséleti azon lényegét, mely fedi a tárgyi jog bölcséleti azon lényegszerűségét, hogy az lényegi két alkotóelemnek, az érdeknek és a kényszernek symbiosis-a.

Az érdeknek a jog úgy tárgyi, mint alanyi fogalmában az akaratszabadsággal való paritásos jelentőségét frappánsan igazolja az, hogy az actoratusként, akaratszabadságként felfogott alanyi joghoz a logikai alapot az érdekelttség adja meg. Ugy a közigazgatási fórumokhoz, mint a bírósághoz igénybevehető jogorvoslatra u. i. az érdekelttek jogosultak. (1929. XXX. tc. 47. § és 1896. XXVI. tc. 84. §.)

III. Az alanyi jog magánjogi alakja.

Ha az alanyi jognak meghatározásunk szerinti azt a bölcséleti lényegét, hogy az tárgyjogadta pozitív értelmű helyzeti energia, a tételes magánjog szintjére vetítjük le, úgy alanyi jogon — a hagyományos meghatározás nyomán maradva — értjük a konkrét jogviszonyba került félnek közhatalommal intézményesen (bíráskodás-végrehajtás) támogatott tehetőségét a jogviszonyra vonatkozó tárgyi jog pozitív értelmű tehetőséget megállapító rendelkezéseinek megvalósíthatására.

Akinek (természetes vagy jogi személynek) a tárgyi jogból fakadó ilyen értelmű jogi tehetősége van, annak alanyi joga van.

Ha az alanyi jognak ezen tételesjogi meghatározását elemeire bontjuk, úgy az alanyi jog létesülését két feltétel mellett tekinthetjük fennforgónak. Először is álljon rendelkezésre a bíráskodás, másodsor pedig a félnek csak a bíráskodás révén legyen jogképessége a jogviszonyra vonatkozó rendelkezések kényszer útján való megvalósíthatására. A kényszer effektív alkalmazása tehát a fél jogi tehetőségén kívül essék, ő csak megindíthatja a kényszer effektív kifejtésére hivatott közhatalmi szervezet működését.

A meghatározásból logikusan foyólag tehát nem beszélhetünk a megadott értelemben tételesjogi szinten alanyi jogról ott, ahol nem áll rendelkezésre bíráskodás és nem ott sem, ahol a félnek a bíráskodás igénybevétele nélkül is van jogi tehetősége a jogviszonyra vonatkozó rendelkezések kényszer útján való megvalósítására, amint ezeket a joghelyzeteket a közigazgatási jogban tételesjogi valóságként állapíthatjuk meg.

A meghatározás szerinti alanyi jogot létesítő feltételek és lehetőségek — megállapíthatóag — csak a kölcsönös magánérdekek védelmét célzó magánjog birodalmában vannak adva. Az alanyi jog tehát a megadott értelemben a jogfejlődéshez képest, mely előbb a magánjogot fej-

lesztette ki s az köz- és a közigazgatási jogot — mert ezen életviszonyok elrendezésében a jogilag korlátozatlan állami mindenhatóság érvényesült — elhanyagolta, a magánjog világában nyert tételesjogi szinten meghatározást.

Mi a továbbiakban azt fogjuk vizsgálni, hogy az abszolút államoknak jogállamokká átalakulása, az állam közigazgató tevékenységének intenzív jogi szabályozása, nem módosítja-e tételesjogi szinten azt a helyzeti energiát, amelyet a tárgyi jog akkor nyújt az alanyi jog megismert formájában, amikor magánfél magánféllel és nem hatósági féllel kerül jogviszonyba.

IV. Az alanyi jog közigazgatási-jogi alakja.

Ha az eddig kifejtettek eredményeképpen sikerült az alanyi jog bölcséleti lényegét tisztázni és megismertük annak a magánjog világára szabott tételesjogi formáját, felvethetjük azt a minket közelebről érdeklő kérdést, vajjon a közigazgatási jogszabályok is az alanyi jognak ezt a formáját váltják ki helyzeti energiaképpen, vagy annak másfajta változatát ill. változatait.

A kérdésre adandó felelethez vizsgáljuk meg előbb azt a helyzetet, amelyre, — hogy úgy mondjuk — az alanyi jognak megismert formája szabva lett, — a magánjogi viszonyokat. Ezekben a jogviszonyokban szereplő felek jogállása között tárgyi-jogszerű különbség nincs, jogállásuk azonos, s ha és amennyiben egyik vagy másik vonakodnék a jogosultság ellentett értelmének megfelelő köteletségét teljesíteni, a másik fél a közhatalom, a bíróság támogatását veheti igénybe a kötelezettség kikényszerítésére.

(A helyzet rövid jellemzése tehát abban foglalható össze, hogy a felek jogilag egyenrangúak s a bíróság jogsegélye rendelkezésre áll.)

Vizsgáljuk meg most a közigazgatási jogviszonyokat. Ezekben a jogviszonyokban szereplő felek jogállása között tárgyi-jogszerű különbség van. Az egyik fél mindig valamely közigazgatási hatóság, melynek tárgyi-jogszerű tehetősége és kötelezettsége (hatásköre) van arra, hogy a magánfelekkel kapcsolatos jogviszonyokból eredő jogosultsága ellentett értelmének megfelelő köteletséget közvetlenül kikényszeríthesse, — a magánfélnek viszont bírói jogsegély, — a közigazgatási bíráskodás nélküli helyzetet véve alapul — nem áll rendelkezésére ahhoz, hogy az ő jogosultsága ellentett értelmének megfelelő köteletség teljesítését annak támogatásával a hatósággal szemben kikényszeríthesse.

(Ezen helyzet rövid jellemzése tehát abban foglalható össze, hogy a felek tárgyi-jogszerű helyzete különböző s közülük a hatósági félnek köteletségyszerű jogi tehetősége van arra, hogy a magánfél vonakodása esetén a jogosultságának megfelelő köteletség teljesítését tőle kikényszeríthesse, — a magánfélnek viszont — a bírósági jogsegély hiánya folytán nincs jogi tehetősége, hogy a jogosultságának megfelelő köteletség teljesítését a hatósági féllel szemben bíróság útján kikényszeríthesse.)

Amint látjuk, a közigazgatási jogviszonyban a felek tárgyi-jogszerű állása különböző s a rendszeresség okából külön vesszük szemügyre

előbb a hatósági fél, majd a magánfél helyzetét abból a szempontból, hogy a tárgyi jog normatívumaiból származó helyzeti energiájuk hogyan viszonylik egymáshoz és hogyan viszonylik azok helyzeti energiájához, akik — mint láttuk — azonos tárgyijogszerű jogállásban kerülnek egymással jogviszonyba.

A) *A hatósági fél alanyi joga.*

A közigazgatási jogviszonyban álló hatósági félről azt mondtuk, hogy annak a magánféltől tárgyijogszerűleg különböző helyzete van. Nézzük, hogy miben áll ez a tárgyijogszerűleg különböző helyzet?

Mindenekelőtt abban, hogy a hatósági fél a közigazgatási jogviszonyban elfoglalt alanyi helyét egy másik, egy külön közigazgatási jogviszony, a szervei alkalmaztatási jogviszonya alapján tölti be. Az elsődleges jogviszony a szervei alkalmaztatási jogviszony, melyben a szervvé váló természetes személy kötelezőleg vállalja azt, hogy ellátja mindazon teendőket, melyek a hatásköre szerinti, a másodlagos, a működési jogviszonyok jogosultsági és kötelezettségi helyzeteiből adódnak.

A szerv tehát a maga természetes-személyi érdekkörével csak az alkalmaztatási jogviszonyában áll az állammal szemben, amiként a maguk természetes-személyi érdekkörükkel állanak vele szemben a működési jogviszonyokba kerülő természetes személyiségű magánfelek. A működési jogviszonyba ugyan magánfélként jogi személyek is kerülhetnek, de a jogi személy képviseletében eljáró természetes személy jogi helyzete a tárgyalat vonatkozásban nem mutat különbséget azért, mert nem természetes-személyi, hanem kollektív érdeket képvisel.

A szerv tehát az alkalmaztatási jogviszonyban, mint magánfél áll az állammal szemben s azzal a helyzeti energiával bír, melyet a tételes-jog a szerviséget vállaló magánfeleknek megállapít, a működési jogviszonyokban pedig már mint szerv jelenik meg s azzal a helyzeti energiával bír, melyet a tételes jog a szervek részére állapít meg.

A szervei jogállás helyes megítéléséhez tudnunk kell, hogy a közérdekű életviszonyokat rendező tárgyi jogból származó alanyi jog közvetlenül nem a szervet, hanem a jogi személyiségű alkalmazó közületet az államot illeti, — ő a jogok alanya. Az állam alanyi jogai azonban éppen azért, mert a jogalany nem természetes, hanem jogi személy, ahol tehát minden személyiségi mozzanat (akarás és cselekvés) szükségképpen a szerviségen szűrődik keresztül, nem jelenhetnek meg a maguk közvetlenségében, mint a természetes személyek alanyi jogai, hanem közvetve, a szerviségen átszűrődötten s ebben az állapotban már — az alkalmaztatási jogviszonyban történt átalakulás következtében — elvesztették eredeti — kötelezettség nélküli — jellegüket s úgy a jogosítványok, mint a kötelezettségek is terhelve vannak a szerviségből származó kötelezettséggel.

Akaraturalma tehát a szervnek oly értelemben, mint a magánfélnek, aki valóban akaratszabadsággal rendelkezik atekintetben, hogy a jogszabálynak érdekvédelmi célzata a konkrét esetben hatályosuljon-e vagy sem, nincsen. Kötelességszerűleg tartozik a tárgyi jog (köz-) érdekvé-

delmi célzatát hatályosulásra vinni. Az alanyi jog megismert magánértékű tételesjogi formájának a dinamikus lényegét pedig éppen az ezen értelmű akaratszabadság teszi. Eredményképen a hatósági szerv ellátja ugyan a jogviszony egyik alanyának szerepkörét, de nem a magánjogi jogviszonyba került magánfél akaratszabadságával.

A hatósági szervnek a tárgyi-jogszerű helyzete azonkívül, hogy szerვისége folytán nem rendelkezik a magánjogi jogviszonyba került magánfelek akaratszabadságával, abban is különbözik azokétól, hogy a kötelelősségszerű jogosítványainak ellentett értelmét képező kötelelősségeket hatáskörszerű közhatalmával közvetlenül kikényszerítheti és ill. kötelelősségeket kikényszerítheti. A tárgyjogszerű jogrend létesítése tehát hatáskörszerű közvetlen hatalmában áll, — míg a magánfelek azt — a másik magánfél, vagy — közigazgatási bírászkodás mellett — a hatósági fél vonakodása esetén csak közvetve, a bírászkodás útján érhetik el.

A jogi diagnózis tehát az, hogy a közjogok világában a tárgyi jog ugyanarra — a jogrend valóstítására — amire a magánjogi jogviszonyba került magánfeleket csak jogosítja, a hatósági felet kötelezi.

A tárgyi jog (a hatáskör) tehát a szervnek sui generis más helyzeti energiát, alanyi jogot biztosít, mint a magánfélnek. Szűkebbet abban az értelemben, hogy nem tekinthet el a tárgyi-jogadta jogosultságának megfelelő jogrend valóstításától, amint eltekinthet attól a magánfél, — és tágabbat abban az értelemben, hogy a jogosítványának megfelelő jogrend valóstítása szerვისégéből folyó kötelelősségében áll, módjában van tehát a jogrendet kényszerrel közvetlenül valóstítani, amit a magánfél csak közvetve, a bíróság útján eszközölhet.

A hatósági fél jellemezett jogi helyzetén a közigazgatási bírászkodás intézményesítése természetesen változtat. Változás annyiban következik be, hogy jogrendmegállapítása a jogszerűség szempontjából bírói felülvizsgálat alá kerülhet s ahhoz képest változást szenvedhet. Jogrendmegállapítása tehát, amely eddig feltétlen volt, feltételelőssé vált. Ez a feltételelősség azonban a birtokon belül engedett keresetek eseteiben magát a jogrendvalóstítást is felfüggeszti s ilyen esetben a közigazgatás teljesen elveszti tárgyi-jogszerű előnyös helyzetét teljesen a magánfél jogállására fokoztatik le.

Ha az elmondottak után a tételesjog szintjén összevetjük a jogviszonyba kerülő magánfelek és a jogviszonyba kerülő hatósági fél helyzeti energiáját, úgy meg kell állapítanunk, hogy azok között érdemi különbségek vannak és ha alanyi jognak annak csak azt a tételesjogi megjelenési formáját ismerjük el, amely a magánfelek egymásközti jogviszonyából olvasható ki, úgy azt kellene megállapítanunk, hogy a hatósági félnek alanyi joga nincs, jóllehet a hatósági fél is csak úgy mint a magánfél, a tárgyi jog rendelkezéseit kívánja valóstítani s így szükségképen kell valamelyes, a vonatkozó tárgyi jogból fakadó helyzeti energiájának lennie.

Ha a magánfelek helyzeti energiájától különböző hatósági szervi helyzeti energiát a tételesjog szintjén megkíséreljük meghatározni, úgy alanyi jogon értjük az alkalmaztatási jogviszonya révén konkrét működési jogviszonyba került hatósági félnek önhatalmában (hatáskörében)

álló tehetőségét a jogviszonyra vonatkozó rendelkezések olyképeni valószínűsítésére, hogy egyrészt arról nem mondhat le, másrészt pedig azoknak valószínűsítéséért, alkalmaztatási jogviszonya alapján, az alkalmazó közülettel szemben szervi felelősséggel tartozik.

B) *A magánfél alanyi joga.*

Ha az alanyi jognak, mint a tárgyi jogon alapuló helyzeti energiának egyik tételesjogi változatát megtaláltuk a magánfelek egymásközi jogviszonyában és egy másik változatát megtaláltuk a hatósági fél és a magánfél jogviszonyában a hatósági fél oldalán, keresnünk kell ezt még (mint harmadik változatot) a hatósági féllel jogviszonyba kerülő magánfél oldalán is.

A magánfél helyzeti energiája itt attól függ, hogy a tárgyi jog rendelkezéseiből javára mutatkozó jogosultsága ellentett értelmének megfelelő és a hatósági felet terhelő köteletség kikényszerítésére a bíróság jogsegélyét igénybe veheti-e vagy sem. Ha igénybe veheti, akkor alanyi joga azonos a magánfelek már megismert alanyi jogával, — ha pedig nem veheti igénybe, — mert a közigazgatási bírászkodás vagy egyáltalán nincs szervezve, vagy az csak felsorolásos hatáskörű — úgy a tárgyi jogból fakadó helyzeti energiájának érvényesítésére az ellentett értelmű köteletség nem teljesítése esetén csak az a tehetősége van, hogy vagy az intézkedő vagy a magasabb közigazgatási fórumtól precarius módon kérheti a jogrendnek az ő jogszerűségi értelmezése szerinti valószínűsítését.

A közigazgatási jogviszonyban álló magánfélnek — közigazgatási bírászkodás hijján tételesjogi szinten — a magánjogi alanyi jogosultság fogalmi lényegének megfelelőleg ebben áll az alanyi joga.

Ezen joghelyzetnek alanyi-jogként való felfogásával szemben az hozható fel, hogy az alanyi jog fogalmilag — támaszkodva a tisztán magánfelek közötti jogviszonyból származó alanyi jogok sajátosságára — nem nélkülözheti a jogosultságnak megfelelő köteletségnek a jogosult részéről kikényszeríthetőségét.

Ezen érv azonban, melynek logikai gondolatfűzése abban adható, hogy a jog fogalmilag kikényszeríthető norma, az alanyi jog pedig ebből a kikényszeríthető normából származó helyzeti energia, tehát nem lehet alanyi jog a jogi normából származó olyan helyzeti energia, mely a jogosult részéről ki nem kényszeríthető, logikailag ugyan kifogástalan de figyelembe kell vennünk, hogy ha a jogosult részéről nincs is meg a kikényszerítés lehetősége, a jogrend, a közhatalom szervének jogszerűségi megítélése szerint, még is valósul, valószínűsítetik, s így a jog fogalmi kényszerjegye, ha módosított alakban is, de megvan, s kérdésként csupán az marad, hogy a közhatalom ilyformájú jogszerűségi megítélése intézményes alapon tárgyilagos-e, tehát hogy valóban a jogrend valószínűsítetik-e, vagy a közhatalom által a konkrét esetben célszerűnek talált rend. A jogszabály kikényszeríthető jellege tehát nemcsak a jogosult részéről történő kikényszeríthetés értelmében, hanem általában, a jogszabály közhatalmi hatályosulásaképpen értendő.

A jognak bevezetőben adott azon meghatározását, mely szerint az a közhatalom erejével kikényszeríthető szabály, ez a körülmény nem érinti, a kényszerítést azonban a jog kétféleképpen intézményesíti: vagy bíráskodást követő, vagy bíráskodást mellőző végrehajtással.

Az első intézményszerűsége utalja feltétlenül a jogviszonyban szemben álló magánfeleket és esetlegesen a hatósági féllel szemben álló magánfelet, a másik intézményszerűséget pedig csupán a hatósági félnek bocsátja rendelkezésére.

Ha u. i. a jogviszonyba került felek azonos jogállásúak, ha tehát egyiknek sincs a másikkal szemben tárgyi-jogszerű fokozott jogállása, úgy a jog bölcséleti kényszerjellegének intézményesítésére csak az a lehetőség van, hogy kívülük és felettük állólag gondoskodjunk erről, ha ellenben a jogviszonyban, a maga tárgyi-jogszerűleg fokozott jogállásával, jelen van az államhatalom képviselője, úgy az ő fokozott jogállásával már adva van a kikényszerítés intézményesítettsége, de csak egyoldalúlag s a magánfélről gondoskodva nincs.

Az utóbbi esetben — amikor tehát az állammal szemben constituált alanyi jogok kikényszeríthetőségéről van szó — jogpolitikai megfontoláson mulik, hogy adunk-e a magánfélnek is jogi lehetőséget erre s hogy igenlő esetben a bíráskodást még a hatósági fél végrehajtása előtti, vagy azt követő mozzanatként iktatjuk-e be, amikor is a hatósági fél végrehajtásával a jogrend már valósított s az csupán revideálásra kerülhet.

Magunk részéről is a legsúlyosabb jogpolitikai bírálattal illejük azt a tételesjogi elrendezést, amely kikényszeríthetetlenül constituál alanyi jogokat, de ezeket ontologikus értelemben létezőnek tekintjük itt is, mert létük egyedül a jogszabály létén alapul s azokat nem a bíráskodás, illetve a kikényszeríthetés kelti életre.

A precarius alanyi jogokat az abszolút állam letűnt ideológiájából származó és pusztulásra ítélt hagyatéknak tekintjük. Ez az ideologia a jogrend tárgyi-jogszerűségének megítélése tekintetében megfelelőnek találta a jogviszonyban álló s e révén érdekelt hatósági fél megítélését s nem érzékelte a jogviszonyban álló közigazgatási szerv és a jogviszonyon kívül álló bíró idevonatkozó megítélése közötti sui generis-szerű különbséget.

A jognak — mint mondtuk — a kifejtett értelemben fogalmi jegye a kikényszeríthetőség. A jog által védett érdekek milyenségén (köz-, magánérdek) mulik az, hogy a jog a kikényszerítést hogyan intézményesíti. Ahol magánérdekek állanak egymással szemben, ott kölcsönös tehetőséggé (fakultatív) teszi s ez esetben kikényszeríthető alanyi jogot konstituál, — ahol pedig magánérdek közérdekkel kerül szembe, ott — miután a közérdeket csak a szervei jogosítvánnyá változott közületi alanyi jogok feltétlen és teljes kihasználásával lehet biztosítani — azokat a közérdek oldalán szervei köteleességgé (obligatóriussá) teszi s ezzel terhelt (szerviségi) alanyi jogot, — a magánérdek oldalán pedig — politikai mérlegelésen mulólag — vagy precarius, vagy kikényszeríthető alanyi jogot konstituál.

Ha elfogadhatnók, azt az álláspontot, hogy alanyi jogról tételesjogi szinten csak akkor beszélhetünk, ha a tárgyi-jogszerű helyzeti energia szükség esetén a jogosult részéről ki is kényszeríthető, úgy azt kellene megállapítanunk, — mint a szerviségi alanyi jognál az ott említett különös okból — hogy ezen esetben a tárgyi jogból nem származik alanyi jog, ami annyiban ellentmondás, mert minden tárgyi jognak, amennyiben az az életviszonyokat jogok és kötelességek konstituálásával valóban elrendezi és nem hárul ez a közigazgatás illetékes szervének a közigazgatás szabadságával történő elrendezésére, szükségképen van valamelyes helyzeti energiát kialakító — alanyi jogot létesítő — hatása.

Ez az álláspont tehát csak olyan értelemben honorálható, hogy a tárgyi jognak alanyi helyzeti energiát tételesjogi szinten kialakító hatását jogpolitikai értékelés alá vonhatjuk s csak azt a hatást fogadjuk el alanyi jognak, melyben — mint fogalmi jegy — a jogosult részéről kikényszeríthetőség is benne van.

Ezen az értékelő állásponton vannak — vagy talán csak voltak azok is, akik itt nem láttak alanyi jogot, hanem csak valami reflex-jogot s a közigazgatási bíraskodást azzal az érveléssel ellenezték, hogy a közigazgatási jogból nem is származhatnak alanyi jogok s így a közigazgatási bíraskodásnak nem lehet és nincs is tárgya.

Kétségtelen pedig, hogy a hatósági féllel szembeni magánfél jellemzett precarius alanyi jogi helyzetének olyan változtatása, hogy tárgyi-jogszerű helyzeti energiáját, mint alanyi jogosítványt, ki is kényszeríthesse, nem elméleti akadályokon, hanem merőben politikai megfontoláson mulott. Az állami mindenhatóság elméleti csatlócai tüntették fel csak ilyen formában a helyzetet. A közigazgatási bíraskodás ellenzőinek elméleti tárgyilagossággal azzal kellett volna érvelniök, hogy helyes-e, ha a közigazgatási jogviszonyba került magánfelek alanyi jogosítványai kikényszeríthetőkkel válnak s állampolitikai szempontokból nem helyesebb-e, ha meghagyatnak precarius helyzetükben.

Ez az értékelő, az alanyi jogot csak a bírói jogsegéllyel biztosított helyzeti energiában látó felfogás jut kifejezésre abban a kitételben is, mely — fogalmi zürzavart keltőleg — az alanyi jogok elismeréséről beszél. Hogy értsük ezt? — mit ismerjünk el? ha ugyanis már vannak alanyi jogok, úgy elismerésre nem szorulnak, — ha meg nincsenek, úgy nem elismerésre szorulnak, hanem létesítésre. Lényegileg u. i. arról van szó, hogy a létező alanyi jogosultság ilyen precarius formában nem talál-tatik érdekkielégítőnek és annak kikényszeríthetővé való tételesjogi átalakítása kívántatik.

Amikor meg azt mondjuk, hogy az alanyi jogok értékét a bírói védelem adja meg, hogy azoknak értékét a bírói jogvédelem fokozza, szintén a politikai helytelenítésünknek adunk kifejezést az alanyi jogoknak tételesjogi olyan konstituátságával szemben, hogy azok nem kényszeríthetők ki. Ezt a helytelenítést vallotta a jogállam neve alatt ismert politikai ideológia is, amely a múlt század második felében jutott uralomra s létesítette a közigazgatási bíróságokat, melyek eredményeképen megszűnt a közigazgatási jogviszonyba került magánfelek addigi precarius alanyi-jogi

helyzete s felváltotta azt a jogosítványokat a jogosult részéről kikényszeríthetővé tevő alanyi-jogi helyzetet.

A felsorolások hatáskörű bíróságoknál azonban a precarius alanyi jogi helyzet továbbra is megmarad azokban a vonatkozásokban, melyekben a bíróság jogsegélye — a felsorolás szinte velejáró hiányossága folytán — nem vehető igénybe.)

V. A reflex-jogok.

Az alanyi jogok kérdésével kapcsolatos a reflex-jogok problémája is. Reflex-jogokról többféle értelemben beszélnek éspedig beszélnek arról, 1. mint a közjogi szabályokadta olyan helyzeti energiáról, ami nem vonható az alanyi jog fogalma alá, beszélnek továbbá arról, 2. mint az alanyi jognak egy változatáról és beszélnek végül arról 3. a szabadságjogok értelmében.

A) A reflex-jog, mint nem alanyi jog.

Ami a reflex-jogoknak első helyen említett felfogását illeti, ez azért tarthatatlan, mert a tárgyi jognak bölcséletileg csak egyféle generális hatása van, az, ami alanyi vonatkozásban valamiféle pozitív helyzeti energiát teremt. Ez a helyzeti energia — mint láttuk — tételesjogi szinten háromféle alaki változatban fordulhat elő, s nevezhetjük bár különbözőképpen ezeket a változatokat (kikényszeríthető, szerviségi, precarius alanyi jog), bölcséleti azon alapjellégük, hogy tárgyjogadta pozitív helyzeti energiát juttatnak kifejezésre, változatlanul fennáll.

A reflex-jog minősítés itt valójában a precarius alanyi jognak felel meg s hogy ez az alanyi jog alakilag másféle, mint a kikényszeríthető alanyi jog, ezt magunk részéről is elismertük, hiszen éppen a különbség alapján minősítettük azokat kikényszeríthető és precarius alanyi jogoknak, de nem tudjuk azokat az alanyi jogok kategóriájából kiemelni, mert ez bölcséletileg lehetetlen. Az alanyi jog u. i. bölcséleti kategória is s lényege az, — amint már sokszor lerögzítettük — hogy alanyi vonatkozásban valamiféle pozitív helyzeti energiát létesít. Reflex-jogról tehát mint a tárgyi jog nem ilyen értelmű alanyi vonatkozású hatásáról csak akkor beszélhetünk, ha a tárgyi jognak volna más értelmű alanyi vonatkozású hatása. Reflex-jog tehát mint nem valamiféle alanyi jog, nincsen, s kétségtelenül áll itt is a mondás, hogy: *de strigis, quae non sunt, nulla quaestio fiat!*

A reflex-jognak ilyen értelmű felfogása azzal érvel, hogy a közjogi jogszabályokból azért nem származhatnak alanyi, csak azoktól *sui generis* különböző reflex-jogok, mert létezésük sértené a szuverénitást, azt megsemmisítené, létezésük feltételezése tehát államelméleti ellentmondást rejt magában.

Nyilvánvaló ennek a felfogásnak a tekintetben való kardinális tévedése, hogy a közigazgatási szerveket szuverénitást gyakorló szerveknek fogja fel, holott azok nem szuverének s működésük csak a szuverén által megadott jogi keretekben fejthető ki, mely jogi kereteknek az alanyok

irányábani helyzeti energiát létesítő hatása sajátosan alanyi jog s attól nem sui generis különböző reflex-jog.

A tévedés tehát kettős, az egyik államtani, a másik pedig jogbölcseleti.

B) *A reflex-jog, mint az alanyi jog egy változata.*

A reflex-jogok második helyen említett felfogása szerint pedig reflex-jogok volnának azok a joghatások, melyek a tárgyi jog szabad belátást engedő rendelkezéseiből, ill. hiányosságaiából állanak elő.

Részünkről a szabad belátásnak az alanyi joghoz való vonatkozását másként ítéljük meg. U. i. szabad belátás esetén is alanyi jog származik annyiban, amennyiben a tárgyi jog valamelyes keretszerű megkötést minden esetben tartalmaz. Ebből a keretszerű megkötésből vagy kikényszeríthető vagy precarius alanyi jog származik, amennyiben pedig ezekben a jogi keretekben a közigazgatás szabadsága érvényesül, ebből, mert ebben a vonatkozásban tárgyi-jogszerű megkötés nincs, nem is származhatik semmiféle alanyi jog. A szabad belátással kapcsolatosan így a magánfélnek csupán arra van alanyi joga, hogy a közigazgatási szerv a keretszerű jogi rendelkezéseknek megfelelőleg alakítsa ki az akaratát, melynek mint tárgyi jognak megfelelőleg alakul aztán a fél helyzete.

Szabad belátás esetén a közigazgató államhatalmi tevékenység eredeti jogi kötetlensége, mint sajátos szabadság tör fel és elő a jogszabályok hézagain. A tárgyi jog ezekben a vonatkozásokban nem rendelkezik és ill. úgy rendelkezik, hogy a félnek a jogi helyzetét a közigazgatási szervnek a közérdek által vezetett s közvetlenül kiképzendő akaratata határozza meg. Tárgyi jog hijján tehát abból eredőleg nem származhatik a félnek alanyi joga s alanyi joga csak abból a tárgyi jogból származhatik mely afelől rendelkezik, hogy a közigazgatási szerv ezt a tárgyi jogot pótló akaratát milyen jogi keretek között tartozik kiképezni.

Ebben a vonatkozásban tehát a félnek alanyi joga van, amely alanyi jog a tételesjog rendelkezéseihez képest vagy kikényszeríthető, vagy precarius. A tárgyi jog hijján álló vonatkozásban pedig alanyi joga még precarius formában sincs, miután ilyen a tárgyi jog hiánya folytán nem alakulhat ki.

A közigazgatás szabadsága érvényesülése eseteiben tehát azért nem beszélhetünk a magánfél tárgyi-jogszerű alanyi jogáról, mert az logikailag előfeltételezi, hogy legyen meg a cselekvés normatív szabálya, ami a szabad belátás eseteiben azért nincs meg, mert az államhatalom rendező tevékenysége nem normatív, hanem közvetlen formában jelenik meg.

Erre a közvetlen formában történő rendezésre a tárgyi jog, ha ad, úgy csak alakszerűleg adhat felhatalmazást, mert az bölcseleti szükségszerűleg következik be mindazon vonatkozásokban, melyeket a tárgyi jog tényállásszerűleg nem vont (nem akart vagy nem tudott) rendelkezései alá és a közhatalom közreműködése közérdekből nélkülözhetetlen.

Egy más és további kérdés az, hogy származhatik-e a magánfélnek alanyi joga annak a joghelyzetnek védelmére, melyhez a hatóság szabad belátásszerű közvetlen rendező tevékenysége útján jutott. Megállapításunk

szerint igen és pedig akkor, ha a hatóságnak jogszerkezetszerűleg csupán a joghelyzet létesítése tekintetében van szabadsága de nincs annak módosítása, ill. megszüntetése tekintetében is.

Ezen esetben tehát a magánfélnek csak a joghelyzet létesítésére nincs tárgyi-jogszerű alanyi joga, de van a szabad belátással létesített joghelyzet védelmére.

Ha a magánfél a maga joghelyzetének kialakításában teljesen, tehát úgy annak létesítésében, min fenntartásában és megszüntetésében a hatóság közérdekű megítélésének van kiszolgáltatva, úgy joghelyzetét abszolút precariusnak nevezhetjük a relative precariusnak nevezhető azonferti helyzetével szemben, midőn csak a joghelyzet létesítése tekintetében van a hatóság közérdekű megítélésének kiszolgáltatva, de a joghelyzet ilyen létesítése után annak védelmére már az alanyi jogosultság helyzeti energiáját bírja, mert ezen vonatkozásokban a tárgyi jog már így rendelkezik.

Az a jelenség pedig, hogy a közigazgatás szabadságának érvényesülésével szorosan kapcsolatos keretszerű tárgyi jogból eredő alanyi jog megsértése esetén — ha az közigazgatási bíróság elé vihető — a bíróság a jogsérelmes aktust csupán megsemmisítheti, de reformatorius értelemben az érdemi intézkedést nem teheti meg, logikus következménye annak, hogy alanyi jog csak a joghelyzetet kialakító akarat jogszerű kialakítására van, de nincs egy meghatározott joghelyzetre s így a bíróság, mely csak az alanyi jogok sérelmét orvosolhatja — túllépné a bíróság bölcséleti működési kereteit, ha nem állana meg a megsemmisítésnél és érdemben intézné el az ügyet.

C) *A reflex-jog, mint szabadságjog.*

Ami végül a szabadságjogoknak reflex-jog minősítését illeti, itt mindenekelőtt a szabadságjogok fogalmi lényegét kell tisztáznunk.

A szabadságjogokról úgy mondják, hogy azok arra adnak jogot, hogy az államhatalom valakivel szemben valamit ne tegyen, hogy tehát azok korlátozó, negatív értelműek.

A szabadságjogoknak ezen meghatározása, vagy talán csak jellemzése politikai értelmű. Az alanyi jogok kérdése azonban jogdogmatikai kérdés. Nézzük tehát, hogy a szabadságjogokból származó alanyi jogok dogmatikus vizsgálat eredményeképpen valóban ilyen értelműnek bizonyulnak-e?

Vegyük a személyes szabadsággal kapcsolatos azokat a jogszabályokat, amelyek adott tényállás mellett jogi lehetőséggé teszik valakinek internálását, letartóztatását, eltoloncolását. Kérdhetjük, hogy jogszerkezetszerűleg kinek a részére állapít meg a tárgyi jog ezen esetekben alanyi jogot? Megállapíthatólag a hatósági, — és tegyük hozzá — csak a hatósági fél részére. A magánfél részére pedig jogszerkezetszerűleg mit állapít meg? Megállapíthatólag kötelességet és — tegyük hozzá — csak kötelességet.

A szabadságjogok használatos fogalma szerint azonban a tárgyi jog itt a magánfél részére is alanyi jogot állapít meg és pedig oly értelműt, hogy a hatósági fél ne lépje túl alanyi joga kereteit.

Ha azon megállapításunk dacára, hogy a magánfél jogviszonyoszerű jogállása a tárgyalta esetben jogszerkezetszerűleg a kötelességek oldalán van s hogy így a tárgyi jog itt jogszerkezetiileg a magánfél részére alanyi jogot nem állapít meg, hogy itt részére tisztán engedelmisségi kötelességet konstituált és mégis itt, a tisztán tárgyi-jogszerű kötelességek oldalán úgy érzékeljük, hogy sérelmet szenvedtünk, úgy ez a sérelem nem az alanyi jogunkat éri, amivel nem bírunk, hanem másvalaminket, amivel bírunk.

A szabadságjogokból ilyen értelmű alanyi jogot származtatók azzal érvelnek álláspontjuk helyessége mellett, hogy a bíróságok a sérelmet szenvedettnek jogvédelmet nyújtanak, amit nem tehetnének, ha nem volna alanyi jogokról szó.

Ez az érvelés nem helytálló. A bíróságok u. i. jogvédelmet nyújtanak úgy az alanyi jogosultnak, mint az alanyi kötelezettnek. A bíróságok hivatásukból folyólag megvédik tehát azokat is, akiknek a tárgyi jogból csak kötelességük származik s így megvédik azt is, akinek a tárgyi jogból csak engedelmisségi kötelessége származik a hatósági fél internálást, letartóztatást, toloncolást stb. elrendelő határozatából, ha ez a kötelessége vitathatólag nem tárgyi-jogszerűleg nyert megállapítást a vonatkozó határozatban.

Ha a bíróságok helytadnak a kötelesség oldalán álló fél keresetének, ezzel nem az alanyi jogát védték meg, hanem tárgyi-jogszerű kötelessége mértékét az általa vitatott értelemben állapították meg.

Amikor tehát a szabadságjogok hagyományos és még ma is általánosan használatos fogalmának elvi alapján állók azt vitatják, hogy a megállapításunk szerint jogszerkezetiileg csupán kötelességgel terhelt magánfél oldalán az államhatalommal szemben hatályosuló és arra irányuló alanyi jogok is vannak, hogy a hatósági fél ne lépje túl alanyi joga kereteit, az illetők annak az optikai csalódásnak esnek áldozatul, hogy a jogok tárgyi-jogszerű kimérete nemcsak a jogok, hanem a kötelességek oldaláról is bírósági megállapítás tárgyát képezheti. Ez a jelenség u. i. nemcsak a szabadságjogoknak minősülő tárgyi joggal kapcsolatosan figyelhető és állapítható meg, hanem általában a jogélet egész területén.

Ha tehát az alanyilag kötelezett magánfélnek ezirányú igényét alanyi jognak vesszük, úgy minden tárgyi közjog és magánjog — tekintet nélkül arra, hogy a magánfél a jogosított vagy a kötelezett oldalon áll — uno ictu szükségképen mindig mindkét félnek alanyi jogot biztosítana, az egyik részére egy elsődleges és pozitív értelmű, a másik részére pedig egy másodlagos és negatív értelmű helyzeti energiát, amely utóbbi abban merülne ki, hogy a vele szemben hatályosuló helyzeti energia maradjon meg a részére megállapított tárgyi-jogszerű keretekben. Ez a tehetőség azonban más értelmű, mint az alanyi joghelyzet szerinti.

Azt, hogy a szabadságjogok használatos — de részünkről helytelenített — fogalma szerint nem alanyi jogokról van szó, konkrét példával is igazolhatjuk.

Vegyük a pénzügyi hatóságnak azon alanyi jogát, mely szerint meghatározott tényállás mellett bárkitől X forint adót követelhet. A pénzügyi hatóság azonban adott esetben X+1 forintot követel. A kötelesség

oldalán álló adóalany önmagával való vonatkozásban azt vitatja, hogy nem kötelessége $X+1$, csupán X forintot fizetni, a hatósággal való vonatkozásban pedig azt, hogy annak nincs joga $X+1$, csak X forintot követelni. És vegyük a rendőrhatalom azon alanyi jogát, mely szerint meghatározott tényállás mellett bárkit internálhat s adott esetben valakit az erre jogosító tényállás híján internál. A kötelesség oldalán álló magánfélnek — mert a jogi helyzet az előbbeni pénzügyi helyzettel jogdogmatikus szemléletben hajszára azonos — önmagával való vonatkozásban azt kell vitatnia, hogy nem kötelessége az internálási rendelkezésnek engedelmessé válnia, — a hatósággal való vonatkozásban pedig azt, hogy annak nincs joga őt internálni.

A szabadságjogok használatos fogalmi ideológiájában azonban ezen esetekben a magánfél önmagával való vonatkozásban nem azt, vagy nem csak azt vitatja, hogy nem kötelessége az internáló, ill. adókiadó rendelkezésnek engedelmessé válnia, hanem azt, ill. azt is, hogy a személyes szabadságra ill. a magántulajdonra vonatkozó szabadságjoga szenvedett sérelmet.

Ha a kifejezéssel fedezett ideológiát kutatjuk, úgy azt a jogi jelenségeknek nem dogmatikus, hanem merőben politikai érzékelésében fedezhetjük fel. Ez az ideológia u. i. nem a jogi elrendezettséget teszi vizsgálódása tárgyává, hanem a jogi elrendezés tárgyát képező emberi cselekvéseket, az embert a maga természeti őspotenciájában, a maga jogtól mentes szabad állapotában s ezzel szemben érzékeli a jog korlátozó, annak negatív értelmű hatását s logikai kisiklás eredményeképpen nem a korlátozó jogi tehetőségben, hanem a jogmentes szabadságállapot integritására irányuló igényben konstruálja meg az alanyi jogot s nevezi el azt szabadságjognak.

Az embernek u. i. természeti őspotenciájú szabadságállapota vagy dolgokkal, vagy nem-dolgokkal kapcsolatos cselekvései tekintetében áll fenn. A jog minden rendelkezésével ebbe az állapotba nyúl be s teszi az állapotot a belenyulás mértékéig jogivá, tegye bár azt akár korlátozó, akár elismerő értelemben. Nagyon természetes, hogy mihelyt a korlátozásra alanyi jogosult túllépi a korlátozhatóság tárgyi-jogszerű kereteit, szükségképpen megsérti ezt a szabadságállapotot, megsérti valakinek vagy dolgokkal (tulajdon) vagy nemdolgokkal (mozgási, gondolatközlési, ismeretszerzési, hitbeli meggyőződés megvallási stb.) kapcsolatos őspotenciájú szabad cselekvési körét, de ez a megsértett szabad cselekvési kör a maga őspotenciájában nem a tárgyjogadta helyzeti energia, ami az alanyi jog lényegét teszi ki, hanem jogmentes ősenergia.

A negatív értelmű szabadságjogokban tehát nem a magánfél, hanem a hatósági fél alanyi jogáról s a magánfél alanyi kötelességéről van szó. A hatóság tárgyi-jogszerű alanyi jogával szemben a magánfélnek nem alanyi joga, hanem tárgyi-jogszerű kötelessége áll. Ha a hatóság túllépi alanyi joga kereteit, ténykedésével nem jogi, hanem egészben vagy részben tényleges viszonyt létesít, jogi felhatalmazás, alanyi jogosultság nélkül korlátozza valakinek dolgokkal vagy nemdolgokkal kapcsolatos jogtól mentes szabad cselekvési körét.

És itt folytathatjuk az előbb megkezdett, de be nem fejezett azt a gondolatot, hogy ha a tisztán tárgyi-jogszerű kötelességek oldalán úgy érzékeljük, hogy sérelmet szenvedtünk, úgy ez a sérelem nem az alanyi jogunkat éri, amivel nem bírunk, hanem másvalaminket, amivel bírunk.

Igen! Az ember a jogi, az alanyi-jogszerű szabadságon kívül más szabadsággal is bír, — a dolgokkal vagy nemdolgokkal kapcsolatos és jogszabályi tényállássá nem tett cselekvései tekintetében is bír azzal.

Ebben kapjuk meg a szabadságjogok problémájának, mint képletesen éremnek, a másik oldalát. A szabadságjogok használatos fogalmában nemcsak az mutatható ki jogdogmatikai vizsgálattal, hogy a negatív értelmű szabadságjogokban a tisztán a tárgyi-jogszerű kötelességek oldalán álló magánfélnek semmiféle alanyi joga nincs, de reámutathatunk arra, hogy az a valami, amit az álláspont hívei alanyi jognak minősítenek, nem alanyi jog, hanem az embernek őspotenciájú szabadság-állapota, a dolgokkal, vagy nemdolgokkal kapcsolatos és jogszabályi tényállás tárgyává nem tett cselekvései tekintetében.

A szabadságjogok fogalmában két gondolat ölelkezését állapíthatjuk meg. Az egyik gondolat az, hogy az egész jogrendszernek van valami — hogy úgy mondjuk — tárgyi alapja, amelyre felépül, ez pedig a jogmentes (jogüres) őszállapot, a szabadság, a szabad rendelkezhetőség állapota a dolgokkal és nemdolgokkal kapcsolatos cselekvések vonatkozásában s hogy a jog minden rendelkezése ezt a szabadságot érinti s amit nem von rendelkezése alá, az megmarad a jogtól mentes szabadság állapotában, — a másik gondolat pedig az, hogy ezek a cselekmények, cselekménycsoportok az ember egyéniségének érvényesülése szempontjából különböző értékűek. Ha ezt az őszállapotszerű szabadságot szükségkepen érintő jogi normák nagy tömegéből kiemeljük azokra a cselekménycsoportokra vonatkozókat, amely cselekményeket az ember egyéniségének érvényesülése szempontjából magasan értékelünk, megkapjuk a szabadságjogok politikai kategóriáját.

Jogdogmatikai érzékeléssel azonban erre a megkülönböztetésre nem juthatunk és nem is tudunk semmi dogmatikus sui generis-szerű jellegzetességet megállapítani.

A szabadságjogok használatos foglamában az őspotenciájú cselekvési lehetőség és a tárgyjogadta cselekvési lehetőség — az alanyi jogosultság — úgy fonódtak össze, hogy az jogdogmatikai félreismerésekre vezetett.

Az elmondottakkal azt céloztuk, hogy az összefonódott szemléleteket tudatosan kettéválasztva, azt a homályt, ami bevonja a szabadságjogokat s az azokkal kapcsolatos alanyi jog kérdését, eloszlassuk s a helyzetről tiszta képet adjunk.

Amidőn rámutatunk a minden jogrendszer alapját képező összabadság állapotára, nem a Rousseau tanítása szerinti velünkzűletett jogok államtanilag lehetetlen tételét propagáljuk, mert mi nem jogokat, hanem állapotokat konstatálunk s nem vonjuk kétségbe az államnak azt a hatalmi tehetőségét, hogy ezekből az állapotokból belátása szerint alakíthasson jogállapotokat s hogy összabadságszerű állapot mindig csak anyi lehet, amennyi megmarad a jogivá tett állapotokon felül.

De ezek szerint nem oszthatjuk a jog logikai zártságának álláspontját sem, mert a jog szabályozó hatását a felőlelt tényállásokkal korlátozottnak tekintjük s nem fogadhatjuk el annak kiterjedését — hacsak nemleges formában is — az elképzelhető összes életviszonyokra.

Ha az eddigiekkel sikerült kimutatnunk azt, hogy a negatív értelmű szabadságjogok használatos fogalma nem alanyi-jogi értelmű, még nyitva hagytuk azt a kérdést, hogy vannak-e tárgyi értelemben szabadságjogok?

A tárgyi értelmű szabadságjog-kategória felállításának és ill. fenntartásának a kifejtettek nem képezik akadályát. A tárgyi jogszabályok nagy tömegéből — mint mondottuk is — politikai értékelés alapján kiemelhetjük azokra a cselekménycsoportokra vonatkozó s jogszerkezetiileg a magánfél részére alanyi jogot (pozitív értelmű helyzeti energiát) létesítő jogszabályokat, amely cselekmények az ember egyéniségének érvényesülése szempontjából különös jelentőséggel bírnak, de ismerjük fel a kategóriának kizárólag politikai jelentőségét.

Szabadságról tehát két vonatkozásban beszélhetünk, egyrészt ott, ahol a jogszabály az összabadság állapotának jogi elismeréseképpen a magánfél részére konstituál alanyi jogot s ez az alanyi jog — politikai kiértékelés alapján — szabadságjognak nevezhető, — másrészt pedig ott, ahol a jogszabály az összabadság állapotának korlátozásaképpen a hatóság részére konstituál alanyi jogot, ahol tehát a magánfél oldalán csak arról a jogi tehetőségben érvényesülő szabadságról beszélhetünk, hogy az összabadságszerű helyzeti energiájának korlátozhatási lehetőségét és mértékét, tehát alanyi kötelezettségét — de nem alanyi jogát — vitathatja.

És ezzel kapcsolatosan is rámutathatunk a szabadságjogok használatos fogalmában bennerejlő önellentmondásra. Ha u. i. a szabadságjogok csak korlátozó, negatív értelműek, akkor nem volna szabadságjognak minősíthető az a jogszabály, amely afelől rendelkezik, hogy mily feltételek (tényállás) mellett igényelheti egy érdekeltiség az elismert felekezetté való minősítést, vagy milyen feltételek mellett indíthat valaki folyóiratot. Következetlenség van abban, hogy egyrészt azt állapítjuk meg, hogy a szabadságjogok korlátozó, negatív értelműek, — másrészt ilyen nem korlátozó, ilyen pozitív értelmű jogszabályokat is azok között ismeretünk.

És ha végül annak keressük okát, hogy a negatív értelmű szabadságjogokat miért minősítik egyesek reflex-jognak, miért nem látnak azokban kétségtelenül alanyi jogot, magyarázatul azt adhatjuk, hogy az illetők is a jogon kívüli összabadságú állapotokon érzékelik a sérelmet, de azt is látják, hogy ennek a sérelme és a tárgyi-jogszerű alanyi jog sérelme nem egyértelműek s mert a sérelmet nem tudják az utóbbi sérelemként elfogadni, egy kiutat véltek találni abban, hogy ezek nem alanyi, hanem reflex-jogok.

Reflex-jogot látnak egyesek — megítélésük szerint félreismerésből — a bírósági tárgyalások nyilvánosságát megállapító jogszabályban is. Szerintünk azonban itt is alanyi jog származik ebből mindenki részére, aki azokat meg akarja hallgatni (érdekeltek), a jogszabály magától érte-

tődő azon tényállása mellett, ha a tárgyalóteremnek a hallgatóság részére kijelölt részében még van férőhely.

Fejtegetéseinket a reflex-jogokat illetőleg azzal zárhatjuk, hogy a reflex-jogok kategóriája az alanyi jogok félreismerésének az eredményeképpen életrekelte kategória.

VI. Az eredmények összefoglalása.

Az alanyi jognak a közigazgatási tárgyi joggal kapcsolatos vizsgálattal nyert eredményeinket a következőkben foglaljuk össze.

Az alanyi jogot bölcséletileg a tárgyi jog által konstituált pozitív értelmű helyzeti energiának fogtuk fel, amit a tételes jog a bölcséleti lehetőségek és szükségszerűségek kereteiben a mindenkori politikai célkitűzések szerint alakít ki.

Megállapítottuk, hogy a közigazgatási jog az alanyi jogoknak a magánjog világára szabott és kikényszeríthetőnek nevezett alakján kívül két új alaki változatát létesítette és pedig a szerviségi és a precarius értelmű alanyi jogokat. Ehhez képest míg a magánjog világában annak csak egyféle alaki kategóriája található, a közjogok világában annak három alaki változatával találkozunk, a kikényszeríthető, a szerviségi és a precarius változatával.

Az alanyi jogoknak ezen tételesjogi hármass változatából a kikényszeríthető alanyi jog a magánjog világában szükségképeni kategória, a közjog világában ugyanez csak politikai megfontoláson alapuló, mert az lehet precarius is, — a szerviségi alanyi jog viszont a közjog világában szükségképeni kategória.

Az alanyi jogoknak ezen hármass tételesjogi alaki kategóriáin belül az alanyi jogot kitevő helyzeti energia anyagi (tartalmi) értelmű különbözősége alapján a közigazgatási alanyi jogoknak számos változata különböztethető meg.

Ami pedig a reflex-jogokat közelebbről illeti, az A) változat szerinti a precarius alanyi jognak felel meg, a B) változat szerinti álláspont pedig reflex-jognak nevezett alanyi jogot lát ott, ahol egyáltalán nincs, mert bölcséletileg nem lehet. a C) változat szerinti álláspont pedig a tárgyi-jogadta alanyi jogosultásnak megfelelő kötelesség mértékszerű megállapítására is szolgáló jogvédelem igénybevehetését ismeri fel — tévedésből — alanyi jognak.

Ha végül a kikényszerítés intenzitása szempontjából nézzük az alanyi jog alaki értelmű változatait, úgy a precarius alanyi jogoknál a kikényszeríthetés hiányát, a kikényszeríthető alanyi jogoknál annak a jogviszonyon kívüli tényező általi eszközölhetését, a szerviségi alanyi jognál pedig a jogviszonyban álló egyik fél által történő eszközölhetését állapíthatjuk meg.

10. §. JOGÜRES TÉR ÉS JOGHÉZAG.

1. A jogszabály mindig valamely meghatározott életviszonyt von rendezés alá s így ebből logikusan folyik, hogy amennyiben számos életviszony nincs jogi elrendezés alá vonva, az életviszonyok egy tekintélyes

része kívül esik a jogi szabályozás körén. Az életviszonyok azon körét, amely így a jogi szabályozás körén kívül esik, a „hiányzó“ jogi szabályozásra tekintettel jogüres térnek hívjuk.

A jog logika zártságának elmélete szerint azonban jogüres tér nincs, mert a meglévő jogi elrendezés az életviszonyok egész területére kihat és pedig oly értelemben, hogy a tényálladékszerűleg valamely jogszabály alá nem fogható életviszonyokban az ad libitum magatartást „a jog megengedi“. Ezen elmélet szerint tehát helytelenül fejezzük ki magunkat, ha azt mondjuk, hogy hiányzik a jogi szabályozás, hogy jogüres tér van, s helyesen, a tényeknek megfelelőleg úgy kellene magunkat kifejeznünk, hogy „helytelen“, miszerint bizonyos magatartásokat a jog megenged.

Magunk részéről ezt a jogbölcséleti elméletet helytelennek tartjuk és pedig azért, mert figyelmen kívül hagyja azt a fentebb lerögzített valóságot, hogy a jog mindig csak valamely meghatározott életviszonyt von rendezés alá, miből logikusan folyik, hogy a rendelkezése alá nem vont életviszonyokban ad libitum magatartást nem engedi meg és szabályozó hatása az életviszonyok egész terénemára maradéktalanul nem hat ki. Abból u. i., hogy a jog mindig csak valamely meghatározott életviszonyt von rendezés alá, logikusan az következik, hogy a rendezés alá nem vont életviszonyokra ilyen negative megengedő értelemben sem hat ki.

A jog szabályozó hatását ilyen nemleges megengedő értelemben a rendelkezései alá nem tartozó életviszonyokra is felvenni egészen önkényes s arra az eredményre vezet, hogy „szabályozatlanság“ egyáltalán nincs, csak „helyesen vagy helytelenül történt szabályozás“. Az elmélet tehát a jog területéről a „szabályozatlanság“ fogalmát egyszerűen száműzi s eredményképen a pozitív értelmű „szabályozottság“ fogalmunk az ellentett értelmű fogalompár, a negatív értelmű „szabályozatlanság“ nélkül áll fogalomkörünkben, pedig a sötétségről is logikusan csak azért beszélhetünk, mert van világosság s a levegős térről is csak azért, mert van légüres tér s így ha van szabályozott életviszony — aminthogy van — akkor logikai szükségszerűséggel van szabályozatlan életviszony — van jogüres tér is.

2. Itt emlékezhetünk meg helyénvalólag arról, hogy mikor beszélhetünk logikusan jogszerűségről és mikor nem.

A jogszerűségnek u. i. van egy valódi és egy átvitt értelme. Valódi értelemben u. i. jogszerűnek csak az a magatartás minősül, melyet a jog szabályozási körébe vont, s mint ilyen annak megfelelő, — átvitt értelemben pedig minden magatartás, mely nem ütközik a jog valamely parancsoló vagy tiltó rendelkezésébe, tehát a szabályozás körén kívüleső magatartások.

Valódi értelemben tehát csak olyan magatartásnál beszélhetünk jogszerűségről, ahol mutatis mutandis jogszerűtlenségről is lehet szó. Ilyen valódi értelemben jogszerű tehát a magatartásom akkor, ha — mondjuk — az asztalos ipart iparigazolvány birtokában üzöm, mert az asztalosipart lehet iparigazolvány nélkül is üzni, — ellenben logikátlan jogszerűségről beszélni akkor, ha sárga vagy fekete cipőt hordok, mert ebben a tekintetben semmiféle jogi előírás nincs és bármilyen lábbelit viseljek is, jogszerűtlenséget nem követhetek el.

A jog világát csak a valódi értelmű jogszerűség, ill. jogszerűtlenség érdekli, mert hiszen az átvitt értelmű jogszerűség voltaképpen jogi irrelevanciát jelent s itt nincs más állapot, mint a jogszerűség állapota, míg a jogi szabályozás körébe vont életviszonyoknál, a jog uralmi területén, lehet jogszerű és jogszerűtlen állapotról beszélni.

Helytelenül fejezem ki tehát magam, ha azt mondom, hogy jogom van csizmát viselni, ha az e tekintetbeni magatartásokat szabályozó jogszabály egyáltalán nincs.

A középkorban voltak ruházkodási jogszabályok is, s akkor lehetett jogszerű és jogszerűtlen ruhadarab viseléséről beszélni, ma azonban, — ezirányú jogszabály híján — nem lehet.

3. A jogüres tér valóságos léte veti fel a problémáját annak, hogy mi történik az esetben, ha a jogüres térben lévő életviszonyok a jogi szabályozást — mi eddig bármi oknál fogva elmaradt — igénylik.

A jogüres tér és ill. az abban foglalt életviszonyok u. i. a jogen kívüli szabályozó hatalmak — erkölcs, társadalmi illem, szokás, szabályozása alatt állanak, s ha ez a szabályozás valamely okból nem képes kielégíteni az érdekeket, felébred az azoknak megfelelőbb szabályozó hatalom, a jog általi szabályozás utáni vágy az érdekeltekben s a jogüres térnek ez a része ezáltal joghézagga lesz.

Szubjektív, egyéni vagy tömegértékelésen mulik tehát az, hogy adott esetben jogüres térről vagy joghézagról beszélhetünk.

A joghézag tehát a jogüres térnek minősített része. A jogüres tér így a tágabb, — a joghézag a szűkebb fogalom. Az emberi életviszonyoknak az a nagy tömege u. i., amely a jogi szabályozás körén bármi oknál fogva kívül marad, képezi a jogüres teret s ennek azon része, ill. részei, melyek a szabályozást, mely eddig bármi oknál fogva elmaradt, — igénylik, képezik a joghézagot.

A joghézag kitölthető megfelelő formális jogalkotással, mely megoldás azonban kivülesik a jogalkalmazás problémakörén. A jogalkalmazás körén belül pedig kétféle kitöltési lehetősége van és pedig a jogalkotói akaratot megkonstruálni igyekvő jogmagyarázat (analogia) útján azokban az esetekben, ahol tisztán logikai döntésről (bíráskodás), — míg ellenben egy jogszerű konkrét új államakarat kiképzése útján akkor, ha az államcél valósításáról (közigazgatás) van szó.

A bíró, aki rendeltetésszerűleg mindig csak arra van hivatva, hogy adott esetben logikai ítéletet mondjon tényállások és jogszabályi rendelkezések egyezősége kérdésében, csak a jogmagyarázat (analogia) eszközeivel keresheti a feltételezhető jogszabályt s maga annak kiképzésébe, a célszerűség szempontjai által vezéreltetve, nem folyhat be. A jogszerűség keresése u. i. mindig idegen akarat kutatásában áll s a saját akarat csak a jogalkotásnál érvényesülhet, történjék bár ez a jogalkotás a szabályozás tárgyát képező életviszonyoktól elvonatkoztatottan távol, tehát absztrakt (normatív) értelemben, vagy azokkal közvetlen konkrét kapcsolatban, az államcélvalósító közhatalmi tevékenység kifejtése során.

A bíró tehát mindig csak jogmagyarázattal töltheti ki a működése során jelentkező joghézagot, az államcélvalósító közigazgatási szerv pe-

dig kitöltheti ugyanígy de kitöltheti a subsidiarius jogalkotó szabadságával is.

Bírói felülvizsgálatnak azonban érdemileg egyik esetben sincs helye, mert a közigazgatás sajátos szabadságával állunk szemben — u. i. az analogia szerinti esetleges elintézés is arra vezethető vissza.

11. §. KÖZIGAZGATÁS ÉS BÍRÁSKODÁS.

Tekintettel arra, hogy az államcélokat közvetlenül megvalósító végrehajtó hatalmat a bírói államhatalommal szemben államelméletileg önállóság illeti s ezt az önállóságot nálunk az 1869. IV. tc. tételesjogilag is lerögzíti (1. §. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.), felvethető a kérdés, hogy a végrehajtó hatalom közigazgatást kifejtő tényei a jogszerűség szempontjából vonhatók-e bírói megítélés alá? Felvethető a kérdés, hogy ezen lehetőségnek tételesjogi megkonstruálásával nem fosztjuk-e meg a végrehajtó hatalmat az őt államelméletileg megillető önállóságától.

Erre a kérdésre határozottan nemmel kell felelnünk, éspedig a következő megfontolásból:

1. Az önállóság csupán azt jelenti, hogy a végrehajtóhatalmi szervek bírói értelmű működést s a bírói szervek közigazgatási értelmű működést mindig csak kivételesen fejthetnek ki a tételesjog által megvont keretekben, ez az önállóság azonban nem zárja ki, sőt logikusan magában foglalja azt, hogy a bírói szerveknek bírói működése kiterjedjen minden felmerülő jogvitára, merüljön fel az bár akár magánosok akár a közhatalom szervei és magánosok között.

Nagyon természetes u. i., hogy akkor, amikor a bíró logikai ítéletet mond a közhatalom valamely közigazgató szerve és egy magános közötti jogvitában, ebben a működésben megmarad a legsajátosabb értelmű bírói működés terejében és nem lép át közigazgatási hatáskörbe, melyet már tilt az 1869. IV. tc. 1. §-a.

Az 1869. IV. tc. 1. §-ának tilalma tehát nem a bírói értelmű működést tilalmazza a közigazgatási jogvitákban, ami az elvilegesen minden jogvitára kiterjedő bírói önálló hatáskör csorbítása volna, hanem tiltja a nem elvileges értelmű működések kifejtését a tételesjogi engedményeken felül.

2. A közigazgatás tényei feletti bírászkodást egy immár túlhaladottnak tekinthető álláspont a szuverenitás sérelmének is tekintette. Ez az álláspont azonban tévedésben volt a szuverenitás szervezeti, ill. szervi kapcsolódása tekintetében, amidőn azt a közigazgatási szervek ténykedéseiben is érvényesülőnek tekintette.

A magyar alkotmány is az államélet csúciszervét a törvényhozás szervében alkotta meg s csupán ez a csúciszerv a szuverén, vagyis más szerv által jogilag megköthetetlen. A szuverén u. i. mindig a legmagasabb jogforrás, mely az önmaga által legmagasabb fokon eszközölt jogi szabályozás felett is rendelkezik, de már nem jogi, hanem hatalmi szabadsággal. Az államélet minden más szerve pedig már csak jogi szabadsággal rendelkezhet, mert logikai ellentmondás volna, hogy egynél több

szervnek lehessen a jogrend felé nyuló szabadsága, mert ez már anarchiára vezetne.

De ettől eltekintve a bírói működés a szuverenitást nem is sértheti, mert a bírói működés mindig a szuverén akaratnak és a szuverén akarat keretében eszközölt nem szuverén jogalkotásban megnyilvánuló államakaratnak kíván csupán érvényt szerezni.

A végrehajtó államhatalmi ág működésére a bírászkodás csak akkor lehetne sérelmes, ha az a közigazgatás sajátos szabadságával létesített joghelyzeteket vonná felülvizsgálata körébe, amelyek létesítésében a végrehajtóhatalom önállósággal rendelkezik.

3. Hasonlóképpen túlhaladottnak tekinthető az az álláspont is, mely a közigazgatás tényei feletti bírászkodást azzal az indokolással ellenzi, hogy a közjogok területén nincsenek alanyi jogok, melyeknek védelmére volna hivatott éppen a bírászkodás.

Ezen álláspont pedig abban a kardinális tévedésben volt, hogy jogról, jogi elrendezettségről tudott beszélni a jog attributumát képező alanyi jog nélkül. Kétségtelen u. i., hogy amennyiben az életviszonyok jogilag szabályoztatnak, ebből a szabályozásból logikai szükségszerűséggel jogosultságok és ezeknek korrespondeáló kötelezettségek származnak, tekintet nélkül arra, hogy a szabályozás közjogi vagy magánjogi értelmű. A jognak ezt a bölcséleti alapjellegét az életviszonyok közéleti vagy magánéleti jellege nem befolyásolhatja.

Nem fogadjuk el azt az álláspontot sem, hogy volnának csak merőben tárgyi jogot létesítő jogszabályok, tehát volna olyan tárgyi jog, melyből alanyi jog nem származtatható. Ha az ennek példaképpen felhozott szervezeti jogszabályokat vesszük, pl. azokat a jogszabályokat, amelyek megállapítják — mondjuk — a kisgyűlés személyi összetételét, ebből is megállapíthatjuk az illető kisgyűlés összeállításában érdekelték részére származó azt az alanyi jogot, hogy kívánhatják a kisgyűlésnek a jogi előírászerű újjáalakítását, ha az összeállítás nem volna előírászerű.

Az alanyi jog nélküli tárgyi jog bölcséleti ellentmondást rejt magában. Ha u. i. bármely jogszabály rendelkezésének a jogviszonyszerű jogok és kötelezettségek vonatkozásában való elhelyezhetőségét keressük, azt, az érdekelttség körének figyelembevételével, feltétlenül meg fogjuk találni. Hogy azután az abból eredő alanyi jogosultság megfelelő intézményes védeméről a tételesjog gondoskodik-e, az más lapra tartozik s nem érinti a tárgyi jogból szükségképpen eredő alanyi jog létét. A tételes jogok u. i. szuverén módon rendelkezhetnek afelől, hogy egyes jogi szabályozásból eredő alanyi jogokat bírói védelemben részesítenek-e vagy sem, — de ha politikumból nem hajlandók azokat bírói védelemben részesíteni, ennek oka semmi esetre sem lehet az, hogy nincsenek közigazgatási alanyi jogok.

Csak egészen röviden térünk ki e helyen az alanyi jog bölcséleti lényegszerűsége tekintetébeni különféle felfogásokra, melyek közül Ihering azt érdekvédelemként, Windscheid akaraturalomként, a két felfogás összeegyeztetését eszközöző Jellinek és Bernatzik pedig azt valamely megengedett érdekre irányuló akaraturalomként fogja fel.

Magunk részéről szintén a két felfogás összekapcsolását tartjuk a lényegét legjobban megvilágítónak, amint ezt a közigazgatásnak az alanyi jogokhoz való kapcsolatát tárgyaló szakaszban kifejtettük.

4. Megállapítván a bíráskodásnak a közhatalmi szervek jogilag kötött ténykedéseire vonatkozó alkalmazhatóságát és ill. alkalmazandóságát, azt a kérdést kell tisztáznunk, hogy a bíráskodásnak helye van-e a közigazgatási szervek szabad belátásszerű ténykedéseire is, ahol tehát — az annak helyén kifejtettek szerint — nem a jogszabály mint zsinórmérték szerinti eljárásról, a jogszabály előírásának megfelelő jogviszony-létesítésről van szó, hanem arról, hogy a szerv előbb képezze ki a részére meghatározó jogi keretek között a zsinórmértékszerű akaratát, amely szerint eszközölni a konkrét közcélvalósítást.

Kétségtelen, hogy a szabad belátásra utalt szervnek ezen akaratát csak a részére meghatározó jogi keretek között lehet megfelelően kiképeznie s így itt is megvan a lehetősége annak, hogy az akarat kiképzése az erre vonatkozólag meghatározó jogi előírások megsértésével történik és ezzel jogsérelem éri azt, aki részére a jogi előírásnak megfelelő szabad belátásszerű akaratkiképzés szerinti ügyintézéshez biztosít alanyi jogot a tárgyi jog.

Ezzel nem azt mondtuk, hogy meghatározott joghelyzethez biztosít szabad belátás esetén alanyi jogot a tárgyi jog, hanem csupán egy megfelelő akaratkiképzéshez, mely kiképzett akarat eredményeképpen fog azután a fél érdeke szerinti joghelyzet vagy létesíttetni vagy nem.

Ami pedig a szabad belátás esetén a jogi korlátokat illeti itt hatásköri, illetékességi és eljárási szabályok jöhetnek figyelembe, mint külső korlátok s az akaratkiképzés motivumaiban való rosszhiszeműség tévedés vagy megtévesztés, mint belső korlátok.

Az eljáró szerv u. i. lehet akaratkiképzésében rosszhiszemű s közérdek helyett a saját, vagy mások magánérdekeit igyekezhet a köz hatalmával kielégíteni, amikor is az önkény esetével állunk szemben s tévedésnek vagy megtévesztésnek is eshetik áldozatul.

Amennyiben tehát a szabad belátásra utalt szerv ezt a lehetőséget és szabadságot arra használja fel, hogy közérdek helyett valamely annak rovására menő magánérdeket, vagy tévesen, vagy megtévesztetten felismert közérdeket igyekszik megvalósítani, minden esetben jogsérelem áll elő s mint ilyen természetű hiányosság bírói megítélésre alkalmas.

Ha ilyen jogi hiányosságai azonban a ténykedésnek nincsenek, de az érdekelt nem tartja azt érdekkielégítőnek, a sérelme csupán érdeksérelem s mint ilyen nem alkalmas bírói megítélésre, hanem afelett végzőfokulag is a közigazgatás hivatott dönteni, mert a teljes értékű jogi szabályozottság nélkül álló érdekek védelmére csak a közérdekvalósító közigazgatás lehet hivatott s ilyen vitáknak a bíróság elé való utalása eredményeképpen a bíróság bírálná felül a sajátosan közigazgatási ügyeket s beleavatkoznék a közigazgatási hatáskörbe, melyet — államelméleti, közelebbről alkotmányossági megfontolásokból — tilt az 1869. IV. tc. 1. §-a.

5. A jogélet terén gyakran előforduló fogalom az érdek, a magánérdek és a közérdek formájában. Szükséges, hogy a fogalom lényegével

tisztában legyünk. Érdek alatt egy, a megvalósítás gyakorlati lehetősége körébe eső olyan állapotot értünk, melyet valamely személy magára nézve kívánatosnak tart. Közérdek alatt pedig ennek megfelelőleg a megvalósítás gyakorlati lehetősége körébe eső oly állapotot értünk, melyet valamely közületi szerv a közre nézve tart kívánatosnak.

A meghatározás tehát csak szubjektive lehetséges, hogy adott esetben mi áll közérdekben, nem jogi, hanem politikai problémát képez. A politikum dolga pedig nem tartozhatik a bíróságokra, mely mindig csak jogszerűségi vonatkozásokkal foglalkozik s a szabad belátásnál is csak a politikum jogi kereteit vizsgálhatja, de nem magát a célvalósítás célszerűségi vonatkozásait.

Megállapíthatjuk tehát, hogy szabad belátás esetén a bíróság nem mehet az egész ügykomplexum, hanem csupán a bíróságra tartozó jogszerűségi vonatkozások vizsgálatába s a politikum anyagát átengedi a közigazgatásnak.

Az, amit a bíróság nem vizsgálhat felül, — a közérdek kívánalma. Ezt — ha nem mutatható ki rosszhiszeműség, tévedés vagy megtévesztés — a bíróság a közigazgatás által megállapított értelemben elfogadni tartozik.

A közérdek kétségtelenül a legrugalmasabb, a legnagyobb körű fogalmunk, amelynek keretében a közre nézve kívánatos állapotoknak sokszor igen nagyszámú változata fordulhat elő s azok közül a választás joga a szabad belátásra utalt szervet úgy illeti meg, hogy ebben bírói megítélésnek nincs helye.

6. Ami a közigazgatási bíróság szervezetét és hatáskörét illeti, sok változattal találkozunk.

Ha a közigazgatási bíráskodást helyesen mint a polgári és büntető bíráskodással érdemben teljesen azonos bíráskodást fogjuk fel, úgy a közigazgatási bíróságokat is fel kell ruháznunk a függetlenség intézményességeivel és el kell vetnünk a bíróság minden olyan szervezési formáját, mely abba bármilyen formában függő közigazgatási szervi elemeket visz belé.

Már másodrendű kérdés az, hogy erre a célra külön szakbíróságokat szervezünk-e, vagy a rendes bíróságok elé utaljuk a közigazgatási jogvitákat.

A külön szakbíróság mellett az a megfontolás szól, hogy a szakszerűség az ilyen bíróság mellett jobban van biztosítva. Ez a megfontolás hozta létre különben a magánjogi bíróságok specializálódását is.

A hatáskör tekintetében lehet a bíróság vagy általános hatáskörű, vagy csak a felsorolt jogvitákra szorítkozó.

A jogbiztonság álláspontján csak az általános hatáskörű közigazgatási bíróság mellett foglalhatunk állást, mert csak ilyen hatáskör mellett kerülhet egyrészt minden közigazgatási jogvita bírói megítélés alá, másrészt csak ilyen hatáskör mellett hámozhatók ki a közigazgatás szabad belátásra utalt ügyeiből a jogi és a célszerűségi (politikum) vonatkozások s vonhatók a jogi vonatkozások bírói megítélés alá s engedhetők a célszerűségi vonatkozások vissza a közigazgatás megítélésének.

Lehet a közigazgatási bíróság érdemben döntő, lehet megsemmisítő, és lehet csupán jogi véleményt nyilvánító hatáskörű.

A csupán jogi véleményt nyilvánító hatáskörű bíróság tulajdonképpen nem bíróság és így annak ilyen hatáskörét helyesnek nem fogadjuk el. Az érdemben döntő (reformatorius) hatáskörű bíróságnak azon ügyekben van helye, melyekben a jogszerű intézkedés megállapítása bírói megítélésre alkalmas, míg megsemmisítő (cassatorius) hatáskörű bírászkodásnak azon ügyekben van helye, melyek érdemében — mint a szabad belátás eseteiben — a bíróság nem dönthet, mert a döntés beavatkozás volna a közigazgatás célszerűségi megítélésébe, annak sajátos hatáskörébe s így a jogilag hiányos ténykedést a bíróság csupán megsemmisítheti, hogy az ennek helyébe lépő új ténykedésnél a közigazgatás célszerűségi megítélése ismét szabadon érvényesülhessen.

7. Itt látszik helyénvalónak a közigazgatási működésnek a bírászkodással való szembenállítása s a különbségnek egységes képben való szemléltetése.

Az alapvető különbség — amint erre már többször rámutattunk — az, hogy a közigazgatás a legkülönbözőbb feladatok konkrét megvalósítására irányuló közhatalmi tevékenység, amivel szemben pedig a bírászkodás érdektelen logikai döntés konkrét jogviszonyba került feleknek a jogviszony fennállása és tartalma tekintetében támadt vitájában a vonatkozó tárgyi jog rendelkezéseinek az alapján, — logikai döntés tehát egy (szuverén, vagy nem szuverén) tárgyi-jogszerű akaratkijelentés és bizonyos ténybeli valóságok egyezősége tekintetében.

A kétféle működés természetéből folyik az a további különbség, hogy a bírászkodás sohasem lehet annak megindítását illetőleg kezdeményező, az tehát következetesen passzív, azt tehát mindig a jogaiban sértettnek kell felhívnia a működésre, — mivel szemben a közigazgatás az esetek legtöbbszörében a maga kezdeményezéséből is működésbe kezdhet, működése tehát — az a potiore fit denominatio alapján — aktívnak mondható.

A bíróság — kissé banális hasonlattal élve — az automata gépezet-hoz hasonlítható, mivel szemben a közigazgatás a mobile perpetuum-szerű erőgéphez. Ez a lényegbeli különbség éles szervezeti elválasztást kíván, mert egyrészt mentalitásbeli átállítást kíván a kétféle működésnek egyazon személy részéről való kifejtése, másrészt pedig más elveknek (függetlenség) kell érvényesülniök a bírósági és más elveknek (utasíthatóság) a közigazgatási hivatalszervezéseknél.

A tételesjog azonban — célszerűségi szempontokból — bírói működést is kíván a közigazgatásra beállított szervektől (kihágási, a kisebb polgári peres, fegyelmi ügyek) és viszont közigazgatási működést a bírászkodásra beállított szervektől (perenkívüli ügyek).

A szervek összeolvadása kétségtelenül megnehezíti az elvi szempontok szerinti elkülönítését a kétféle működésnek s fokozottan kell ügyelnünk arra, hogy bíró alatt mindig jogvitát akaratmentes logikai ítélethozattal eldöntő közhatalmi szervet, bírászkodás alatt pedig ilyen értelmű szervi működést, — közigazgatási szerv alatt pedig közhatalmi uton államcélvalósító szervet, közigazgatás alatt pedig ilyen értelmű szervi működést értsünk.

12. §. A RENDÉSZET.

1. Tételes közigazgatási jogunkban használt fogalmak közül a rendészet az, amely szintén beható megvilágítást kíván. Tételesjogunk a rendészet jogi műszót részben a közigazgatási szervek egy csoportjának, részben pedig a közigazgatási szervi tevékenység egyik csoportjának a megjelölésére használja, de annak fogalmi meghatározását nem adja.

Ez a helyzet arra kényszerít, hogy előbb társadalombölcseletileg esz-közöljük a rend fogalmi meghatározását, majd ennek keretében az általános és szűkebb jogi értelmű rendnek — a közrendnek — a meghatározását. Ezeknek a bírtokában határozhatjuk meg azután államtanilag, jogelméletileg és tételesjogi alapokon a rendészet fogalmát.

A rend társadalombölcseleti fogalmához azon gondolatfűzés eredményeképpen jutunk, melyet már a bevezetésben érintettünk, amely szerint az ember, miután a természeti jelenségek feltételeit bizonyos korlátozott mértékben maga létesítheti és szüntetheti meg, a léte szempontjából értelme szerint kívánatos természeti állapot megteremtésére társadalmi szabályozás útján is törekszik s ugyancsak társadalmi szabályozás útján törekszik a társadalmi állapotok olyan alakítására, mely léte szempontjából értelme szerint ugyancsak kívánatosnak látszik.

Ha most már a különböző társadalmi szabályozások (jog, erkölcs, illem) által szándékolt természeti és társadalmi állapotok valósulnak, úgy rendről beszélünk.

A rend tehát egy az értékítéletünk szerint kívánatos és a valóságban ennek megfelelően alakult természeti és társadalmi állapot.

Ez a társadalombölcseleti általános értelmű rend azonban tágabb értelmű a csupán jogi értelmű rendnél.

A jogi értelmű rend u. i. csupán az a kívánatos természeti és társadalmi állapot, melynek valósítását jogi jellegű társadalmi szabályok írják elő. A jogon kívüli társadalmi szabályoknak megfelelő valóságos állapot, mint szintén rend, nem alkotórésze a jogi értelmű rendnek.

De a jogi értelmű rend sem képezi a maga egészében a rendészet tárgyát, hanem abból csak a jogrendszernek, mint eszmei elrendezésnek megfelelő azok a valóságos helyzetek, amelyek csak azon jogszabályoknak megfelelőleg alakulnak, mely jogszabályok a kifejezés sajátos jogi értelmében rendészetinek minősülnek és valóságalkotó hatásukban az ugyancsak sajátos jogi értelmű közrendet (közbiztonságot, köznyugalmat) teremtik meg.

Ha ezeknek a jogszabályoknak jellemző jogszerkezeti sajátosságát keressük, úgy azt abban állapíthatjuk meg, hogy az előírásuknak megfelelő valóságos helyzet védelmét közvetlenül alkalmazásra kerülő állami erőhatalommal és ezen felül jogi értelmű büntetés alkalmazásával biztosítják. Ezen jogszerkezeti sajátosság mögött minden esetben az a politikai megfontolás húzódik meg, hogy bizonyos jogszerű valóságos helyzeteknek a sértetlen fenntartásához a közérdek oly erősen fűződik, hogy veszélyeztetésük, megtámadtatásuk és megbolygattatásuk esetére ezek a leghatékonyabb jogi sanctiok mutatkoznak multhatatlanul szükségesnek.

Ez a sajátos szűkebb értelmű jogi rend, az u. n. közrend képezi csupán a jogi értelmű rendészetnek a tárgyát.

A rendészet tehát a kifejtett szűkebb értelmű jogi rendet, a közrendet védi, ha ez veszélyeztetve van, tartja azt fenn a bekövetkezett támadásokkal szemben és állítja helyre, ha megbolygattatott.

A politikum dolgára tartozik az, hogy az életviszonyok mily területére látja kívánatosnak az államhatalom azt, hogy azokba de lege ferenda rendészetileg avatkozzék bele, tehát hogy oltalmára kar- és büntető hatalmát érvényesítse. Ettől a politikai megítéléstől függ mindenkor, hogy milyen terjedelmű a rendészet.

2. A rendészet azonban — bár, mint látjuk, sajátosan közigazgatási működés — nem szorítkozik csupán közigazgatási valóságos joghelyzetek védelmére, hanem átnyulik az állam büntetőhatalmának kereteit meghatározó s azokban rendes bírósági hatáskört megállapító jogterületre, a büntetőjog területére is. Hiszen a büntetőjogban is az ott sajátos módon védett érdekeknek megfelelő jogi rendről van szó. Az emberi életben felismert értéket pl. a büntetőjog a maga sajátos módján úgy védi, hogy büntetéssel sújtja utólag azt, aki emberi élet kioltásában vétkes, ami a büntető-bíráskodás útján következik be, de az emberi életet a fenyegető veszélyekkel és bekövetkezett támadásokkal szemben közvetlenül a rendészeti működés védi s ugyanaz adja a vétkest a büntető-bíráskodás kezébe is, hogy felette utólag ítélkezhesék.

Azt a rendet tehát, melynek megbolygatói felett utólagosan büntető bíróságok ítélkeznek, a maga fennállásában szintén a rendészet oltalmazza.

A rendészet és a büntető bíráskodás tehát egymással nem konkurrálnak, hanem két különböző síkon gondoskodnak a rend fenntartásáról. A büntető bíráskodás u. i. csak közvetve védi a rendet azáltal, hogy a rendnek már megtörtént sérelme után büntetés alkalmazásával igyekszik a tettetést és másokat hasonló rendellenes magatartástól a jövőben visszatartani. A rendészet ezzel szemben állandóan őrökdi a rend felett s azt közvetlenül a maga fennállásában védi s már akkor lép működésbe, mikor a rend még csupán veszélyeztetett, vagy támadtatik vagy már óvhatatlanul megbolygattatott s időbeli késedelem nélkül igyekszik annak fenntartása, ill. in integrum restitutioja érdekében minden törvényes eszközt igénybevenni.

A rendészetnél tehát a kifejtett értelmű rendnek az u. n. közrendnek intézményszerű közvetlen közhatalmi védelméről ill. in integrum restitutiojáról van szó, mely jogi lehetőséget a megfelelően megkonstruált hatáskör teszi lehetővé, amely úgy jellemezhető, hogy a rendészet a karhatalom alkalmazásáig terjedő eszközökkel jogosult a veszélyeztetett, a megtámadott és a megbolygatott közrendet oltalmazni és helyreállítani.

A rendészet, hivatásának teljesítése céljából mindent megtehet, ami a jogszabályokkal nem ellenkezik.

Annak meghatározása azonban, hogy a közrend mikor van veszélyeztetve, megtámadva ill. megbolygatva, a körülmények kimeríthetetlen variációjára való tekintettel pontos jogi tényállásokban alig adható s a tételes jog a rendészeti szervek szabad belátására bízza úgy annak meg-

állapítását, mint az igénybeveendő eszközök megválasztását. A rendészeti ténykedésnek tehát a jogrendszer sok esetben csak a keretszerű korlátja és nem zsinórmértéke.

A rendészetben azonban — nyomatékkal hangsúlyozzuk — nem foglaltatik benne az állam büntető hatalma, — a büntetőbíráskodás. Nem foglaltatik benne pedig azért, mert ha a rendészet közigazgatás, s a közigazgatás a fogalmi köréből — amint láttuk — kizárja a bíraskodást, úgy kizárja azt fogalmi köréből a közigazgatás egyik különös részét képező rendészet is. A tételes jog ugyan célszerűségi szempontokból a közigazgatási (rendészeti) hatóságokat büntető-bíráskodási (kihágási) jogkörrel is felruhazza, kétségtelen azonban, hogy ez a jogkör idegen jogkör a közigazgatási jogkörrel szemben. A kihágási (büntető-) bíráskodásban u. i. már csak az államméltalósító rendészeti (közigazgatási) jogviszonyból származó jogvita kerül bírói megítélés alá.

Minden elméleti alapvetést nélkülöz tehát a „bíráskodó-rendészet“ megkülönböztetése. Ez a megkülönböztetés épp oly *contradictio in adiecto*, mint a „szabályozó közigazgatás“.

Az a tételes jogi elrendezés u. i., melynek folytán a közigazgatási (rendészeti) hatóságok a sui generis közigazgatási működésen kívül más sui generis működést (jogszabályalkotást, bíráskodást) is kifejtnek, nem teszi ezeket a működéseket közigazgatássá (rendészetté) csak közigazgatási (rendészeti) szerveket jogosít fel ezen reájuk elvileg nem tartozó működések kifejtésére s az közigazgatásnak csak tételesjogilag — hatáskörszerűleg — minősül.

3. Az elmondottak eredményeképpen a rendészetet államtanilag az államtani értelmű közigazgatás azon részének minősíthetjük, mely arra a különleges célra irányul, hogy oltalmazza a közrendet, vagyis azokat a jogszabályszerű valóságos helyzeteket, melyeknek közérdekű sértetlen fennmaradása érdekében az állam kar- és büntető hatalma állítatik közvetlen rendelkezésre.

Közigazgatásról lévén tehát a rendészetben is szó, az jogelméletileg sem ad más képet, mint általában a közigazgatás, de bizonyos jellemző sajátosságokat állapíthatunk meg.

Az első jellemző sajátosság a jogi szerkezetben — mint erre már rámutattunk — az, hogy a kifejtettek értelmében közrendet képező helyzet védelmére két eszköz biztosítatik éspedig a karhatalom és a büntető *sanctio*.

A karhatalom csupán jogi szerkezetszerűleg biztosítatik, de nem kerül minden rendészeti ténykedésben tényleges kifejtésre.

Amidőn a rendészettel kapcsolatosan állami erő- ill. karhatalomról, mint jogi-szerkezetszerű fogalmi elemről szólnunk, nemcsak az u. n. rendőrség intézményének fegyveres erejére gondolunk, hanem a katonaság, a pénzügyőrség, erdőőrök, mezőőrök, vadőrök, gátőrök, fogházőrök, pályasőrök stb. karhatalmára is, szóval a bármely formában szervezett karhatalomra s mindezek felhasználásával történő különböző jogi természetű erőhatalmi ténykedésre.

További jellemző sajátossága a rendészetnek az, hogy adott esetben a karhatalomig terjedő kényszer alkalmazásával a tények világát köz-

vetlenül öntényüleg alakítja és nemcsak a közigazgatási jogi hatás rendszer közvetett módján, amidőn is a tények világának közvetlen alakítását egyedül a jogviszonyba került félnek a tényei eszközlik.

Ilyen esetekben a közigazgatási eljárásnak határozathozatalra és végrehajtásra szétváló mozzanata egybefolyik és eredményképpen megtörtént valóságváltozások jelennek meg, melyekkel szemben az igénybevehető jogorvoslat már csak birtokonkívüli lehet. A rendőrhatóságnak pl. valamely gyűlés karhatalommal való felosztatását elrendelő határozata ellen csak a végrehajtott felosztatás után lehet jogorvoslattal élni. A tények világát itt a közhatalom a maga szervei ténykedésével közvetlenül alakítja s nem várja meg, míg a határozatot a gyűlés tagjai a maguk ténykedésével hajtják végre.

Ez a jogi elrendezés észszerűleg folyik abból a politikai belátásból, hogy adott esetben a megbolygatott közrend valóságos helyreállításával a jogi hatás esetleges jelentkezéséig a közérdek nagyfokú sérelme nélkül nem lehet várni s ill. arra várni teljesen kilátástalan.

Azonos a helyzet akkor is, amikor a rendőrhatósági szerv valakit elfog, bekísér, elővezet, előállít, őrizetbe vesz, megbilincsel, kilakoltat, toloncol, kényszerolt, fegyverhasználatlal megsebesít, esetleg életet kiolt, helyiséget bezár, kiürít, területet elzár, árvizet levezet, tüzet olt, forgalmi akadályt eltávolít, házkutatást vagy személymotosztást eszközöl, épületet lebont stb. Mindezek véghezvitelével a rendőrhatóság jogi műnyelven „érvényt szerez“ a hatósági rendelkezéseknek, azokat „fogana-tosítja“, a valóságot tehát annak megfelelőleg öntényüleg alakítja.

A fogalom szempontjából az a körülmény, hogy a valóságalkító tényleges cselekményeket nem maga a hatóságot gyakorló személy, hanem annak csak végrehajtó közege, rendőr stb. eszközli — teljesen irrelevans, mert az utóbbiak által végrehajtott cselekmények a fogalom szempontjából a hatóság cselekményének számíttatnak be.

4. Felvethetjük a kérdést, vajjon a tételesjog szigorúan tartja-e magát ahhoz, hogy rendészetinek csak az ilyen meghatározott különös célú és ill. a célnak megfelelő jogi szerkezetű közigazgatási jogszabályokat tekintse, vagy pedig kazuisztikusan túlmege az elméleti határokon és sajátosan nem rendészeti jellegű jogszabályokat is rendészetinek minősít? Ugy állapíthatjuk meg, hogy ilyen határátlépések vannak ugyan, de ezeknek gyakorlati jelentősége csak annyi, hogy az ügyintézés a kizárólag rendészeti jellegű közigazgatási teendők ellátására hivatott rendőrhatóságok hatáskörébe utaltatik ahelyett, hogy az általános közigazgatási teendők mellett a rendészeti ágra is kiterjedő hatáskörű közigazgatási hatóságok hatáskörébe utaltatnék, de így is megmarad a közigazgatás intézési körében.

Az ügyek rendészeti jellege tehát csak a kétféle közigazgatási hatóság hatásköre szempontjából bír jelentőséggel, de ez a jogkérdés sem emelkedik ki a közigazgatási szervezet belső érdekköréből s azt végső fokon a belügyminiszter dönti el, mint közös legfelső fóruma az általános közigazgatási és a különös rendőrhatóságoknak.

A rendészet ezek szerint meghatározott valóságos helyzeteket, mint a közrendet védeni hivatott közigazgatási tevékenység lévén, rendészeti

jogszabálynak minősül mindaz a jogszabály, mely ilyen védendő valóságos helyzet alakítása és annak megfelelő védelme felől rendelkezik.

5. A rendszettel a kifejtettekben bölcseletileg és államtanilag csak azon mértékben foglalkoztunk, ameddig szükséges volt annak megvilágítása, hogy melyek azok a de lege ferenda szempontok, amelyek de lege lata indokolják azt a jogi szerkezetet (karhatalom és büntető szankciók), melyekből jogi érzékkel ismerhetjük fel az életviszony elrendezésének rendészeti jellegét.

Itt még csupán arra utalunk, hogy a rendészet közigazgatás-politikai szempontból különféle csoportokba osztható be részint időbeli és módbeli alapon (preventív, represszív, megfigyelő, felfedező rendészet) s a feladatok, a tárgy alapulvételével (biztonsági, igazgatási, bűnügyi, állam-, közrendészet), ezekre azonban itt, ahol nem közigazgatás-politikai, hanem jogtudományos szempontok vezetnek a fogalmak megvilágításánál, nem térünk ki s majd csak a tételesjogi rendelkezések ismertetése során fogjuk megállapítani, hogy tételesjogunk a közigazgatás-politikai elméleti felosztásból milyen felosztási rendszert vett át.

13. §. A KÖZIGAZGATÁSI JOG HATÁRKÉRDÉSEI.

A közigazgatási jog, mint meghatározott értelmű közhatalmi szerve működéseket anyagilag és alakilag meghatározó jogszabályok foglalata, részét képezi az egész állami jogrendszernek s hogy adott esetben egy jogszabályról megállapíthassuk, hogy az a közigazgatási — s nem a vele határos más — jogterülethez tartozik, ismernünk kell az odatartozás kritériumait.

Tulajdonképpen két vonatkozásra kell itt figyelemmel lennünk, éspe-
lig elsősorban arra, hogy milyen ismérvek alapján választhatjuk el egymástól a köz- és magánjogot s hogy a közjog keretén belül milyen ismérvek alapján választhatjuk el egymástól az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot.

A közigazgatási szervek által gyakorolt (közigazgatási kihágási és jövedéki) bíráskodásra való tekintettel felvethetnők azt a határkérdést is, hogy milyen kritériumok alapján választhatjuk szét a közigazgatási és a rendes büntetőbírósági ügykörbe tartozó kihágásokat. Ezt a problémát azonban éppen csak érintjük éspe-
dig abból a megfontolásból, hogy a közigazgatási szervek által kifejtett kihágási büntető bíráskodás nem közigazgatás, hiszen itt is, mint általában a bíráskodásnál, tények és jogszabályi rendelkezések egyezősége tekintetébeni logikai ítéllethozatalról van szó s így a tevékenység a legsajátosabb értelmű bíráskodás, ami azonban nem az elvi követelményeknek megfelelőleg intézményes függetlenséggel körülbástyázott, hanem ezt a biztosítékot nélkülöző szervek által fejtetik ki.

1. A határkérdés természetesen a legnagyobb s az alkotmányi régiókba emelkedő jelentőséggel a köz- és a magánjog elhatárolásánál bír, mert itt a jogviszonyok köz- vagy magánjogi minősítéséről van szó, melynek eredményeképpen az ügyet vagy a végrehajtó, vagy a bíráskodó állam-

hatalom szervei fogják érdemben különböző természetű eljárás során és különböző célkitűzésű mentalitással elintézni.

Az ilyen összeütközések tételesjogi alapját az 1869. IV. tc. 1. §-a teremtette meg az igazságszolgáltatást a közigazgatástól elkülönítő s azoknak egymás hatáskörébe való avatkozását tiltó rendelkezésével. A törvény (25. §.) a felmerülő hatásköri összeütközések elintézésének fórumáról is gondoskodott a minisztertanácsban, mely fórum helyébe később az 1907. LXI. tc. az e tekintetbeni elméleti követelményeknek megfelelő hatásköri bíróságot szervezte.

A köz- és magánjog elhatárolásának kérdése már a római jogászokat is foglalkoztató probléma volt s a római jogászok közül Ulpianus adta meg az elválasztás kritériumát abban, hogy *publicum ius est, quod ad statum rei publicae, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet.*

Ez a meghatározás érdemileg ugyan helytálló, de adott esetben de lege lata azt a további problémát veti fel, hogy a jogszabályban védett érdek minősíthető-e közösségi érdeknek vagy sem.

A legújabb idevonatkozó elmélet (Moór Gyula: A jogrendszer tagozódásának problémája) az állami tevékenységeket szabályozó jogszabályokat sorolja a közjog, a magán-tevékenységet szabályozókat pedig a magánjog csoportjába. Ennek az osztályozásnak azonban az a sebezhetősége, hogy állami — államszervi tevékenységet fejt ki az államszerv akkor is, mikor az államszerv magánjogi ügyleteket létesít s így ez sem megfelelő *principium divisionis*.

Magunk részéről az elválasztás kritériumául azt tekintjük, hogy a jogszabály minősíthető-e az állam (az államban bennefoglalt kisebb közjogi személyek) jogának azon jogszerkezeti sajátosság alapján, hogy a benne szabályozott jogviszony alanyául az egyik oldalon az állam, ill. az államnak valamely szerve jelöltetett ki. Ha tehát a tárgyi jog valamely életviszonyt úgy szabályoz, hogy a jogviszony egyik alanyául az államot (államszervet) teszi meg, úgy ez a szabály közjogi, — ellenesetben magánjogi. A jogviszony alanya u. i. a magánjognál nincs konkretizálva, a közjognál ellenben az állam (államszerv) megjelölésével — legalább az egyik vonatkozásban igen. Ezt a konkretizálást a jogszabály egyes esetekben *expressis verbis*, más esetekben csupán *sub intelligitur* formában eszközli.

És így megállapíthatólag az állam jogáról (közjogról) van szó, ha a jogszabály a jogviszony egyik alanyaképen az államfőt, a minisztert, a ház elnökét, az országgyűlési képviselőt, a legfőbb állami számvevőszéket, annak elnökét, a főispánt, az alispánt, a polgármestert, a járási főjegyzőt, a községi előljáróságot, az anyakönyvezetőt, valamelyik hatósági orvost, a tanfelügyelőt, a bíróságokat, a bírót, a bírósági végrehajtót, a közjegyzőt, valamelyik kamarát, az egyházat stb., tehát konkretizáltan az államot, ill. annak valamely szervét — az egyház is az államhatalom kreációja eredményeképpen működő közjogi közösség — jelöli ki, — míg ellenben a magánosok jogáról van szó, ha nem konkretizálván a jogviszony egyik alanyaképen az államot (államszervet) általánosságban beszél a tulajdonos, a hasznélvező, az eladó, a vevő, a bizományos, az adós, a hitelező, a váltóadós, az örökös, az özvegy, a köteles részre jogosult stb. jogairól és kötelelességeiről.

A jogszabályi rendelkezéseket sok esetben természetesen elsősorban jogviszonyszerű vonatkozásba kell egymáshoz hozni, tehát megállapítani, hogy abban ki tekinthető jogosítottnak és ki kötelezettnek s hogy az egyik, vagy a másik nem konkretizáltan az állam (államszerv)-e?

A szabályozás alá kerülő életviszonyok köz- vagy magánérdekűsége tekintetében a jogszabályalkotónak kell döntenie és ha etekintetben döntött, a közérdekűséget tételesjogilag érzékelhető jogszerkezeti módon azzal juttatja kifejezésre, hogy a jogviszonyt az állam (államszerv) konkretizált jogalanyi bevonásával szerkeszti meg.

A köz- vagy magánérdekűség csak de lege ferenda képezhet kritériumot, de lege lata ellenben már csak a kifejtett értelmű jogszerkezeti sajátosságból lehet ezt kétségtelenül felismerni.

Annak a szabálytömegnek, amely a kifejtett értelmű jogszerkezeti sajátosság alapján a köz- és ill. magánjognak minősül, lehet és ill. van is egy és más, nagyban és egészben jellemző sajátossága, így a subordinatio a közjognál, a coordinatio a magánjognál, a cogentia a közjognál, a dispositivitas a magánjognál, de ezek a jellegzetességek nem emelkednek a differentia specifica által megkívánt kizárólagosságra, hanem — mint mondtuk — csak nagyban és egészben találó jellegzetességei a joganyagoknak.

2. Ami a közigazgatási jog és az alkotmányjog közötti határvonal megvonását illeti, ennek csak tudományos jelentősége van abból a szempontból, hogy mely államszerveknek és milyen értelmű működésére vonatkozó jogszabályokat ölelje fel az alkotmányjog (az u. n. közjog) és mely működésre vonatkozókat a közigazgatási jog, nehogy tudományos határsértések történjenek.

Az alkotmányjog az államélet alkotmányinak minősülő életjelenségeire vonatkozó jogszabályok foglalata. Azt azonban, hogy az államélet jelenségei közül melyek minősülnek alkotmányiaknak és melyek közigazgatásiaknak, a tételesjog nem határozza meg s az anyagelválasztást általában az államélet jelenségeivel spekulatív alapon foglalkozó államtan és közigazgatástan tudományszakok által felölelt életjelenségek alapulvételével helyes eszközölnünk úgy, hogy az államtan által felölelt problémákra vonatkozó tételes anyagot az alkotmányjog, — a közigazgatástan által felölelt problémákra vonatkozó tételes anyagot pedig a közigazgatási jog keretében tárgyaljuk.

Ennek megfelelőleg az alkotmányjogba tartoznak az állam alkotóelemeire, tehát az államterületre és annak változásaira, az állam személyi elemének az államhoz való jogállására (állami státusára) és az állami főhatalmat gyakorló szerv szervezetére, jogállására és működésére vonatkozó jogszabályok, tehát az államélet területi, népességi és főhatalmi szervezeti vonatkozásait meghatározó jogszabályok.

Az alkotmányjog tehát csak az állami főszerveket (államfő, kormány, országgyűlés, legfőbb állami számvevőszék, hatásköri bíróság, s a végrehajtó hatalmi és bírói szervezetet államjogi beállítottságában) tárgyalja s a szervezet nagy aléptímenyének az ismertetését a közigazgatási jognak engedi át.

Az alkotmányi és közigazgatási élet egymáshoz való viszonyát illetőleg megállapíthatjuk, hogy az alkotmányi élet a közigazgatási életet logikai sorrendben ugyan megelőzi, de az alkotmányi élet is csakugy mint a közigazgatási élet, eszköze csak annak, hogy az állami közösség társadalmának erkölcsi és anyagi jóléte fenntartassék és fokoztassék és a működések értékét az adja meg, hogy az alkotmánykitűzte erkölcsi és anyagi jóléteiből a közigazgatás mit tudott megvalósítani.

3. Ami végül a kihágások elhatárolását illeti, a jogszabályalkotó megállapíthatólag a sajátosan közigazgatási rend tilalmainak megszegését utalja a közigazgatási hatóságok ügykörébe, amennyiben súlyosságuk a rendes büntetőbíróságokhoz való utalásukat nem indokolja. De lege lata azonban alig merülhet fel határkérdés, mert a tételes rendelkezések általában nem hagynak fenn kétséget etekintetben s ha ez mégis megtörténék, a hatásköri vita is csak azon szempontok szerint dönthető el, melyek a fentiek szerint de lege ferenda követtetnek.

És habár a kihágások terén előfordulható határkérdés formailag a közigazgatási hatóságok és bíróságok között merült is fel, alkotmányi jelentősége nem egyenrangú a sajátosan közigazgatási és ugyanilyen bírói szervek közötti hatásköri összeütközésekkel, mert míg itt két államhatalmi ág szerinti működés ütközik össze, addig a kihágásoknál csupán arról van szó, hogy azt a bírói működést, melyet az alkotmány közigazgatási szervekkel is szokott ellátni, a konkrét esetben, a büntetendő tényálladék sajátosságának s az állami és társadalmi rend megzavarásának súlyossága mérlegelésével rendes bíróság vagy közigazgatási hatóság döntse-e el?

14. §. A KÖZTULAJDON KÉRDÉSE.

Jogi szempontból érdekel bír a közjogi alanyok tulajdonában lévő dolgokon való tulajdonjognak a magánjogi értelmű tulajdonjoggal való azonosságának, vagy attól sui generis különbözőségének a kérdése.

Ezuttal eltekintünk az államnak és más közjogi alanyoknak a magán-gazdasági bevételeket nyújtó vagyontárgyaitól s csupán azokkal foglalkozunk, amelyek vagy a közösség közhatalmi szerveinek, vagy a közönségnek közhasználatára szolgálnak.

A tulajdonjog — megítélésünk szerint — lényegileg ezekre vonatkozólag is azonos a magánjogi értelmű tulajdonjoggal, amely tudvalevőleg lehetővé teszi a dolgok feletti legteljesebb rendelkezést, de természetesen értelemszerűleg alkalmazkodva a dolog közhasználatra való rendeltetéséhez. Értelemszerűleg tehát nem lehet szó az illető dolog használatából mindenki más kizárásának, amikor a tulajdonos akarata szerinti rendeltetése éppen az, hogy azt mindenki használhassa. A közhasználat útját állja továbbá mindazon jogcselekményeknek és ill. azok joghatásainak, melyek magánérdekeket érvényesítenének a közhasználat elsőbbségével bíró közérdekségével szemben. (Elbirtoklás, szolgálat, zálog, végrehajtás.)

Figyelembe veendő, hogy a közjogi jogi személyek, amelyeknek tulajdonjogáról itt szó van, kisebb-nagyobb körű személyösszeségek (állam,

törvényhatóság, község stb.), ahol tehát a jogi személyiségnek meghatározatlan nagyszámú természetes (és jogi személyiségű) személyi eleme van, akik a maguk személyi különállásukban tartanak igényt a személyi összességük alkotta jogi személyiség tulajdonát képező bizonyos javak közvetlen használatára, de igényt tartanak a közjogi jogi személyek tulajdonát képező bizonyos javak közvetlen használatára a tulajdonos közjogi személy alkotóelemeit képező természetes (és jogi személyiségű) személyiségek körén kívüli személyek is, így az állammal vonatkozásban a külföldiek, a törvényhatósággal, a községgel vonatkozásban a többi hasonló közjogi személyek, ill. az alkotóelemeiket képező egyes személyek.

A közjogi jogi személyek sajátos strukturája utal tehát mindenekelőtt arra, hogy a velük kapcsolatos tulajdon egy részének szükségképpen különös értelme van.

A helyzet megítélésében tehát részünkről az u. n. német álláspont-hoz csatlakozunk, amely nem lát itt egy sui generis új tulajdonjogot, — a köztulajdonjogot, amint ezt az u. n. francia álláspont vallja, hanem a magánjogi értelmű tulajdonjogot látjuk a dolog közhasználatosságából folyó értelemszerű módosulásokkal.

Megítélésünk szerint itt nem a tulajdonjognak a magánjogi értelmű tulajdonjogtól lényegileg különböző fajával állunk szemben, hanem a tulajdonos különös fajával, a közjogi személlyel, aki a tulajdonát képező egyes dolgok feletti rendelkezési szabadságával, személyisége sui generis sajátossága folytán, másként él, mint a természetes személyek s a csupán magánjogi jogi személyiséggel bíró tulajdonosok.

Azt tehát, hogy ez a tulajdonjog más értelmű, mint a természetes és csupán magánjogi jogi személyeket megillető tulajdonjog, elismerjük, de ennek oka nem a sui generis szerű köztulajdonjog, hanem a közjogi személyeknek a személyiségében adottságként rejlő sui generis különbség, ami szükségessé teszi egyes dolgokra vonatkozó tulajdonjogának a személyisége lényegéhez való alkalmazkodását, annak megfelelő átalakítását.

A kérdést azzal világíthatjuk meg, hogy az, aki orthoped lábbelit visel, ha annak alakja különleges is, mégis csak lábbelit és nem másvalamit visel, mert az, amit a lábunkra húzunk, mindenképpen lábbeli. A tulajdonjog is alkalmazkodik a tulajdonos személyéhez, de bármiként is változzék, sui generis eredeti lényege el nem vesztet.

A közhasználat közelebbi módja a közönség használatára szóló dolgokon tárgyi-jogszerűleg van megállapítva (feltételek, mód, díjazás, szankciók).

Egyes közhasználatra szolgáló dolgokon (utak, utcák, terek,) az általános használat mellett van azoknak különös használata is, melyre csak azok jogosultak, akik erre a különleges használatra engedélyt nyertek. Ez a különleges használat vagy időleges, vagy állandó jellegű. Időleges pl. valamely közúti hídnak egy alkalommal nagyobb terheléssel való igénybevétele, vagy építkezések alkalmával az úttest egy részének az építkezés tartamára, avagy kávéházak, vendéglők által a gyalogjáró meghatározott részének a meleg időszak tartalmára való igénybevétele. Állandó jellegű pl. a villamosközlekedés lebonyolítására engedélyt nyert vál-

lalat által a sínek lefektetése, vagy egy hirdetővállalat által hirdetőszlopok felállítása stb.

Egy közérdekű közlekedési vállalat magántulajdont képező ingatlanon kisajátítást nyerhet, — köztulajdonnal szemben azonban, miután az már maga is közérdeknek szolgál, kisajátításnak helye nincs s csak a síneknek a továbbra is a közösség tulajdonába maradó ingatlanon való lefektetésére nyerhet engedélyt.

15. §. A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE.

I. A jogi személyiség és a szervezet elválhatatlan fogalmi kapcsolata.

Az állam jogi személy, éspedig a jogi személyiségek elseje, amely magával az állammá alakulás hatalmi tényével elsődleges és közvetlen kapcsolatban jön létre, szemben a többi jogi személyekkel, melyek már az állam, a jog alkotásai. A szervezés, a szervezet, a jogi személyiség szükségszerű folyamánya. Ahhoz u. i., hogy egy nem természetes személy, amilyen a jogi személy, a személyi létet jelentő működéseket, az akaratkiképzést és a cselekvést, kifejtthesse, természetes személyek működésére szorul, s azok a természetes személyek, akik valóban képesek arra, hogy akaratot képezzenek ki és cselekedjenek, válnak — jogi rendelkezések alapján — az illető jogi személy szerveivé. A jogi személy a jog alkotása s jogi alkotás a szervezete is, melynek jogi jelentősége lényegileg abban áll, hogy a jogilag szervnek minősülő természetes személyek meghatározott szellemi életjelenségei (akaratkiképzés és cselekvés), jogilag nem a saját természetes személyiségüknek, hanem egy csupán a jog alkotásában létező, tehát ideális létű személyiségnek, a jogi személynek számítatik be.

II. A közjogi jogi személyek a magánjogiakkal szemben sui-generis jellegűek-e ?

A jogi személyekkel kapcsolatosan vetődik fel annak a kérdése, vajjon a közjog tereumán jelentkező jogi személyek a magánjogi jogi személyektől sui generis különbözök-e ?

Magunk részéről — akik a jogélet jelenségeit jogtudományos szemszögből vizsgáljuk — úgy látjuk, hogy a jogi személyiség lényegszerűsége az, hogy jogoknak és kötelességeknek alanyaként szerepel. Ha tehát célszerűnek mutatkozik, hogy a természetes személyeken kívül valamely személyi vagy dologi, vagy személyi és dologi összesség is ilyen jogi képességgel (személyi léttel) bírjon, a jog ennek úgy felel meg, hogy egyes embereknek, az u. n. szerveknek az akaratát és cselekvését úgy minősíti, mintha azt a személyiséggel felruházni kívánt összesség fejtette volna ki, — azokat annak számítja be.

Ha pedig célszerűnek mutatkozik, hogy valamely összesség a fenti módon nemcsak a magánjogok és az állampolgári közjogok, hanem a közhatalmi közjogok tekintetében is személyi léttel bírjon, a jog a fentemlített beszámítást nemcsak a magánjogok és az állampolgári közjogok,

hanem a közhatalmi közjogok tekintetében is megteszi s ezzel a csupán magánjogi személy mellett megteremti az egyhen közjogi jogi személyt, melynek a jogi személyisége nem korlátozódik csupán a magánjogokra és az állampolgári közjogokra, hanem kiterjed a közhatalmi közjogokra is.

A közhatalmi közjogi személyiséget azonban úgy, hogy az egyedül álljon fenn, magánjogi és állampolgári közjogi személyiség nélkül, nem látjuk lehetőknek. A közjogi jogi személyiség ugyanis mindig csak járulékos személyiség, melynek önmagában nincs létlehetősége. A fölépítmény, a másodlagos, a közjogi személyiség, az alapépítményt, az elsődleges, a magánjogi személyiséget előfeltételezi.

A különbség tehát a magánjogi és a közjogi jogi személyek jogalanyisága tekintetében abban van, hogy a csupán magánjogi személyek közjogi jogviszonyaiban a közhatalomnak alávetett, a közjogi jogi személyek ellenben ebben a minőségükben a közhatalmi oldalon foglalnak helyet, ami úgy a természetes, mint a csupán magánjogi jogi személyekkel szemben sui generisszerű különbséget állapít meg.

A sui generisszerű különbséget azonban nem a jogi személyiség bölcséleti, hanem csak tételesjogi vonatkozásaiban mutathatjuk ki abban, hogy a közjogi jogi személy közhatalmat is gyakorol, mivel szemben a csupán magánjogi jogi személyek, a természetes személyekkel egyezően, illet nem gyakorolnak.

Ne tévesszen meg az a jelenség, hogy személyükben a természetes személyek is gyakorolnak közhatalmat, mert ez a közhatalom nem képezi saját jogkörüket, hanem szervi minőségükben gyakorolják azt az őket szervként alkalmazó közjogi jogi személy nevében és részére. A L' Etat c' est moi ideje letűnt.

Tekintettel tehát arra, hogy mind a csupán magánjogi, mind az egyben közjogi személynél a szervek jelenléte a jogi személyiség elengedhetetlen attribútuma s a jogviszonyok alakításában a szervként eljáró természetes személyek tűnnek elő, a jogviszonyok alanyául nem a szerveket, hanem az azok jogi alapépítményét képező jogi személyeket kell tekintenünk. A szervek ugyan jogalanyok, s a jogviszonyokat a saját természetes jogalanyiságukkal, de az alkalmazó közület jogi személyiségű jogalanyisága részére alakítják ki. Abban a jogviszonyban pl. melyet valamely adóhivatal létesít egy részvénytársasággal a társulati adó kivetése során, a jogviszony közhatalmi alanya nem az adóhivatal, illetve annak vezető hivatalnoka lesz, hanem az állam, melynek az adóhivatal csupán szerve. Jogosult és kötelezett a közjogi jogviszonyban a szerv, aki csak magánjogi személyiséggel rendelkezik s mint ilyennek közhatalmi jogosítványai nem lehetnek, nem lehet, hanem csak a jogi személyiségű állam, akinek részére a szerv a saját természetes-személyi jogalanyiságával létesíti a közjogi jogviszonyt.

A közjogi jogi személy a természetes és a magánjogi jogi személyektől tehát a jogképességben különbözik s a közhatalmi jogosítványok gyakorlásában álló többlet-jogképessége teszi a többi jogi (és természetes) személyektől sui generis különbözővé.

III. A hivatalsservezési és a hivatalbetöltési aktus. Hivatal. Hivatalnok. A hivatalnak személyenkénti és több hivatalnok együttességében felfogott kettős értelme.

Ahhoz, hogy egy természetes személy valamely jogi személy szervévé váljék, megfelelő jogi aktusra van szükség. A jogi aktus ebben a vonatkozásban kétféle. Egyrészt u. i. a szerv által végzendőket tárgyi elvontságban kell megállapítani, amit jogi műnyelven hivatalsservezésnek, — másrészt pedig az ezt elvégző személyi elemről kell gondoskodni, amit hivatalbetöltésnek hívunk. A hivatalsservezés tehát a tárgyi értelmű szervezeti egységet, a teendőkört, a hivatalt létesíti, — a hivatalbetöltés pedig a hivatalnokot, a személyt állítja be annak elvégzésére. Hivatal alatt tehát egy tárgyi értelmű szervezeti egységet — hivatalnok alatt pedig a hivatali teendőket ellátó természetes személyt értjük.

A hivatal jogi műszó alatt azonban nemcsak a hivatalnokenkénti, a személyenkénti szervezeti egységet értjük, hanem a több hivatalnok egybefogásából a jog által alkotott összetett szervezeti egységeket is. Így beszélünk pl. alispáni hivatalról, mi alatt nemcsak az alispánnak személyi hivatalára, hivatalnok személyére gondolunk, hanem mindazon hivatalnokokra, kik rendesen egy dologi elhelyezésszerűségben (épületben) vele együtt vannak, s fogalmazási, szakirányú, kezelési vagy szolgálai működéssel vesznek részt a hatáskörszerű működésben.

Hivatalsservezési aktusok eredményeképpen jön tehát létre a tárgyi értelmű szervezet, — a hivatal, s hivatalbetöltési aktusok eredményeképpen jönnek létre az alanyi értelmű szervek, — a hivatalnokok.

A hivatalsservezés aktusa, szemben az általában közigazgatási intézkedéssel történő hivatalbetöltési aktussal, általában tárgyi jogalkotás formájában történik meg.

A) A szervezet tárgyi értelemben.

1. A hatáskör és az illetékesség.

A hivatalsservezési aktusok eredményeképpen az ügyek minőségének alapulvételével alakított teendőkörök adják a hatásköröket s ezeknek területi vonatkozásban történő elhatárolásai pedig az illetékességeket. Egyazon hatáskörrel és illetékességgel mindig csak egy szerv bírhat. Az ebben a vonatkozásban előálló tényleges kettősség hatásköri, ill. illetékességi összeütközést képez.

A hatáskörök, az ügyek minősége szerinti különböző síkokban helyezkednek el, — az illetékességi körök pedig egyazon minőségi síkon egymás mellett. A hatáskör tehát minőségi különbséget jelent részint tárgyi, részint pedig fokozati vonatkozásban, — az illetékesség pedig a hatásköröknek a térbeliség figyelembevételével történő széttelepítését, illetve széttelepíttetését jelenti.

A tételes jog úgy is rendelkezhetik, hogy bizonyos ügyintézéseket a különben arra illetékességgel bíró egyes szervektől elvon, s azokat azok közül csupán egyre vagy egyesekre bízza, amikor is kizárólagos illetékesség

ségről beszélünk, ami jogi elbánás szempontjából a hatáskörrel azonos megítélés alá esik.

A szervezetek hatáskör szerinti széttagolásánál a minőségi munkamegosztással járó előnyök szempontjai vezetnek. A minőségi munkamegosztás eredményeképpen keletkező speciálizálódással u. i. az ügyeknek szakszerűbb elintézése biztosítható. A fokozatossággal, mint a hatáskör fogalmi körébe tartozó intézményszerűséggel pedig a jogalkalmazási egységesség (jogegység) céloztatik. Alacsonyabb fokon u. i. a szerv szükségképpen különféle ügyekkel foglalkozik, ill. foglalkoztattatik, s azok esetleg egyetlen személyre is hárulnak ami felfelé mindinkább szűkül s a legfelső fokon már a hatáskörön belül is a hivatalnokokénti legteljesebb speciálizálódás érvényesülhet. Az iparügyi minisztériumban pl. már külön előadója van a kéményseprési ügyeknek, amivel szemben legalsó fokon, a községeknél, ahol helyenként úgyszólván csak egy fogalmazási munkatárs van a községi ill. körjegyző személyében, a hatáskörön belüli további munkamegosztásról, specializálódásról nem beszélhetünk.

A szervezetek illetékességi széttagolásánál pedig a munkamegosztás mennyiségi vonatkozásban érvényesül azáltal, hogy egy-egy szervezetre az azonos minőségű ügyeknek csak egy meghatározott területtrésszel kapcsolatos részmenyisége esik.

2. Hatóság — Hivatal.

A közigazgatási teendők ellátására hivatott szervezetek nagyon sokfélék. A legfontosabb különbség köztük abban mutatható ki, hogy egyes szervezetek az állam hatalmát, a közhatalmat gyakorolják (imperiummal bírnak) mások pedig csak közhatalom-mentes működést fejtenek ki. Ez alapon beszélhetünk hatóságról és hivatalról, de a tételes jogilag használt nomenclaturában ez nem mindig jut kifejezésre. Így pl. állami adóhivatalaink vannak, de ez a szerv lényegileg hatóság. A hatósági jelleg abban nyilvánul meg, hogy a szerv az egyesekkel való vonatkozásban közjogi jogviszonyokat jogosult létesíteni, módosítani azokat valósítani és megszüntetni. Ha a szerv a maga működésével ezt az érdemi tevékenységet csupán támogató (szak-, számviteli-, kezelési-) működést fejt ki, úgy működése hivatalyszerű. A hivatalyszerű működés nem fontosságban marad a hatósági működésnek mögötte, hanem jogi hatás tekintetében.

3. A hatósági szervezetek kétirányú jogviszonya.

A hatóságot gyakorló szervezetknél kimutathatólag kétirányú jogviszony áll fenn. Az egyik az alkalmaztatási jogviszony, a másik pedig a működési jogviszony. Az alkalmaztatási jogviszony alapján a hatáskör szerű teendők a szerv részéről a kötelezettségi oldalon foglalnak helyet, ugyanezek pedig a működési jogviszonyban a jogosultsági oldalra kerülnek. A hatáskör szerű teendőknek az ellátása tehát kötelezettség az alkalmazó jogi személlyel szemben és jogosultság a vele ebben a minőségben jogviszonyba kerülő harmadik személyekkel szemben.

A közjogoknak sokszor emlegetett jog- és kötelességszerűsége ebből a kettős jogviszonyból magyarázható. Ebből akkor is, amikor a szerviség nem tűnik elő élesen. Egyes aktív választójogok gyakorlása is azért tehető kötelezővé, mert az aktív választójogosult lényegileg szerve a közületnek, aki a kifelé való választójogosultságával szemben befelé, a mintegy alkalmaztatási jogviszonya szerint köteles ezen szervi jogosultságát gyakorolni.

Azoknál a szerveknél, melyek nem gyakorolnak hatóságot, csak egyirányú éspedig csak alkalmaztatási jogviszonyról beszélhetünk, melynek tehát harmadik személyekkel szembeni külső joghatása nincs.

4. A jogi személy, mint szerv. A közigazgatási hatósági szerv fogalma.

Szerv azonban — közbeiktatottan — nemcsak természetes személy, hanem közjogi jogi személy is lehet, mely esetben kettős, esetleg többszörös az alkalmaztatási jogviszony. Abba u. i. közvetlenül nem természetes személyek kerülnek, hanem jogi személyek s a szervi működést az utóbbiak természetes személyiségű közvetlen szervei a működési jogviszonyokkal fejtik ki. Ennek példájaképpen a törvényhatóságokat említhetjük, melyeknek hatáskörébe tartozik az állami közigazgatás közvetítése, értve alatta a fogalmilag a törvényhatósági belügyek körén kívül eső ügyeket, mely hatáskörszerű teendők a törvényhatóságnak — mint közvetítő szervnek — az állammal kapcsolatos tárgyi-jogszerű alkalmaztatási jogviszonya kötelezettségi oldalán foglalnak helyet. A törvényhatóság ezen tárgyi-jogszerű kötelezettségének a saját természetes személyiségű szerveivel kapcsolatos alkalmaztatási jogviszonyai útján felel meg. Az államnak tehát nem közvetlen szerve az alispán vagy járási főjegyző, hanem szerve a törvényhatóság, mint közjogi jogi személy s ennek szervei azután az alispán ill. járási főjegyző, kiknek a törvényhatósággal szembeni alkalmaztatási jogviszonyában a kötelezettségi oldalon foglalnak helyet az állami közigazgatási közvetítésére vonatkozó kötelezettségi jogi elemek s jelentkeznek ezek a harmadik személyekkel szembeni működési jogviszonyokban, mint szervi jogosítványok.

A közigazgatási szerviség már ott is fellelhető, ahol az a magánjogi alkalmaztatással kapcsolatos, pl. egy birtokos vagy a község által alkalmazott mezőőrnel, ahol a jog rendelkezései folytán a mezőőrnek a jogszabályban közelebbről meghatározott vonatkozásokban kifejtett cselekvései közigazgatási szervi cselekvéseknek minősülnek.

Közigazgatási hatósági szerv alatt értjük tehát azokat a természetes személyeket, esetleg személycsoportokat (testület), kiknek meghatározott viszonylatokban, az u. n. hatáskörben kifejtett cselekvései jogi hatás szempontjából a természetes szervi minőségben közvetlenül vagy közvetve alkalmazó közjogi jogi személynek számítatik be.

Annak eldöntése tehát, hogy egy természetes személy vagy személycsoport közigazgatási hatósági szerv-e, azon fordul meg, hogy van-e jogi felhatalmazása (hatásköre) arra, hogy valamely közjogi közösségnek beszámítandó közhatalmi működéseket végezzen.

A közigazgatási szervezet szempontjából elsősorban ezekkel a hatósági jellegű szervekkel kell foglalkoznunk, a hatóság nélküli szervek u. i. csak a hatósági szervek mellett fejtenek ki jogilag jellegtelen, de nélkülözhetetlenül fontos tevékenységet.

5. Az önkormányzatok.

A szervek kétféle közülettel és pedig az állammal és az önkormányzatokkal kapcsolatosan jelennek meg.

Az önkormányzat jogi lényege az, hogy a közügyeket közvetlenül nem a szuverén közösség intézi, hanem egy nála kisebb nem szuverén közösség, melynek ügyintézési jogosultsága terjedelem és önállóság tekintetében a mindenkori politikai szempontok szerint alakul s tételesjogi formájában a legváltozatosabb képét mutatja a szuverenitás nélküli legteljesebb szabadságú ügyintézésről a lefelé fokozatosan szűkülő önállósággal való intézésig, addig, míg az önállóság már teljesen hiányzik s az önkormányzat csupán a kiürült formákban él.

Az önkormányzat vagy 1. területi alapon áll, mikor is annak alapját a terület képezi s kiterjed mindazokra, akik ezen a területen laknak vagy tartózkodnak, — vagy pedig 2. személyi alapon, mikor is egy meghatározott területen lakók közül csak meghatározott személyi minőségűekre, rendszeren meghatározott foglalkozásúakra terjed ki s azokat fogja össze az önkormányzati ügyintézésre.

Az önkormányzat lényegét illetőleg a spekulatív államtan különböző követelményeket támaszt s az, hogy egy adott önkormányzat mennyiben felel meg az államtani követelményeknek, azon mulik, hogy mit fogadunk el e tekintetben helyes elméleti álláspontnak, — mi tehát a mértékünk? Csak jellemzés okából említjük meg, hogy egyes állambölcselek szerint az ügyeknek 1. nem élethivatásos (laikus) elemek általi intézése, mások szerint 2. a szervek választása, imét mások szerint 3. az ügyeknek a célszerűség szempontjából való önálló intézése a lényege az önkormányzatnak. Kétségtelen, hogy önkormányzatról tételesjogilag már akkor is beszélhetünk, ha a tételesjog a közigazgatás szervezésének valamely formáját „önkormányzatnak“ nevezi, de mennél több lényegszerűség van benne, tehát helyhatósági jogalkotás, a laikusok közreműködése, az élethivatásos szerveknek választás útjánai megtétele, háztartási és ügyintézési önállóság, — az önkormányzat lényegileg annál teljesebb.

Mindezek alapján a magyar törvényhatóság tételesjogi fogalmi meghatározását úgy adhatjuk, hogy az alatt a közigazgatás szervezésének azt a területi önkormányzati formáját kell értenünk, melyben a spekulatív értelmű önkormányzat intézményszerűsége középfokon, a magyar történeti fejlődésnek megfelelő sajátossággal valósult meg, — községi önkormányzat alatt pedig ennek a történeti fejlődésnek megfelelő alsófokú alakját értjük.

A személyi (foglalkozási, érdekeltségi) alapon álló önkormányzatok a kamarák, s a földbirtokosi érdekeltség alapján összeálló társulások mint pl. a vízitársulatok, hegyközségek stb. A kamarák az egyfoglalkozásúak önkormányzati szervei s vagy képviseleti alapon, vagy ösgyűlés alakjában vannak megszervezve.

6. Egyéni és társas szervek.

A szervek — mint már említettük — lehetnek egyéniek és társasak (testület). A képviselői szervek szükségképen társas szervek, egyéb szerveknél pedig a társas formát a laikus elemek, vagy a szakértelem bevonásának, vagy a különböző szervek közötti összhang biztosításának a szempontjai indokolják meg. A társas szerv ügyintézése, ha abban a tagok valóban érdemlegesen vesznek részt, alaposabb lehet, mint az egyéni ügyintézés, ellenesetben azonban csak nehezkesebb és a felelősségérzet elkalódása folytán esetleg kevésbé alapos.

A testületi szerveknél mindig szükséges a működés belső, jogi rendjének a megállapítása, mely érdemben arra vonatkozik, hogy a tagok hogyan fejthetik ki ügyintéző közreműködésüket, tehát milyen alakítások (eljárás) szerint alakuljon ki az ügydöntés (pl. közgyűlések ügyrendje).

Testületi ügyintézésről természetesen csak ott beszélhetünk, ahol többeknek egyforma joghatóságuk van az ügydöntés meghozatalában, ahol tehát az ügydöntés többek akaratelhatározásának eredője. Ahol az ügyintézésben több személy működik ugyan közre, de az ügydöntést végül egy személy hozza meg, ott egyéni szervekről van szó. Így pl. egy miniszter jogilag kötve lehet valamely testület véleményének a meghallgatásához s az ügyet amellelt a fogalmazási személyzet egyik tagja (pl. egy miniszteri titkár) készíti döntésre elő, esetleg az illetékes számvevőség közreműködése mellett, az ügyintézés azonban — bár többen működnek annál közre mégsem testületi, mert a döntés joga elvilegesen mégis a miniszteré, ha azt időlegesen és a saját felelősségére a fogalmazási személyzet valamely tagjának (pl. államtitkárnak) át is engedi. A konkrét esetben testületi lesz csupán a véleményező testület állásfoglalása, egyébként főnök-segédi viszonyról lehet csak beszélni és nem testületi ügyintézésről.

7. A közintézmények.

A jog azonban a közigazgatási célok megvalósítása érdekében nemcsak a szervezeten kívül állók magatartásának közhatalmi alakítását teszi lehetővé, hanem azt is, hogy bizonyos közvetlen célvalósító működések kifejtésére a szükséges személyi és dologi elemek összehozassanak s azok mint intézményszerűségek működjenek. Ezeket a szervezeti alakulatokat közintézményeknek hívjuk.

Közintézménynek mondjuk tehát a megfelelő személyi és dologi elemeknek olyan állandó jellegű szervezeti egybefogását, mely alkalmas arra, hogy azzal közcélú és közvetlen célvalósító működések fejtesse ki.

Ami a közintézmény műszót illeti, van ennek egy tágabb értelme is s értünk alatta mindenféle társadalmi alakulást, s ebben az értelemben közintézmény maga az állam is, minden rendű és rangú szervezeti egységeivel. E helyen azonban a szervezet különös alakulatainak az összefoglaló megjelölésére használjuk és pedig — mint a következőkből kitü-

nik — azoknak a hivatalok fogalmi körébe eső különleges szervezeteknek a megjelölésére, melyek ténybeli közvetlen működésükkel igyekeznek az életviszonyokat közérdekűleg alakítani. Ezen szervezetrészek tehát a hatóságok szempontjából mint eszközök minősülnek. A hatóságoknak az eszköze u. i. részben közvetlenül a jog, részben pedig az életviszonyok megfelelő tényleges alakítását közvetlenül eszközölő működés, melyet a közintézmények útján fejt ki. A jog itt csupán közvetett szerepet játszik azzal, hogy ezeket az intézményszerűségeket létesíti és működteti. A közvetlen hatás nem jogi, hanem ténybeli.

Igy az állam a lényegszerűségét képező erőhatalmának kifejtése érdekében fegyveres alakulatokat szervez, — a műveltségi színvonal emelése érdekében tanintézeteket, — a közegészségügyi színvonal emelése érdekében kórházakat és egyéb közegészségügyi intézményeket, továbbá vízvezetékét, csatornázást létesít, — a közgazdasági színvonal emelése érdekében pedig őstermelő, ipari, közlekedési és kereskedelmi üzemekkel közérdekű közgazdasági tevékenységet fejt ki.

Ezek az intézmények a közigazgatásnak szervezeti részei, szervezeti egységei ugyan, de nem szervek a közhatalmi alanyiség értelmében, hanem annak csupán eszközei.

A fegyveres erő közintézménye az állam fizikai erőhatalmát mint személyi és dologi szervezeti egységet szervezi meg s állítja az illetékes közhatalmi alanyok rendelkezésére, — egy kórház, egy tanintézet a maga szakszemélyzetével, annak működésével és dologi berendezésével, egy gyűjtemény (múzeum, képtár, könyvtár) esetleg csupán az utóbbival szolgál a közegészség ill. a műveltség emelésében adott közigazgatási célnak, — a vízvezetéki, csatornázási, a villanyáram-, a gázszolgáltatási, egy mező-, vagy erdőgazdasági, egy bányüzem, egy ipari, egy közlekedési üzem, ill. vállalat a maga műszaki berendezésével kifejezhető működésével, — egy kereskedelmi, vagy hitelintézet a maga merőben kereskedelmi ill. hitelezési közgazdasági tevékenységével áll a közigazgatási célok szolgálatában.

Mindezekben az intézményszerűségekből — mint már említettük — arról van lényegileg szó, hogy a közigazgatás közvetlenül nem a jogi hatás eszközével közigazgat, hanem az intézmények tényleges hatású működésével elégíti ki a közszükségleteket. A közigazgatás tehát ezen esetekben — úgy mondhatjuk — abban merül ki, hogy vagy maga létesít ilyen intézményeket, vagy — ha politikai szempontok nem szólnak ellene — másoknak engedi meg ilyenek létesítését, de a működést minden esetben közkötelezőleg (tárgyi-jogszerűleg vagy közigazgatási aktussal) megszabja s ennek a jogi rendnek érvényesülését ellenőrzi és biztosítja.

A közintézménynél tehát a közhatalmi alanyiság szervezet és a harmadik személyek közé történt szervezeti beékelődéséről van szó. A közigazgatás nem közvetlenül a jogi rendelkezések útján, hanem közvetve, egy a jog által életrehívott intézményszerűség működése útján hatályosul.

A) Mint sajátlan közintézményeket külön kell említenünk azokat, melyek tisztán magánjogi alapon működnek. Így az állami mező- és erdőgazdasági birtokok, a nem monopóliumot képező ásványi termékeket

kitermelő bányák, az ipari vállalatok, melyeknek közjogi jelentőségük vagy az, hogy termékeik a közigazgatás rendelkezésére bocsájtatnak a mennyiségi és minőségi többtermelés előmozdítása céljából (pl. tenyészállatok, nemesített vetőmagvak), vagy közérdekű különleges üzemek rendeztetnek be rajtuk (pl. kísérleti telepek), vagy gazdasági eredményeikkel csupán gyarapítják az állami bevételeket.

B) A közjogi közintézmények vagy gazdasági (I.), vagy az állam lényegéből folyó egyéb célkitűzésűek (II.).

A gazdasági célkitűzésű közintézmények viszont vagy monopol helyzetet élveznek (I. a.), vagy ilyen előnyös helyzet nélkül fejtik ki működésüket (I. b.).

A gazdasági célú közintézmények — úgy a monopol helyzetűek, mint az ezen előnyt nem élvezők, — az állam lényegéből folyó egyéb célkitűzésűektől, mint sajátosan közintézményektől megkülönböztethetőleg, közüzemeknek neveztetnek.

(I. a.). A monopoliium-szerű üzemeknél a közgazdasági tevékenységgel általában kapcsolatos magánjogi elemek mellett megjelennek már az előnyös gazdasági helyzetet biztosító közjogi elemek. Közgazdasági vállalkozásról van itt is szó, de már nem tisztán magánjogi, hanem közjogi elemekkel átszőtt alapon.

Idesorolandók úgy a tisztán pénzügyi, mint a közgazdasági monopoliumos vállalkozások, mint a dohány-, só-, szesz-, stb. termelő ill. feldolgozó és forgalombahozó s az árú-, a személy-, s a hírszállítási (vasut, posta, távirat, rádió, légi forgalom) üzemek.

(I. b.). A nem monopoliium-szerű üzemek is merőben gazdasági célú közintézmények.

Vannak ezek sorában üzemek, melyek — miután csak belső dologi szükséglet fedezésére hivatottak s csak belső hivatalrészi különállással bírnak — még nem emelkednek a sajátos közüzemek sorába, mert kifelé hatályosuló működésük nincs. (Pl. állami nyomda.) Az üzemek u. i. mint sajátosan közintézmények fogalmilag ott kezdődnek, ahol azok közvetlenül a közönség szükségletének a kielégítésére szolgálnak.

Az utóbbi közüzemek különböző szervezeti alakot ölthetnek, ami az önállóság kisebb-nagyobb fokával jár. Működhetnek 1. elkülönített vagy kezeléssel, hogy rentabilitásuk ellenőrizhető legyen és 2. ilyen elkülönítés nélkül. Az elkülönített (1.) vagy kezeléssel üzemek viszont a) egyéni cég és b) kereskedelmi társaság formájában működhetnek. Ezek a kereskedelmi alakulati formák a működésük nagyobb eredményességét hivatottak szolgálni, de természetesen az arról való intézményes gondoskodás mellett, hogy a gazdalközület közérdekű irányítása a kereskedelmi formák mellett is érvényesülhessen.

A közüzemek általában dologi szükségleteket hivatottak kielégíteni (víz-, villanyáram-, gázszolgáltatás, szennyvízelvezetés), de árú- és személyforgalom lebonyolítását, közérdekű termelést (pl. téglagyártás) közérdekű áruforgalmi és hitelműveleti tevékenységet stb. is kifejthetnek.

II. A többi közintézmény megegyezik abban, hogy nem gazdasági (dologi), hanem egyéb szükségletet hivatott működésével kielégíteni. Ide

számítanak a különféle fegyveres alakulatok (honvédség, rendőrség, pénzügyőrség stb.) a minden rendű és rangú tan- és kutúrintézetek, a kórházak, klinikák és egyéb intézményes gyógytényezők (fürdők), kisdedovók, menedékházak, szegényházak stb.

A tekintetben, hogy mennyiben van lehetősége annak, hogy bizonyos közintézményeket magánosok is létesíthessenek, a tételesjog politikai megfontoláson alapuló rendelkezései irányadók. Amennyiben jogi lehetősége megvan ennek, úgy azok közigazgatási aktussal (engedély, koncessió) engedélyeztetnek. Az engedélyezés generális szempontja mindig az, hogy a közérdek, ami a legkülönbélebb követelményeket támaszthatja, megóvassék. Az engedélyezés alapján újonnan létesülő, vagy csupán átminősített fennálló magánintézmény közintézménnyé lesz. A jogok és köteleességek a közérdek szempontjai szerint lerögzítetnek a vonatkozó közigazgatási aktussal (engedély-okirat).

Közintézmény tulajdonosa tehát magános is lehet. A közintézményi jelleg tehát nem a tulajdonos közjogi jogi személyiségi minőségén, hanem azon fordul meg, hogy működése közjogilag szabályozott legyen.

B) *A szervezet alanyi értelemben.*

1. *A hivatalbetöltési aktus.*

A szervezet dolgával azonban nemcsak tárgyi, hanem alanyi szempontból is foglalkoznunk kell a jogi jellegzetességek alapján. A szervezet alanyi értelemben a hivatalbetöltési aktus eredményeképpen jön létre, ami vagy kinevezés, vagy választás aszerint, hogy egyéni, vagy testületi szervtől ered-e a közhatalósági szervező aktus. Annak eldöntése, hogy a hivatalbetöltési aktus joghatóságával egyéni vagy testületi szerv bízás-e meg, a szervezési közigazgatáspolitikai mérlegelése alá tartozik. Mint jogi ténylegességet rögzíthetjük le, hogy az állami szervek kinevezési, az önkormányzati szervek pedig választási aktussal tételnek meg.

2. *Közalkalmazott, közszolgálat, közszolgáltatás, közalkalmazás, közszolgálati jog.*

A személyes közszolgálatot meg kell különböztetnünk az ugyancsak ad faciendum-ra irányuló személyes közszolgáltatásoktól, minők elsősorban a honvédelmi törvényen alapuló katonai szolgálat, továbbá a kézi-, vagy írás közmunka, az előfogat-szolgáltatás. Ezekben u. i. szintén személyes szolgálat teljesítetik, mint a közszolgálatban, de ez a személyes szolgáltatás az állampolgári köteleességnek egyik faja s jogi jellege szerint azonos a dologi természetű közszolgáltatással, — az adózással.

A honvédelmi törvényen alapuló katonai szolgálatot természetesen meg kell különböztetnünk ezen szolgálatnak az állampolgári kötelezettséget meghaladó önkéntes, élethivatásszerű vállalásától, mely már sajátos értelmű közszolgálat.

A közszolgálatra való alkalmazás (közalkalmazás) alatt pedig valamely közjogi személy részéről a közjogi személyiségevel kapcsolatos életműködések kifejtéséhez szükséges szervei alkalmaztatásokat, hivatalbetöltéseket értjük.

Közalkalmazott az, aki valamely közjogi személy közjogi személyiségevel kapcsolatos szervei tevékenység kifejtésére — közszolgálatra — alkalmaztatik. Közszolgálat alatt tehát a közszolgálatra alkalmazottak, vagy rövidítve közalkalmazottak szervei tevékenységét értjük.

A magánjogi személyiségevel kapcsolatos alkalmaztatások, melyekkel az állam a nem közhatalmi és nem azzal kapcsolatos jellegű teendők ellátásáról gondoskodik, nem tartoznak a közszolgálati alkalmaztatás körébe s a vonatkozó szabályok e tekintetben teljesen azonosak a magánosokra érvényes magán- és közigazgatási jogi szabályokkal. Így alkalmazhat az állam is pl. gazdatisztet, gazdasági cselédet, gazdasági, ipari munkást, napszámost.

Mindaz a jogszabály, mely a közalkalmazás feltételeit, a közalkalmaztatási aktus alakításait, a közalkalmaztatási jogviszony tartalmát (jogok és köteleességek) s az ennek érvényesítésére vonatkozó eljárást (fegyelmi jog és egyéb eljárások) állapítja meg, a maga összességében a közszolgálat jogának neveztetik s az általuk szabályozott életviszonyok teszik ki az u. n. belső közigazgatást.

3. A közszolgálatra alkalmazó aktus közjogi jellege.

A közszolgálatra vonatkozó rendelkezésekből megállapíthatólag az állam a szervei szükségletéről közjogi alapon — közigazgatási aktussal — gondoskodik.

A közjogi alapon való gondoskodás lényege abban áll, hogy az egyes szervek jogai és köteleességei tárgyjogszerűleg eleve megállapítatnak (hivatalszervezés) s a szervvé alkalmaztatás ezen tárgyi-jogszerűleg eleve megállapított tartalmú tárgyi szervezeti egységekre (hivatalokra) történik (hivatalbetöltés) s ezeken a lerögzített tartalmú joghelyzeteken konkrét értelmű változtatást a jogviszonyba kerülő alkalmazó közület és alkalmazott nem eszközölhetnek. A joghelyzetek tartalmi módosítása az állam részéről csak a vonatkozó tárgyi jog megváltoztatásával eszközölhető. A közszolgálati jogviszonyból tehát az alkalmazottnak mindig annyi alanyi joga és köteleessége van, amennyit részére egy adott időpontban a tárgyi jog biztosít, ill. követel. Alanyi joga a tárgyi jog változhatatlanságára természetesen nincsen, mert ez a szuverenitással összeegyeztethetetlen. Nem vitatható tehát, hogy egy közalkalmazott jogállása a tárgyi jog változtatásával reánézve nemcsak előnyösen, hanem hátrányosan is változhatik, de ennek kiküszöbölésére — a szuverenitásra való tekintettel — jogi lehetőség nincsen s mindig az érdekelt mérlegelésén mulik, hogy a kedvezőtlenül változott joghelyzetet, — amelyből csak lemondással szabadulhat — vállalja-e?

Ettől eltérő, tehát magánjogi szabad egyezkedés szerinti szerződésekkel az állam csak egészen kivételesen gondoskodik közhatalmi jellegű teendők szervei ellátásáról. A szerződéses alkalmazottnak azonban, a többiektől eltérőleg, nyugellátásra igényük nincs.

4. A közszolgálatra alkalmazó aktus kétoldalúsága. A szolgálati eskü vagy fogadalom. A közszolgálati kényszer kérdése.

A kinevezés és a választás közigazgatási aktusa belső lényege szerint kétoldalú. Ahhoz u. i., hogy valaki közszolgálatra alkalmaztassék, az illetőnek a beleegyezése (consensus) is szükséges, ez pedig a kétoldalúság kritériuma.

A személyi közszolgáltatások pl. katonai szolgálat, vagy közmunka stb. egyoldalú közigazgatási aktussal állapíttatnak meg, mert az ezekkel megróvó közigazgatási aktus érvényességéhez a szolgáltatásra kötelezett beleegyezése nem szükséges, de a közszolgálatra alkalmazandó beleegyezése nélkül eszközölt szervvé megtétel csak úgy érvényes, ha ahhoz az alkalmazandó beleegyezése legalább utólagosan megszereztetik s az alkalmaztatási aktushoz a maga részéről is, a beleegyezést jelentő eskü-, ill. fogadalomtétellel hozzájárul.

Az alkalmazandónak a beleegyezése a formális vagy formátlan pályázatban nyilvánul meg előzetesen s az eskü-, ill. fogadalomtételben utólagosan. Ez utóbbi nélkül u. i. a célzott eredmény, a közfunkció ellátására jogosult szerv még nincs meg, mert közhatalmi tevékenység mindig csak az eskü-, illetve a fogadalomtétel után fejthető ki, ettől számít továbbá az illető szolgálati ideje és javadalmazása is csak ezen időponttól folyósíttatik.

Az ugyan kétségtelen, hogy a kinevezett ill. a megválasztott már a kinevezés, ill. választás egyoldalú közhatósági tényével is jogviszonyba került az alkalmazó közülettel, de ez a jogviszony még nem a célzott közszolgálati jogviszony, mert abból az alkalmazó közület részére csupán az eskü kivételének jogi lehetősége, az alkalmazni szándékolt részére pedig, ha alkalmaztatni kíván, annak letételi kötelezettsége származik, aminek ha záros határidő alatt nem tesz eleget, olybá minősül, mint aki az aktus jogérvényességéhez szükséges beleegyezését megtagadta, — a megtételt nem fogadta el.

A közszolgálati jogviszony tehát csak az eskütételt is magába foglaló összetett közigazgatási aktussal létesül.

Jogszabályaink értelmében közalkalmaztatás-vállalási kényszer általában nincsen. Az tehát de iure mindenkinek a szabad elhatározásán mulik. Ugyancsak ezen mulik az alkalmaztatási jogviszony megszüntetése is, az arról való lemondással, ami ugyan adott esetben csak bizonyos anyagi áldozathozattal történhetik meg, de abszolút jogi akadály a közszolgálat bármikor elhagyásának nincs. Megkötöttséget e tekintetben éppen az állam oldalán találunk, mert az állam az alkalmaztatási jogviszonyt egyoldalúan nem bonthatja fel, hanem csak az alkalmatlanságot megállapító fegyelmi, vagy ehhez hasonló eljárás eredményeképpen, ill. csak akkor, ha az alkalmaztatási jogviszony megszüntethetésének tárgyi-jogszerű különös feltételei — pl. szervezeti változások — bekövetkeznek.

A közalkalmaztatás-vállalási kényszermentességet illetőleg mint a szabályt erősítő kivételt említhetjük meg a községi bírói tiszt elvállalásának kötelezettségét, mely kötelezettség indokolatlan nem vállalása esetén pénzbírságotól van helye. A kiszabott pénzbírság lerovásával

viszont a megválasztott hat évre mentesül a tisztség viselése alól. Az alkalmazható szankció tehát nem alkalmas annak viselését feltétlenül kikényszeríteni, mint ahogyan feltétlenül kikényszerítették pl. a személyes szolgáltatásnak minősülő katonai szolgálat.

5. A közszolgálati kötelezettségek kikényszerítésének jogi eszközei.
Rendbírság. Fegyelmi eljárás.

A közszolgálati kötelezettségek kikényszerítésére különféle intézményszerűségek szolgálnak.

Azokkal a szervekkel szemben, akik élethivatásuk mellett és nem folytonos közszolgálatra alkalmaztatnak, milyenek a képviseleti (törvényhatósági bizottsági, községi képviselőtestületi, kamarai közgyűlési) tagságok, mint fegyelmezési eszköz a tagság megvonása, pénzbírság kiszabása és a passzív választójog időleges elvesztése alkalmaztatik.

Viszont azokkal a szervekkel szemben, akik élethivatásszerűen alkalmaztatnak, vagy mint laikus elemek folytonos közszolgálatra alkalmaztatnak, a rendbírságolás és a fegyelmi eljárás kerül alkalmazásra. A rendbírság a kisebb súlyú, a fegyelmi a súlyosabb kötelességmulasztások megfenyítésére szolgál. A fegyelmi jogintézmény a közszolgálat természetéhez alkalmazkodó különleges joghátrányok alkalmazásával kívánja biztosítani a közszolgálati jogviszonyból a közalkalmazott terhére származó kötelezettségek teljesítését s a közszolgálatra való teljes alkalmatlanság esetén az illetőt a közszolgálatból, — amelyhez különben alanyi joga van — eltávolítja.

A fegyelmi jogintézmény természetesen nem hatályosul azokkal szemben, akik állásukat politikai bizalom alapján nyerik és bírják s így ahhoz alanyi jogunk nincsen s az alkalmaztatási jogviszony kölcsönösen bármikor indokolás nélkül megszüntethető. Ilyenek az u. n. politikai állások (miniszterek, politikai államtitkárok, főispánok, főpolgármester) akikkel szemben fegyelmi eljárásnak csak annyiban lehet helye, ha már ellátásra szereztek igényt s hivatali cselekményeik ill. mulasztásaik az ellátás megvonására szolgálhatnak okul.

6. A közszolgálatra való alkalmazás feltételei. Jogok és kötelességek.

Az alkalmaztatás feltételei az állampolgárságon kívül életkorban, korlátolatlan cselekvőképességben, kifogástalan előéletben, megfelelő képeztetésben s esetleg további személyi kellékekben (pl. nőtlenség) vannak általában megállapítva.

A jogviszony kötelezettségi oldalán a hivatali kötelességeknek pontos és lelkiismeretes teljesítésén kívül a szerviséggel kapcsolatos különböző természetes követelményeket találunk, mint a hűség, az engedelmesség, a hivatali titoktartás kötelességét, melyek a maguk összességében a közszolgálat nemzeterkölszi tartalmát teszik ki.

A jogviszony jogosítványi oldalán viszont az alkalmazó közület részéről erkölcsi és anyagi értékű szolgáltatásokat találunk, mint a címzést s

különböző anyagi szolgáltatásokat úgy a tényleges szolgálat ideje alatt, mint azt követőleg is éspedig úgy a közalkalmazottal, mint annak erre jogosult hozzátartozóival szemben.

7. A közzolgálat különféle nemei.

A közzolgálati alkalmazottak nagy változtatában a jogi jellegzetességű különbségeket 1. részint az alkalmazó közület különbözőségében (állam, törvényhatóság, község, kamara stb.), — 2. részint abban, hogy egyesek a közhatalom gyakorlására, mások csupán jogi jellegzetesség nélküli (szak-, kezelési, szolgai) teendők ellátására vannak hivatva, — 3. részint abban, hogy egyes állások politikai bizalom alapján töltenek be s abból ennek megszűnése okából — az esetleg szerzett ellátási igények mellett — bármikor elmozdíthatók, míg mások csak akkor ha fegyelmi vagy bírói ítélet mondja azt ki jogerősen, avagy ha az alkalmazás megszüntetésének tárgyi-jogszerű egyéb feltételei — pl. szervezeti változások — bekövetkeznek, — 5. részint abban, hogy egyesek ideiglenesen vannak alkalmazva, mások véglegesen s az előbbieket fegyelmi eljárás nélkül, az utóbbiak csak fegyelmi uton mozdíthatók el, 6. részben abban, hogy a véglegesen alkalmazottak közül egyesek csak meghatározott időtartamra, míg mások élethossziglan alkalmaztatnak, 7. részint abban, hogy egyes állások betöltéséhez alaki képesítés (elméleti, gyakorlati) kívántatik míg másoknál nem (minők a politikai állások, az egyetemi és egyes főiskolai tanári állások, a szerződéses állások) s végül abban, 8. hogy egyes szervek különböző feladatok (fogalmazási, szakműködés, szolgai teendők) s ezeknek a közigazgatás különböző ágaiban (honvédelmi, külügyi szociális, közegészségügyi, tanügyi, mezőgazdasági, számviteli, anyagkezelési, stb) való ellátására vannak hivatva.

16. §. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE.

I. A közigazgatás működésében a jogi és tényhatások viszonya és azok jelentősége. Eredményesség — jogszerűség. A közigazgatás belső (anyagi) és külső (alaki) rendje. Az alakóságok jelentősége. Az ügyintézés. Az eljárás, az eljárási jog és közigazgatási eljárási jog fogalma. Eljárási és ügyviteli szabályok.

A közigazgatás — mint már megállapítottuk — a jelentkező közszükségletek kielégítésére hivatott közhatalmi cselekvés — működés.

Ez a működés alapjában mindig jogi értelmű s csak eredményeiben jelentkezik az tényhatásokban. Az életviszonyokat tehát a közigazgatás elsődlegesen, közvetlenül mindig a jogi hatás eszközeivel alakítja s csak ez alapon fejtettnek azután ki tényleges hatások, mint tanítás, gyógyítás, szállítás, építés, iparüzés stb. A közigazgatást tehát érdemileg nem abban a műszaki munkában és azt kivitelező kapavágásban kell látnunk, mely egy közút létesítéséhez szükséges, hanem azokban a jogi hatásokban, amelyek ezeket a tevékenységeket a közszükségletek kielégítésére közhatalmi vagy egyéb módon beállították. A tényleges hatások csak eredmé-

nyei a mindig jogi értelmű közigazgatásnak s azokon mérhetjük le a jogi értelmű közigazgatásnak a közszükségletek kielégítésére való alkalmasságát, — annak társadalompolitikai értékét.

A közigazgatás a közállapotok eredményes alakításában álló érdemi célját tehát csak a jog, a jogszerűség útján valósíthatja mindazon vonatkozásokban, melyekben jogi előírás van.

Eredményesség alatt u. i. bölcséletileg azt értjük, hogy valóságállapotok úgy alakíttatnak, ill. alakulnak, amint azok értékítéletünknek megfelelnek, — jogszerűség pedig azt jelenti, hogy valóságállapotok úgy alakíttatnak, ill. alakulnak, amint azok a jogszabályban kifejezésre jutó jogalkotói értékítéletnek felelnek meg.

Azzal tehát, hogy a közigazgatás szerve jogszerűen jár el, azt az eredményességet (eredményt) valósítja meg, mely a jogalkotó értékítéletének felel meg. A közigazgatás szerve, az eredményességről való eltérő értékítélete dacára is kötve van a jogszabályszerűségben foglalt eredményesség megvalósítására, mert az esetleges eltérő értékítélete szerinti eredményességet csak jogszerűtlenséggel valósíthatná meg, ami a jogbiztonságot sértené. Ha a jogszerűséggel elért eredmény nem minősül kielégítőnek, úgy a jogi szabályozás változtatandó meg úgy, hogy a rendelkezések jogszerű végrehajtása eredményeképpen a kielégítő eredményesség álljon be.

A közigazgatás szerve a szabad belátására engedett vonatkozásokban érvényesítheti az eredményességről való egyéni felfogását a már ismeretett tágabb jogi keretekben.

A közigazgatásnak az államcélok konkrét megvalósulásában, a megfelelő jogviszonyok hatályosulásában, végeredményben a célzott tényhatásokban álló anyagi rendje azonban csak az erre irányuló működést alakilag is meghatározó jogi szabályozás szerint jöhet joghatályosan (érvényesen) létre.

Amikor ezen szakaszban a közigazgatás működésének a problémáival kívánunk foglalkozni s ill. azokat megvilágítani, a működést alakilag meghatározó jogi szabályozás felett kívánunk elméleti áttekintést szerezni. A közigazgatást anyagilag meghatározó jogi szabályozás (jogrendszer) felett „A közigazgatás ágai“ c. szakasz nyújt áttekintést.

A közigazgatás a maga alaki dinamikusságában ügyintézés. A jogilag szabályozott ügyek intézése a működést anyagilag és alakilag, — a szabad belátásra engedettek intézése pedig csupán az alakilag meghatározó jogszabályok szerint történik. Az alaki jogszabályok 1. vagy csak a szervezeten belül hivatottak hatályosulni, amikor ügyviteli szabályokról, — 2. vagy a szervezettel érintkezésbe kerülő ügyfelekkel szemben, amikor is eljárási szabályokról beszélünk. Az ügyintézés az eljárás és az ügyvitel hosszabb-rövidebb folyamata alatt azok eredményeképpen történik meg.

Eljárás alatt — értve úgy a belső, mint a külső vonatkozásokat — általában valamely cél (állapot) elérésére irányuló cselekvések egymást követő rendjét, — eljárási jog alatt ilyen rendet megállapító jogszabályokat, — közigazgatási eljárási jog alatt 1. elméletileg a közigazgatási szervek közigazgatásnak minősülő tevékenységének, — 2. tétele jogilag

pedig a hatáskörszerű tevékenységének alaki rendjét megállapító jogszabályokat értjük.

Az alaki jognak a felekkel kapcsolatos rendelkezései adják tehát az eljárási jogot, — a csupán belső vonatkozásúak pedig az ügyviteli szabályokat.

II. A közigazgatási és a bírósági eljárás közötti különbség.

A tulajdonképeni (a külső vonatkozású) közigazgatási eljárás lényege más, mint a bíróságok előtti eljárás s lényegileg különbözik a tétéles-jogilag közigazgatási hatáskörbe utalt, de bírói jellegű (kihágási, községi bíraskodási és egyes magánjogi követelések tárgyabani) eljárásoktól, amely eljárások során az ellentétes érdekek az ügyintéző közigazgatási szervtől különböző személyekkel vannak képviselve s itt csupán arról van szó, hogy a különböző személyek által képviselt jogi álláspontok jogszerűsége tekintetében logikai döntés hozassék, — míg a sajátos értelmű közigazgatási eljárásban az egymással konkurráló magán- és közérdekek közül az egyik érdek, a közérdek képviseletét maga a közigazgatási szerv látja el s ebben a közvetlen tárgyi érdekeltiségi minőségben — a maga ügyféli minőségében — alakít ki jogi viszonylatokat, joghelyzeteket.

Ez a szervi érdekeltisége teszi őt a közérdekűség tekintetében elfogulttá s állhatnak elő ebből eredőleg jogsértések. Egy pénzügyi fogalmazási tisztviselő pl. a jogi rendelkezések alkalmazásában hivatásszerűleg a kincstár érdekét tartja szemé előtt. Kivetési tevékenységében nem a jogszerűség, hanem a kincstár bevételi szempontja befolyásolja és sérti meg gyakran ezen jogi beállítottságában az adóalany érdekeit szolgáló jogi rendelkezéseket.

Ilyen sajátosan közigazgatási tevékenység pl. valakinek a besorozása, valaki részére iparjogosítvány kiadása, valaki községi illetőségének vagy állampolgárságának a megállapítása, valakinek a községi, törvényhatósági vagy országgyűlési névjegyzékbe való felvétele, egy kisajátítás elvi engedélyezése, a kisajátítási terv megállapítása, a házasságkötés, az adókivetés stb.

Ezekben a ténykedésekben, az ezekkel kialakuló jogviszonyokban maga az ügyintéző közigazgatási szerv képviseli a közérdeket. Így a besorozásnál ő képviseli a közösség katonai, az iparjogosítványnál annak közgazdasági, a községi illetőség, az állampolgárság, a különböző aktiv választó-jogosultságok megállapításánál, a házasságkötésnél, az ezen személyi státusokhoz kapcsolódó, a kisajátításoknál az ingatlanokkal érdekeltekkel szemben a kisajátítás céljai szerint változó katonai, köz- vagy állategészségügyi, közgazdasági, szociális közérdeket, az adókivetésnél pedig a közületnek a közháztartási bevételekhez kapcsolódó érdekét érzi át s ezzel a szervi determináltsággal alkalmazza a vonatkozó jogszabályokat és fejti ki ugyanily jogi keretekben a szabad-belátásszerű tevékenységét is.

III. A közigazgatási aktus. Véghatározat. A közigazgatási aktusok csoportjai.

Az eljárás rendszeresen több cselekvésből (cselekvési mozzanatból) tevődik össze s azok közül egy, és pedig az, amely a közigazgatás jogelméleti lényegét kitevő jogviszonyt kialakítja, (megállapítja, módosítja, megszünteti) jelentőségében kiemelkedik a többi közül s a bírói működés eredményeképpen kelő ítélettel mérhető össze.

Az elmélet ezt az eljárási mozzanatot — francia terminologia nyomán — közigazgatási aktusnak nevezi. Tételesjogunk azonban már állást foglalt a terminológia kérdésében s ezt a legérdemlegesebb eljárási mozzanatot véghatározat névvel jelölte meg. Tételesjogunk szerint u. i. (1929. XXX. tc. 48. §.) véghatározatnak minősül az ügydöntő, vagy az ügydöntést valami okból mellőző, de ebben az értelemben is az illető közigazgatási szervnek az ügyintézés érdemébeni végső akaratelhatározása.

A véghatározat tehát az eljárási cselekménysorozatban az az eljárási cselekmény, mellyel a közigazgatási szerv a maga részéről az ügyet valamiféle érdemleges jogi elintézéshez juttatja, vagy azt magától elutasítja, amint a bíró is az ítélettel hozza meg a jogvitában az érdemi elintézt, — a logikai döntést.

Az eljárásnak nem ügydöntő s azt csupán előkészítő mozzanatait tételesjogunk különféleképpen nevezi (idézés, végzés, közbenső határozat). Ezek is eljárási mozzanatok, de ezek csak magát az eljárást alakítják s nem hatnak ki az ügyintézés tárgyát képező életviszonyokra. Azt csak a véghatározat alakítja.

A közigazgatás ezen érdemi, az éleviszonyokat joghatályosan alakító működése azonban nem jelenik meg minden esetben formális írásbeli véghatározatban, hanem más változatos formában. A házasságkötés jogi ténye pl. közokiratszerűleg rögzítettetik le. A honvédséghez való besorozás ténye a testi alkalmasságot igazoló kiadvánnyal, a földadó kivétele az adóívvvel, a házadó kivétele fizetési meghagyással történik.

Jogi szempontból mindennek különösebb jelentősége nincs s véghatározatnak az eljárásra hivatott közigazgatási szervnek mindig azon ténykedése minősül, amelynek az eljárás tárgyát képező jogviszonyra bármilyen értelemben alakító hatása van.

Felvethető a kérdés, hogy a kifejtettek értelmében véghatározat-e pl. az utcakeresztezésnél szolgálatot teljesítő rendőrközegnek a forgalmat fény-, vagy karjelzéssel irányító tevékenysége? Szerintünk ez nem minősülhet annak, mert a rendőrközeg szóbanforgó tevékenysége nem egyéb mint az irányyszerűségben váltakozó tárgyi-jogszerű közlekedési rendnek a kihirdetése, amely éppúgy mindenkinek szól, mint a valamely utcatorkolatnál elhelyezett „Behajtani tilos!“ felíratú tábla, mely szintén mindenkinek szóló tárgyi-jogszerű tilalom. „Eljárás“ pedig sajátos értelemben, aminek eredményeképpen véghatározat származhatnék, nem folyik itt még senkivel szemben s „eljárás“ csak azokkal szemben indul majd, akik esetleg megszegik az utcaforgalomnak így kihirdetett tárgyilagoss rendjét s ez a valóban eljárás eredményez azután olyan véghatározatot, amely bevonja a tárgyi-jogszerű jelzés ellenére hajtó autó-

vezetőtől a gépjármű-vezetői igazolványt s ezzel egy konkrét jogviszonyt megszüntet.

Ezzel szemben már véghatározat pl. a hatóságnak valamely tömeghez intézett s feloszlásra felhívó rendelkezése. Itt u. i. már a közrendet veszélyeztető tömegesség, mint jogellenes állapot képezi eljárás tárgyát s folyik az eljárás mindazokkal szemben (*personae incertae*) akik a meghatározott területrészen tartózkodnak.

A közigazgatás ténykedéseinek összefoglaló megjelölésére magyar nyelvünkön eddig sem a tételesjogban, sem az elméletben általánosan használt műszó nem alakult ki. Mint idegen kifejezést használjuk erre is a közigazgatási aktust. Szerintünk azonban a „rendelet“ volna a legmegfelelőbb kifejezésünk szóképzés szempontjából is azon az alapon, hogy az életviszonyokat a tárgyi jog „rendezi“, az ügyintézésre hivatott szerv ez alapon „rendelkezik“ s így rendelkezése a kialakított formában „rendelet“. Ennek akadályá egyedül az, hogy a „rendelet“ elfogadottan a jogszabálytartalmú közigazgatási szervei ténykedések megjelölésére használatos s így ezen kellene változtatni úgy, hogy minden jogszabálytartalmú terméke a közigazgatási szervei működésnek „szabályrendelet“-nek neveztesse az alkotó faktor (államfő, miniszter, minisztertanács, törvényhatóság, község, kamara, rendőrkapitány) nevének hozzátételével. Tehát nemcsak az önkormányzati testületek által alkotott jogszabályok nevezetnének szabályrendeletnek, hanem a többi faktor által alkotott jogszabályok is, s így volna államfői, minisztertanácsai, miniszteri stb. szabályrendelet.

Itt megemlíthetjük, hogy régebbi törvényeink (1886. XXI. tc. 11. és 12. §1a, 1886. XXII. tc. 27. §-a) ilyen esetben a kormány szabályrendeleteiről beszélnek s a honvédelmi tárca körében kelt szabálytartalmú miniszteri ténykedések legutóbb is még szabályrendeletnek nevezettek.

A véghatározatok sokfélék, ez a sokféleség azonban nem érinti annak lerögzített és változatlan azon lényegszerűségét, hogy ezekben kerül hatályosulásra az elvileges értelemben mindig jogviszonyt alakító közigazgatás. Ebből a szempontból a véghatározatok egységesek s bizonyos elvi alapokon történő rendszerezésük inkább csak áttekintésük megkönnyítésére szolgál.

1. Megkülönböztethetünk a tárgyi jog rendelkezései alapján közvetlenül létesült jogviszonyokat csupán deklaráló és jogviszonyokat hatósági közbenjöttel létesítő (konstitutív) aktusokat. Az előbbieket tehát nem a hatósági szervek létesítik s azt csupán deklarálják, utóbbiakat pedig konstituálják.

A közvetlenül létesülő jogviszonyokban a magánfél következetesen a kötelezettségi oldalon áll. Az olyan jogviszony, melyben a magánfél a jogosultsági oldalon áll, következetesen hatósági közbenjöttel létesítetik.

2. Megkülönböztethetünk továbbá jogilag kötött és szabadbelátás alapján létesült aktusokat. Hogy ezt a különbséget terminologiailag is (határozat, intézkedés) kifejezésére juttassuk, mint elméleti követelmény helyeselhető akkor, ha ahhoz különféle jogi hatás kapcsolódik, ami azonban csak általános hatáskörű közigazgatási bíróságnál foglalhatna helyet,

mert egy felsorolásszerűleg megállapított hatáskörű bíróságnál a felsorolt esetekben, arra való tekintet nélkül, hogy az intézkedés jogilag kötött, vagy szabad belátásszerű, van bírósági jogorvoslatnak helye, a fel nem sorolt esetekben pedig, erre való tekintet nélkül, nincsen.

3. Különbség tehető azután azon az alapon, hogy egyes véghatározatok hivatalból kezdeményeztetnek, mások pedig csak az érdekelt fél kérelmére.

4. Vannak azután egyoldalú, az érdekelt hozzájárulása nélkül meghozható véghatározatok, pl. adókimutatás, besorozás, s vannak csak az érdekelt fél beleegyezése mellett létesíthető, tehát kétoldalú véghatározatok, pl. valamely közzszolgálati állásra való alkalmazás.

5. Vannak alanyi jogot és vannak csupán precarius joghelyzetet létesítő véghatározatok. Pl. egy közzszolgálati végleges alkalmazás arra alanyi jogot létesít, míg egy ideiglenes alkalmaztatás csupán precarius joghelyzetet teremt.

Tételesjogunk is, mint a közigazgatási ügyeknek egyik csoportját különbözteti meg a vitás (contentiosus) ügyeket, amelyeknek ismérve az, hogy azokban jogszabály által megállapított alanyi jogról van szó.

A kérdés, hogy adott esetben biztosít-e, ill. mire vonatkozólag biztosít a jogszabály alanyi jogot, jogkérdést képez s ebben a kérdésben elvilegesen lehetővé kell tenni a közigazgatási bíróság jogsegélyét. A vitás ügy megelémlést egyes írók azokra az ügyekre értik, amelyekben két ellentétes érdekű magánfél áll egymással szemben. Ez is lehet alapja az osztályozásnak, tételesjogunk azonban nem ezt veszi a vitás minősítés alapjául.

A közigazgatási véghatározatok csoportosításánál elméletileg el kell tekintenünk azoktól a közigazgatási szervek ténykedésektől, melyek elvilegesen nem képeznek közigazgatást s csak a célszerűség szempontjai által vezetett hatásköri rendelkezések folytán végzik azt közigazgatási szervek, 1. így a közigazgatási szervek tevékenységeik eredményeképpen kelő jogszabálytartalmú rendeletektől, (szabályrendeletektől), 2. a büntetőbíráskodási jellegű (közigazgatási és jövedéki), kihágási és a kisebb (bagatell) polgári peres ügyekben kelt ítéletektől s 3. végül nem minősülnek elvilegesen közigazgatási aktusnak a közigazgatási szerveknek hatáskörükből kifolyólag létesített magánjogi jogügyleti aktusai sem, mert ezek nem közhatalmi ténykedések.

Mindezekre (1—3.) tételesjogi (hatásköri) alapon mégis figyelemmel kell lennünk annak folytán, hogy ezekben is a közigazgatási szervek érdemi, de más államhatali ág körébe tartozó, ill. (3.) közhatalommentes tevékenységéről van szó.

IV. A közigazgatási aktusok érvényessége. Megtámadhatóság — Semmisség. Fórumrendszer. Jogorvoslatok. Reformáció in peius.

A közigazgatási szervek aktusai a célzott joghatást csak úgy idézik elő, ha azok megfelelnek a rájuk nézve megállapított (tartalmi és eljárási) anyagi és alaki feltételeknek, ha bírnak mindkét vonatkozásban a megszabott kellékekkel. Az e tekintetbeni hiányosságok az aktus érvé-

nyességét érintik s az enyhébb beszámításúak annak megtámadhatóságát, a súlyosabbak annak semmisségét eredményezik.

A semmisség jogi hatálya *ex tunc*, — a csak megtámadható aktus esetleges érvényesítésének jogi hatálya pedig csak *ex nunc* kezdődik, vagyis a semmis jogi aktus jogi szempontból létre sem jött, a megtámadhatóság miatt megsemmisített aktus pedig létrejött ugyan, de utóbb, a megsemmisítés időpontjától jogi hatályától megfosztatott.

A semmisséget megállapító jogi aktus tehát csak deklarativ, míg a megtámadhatóság miatt megsemmisítő aktus konstitutiv hatályú.

A kétféle hiányosságú aktus között még az a további különbség is áll fenn, hogy a csupán megtámadható közigazgatási aktus ezen fogyasztékosságát záros (a megállapított jogorvoslati) határidőn belül kell érvényesíteni, mert ellenesetben az ez okból már meg nem támadható s jogerőre emelkedik, — míg a semmis aktusoknál — a dolog természete szerint — ilyen határidőhöz kötöttség nincs, s az bármikor érvényesíthető.

Tételesjogunk ez irányban azonban nem rendelkezik s megállapításaink csak a jogelveknek az analóg alkalmazása.

Az érvényesség kérdésében — ami mindig eminens jogkérdés — a magasabb fokú közigazgatási szervekhez van jogorvoslatnak helye. Az igénybevehető jogorvoslatok tételesjogi hierarchikus rendszere az érvényes fórumrendszer. Ez ma nálunk általában egyfokozatú, vagyis az elsőfokú szervtől még egy második szervhez lehet fordulni. Kettőnél több fórumot igénybevenni csak kivételesen lehet, akkor, ha ezt a tételesjog kifejezetten megengedi.

Az érvényesség kérdésébeni jogvita, miután abban mindig jogszerűségről van szó, végső fokulag elvilegesen a közigazgatási bírósághoz tartozik. Ennek az elvileges követelménynek azonban csak az általános hatáskörű közigazgatási bíróság felel meg.

Amidőn ezt megállapítjuk, nyomatékosan kell ehelyütt is utalnunk arra, hogy ez a jogorvoslat már kívül esik a közigazgatási fórumrendszer körén s a bírói keresetszerű jogorvoslatok sorába tartozik, ill. emelkedik.

A közigazgatási jogorvoslatok különbözők. Van a tény- és jogkérdésre egyaránt kiterjedő (fellebbezés) és van csupán a jogkérdésre szorító (felülvizsgálati kérelem), — van az egyes hatósági eljárási cselekmények ellen külön engedett jogorvoslat (felfolyamodás), míg más eljárási cselekmények ellen csak az intézkedés érdeme ellen irányuló jogorvoslatban lehet orvoslással élni, — van azután a fél egyes eljárási mulasztásai tárgyában igénybevehető jogorvoslat (igazolás), és van végül a jogerős intézkedésekkel szemben igénybevehető jogorvoslat is (újrafelvétel).

Az érdemben igénybevehető jogorvoslatok a polgári és a büntető bíróságok ítéletével szemben igénybevehető jogorvoslatoktól érdemben abban különböznek, hogy a közigazgatási jogorvoslatoknál nem érvényesül a ne ultra petitem elve s így a jogorvoslati fórum az ügyet ugyanolyan keretekben bírálhatja el, mint bírálta el az elsőfokú hatóság s így azt a jogorvoslattal egyedül élő fél hátrányára is megváltoztathatja. Megjegyezzük, hogy egyes jogorvoslati fórumok (pl. igazolóválasztmány, adó-

felszólamlási bizottság) jogorvoslat nélkül is felülvizsgálják az elsőfokú hatósági ténykedéseit s azokat in peius megváltoztathatják.

Még a közigazgatási intézkedések elleni bírói jogorvoslatnál, a közigazgatási bírói panasznál is helye van a reformatio in peius-nak.

A reformatio in peius intézményét a közigazgatási eljárásban a közérdek szempontja indokolja meg, amellyel nem egyeztethető össze, hogy az aktus, ha az a közösségi szempontokat védeni hivatott jogszabályok hivatalból elkövetett sérelmével jött létre, érvényében meghagyás-sék. Ha tehát a közérdek hivatalból származó sérelme fennforog, azt ugyancsak hivatalból tartozik orvosolni a magasabb közigazgatási fórum és — tételes jogi rendelkezések alapján — orvosolja a közigazgatási bíróság is.

Elméletileg azonban szó fér hozzá, hogy helyes-e ezt a lehetőséget a közigazgatási bíróságnak is megadni akkor, ha és amikor ezt a kontradiktorius eljárásban a közérdek hivatott képviselője, a közigazgatási hatóság az ellenkeresetnek minősülő jelentésében vagy a fél védőiratában nem érvényesíti. Véleményünk szerint annak itt már nem lehetne helye.

Ha a reformatio is peius a közigazgatási eljárás keretén belül nem volna lehetséges, úgy az alsófokú szervek jogalkalmazási elvétéseiből származó sérelmek orvoslatlanul maradnának s jogosulatlan magánérdekek érvényesülnének a közérdek sérelmére.

V. A közigazgatási aktusok jogereje.

1. A közigazgatás és a jogerő.

Eljárási jogi kérdés a jogilag releváns ténykedések — a véghatározatok — jogerejének kérdése. Ennek a megvilágításához mindenképp annak lerögzítése szükséges, hogy a sajátosan közigazgatás a maga ténykedéseivel nem minden esetben teremt az egyesek részére olyan jogi helyzetet, melynek változatlan fennmaradása a magánjogi birtokállományokhoz hasonlóan a jogbiztonság érdekében oltalmazandó volna. A közigazgatási joghelyzetben a magánfél magánérdekével szemben a közérdek szempontja az uralkodó, mely a körülmények változásával új kiértékelést kívánhat s ez az új és változott kiértékelés megkívánhatja az előző körülmények szerinti kiértékelésnek megfelelőleg kialakított jogi helyzetnek a megváltoztatását. Figyelembe veendő tehát, hogy a közigazgatási jogi helyzetekben sok a precarius, — alanyi jogot nem biztosító — joghelyzet.

Ezek a körülmények magyarázzák meg, hogy jogerőről — amit a *ne bis in idem* s a *res iudicata pro veritate habetur* perjogi tételek juttatnak kifejezésre — nem minden esetben beszélhetünk, de azért kétségtelenül vannak jogerős közigazgatási véghatározatok, melyekkel teremtett jogi helyzetének védelmére a fél eredménnyel hivatkozhatik a *res iudicata*-ra.

Az ilyen jogerős közigazgatási véghatározattal szemben használható rendkívüli jogorvoslat az újrafelvételi kérelem is, mert a jogerőre nem

emelkedett véghatározat szerinti ügyben úgy a fél kezdeményezésére, mint hivatalból is bármikor új eljárást lehet indítani és illetve lefolytatni.

Az a kérdés, hogy adott esetben bír-e a közigazgatási véghatározat jogerővel vagy sem, eminens jogkérdés s e felőli vita esetében elvilegesen a közigazgatási bíróságot illeti meg a döntés joga, mely azt a jogszabályi rendelkezésekből (jogszerkezetből) kitűnő alanyi jogosultság fennforgása ill. hiánya szerint dönti el. Ez is természetesen csak ott történhetik meg ahol az összes jogkérdések elvi alapon tartoznak a közigazgatási bírósághoz.

A jogerőnek a közigazgatással kapcsolatos vizsgálata két problémát vet fel, — a jogerő mibenlétének és a valamilyen értelemben megállapított jogerő és a közigazgatás érdemi aktusai viszonylatának a problémáját.

Ezuttal — ezen rövid tájékoztatás után — azt tűzzük ki célul, hogy megállapítván előbb a jogerő intézményének a lényegét, követőleg azt vizsgáljuk, hogy ez a lényegszerűség a közigazgatás érdemi aktusaihoz — melyek a bírászkodás eredményeképpen kelő ítéletektől — úgy mondhatnók — sui generis különböző közhatalmi aktusok — kapcsolódik-e szintén s mutatható-e ki ezeknél az ítéletekhez kapcsolódó jogerőtől különböző jellegzetesség?

2. Az ítéleti jogerő.

Az első tisztázandó kérdés tehát, hogy lényegileg mi az ítéleti jogerő? Tekintettel a kérdést tárgyaló bel- és külföldi kiterjedt irodalomra már tört uton juthatunk a feltett kérdésre való felelethez.

Az ítéleti jogerő intézménye a magánjog szabályainak bíróság általi alkalmazásából — a polgári perrendtartásból — veszi közvetlen eredetét. A polgári bírászkodás pedig a magánfelek részéről annak okából vétezik kezdettől igénybe, mert vitássá válott közöttük az, hogy magánjogi konkrét viszonylatukban milyen jogállapot felel meg a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek s közvetlen céljuk olyan ítélet elnyerése, mely a maguk, de egymással ellentétes jogszerűségi megítélésének megfelelőleg állapítja meg konkrét jogaikat, ill. kötelességeiket s ebben az értelemben vet véget végleges hatállyal az érdekeiket sértő jogbizonytalanságnak. A felek tehát, az érdekeiknek megfelelő vitathatatlan állapotot csak annak logikai eredményeképpen érhetik el, ha a jogállapot vitathatósága megszűnik, mert enélkül nincs lehetősége az érdekeik szerinti jogállapot létesülésének. Az anyagi cél tehát a joghelyzet vitásságának a megszüntetése, — az alaki cél pedig a vita érdemében folyó eljárás eredményeképpen egy érdekeik szerinti végérvényes bírói döntés (ítélet) kiszerezése.

A bíróság előtt folyó eljárásnak tehát azt kell eredményeznie, hogy megszüntesse a konkrét jogi helyzet bizonytalanságát s abban jogbizonyosságot, jogbiztonságot teremtsen.

Az, hogy ez az eredmény hány (egy vagy több) fokozatú bírósági közreműködés eredményeképpen következik be, itt, — ahol a jogintéz-

mény bölcséleti lényegszerűségéről van szó — teljesen irrelevans. Itt csak az bír érdekkal, hogy egy magánérdekű jogállapot vitásságának közhatalmi megszüntetése mivel érhető el s hogy annak megszűnése milyen logikus következményeket von maga után?

A vitathatatlan-ság állapotának a megteremtéséhez logikailag az szükséges, hogy a joghelyzetet a bíróság a megítélése szerinti tárgyi-jogszerűségnek megfelelőleg végérvényesen állapítsa meg. A joghelyzet ilyen értelmű megállapításának pedig háromféle logikai következménye van, éspedig először az, hogy — amennyiben a joghelyzet értelemszerűleg kívánja — megtehető, ill. megteendő az immár nem vitás és tárgyijogszerű jogállapot valószínűsítéséhez szükséges ténykedések, — és végül harmadszor az, hogy nincs lehetősége a joghelyzet újbóli vitathatásának.

A háromféle logikai következmény közül kettő, az első és a harmadik nemleges, a második ellenben tevőleges értelmű.

Az első következmény az irodalomban elfogadott terminológia szerint a megtámadhatatlanság, a második a végrehajthatóság s a harmadik a változtathatatlan-ság.

Ezek a következmények egyformán közvetlen hatásai a joghelyzet vitássága megszűnésének és egyik sem folyik a másikkól, egyik sem logikai előfeltétele a másiknak, mert uno ictu állanak be, és sorakoztatásuk csak jogtechnikai jelentőségű. Elsősorban érzékelhető u. i. a célját betöltött eljárás befejezettsége (megtámadhatatlanság), másodsorban a vitán felül álló tárgyi-jogszerű állapot valószínűsítésének (végrehajthatóság), és harmadsorban az ugyanezen ügybeni új eljárás kizárt lehetősége (változtathatatlan-ság). Ha ez a három logikai következmény együttesen jelen van, akkor jogerőről, jogerős hatásról beszélünk. Ahhoz tehát, hogy jogerőről beszélhessünk, nem elég csak az egyik hatás, a másik kettő nélkül, vagy azok közül kettő a harmadik nélkül.

A jogászai műnyelv a megtámadhatatlanságot alaki, a változtathatatlan-ságot pedig anyagi jogerőnek nevezi s az általános felfogás a kettőt az ok és okozat viszonylatába állítja be éspedig olyan értelemben, hogy az anyagi jogerő az alaki jogerőnek a hatása.

Nézetünk szerint — mint kifejtettük — a két hatás egymáshoz nem áll az ok és okozat viszonyában. Ha u. i. megszűnik a jogvitás állapot, beáll a jogerő a maga koordinált hármas hatásával. Abban a pillanatban, melyben beáll a megtámadhatatlanság, beáll a végrehajthatóság és a változtathatatlan-ság is. Jelentkezésük csak technikailag mutatkozik egymást követőnek időben, mert — mint már mondtuk — először jelentkezik az ítélet elleni jogorvoslattal való támadás lehetetlensége, követőleg az ítélet szerinti jogállapot valószínűsítésének lehetősége s végül a jogvita újbóli eljárás tárgyává tételének lehetetlensége.

Az alaki és anyagi értelmű jogerő megkülönböztetése nézetünk szerint is félreértésre szolgálhat okul, mert azt juttatja kifejezésre, hogy a jogerő kétféle, holott az csak egyféle, a joghatása viszont nem két, hanem három irányú.

A megtámadhatatlanság s a változtathatatlan-ság u. i. egyaránt alaki értelmű megkülönböztethető joghatása a jogerőnek. Mindkét hatás (a har-

madik is) az ítéletben tárgyijogszerűként megrögzített jogállapothoz, mint anyagi értelmű jogállapothoz kapcsolódik, s az első kizárja, hogy az ennek anyagi jogszerűsége felől folyó konkrét vita még folytatható legyen, a másik pedig kizárja azt, hogy ennek anyagi jogszerűsége utóbb ismét eljárás tárgyává legyen tehető.

A jogerő anyagi értelmű csak akkor lehetne, ha annak a joghelyzetet tartalmilag meghatározó hatása is volna a merőben az alakiságokat meghatározó hatásán kívül.

A jogerő tehát a kétféle nemleges értelmű hatásában (megtámadhatatlanság és változtathatatatlanság) egyformán alaki értelmű. Kizárja a vita folytathatásának és ismételt felvetésének lehetőségét az ítéletben anyagilag megrögzített joghelyzet tárgyijogszerűsége kérdésében.

A vitatott joghelyzet anyagi értelmű tárgyijogszerűségét tehát nem a jogerő állapítja meg, hanem maga az ítélkező aktus s a jogerő azt — egyrészt azzal, hogy az anyagi jogszerűséget megállapító aktust megtámadhatatlanná teszi, másrészt a jogszerűség kérdésének minden jövőbeni felvetését kizárja, — csak végérvényessé teszi.

Az anyagi és alaki jogerő körüli zürzavart nézetünk szerint az okozza, hogy fogalmilag nem választjuk el az ítéletet, mint közhatósági aktust, annak a jogerősségekben álló tulajdonságától, vagyis a tárgyat a tulajdonságától. Arról van u. i. szó, hogy valami jogerős s ez a valami egy közhatósági aktus, — az ítélet, mely a felek közötti jogvitában a vitatott jogviszony anyagi tárgyijogszerűségét állapítja meg, és ez a megállapítás az, ami jogerős, — ami végérvényes.

A jogerősség tehát substancialiter nem a vitás jogviszony anyagi tárgyijogszerűségének a megállapításában, hanem ennek a megállapításnak végérvényességében van, és ez a végérvényesség zárja ki egyrészt a folyamatban lévő eljárás továbbfolytatását, másrészt hasonló újabb eljárás folyamatba tételét.

A jogerősség tehát semmiféle új elemmel nem járul hozzá a vita tárgyát képező jogviszony anyagi tárgyijogszerű megállapításához, hanem csak végérvényessé teszi a már az aktusban benne foglalt megállapítást.

A végérvényességét tehát az aktusnak a jogerősség adja meg, de azt, hogy mi, hogy milyen értelmű joghelyzet (jogviszony) válik végérvényessé, ez nem a jogerősség hatásaképpen nyer megállapítást. Ha ez volna a helyzet, akkor beszélhetnénk jogerőről anyagi értelemben. Ha azonban a tények szerint nem erről, hanem arról van szó, hogy a valamilyen értelemben anyagilag megállapított joghelyzet, az annak jogszerűsége felől folyó minden további és újabb kiküszöbölésével végérvényességet nyer, — a jogerősségnek csak alaki értelméről beszélhetünk.

Az ítélet, mint közhatósági aktus, substancialiter a felek között jogvitássá lett jogviszony tárgyijogszerű anyagi meghatározását adja. A vita u. i. efelől támadt a felek között s az ítéletnek ezt kell meghatároznia. Ebben van az ítélet tartalma és az ítéleti aktus jogereje révén nyer ez a tartalom végérvényességet.

A végérvényesség tehát, mert nem tartalmat meghatározó, hanem már meghatározott tartalomra vonatkozó fogalom, eljárási, alaki értelmű

fogalom, amivel szemben a jogviszony tartalmának a kérdése anyagi jogi kérdés s ezt maga az ítéleti aktus határozza meg a tárgyi jog rendelkezései alapján.

Ha a végérvényesség alaki értelmű fogalom, úgy nem lehetnek mások annak megkülönböztethető hatásai, a megtámadhatatlanság és változtathatatatlanság sem, s ha ezekről azt állapíthatjuk meg, hogy a hatás nemlegessége tekintetében egyezők, itt viszont különbségképen azt állapíthatjuk meg, hogy a megtámadhatatlanság jelenbeli és bizonyos, a változtathatatatlanság pedig jövőbeli és esetleges hatás.

A változtathatatatlanság, mint jövőbeli esetleges alaki hatás természetesen nem érinti a felek tárgyjogszerű rendelkezési szabadságát, így nem jelenti azt, hogy a felek a rendelkezésük alá tartozó (diszpozitív) joghelyzeten erre vonatkozó megegyezésükkel a jogerő dacára nem változtathatnának, hanem csupán azt, hogy nem eszközölhető ki az ítéletileg meghatározott joghelyzeten változtató ítélet, vagyis, hogy ítélettel nem eszközölhető azon változtatás.

A jogerő tehát a diszpozitív magánjogi vonatkozásban nem rögzíti a joghelyzetet az érdekelt felek közös akarata ellenére, csupán annak állja utját, hogy ugyanabban a kérdésben még egyszer igénybevételessék a bíróság. Ezt még közös akarral sem érhetik el.

Szólnunk kell végül a jogerőnek harmadik hatásáról, a végrehajthatóságról, amelyet viszont általában nem minősítenek jogerő-hatásnak és pedig azzal az indokolással, hogy a végrehajthatóság jogerő nélkül is helyet foglalhat.

Véleményünk szerint ez az indokolás nem helytálló. Az a tételes jogi lehetőség u. i., hogy kivételesen helyet foglalhat a végrehajtás jogerősség nélkül is, nem fosztja meg azt a jogerőhöz való egyik következményszerű logikai kapcsolatától. A jogerősség előtti végrehajtások mindig csak feltételesek s logikai igazoltságukat a jogerővel nyerik meg.

3. Az ítéleti jogerő intézménye szükségképeni-e, vagy politikai megfontoláson muló ?

A jogerő a megismert formában — mint már mondtuk — a polgári perrendtartás sajátos intézménye s a továbbiak szempontjából tisztázandó még az a kérdés, hogy a jogerő a megismert formában csak a tételes jog politikai megfontoláson muló alkotása-e, vagy a tételes jog szükségképeni engedelmessége a magánjogi vitákat megszüntető aktusok (ítéletek) fogalmi lényegéből folyó követelménynek.

Ha a jogerőt ebből a szempontból kívánjuk vizsgálni, úgy abból kell kiindulnunk, hogy célját a jog a rendelkezéseinek megfelelő valóságállapotban, — a jogrendben éri el. Jogrend alatt tehát nem a tárgyi jogot — amit inkább jogrendszernek nevezhetnénk — hanem az életviszonyoknak a jog rendelkezéseinek megfelelő állapotát értjük. Erre tör minden jogszabály s ezt a célt szolgálja minden intézményszerűség, mely a jog fogalmi kikényszeríthetőségének logikai alapján a jogszabály absztrakt rendelkezéseit valóságállapottá tenni igyekszik. A jog fogalmilag nem nélkülözheti azokat az intézményszerűségeket, melyek eszmei, elvont

rendelkezéseinek valóságállapottá, jogrenddé válását célozzák és ill. eszközlik.

Ilyen generális intézményszerűség elsősorban a jogerő, ami a jog kikényszeríthetőségi fogalmi jegyét azzal kapcsolatosan juttatja érvényre, hogy a jogszabály eszmei rendelkezéseinek valósításában, a felek kezdeményezésére közhatalmi (bíráskodó) szerv működik közre. A közhatalom u. i. nemcsak megalkotja a jogszabályt, hanem azokat valósítja is és pedig úgyis, mint az államcélok közvetlen valósítója (közigazgatás) s úgy is, mint a jogviszonyba került felek között felmerült jogvitáknak az eldöntője (bíráskodás).

A jogerő intézményében tehát a tárgyi jog fogalmi kényszerjellege jut érvényesülésre abban a mozzanatban, midőn az a közhatalmi bíráskodó közreműködéssel kapcsolatosan hatályosul.

Amikor u. i. a közhatalom bíráskodásra hivatott szerve jogi helyzeténél fogva közvetve — a jogviszonyba került felek kezdeményezésére, mint érdektelen harmadik — befolyhat a jogviszonyok kialakításába, lényegileg az eszmei elrendezés valóságállapottá való alakításában tevékenykedik s a cél érdekében azt hogy az egyes esetekre vonatkoztatva mi a tárgyi jog rendelkezése, végérvényesen állapítja meg.

Ez a végérvényesség természetesen nem terjedhet túl az elrendezés alapját képező jogszabály hatályosságán (eadem lex) és nem a maga a jogszabály, vagy annak felhatalmazása alapján a felek által önmegszabta időhatár- és feltételszerű kereteken.

A probléma kulcsa tehát megítélésünk szerint abban van, hogy a bíráskodó közhatalmi közreműködés a magánjogi jogviszonyok kialakításában miért teszi a jogviszonyt a maga ítéleti kialakítottságában — az említett logikai korlátozással — végérvényessé, — miért ne lehessen azon változtatni?

A kérdésre adandó feleletünk az, hogy az ítélettel való változtatás egyértelmű volna a jogvita, a jogbizonytalanság fennmaradásával, tehát azzal, hogy a lefolytatott eljárás nem érte el célját, mert a vita, amelynek a megszüntetése volt az eljárás célja, megszüntetve nem lett.

De az a bölcséleti tétel is utját állja a változtatásnak, hogy a szillogisztikus következmény változatlanul érvényes addig, amíg a fő- és altétel változatlan. A fő- és altétel változatlanlansága a jogszabály, ill. az ügyszabály követelményében jut kifejezésre, mely utóbbi jelenti a felek, a tények és a jogalap azonosságát. A jogerő u. i. csak ügyszabály mellett hatályosulhat. Ha tehát a felek, a tények, vagy a jogalap változnak, az ügyszabály már nincs meg s a jogerőnek nincs tárgya.

Az a körülmény, hogy a következmény levonása helyesen történt-e, hogy tehát a döntés a vonatkozó tárgyi jog rendelkezéseinek értelemszerűleg megfelel-e, szükségképpen figyelmen kívül marad, mert ha ezt a kérdést nyitvatartjuk, akkor az logikailag zárja ki a végérvényes döntés, a jogvita megszüntetésének a lehetőségét. Ezt tehát — bár a következmény levonásának helytelensége nagyon is a reális lehetőségek sorába tartozik — mint a végérvényes elintézés logikailag kizáró körülmény — figyelmen kívül kell hagynunk. Ha ezt figyelembe akarjuk venni, úgy mindig csak feltételes döntésről, a jogvita időleges szüneteléséről beszél-

hetünk. A jogerő tehát kétségtelenül fenntarthat olyan jogállapotot (jogviszonyt), amely nem tárgyjogszerű.

Ebből a szempontból csak a semmisnek minősülő ítéletek jöhetnek figyelembe, mint amelyek jogilag nem léteznek s így azokhoz nem fűződhetik semmiféle joghatás, — a jogerő hatása sem.

A tételes jog szokott mégis méltányosságból kivételt tenni s időben és feltételekben korlátozott lehetőséget biztosít a jogerősen befejezett ügyekben új eljárásra. Megoszlanak a vélemények a tekintetben, hogy bekövetkezhet-e a jogerő a tételes jogi ilyen rendkívüli jogorvoslat (perújítás, újrafelvétel) részére nyitvatartott határidő letelte előtt? Véleményünk szerint bekövetkezik, s a rendkívüli jogorvoslat azt adott esetben feloldja.

A logikai belső indokoltság mellett külső szempont is szól a végérvényesség mellett éspedig a gazdaságosság szempontja, melynek elemi követelményeit sértené az, ha ugyanazon ügyet a felek felváltva tehetnék bármikor eljárás tárgyává.

Ha az elmondottakkal a bíraskodás közbenjöttével kialakított jogviszonyok megvilágított értelmű végérvényességének logikai szükségszerűségét sikerült beigazolnunk, beigazoltuk egyben azt is, hogy szükségszerűleg következik be a jogvitás helyzet megszűnésének koordinált hármas hatása, a megtámadhatatlanság, a végrehajthatóság s a változtathatlanság.

A jogerő tehát az ítélet fogalmi lényegéhez tartozó intézményszerűség, amely az ítélet alapján szükségképpen létezik és nem a tételes jog politikai célszerűségéből fakadó esetlegessége.

A jogerő intézményét azonban nemcsak az ítéletből, mint már a jog egyik szükségszerű intézményszerűségéből, hanem a relative végső alapból, a tárgyi jogból is levezethetjük. A tárgyi jog u. i. érdekellentétes, vagy legalábbis különböző érdekű felek közötti viszonylatokat rendez s az érdekellentét, illetve a különböző érdekűség hozza szükségképpen magával, hogy a vonatkozó tárgyi jog értelmezése tekintetében a jogviszonyba került felek között vita támadhat, mi csak a perrel, ill. az azt befejező ítélettel kerülhet eldöntésre.

Az életviszonyokat eszmeileg rendező tárgyi jogból származó alanyi jogoknak ill. köteleességeknek konkrét mibenléte tekintetében az esetek bizonyos százalékában bizonyossággal származó vita, az ennek eldöntését célzó eljárás (per), az ennek végső mozzanataként jelentkező ítélet s ennek a végérvényességében álló jogereje egymásból szükségszerűleg folyó jelenségek s hozzátartoznak a jog lényegéhez.

A politikum dolgára ebben a vonatkozásban csupán az tartozik, hogy a konkrét ügyvel való foglalkozást hány fórum előtt engedjük meg, mert valahol szükségképpen véget kell vetni az eljárásnak. A jogerő pedig annak a fórumnak az eljárásához fűződik, mely a tételesjogilag igénybevehető és ténylegesen igénybevett fórumok közül, mint utolsó járt el érdemileg az ügyben.

A jogerő tehát — mint általában minden jogi jelenség — a tárgyi, ill. alanyi jogra vezethető vissza. Egy jogvitában mindig alanyi jogról, ill. a másik fél szempontjából az ennek megfelelő köteleességről van szó

s ha az alanyi jogosultság, ill. kötelesség az eljárás eredményeképpen rögzítést nyer, az alanyi jog ill. alanyi kötelesség a jogerős ítélet, illetve ítéleti jogerő intézményében él tovább. Most már nem arról van szó, hogy a tárgyijogszerű alanyi jogosultság milyen értelmű, annak milyen valóságállapot (jogrend) felel meg mint a jogvitát megelőzőleg, hanem arról, hogy a közhatalom azt in concreto miben állapította meg. Az alanyi jog (alanyi kötelesség) konkrét mibenléte tekintetében a jogerős ítélettel egy kétségtelen helyzet létesítettén, ahhoz az egyik, vagy mindkét félnek, — aszerint, hogy a döntést csak az egyik, vagy mindkettő érdekei szerintinek ítéli — olyan érdeke fűződik, hogy ezen érdekelt-sége révén csakúgy, mint örködött alanyi joga értelmezése felett, örködni fog a felett is hogy e felől ne hozassék még egyszer közhatalmi döntés, mert az esetleg kevésbé lesz érdekkielégítő, mint a jelenlegi. A jogerő felett tehát örködik az abban érdekvédelmet találó egyik, vagy mindkét fél és örködik a bíróság is, mely a gazdaságosság követelményének a sérelmét érzi az ügy újbóli eljárás tárgyává tételében.

4. Van-e a közigazgatási határozatoknak is jogereje ?

Ha az eddigiekben megvilágítottuk az ítéleti jogerő lényegét s kimutattuk azt, hogy az a tárgyi joggal az alanyi jogon, a jogvitán, a peren s az ítéleten keresztül szükségszerűleg kapcsolatos intézmény, vizsgáljuk most azt, hogy ez az intézmény kapcsolódik-e a közigazgatási eljárás eredményeképpen kelő érdemi határozatokhoz is, — van-e tehát a közigazgatási véghatározatoknak is jogerejük, amint van a polgári perekben kelt ítéleteknek.

Mindenekelőtt lerögzítjük, hogy az ítéleti jogerőt a bíróságoknak sajátos értelmű bíraskodó tevékenysége eredményeképpen kelő érdemleges aktusaihoz fűződő joghatásként állapítottuk meg s eltekintettünk a bíróságoknak u. n. perenkívüli tevékenysége eredményeképpen kelő érdemi aktusaitól, amelyek külön megítélést igényelnek. Amidőn felvetjük a jogerő létének kérdését a közigazgatási szervek eljárása eredményeképpen kelő érdemi határozatokkal kapcsolatosan, a közigazgatási szerveknek csak sajátosan közigazgatásnak minősülő tevékenysége eredményeképpen kelő érdemi határozataira gondolunk, s nem a tételes jog által célszerűségi szempontból a közigazgatási szervek hatáskörébe utalt s elméletileg közigazgatásnak nem minősülő tevékenységéből származó érdemleges aktusaira.

Figyelmen kívül hagyjuk tehát a közigazgatási szervek magánjogi és büntetőjogi (kihágási) bíraskodása eredményeképpen kelő érdemi aktusokat, melyeknek jogereje azonos a bíróságok polgári és büntető ítéleteinek jogerejével. A működés u. i. azonos a bíróságok bíraskodó működésével, csak más jogi helyzetű szerv fejt ki azt, ami azonban a működést nem fosztja meg eredeti sajátosságától.

Csak a helyzet tisztázása okából említjük fel továbbá, hogy a jogerő, a jogalkalmazás síkjába tartozó intézményszerűség lévén, figyelmen kívül marad a közigazgatási szerveknek jogalkotó tevékenysége és figyelmen kívül marad az a tevékenységük is, midőn az alkalmazó

közület magánjogi személyisége képviselőjében létesítenek magánjogi jogviszonyokat.

Vizsgálódásunk tehát csupán azokra az esetekre szorítkozik, amidőn a közigazgatás szervei közhatalommal jogviszonyt alakítanak ki az egyesekkel való vonatkozásban.

A közigazgatási határozatok jogerejének a kérdésénél az ítéleti jogerővel közös azon tényből kell kiindulnunk, hogy a közigazgatási tevékenység eredményeképpen is, miként a bíraskodó tevékenységnél — egy jogviszonyt konstituáló vagy deklaráló közhatósági aktus jelenik meg. Azt kell tehát kivizsgáljunk, hogy egy olyan közhatósági aktushoz, mely nem a jogvitázó felek közötti vita eldöntéseképpen, hanem egy államcél valószínűsítésaképpen jelenik meg, a jogerő, melynek lényegét az ítéletekkel kapcsolatosan már megismertük, a lényegiségéből kiinduló deduktív gondolatfűzéssel kapcsolható-e?

Ezt a deduktív gondolatfűzést úgy véljük megejteni, hogy a kétféle közhatalmi működést szembeállítjuk egymással jellegzetes egyező és eltérő sajátosságaikkal.

Egyeznek abban, hogy úgy a bíraskodó, mint a közigazgató szervezet az állam közhatalmát gyakorolván, ennek eredményeképpen itt is, ott is egy-egy hatósági tény jelenik meg, melynek az a lényege, hogy a tárgyi jog elvont rendelkezéseit konkretizálja.

Különböznek viszont abban, hogy ezt a működést a bíraskodó szervek abból a célból fejtik ki, hogy felek között támadt jogvitát, mint a jogviszonyon kívül álló érdektelen szervek megszüntessenek s eredményeképpen jogbiztonságos állapotot teremtsenek, — a közigazgatási szervek viszont ezt a működést azért fejtik ki, hogy — mint a jogviszonyban a közösség érdekét képviselő felek — azzal valamely közérdekű jogállapotot létesítsenek.

A bíraskodásnál tehát a közvetlen cél ugyan a jogvita megszüntetése, a logikai végcél azonban ennek utján a jogbiztonság megteremtése, a közigazgatásnál viszont a jogbiztonság nem cél, hanem csak eszköz ahhoz, hogy annak általa egy közösségi célt, mint logikai végcélt megvalósítsunk. A kétféle működés tehát egyezik abban, hogy jogviszonyokat közhatalmilag konkretizál, amit a bíróság abból a célból tesz, hogy ezzel a jogvitát megszüntetvén, a jog érdemi végcélját a jogbiztonságot megvalósítsa, — a közigazgatás pedig ugyanezt azért teszi, hogy az azzal létesített jogbiztonsággal érdemi célját, egy közösségi célt megvalósítsa.

Ha tehát a kétféle közhatalmi tevékenységet abból a célból vetjük össze, hogy a kétségtelen különbözőség mellett a jellegzetes egyezőséget meglássuk, úgy ezt egy jogviszonynak abból a célból való közhatalmi konkretizálásában fedezhetjük fel, hogy ezzel a jogbiztonság létesüljön.

Ha ezek után megállapítjuk, hogy az ítéleti jogerő a tárgyi jogban elvont értelemben meghatározott alanyi jogosultságoknak közhatalmi egyéniesített (koncretizált) megrögzítéséhez kapcsolódik, felvethetjük a kérdést, hogy miért korlátozódnék ez csak a bíróságok aktusaira, amikor a közigazgatási aktusokban is dogmatikailag kimutathatók azok az ele-

mek, — a tárgyi jog konkretizálása és a jogbiztonság — amelyekhez kapcsolódik az a bíráskodásnál s amelyek ezt ott indokolják, ill. kiváltják.

A jogerő intézményének kimutatható végcélja ugyanis — a jogbiztonság — megvan mindkét közhatalmi tevékenységnél azzal a különbséggel, hogy a bíráskodásnál az a logikai végcél, a közigazgatásnál pedig a logikai végcélhoz egy közösségi cél megvalósításához segítő eszköz.

Ugy kell megállapítanunk, hogy amikor a jogbiztonságot a közigazgatás logikai végcéljához szükséges eszközként állapítottuk meg, ezzel már a jogerő intézményének a közigazgatásbani szükségszerűségét is megállapítottuk és ill. beigazoltuk, mert a jogbiztonság nem más, mint a közhatalmi aktusban lerögzített tárgyijogszerű helyzetnek a változtathatatlansága addig, amíg a vonatkozó tárgyi jog nem változik (eadem lex) és amíg a felek azon közös megegyezéssel — ha erre jogi tehetőségük van — nem változtatnak.

A kétféle közhatalmi tevékenység lényegi azonossága adja tehát az alapot ahhoz, hogy az erre visszavezethető intézményszerűséget, a jogerőt bölcséletileg itt is szükségszerűnek fogjuk fel. Ontologailag tehát megvan itt is s a kérdés csupán az, hogy a tételesjog azzal hogyan bánik el. A jogerő közigazgatás-jogi ontológiai léte mellett bizonyít az az ösztönös praktikum, hogy arra — tételesjogi rendelkezés nélkül is — hivatkozni szokott a hatóság s a fél arra való hivatkozását is figyelembe szokta venni.

Amidőn azonban a jogbiztonságot a közigazgatás működésében eszközi minőségben jelenlévő generális elemként állapítottuk meg, figyelmen kívül hagytuk azt, hogy a közigazgatás által logikai végcélyszerűleg létesítendő közérdekű állapot adott esetben ugyan abban áll, hogy a létesített joghelyzet a magánjogi joghelyzetekkel vetekedő biztonságu legyen, — adott más esetben azonban éppen ellenkezőleg abban fog állani, hogy a joghelyzet, amint már létesülése is a közérdekűség szervi konkrét felismerése szerint történt, azonképen a közérdekűség felőli szervi konkrét megítélés változásainak, a tényállás közérdekűleg változhatóságát konkrét kiértékelésének megfelelőleg legyen mindig módosítható, esetleg megszüntethető.

Azt ugyanis, hogy a jogszabály — ha kilépünk a magánjog ideológiájából — kifejezetten vagy hallgatagon maga rendelkezhetik oly értelemben, hogy a joghelyzet a hatósági félnek a közérdek felőli alanyi megítéléséhez, annak kiértékeléséhez képest létesíthető, módosítható és megszüntethető legyen, mint bölcséleti jogi lehetőséget figyelembe kell vennünk. A tárgyi jog tehát a jogviszony alkotó elemeként a közérdekűség vonatkozásában úgy vonhatja be a hatósági félnek a közérdek felőli kiértékelő alanyi megítélését, hogy igenlő esetben létesíthessen, nemleges esetben megszüntethessen, mutatis mutandis pedig módosíthasson egy konkrét jogviszonyt.

A tételesjognak ilyen értelmű rendelkezését adott esetben politikai szempontból lehet ugyan kifogásolni, de mint bölcséleti lehetőséget és tételesjogi valóságot figyelembe kell vennünk akkor, amikor a joganyag dogmatikus feldolgozásáról van szó.

A közérdek tehát a közigazgatásilag létesített joghelyzet biztonságát nem kívánja minden esetben, ill. az esetek egy részében éppen-séggel nem kívánja. Ezek az esetek a precarius (szabad belátásszerű) joghelyzetek, melyek abból származnak, hogy a tárgyi jog kifejezett vagy hallgatólagos rendelkezése, vagy a tárgyi jog hiányossága, ill. hiánya folytán a közigazgatás a közérdek felőli alanyi megítélése szerint létesít, módosít és szüntet meg konkrét jogviszonyokat s így a magánfélnek azokra alanyi joga jogszerkezetszerűleg nincs.

Miután pedig a jogerő — mint már megállapítottuk, — az alanyi jognak a hatósági jogviszony-konkretizálás által teremtett változata — mondhatnók, hogy átváltozása — a teljesen (abszolút) precarius esetekkel kapcsolatos érdemi aktusoknak jogerejük nem lehet. A jogerő u. i. csak azokhoz a közigazgatási aktusokhoz kapcsolódik, amelyek meghatározott joghelyzetre vonatkozó alanyi jogot vagy konstituálnak, vagy deklarálnak.

Ha ilyképen azt kell megállapítanunk, hogy van olyan közigazgatási jogviszonyt kialakító hatósági tény, amely nem emelkedhet jogerőre, úgy ez ellentmondónak tűnhetik fel azon megállapításunkkal (II.), hogy a jogerő a jog fogalmi lényegéhez tartozó intézményszerűség.

Egyes közigazgatási aktusoknak jogerőre nem emelkedhetése — mondhatnók úgy is, hogy jogerő képtelensége —azonban nem cáfolata annak, hogy a jogerő a jog fogalmi lényegéhez tartozó intézményszerűség. Ezen esetekben u. i. nincs tárgyi jog olyan értelemben, mely az életviszonyokat közvetlenül elrendezné s tárgyi jog — ha az nem hiányos, ill. hiányzik — csak olyan értelemben van, melyből kifejezetten, vagy hallgatólagon a közigazgatás szabadságára, annak a közérdekszerű megítélésére való utalás olvasható ki. Az életviszonyokat tehát nem a tárgyi jog közvetlenül, hanem annak kifejezett vagy hallgatólagos felhatalmazása alapján, ill. hiányossága vagy hiánya folytán, az államhatalom közigazgató szerve rendezi el közvetlenül. Nincs hát arról szó, hogy a tárgyi jogból származó alanyi joghoz nem kapcsolódnék szükségszerű felépítményként a jogerő, — hanem arról van szó, hogy nem lehet jogerő ott, ahol nincsen az életviszonyt közvetlenül rendező tárgyi jog, amelynek hatásaképpen beszélhetünk csak alanyi jogról is és jogerőről is.

Vagyis tényként szögezhetjük le, hogy ahol a jog a szó sajátos értelmében közvetlenül szabályoz, ott ebből a közvetlen szabályozásból szükségképpen alanyi jogok és ezeknek megfelelő kötelességek származnak — ahol azonban a jog az életviszonyok közhatalmi elrendezését kifejezetten vagy implicite a közigazgatás szabadságának engedi át, ott nem beszélhetünk a jognak a szó sajátos értelmébeni szabályozásáról, tárgyi jog tehát nincs s tárgyi jog hijján nincsen alanyi jog s nincsen az ezen alapuló jogerő sem.

Ezektől a jogszerkezetszerűleg részben vagy teljesen precarius joghelyzetektől meg kell különböztetnünk a nem jogszerkezetszerűleg, hanem csupán annak következtében precarius joghelyzeteket, hogy a közigazgatási bírászkodás hiánya folytán az alanyi jogosultság a hatósággal szemben nem kényszeríthető ki.

A közigazgatási bírászkodás intézményesítésével a jogszerkezeti precarius alanyi joghelyzetek (nem alanyi jogok) megmaradnak továbbra is precariusnak, míg a jogszerkezeti alanyi jogosultságos helyzetek elvesztik precarius jellegüket, kikényszeríthetőkkelé válnak.

Ha tehát nincs közigazgatási bírászkodás, úgy a magánfél helyzete általában precarius, míg közigazgatási bírászkodás mellett csak a jogszerkezeti teljesen precarius joghelyzetek képeznek precariumot, s úgy a részben precarius joghelyzetből származó, mint a jogszerkezeti kétségtelenül alanyi jogosultság kikényszeríthetőkkelé válnak. Itt csupán annak a megjegyzésére szorítkozunk, hogy részben (relative) precariusnak azon joghelyzetek minősülnek, melyeknek csak a létesítése szabad belátás-szerű, de nem azoknak módosítása vagy megszüntetése is.

Az egészben (abszolút) precarius joghelyzetet létesítő, módosító és megszüntető aktusok azért nem jogerősek, mert azok a hatósági félnek a közérdeket kiértékelő felfogásának megfelelőleg létesíttetnek s annak változásához képest megváltoztathatók és megszüntethetők. Ezek a joghelyzetek tehát nem végérvényesek, csak érvényesek addig, amíg a hatósági fél annak megváltoztatását, vagy megszüntetését közérdekből indokoltnak ill. szükségesnek nem látja.

Annak a joghatásnak megjelölésére, melyet ezek az aktusok fejtenek ki akkor, amikor a tételesjogilag megengedett és tényleg igénybevett utolsó közigazgatási fokon létrejönnek, a jogerő kifejezése fogalomzavar előidézése nélkül nem használható, nem még az alaki jelzővel sem, és pedig — mint kifejtettük — két okból, elsősorban azért, mert a jogerősség a hatósági aktusnak csak az a hatása, amelyben a megtámadhatatlanság és végrehajthatóság mellett megvan a változtathatatlanság is, másodsorban pedig nem azért, mert a jogerő fogalmilag csak alaki értelmű joghatás.

Azt viszont, hogy vannak valóban olyan közigazgatási aktusok melyek konkrét alakjukban csupán nem támadhatók meg és végrehajthatók, de különben megváltoztathatók, tudomásul kell vennünk s ennek a joghelyzetnek megjelölésére megfelelő jogi műszót kell használnunk.

Mint mondtuk, ezek az aktusok is érvényesek, de nem végérvényesek s így megjelölésükre az érvényesség tulajdonságjelző felhasználásával a „jogérvényes“ műszó volna célszerűen használható. A „jogérvényes“ műszónak a „jogerős“ műszó melletti használata kifejezésre juttatná, hogy jogerőnek minősülő joghatás a precarius aktusoknál nincs, s azok a jogerősségnek megfelelő végérvényességgel szemben csupán addig érvényesek, amíg ez az érvényesség a hatósági fél megítélésétől függőleg közérdekszerű.

A jogerőnek alaki és anyagi változat szerinti megkülönböztetése tehát nézetünk szerint a tények félreismerésén alapul. Ha azonban a „jogerő“ műszóhoz, a köztudatban való meggyökerezésére való tekintettel, mégis ragaszkodunk, úgy a terminológiát magunk részéről abban ajánlanánk, hogy alaki jogerő helyett beszéljünk az eljárást befejező jogerőről, anyagi jogerő helyett pedig az újbóli eljárást kizáró jogerőről, mert az alaki jogerőnek a lényege az, hogy a folyó eljárást befejezi, az anyagi

jogerőnek pedig az, hogy ugyanazon (eodem res, eadem causa és eadem personae) ügyben az eljárás ismétlését kizárja. A kétféle joghatás helyesebb megjelölésére ajánlott műkifejezések idő múltán rövidített formájú műszavakká alakulnának át s beszéljünk „befejező“ és „kizáró“ jogerőről.

5. A jogerőt a közigazgatásban tagadó álláspont.

Ha az előző részben sikerült beigazolnunk azt, hogy a jogerő a közigazgatási tevékenység eredményeképpen kelő s alanyi jogosultságot konstituáló, vagy deklaráló érdemi aktusoknak éppúgy sajátja, mint a bíróságok ítéleti aktusainak, úgy vegyük vizsgálat alá azok álláspontját, akik azt tagadják.

A jogerőnek a közigazgatási működéssel is kapcsolatos létét tagadó álláspont — a jogerő lényegéről adott meghatározásunkra való tekintettel — tulajdonképpen tagadja azt, hogy a közigazgatás érdemi tényei végérvényesek lehetnek. Ezt pedig a közigazgatási tevékenység állítólagos azon természetével vélik bizonyítani, hogy az ilyen értelmű megkötést nem tűr, mert az általa megvalósítandó közérdek magával hozhatja a meghozott határozattól való eltérést s ebben a jogerő nem akadályozhatja. Megítélésünk szerint azonban a közérdek csak azt hozhatja magával, hogy alanyi jogokat ne állapítsunk meg ott, ahol ezek akadályozhatják a közérdek érvényesülését. Az alanyi joghelyzeteknek ilyen alanyi jogosultság nélküli, vagyis precarius voltának azonban ki kell tűnni a tárgyi jog szerkezetéből. Ha a közérdek érvényesülésének ilyen biztosítása a tárgyi jog szerkezetéből, hogy a jogviszony létesítése, fennmaradása és megszüntetése a közigazgatás közérdekszerű megítélésén múljék, nem mutatható ki, úgy a jogalkotó a közérdeket éppen abban ismerte fel, hogy a jogviszony olyan változtathatatlan legyen, mint a magánjogi jogviszonyok. Téves tehát a közérdeket úgy fogni fel, amely nem adhat helyet olyan szilárdságú jogviszonyok kialakításának, mint a magánjogi jogviszonyok. A probléma szerintünk csak az, hogy milyen jogszerkezet mellett van a közigazgatásnak lehetősége adva, hogy a közérdeknek megfelelőleg alakíthasson, módosíthasson és megszüntethessen jogviszonyokat.

Erre a problémára itt érdemben nem térhetünk ki s csak a közigazgatás szabadságáról értekező fejtegetéseink eredményét rögzíthetjük le abban, hogy a közigazgatás szabad belátásának vagy a tárgyi jog alapján, vagy a tárgyi jog hiányossága, ill. hiánya folytán lehet helye. A tárgyi jog alapján akkor van helye, ha a tárgyi jog a jogviszony létesítését, módosítását vagy megszüntetését a hatóság közérdekű megítélésétől függő lehetőségként állapítja meg, vagy akkor, ha a tényállás egy vagy több elemét közigazgatási sikerképzetben álló közérdekű értékfogalomban adja meg. Viszont parancsoló szükségképpen állhat elő a közigazgatás megítélése szerinti jogviszonylétesítés, módosítás és megszüntetés azon helyzetekben is, ha a tárgyi jog a közhatalom konkrét értelmű beavatkozását szükségessé tevő vonatkozásokban (joghézag) nem vagy nem kimerítőleg rendelkezik.

A jogerőt a közigazgatással kapcsolatosan el nem ismerő álláspont kardinális tévedése dogmatikailag arra vezethető vissza, hogy azt a tényt, miszerint a közigazgatás területén valóban vannak olyan alanyi joghelyzetek, melyek kifejezetten vagy értelemszerűleg csak akkor létesíthetők, s csak akkor tarthatók fenn, míg a közigazgatás azokat közérdekben állónak ítéli, megváltoztatásukhoz (megszüntetésükhöz) tehát elegendő a közigazgatásnak a közérdek felőli változott felfogása, tényként fogadta el a közigazgatás egész területére, vagyis csak jogszerkezetileg precarius alanyi joghelyzeteket tételezett fel, aminek logikus folyamánya az alanyi jogok és az azokra felépülő jogerő hiánya. Ebből az álláspontból logikusan folyik a közigazgatási bírászkodás elvetése is mert alanyi jogok és jogerő híján annak nincsen tárgya.

Ha azonban erre a téves álláspontra helyezkedünk, úgy számot kell vetnünk azzal, hogy a közigazgatás által létesített jogviszonyok nem nyerhetik meg soha a végérvényességgel járó biztonságot, ami a magánfél közigazgatásjogi helyzetének állandósított bizonytalanságával egyértelmű. Ennek a kivételes helyzetnek a hibáztatott álláspont szerinti általánosítása így az ügyintézésnek állandó nyitvatartásához, és ezzel a közigazgatás csődjéhez vezet.

A jogerő elvitatása a közigazgatás területéről ugyanannak az ideológiának a szellemi terméke, mely vitatja ott a kikényszeríthető alanyi jogok államtani lehetőségét. Ahol pedig nem kényszeríthető ki a magánfél részéről alanyi jog, ott nem kényszeríthető ki a magánfél részéről a jogerős határozat jogereje sem, mert az a magánfél részéről alanyi jogok kikényszeríthetőségét előfeltételezi. Amint tehát vannak precarius alanyi jogok, amelyek csak jogszerkezetileg léteznek, de nem kényszeríthetők ki, azonképen van precarius jogerő is, ami a precarius alanyi jogok felépítménye s éppúgy nem kényszeríthető ki, amint nem az alzatát képező alanyi jog. A közigazgatási bírászkodás hiányának tehát az a joghatása van, hogy nem kényszeríthető ki a magánfél javára jogszerkezetileg kimutatható alanyi jog és az ehhez kapcsolódó jogerő s azok érvényesülése a hatóság méltányló, de néha önkényeskedő, belátásán mulik. Lényegesen más a helyzet ott és ill. akkor, ha van közigazgatási bírászkodás, mert a közigazgatási bírászkodással — ha az minden jogvitás esetben igénybevehető — kikényszeríthetőkké válnak a közigazgatási alanyi jogok és érvényesíthetővé válik a magánfél javára a kikényszeríthető alanyi jogosultság alapján kialakult jogerő is.

6. A jogerőt a közigazgatásban tagadó s a közigazgatási bírászkodásban elismerő álláspont.

Vizsgáljuk most külön azt az álláspontot, mely csak a közigazgatási folyamatban nem ismeri el a jogerőt, de elismeri azt a közigazgatási jogvitákban kelt ítéletekkel kapcsolatosan.

Ezen álláspont szerint tehát egy jogvitás ügy, amely a közigazgatási folyamatban nyer végelintéztést, nem nyerheti meg a jogerőt, tehát ismét és ismét eljárás tárgyává tehető, — ha ellenben a magánfél ugyanazt

bíróság elé viszi, ezzel jogerős lesz, ha a közigazgatási bíróság csupán helybenhagyta is a közigazgatási fórum intézkedését.

Felvethetjük a kérdést, hogy ész-okokkal mivel indokolható ez meg? Magunk részéről nem tudjuk, de azt a praktikumot minden esetre leszűr-nők az ilyen elrendezésből, hogy ha a fél jogvitás ügyének a közigazgatási folyamatban történt elintézését érdekeinek megfelelőnek tartja s ennek a joghelyzetnek biztonságát kívánja, úgy nem állhat meg a közigazgatási fórum által történt elintézésénél, hanem még a bíróság elé is kell azt vinnie. Ez azonban kétségtelenül paródiája a közigazgatásnak, ha u. i. a fél ezt nem teszi, úgy viselnie kell a kockázatát annak, hogy a hatóság az ügyét új eljárás tárgyává teszi, s az ebből kelt esetleges kedvezőtlen határozattal szemben nem érvényesítheti a jogerősség kifogását s azzal szemben érdemben kell védekeznie, ami esetleg nem fog az érdekei szerinti előző eredménnyel járn.

Ugy állapíthatjuk meg, hogy a közigazgatási jogerő politikai ellen-seinek ez a felemás álláspontja csak logikátlan kényszer engedmény abból az eredeti álláspontjukból, hogy a közigazgatás szabad keze feltétlenül biztosíttassék. Megállapítottuk már, s itt csupán megismételjük, hogy a jogerőt a közigazgatásban tagadó álláspont a tényeknek abból a dogmatikai félreismeréséből ered, hogy a közigazgatásban csak precarius jogviszonyok vannak, melyekből a magánfél javára alanyi jog nem származik, s ennek híján nem képesek jogerőre a közigazgatás érdemi aktusai. Ha azonban a közigazgatásban valóban nincsenek alanyi jogok és nincs az azokon felépülő jogerő sem, úgy nincs létjogosultsága a közigazgatási bíráskodásnak sem, amely éppen az ezek felőli vitában volna hivatott dönten. Kényszerengedmény tehát ezen felemás álláspont azért, mert olyan intézmény — a közigazgatási bíráskodás — javára tételik, amelynek a pusztja létezése az elvi állásponttal szögesen ellentétes, — logikátlan pedig azért, mert ha van a közigazgatásban egyáltalán jogerő, — amint van, — akkor az logikai szükségszerűleg megvan már a közigazgatási folyamatban is, és nemcsak a jogviták eldöntésének folyamatában. Leszögezzük tehát, hogy a közigazgatási jogerő-ellenes álláspont kimutathatólag téves tételből indul ki, de az az álláspont, amely csak a közigazgatási bíróság ítéleteinek a jogerejét ismeri el és nem a közigazgatási határozatok jogerejét is, egy logikai kisiklással tetézi a kiinduló tétel felállításánál elkövetett tévedést, azzal t. i., hogy nem ismerhető el csak a közigazgatási bíróságok ítéleteinek jogereje, mert ezzel már az alanyi jogok létét ismertük el és ha vannak alanyi jogok, úgy ezeknek már a közigazgatási hatósági közbenjött folytán fel kell venniük a jogerő formáját. A jogerőt u. i. nem lehet a tárgyi és illetve az alanyi jogtól elszakítani. Ha a tárgyi jog jogszerkezeti alanyi jogosultságos helyzetet teremt és a közigazgatás ennek a tárgyi jognak az alapján alakít ki egyesekkel szemben jogviszonyokat, úgy nem alakíthat ki másféle (precarius) jogviszonyokat s aktusai, melyek az alanyi jogok konkrét mibenlétét rögzítik le, jogi hatásban nem különbözhetnek a bíróságok aktusaitól, mert teljességgel indokolatlan disparitás állana elő a közigazgatási határozatok hátrányára csupán abból kifolyólag, hogy a fél

megnyugvással fogadta el már a közigazgatási hatóságnak a megítélése szerint érdekkielégítő jogszerű határozatát. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy a bíraskodásra a közigazgatás ténykedéseivel kapcsolatosan csak akkor kerül sor, ha — és ezt a lehetőséget nyomatékkal hangsúlyozzuk — ha a magánfél a közigazgatás ténykedését magára nézve jogsérelmesnek állapítja meg. Ha tehát arra az álláspontra helyezkedünk, hogy csak a közigazgatási bíróság ítéleteihez kapcsolódik a jogerő és nem már a közigazgatási hatóság határozataihoz, úgy egy merőben esetlegességhez kapcsoljuk a jogerőt, ahhoz t. i., hogy a közigazgatás intézkedését a fél jogsérelmesnek állapítja meg s azt bíróság elé vigye, mit ha nem tenne, a határozat nem szerzi meg a jogerőt. Így minden esetre csak azok a felek élvezhetik a jogerősség nyújtotta jogbiztonságot, akiknek ügye jogsérelmesen intéztetett, míg azok, akiknek ügye jogszerűen intéztetett, elesnek ettől az előnytől.

Eltekintve attól, hogy az álláspont érvényesülése ilyen fonák helyzetet eredményezne, a jogerő lényegéből fakadó indokoltsága sincs meg ezen álláspontnak, hiszen a jogerő eredetileg csupán az ítéletekhez csak azért kapcsolódott, mert a bíróságok ítéletei voltak egyedül azok a hatósági aktusok, amelyek konkretizálták az absztrakt értelmű alanyi jogokat, amilyenek a közigazgatás területén — tárgyi jog híján — sokáig nem voltak, de nyomban kapcsolódik az a közigazgatási aktusokhoz is, mihelyt azok is absztrakt megállapított alanyi jogokat konkretizálnak. A jogerő nem függhet attól, hogy ezt a konkretizálást bíróság eszközölje, a feltétele csupán az, hogy azt hatóság eszközölje a tételesjogilag igénybevehető utolsó fokon. Ha a tételesjog ezt az utolsó fokot már a közigazgatási folyamatban is lehetővé teszi, úgy már ehhez az aktushoz kapcsolódik a jogerő. a közigazgatási bíróság ítéleteihez pedig csak akkor, ha a tételesjog rendelkezési lehetőségeinek kihasználásával az utolsó fok már kívül esik a közigazgatási folyamaton.

7. A közigazgatási határozatok rendszerezése a jogerő szempontjából.

Kíséréljük meg végül rendszerbe foglalni a jogerő érvényesülését azon az alapon, amint a magánfél különböző joghelyzetekben kerül a közigazgatással kapcsolatba.

A magánfél általában 1. vagy a maga érdekében kéri a közigazgatás közreműködését, vagy pedig 2. a közigazgatás hivatalból veszi igénybe a magánfelet egy közösségi cél valószínűsítése érdekében. Az első esetben a magánfél a jogviszony jogosultsági, — második esetben pedig rendszert annak kötelezettségi oldalára kerül.

1. A jogosultság megállapítása a) vagy jogi kötöttséggel, b) vagy pedig szabad belátással történhetik, — 2. a kötelezettség megállapítása azonban mindig csak jogi kötöttséggel. A kötelezettséget itt önálló formában értjük s nem a jogosultság esetleges járulékos feltételeiben.

A további változatokat részben az adja, ha a magánfél a jogi kötöttségű, vagy szabad belátásra engedett kérelmével elutasítatik, — részben pedig az, hogy a szabad belátásra engedett kérelem alanyi jogot

létesítőleg, tehát csak relative precarius-an, vagy a hatóság szabad belátásának minden vonatkozású teljes fenntartásával, tehát abszolút precarius-an teljesítetik.

Az esetváltozatok tehát a következők :

1. A magánfél a jogosultsági oldalon áll s a közigazgatás ezt a helyzetet jogi kötöttséggel állapította meg ;

2. a magánfél az 1. pont szerinti joghelyzet létesítése iránti kérelmével elutasított ;

3. a magánfél a jogosultsági oldalon áll s a közigazgatás a helyzetet szabad belátással alanyi jogot létesítőleg állapította meg ;

4. a magánfél a 3. pont szerinti joghelyzet létesítése iránti kérelmével elutasított ;

5. a magánfél a jogosultsági oldalon áll s a közigazgatás a helyzetet szabad belátással alanyi jogosultság nélkül állapítja meg ;

6. a magánfél az 5. pont szerinti joghelyzet létesítése iránti kérelmével elutasított ;

7. a magánfél a kötelezettségi oldalon áll s ezt a helyzetet a közigazgatás — mint egyedül lehetséges módon — jogi kötöttséggel állapította meg.

Ha ezeket az esetváltozatokat soravesszük abból a szempontból, hogy az azokban kelt aktusok bírnak-e jogerővel s igenlő esetben melyik fél hivatkozhatik arra, úgy azt állapíthatjuk meg, hogy 1. pont esetében a magánfél, a 2. pont esetében a hatóság, a 3. pont esetében a magánfél s a 7. pont esetében mindkét fél hivatkozhatik arra, — a 4. 5. és 6. pont esetében pedig az aktusok nem bírnak jogerővel.

Csak a magánfél hivatkozhatik tehát a részére jogi kötöttséggel vagy szabad belátással alanyi jogot létesítő (relative precarius) aktusok jogerejére.

Csak a hatóság hivatkozhatik a magánfél jogigényes kérelmét elutasító határozat jogerejére.

Végül, — mindkét fél hivatkozhatik a magánfél kötelezettségét megállapító határozat jogerejére, annak megakadályozása érdekében, hogy az az ő szempontjából in peius megváltoztattassék.

Nem emelkednek pedig jogerőre, vagy — más szavakkal és a lényegyet kifejezőbben — jogerőre képtelenek a szabad belátással relative precáriusan alanyi jogot létesítő joghelyzetek létesítését elutasító és az abszolút precárius joghelyzetekkel kapcsolatos összes (létesítő, módosító és megszüntető) érdemi aktusok.

Ami az 1—7. pontok szerinti típus eseteket illeti :

a) az 1. pont szerintire az iparigazolvány kiadása iránt előterjesztett kérelmet teljesítő ;

b) a 2. pont szerintire az ugyanilyen kérelmet elutasító ;

c) a 3. pont szerintire az állampolgárság megadása iránt előterjesztett kérelmet teljesítő ;

d) a 4. pont szerintire az u. i. kérelmet elutasító ;

e) az 5. pont szerintire a lakhatási engedély megadása iránt előterjesztett kérelmet visszavonásig érvényes hatállyal, tehát abszolút precarius értelemben teljesítő ;

f) a 6. pont szerintire az ugyanilyen kérelmet elutasító ;

g) s végül a 7. pont szerintire a valamely közszolgáltatást kivető aktust említhetjük.

Az a) és b) pont szerinti aktusoknál olyan aktusokról van szó, amelyek szerinti joghelyzet létesítéséhez és fenntartásához a félnek a tárgyi jog alanyi jogot biztosít, — a c) és d) pont szerinti aktusoknál olyan aktusokról van szó, amelyek szerinti joghelyzet létesítéséhez a félnek a tárgyi jog nem biztosít alanyi jogot, de amennyiben azt a hatóság szabad belátásszerűleg létesíti, a félnek az így, a közigazgatás közvetlen tényével kialakított joghelyzet fenntartásához a tárgyi jog már alanyi jogot biztosít (relative precarius joghelyzet) — az e) és f) pontok szerinti aktusoknál olyan aktusokról van szó, melyek szerinti joghelyzet létesítéséhez a félnek a tárgyi jog ugyancsak nem biztosít alanyi jogot, de ezen felül a joghelyzet módosítása és megszüntetése tekintetében is a közigazgatás fenntartja a szabad belátása szerinti intézkedés jogát (abszolút precarius joghelyzet), — végül a g) pont szerinti aktusoknál olyan aktusokról van szó, melyek szerinti joghelyzethez a tárgyi jog a hatóságnak biztosít alanyi jogot.

A kifejtettek összefoglalását a közölt táblázat tünteti fel.

8. Befejezés.

A jogerő kérdése még a polgári perjogban sem jutott nyugvópontra, annál kevésbé juthatott a közigazgatási eljárásban, ahol ma még csak ott tart, hogy az ott való polgárjogot már sikerült ugyan kiharcolni a maga részére, de a közjognak a közérdek propagálásából eredő sajátosságai még sok nehézséget tartogatnak úgy az elméleti kutatás, mint az így nyert eredmények gyakorlati alkalmazása részére. A probléma teljes megoldását pedig csak a két tevékenység sűrű kölcsönhatása eredményeképpen remélhetjük.

A problémát ehelyen tisztán dogmatikus vonatkozásaiban világítottuk meg, mert úgy állapíthattuk meg, hogy a probléma ilyen értelmű megvilágítása közigazgatási jogi irodalmunkban még hiányzik, mert vannak ugyan a kérdést tárgyaló munkáink, de azokban még sok a politikum, ami nem szolgálhatja kellőleg a merőben dogmatikus probléma megoldását.

VI. A közigazgatás szabadsága az eljárásban.

A közigazgatási tevékenység anyagilag — mint láttuk — jogilag nem szabályozható kimerítően s szükségképpen helye marad a közigazgatás szabad belátásának, — az alaki értelmű kimerítő szabályozásnak azonban elvi akadálya nincs, s ha úgy kell mégis megállapítanunk, hogy a közigazgatási eljárás csak hiányosan van jogilag szabályozva, ennek

Táblázat a 16. §. V. rész 7. pontjához.

A jogerő jelentkezése és az arra történő hivatkozás a jogilag különböző érdemleges közigazgatási intézkedésekkel (véghatározatokkal) kapcsolatosan.

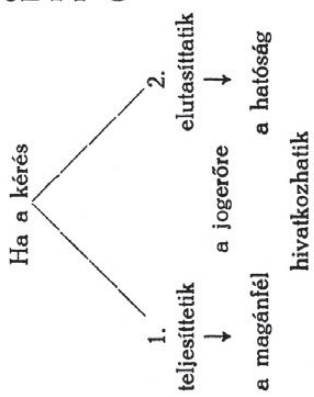
A)

A magánfél a maga érdekében kéri a közigazgatás intézkedését s a jogviszony jogsultsági oldalán áll.

a)

A tárgyi jog a magánfélnek alanyi jogot biztosít s így a hatóság jogi kööttséggel jár el.

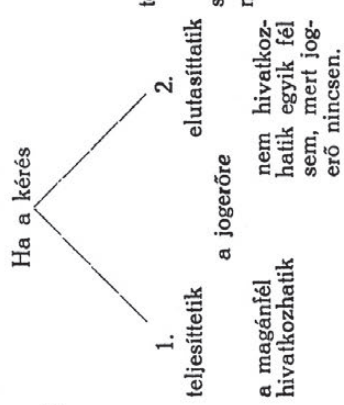
(Példa : az iparigazolvány kérése.)



α)

A tárgyi jog nem biztosít a magánfélnek a joghelyzet létesítéséhez, sem a szabad-belátással lerésíteti joghelyzet alanyi jogot, a hatóság tehát azt bad belátással létesített joghelyzet szabad-belátásszerűleg létesítheti, védelméhez nem biztosít alanyi de alanyi jogot biztosít a szabad belátással létesített joghelyzet védelmére. A magánfél helyzete tehát relative precarius.

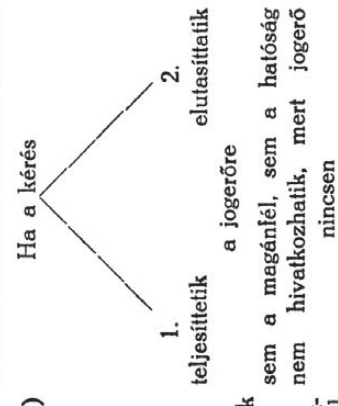
(Példa : Az állampolgárság kérése.)



b)

A tárgyi jog a magánfélnek sem a joghelyzet létesítéséhez, sem a szabad belátással létesített joghelyzet alanyi jogot, a hatóság tehát azt bad belátással létesített joghelyzet szabad-belátásszerűleg létesítheti, védelméhez nem biztosít alanyi de alanyi jogot, a magánfél helyzete tehát absolute precarius.

(Példa : lakhatási engedély kérése.)



B)

A hatóság hivatalból intézkedik s a magánfél a kötelezettség-oldalon áll.

érdemi oka az, hogy a közigazgatási tevékenység változatosan sokféle s a jogalkotás sokáig csak egyes közigazgatási ágak eljárásjogi különös szükségletét elégítette ki.

A tulajdonképeni közigazgatási eljárás az elsőfokú hatóságok előtti folyamatában általános érvénnyel szabályozva nálunk ma sincs, s ilyen értelembeni szabályozás csak a jogorvoslatokra és a kézbesítésekre vonatkozóan van.

A közigazgatási eljárás a szabályozatlan vonatkozásokban részint a különös közigazgatási eljárási jogokban, részint a polgári peres eljárásban található analóg rendelkezésekre támaszkodik s alakít ki helyes vagy helytelen joggyakorlatot. A közigazgatási szerveknek szabad belátásáról u. i. alaki vonatkozásokban nem beszélhetünk. Az itt jelentkező hézagok az analogia iuris et legis alkalmazásával tölthetők csak ki.

VII. A nem sajátos és a különös közigazgatási eljárások.

A közigazgatási szervek tételes jogi hatáskörébe azonban nem csak sajátos értelmű közigazgatási tevékenység, hanem bírászkodás is tartozik a hozzájuk utalt kihágási (közigazgatási és jövedéki) s községi bírósági ügyekben, melyekre külön eljárási jogok alakultak ki. Ezek az eljárási jogok tehát nem képeznek sajátosan közigazgatási eljárási jogot.

Nem sajátosan közigazgatási eljárásjogi szabályok azok sem, amelyek a közigazgatás egyes szerveinek jogszabályalkotással (rendelet, szabályrendelet) kapcsolatos tevékenységére vonatkoznak.

A közigazgatási szervek továbbá — hatásköri rendelkezések folytán — egyes munkavállaló kategóriáknak munkaadóikkal szemben felmerült munkabér- és kártérítéskövetelési ügyeiben is eljárak, mely ügyek azonban összefonódtak a sajátos közigazgatási hatáskörrel s attól eljárásjogilag sem voltak elválaszthatók. (1946 : XIX. tc.)

Különös eljárási jog alakult ki azután a belső közigazgatás körében, a fegyelmezés céljára szolgáló fegyelmi eljárási jogban.

Közigazgatási eljárási jogszabályok végül az önkormányzati testületi szervek működését (összehívás, tárgyalásvezetés, tagok hozzászólása, azok fegyelmezése — pl. széksértés, — a határozathozatal mikéntje, stb.) megszabó jogszabályok is, de mégsem sorolhatók azokhoz az eljárási szabályokhoz, melyek a közigazgatásnak a felekkel kapcsolatos ügyintéző tevékenységét szabályozzák s azok csak a szerv testületi minőségének a velejárói.

VIII. A végrehajtás.

A közigazgatási eljárás — mint már lerögzítettük — cselekmények sorozatából áll, amely sorozatban egyesek az érdemi ténykedés létrejöttét, — mások a valamiféle értelemben létrejött érdemi intézkedésnek az érvényesítését szolgálják.

Az aktus érvényesítése — az annak rendelkezései szerinti tényhatások (tevés, abbanagyás, fizetés) valóságos teljesítése — vagy önkéntes, vagy kikényszerítendő. Utóbbi esetben végrehajtásról beszélünk.

A közigazgatás maga eszközlő jogerős, vagy jogerőre emelkedés előtt végrehajtható aktusainak a végrehajtását is és nem kell azok tekintetében bírói ítéletet kieszközölnie. A végrehajtási cselekmények is többfélék s alkalmazkodnak az aktus szerint teljesítendő tényhatásokhoz.

A kényszerítés-eszköze vagy olyan anyagi hátrány (pénzbírság), amely sorozatos és fokozatos alkalmazásában meghaladhatja a kötelezett teljesítés gazdasági értékét, vagy a teljesítés közvetlen kikényszerítésére alkalmas karhatalom, amely abban a mértékben vétetik igénybe, amint azt a teljesítendő személyi vagy dologi szolgáltatás tényleges teljesítése épen megkívánja. A közadók behajtására irányuló eljárás is csak addig folytatattatik, míg a fél hajlandó az önként teljesíteni.

A kényszernek egyik változata az, amidőn a teljesítendő nem pénzbeli kötelezettség (pl. hernyóirtás, fertőzött szőlőtőkék, vagy gyümölcsfák kivágása stb.) nem teljesítése esetén az a fél költségére hatóságilag végeztetik el felfogadott munkaerőkkel s a mulasztó ellenében csupán a felmerült költségek érvényesíttetnek kényszerrel.

A végrehajtási eljárás a pénzbeli követelésekre vonatkozólag kellő részletességgel van szabályozva s mint közadók módjára való vagy közigazgatási végrehajtás ismeretes, szemben a bíróságok pénzbeli marasztaló ítéleteinek a végrehajtására szolgáló bírósági végrehajtással.

IX. Ügyviteli szabályok. Az ügyirat.

A közigazgatási ügyintézés — mint már mondtuk — nemcsak az eljárásba vont felekkel kapcsolatosan kíván szabályozást, hanem a szervezetten belüli vonatkozásban is, amikor is nem eljárási, hanem ügyviteli szabályokról beszélünk elfogadott terminológiával.

Az ügyviteli szabályok is alaki szabályok, de ezek — eltérőleg az eljárási szabályoktól, melyek a felekkel való vonatkozásokat tárgyalják — az eljáró szerveknek az ügyintézés során adódó belső vonatkozású joghelyzetét s az ügyiratoknak a technikai kezelését állapítják meg.

Az ügyviteli szabályok állapítják meg pl. az előadónak azon jogát, hogy ha a főnöke nem fogadja el valamely elintézési tervezetét, tartozik ugyan azt a főnök utasításának megfelelőleg elkészíteni, azonban az el nem fogadott elintézési tervezetet jogosult a maga igazolására az ügyiratokhoz csatolni s az utasításra készített elintézési tervezetnek ilyen minőségét a főnök által igazoltatni.

Az ügyviteli szabályok rendelkeznek különben az ügyirat kezelése tekintetében annak átvételéről, iktatásáról, kiosztásáról, feldolgozásáról, tisztázásáról, kiadmányozásáról, postázásáról s a visszamaradó iratoknak irattári elhelyezéséről s azok selejtezéséről, mely rendelkezések az ezen teendők ellátására alkalmazottaknak szolgálati kötelességeit tárgyi-jogszerűleg állapítják meg. Ezek az ügyviteli szabályok kifelé ugyan nem hatályosulnak, de azért kétségtelenül jogi jellegű szabályok, hiszen ezek is bizonyos szolgálati jogviszonyok tartalmát előzetesen és elvontan határozzák meg.

Az ügyviteli szabályok tárgya dologi szempontból az u. n. ügyirat, mi alatt egy valamely ügyre vonatkozó feljegyzést, ill. feljegyzések dologi együttességét értjük.

A közigazgatási ügyintézés késedelmeskedés nélküli üteméhez fontos köz- és magánérdekek fűződnek s erről intézményszerűleg szükséges gondoskodni. A gondoskodás oly értelmű lehet, hogy az ügyintézéshez szükséges és meghatározott időtartam elteltével az a vélelem állíttatik fel, hogy a kérelem teljesített, ill. elutasították s ehhez képest az annak megfelelő ténylegesség valószínűsítése jogszerű, ill. megnyílik a magasabb hatósághoz való jogorvoslat lehetősége.

Magyar közigazgatási jogunkban ilyen értelmű általános rendelkezés — sajnos — nincs, s eltekintve a közigazgatási bíróságnak meghatározott ügyekbeni panaszok záros határidő alatti elintézésére való, de jogkövetkezmények nélküli kötelezésétől, csak elvétetten, így pl. az ipari (1922. XII. tc. 42. §.), a társadalombiztosítási (1932. IV. tc. 16. és 20 §-ai), az állampolgársági (1939. XIII. tc. 2 §.) közigazgatás területén találkozunk ilyen értelmű rendelkezésekkel s ezeken kívül még általában azokban az esetekben, midőn a felettes hatóság hozzájárulása, ill. jóváhagyása vélelmeztetik, ha az a felterjesztéstől számított záros határidő alatt nem nyilatkozik.

17. §. A KÖZIGAZGATÁS ÁGAI.

A közigazgatás, mint a közösségi célok megvalósítására hivatott közhatalmi működés, átfogja az ember életének minden megnyilatkozását s eredményképpen közreműködik ez a tevékenység az állam alkotmányi életével kapcsolatosan (pl. országgyűlési választói névjegyzékek elkészítése, képviselőválasztás stb.), a fegyveres szervezet létesítésében, az állampolgárok érdekeinek az ország területén kívüli szolgálatában, a gazdasági élet minden irányú (földművelés, ipar, kereskedelem, közlekedés) megnyilvánulásában, a közháztartás ellátásában, a kulturális színvonal emelésében, az egyén testi, szociális és gazdasági jólétének gondozásában s kifejti végül azt a tevékenységet, mely a közösségi és egyéni élet rendjének biztosítását és biztonságát szolgálja, — a rendszetet.

Azon az alapon, hogy a közigazgatási tevékenység a közösségi, ill. egyéni életnek mily irányú megnyilatkozását teszi tárgyává, beszélünk a közigazgatás ágairól.

Az egyes ágakra vonatkozó jogszabályok a rendszeresség okából külön tárgyalandók, de azok nem képeznek sui generis jellegzetességgel bíró csoportokat. Az egyes csoportoknak ugyan kétségtelenül vannak sajátosságaik, ezek azonban csak a tárgyi különbözőségből adódnak s nem mutatnak fel jogintézményszerű olyan különbségeket, amelyek a tárgyi különbözőségeken felül a sui generis jogágazati minőség principium divisionis-aként szolgálhatnának.

A szokásos tárgyi csoportosítás szerint megkülönböztetünk belügyi, külügyi, hadügyi (honvédelmi), kulturális, gazdasági, pénzügyi, népjóléti és bizonyos mértékű önellentmondással igazságügyi közigazgatást.

1. A belügyi közigazgatás magában foglalja mindazt a tevékenységet, amelynek tárgya az állam területén tartózkodóknak mindazon életnyilvánulása, melyeket az egyéb ágak nem ölelnek fel. A belügyi közigazgatás így általános jellegű közigazgatási ág, szemben a többiekkel, mint különös közigazgatási ágakkal.

Ebben a csoportban kerülnek ismertetésre a rendészeti s az alkotmánnyal kapcsolatos ténykedésekre vonatkozó jogszabályok.

A közigazgatásnak az életviszonyok egész területét átfogó különös működése az, amit — az annak helyén kifejtettek szerint — rendészetnek nevezünk. Minden közigazgatási ágnek megvan a rendészetnek minősülő része. A határvonal azonban az alkotó-támogató és a rendészeti értelmű közigazgatás között tételesjogilag az elvi követelményeknek nem mindig megfelelő. Tételesjogunk különben a rendészeti jellegű teendőket a sajátosan rendészeti (államrendőrség) és az általános közigazgatási hatóságok között szervezetileg is megosztja.

A rendészet annyira fontos működése a közigazgatásnak, hogy indokolt volna egy külön kormányzati ágban való összefogása, ennek híján azonban arról a belügyi közigazgatás keretében emlékezünk meg, ahová jelenleg a természetének megfelelő kormányzati ügybeosztás szerint tartozik.

A belügyi közigazgatásban foglal helyet továbbá mindaz a teendő, amely az alkotmányi étellel kapcsolatos. A joganyag elfogadott elhatárolása szerint u. i. a törvényhozás szervének a megalkotására vonatkozó jogi rendelkezések az alkotmányjogban (közjog) kerülnek ismertetésre, de tisztán azon az alapon, hogy a szuverén szerv elsősorúlag alkotmányi jelentőségű szerv, keletkezése azonban közigazgatási tevékenységet feltételez.

Az alkotmánynak közigazgatási alépítménye van s az állampolgárságra s az állampolgári jogok és kötelességekre vonatkozó jogi rendelkezések (szabadságjogok, politikai jogok, honvédelmi, közteherviselési, tankötelesség stb.) a közigazgatási szervek működése eredményeképpen valósulnak.

2. A közegészségügy és a szociális ügyek, melyek ugyan már régebben is külön kormányzati ágat képeztek, de utóbb ismét a belügyi kormányzati ágba kebeleztettek vissza, újabban ismét külön kormányzati ágat — népjóléti közigazgatást — képeznek s így kerülnek ismertetésre.

3. A külügyi közigazgatási csoport nem sajátosan tárgyi alapon nyugvó külön csoport, hanem tárgyilag heterogén ügyeknek külföldi területi vonatkozásban történő intézése. Tárgya tehát az államterületen kívül tartózkodó állampolgárok mindennemű közérdekű ügyei.

4. A hadügyi (honvédelmi) közigazgatás az e tárgyú személyi és dologi szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket öleli fel. A fegyveres erőnek intézményszerű részletes ismertetése már kívül esik a jogi érdekesség körén. Amint pl. a közegészségügyi intézményeket sem ismertetjük a bennük folyó gyógyítási módok és eszközök (berendezések) szempontjából, így nem terjeszkedünk ki a fegyveres erő intézményének a ténybeli erőhatalom kifejtését célzó szervezeti és felszerelési viszonyaira

sem. A közigazgatási jogászt a fegyveres erő intézménye is, mint minden intézményszerűség csak annyiban érdekli, hogy jogi eszközökkel hogyan biztosíttassanak és ill. biztosíttatnak az annak létesítéséhez és működéséhez szükséges személyi és dologi elemek s harmadik személyeknek milyen az ahhoz viszonyított jogállása.

5. A kulturális közigazgatás jogszerkezet tekintetében hasonló a hadügyi közigazgatáshoz. A kulturális célkitűzések u. i. szintén az ismeretek elsajátítására berendezett intézmények működése útján érhető el. A közigazgatás ebbe az életkörbe a közhatalom kényszerítő módján csak az elemi ismeretek elsajátítása céljából lép közbe és pedig részben a tanulásra, részben pedig a megfelelő intézmények (iskolák) létesítésére és fenntartására való kötelezéssel. Magasabbrangú kulturális intézményeknél csak az intézmény létesítésének és működésének jogi feltételeit állapítja meg, de annak látogatását kötelezővé közvetlenül nem teszi. A magasabb kulturális intézmények látogatása csak közvetve van kikényszerítve az által, hogy bizonyos foglalkozások (alkalmaztatások) meghatározott iskola-végzettséghez köttetnek.

6. A gazdasági közigazgatásnak a gazdasági foglalkozások különfélesége szerint több (földművelésügyi, iparügyi, kereskedelem- és szövetkezetiügyi, közlekedésügyi) ága van.

A közigazgatás ebbe a körbe ma, a szociális állameszernének megfelelőleg, mind erősebben nyúl be és pedig úgy közvetlenül az öntevékenykedő egyesekkel szemben, mint részben ezt az öntevékenységet támogató, részben pedig egyes tevékenységeket kisajátító (monopolizáló) intézmények létesítése útján.

7. A pénzügyi közigazgatás a közkiadások fedezéséről gondoskodó közhatalmi tevékenység. A közigazgatási jogág sui generis egységét éppen a pénzügyi rendelkezések különszerűségére való hivatkozással igyekeztek megbontani. Kétségtelen, hogy a közszolgáltatások jogi szabályozásánál találhatunk leginkább a tárgyi különbözőségekből eredő különleges jogi fogalmakat, jogintézményeket, melyek a joganyag sui generis minősége mellett látszanak bizonyítani. Mindezek a kísérletek azonban elszigetelt jelenségek maradtak.

8. Végül az igazságügyi közigazgatásról kell megemlékeznünk. Az igazságügyi közigazgatás alatt helyesen a bíróságok által kifejtett nem vitás (ugynevezett perenkívüli) ügyintézéseket kellene értenünk, mert a bírói szerveknek kifelé hatályosuló más közigazgatási működése nincs. Az elfogadott csoportosítás azonban nem ezt érti igazságügyi közigazgatás alatt, hanem az igazságügyi szervezet létesítését és működésbentartását, ami azonban tisztán belső közigazgatást képez. Belső közigazgatása van azonban a szuverén jogalkotás szervének is s így az igazságügyi közigazgatás megkülönböztetésével azonos elvi alapon beszélhetünk törvényhozási közigazgatásról is.

A perenkívüli ügyekre vonatkozó jogszabályok az elfogadott joganyagcsoportosítás szerint a perjogban tárgyaltnak és pedig megállapíthatólag azon a tétélesjogi hatásköri alapon, hogy a tevékenységet bírósági szervek fejtik ki.

A bírósági szervek által kifejtett elvileges értelmű közigazgatási tevékenység szabályaival, a sajátosan igazságügyi (perenkívüli) közigazgatással tehát nem fogunk foglalkozni, de nem foglalkozunk a bíróságok szervezeti kérdésével sem, mert azt a polgári és büntető perrendtartások ugyancsak felölelik s a szükséges ismereteket illetőleg odautalunk. Ott találjuk meg a vádképviselői szervekre, a szabadságvesztési intézetekre, az ügyvédségre és a közjegyzői intézményre vonatkozó rendelkezések ismertetését is.

A közigazgatási szervezeti résszel kapcsolatosan ismertetjük azonban azokat a bíróságokat, melyeknek a közigazgatási működéssel — úgy mondhatnók — szervi kapcsolatuk van s a közszolgálati részben viszont kiterjeszkedünk azokra a rendelkezésekre, melyek a bíróságokra vonatkozóan eltérnek a közigazgatási szervekre hatályos rendelkezésektől.

Eredményképen tehát az igazságügyi közigazgatás című szokásos különös részt, ami csak fogalomzavarra vezethet és megisméltése a perrendtartások anyagának, elhagyjuk.

A közigazgatás működésének egy tekintélyes része abban áll, hogy a vonatkozó jogi előírás szerint gondoskodik az állami életműködések kifejtő szervekről és megfelelő működésükről. Ez a tevékenység azonban, bár tárgyi különbözősége alapján válik el a szervek által kifejtett szakműködéstől, nem alkotja a közigazgatás külön ágát s csupán részét képezi az egyes kormányzati ágaknak, de jelentőségénél fogva a magasabb fokozatokon belső hivatali külön munkakört (személyi ügyek) képez.

A teendőkör nem formális kormányzati ág tehát, de minden kormányzati ágban a szakműködéstől tárgyi alapon megkülönböztethető szervező működés.

18. §. A KÖZIGAZGATÁS JOGTUDOMÁNYOS IRODALMA.

A közigazgatással — a történeti mult és a más államokkal való összehasonlítás alapján való megismerésen kívül — két szemszögből lehet foglalkozni éspedig az adott időpont szerinti jogi rendelkezésektől elvonatkoztatva, amikor is annak tanszerű műveléséről beszélünk, vagy az adott időpont szerinti jogi rendelkezéseket téve a helyesség vagy a logikai összefüggések szempontjából vizsgálódás tárgyává. Az előbbi esetben a vizsgálódás jogpolitikai, az utóbbi esetben jogtudományos.

Történeti sorrendben a közigazgatástani vizsgálódás indult meg előbb, amit megindokol az a körülmény, hogy a közigazgatási tevékenység jogi megkötöttség nélkül indult meg és sokáig csak a működés helyes irányelvei iránt jelentkezett az érdeklődés s csak miután mind sűrűbben jelentkeztek a tevékenységet megkötő jogszabályok, indulhatott meg annak a jogszabályok alapján való jogpolitikai és jogtudományos vizsgálata.

A közigazgatástani és a jogpolitikai vizsgálódás rokontermészetű vizsgálódások s a különbség csupán annyi, hogy a közigazgatási jogpolitikus a tanszerű eredményeket már alkalmazza is egy adott jogrendszerre, — a jogtudományos vizsgálódás azonban függetleníti magát a tanszerű követelményektől s az adott jogi elrendezésben kizárólag a logi-

kai rendszert, a logikai összefüggéseket keresi és tárja fel s ill. mutat reá a logikai hiányosságokra.

Magyar irodalmunk úgy egyik, mint másik vonatkozásban nem sok alkotással dicsekedhetik. A ritka eseményként jelentkező publikálás időszakát csak a közelmúltban váltotta fel élénkebb szervezőpolitikai irodalmi tevékenység.

Az érdeklődés a kiegyezést (1867) követő időkbén a törvényhatóságok felé fordult, de nem annyira közigazgatási, mint inkább alkotmánypolitikai érzékelések nyomán.

Nagyobb irodalmi tevékenységet váltott azután ki a közigazgatási bíróság szervezési és hatásköri problémája.

Vannak azután monografiáink a jogerő közigazgatási érvényesüléséről, az eljárás kérdéseiről, a közigazgatás jogszabályalkotásairól, a közigazgatási szabad belátás (diszkrécio) problémájáról.

Amilyen örvendetes, hogy utóbbi időben — mint említettük — élénk szervezés- és eljáráspolitikai irodalmunk indult meg, kívánatos volna, hogy a közigazgatási jog dogmatikus problémái felé is hasonló érdeklődés forduljon.

Külön emlékezünk meg a pénzügyi jogi irodalomról, mely bőven mutat fel az egyes vagy bizonyos csoportbeli közszolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket kommentáló publikációkat, ezek azonban nélkülözik a jogtudományos alapvetést s a kiadói üzleti élelmesség jegyében inkább az érdekelt adóalanyok tájékoztatására kívánnak több-kevesebb gyakorlati utmutatással szolgálni.

Ugy kell megállapítanuk, hogy a pénzügyi jog anyagának jogtudományos feldolgozásával az irodalom még mindig adós.

A közigazgatási irodalom hazai és külföldi művelőiről Magyar Zoltán: Magyar közigazgatás c. nagyszabású és módszerében újszerű munkája ad tájékoztatást. A magyar névsor azonban hiányos.

A közigazgatási jog pénzügyi része.

1. §. BEVEZETÉS.

Pénzügyi jog alatt azokat a jogszabályokat értjük, melyek a közháztartások közszolgáltatási jellegű bevételeinek előteremtésére irányuló közhatalmi szervezetet és annak tevékenységét anyagi és alaki értelemben meghatározzák, ill. szabályozzák.

Közháztartás alatt a területi alapon szervezett és egyetemes célkitűzésű közjogi testületek háztartásait értjük, — tehát az állam, a törvényhatóságok és a községek háztartását. Nem minősülnek tehát közháztartásnak a foglalkozási és gazdasági érdekeltiségi alapon álló önkéntes vagy kényszertársulási testületi szervezetek, (kamarák, legelő-, erdőbirtokossági, hegyközségi, vízi, ipartestületi társulatok s a különböző társadalmi biztosítási intézetek, (OTI, MABI) háztartásai,) melyek nem területi alapon szerveztetnek s céljaik szerint nem egyetemesek, hanem csupán egyetlen konkrét közös célra irányulnak.

Közszolgáltatásnak minősül pedig mindaz a bevétel, melynek szolgáltatását a közháztartások az egyoldalú jogi kényszerítés (imperium) eszközével vagyis közjogi alapon követelhetik. A közháztartások közszolgáltatási bevételeivel szemben állanak u. i. a közháztartási vagyonból, üzemekből s általában a nem közszolgáltatásszerű forrásokból származó bevételek.

A közszolgáltatásszerű bevételi források közháztartásonkénti rendszeres összességükben képezik az adórendszert.

A pénzügyi jog tehát csupán azon közhatalmi szervezetre és annak tevékenységére vonatkozó jogszabályok foglalata, amely szervezet, ill. tevékenység az adórendszerben helyet foglaló bevételi forrásokból származó bevételek előteremtésére irányul.

A pénzügyi jog így szűkebb fogalom a közháztartásokra vonatkozó joganyagnál, mert 1. nem terjeszkedik ki a közháztartások közhatalommentes forrásokból származó bevételeire, — 2. nem terjeszkedik ki továbbá a közháztartási bevételeknek hitel útján történő megszerzésére, mert ebben nincs közhatalmi mozzanat, de mihelyt e végből a közhatalom kényszere vétetik igénybe, legott közszolgáltatással állunk szemben s szabályai a pénzügyi jog keretébe tartoznak, — 3. nem foglalja magában továbbá a közháztartások alaki rendjére (költségvetés, számvitel, zárószámadás) vonatkozó jogszabályokat sem, amelyek a közháztartási számviteli jog keretében foglalnak helyet, — 4. s nem terjeszkedik

ki a kiadások dolgára sem, amely szintén hozzátartozik a közháztartások teljes megismeréséhez.

Meg kell tehát állapítanunk, hogy a pénzügyi joggal nem merítjük ki a közháztartások teljes joganyagát s hogy azt kimeríthessük, az imént felsorolt vonatkozásokat is meg kellene ismernünk. Az ismertetendő joganyag azonban csak az adórendszerben helyetfoglaló közszolgáltatásszerű bevételek keretében fog mozogni s így csupán részlete, bár kétségtől igen fontos részlete a közháztartások életének az, amit meg fogunk ismerni, de nem kapjuk meg a közháztartások teljes képét.

Elvileg ugyan idetartoznék az államban foglalt kisebb területi közjogi önkormányzatok, a törvényhatóságok és községek közszolgáltatásszerű bevételeinek, ill. az ezekre vonatkozó jogi rendelkezéseknek az ismertetése is, mitől e helyen azért tekinthetünk el, mert az idevonatkozó jogi rendelkezések beékelődnek az általános közigazgatási jogba s ismétlések elkerülése végett ezek tekintetében oda utalunk.

A pénzügyi jogban szabályozott közhatalmi tevékenységnek egyetemes közös célja az, hogy az adórendszerben helyetfoglaló bevételi forrásokból a vonatkozó jogszabályok alkalmazásával előteremtessék a költségvetésileg előirányzott összeg, mint az államcélok megvalósíthatóságának a közhatalom melletti legfontosabb eszköze.

A tevékenység tehát közigazgatás, annak egyik ága s így mindazok a megállapításaink, melyeket a közigazgatási jogra nézve annak dogmatikus felfejtése során eszközöltünk, az ezen tevékenységet meghatározó joganyagra is érvényesek.

Mégis — tekintettel arra, hogy a pénzügyi jogban lényegileg mindig arról van szó, hogy az egyes milyen mértékben terheltezzék közszolgáltatással, a mérték pedig pontosan meg van adva — a közigazgatás szabad belátásának ebben a vonatkozásban helye nincs.

A pénzügyi szervek tevékenysége is közigazgatás lévén, az így elérendő cél jogelméletileg itt is — csakúgy, mint a közigazgatás minden más ágában — a közigazgatás jogelméleti lényegét kitevő jogviszonyok létesítésével és azok — ill. a tárgyi jog rendelkezései alapján közvetlenül létesült jogviszonyok — tartalmának valósításával érhető el.

A figyelmünket tehát itt is arra kell összpontosítanunk, hogy milyen feltételei vannak a cél szolgálatában álló jogviszonyok keletkezésének, tartalmi módosulásainak és megszűnésének.

Ennek a joganyagnak vannak ugyan sajátos külön jogintézményei, de ezek még nem teszik azt a közigazgatási jogtól sui generis különböző joganyaggá. Van u. i. olyan álláspont, mely a pénzügyi jog sui generis jogágazati minőségét vallja és vitatja. Ez az álláspont természetesen téves s tévedését még azzal tetézi, hogy a sui generis minőséget a joganyagnak csupán egy részére, az anyagi rendelkezésekre vitatja, az alaki rendelkezéseket pedig visszahagyja a közigazgatási jog körében.

Ez a kettéosztás figyelmen kívül hagyja azt, hogy a bírósági és a közigazgatási eljárás nem teljesen azonos fogalmak. A bíróság előtti eljárás ugyanis önálló külön jogi aktus, az anyagi rendelkezések valósulásának nem szükségképeni velejárója, — a közigazgatási hatóságok előtti

eljárás ellenben szükségképeni velejárója az anyagi rendelkezések valószínűsítésének s így az nem önálló, nem külön jogi aktus, mely mint ilyen, az anyagi rendelkezésektől elszakítható s külön sui generis jogágazatként minősíthető volna.

Azokkal a problémákkal, melyek a közszolgáltatások (az adórendszer) politikai szempontjaiból adódnak, egy külön tudomány, a pénzügytan foglalkozik s az ez által felállított elméleti követelmények képezik a mértékét az idevonatkozó jogi rendelkezések tartalmi helyességének. Részünkről azonban ezt a mértékalkalmazást — mint politikai vizsgáldást — mellőzzük s a rendelkezéseket csupán abból a szempontból tesszük vizsgálat tárgyává, hogy logikusan szolgálják-e a jól vagy rosszul kitűzött pénzügypolitikai célt.

2. §. A PÉNZÜGYI JOG SAJÁTOS JOGINTÉZMÉNYEI.

Amidőn hozzá akarunk fogni az érvényes pénzügyi joganyag dogmatikus ismertetéséhez, mindenekelőtt az egész joganyagot jellegző sajátos intézményszerűségeket kell megismernünk, mert csak ezeknek ismerete mellett lesz rendszeres áttekintésünk a megismerendő joganyag felett, amely megóv attól, hogy elveszítsük tájékozódásunkat a pénzügyi joganyag rengetegében.

3. §. A KÖZSZOLGÁLTATÁS.

A pénzügyi jogban a kiindulási pont a közszolgáltatás, ami alatt közháztartások részéről az egyesektől tárgyijogszerű kötelezettség alapján követelhető és ill. azok részére ilyen alapon teljesített dologi természetű gazdasági értéket értünk.

A közszolgáltatást tehát érthetjük mint a közháztartások tárgyijogszerű követelését az egyesektől és mint az annak megfelelő kötelezettség teljesítésével valósuló gazdasági értékszorulatát a közháztartásnak.

A meghatározás szerinti közszolgáltatás, a közhasználatú és tágabb értelmű közszolgáltatásnak, mely magában foglalja a személyes természetű közszolgáltatást (katonai szolgálat, előfogatozás, közmunka) is, csupán egy része. Fontos eleme, hogy a szolgáltatás dologi (természetbeni, pénzbeni) természetű s hogy azt a tárgyi jog állapítja meg.

A közszolgáltatásnak ettől jogszerkezetiileg sui generis különböző faja az egyedárúságokból származó bevétele az államnak, amely bevételre az állam a fentiekől eltérőleg úgy tesz szert, hogy bizonyos fogyasztási cikkekkel csak ő jelenhetik meg a kínálattal a piacon s a közszolgáltatást az ármegegyezéssel érvényesíti.

Ezen tevékenységéből tehát bevétele van szintén az államnak, bevétele csakúgy, mint a föld- vagy házadóból, avagy az illetékekből, s az is kétségtelen, hogy ezen bevételhez is közhatalmi révén jut az állam és pedig úgy, hogy magánjogi személyiségének közhatalmi jogosítottsága folytán kizárólagosan foglalkozik bizonyos fogyasztási cikkek termelésével, feldolgozásával, forgalombahozatalával s az egyes mint fogyasztó-

vásárló kerül csak jogviszonyba a nem közjogi, hanem magánjogi személyiségű állammal. Ha tehát megtörténnék, hogy egy dohánykincstári csomagolásban valami más találtatnék, mint a felirat szerinti dohánygyártmány s azzal a vevőt károsodás érné, kárkövetelését csak polgári peruton érvényesíthetné.

A jogi helyzet tehát az, hogy az egyedáruságoknál az államnak olyan bevételeiről van szó, mely az egyeseknek a különleges közjogi helyzetben lévő magánjogi személyiségű állammal (államkincstárral) lebonyolított kereskedelmi ügyleteiből származik.

4. §. AZ ADÓRENDSZER.

A közszolgáltatásokon alapuló közvetlen további jogintézményünk az adórendszer. Egy közháztartásnak a pénzügypolitikai szempontok szerint összeválogatott közszolgáltatásai a maguk rendszerezett összességükben adják az adórendszert. Az adórendszer tehát fogalmilag több közszolgáltatást feltételez. Ha valamely közháztartás megvalósítaná az egyetlen adót, ott adórendszerről sajátos értelemben nem beszélhetnénk.

A közszolgáltatások rendszerező csoportosítását a tételesjog vagy a pénzügytan elvi szempontjai szerint, vagy attól eltérőleg eszközölheti. A tételesjog ugyanis a minősítésnél nem mindig a közszolgáltatás pénzügytanszerű lényegi elemeit, hanem alakszerűségeit — a kivetés és kezelés technikáját — veszi alapul. Ilyen minősítések mellett természetesen a tételesjogi „adórendszer“, — az önmagának történő ellentmondással — nem lehet „rendszeres“, hanem mozaikszerűleg széteső, ami megnehezíti a jogtudományos feldolgozás munkáját is.

A közszolgáltatások csoportosítását megejthetjük azonban a vonatkozó jogszabályok jellegzetes jogszerkezeti sajátosságai alapján is, ami a jogérzék szerinti tájékozódást könnyíti meg azok között.

Ha közszolgáltatásainkat jogszerkezeti sajátosságaik alapján kíséreljük meg rendszerezni, úgy mindenekelőtt a fogyasztási cikkekhez kapcsolt egyedáruságokról kell megállapítanunk, hogy azok a jogi értelmű közszolgáltatások körén kívül esnek, mert itt nem létesül közjogi jogviszony az adóztató közület és az egyesek között. A közhatalom ugyanis itt úgy tesz szert bevételre, hogy monopol gazdasági helyzete alapján bizonyos fogyasztási cikkek árát az azokból elérni szándékolt bevételnek megfelelően szabja meg.

A megmaradó s jogilag már közszolgáltatásinak minősülő bevételek közül külön csoportot képeznek azok a bevételek, melyeknek egy engedélyezési aktus képezi az alapját. Ilyenek az összes fogyasztási adók s a jövedékek közül a lotto- és az italmérési jövedék.

Az összes többi közszolgáltatásoknak pedig (egyenes- és forgalmi adók, illetékek, fémjelzési és vámjövedék) közös jellegzője, hogy azok a tárgyi jog által megszabott tényállás létesüléséhez közvetlenül kötött jogviszonyból származnak.

Tekintettel azonban arra, hogy adórendszerről sajátos értelemben csak pénzügytani értelemben beszélhetünk, hiszen ehhez mérjük a téte-

lesjogi minősítést is, a közhatalmi bevételeknek a vonatkozó jogszabályok jogszerkezete alapján való rendszeres csoportosítását — mint már jeleztük — nem tartjuk adórendszernek, hanem csupán a joganyag dogmatikai megvilágítására alkalmas rendszerezésnek.

A magyar adórendszer történeti fejlődésében az 1848. évi alkotmányreform jelentett érdemleges változást a közteherviselés elvének érvényesítésével (1848 : VIII. tc.) s azóta az 1868., az 1875., az 1909., az 1922. és az 1940. évi törvényalkotások emelkednek ki, mint adórendszerünk változtatásának kisebb-nagyobb jelentőségű határvonala. Adórendszerünk azonban érdemben a demokratikus átalakulásig az 1909. évi adórendszer elvi alapjain állott.

Az államvezetés demokratikus irányváltásának az adórendszerre gyakorolt hatása ma még nem értékelhető ki teljesen s ez csak akkor történhetik meg, amikor a megindult és ma még folyamatban lévő reform befejezetté válik.

Adórendszerünk mai érvénnyel a következő közszolgáltatásokat ill. a közszolgáltatásoknak a következő csoportjait ismeri : egyenes adók, forgalmi adók, fogyasztási adók, illetékek és jövedékek.

1. Ezekből a közszolgáltatási csoportokból mindenekelőtt a jövedékeket, ill. azoknak azt a csoportját kell, mint a többiekkel szemben sui generis csoportot kihasítanunk, melyeknél a monopolium bizonyos cikkeknek az előállításában (termelésében) és forgalombahozatalában áll. Az ezen csoportbeli közszolgáltatásoknak u. i. az a jellegzője, hogy ezeknél az állam a maga monopolisztikus helyzetét úgy használja ki, hogy a monopol helyzet alapján csak általa vagy engedélye alapján előállítható termékek közhatalmilag megállapított árában közszolgáltatásszerű rész is van.

Ezeket a közszolgáltatásokat, hogy a továbbiakban azoknak ilyen körülírását elkerüljük, egyedáruságoknak fogjuk nevezni s jövedéknek csak az ezeken kívüli monopolszerű közszolgáltatásokat.

2. A jövedékek közül a lottó- és az italmérési jövedék s a fogyasztási adók abban különböznek a megmaradó többiektől, hogy itt az adóalany és az állam között engedélyezési jogviszony áll fenn s a közszolgáltatásról ezen engedélyezési jogviszony keretében történik gondoskodás.

A vámjövedék lényege se szerint olyan forgalmi adó, melyet az állam a vámhatárt érintő áruk forgalma után szed, — a fémjelzési jövedék pedig jellegzetes illeték, mely az államnak a nemesfémtárgyak finomságát közhitelűleg jelző tevékenysége ellenértékeképpen rovandó le.

3. Az illetékek pénzügytanilag abban különböznek a megmaradó többiektől, hogy az illetékek valamely hatósági ténykedés konkrét ellenértékeképpen jelentkeznek, míg a megmaradó többieknél ilyen konkrét ellenérték nincs.

Illetékeink közül azonban ezen elméleti kelléknek csupán a törvénykezési és közigazgatási illetékek felelnek meg, míg az okirati illetékek lényegileg az okiratok után, a sajátosan illetékek szedéséhez azonos technikával szedett adószerű közszolgáltatások, — a vagyonátruházási illetékek pedig forgalmi adók.

Az eddig sorra vett három csoportnál — a pénzügytanilag ide nem tartozók leszámításával — áru vagy gazdasági jelentőségű hatósági közreműködés ellenében követeltetik a közszolgáltatás, a megmaradó két csoportnál (egyenes- és forgalmi adók) azonban az állam az adóztató hatalmának egészen nyílt érvényesítésével lép fel.

Itt térhetünk ki röviden arra, hogy mi az értelme annak, amidőn a pénzügytan felveti a kérdést, hogy az állam adóztató hatalmának mi a jogalapja? Ez a kérdés nem tételesjogi kérdés, hanem az állambölcseleti alapot keresi, tehát azt, hogy honnan van az államnak tehetősége arra, hogy a köz részére való dologi szolgáltatásokat jogilag kötelezővé tudjon tenni. A kérdés felvetése oda vezet el, hogy az állam erőhatalmi alapon létesülő társadalmi alakulás s a bölcseleti jogalapot ebben az erőhatalomban kell meglátnunk, indokát pedig abban, hogy az államnak ezekre a szolgáltatásokra fennmaradása és céljai elérésére szüksége van.

4. A forgalmi adók csoportját az jellemzi, hogy ezek a közszolgáltatások merőben azon tény alapján követeltetnek, hogy közgazdasági forgalom létesült. Az ezen csoportbeli közszolgáltatások törvényi alapon átháríthatók. A többi közszolgáltatások áthárítása tekintetében a tételes jog nem rendelkezik s így azoknak áthárítása merőben közgazdasági jelenség, a forgalmi adók átháríthatósága azonban a forgalmi adóval sújtott forgalmi ügyleteknek törvényes jogi eleme.

5. A végül megmaradó egyenes-adó csoportban két alcsoportot képezhetünk, és pedig a hozadéki és a jövedelmi adók csoportját.

A hozadéki adókat az jellegzi, hogy ezek a közszolgáltatások azon tény alapján követeltetnek, hogy a „vagyontárgyaknak és a gazdasági tevékenységnek“ hozadéka van s ebben a hozadékban adóerő van, — a jövedelmi adók pedig azon alapon, hogy „annak“, akinek jövedelme van, adóereje van.

A hozadéki adóknál tehát a tárgyi, a jövedelmi adóknál pedig a személyi vonatkozások állanak az előtérben. A hozadéki adóknál tehát nem vagyunk tekintettel arra, hogy a hozadék élvezetére jogosult személynek milyen a gazdasági helyzete, a személyi adóknál pedig éppen ezt vesszük figyelembe.

Meg kell azonban állapítanunk, hogy ez a tárgyi, ill. személyi jellegzetesség nem lép fel a kizárólagosság jellegével s személyi jellegzetességeket állapíthatunk meg hozadéki adóknál és hozadéki jellegzetességeket a személyi adóknál.

Az „egyenes“ adókban használt terminológiát illetőleg megjegyezzük, hogy ez a műszó a pénzügytanilag közvetett adókkal szembeni azt az ellentétet akarja kifejezni, hogy egyes közszolgáltatások terhét az viseli, aki fizeti, — más közszolgáltatások terhét pedig más viseli, mint aki fizeti. Ennek a különbségtételnek azonban jogi szempontból jelentősége nincs, mert jogi szempontból — az egyedáruságok kivételével — minden közszolgáltatásnál van adóalany, akire „egyenesen“ vettetik ki a közszolgáltatás. A fogyasztási adóknál is ott van az engedélyes, akire közvetlenül — egyenesen — vettetik ki a fogyasztási adószzerű közszolgáltatás. Jogi szempontból tehát csak adófizető van az adóalany szemé-

lyében, — a közgazdasági vagy törvényi áthárítás folytán az adófizetőtől elvált adóviselői gazdasági jelenség a jog szempontjából irrelevans.

Egyenes adóink : a földadó, a házadó, az együttes kereseti- és jövedelemadó az illetményadó, az illetménytöbbletadó, a társulati adó, a tantieme adó, a jövedelemtöbbletadó, a vagyonaadó, a vagyontöbbletadó, a gépjármű adó és az újjáépítési közmunkaváltság. Az utóbbi személyes munkateljesítménnyel is leróható s ebben a formában, mint személyes és nem dologi szolgáltatás, kívül esik a közszolgáltatás megadott szűkebb értelmű, csupán a dologi szolgáltatásokat felölelő fogalmi körén.

forgalmi adóink : a termelési, az általános forgalmi adó, melynek keretében különleges szabályozást nyert a malmok forgalmi adója, a behozatali forgalmi, behozatali fényűzési és kiviteli fényűzési, a fényűzési és az értékpapírforgalmi adó ;

fogyasztási adóink: a sör-, a cukor-, az ásványolaj-, a szivarkahüvely- és szivarkapapír-, a gyujtószer, a nem erjesztés útján előállított és emberi élvezetre alkalmas ecetsav-adó, a villanylámpák és rádiócsövek és a sajtolt élesztő adója ;

illetékeink : az okirati, a vagyonaátruházási, a törvénykezési, s a közigazgatási illetékek külön-külön is nagy csoportjai s a különszabályozott s elvi jelentőségüknél fogva kiemelkedő osztalék- és kamatilleték ;

jövedékeink : a szesz-, a lópor-, és a mesterséges édesítőszeres egyedárúsága s a dohány-, a só-, a lottó-, a fémjelzési-, az állami ital-mérés és a vámjövédék.

Az első öt jövedék közszolgáltatás, tehát a szesz-, a lópor- és a mesterséges édesítő szerek egyedárúsága s a dohány- és a sójövédék azok a közszolgáltatások, melyeket jogi szerkezetbeli egyezőség alapján egyedárúságoknak nevezünk.

Az adórendszerbe az állandó jellegű közszolgáltatások mellett időnként időleges közszolgáltatások vezetnek be az államháztartás nagyobb összegű rendkívüli kiadásainak fedezésére. Ezek a közszolgáltatások súlyosságuknál fogva már nem fizethetők a jövedelemből s pénzügytanilag kerülendőleg a vagyon állagát veszik igénybe, amit mindig csak az államháztartás másként semmiképen sem biztosítható egyensúlya indokolhat meg. Ilyen közszolgáltatások voltak az első világháború után bevezetett vagyonszállások (1921 : XV., XXVI. és XLV. tc.-k), s újabban az 1938 : XX. tc. szerinti egyszeri beruházási hozzájárulás, jelenleg pedig az egyszeri vagyondézsma és vagyonszaporulati dézsma (10.130/1947. korm.).

A közszolgáltatásszerű bevételek (az 1946/47. évet véve alapul) az összes állami bevételeknek nem egészen fele részét teszik, a többi bevétel az u. n. tárcabevételekből folyik. A közszolgáltatások között a monopoliások vezetnek. A pénzügyi eredményeknek ezen sorakozása kedvezőtlen tükrét adja az időszaknak megfelelő közgazdaságunk közszolgáltatási teherviselésének, mert egészséges közgazdaság mellett az adórendszer vezércsoportját képező egyenes adóknak kellene vezetniük, a jövedelemadó vezetése mellett.

5. §. ADÓKÖTELEZETTSÉG.

A közszolgáltatást — az egyedáruságok kivételével — jogilag egy jogviszony, a közszolgáltatási jogviszony létesíti, melynek kötelezettségi oldalán találjuk a tárgyijogszerű közszolgáltatási vagy használatosabban az adókötelezettséget s jogosultsági oldalán pedig a tárgyijogszerű követelési jogot.

Az „adókötelezettség“ szóhasználatot csak a pars pro toto értelmében fogadhatjuk el, mert az adónak nevezett közszolgáltatás a dologi közszolgáltatásoknak csupán egy része, egy jelentékeny része u. i. illeték.

Adókötelezettség alatt tehát — tárgyi értelemben — azt a jogi helyzetet értjük, midőn, a tárgyi jognak közszolgáltatási jogviszonyt keletkeztető tényálladéka valakivel kapcsolatosan megvalósult és fennáll, — alanyi értelemben pedig az ebből a jogi helyzetből származó kötelezettségeket, az adóköteles sezmély jogviszonyszerű kötelezettségeinek fogalatát.

Az adókötelezettség így csupán azt állapítja meg, hogy valaki — miután személyével kapcsolatosan a tárgyi jogban meghatározott körülmények valósultak — valamely közszolgáltatásra kötelezetté vált s ettől független az, hogy ezen kötelezettségének mennyiben felel meg. A teljesítés nem az adókötelezettséget, hanem az abból származó köztartozást csökkenti ill, szünteti meg, amiről később még külön szólunk.

Ezekben a jogviszonyokban az egyik fél a közszolgáltatásra jogosult közület, — a közháztartás ill. annak szerve, a másik fél pedig az a személy, akivel kapcsolatosan létesültek azok a tételesjogi feltételek, melyek következtében az illető valamely közszolgáltatás kötelezettjévé, — adókötelessé válik.

Adóköteles tehát az a (természetes vagy jogi) személy, akivel kapcsolatosan adókötelezettséget megállapító tételesjogi feltételek beállottak.

Az adókötelezettség általában a tárgyi jog rendelkezései alapján közvetlenül létesül, annak keletkezéséhez tehát nem szükséges feltétlenül a szervi (hatósági) közreműködés. A szervi közreműködés — a későbbiek során ismertetésre kerülő kivétel — az adókötelezettséget nem létesíti, annak létesülését csupán észleli, az adókötelezettséget tehát nem konstituálja, csupán deklarálja. Kivételt képeznek a fogyasztási adók és egyes jövedékek, ahol az adókötelezettség a fogyasztási cikkek előállítására, ill. bizonyos gazdasági tevékenységre (pl. italmérés, dohányárusítás) gyakorlására feljogosító engedéllyel, tehát hatósági ténykedéssel létesül.

Az adókötelezettség tartalmilag magában foglalja annak meghatározását, 1. hogy ki az, aki adókötelessé vált (adóalany), — 2. azt, hogy az illető mely közszolgáltatás fizetésére váltott kötelezetté (adótárgy), — 3. azt, hogy az adókötelezettség mikor áll be és szűnik meg, — 4. végül az, hogy a közszolgáltatás összecszerúségének megállapításánál milyen tényezők (adóalap, adókulcs, vagy adótétel, egyéb körülmények) veendők alapul.

A közszolgáltatások sorában helyet foglaló egyedáruságoknál azonban adókötelezettségről a fenti értelemben nem beszélhetünk. Itt u. i. a közszolgáltatás jogi lényege abban áll, hogy az állam bizonyos cikkek

előállítását (termelését) és forgalombahozatalát a saját kizárólagos jogának tartja fenn s az így nyert termékek (cikkek) árát közhatalmilag úgy szabja meg, hogy azokban a szándékolt mértékű s a személytelen fogyasztást terhelő közszolgáltatásszerű rész is van. Itt tehát az állam az önmaga által (kincstárilag) előállított termékek értékesítésénél elért árban tesz szert a vállalkozói nyereségen felül még közszolgáltatásszerű bevételre is az ezen termékekre vonatkozó monopól helyzete alapján.

A fenti kategóriájú közszolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok alapján tehát nem létesülnek közszolgáltatási jogviszonyok s így nem származhatik azokból adókötelezettség.

6. §. ADÓALANY.

Az adókötelezettség tehát mindenekelőtt meghatározza az adóalanyt — az adókötelest — vagyis azt a természetes vagy jogi személyt, aki közszolgáltatásra kötelezettként kerül be a közszolgáltatási (adóztatási) jogviszonyba. A hatásköri és illetékességi jogszabályok határozzák meg viszont azt a közigazgatási szervet, mely a közszolgáltatás szedésére jogosult közület részéről annak képviselőjére jogosítottként kerül be ezen jogviszonyba.

Egyazon fizikai vagy jogi személy egyidejűleg annyi különböző közszolgáltatásnak lehet az alanya, ahány különböző közszolgáltatási jogviszonyt megállapító tényálladék létesül egyidejűleg a személyével kapcsolatban. Egy személy tehát lehet egyidejűleg több, de nem lehet valamennyi közszolgáltatás alanya, mert ennek ezt kizáró jogi rendelkezések állanak útjában. Egy fizikai személy pl. nem lehet a társulati adónak alanya, mert utóbbi közszolgáltatás alanyai csak jogi személyek lehetnek. Egy részvénytársaság pl. nem lehet alanya az együttes kereseti és jövedelemadónak, mert a két közszolgáltatás alanyi vonatkozásban egymást kizáró viszonyban áll.

De az adóalanyiság nemcsak közszolgáltatásonként számítva lehet többszörös, de egyazon közszolgáltatással kapcsolatosan is. Lehet valaki többszörösen földadó, házadó, együttes kereseti és jövedelemadó alanya. De nem lehet többszörös alanya a jövedelemtöbblet és vagyon-, (vagyontöbblet) adónak, mert a személyes jövedelem és vagyon fogalma annak megoszthatóságát kizárja, — és nem lehet többszörös alanya a társulati adónak sem, mert az ezen közszolgáltatásnak taxative felsorolt alanyai a tételesjog kifejezett rendelkezése értelmében nem oszthatók meg a földrajzilag esetleg különböző helyen levő székhelyek és telepek szerint.

Az egyedáruságoknál — mint már megállapítottuk — nem lévén közszolgáltatási jogviszony, nincsen adókötelezettség és nincsen adóalany sem, amely annak egyik jogi eleme. Alanya a monopolszerű gazdasági tevékenységnek természetesen van. Ez maga az állam, annak magánjogi személyiségű megjelenési formája, — a kincstár, de a kincstár a maga magánjogi alanyiségében sem adóalany, mert a közjogi személyiségű állammal közszolgáltatási jogviszonyban nem áll. A jogi helyzet az, hogy

a monopol helyzetben gazdálkodó kincstár kiadása az államkincstárt terhelő, bevétele — amelyben benne van a közszolgáltatásszerű rész is — az államkincstárt illeti.

Amennyiben pedig az állam a monopolum tárgyát képező termékek előállítására vagy forgalombahozatalára irányuló gazdasági tevékenységből engedélyezés alapján a magángazdaságoknak is engedélyesedést, (pl. dohánytermelési, dohányárusi engedélyek), az így az állam és magángazdaságok között létesülő jogviszonyok már közgazdasági vállalkozási mozzanatokkal vegyes közszolgáltatási jogviszonyok, melyekkel kapcsolatosan az állam még külön illetékszerű bevételre is tesz szert.

Az egyedárusági bevétele az államnak tehát jogilag nem sajátosan közszolgáltatási bevétel, — de ha annak vesszük, úgy annak a többitől lényegileg különböző sui generis faja.

7. §. ADÓTÁRGY.

Az adókötelezettség meghatározza továbbá azt, hogy a tárgyak szerint különböző közszolgáltatások közül melyiknek váltott a jogviszonyba bevont fél az alanyává. Az adótárgy különbözősége szerint vannak u. i. föld-, ház-, együttes kereseti és jövedelem-, vagyon-, forgalmi-, fogyasztási adók és különböző illetékközszolgáltatások. A földadónál a gazdaságilag művelhető földterület, a házadónál a lakóház és állandó jellegű épület, az együttes kereseti és jövedelem, az illetmény-, illetménytöbblet adóknál a különböző kereső tevékenység vagy jövedelemforrás, az általános forgalmi adónál a belföldön — az őstermelés kivételével — bármilyen önálló bevétel elérésére irányuló kereseti tevékenység körében történő áruszállítás, vagy munkateljesítmény, amennyiben az nem termelői forgalmi adó alá eső, a fogyasztási adóknál a különböző fogyasztási cikkek az adótárgyak, az illetékeknél pedig vegyesen találunk a hatósághoz intézett beadványokat, ott felvett jegyzőkönyveket és onnan származó kiadványokat (törvénykezési és közigazgatási illetékek), köz- és magánokiratokat (okirati illetékek), forgalmi tényeket — jogügyleteket — (vagyonátruházási illetékek) és egyéb más gazdasági jelenségeket.

Adótárgy alatt tehát azt a gazdasági jelenséget — tényezőt — értjük, melynek valamely (természetes vagy jogi) személlyel való tényleges vagy jogi kapcsolatát jelöli meg a tételes jog feltételül annak, hogy az illető közszolgáltatással terhelhető, közszolgáltatási jogviszonyba bevont legyen. Így a földadóra vonatkozó tételes jog azon meghatározásának, hogy adótárgy a gazdaságilag művelhető földterület, a jogi jelentősége az, hogy földadóval csak az terhelhető, aki ily gazdaságilag művelhető földterülettel tulajdonosi vagy haszonélvezői kapcsolatban áll.

A közszolgáltatásonkénti adótárgyak között nem tettünk említést az egyedáruságok adótárgyáról és pedig az adókötelezettséggel kapcsolatban történt azon megállapításunk logikus folyamánként, hogy ahol a köz-

szolgáltatási jogviszony hiánya folytán nincsen adókötelezettség s ennek hiánya folytán nincsen adóalany, ott nem lehet adótárgy sem. A szóbanforgó közszolgáltatásoknak u. i. az egyéb összes közszolgáltatásoktól sui generis különböző pénzügytani természete van s ez a jogi szerkezetben azzal a következménnyel jár, hogy itt nem létesül közszolgáltatási jogviszony és semmi más ezt feltételező jogi képződmény, — így adótárgy sem. Adótárgy itt csak pénzügytanilag fedezhető fel a monopóliumot képező cikkekben.

Már közszolgáltatási jogviszony áll fenn a nem bizonyos cikkekre, hanem hasznóhajtó gazdasági foglalkozásokra vonatkozóan monopóliumot létesítő jövedékeknél, így pl. az italmérési jövedéknél, ahol az italmérési engedélyt nyertek és az állam között közszolgáltatási jogviszony áll fenn, melynek lényege az, hogy az engedélyes azért, hogy az állam kizárólagos jogának fenntartott italmérési jogban, mint hasznóhajtó jogosítványban (adótárgy) részesedést nyer, a jogosítvány gazdasági értékével arányos közszolgáltatást tartozik leróni.

Az adótárgynak a fogyasztási adókkal kapcsolatosan pedig különös, a többi közszolgáltatások adótárgyaitól jogilag különböző jelentősége van. A fogyasztási adószerű közszolgáltatásoknak a jogi lényege u. i. abban áll, hogy a közszolgáltatással terhelt közfogyasztási cikkek előállításával a magángazdaságok közül csupán azok foglalkozhatnak (az egyedáruságokkal és egyes monopóliumokkal azonosan), amelyek erre pénzügyi hatósági engedélyt nyertek. Itt az engedélyezéssel keletkezett jogviszonyok keretében történik gondoskodás az engedélyes mint termelő vállalkozó által termelt cikkek utáni közszolgáltatás (fogyasztási adó) lerovásáról. Itt már tehát — miután megállapíthatólag van közszolgáltatási jogviszony — van természetesen ebből származó adókötelezettség is s ennek egyik jogi eleme, — az adótárgy is, de azzal csak az engedélyes került jogi kapcsolatba és nem a jogi szempontból személytelen fogyasztó s így az csak az engedélyesnek, az engedélyes és az állam közötti közszolgáltatási jogviszonynak képezi fontos jogi elemét.

A fogyasztásban részes magángazdaságok tehát, az egyedáruságoknál egyáltalán nem kerülnek közszolgáltatási jogviszonyba, — a fogyasztási adóknál pedig csak maguk az előállító (termelő) engedélyesek kerülnek abba. A személytelen fogyasztó magángazdaságok a közszolgáltatások terhét az azokkal megrótt cikkek megvásárlása révén nem pénzügyi jogviszonyszerű alapon, hanem közgazdaságilag viselik.

Azt, hogy valamely személy lehet-e egyidejűleg több közszolgáltatás alanya, az adóalanyok problémájánál vizsgáltuk, — itt viszont azt kell vizsgálnunk, hogy valamely gazdasági jelenség — tényező — képezheti-e egyidejűleg többféle közszolgáltatás tárgyát.

A kérdést természetesen nem adópolitikai, hanem jogi szempontból vetjük fel, tehát a tényleges jogi helyzetet vizsgáljuk.

A) A tételesjog idevonatkozólag 1. a hozadéki adók egymásközi vonatkozásaiban, 2. külföldi vonatkozásban és 3. a pótdózás tekintetében tartalmaz tiltó és megengedő rendelkezéseket.

Ad 1. Kimondja a tételes jog, hogy minden hozadékot csak egy — a természetének megfelelő — hozadéki adóval lehet terhelni, ami egészen magától érthetődő is, ha hozadékként külön adóink vannak. A tilalom a föld-, a ház-, a kereseti adók s a társulati és a tantieme-adó, mint hozadéki adók egymásközti vonatkozásában áll fenn.

Ha a kereseti adóra vonatkozó jogszabályokban foglalt fenti tilalommal ellentétesen mégis azt állapítjuk meg, hogy a társulati adóra vonatkozó jogszabályok a föld-, és házadóval megrótt hozadékokat még társulati, tehát egy második hozadéki adó alá is vonják, ezt a tiltó rendelkezésekkel szembeni törvényi kivételként állapíthatjuk meg.

Ad 2. A külföldi vonatkozásban előállható kettős adóztatás megakadályozása céljából az államok adóügyi egyezményeket kötnek s törvénybe iktatásukkal jogi tilalom létesül bizonyos közszolgáltatások egészbeni vagy részbeni kivethetése tekintetében (mentesség).

Ad 3. Végül a pótdózás vonatkozásában felállított egyes tilalom jogi korlátját képezi egyrészt az önkormányzatok adóztatási jogának, másrészt annak, hogy az egyesek a pótdóval nem terhelhető alapadó után mégis pótdóval terhelthessenek.

Akár a hozadéki adók egymásközötti vonatkozásában, akár külföldi vonatkozásban, akár a pótdózás vonatkozásában fennálló tilalom ellenére vettetik ki valakire ugyanazon adótárgy után több különböző közszolgáltatás, mindenképen jogsérelem éri az illetőt s annak megszüntetését jogorvoslattal szorgalmazhatja.

B) Az ismertetett tiltott kettős adóztatáson kívül jogellenes kettős adóztatás adhatja magát elő úgy is, hogy valakire ugyanazon adótárgy után többször vettetik ki ugyanazon közszolgáltatás.

Lerögzítendőnek tartjuk tehát, hogy jogilag kettős adóztatás a jogi rendelkezések ellenére történő többszörös megadóztatása ugyanazon adótárgynak, — pénzügytanilag kettős adóztatás pedig a jogi rendelkezések szerint történő többszörös megadóztatása ugyanazon adótárgynak.

Ha tehát a kettős, ill. többszörös adóztatást nem a jogi tilalom, hanem a jogi megengedettség szempontjából nézzük, úgy megengedetten kettős adóztatást állapíthatunk meg 1. egyrészt a társulati, másrészt a föld- és házadó között, 2. azután az összes hozadéki adók és a jövedelemadó között, végül 3. az alapadó és pótdója, ill. pótdói között. Ezekben a vonatkozásokban mindenütt arról van szó, hogy ugyanazt az adótárgyat kétszer, esetleg többször rójjuk meg közszolgáltatással. Ez jelenthet pénzügytani, de nem jogi értelmű kettős adóztatást.

Ha a megengedett többszörös adóztatást pl. a földadóval kapcsolatosan vizsgáljuk, úgy megállapíthatjuk, hogy a földhozadék feltétlenül viseli 1. a földadó, 2. az állami, 3. a vármegyei és 4. a községi pótdó, 5. a törvényhatósági utadó s 6. a mezőgazdasági kamarai illeték, — és feltételesen — attól függőleg, hogy a földadó alanya alanya-e 7. a jövedelem többletadónak és a vízszabályozási járuléknak — még ezen adó ill. járulék terhét is.

8. §. AZ ADÓKÖTELEZETTSÉG KEZDETE ÉS MEGSZÜNÉSE.

Az adókötelezettségi jogviszony meghatározza továbbá azt, hogy az adókötelezettség naptárilag mely időponttal jön létre és mikor szűnik meg. Az adókötelezettség keletkezési és megszűnési időpontja természet-szerűleg ahhoz az időponthoz igazodik, ill. fűződik, amely időpontban a tételesjog meghatározása szerinti kapcsolat az adótárgy és adóalany között létesül és ill. megszűnik. Az adókötelezettség ennek megfelelőleg vagy ugyanezen vagy egy későbbi, de esetleg egy előbbi időpontban is jön létre, — megszűnik pedig vagy ugyanezen, vagy egy későbbi időpontban. Így az okirati illetékeknél azok kiállítása napján, az együttes kereseti és jövedelem adónál az adótárgyát képező kereseti tevékenység megkezdése napján, a gépjárművek közötti adójánál pedig a gépjármű használatbavétele hónapjának első napján áll be. Külön megszűnési időpontról természetesen csak azoknál a közszolgáltatásoknál beszélhetünk, amelyek tartamos gazdasági helyzetet tesznek meg adótárgyul, ahol tehát az adótárgyat képező gazdasági helyzetnek van külön kezdeti és végződési időpontja. Az okirati illetékekkel kapcsolatos adókötelezettséget az okirat kiállítási ténye keletkezteti, de a keletkeztetési tény elmúltával az adókötelezettség ipso facto meg is szűnt. Ami fennmarad addig, amíg az okirat kiállításával egyidejűleg lerovandó illeték le nem rovatik, az nem maga az adókötelezettség, hanem már csak az abból származott köztartozás teljesítése tekintetében kötelezettség és az ez iránti követelési joga az adóztató közületnek. Ezt egy más példán még szemléltetőbben is bizonyíthatjuk. Az együttes kereseti és jövedelem adókötelezettség az adótárgyat képező kereseti tevékenység megkezdése napjával keletkezik és megszűnik azzal a nappal, amelyen az adótárgyat képező tevékenység megszűnt. Ez a megszűnés (az adókötelezettség megszűnése) bekövetkezhetik anélkül, hogy az adóalany a már meg is szűnt adókötelezettségéből származó köztartozását csak részben is teljesítette volna és ha köztartozását a naptári év letelte előtt teljesen kiegyenlített volna is, adókötelezettsége — az ezt megállapító tényállás változatlanlansága esetén — továbbra is változatlanul fennállana. Nyilvánvaló tehát, hogy a teljesítés nem az adókötelezettséget szünteti meg, hanem az államnak az adókötelezettségből származott köztartozás iránti követelési jogát, ez pedig nem azonos az adókötelezettséggel, hanem annak származékos további jogviszonya. Ilyen származékos köztartozási jogviszony a fogyasztási adóknál is fennmaradhat annak utána, hogy a fogyasztási cikk előállítására jogosító engedélyen alapuló adókötelezettség megszűnt.

Az adókötelezettség keletkezési időpontjának a jogi jelentősége abban van, hogy az adóztató közület ezen időpontig visszamenőleg követelheti (vetheti ki) a közszolgáltatást mindaddig, amíg követelési joga az ugyanezen időponthoz kapcsolódó elévülési határidő letelésének jogi hatásaképen el nem évül.

Az adókötelezettség megszűnési időpontjának pedig az a jogi jelentősége van, hogy az adóztató közület a bezárólag ezen időpontig keletkezett közszolgáltatásokat követelheti (vetheti ki) az elévülési határidőig.

9. §. AZ ADÓALAP. — AZ ADÓEGYSÉG.

Az adókötelezettség végül — mint mondtunk — meghatározza 1. az adótárgy valamely mérhető tulajdonságának mennyiség szerű azon részét, amely közvetlen kiszámítási alapul vétetik, 2. továbbá azt a mértéket, mely ezen kiszámítási alapra alkalmaztatik s 3. a két tényező beszorzási eredményeképp nyert összegszerűséget, mi a lerovandó közszolgáltatást — a köztartozást — adja.

A köztartozást összegszerűleg meghatározó tényező egyike így az adóalap, másika pedig az adókulcs (adótétel). Előbb az első tényezőről, az adóalapról s az ezzel fogalmilag kapcsolatos adóegységről legyen szó.

A pénzügyi jogszabályok — az adótárgy természetéhez való alkalmazkodással — közszolgáltatásonként különböző adóalapokat állapítanak meg. A házadónál — bérbeadottság esetén — az évi nyers bérjövedelem meghatározott mértékű közüzemi díj levonással, bérbenemadottság esetén pedig ugyanilyen levonással annak felbecsült évi haszonértéke, — az együttes kereseti és jövedelem adónál az adótárgyat képező kereseti foglalkozásból illetve jövedelemforrásból származó nyersbevétel, vagy a pénzüsszegszerű viszonylagos teherbíróképesség (osztálybasorolásnál), vagy a bérelt föld kataszteri tiszta jövedelme, — a társulati adónál a havonkénti nyersbevétel, — az illetékeknél azok különfélesége szerint az ívszám, az okirat szerinti jogügylet értéke, az öröklési uton szerző fél gazdagodásának nagysága stb.

Az adóalap megállapításának különös módja az, amidőn az adótárgy egy vagy több mérhető tulajdonságának alapulvételével számolási egységeket alkotunk, mely egységeket — arra való tekintettel, hogy azok adóztatás céljára szolgálnak — adóegységeknek nevezzük.

Ha valamely közszolgáltatással kapcsolatosan — az adótárgy természetéből folyó szükségszerűségből, vagy csupán célszerűségi okokból — adóegység alkotott, úgy mindenekelőtt számbaveendő, hogy a konkrét kivetés alkalmával hány adóegység után rovandó le a közszolgáltatás s ezen adóegységek a maguk összesítettségükben adják az adóalapot.

Súly szerinti adóegységet képez pl. a 100 kg. a cukoradónál és az ásványolajadónál, — darab szerinti adóegységet a 100 drb. szivarkahüvely, ill. 60 drb. szivarkapapír a szivarkahüvely- és szivarkapapír adónál, — áramerősség szerinti adóegységet a Watt a fényforrásul és rádióalkatrészül szolgáló gyártmányok fogyasztási adójánál, — ürmérték és ecetsavtartalom szerinti kombinált adóegységet az ecetsav-hektoliter-fok az ecetsav fogyasztási adójánál stb.

Ezekben az esetekben — mint már mondtunk — mindenekelőtt megállaptandó, hogy hány q. cukor vagy ásványolaj, hány 100, ill. 60 drb. szivarkahüvely, ill. szivarkapapír, hány Watt, hány ecetsav-hektoliter-fok kerül megadóztatásra s ez a számszerű összesítettség adja az adóalapot.

A földadónál szintén van adóegység a kat. holdnak nevezett (1600 □ öles) területegységben, azonban az adóalapot itt nem az adóegységek összesítettsége, hanem az adóegységként különböző adótételek (a kat.

tiszta jövedelmek) adóalanyonkénti összesítetttsége adja. Az adótételről a következő szakaszban szölvnk.

Nem emlékeztünk meg az egyedáruságokkal kapcsolatosan adóalapról és pedig ugyanazon megfontolásokból, mint az adótárgy dolgánál. Ha u. i. — mint megállapítottuk — a fenti közszolgáltatásoknál nem létesülnek közszolgáltatási jogviszonyok, úgy jogilag nincsen az ennek felépítményét képező adókötelezettség, adóalany, adótárgy s adóalap sem.

Az adóalap — ha nem adóegységekből alkotatik — lehet egyszerű és lehet összetett annak megfelelőleg, hogy az adótárgy valamely gazdasági jelenség csupán egyetlen mozzanata, vagy azok sorozata. Így egyszerű az adóalap pl. az örökösödési illetéknél, ahol az örökösre egy ízben átszállott hagyaték tiszta értékéből, — viszont összetett az adóalap pl. az együttes kereseti és jövedelem adónál, ahol a tartamosan kifejtett gazdasági tevékenység eredményének felértéketségéből, tehát egy összetett ill. sorozatos gazdasági jelenségből alakítjuk ki az adóalapot.

Az összetett adóalapok rövidebb-hosszabb időszakonként új megállapítás alá kerülnek. A földadó alapja sem állandó, csak a földadó alapjának egyik kiszámítási eleme, a parcellánkénti kataszteri tiszta jövedelem. A földadó alapja csak akkor nem változik, ha a földadó alanyának tulajdonában vagy haszonélvezetében lévő földbirtok változatlan. A földadó alapja tehát szabatos meghatározás szerint nem a kataszteri tiszta jövedelem, hanem a földadó alanyának tulajdonában vagy haszonélvezetében lévő földbirtok kataszteri tiszta jövedelme. A kataszteri tiszta jövedelem földrészletenkint ugyan állandó, de adóalanyonként változó. Van azonban jogi lehetősége egyes közszolgáltatásoknál (együttes kereseti és jövedelemadó) az adóalapok állandósításának az u. n. rögzítés által. Tétélesjogunk pontosan megszabja azokat a feltételeket, melyek mellett a rögzített adóalapok ismét új megállapítás tárgyává tehetők (3740/1947. M. E.).

10. §. AZ ADÓKULCS. — AZ ADÓTÉTEL.

Az adóösszeg megállapíthatása végett az adóalapra alkalmazandó mértéket, mint a közszolgáltatás terhét közvetlenül megszabó adóztatási elemet (kiszámítási tényezőt), a tétélesjog annak megfelelőleg szabja meg, hogy az illető közszolgáltatás terhét az adóztatási politika szempontjai milyen mértékűnek kívánják,

Ezt a mértéket a tétéles jog vagy közvetlenül az adóalapra, vagy — ha az adóalap adóegységek összege — közvetve az adóegységre állapítja meg s adókulcsnak, vagy adótételnek nevezzük aszerint, hogy ez a mérték százalékszerűleg vagy összegszerűleg van megállapítva.

A közszolgáltatás mértéke százalék-(kulcs)szerűleg természetesen csak ott állapítható meg, ahol az adóalap vagy adóegység pénzösszegszerű. Ahol ellenben az adóalap vagy adóegység nem pénzösszegszerű (pl. extract hektoliter-fok, kg., stb.) ott összeg- (tétel-) szerűleg állapítandó meg a közszolgáltatás mértéke.

Az adókulcs vagy adótétel vonatkozhatik az egész adóalapra, tekintet nélkül annak nagyságára. Pl. a tantiemadónál 65 %, vagy egy (darab) állampolgársági bizonyítvány, mint adóalap után az illeték egy meghatározott pénzösszeg, pl. 60 Ft. Vonatkozhatik azután a nagyság szerint limitált adóalapra. Pl. a törvénykezési illetékeknél, ha a pertárgy értéke egy meghatározott minimális összeget (100 Ft) meg nem halad, úgy az ítéleti illeték sommás perekben 3 Ft., ha ezen túl egy magasabb értékhatárig (200 Ft) terjed, úgy 5 Ft., stb. vagy pl. az illetménytöbbletadónál ha a hetenkénti kereset 1500 Ft-on felül egy minimális összeget (100 Ft.) meg nem halad, az adó ennek 10 %-a, ha ezen felüli, de egy magasabb értékhatárt (200 Ft) meg nem halad, az adó 10 Ft s az adóalap 100 Ft-on felüli része után ennek 15 %-a, ha ezen felüli, de egy magasabb értékhatárt (300 Ft) meg nem halad, az adó 25 Ft. s az adóalap 200 Ft-on felüli része után ennek 20 %-a stb., tehát tétel- és kulcsszerű.

Ha a mérték (adókulcs, adótétel) az adóalapra annak nagyságára való tekintet nélkül egységesen nyer megállapítást (pl. 65 %, vagy 60 Ft.), akkor állandó mértékről (adókulcsról, adótételről), ha pedig az adóalap érték nagysága szerint különbözőképen van megállapítva, mint a törvénykezési illetékekből és az illetménytöbbletadóból vett fenti példákban, akkor változó mértékről, változó adókulcsról, ill. adótételről beszélünk. A tételes jog azonban a nomenklaturában nem áll mindig a kifejtett elvi alapokon.

Ha a változó magasabb mérték nem az értékhatáron felüli egész adóalapra, hanem annak csupán magasabb értékhatárok közé eső részére (rétegére) alkalmazandó, úgy réteges mértékről (kulcsról vagy tételről) beszélünk, mint az illetménytöbbletadóból vett fenti példában láthatjuk.

Az illetménytöbbletadóból vett fenti példa még egy fontos jogintézményre szolgálhat példaképen, a progressiv adókulcs intézményére, mely a nagyobb jövedelmet az arányosságot meghaladólag terheli meg közszolgáltatással. Egy másik jogintézményünk pedig a létminimum adómentességében ismeretes, mely adózatlanul hagyja a minimális határon aluli jövedelmeket, mire például szolgálhat az, hogy az 100 aranykorona kataszteri tisztajövedelemnél kisebb kataszteri tisztajövedelmű birtokok haszonbérleti mentesek az együttes kereseti és jövedelemadó alól. Mindkét jogintézménynek szociálpolitikai indokoltsága van.

Tételes jogunk a társulati adónál ismeri a legkisebb (minimális) adókulcs intézményét, amelynek az a jelentősége, hogy ha a tételes jog általános rendelkezései szerint társulati adóalap nem alapítható meg, úgy az illető mégis köteleztetik meghatározott minimális kulcs szerinti adófizetésre. A rendelkezés logikai ellentmondást rejt magában, mert adóztat ott és illetve akkor is, amikor a generális rendelkezések szerint nem létesülne adókötelezettség.

Az adóösszezszerőségének megállapításánál a tételes jog az adóalapon és adókulcs (adótételen) kívül az adóalanyok meghatározott egyéb méltánylást érdemlő körülményeinek a figyelembevételét is szokta kívánni — ezek a kedvezmények.

A kedvezmények jogi hatásaképen a különben lerovandó adóösszeg a meghatározott mértékben mérsékeltek. Ilyen kedvezményekre adhatnak igényt a gyermekek nagyobb száma, a hadi érdemek, a háztartározási kiadások stb.

A kedvezmény úgy hatályosul, hogy vagy az adóalap, vagy az adóösszege csökkentetik.

Az egyedáruságokkal kapcsolatos adókulcsról, vagy adótételről természetesen szintén hallgatnunk kell, mert az adókulcs (adótétel) is felteveli a közszolgáltatási jogviszonyt, amiről — az adóalannyal kapcsolatosan kifejtettek szerint — a közbevételek ezen csoportjánál nem beszélhetünk.

11. §. AZ ADÓMENTESSÉG.

A kivetés során figyelemmel kell lenni arra, hogy közszolgáltatás ne vessék ki olyan adóalanyra, akinek mentessége van. Így fogalmazzuk a jogi helyzetet, és nem úgy, hogy közszolgáltatás ne vessék ki olyanra, aki a mentesség folytán nem adóalany.

Itt ugyanis az a kérdés merül fel, hogy mentesség esetében van-e, megmarad-e az adókötelezettség, a mentesség nem szünteti-e meg azt, és vele együtt természetesen az adóalanyiságot. Ebben a kérdésben a logikai gondolatmenet a következő: az adókötelezettséget valamely tárgy (adó tárgy) és személy (adóalany) közötti kapcsolatban álló tényállás szüli s ezt a kapcsolatot — ezt a tényállást — a mentesség meg nem szünteti s így az az adókötelezettséget nem érinti. A mentesség — még tárgyi értelmű mentesség esetében is — mindig „valakit“ illet, ez a valaki pedig csak az adóalany lehet s ha van adóalany, akkor van adókötelezettség is, mert az adóalanyiságnak a jog és köteletség a fogalmi velejárója. Az adómentes személy tehát kétségen kívül közszolgáltatási jogviszonynak, vagy más szóval adókötelezettségnek alanya, vagyis a mentességgel nem szűnik meg az annak logikai alapját képező adókötelezettség s ennek a fennmaradása mellett az illető adóalany csupán az ahhoz fűzött rendes jogkövetkezménytől, a kivétéstől mentesül, az szünetel. Az adózató közület az adókötelezettségi jogviszonyból javára származó követelési jogát — pénzügypolitikai megfontolásból — nem érvényesíti, — a közszolgáltatást nem veti ki.

A mentesség megszűnésével ezek szerint nem keletkezik új közszolgáltatási jogviszony, új adókötelezettség, új adóalany, hanem a mentesség alatt is hatályban volt közszolgáltatási jogviszonyból, adókötelezettségből származó, de szünetelő adókivetési jogosultság s az ennek megfelelő tényleges fizetési kötelezettség éled újra fel.

Ez a helyzet csőd esetében az együttes kereseti és jövedelem- és a társulati adónál is, — ennek tartama alatt u. i. a kivetés szünetel.

Ez a mentesülés (szünetelés) A) tarthat meghatározott ideig, amikor is ideiglenes adómentesség forog fenn, B) de köthető az valamely személyi vagy tárgyi minőséghez, az adótárgynak meghatározott használathoz (rendeltetéséhez) s amíg ez az állapot fennáll, a mentesség hatá-

lyosul. A mentesség ezen formája az állandó mentesség. Az állandó mentesség tehát az ideiglenességgel szemben nem időbelileg nagyobb, vagy időbelileg korlátlan mentességet jelent, hanem az időtartamhoz kötött ideiglenes mentességgel szemben minőségi állandó mentességet, mely adott esetben esetleg egészen rövid időtartamú is lehet.

Beszélhetünk személyi és tárgyi mentességről is azon az alapon, hogy a mentesség személyi (adóalanyi), vagy dologi (adótárgyi) kellékeken nyugszik.

Az adómentességnek — mint mondtuk — az a jogi hatása van, hogy a mentességet élvező adóalany — kétségtelen adókötelezettsége dacára — nem tartozik valamely közszolgáltatást fizetni s így effektív hatásában ugyanaz, mintha az illető nem volna adóalany, nem állna közszolgáltatási jogviszonyban, nem volna adóköteles, s tételes jogunk a mentességnek valóban az adókötelezettséget megszüntető s a mentesség megszűnésének az adókötelezettséget keletkeztető hatást tulajdonít, ami a gyakorlati elbánás szempontjából ugyan nem kifogásolható, de jogelméletileg helytelen.

Helyesen fejezi ki magát a tételesjog (5890/1946 M. E. rendelet 6. §.), midőn azt mondja, hogy a kincstárnak az együttes kereseti és jövedelemadó kivetéséhez való joga megnyílik az ideiglenes adómentesség megszűnésének napjával, — de helytelenül fejezi ki magát ugyanezen rendelet 42. §-ában, midőn a társulati adóval kapcsolatosan azt mondja, hogy ha a vállalatnak ideiglenes adómentessége van, az adókötelezettség az ideiglenes adómentesség megszűnésének napján kezdődik. Az adókötelezettség ugyanis ettől függetlenül fennáll s csupán a kivetési joga nyílik meg a kincstárnak ekkor.

Ez a jogelméleti helytelenség ott ütközik ki élesen, hogy — pótdózás esetén — tételesjogunk lehetővé teszi azt, hogy az alapadó alól mentességet élvező pótdóztatásánál az alapadó szerinti adóalap ill. adó, mint „eszményi“ adóalap alapul vétessék. Vagy pl. az ideiglenes adómentesség a pótdók alól általában nem mentesít. Logikai ellentmondás nélkül ez csak úgy lehetséges, ha az illető alanya az alapadónak, van tehát adóalap s kiszámítható az adó, de effektív fizetési kötelezettsége adópolitikai okokból szünetel.

Az állandó mentesség kiterjed a főadón nyugvó pótdókra, az ideiglenes azonban csak akkor, ha ezt a tételes jog kifejezetten megállapítja.

A mentességek általában jogigény formájában állapíttatnak meg, de találunk a hatóság szabad belátására engedett mentességeket is.

A mentességek lehetnek általános érvényűek és lehetnek különösek (pl. a rendkívüli házadómentességek).

Van mentesség a fogyasztási adókkal és az egyedáruságokkal kapcsolatosan is, de ez más jogi értelmű, mint a többi adókkal kapcsolatos mentesség. A fogyasztási adókkal kapcsolatos mentességben u. i. nem az adóalany (az engedélyes) mentességéről van szó, hanem arról, hogy az adókötelezettségen kívül álló harmadik személy — ha az esetlegesen az engedélyes személyével azonos is — jut adóval közgazdaságilag nem terhelt fogyasztási cikk jogszerű birtokába. Ha esetleg — mint imént

említettük — maga az engedélyes kér mentességet, ezt nem mint engedélyes (adóalany), hanem mint attól jogilag különböző harmadik személy kapja meg. Az egyedáruságokkal kapcsolatos mentességnél pedig az állam nem közvetve esik el az adóbevételtől, mint a fogyasztási adókkal kapcsolatos mentességeknél, ahol a fogyasztási adó alanya mentesítetik az általa engedély alapján fogyasztási adómentesen kiszolgáltatott cikkek után járó fogyasztási adó megfizetésétől, hanem közvetlenül, hiszen a saját előállítású cikkek utáni közszolgáltatást engedi el adópolitikai megfontolásokból.

A vámokkal kapcsolatos adómentesség már jogi szerkezete szerint is az adóalanyok mentessége a közszolgáltatás alól.

12. §. KÜLFÖLDI VONATKOZÁSOK.

Tételesjogunk kiterjeszkedik a közszolgáltatási jogviszonyok külföldi vonatkozásaira is, ami két vonatkozásban állhat fenn. Éspedig személyi vonatkozásban oly értelemben, hogy külföldi mennyiben lehet nálunk adókötelezettség alanya, s tárgyi vonatkozásban oly értelemben, hogy a külföldön levő adótárgy tehető-e nálunk közszolgáltatási jogviszony tárgyává.

Tételes jogunk rendelkezéseiből kimutathatólag a külföldiség sem személyi, sem tárgyi vonatkozásban nem akadályozza az adókötelezettség létrejövetelének s a rendelkezések ezen vonatkozásokban csak akkor nem hatályosulnak, ha a tételesjog ez iránt kifejezetten rendelkezik. Tételesjogunk általában a viszonyosság alapjára helyezkedik s nemzetközi adóügyi egyezményekkel igyekszik közrehatni annak elhárítására, hogy ugyanazon adótárgy két állam adóztató hatalma részéről terheltebbé meg.

13. §. A PÓTADÓK.

A pótdadóknál lényegileg arról van szó, hogy az állam ugyanazon adótárgy után ugyanazon adóalanytól több közszolgáltatást szed, ill. az államnál kisebb rangú közületek a saját háztartásuk céljára történő adóztatásnál az állam által kimunkált adóalapot használják fel s így ők is megadóztatják az állam által megadóztatott adótárgyat.

Ami tehát azt a kérdést illeti, hogy a pótdadóknál mi az adótárgy, erre a helyes felelet az, hogy a pótdadóknál közvetlen adótárgyról nem beszélhetünk, s közvetve az alapadó szerinti tárgy kerül ismét megadóztatásra.

A bevezetőben említett első esetben állami, az utóbbi esetben önkormányzati pótdadókról beszélünk.

Az állami pótdadó lényegileg nem egyéb, mint az alapadók szerinti kulcsoknak (tételeknek) újabban jelentkezett feladatokkal kapcsolatos kiadások fedezése céljából történt emelése, — az önkormányzati pótdadónál pedig egy külön közháztartás adóztatásáról van szó, ahol tisztán célszerűségi szempontból vétetik az állam által kimunkált adóalap alapul. Ezekben az adóalapokban u. i. már készen kapja az önkormányzat

azokat az alapokat, melyek felhasználásával egyrészt minden érdekeltet bevonhat a közszolgáltatásba, másrészt minden érdekeltet megfelelő alapon s egymás közötti arányosságban vonhat be abba. Az állami adóalapoknak a felhasználásával az önkormányzatok megtakarítják azokat a személyi és dologi kiadásokat, mik az adóalapoknak önálló kimunkálásával járnának.

Az állam is megtehetné, hogy újabban jelentkező állandó jellegű kiadások fedezése céljából egyes közszolgáltatások kulcsát felemeli, de így számadásszerűleg nem volna mindig pontosan megállapítható, hogy abból milyen összeg folyt be, ami különös fontossággal bír akkor, ha a bevétel kizárólag egy meghatározott célra fordítható és számolandó el (u. n. céladók).

Annak indoka, hogy a jogszabály a pótdátatásnál alapul vagy az adóalapot, vagy az adót rendeli venni, abban lelhető fel, hogy az adóalapok mindenhol azonos előírás szerint dolgoztatnak ki, az adókulcsok azonban helyileg változók lehetnek, s adópolitikai megfontoláson mulik, hogy adóalapul helyesen a mindenhol azonos elvek szerint kimunkált adóalap, vagy a helyenként különböző kulcs alkalmazásával kiszámított adó vétessék-e.

Tételesjogunk a pótdátó mellett ismeri a pótléket is, mi a pótdátótól lényegileg abban különbözik, hogy míg a pótdátó az alapadótól különböző közszolgáltatás, addig a pótlék csupán egy meglévő közszolgáltatás addigi terhének egy további külön kulccsal történő emelése.

A tételesjog azonban gyakran pótlékról beszél s alatta pótdátót ért.

A pótdátózás szempontjából fontos jogintézmény az adó megosztása az adótárggyal érdekelt községek között. Az ebből a szempontból figyelembe jöhető együttes kereseti és jövedelem-, társulati és forgalmi adóknál ez a megosztás a székhely és a telepek között 20—80 % arányban eszközöltetik, ha pedig a telepek több községben vannak úgy a 80 % a nyers bevételek arányában osztandó meg az érdekelt községek között.

14. §. A KIVETÉS.

Amint az adókötelezettség a pénzügyi jog anyagi értelmű alapjogintézménye, úgy alaki értelmű alapjogintézménye viszont a kivetés.

A kivetés kétféle értelemben fogható fel, és pedig folyamatos értelemben (eljárési mozzanatok sorozata) és mint az eljárást befejező mozzanat (aktus, pl. fizetési meghagyás).

A kivetési aktussal egy konkrét közszolgáltatási jogviszonyból származó fizetési kötelezettség összegszerűsége nyer megállapítást s ezzel létesül az a hatósági ténykedés, mely alapját képezi az adókötelezettség a) jogi alapjai és b) a köztartozás számszerű helyessége vitathatásának. A kivetés tehát a pénzügyi közigazgatás szerveinek az az eljárési mozzanata — aktusa —, mely az adókötelezettségből származó fizetési kötelezettség összegszerűségét a) egyrészt megállapítja, b) másrészt pedig az érdekelt adóalannal az előírt formában (adóív, lajstrom, fizetési meghagyás, határozat, végzés) és módon közli.

A kivetésnek a legfontosabb részmozzanata az adóalap megállapítása. A pénzügyi hatóságok teendőinek ez az igazi érdeme, mert az adóösszegnek az adókulcs alkalmazásával történő kiszámítása — ha nélkülözhetetlen művelet is — de érdemben az adóalap megállapítása műveletének csak utána sorakozik.

A kivetési aktus megjelenését megelőző folyamatban találjuk mindazokat a kivetési részmozzanatokot, melyek arra irányulnak, hogy valamely adókötelezettségből származó fizetési kötelezettség összegszerűsége pontosan megállapítható legyen. A pénzügyi hatóság evégből a legkülönbözőbb módokon szerzi be és gyűjti össze a szükséges ténybeli adatokat (bizonyítékok). Így meghallgatja az adózót s tőle felfedező esküt vétethet ki a bírósággal, tanukat hallgathat ki, szakértőket hallgathat meg, könyvizsgálatot tarthat, más hatóságok segítségét veheti igénybe s időközönként saját közegeivel összeírja az összes adóalanyokat és adótárgyakat.

A kivetés tehát a pénzügyi közigazgatás szerveinek — mint már mondtuk — a legérdemlegesebb ténykedése s a maga aktusszerű megjelenésében azonos a véghatározattal, melyről a közigazgatási joggal kapcsolatos fejtegetések során úgy emlékeztünk meg, hogy az a bíróságok ítéleteivel egyenrangú eljárási mozzanat.

A kivetés azonban nem létesíti az adókötelezettséget — mint ezt már bevezetőben lerögzítettük —, hanem az adókötelezettségnek a tárgyi jog alapján közvetlenül vagy hatósági ténykedés eredményeképpen történő létesülése után (esetleg azzal egyidejűleg) jelenik meg, hogy a) egyrészt tanúsítsa annak a pénzügyi hatóság megállapítása szerinti létrejöttét, b) másrészt összegszerűleg megállapítsa az annak alapján teljesítendő közszolgáltatást — a köztartozást. A kivetés mozzanatával válnak ugyanis a közszolgáltatások összegszerűleg megrögzített követeléssé, — köztartozásokká s képezik a továbbiakban mint ilyenek a pénzügyi hatóságok tevékenységének tárgyát.

Ha tehát az adókötelezettség létesülését követőleg a kivetés késedelem nélkül nem történik meg, ennek az adókötelezettségre megszüntető hatálya nincs s az elévülési határidő alatt a kivetés bármikor eszközölhető. A kivetés u. i. a tárgyjogszerű adókötelezettségnek megfelelő követelési jogon alapul mit csak az elévülés szüntet meg.

Vannak azonban egyes közszolgáltatások, melyeknél alakszerű hatósági kivetésről nem beszélhetünk. Az okirati illetéket pl. — amennyiben az bélyeggel, vagy ezt helyettesítő fizetéssel rovandó, ill. róható le, — a hatóság alakszerűleg nem veti ki, hanem annak összegét maga az adóalany tartozik megállapítani, és ennek megfelelőleg leróni. Így történik ez a törvénykezési és a közigazgatási illetékek nagy részénél is.

Ezek az önmegállapítás (önkivetés) szerinti illetékek nagyjából a címzett hatóságoknál (intézményeknél, pl. pénzügyintézet, kereskedelmi és iparkamara, vízi társulat stb.) kerülnek az u. n. illetékellenőrzési szemlék útján az illetékösszeg (a köztartozás összegszerű) helyessége szempontjából felülvizsgálat alá.

Van a kivetésnek az egyenes adóknál is ilyen technikája az illetmény- és illetménytöbblet adónál, hol a munkaadó, illetve munkavállaló van kötelezve arra, hogy az általa kifizetett, illetve kapott illetmények után járó adót megállapítsa, és befizesse. A munkaadónak, illetve munkavállalónak ez az adókivetési ténykedése utólag szintén a pénzügyi hatóságok felülvizsgálata alá kerül.

A termelési, az általános forgalmi és a fényűzési adónál a helyzet nagyon hasonló ehhez. Ezen közszolgáltatásoknál azonban, az adóalanyon az állam nem az ő terhét képező, hanem a kifejezetten megengedett áthárítás folytán általa csak megállapított és másoktól már beszedett közszolgáltatást követeli s így lényegileg ő csupán elszámol azzal, hogy a kezeihez mennyi közszolgáltatás futott be.

Ha a kivetési jog lényegét abban adtuk meg, hogy az általában a tárgyi jog rendelkezései alapján közvetlenül, vagy némely közszolgáltatásnál hatósági aktussal létesült adókötelezettségből származó fizetési kötelezettség összecszerúségét állapítja meg, úgy a most ismertetett tételesjogi rendelkezésekből azt állapíthatjuk meg, hogy ezt a különben hatósági jogkört, egyes közszolgáltatások természete szerinti szükségesség okából, a jogszabály az adóalanyokra hárítja úgy, hogy annak helyességéért a felelősségüket megállapítja. A hatóság ugyanis fenntartja a jogát arra, hogy ezen önkivetéseket utólagosan felülvizsgálja s az elévülési határidőn belül azokat büntető szankciók alkalmazásával helyesbítse.

A kivetés vagy csupán egy egyetlen gazdasági ténykedéssel (mozzanattal) szabálytalan időközökben és esetlegesen létesült adókötelezettségből származó fizetési kötelezettség összecszerúségét állapítja meg és közli (pl. egy fizetési meghagyás alapján lerovandó okirati illeték), vagy pedig olyan adókötelezettségből folyó fizetési kötelezettség összecszerúségét, mely egy meghatározott időtartam alatti sorozatos gazdasági ténykedésekkel létesült (pl. az együttes kereseti és jövedelemadó kivetése). Utóbbi esetben adókivetési időszakról s ennek egy naptári évre terjedése esetén adóévről beszélünk. Az adókivetési időszak legrövidebb tartama egy naptári nap (a forgalmi adóknál), leghosszabb tartama pedig 10 év (az illetékegyenértéknél).

Ehhez képest vannak szabályos időszakonként és vannak szabálytalan időközökben történő kivetések. Az állami egyenes adók s az illeték egyenérték kivetése szabályos időszakonként (havonként, évenként ill. 10 evenként) történik, ezzel szemben pl. a vagyónátruházási illetékek, a fogyasztási adók szabálytalan időközökben vettettek ki.

A kivetésnek egyik változata az általányozás, mely azoknál a közszolgáltatásoknál kerül alkalmazásra, ahol az adótárgy sorozatos (tartamos) gazdasági eseményekből s az adóalap ezek gazdasági pénzügyi eredményeiből tevődik össze s ezeknek az adóalapelemeknek a pontos számbavételét az adóalanyok bizonyos részénél 1. vagy nem lehet, 2. vagy nem méltányos, 3. vagy — az eltitkolás nagyobb fokú lehetőségére való tekintettel — nem célszerű megkívánni s emellett az ellenőrzés hatályos kifejtése a várható pénzügyi eredménnyel arányban nem álló megterhelését jelentené a szervezetnek. Az általány nem kíván tehát kedvez-

mény lenni, csupán munkamegtakarítás úgy az adóalanyoknál, mint a hatóságoknál.

A kivetéshez szükséges adatokat a hatóság vagy hivatalból szerzi be, vagy a felet kötelezi azok szolgáltatására (bevallás) ill. mindkét módot igénybe veszi.

A kivetéshez szükséges adatok rendelkezésre állításának egyik intézményesített formája a kataszter, amely nálunk csupán a földadóval kapcsolatosan van meg s a lényege az, hogy a földadó helyes kivetéséhez szükséges adatok s azoknak változásai feljegyzésszerűleg nyilvántartottnak.

A kivetés időpontja, ill. időszaka tekintetében a tételesjog pontos rendelkezéseket tartalmaz. Ezek szerint a kivetés azon esetekben, midőn egyetlen gazdasági esemény (pl. öröklés) után kell azt eszközölni, esetenként haladéktalanul eszközölni, — azon esetekben pedig, midőn egy meghatározott időszak, (általában egy naptári hónap vagy év) alatt történt gazdasági események sorozata után kell a kivetést eszközölni, a tételes jog vagy közvetlenül rendelkezik azok időhatára tekintetében (január végéig, február végéig), vagy pedig csak közvetve úgy, hogy az adóalanyok adatszolgáltatási, bevallási kötelezettségének időhatárát szabja meg s a kivetések ezt követőleg haladéktalanul eszközöltetnek.

A kivetések időpontja tekintetében számos különös rendelkezés is van, melyek lehetővé teszi a rendes kivetés idejétől eltérő (rendkívüli) időpontban a kivetést.

A kivetés helye a hatósági illetékesség kérdése s a tételesjog közszolgáltatásonként részletesen rendelkezik ebben a vonatkozásban. A rendelkezések érdemben kétfélék, vagy az adóalany, vagy az adótárgy szempontjai vezetnek, vagyis vagy az adóalany lakó-, vagy tartózkodási helye, vagy az adótárgy (pl. ingatlan) fekvése, ill. az adótárgyat képező tevékenység kifejtésének helye határozzák azt meg.

A kivetési aktusokkal kapcsolatosan beszélhetünk azok jogerejéről.

Ahol nincs hatósági kivetési aktus, ott a jogerő kérdése irrelevans, — nincs aktus, ami jogerőre emelkedhetnék.

A jogerő a szokásos megkülönböztetés szerint alaki és anyagi értelmű. Szerintünk a jogerő csak egyféle éspedig alaki értelmű s ez az alaki értelműség felöleli a szokásos megkülönböztetés szerinti alaki és anyagi értelmű joghatásokat. A probléma tüzetes kifejtését a közigazgatási jog keretében eszközöltük s így itt csupán oda utalunk.

A jogerő bekövetkeztét akadályozzák elsősorban az egyenes adóknál a) a bekövetkezhető évközi változások alapján eszközölhető helyesbítések, b) továbbá azok a rendelkezések, melyek új adókiivetésre, az illetékeknel pótkiszabásra adnak lehetőséget (1929 : XXIII. tc. 7. §., 1940 : VII. tc. 35. §., J. V. H. Ö. 59. §. és 1920 : XXXIV. tc. 19. §:), c) ha pedig adóeltitkolás esete forog fenn, (adócsalás, jövedéki kihágás) úgy az elévülési határidőig lehető kivethetés, d) végül az elévülési határidőn belül eszközölhető helyesbítése a köztartozásnak akkor, ha a tartozás, vagy az alap hibásan számított ki, ha a tartozás nem a valódi fizetési kötelese

vettetett ki, valamint a többszörös megadóztatás (kiszabás) esetében (K. H. Ö. 19. §.).

A rendelkezések egybevetéséből tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a jogerő általában csak az elévüléssel következik be.

15. §. AZ ADÓTÖRLÉS. A PÓT- ÉS AZ ÚJ KIVETÉS.

A) A tételes jog lehetővé teszi, hogy a kivetés után, ha meghatározott körülmények következnek be, a kivetés szerinti adóösszeg — a köztartozás — az adóalany javára helyesbítettessék. Ezt a jogintézményt, onnan eredőleg, hogy a köztartozások az azokról vezetett számviteli nyilvántartásokban (adófőkönyv) előíratnak s a szükséghez képest onnan töröltetnek, adótörlésnek hívjuk. Az illetékekkel kapcsolatosan illetéktörlésről beszélünk s ha a illeték már befizettetett, — úgy az visszatérítetik, amire az adóknál csak akkor kerül sor, ha a törlés folytán túlfizetés mutatkoznék s nem volna lehetőség azt lerovásként elszámolni.

A tételesjog részletes rendelkezéseket tartalmaz atekintetben, hogy közszolgáltatásonként melyek azok a körülmények, amelyek adó- ill. illetéktörlésre igényt adnak s szabályozza az ezirányú eljárást.

A csőd is igényt ad — az együttes kereseti és jövedelem és társulati adónál — az adótörlésre.

B) Ha viszont olyan körülmények következnek be, melyek az állam javára szólnak, úgy a már kivetett közszolgáltatás az elévülési határidőn belül az állam javára helyesbítendő, ami pótkivetés útján eszközöltetik.

Ha a közszolgáltatás eltitkolás folytán egészben vagy részben nem volt kivethető, a követelési jog az elévülési határidőn belül szintén pótkivetéssel érvényesíttetik.

Ha a közszolgáltatás jogszerű kivethetésének akadálya nem az adóalany mulasztása, vagy a közszolgáltatás megrövidítését célzó szándékosága volt, hanem egyéb körülményekben rejlő, úgy egyes egyenes adóknál — az ott meghatározott határidőn belül — új adókivetés rendelkezhető el.

16. §. A KÖZTARTOZÁSOK.

A kivetéssel — mint mondtuk — a közszolgáltatások jogilag átminősülnek s köztartozásokká válnak. Ez a jogi átminősülés ott, ahol hatósági kivetés nincs (pl. egy bélyeggel lerovandó okirati illetéknél), a kivetés ismertetésével említett kötelező „önkivetéssel“ következik be.

Ezen közszolgáltatások tehát — függetlenül attól, hogy az adóalany önkivetési kötelezettségének eleget tett-e, vagy sem, a közszolgáltatás esedékességére vonatkozólag megállapított időpontban köztartozásokká válnak.

A köztartozásban az adókötelezettségből származó fizetési kötelezettség összegszerűleg rögzítve van.

A tételesjog kifejezett rendelkezése értelmében a szabályos évi időszakonként eszközölt kivetések érvénye — előleg fizetésére való köte-

lezés formájában — a következő adóévre is átnyulik s érvénye addig tart, míg az új kivetés megtörténik. Ezeknél a közszolgáltatásoknál tehát kivetési intervallum nincs s a közszolgáltatások időbeli késedelem nélkül minősülnek át köztartozásokká.

A köztartozásokra vonatkozó jogszabályokból mint első intézményszerűség jelenik meg az esedékesség, mi alatt fogalmilag azt az időpontot értjük, amikor az adóztató közületnek egy konkrét köztartozáshoz a követelési joga megnyílik. Fizetési határidő alatt pedig az esedékesség napjától számított azt az időtartamot értjük, melynek folyása alatt az esedékessé vált tartozás joghátrány nélkül befizethető. Hátralék alatt az esedékességi határidő leteltéig be nem fizetett köztartozásokat értjük. Befizetés alatt értjük az esedékessé vált köztartozás tényleges — akár önkéntes, akár kikényszerített — teljesítését, tulfizetés alatt pedig a köztartozásnál nagyobb összegű befizetést.

A befizetés — mint már megállapítottuk — az adókötelezettséget nem szünteti meg, ill. a befizetés nem az adókötelezettséget szünteti meg, hanem megszünteti egy konkrét köztartozás egésze vagy része iránti követelési jogát az adóztató közületnek. Az együttes kereseti és jövedelemadókötelezettség megszűnik pl. az adótárgyat képező kereseti tevékenység megszűnése napjával tekintet nélkül arra, hogy az adóalany ezen időpontig eszközölt-e befizetést, vagy sem. Az adókötelezettség tehát a befizetés dacára fennáll, de a befizetett összeg erejéig megszűnt az állam követelési joga az adókötelezettség folyamánát képező köztartozásra. Az adókötelezettség u. i. tisztán azt állapítja meg, hogy valaki valamely közszolgáltatásra kötelezve van, — a köztartozási jogviszony pedig tisztán azt tartja számon, hogy az adókötelezettségből származott fizetési kötelezettségnek az adóalany mennyiben felelt meg.

Közzadók módjára való behajtás alatt azt a eljárást értjük, mellyel a hátralékok befizetése az állam kényszerhatalmával szorgalmaztatik. A közzadók módjára való behajtás úgy ingókkal, mint ingatlanokkal szemben helyet foglalhat.

A közzadók módjára való behajtáson kívül a köztartozások befolyásának biztosítására szolgálnak azoknak a hátralékos összes ingatlanain való jelzálogi bekebelezése, bírói árverés és csőd esetében azoknak az egyéb követelésekkel szembeni elsőbbsége, élők közötti ingatlan átruházás esetében az ingatlan dologi kezessége az átruházás előtt esedékessé vált mindazokért a köztartozásokért, melyek az illető ingatlant terhelik s végül az egyetemleges fizetési kötelezettség megállapítása, mint az adóalanyokkal szemben hatályosuló említett célzatú intézményszerűségek.

Vannak azután a szervezet irányában érvényesülő hasonló célú intézményszerűségek is, és pedig megtorló és jutalmazó értelműek. Megtorló ilyen intézményszerűség 1. a rendbírság, 2. a felelősség kimondása és érvényesítése a mulasztó községi közeggel szemben s 3. a kincstár károsodása esetén a kárt okozók anyagi felelősségének érvényesítése. Jutalmazó intézményszerűség viszont a jutalomban részesítése a kiváló adóbeszállítási eredményt felmutató községi alkalmazottnak.

A köztartozási kötelezettségeknek a teljesítését kívánják biztosítani a késedelmi kamat, az adópótlék és a felemelt illeték jogintézménye.

Adópótlékról ott kellene csak helyes terminológiával beszélnünk, ahol az adóalany a harmadik személyekre áthárított, ill. azoktól beszédett adókat nem szolgáltatja be a megállapított határidőben (forgalmi adók), minden más esetben pedig késedelmi kamatról, tételesjogunk azonban nem mindig használja helyénvalóan a kétféle terminus technikust. Ma egyedül a földadónál van havi 1 %-os késedelmi kamat, az egyéb közszolgáltatásoknál pedig havi 3 %-os adópótlék.

Felemelt illeték fizetendő pedig a kötelezően bélyeggel vagy ezt helyettesítő fizetéssel lerovandó illetékeknél a leróni elmulasztott illeték meghatározott többszörösében.

A köztartozásokkal kapcsolatos intézményszerűségek a fizetési kedvezmények, minők a) a részletfizetési, b) a halasztási kedvezmény s c) a már folyamatba tett végrehajtási eljárás felfüggesztése.

A behajthatatlan köztartozások töröltetnek. A törlést a köztartozás minősége és nagysága szerint a pénzügyigazgatóság, a közigazgatási bizottság, ill. a pénzügyminiszter rendeli el.

17. §. AZ ELÉVÜLÉS.

A pénzügyi jogban, ahol alapvetőlegesen dologi közszolgáltatásokról van szó, fontos szerephez jut az elévülés jogintézménye, amely azt a kérdést szabályozza, hogy az adóztató közületnek az adókötelezettekkel szembeni követelési, illetve az adózóknak a jogalap nélkül teljesített fizetések visszakövetelésére vonatkozó joga időbelileg meddig gyakorolható. A jogintézmény a jogbiztonságot kívánja szolgálni s azon a jogi vélelmen épül fel, hogy ha az adóztató közület, illetve adózó záros határidő alatt nem él követelési illetve visszakövetelési jogával, úgy ezen jogáról lemondottnak tekintendő.

Az elévülés a közháztartás részéről két vonatkozásban következhet be és pedig a) a kivetés és b) a behajtás vonatkozásában. A két irányú elévülést a tételesjog külön szabályozza.

Az elévülésre vonatkozólag maguk a különböző közszolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok rendszeresen kiterjeszkednek, de van erre vonatkozó általános érvényű rendelkezés is arra az esetre, ha ilyen különös rendelkezés nem volna.

Az elévülés a kivetés vonatkozásában a legutóbbi időkg úgy volt szabályozva, hogy az elévülés azon a napon kezdődik, amely napon az illetékes hatóság tudomására jutott, hogy a közszolgáltatást követelheti, ill. kivetheti. Amíg tehát az nem jutott tudomásra, az elévülés meg sem kezdődött s így az elévülés esetleg ad Gráecas Kalendas kitolódott. Ezen a bizonytalan és a gyakorlati élet követelményeinek nem megfelelő jogi helyzeten változtatott az 1940 : XXII. tc. 43. §-a, mely az egyenes adók vonatkozásában az elévülés kezdeti időpontját annak az évnek utolsó napjában rögzítette, mely évben az állam követelési joga az adókötelezettség létesülése alapján beállott s ettől számított 5, ill. 10 év alatt évül

el a kivetéshez való jog aszerint, hogy követett-e el az adóalany mulasztást, ill. adóeltitkolást vagy sem. Az elévülésnek ilyen értelmű szabályozása immár kiterjesztést nyert az általános és fényűzési forgalmi adóra is (100/1947. M. E.).

A többi közszolgáltatás vonatkozásában pedig — ha nem forog fenn eltitkolás — megmarad az elévülésnek a kivetés tekintetébeni fenti értelmű nem kielégítő szabályozása, vagyis a kivétési jog 5 év alatt évül el annak a naptári évnek utolsó napjától számítva, melyben az illetékes hatóságnak tudomására jutott, hogy a követelési jog beállott. Ez a tudomásra jutás, ha bevallás nyújtandó be, a bevallás benyújtásával, — ha bejelentés teendő, a bejelentés eszközésével, — eltitkolás esetében pedig a felfedezéssel tekintetik bekövetkezettnek.

Az elévülés, mint mondtuk, vagy a közszolgáltatás kivethetését, vagy a köztartozás behajthatását évíti el, aszerint, hogy az adóztató közület a közszolgáltatásra vonatkozó kivétési jogát, vagy a kivetett köztartozásra vonatkozó behajtási jogát mulasztotta el.

Az utóbbi vonatkozásban az elévülés egységesen 5 év alatt következik be a köztartozás jogerős megállapításától Arról azonban, hogy mikor emelkedik a megállapítás (kivetés) jogerőre, tételeljünk hallgat s így adott esetben a polgári perjogban található rendelkezések és a jogtudomány utmutatásai szerint döntendő el mindenekelőtt az a kérdés, hogy bekövetkezett-e a jogerő már a jogorvoslatok kimerítésével (alaki jogerő), vagy csak azzal a jogi ténnyel, ha a konkrét kivetés jogszerűségének a kérdése semmiféle formában sem tehető újabb eljárás tárgyává (anyagi jogerő).

Ezekben a vonatkozásokban a jogbiztonságot a legnagyobb mértékben veszélyeztető vacuum iurisszal állunk szemben s úgy a pénzügyi hatóságok, mint közigazgatási bíróságunk gyakorlata nem kielégítő.

A behajtási jog elévülését félbeszakítja 1. minden megkísérelt végrehajtási vagy biztosítási cselekmény (írásbeli intés, zálogolás, árverés kitűzése, telekkönyvi bekebelezés), 2. továbbá fizetési kedvezmény kérése, annak engedélyezése, valamint fizetés teljesítése. Az elévülést félbeszakító cselekménnyel az elévülés újra kezdődik.

Az elévülés hivatalból nem s csakis az adózó kifogásai alapján vehető figyelembe s csak rendes jogorvoslati uton érvényesíthető.

A téves befizetések, a jogellenes beszédések s a túlfizetések szóval a jogalap nélküli teljesítések visszakövetelhetők s ez a visszakövetelési jog a teljesítéstől számított 5 év alatt évül el.

Az elévült köztartozások törlése és a visszakövetelés kérdésében a pénzügyigazgatóság határoz s az ellen panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz.

TARTALOMMUTATÓ.

A közigazgatási jog egészére kiterjedő rész.

1. §. Bevezetés.	5
I. A közigazgatással foglalkozó tudomány helye a tudományok között ..	5
II. Az állam fogalma	6
III. A társadalompolitikai és a jogérzék viszonylagos fontossága	6
IV. A jogi és a szakismeretek szerepe és jelentősége a közigazgatási tevé- kenységben	7
2. §. A közigazgatás fogalma	8
I. A közigazgatás államtanilag.	8
II. A közigazgatás jogelméletileg	11
III. A közigazgatás tételesjogilag	14
3. §. A közigazgatási jog fogalma	15
4. §. A közigazgatási jogtudomány	15
5. §. A közigazgatástan és a közigazgatási jogtudomány	16
6. §. A szabadság és a jog	19
I. A jogalkotás szabadsága	20
II. A jogalkalmazás szabadsága	21
III. A közigazgatás szabadsága	24
IV. Párhuzam a jogalkalmazás és a közigazgatás szabadsága közt	30
7. §. A közigazgatás felelőssége	32
I. A probléma részei: Ki, miért és milyen felelősséggel tartozik? ..	32
II. A kormányzat felelőssége. A közigazgatás személyiségi fogalma ..	32
III. A többi szervek felelőssége	34
IV. Összefoglalás	35
8. §. A közigazgatási jogviszony.	36
9. §. A közigazgatás és az alanyi jogok.	40
I. A probléma két iránya	40
II. Az alanyi jog lényege bölcseletileg	40
III. Az alanyi jog magánjogi alakja.	42
IV. Az alanyi jog közigazgatási-jogi alakja	43
A) A hatósági fél alanyi joga	44
B) A magánfél alanyi joga	46
V. A reflex-jogok	49
A) A reflex-jog, mint nem alanyi jog	49
B) A reflex-jog, mint az alanyi jog egy változata	50
C) A reflex-jog, mint szabadságjog	51
VI. Az eredmények összefoglalása	56
10. §. Jogüres tér és joghézag	56
11. §. Közigazgatás és bíráskodás	59
12. §. A rendszet	64
13. §. A közigazgatási jog határkérdései	68
14. §. A köztulajdon kérdése	71
15. §. A közigazgatás szervezete	73

I. A jogi személyiség és a szervezet elváhatatlan fogalmi kapcsolata ..	73
II. A közjogi jogi személyek a magánjogiakkal szemben sui-generis jellegűek-e?	73
III. A hivatal szervezési és a hivatalbetöltési aktus. Hivatal. Hivatalnok. A hivatalnak személyenkénti és több hivatalnok együttességében fel-fogott értelme	75
A) A szervezet tárgyi értelemben	75
1. A hatáskör és az illetékesség	75
2. Hatóság — Hivatal	76
3. A hatósági szervek kétirányú jogviszonya	76
4. A jogi személy, mint szerv. A közigazgatási hatósági szerv fogalma	77
5. Az önkormányzatok	78
6. Egyéni és társas szervek	79
7. A közintézmények	79
B) A szervezet alanyi értelemben	82
1. A hivatalbetöltési aktus	82
2. A közalkalmazott, közszolgálat, közszolgáltatás, közalkalma-zás, közszolgálati jog.	82
3. A közszolgálatra alkalmazó aktus közjogi jellege	83
4. A közszolgálatra alkalmazó aktus kétoldalúsága. A szolgálati eskü vagy fogadalom. A közszolgálati kényszer kérdése	84
5. A közszolgálati kötelezettségek kikényszerítésének jogi eszközei. Rendbíróság. Fegyelmi eljárás.	85
6. A közszolgálatra való alkalmazás feltételei. Jogok és kötele-ségek	85
7. A közszolgálat különféle nemei	86
16. §. A közigazgatás működése	86
I. A közigazgatás működésében a jogi és tényhatások viszonya és azok jelentősége. Eredményesség — jogszerűség. A közigazgatás belső (anyagi) és külső (alaki) rendje. Az alakosságok jelentősége. Az ügy-intézés. Az eljárás, az eljárási jog és a közigazgatási eljárási jog fo-galma. Eljárási és ügyviteli szabályok.	86
II. A közigazgatási és a bírósági eljárás közötti különbség	88
III. A közigazgatási aktus. Véghatározat. A közigazgatási aktusok cso-portjai	89
IV. A közigazgatási aktusok érvényessége. Megtámadhatóság — Semmiség. Fórumrendszer. Jogorvoslatok. Reformáció in peius.	91
V. A közigazgatási aktusok jogereje	93
1. A közigazgatás és a jogerő	93
2. Az ítéleti jogerő	94
3. Az ítéleti jogerő intézménye szükségképeni-e, vagy politikai megfontoláson muló?	97
4. Van-e a közigazgatási határozatoknak is jogereje?	100
5. A jogerőt a közigazgatásban tagadó álláspont	105
6. A jogerőt a közigazgatásban tagadó s a közigazgatási bírás-kodásban elismerő álláspont	106
7. A közigazgatási határozatok rendszerezése a jogerő szem-pontjából	108
8. Befejezés	110
VI. A közigazgatás szabadsága az eljárásban	110
VII. A nem sajátos és a különös közigazgatási eljárások	112
VIII. A végrehajtás	112
IX. Ügyviteli szabályok. Az ügyirat	113
17. §. A közigazgatás ágai	114
18. §. A közigazgatás jogtudományos irodalma	117

A közigazgatási jog pénzügyi része.

1. §.	Bevezetés	119
2. §.	A pénzügyi jog sajátos jogintézményei	121
3. §.	A közszolgáltatás	121
4. §.	Az adórendszer	122
5. §.	Adókötelezettség	126
6. §.	Adóalany	127
7. §.	Adótárgy	128
8. §.	Az adókötelezettség kezdete és megszűnése	131
9. §.	Az adóalap. — Az adóegység	132
10. §.	Az adókulcs. — Az adótétel	133
11. §.	Az adómentesség	135
12. §.	Külföldi vonatkozások	137
13. §.	A pótdadók	137
14. §.	A kivetés	138
15. §.	Az adótörlés. A pót- és az új kivetés	142
16. §.	A köztartozások	142
17. §.	Az elévülés	144

Szerző eddig megjelent publikációinak időssorrend szerinti jegyzéke.

1. *Az állameszme és a partikuláris önkormányzat.* Miskolci Jogászélet 1925. évf. 1. szám.
2. *A törvényhatósági bizottság újjászervezése az általános közigazgatási reform keretében.* Külön lenyomat a miskolci ev. jogakadémia Berzeviczy emlékkönyvéből. Miskolci Ev. Jogakadémia Tudományos Értekezéseinek Tára 20. szám. 1925. 25. 1.
3. *Közigazgatási bíróságunk hatásköri térfoglalása.* Miskolci Jogászélet 1926. évf. 5. szám.
4. *A csehszlovák állampolgárság és községi illetőség magyar vonatkozásaikban.* Miskolci Jogászélet 1927. évf. 2—3—4. szám. Különlenyomatban: Miskolci Jogászélet Könyvtára 23. szám. 55. 1.
5. *A vadászati haszonbérletek jogi természete.* Miskolci Jogászélet 1927. évf. 6—7—8. szám.
6. *A protestáns egyházak iskolafenntartási autonómjogát ért sérelem.* Miskolci Jogászélet 1927. évf. 9. szám. Különlenyomatban: Miskolci Jogászélet Könyvtára 25. szám. 18. 1.
7. *A közigazgatás szabad belátása.* (Diszkrecionális közigazgatás.) Miskolci Ev. Jogakadémia Tudományos Értekezéseinek Tára. 32. szám. 1928. I—XXIII. 253. 1.
8. *Hozzászólás a magyar jogászgyűlés közigazgatásjogi vitakérdéseire.* Miskolci Jogászélet 1928. évf. 5. szám.
9. *A közigazgatás rendezéséről benyújtott törvényjavaslat eljárási rendelkezései.* Miskolci Jogászélet 1928. évf. 7—8. szám.
10. *A jegyzőképzés kérdéséhez.* Községi Közlöny 1928. évf. 46. szám.
11. *Fegyelmi jog és diszkréció a jogállamban.* Miskolci Jogászélet 1929. évf. 4—5. szám.
12. *Egyenesadónk jogorvoslati rendszere.* Miskolci Jogászélet 1929. évf. 7. szám. Különlenyomatban: Miskolci Jogászélet Könyvtára 55. szám. 19. 1.
13. *Közjogi problémáink szuverénitásunk szempontjából.* (Széjjegyzetek Molnár Kálmán pécsi egyetemi tanár „Magyar Közjog“-ában foglalt fejtegetésekhez és megállapításokhoz.) Miskolc 1930. 44. 1.
14. *Magyarhoni evangélikus egyházunk mint jogintézmény az állam- és jogelmélet szempontjából.* Különlenyomat az ágostai hitvallás négyszázados évfordulójára kiadott Emlékkönyvből. 1930. 27. 1.

15. *Közigazgatási bíróságunk hatásköre és a diszkrecionális ügyek.* Miskolci Jogászsélet 1930. évf. 4. szám.
16. *Adalékok a magyar főkegyúri jog kérdéséhez és a jogfolytonosság problémájához.* Miskolci Jogászsélet 1931. évf. 3—4—5. szám. Különlenyomatban: Miskolci Jogászsélet Könyvtára 72. szám. 23. l.
17. *A főkegyúri jog.* Pesti Napló 1931. évf. 75. szám. (Április 2.)
18. *A főkegyúri jog forrása a nemzet.* Pesti Napló 1931. évf. 76. szám. (Április 3.)
19. *A főkegyúri jog és problémaköre.* Miskolci Jogászsélet 1931. évf. 9—10 szám. Különlenyomatban: Miskolci Jogászsélet Könyvtára 78. sz. 20. l.
20. *Jogtudomány és jogpolitika közjogtudományunkban.* (Viszonzválasz Molnár Kálmánnak „A magyar jogszemlélet néhány alapvonása“ című tanulmányára.) Miskolc. 1932. 145. l.
21. *Államfelfogások jelentősége a jogtudomány szempontjából.* Miskolci Jogászsélet Könyvtára 98. szám. 32. l.
22. *A legitimizmus elméleti szempontból.* (Alkotmányjogi dogmatikai fejtegetések a törvény érvényessége és a jogfolytonosság kérdésében.) Miskolci Jogászsélet 1934. évf. 1—2 szám. Különlenyomatban: Miskolci Jogászsélet Könyvtára 98. szám. 32. l.
23. *Bírászkodás az elsőfokú közigazgatási határozatokkal szemben.* Miskolci Jogászsélet 1935. évf. 4. szám.
24. *Közigazgatásjogi problémák.* Miskolci Jogászsélet 1936. évf. 5—6. sz.
25. *Van-e sui generis pénzügyi jog?* Miskolci Jogászsélet 1937. évf. 2. szám. Különlenyomatban: Miskolci Jogászsélet Könyvtára (Uj sorozat) 20. szám. 12. l.
26. *A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint.* Miskolci Ev. Jogakadémia Tudományos Értekezéseinek Tára 1937. 37. szám. 43. l.
27. *A szent korona tana és a kormányzói jogkör.* (Alkotmányjogpolitikai tanulmány.) Miskolci Ev. Jogakadémia Tudományos Értekezéseinek Tára. 1937. 38. szám. 31. l.
28. *Egyházunk és a racionalizálás.* Keresztyén Igazság. 1937. évf. 7—8. szám.
29. *Az egyház és a jog.* Miskolci Jogászsélet 1938. évf. 5—6. szám.
30. *Közjog és magánjog elválasztása.* Jogállam 1938. évf. májusi szám. Különlenyomatban is.
31. *Totális állam és jog.* Miskolci Jogászsélet 1940. évf. 2. szám.
32. *Eredményesség és jogszerűség a közigazgatásban.* Magyar Jogi Szemle 1944. évf. 3. szám.
33. *A közigazgatás és az alanyi jogok.* Szentpéteri Kun Béla emlékkönyv 508—531. lap. 1946.
34. *A törvény és kihirdetése.* A Jogtudományi Közlönynek közlésre béküldött s a legközelebbi számban megjelenő cikk.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116
• E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető •
Kiadói szerkesztő: Inzsöl Kata • Borító, tördelés: Stubnya Tibor • Nyomdai
kivitelezés: Mondat Kft. • Felelős vezető: Nagy László

ISBN 978-615-5680-72-4
ISSN 2498-7522



