

VÁLASZ A „MAGYAR KÖZIGAZGATÁS“
BIRÁLÓINAK

DR. MAGYARY ZOLTÁN
egyetemi tanár.

Különnyomat a „Magyar Jogi Szemle“ XXIV. évfolyamának 16. számából.

BUDAPEST, 1943.

ATTILA-NYOMDA RÉSZVÉNYTÁRSASÁG

*Magyar Közigazgatás*¹ című munkámmal, amely a múlt év október havában jelent meg, mind a napilapok, mind a szaksajtó és egyéb folyóiratok is oly nagy számban és oly behatóan foglalkoztak, hogy abból több megállapítás vonható le. Elsősorban az, hogy a közigazgatás témája élénk és általános érdeklődéssel találkozott, s másodsorban az, hogy a közigazgatásnak az a felfogása, amely művemben található, újszerűsége ellenére is elfogadást, sőt elismerést váltott ki. *Rakovszky Iván*, a Közigazgatási bíróság elnöke a Pester Lloydban (1942. dec. 13.), *Jaross Andor* v. miniszter a Magyarországon (dec. 12.), *Borbíró Ferenc* ny. főispán, volt polgármester az Ujságban (dec. 8.), *Harrer Ferenc* ny. követ, v. alpolgármester a Magyar Nemzetben (dec. 20.), *Tóth László* és *Szigethy Endre* a Nemzeti Ujságban (1943. febr. 14. és 1942. dec. 25.), név nélküli cikk az Uj Magyarországon (márc. 6.), *Keintzel Ödön* a Deutsche Zeitungban, majd *Márffy Ede* egyetemi tanár a Magyar Közigazgatásban (1943. márc. 14., jún. 13. és ápr. 4.), *Kuncz Ödön* egyetemi tanár a Gazdasági Jogban (1943. jan.), *Egyed István* egyetemi tanár a Magyar Szemlében (1943. február), *Surányi-Unger Tivadar* egyetemi tanár a Közgazdasági Szemlében (1943. ápr.), *Weiss István* államtitkár, egyetemi tanár a Községi Közlönyben (1943. júl. 18., 25., aug. 1.), *Martonyi János* egyetemi tanár a Nouvelle Revue de Hongrie-ban (1943. május) és a Hírlében (1943. június), *Góbel József* a Városok Lapjában (1942. dec. 15.), *Kiss István* a Magyar Kultúrában (1943. ápr. 5.), *Szontagh Vilmos* egyetemi tanár a Magyar Jogi Szemlében (1943. július), *Czére Béla* a Fialok-ban (1943. július), *Dékány István* egyetemi tanár Társadalomtudomány c. művében (1943. 247. l.) foglalkoztak munkámmal. Ez a magyar viszonyok közt oly széleskörű és sokoldalú megvitatásnak tekinthető, amelynél bővebb tudományos munkának ritkán jut.

Különös köszönettel tartozom *Rakovszky Iván* Ő Nagyméltóságának, aki bírálatában a közigazgatást a közigazgatási jog tulajdonképeni lelkének nevezi és örömmel üdvözölte munkám megjelenését, amely 30 éve érzett hézagot tölt be. Ő nemcsak a műnek azt a célkitűzését helyesli, hogy a közigazgatástannak és a közigazgatási jognak szintézisét alkossa meg, mert „a közigazgatás csak részben jog”, hanem teljes megértéssel méltatja a minden egyes részét, meglátva mindben, mi az új és mi a jelentősége és munkámat „gazdag mű”-nek nevezi. Helyesli a mű módszerét és kritikai megjegyzéseivel s a jövőre vonatkozó javaslataival is kevés kivétellel egyetért. Nagyon köszönöm *Márffy Ede* tanártársamnak, hogy oly részletességgel foglalkozott munkám tartalmával, különös figyelmet fordítva arra az általam hangsúlyozott szerepre, amelyet az angolszász fejlődés a

¹ *Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest. 1942. Kir. m. Egyetemi Nyomda. 676 l.*

Felelős kiadó: *Dr. Magyary Zoltán.*

13.330 Attila-nyomda részvénytársaság Budapest,
II. kerület, Szász Károly-utca 3-5. — Telefon: 150-080.
Igazgató: KULCSÁR ANDOR.

közigazgatástudomány szintézisében a nálunk inkább ismert kontinentális fejlődés mellett játszik. *Weis István*nak azt köszönöm, hogy az ő éles meglátásával és kitűnő tollával sorra kiemeli és új érvekkel is támogatja mindazokat a tételeimet, amelyeket a legfontosabbaknak tartok. Művemről azt is megállapítja, hogy új tudományelméleti álláspontot foglal el, és azt a legmagasabb tudományos erőt kifejtő standardmunkának nevezi. Ugyanígy köszönöm *Martonyi János* kollégámnak és tanítványomnak azt, hogy tanulmányában ennek a művemnek jellemzését tudományos fejlődésnek alapos tájékozottsággal megírt keretébe illesztette be. Örömmel tölt el, hogy kartársaim közül *Kuncz Ödön* a gazdasági jog,² *vitéz Surányi-Unger Tivadar* a közgazdaságtan és *Dékány István* a társadalomtudomány oldaláról ismerik el szintézisemnek az ő szaktudományuk szempontjából való helyességét és úttörő voltát. Ugyancsak őszinte köszönetet kell mondanom a többi bírálóknak, akik mindegyike saját felfogásának megfelelően, munkámnak más-más részeit emelik ki és fejezik ki egyetértésüket. Különös örömmel állapíthatom meg, hogy szaktársaim legnagyobb része szerepel a hozzászólók közt.

A bírálatok közül csak *Szontagh Vilmos* és *Egyed István* tanulmányai tartalmazznak polémiát. *Szontagh* az, aki könyvem alaptételével nem ért egyet és elvi alapon bírálja. Ezért elsősorban az ő fejtegetéseire válaszolok.

Fejtegetései jellegzetes kifejezései annak az iránynak, amelynek, azt hiszem, kívül is vannak még tekintélyes képviselői az országban. Már munkám előszavában rámutattam arra, hogy a közigazgatástudomány válságban van és magam annak új szintézisét igyekszem megalkotni. Ezért számítanom kellett arra, hogy az a felfogás, amelyet a művemben részletesen kifejtett okokból nem tarthatok többé a közigazgatás problémái kielégítő magyarázatának, a bírálatokban meg fog szólni. Ez így is történt.

² *Kuncz Ödön*nek aggálya van azzal szemben, hogy a Magyar Nemzeti Bankot, a Pénzügyi Központot, az Országos Központi Hitelszövetkezetet „egyszerűen” a közüzemek közé soroltam. Határkérdések beosztásánál azonban elkerülhetetlen, hogy különböző tudományszakok körei egymást messék. A felsorolt pénzügyi intézeteknek a közigazgatás munkamegosztásában fontos szerepük van, s ezért a közigazgatás nem mondhat le arról, hogy őket saját szervezetéhez számítsa. Ha pedig a közigazgatás szervezeti egységei közt a könyvemben követelt módon a közintézmények (közhatalmi egységek), közintézetek (közjóléti és kulturális egységek) és közüzemek (gazdasági egységek) fajait különböztetjük meg, akkor a szóbanforgó pénzügyi intézetek csak a gazdasági egységek közé sorolhatók. Ez azonban nem jelenti annak az elhanyagolását, hogy magántőkékkel is dolgoznak és magángazdasági tevékenységet is fejtenek ki, amit azzal juttattam kifejezésre, hogy ezeket a pénzügyi intézeteket nem „öffentlich-rechtliche Kredit-Institut“-oknak nevezem, mint a németek, hanem vegyes jellegű (kereskedelmi jogi és közigazgatási jogi) kereskedelmi társaságoknak.

Egyet mindenesetre sajnálok, azt ugyanis, hogy *Szontagh* olyan véleményeket tulajdonít nekem, amelyeket én sem ebben, sem egyéb művemben soha nem állítottam és nem is vallok.

Azt állítja többek között, hogy Magyar Közigazgatás című művemben a közigazgatás eredményességét „szembeállítom” a jogszerűséggel; hogy szerintem a jog nem az eredményességet szolgálja és az az eredményességet csak a jogon kívüli eszközökkel lehet elérni (*Magyar Jogi Szemle*, 423. l.); hogy nálam a jogszerűség és az eredményesség egy síkban fekvő alternatív fogalmak (428. l.); a jogászkodás eszményi célkitűzését, a jogszerűséget bünbakként állítom oda a nem kielégítő, az eredményesnek nem minősíthető közállapotokért (425. l.) s különösen, hogy a joggal szemben a mentalitásom ellenséges (426. l.). De a fenti kijelentések könyvemben nem is találhatók. Ezért nem is tudja idézni azok lapszámait.

Annak bemutatására, hogy *Szontagh* fenti állításai más értelműek, mint az én kijelentéseim, könyvemből a következőket idézem: „A XIX. századi államban a főkövetelmény a közigazgatással szemben a jogállam megvalósítása volt, a XX. századi állam viszont a közigazgatás eredményességét el nem hanyagolható követelménynek tekintti.” (*Könyvem* 75. l.) Ezt szembeállításnak talán nehéz nevezni. „A jog uralmának a közigazgatásra való kiterjesztése nagyértékű vívmány volt. Ez a közigazgatás jogszerűségének oly erős hangoztatására vezetett, hogy az, ami eleinte egy új, azaz járulékos követelmény volt, az idővel a legfontosabb és végül „a” követelmény lett, úgyhogy a közigazgatásnak egyetlen hibát sem róttak fel annyira, mint a jogsértést.” „A jogállam nem azt kérdezi: mit tesz a közigazgatás, hanem azt, hogy mit nem szabad tennie.” (76. l.) „Az, hogy a közigazgatásnak eredményesnek kell lennie és csak az eredményesség adja meg a létjogosultságát, magától értetődik és mindig érvényes tétel. A jogállam által nem szándékolt, de mégis bekövetkezett és a közérdekre káros túlzás volt, hogy ez a követelmény a közigazgatás jogszerűségével szemben háttérbe szorulhatott.” (77. l.) „Az állam cselekvésénél az államot nemcsak a cselekvésnek jogi vonatkozásai, hanem a cselekvés módja, a cselekvés technikája, a cselekvés értéke is érdekli. Ezek olyan vonatkozások és szempontok, amelyek túlmennek, kívül esnek a jog határain, hatáskörén és amelyek a jog számára közömbösek.” (85. l.) „Az eredményesség követelményének megfelelő közigazgatás nem a jogállam eszményének feláldozását, hanem kiegészítését jelenti egy további szemponttal. Amit a jogállam adott, azt megtartjuk, de többé nem érjük be vele, hanem a jog keretében és a jog eszközeivel az eredményt keressük és akarjuk.” (81. l.) Ez mutatja, hogy a jogszerűséget és az eredményességet nem tekintem alternatív fogalmaknak.

*Szontagh*nál a következő mondat is előfordul: „hogy az eredményesség keresése csak most venné kezdetét és ez a jogállam közigazgatásában nem volt meg, szintén nem helytálló megállapítás.” (426. l.) Ezzel szemben utalok könyvem 576. lapjára, ahol a következők olyas-

hatók: „A pénzügyi közigazgatás a legjobb példa annak igazolására, hogy a közigazgatás jogszerűsége és eredményessége nemcsak jól összehelyezhető követelmények, hanem a pénzügyi közigazgatásban a jogszerűség az eredményességet soha sem is szorította háttérbe.“ Szontagh-nak magának is feltűnik, hogy szerinte sem vallok mindig olyan felfogást, amit meg tud cáfolni (81. l.), de ez sem készítette arra, hogy ellenőrizze, vajjon helyesen állapította-e meg felfogásom lényegét, hanem nekem vet következtetlenséget a szememre.

Ahol könyvemben az eredményesség fogalmával foglalkozom (3. §.), a „the one best way“-nek objektív tudományos módszerekkel való megállapítását kívánom és idézem az amerikai irodalom idevágó fontosabb műveit is. Szontagh eltérő meghatározást állít vele szembe (423. l.): az érdekeltek communis opinióját, tehát szubjektív alapra helyezkedik. Ez lényeges különbség és mégsem veszi észre, hogy ezután az, amit bírál, nem az én nézetem. Téved abban is, ha azt hiszi, hogy definíciója „ellentmondás nélkül“ megállhat.

A bíráló nem helyesli munkámnak azt az új rendszerét, hogy a közigazgatási jog és a közigazgatástan szintézisére törekszik és továbbra is a kétirányú kutatás elválasztása mellett van. Ezt megértem. Ha valaki a közigazgatással mindig *csak jogi szempontból* foglalkozott, attól nem meglepő, ha egyoldalúságának igazolását keresi.

Könyvem alaptételének nem azt tekintem, amit Szontagh, hanem a közigazgatás túlsúlya és a közigazgatási nagyüzem kifejlődésének felismerését és az ebből származó messzekiható követelmények kivizsgálását. Az utolsó évszázadban olyan új tények fejlődtek ki, amelyek szükségessé teszik a posztindusztriális államnak a preindusztriális államtól való megkülönböztetését. A XIX. századbeli alkotmányreformok alapján álló államoknak a közigazgatás tekintetében fő problémája a jogállam megvalósítása volt. Ez nagy haladást jelentett az előző rendőrállamhoz képest és érvényes ma is. A közigazgatásnak azóta bekövetkezett nagy *menyiségi* megnövekedése azonban sok *minőségi* változást is hozott magával, amelyek túlnyomórészt nem az államnak és a jognak sajátosságai, hanem minden adminisztrációnak nagy méretek közt jelentkező közös jelenségei. Erre utalnak az amerikaiak azzal a mondással, hogy a *private administration* és a *public administration* egyaránt *administration*. Itt tehát a közigazgatásnak túlnyomórészt nem az impériummal kapcsolatos, hanem technikai szakfeladatairól van szó. Közigazgatás jog nélkül nincs. Ha más nem, legalább a hatáskör minden szerv működésében jogi elemet képvisel, de a közigazgatás nem azonos a joggal, hanem sok egyéb is. Hasonló az eset, mint a házasságnál. Férfi és nő kapcsolata egyedül akkor házasság, ha jogi formában jött létre és a jog azt érvényesnek elismeri, de a házasság mégsem *csak* jog és a jogból utódok nem származnak.

Szontagh azt is állítja, hogy munkámból „közigazgatási jogász szellemiség nem meríthető“ és azt „a közigazgatástan szelleme uralja“. Munkám mindazt a joganyagot tárgyalja, amit más jogi művek figyelembe vettek, amelyek szintén a közigazgatás általános részére szo-

rftkoznak, habár *csak jogi szempontból*, a szakigazgatásra azonban nem terjednek ki (Otto Mayer, Fritz Fleiner, Tomcsányi Móric, újabban Koellreutter, Köttgen, Maunz). Utalok arra, hogy a jogász tárgyalás nemcsak könyvem utolsó fejezetében található, hanem sokfelé a többiekben is. Ezt Rakovszky Iván, utalva a „kitűnő“-nek nevezett grafikonokra is, könyvem egyik értékeként emeli ki. Arra törekedtem, hogy a közigazgatási jogot és a közigazgatást lehetőleg egyenlő figyelemben részesítsem és hogy ezenkívül a jogi és közigazgatástani szempontok összeegyeztetése is megtalálható legyen benne. Könyvem nem uralja a közigazgatástan szelleme, de nem uralja a közigazgatási jog sem, hanem a célom az volt, hogy munkámban olyan legyen a jog aránya, mint amilyen a közigazgatás életében.

Érdekes és tanulságos tény, hogy egyrészt az európai kontinensnek, másrészt az angolszász államoknak a közigazgatáshoz való beállítottsága nagyjából ugyanennek a közigazgatási jog és közigazgatástan közti különbségnek felel meg. Műveimben számos helyen kiemelttem, hogy mindkét oldal tudományos irodalma egyaránt értékes szempontokat emel ki és fontos eredményekre jut, de mindegyiknél az a helyzet, hogy egyoldalú, s azért a másiknak is igaza van, amiből következik, hogy megnyugtató tudományos eredmény csak mindkétlő szintézisből származhatik. Ez a teljes horizontú vizsgálat természetesen számos új szempontot is felvet, részben olyanokat is, amelyekre vonatkozó irodalom is alig van és ezért csak személyes új kutatásokkal világíthatók meg. Ennek a feladatnak a megoldása volt a könyvem célja. Hosszú, következetes munkát fordítottam ezeknek a problémáknak egyrészt elméleti, másrészt gyakorlati vizsgálatára, az irodalmi források megismerésére, különböző európai és amerikai államok és tudományos központok tanulmányozására és aktíve résztvettem olyan nemzetközi közigazgatástudományi kongresszusokon, ahol különböző egyéni nézetek és nemzeti iskolák, valamint nemzetközi irányok mérkőznek és kiegyenlítődnek. Tanulmányaim eredményei a szóbanforgó művemeken kívül *Amerikai államelmélet*, *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*, *A közigazgatás és az emberek*, *A közigazgatási vezérkar* stb. című magyar munkáim és külföldön önállóan és folyóiratokban megjelent egyéb tanulmányok, amelyek a külföldi szakirodalom is átvett. A tudományos elismerés, amelyben ezekért a munkákért részesültem, mindkét oldalról jött: európai államoktól és angolszász oldalról is. Ez bizonyítéka annak, hogy kutatásaimat alapvető fontosságúnak, azok eredményeit nemzetközi értékűnek tekintik. A varsói nemzetközi közigazgatástudományi kongresszus számára készített főelőadói jelentésemet a következő szavakkal fejeztem be: „A jelentés készítésének nagy nehézsége volt, hogy egységes képbe kell foglalnia és lehetőleg közösen érthető tudományos nyelven kifejeznie oly távolálló és eltérő felfogásokat, mint amilyen távolságok vannak a kontinentális európai és az amerikai felfogás közt, valamint a kapitalista államok és a Szovjetunió között. Ha sikerült ezt a célt valamennyire is megoldani, abban döntő szerepe

mindenesetre annak volt, hogy személyes átélés, helyszíni tanulmány és a helyszínen gyűjtött legjobb irodalmi források alapján nyúltam a szintézis munkájához. A jelentés olvasóit ezért arra kérem, hogy ha a szintézis némely helyen túl bátornak vagy váratlannak tűnik fel előttük, *bírálatuk vagy eltérő nézetük megformálásánál vegyék mindazokat a tényeket és adatokat számításba, amelyeken a jelentés felépül.* (A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 1936. 151. lap.) Ezt azért idézem, mert Szontagh azt teszi, hogy bírálatában e nélkül a távlat nélkül olyan szempontokat és olyan érveket hoz fel, amelyek a közigazgatástudomány nemzetközi állása szerint már meghaladottak.

Állandó szükség van a közigazgatásnak mind a közigazgatástani, mind közigazgatási jogi szempontból való vizsgálatára. Abból, hogy „a közigazgatással elméletileg régebben foglalkoztak, mint a közigazgatási jog kialakuláskor” (96. l.), nem következik, hogy a közigazgatási jog a közigazgatástant pótolhatná. Ezt nemcsak az mutatja, hogy az amerikaiaknál a tudomány erősebb érdeklődése a közigazgatástan felé fordult, hanem az újabb német fejlődés is. Utalok az új Internationale Akademie für Staats- und Verwaltungswissenschaften elnökének, *Stuckart* német államtitkárnak nyilatkozatára, aki a közigazgatási jogot az általános közigazgatástan kiegészítő segédtudományának tekinti.³

Utalok egyúttal arra, hogy az államok nagy része, köztük főleg a nagyhatalmak, nemcsak elméletben, hanem a gyakorlatban is levonják az exekutíva bekövetkezett túlsúlyának következményeit és az „erős exekutíva” megvalósításával a XX. századi állam feladatainak megoldására legalkalmasabb szervezetet felvették. E tekintetben a legnagyobb jelentőségű az, hogy az Amerikai Egyesült Államok tudatosan tértek el a parlamentarizmus és a kabinetrendszer angol példájától, mert az azzal régi hazájukban szerzett tapasztalataikat nem tartották kielégítőnek. Ehelyett az „erős exekutíva” rendszerét alkották meg és iktatták alkotmányukba 1787-ben, tehát két évvel a francia forradalom előtt. Az európai kontinens államai a francia forradalom után mégis az angol mintát vették át, természetesen annak termőtalaja nélkül. Nem csoda, ha az itteni tapasztalatok sem kielégítőek, és ezéri vagyunk most tanúi az erős exekutíva terjedésének a mai világháború mindkét felénél (az Amerikai Egyesült Államokon kívül egyrészt a Szovjetuniónál, részben Angliánál, másrészt Olaszországnál és a Német Birodalomnál), valamint semlegeseknél (Vatikán, amely Amerika előtt is ezt a rendszert alkalmazta, továbbá Portugália, Spanyolország).⁴ Találón mondja *Weis István*, hogy „a szervezéstudomány nem ismer

³ *Stuckart Vilmos*: Az új közigazgatástudomány felépítése és célkitűzése. Közigazgatástudomány, 1942. 285. lap. Németül: Reich, Volksordnung, Lebensraum, 1942. II. k. 69. lap.

⁴ L. a részletes kifejtést A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból c. munkámban.

olyan megoldásokat, amelyek a méretek húszszoros megnövekedése esetében is változtatás nélkül kielégítőek lennének”. Ebből következik az, hogy a posztindusztriális állammá való átalakulás független a politikai világnézettől és a megváltozott viszonyokhoz való észszerű alkalmazkodás elengedhetetlen követelménye épúgy, amint a háborúban is mindkét fél használ repülőgépet, tankot és tengeralattjárót, továbbá az is, hogy az erős exekutíva a XX. századi államnak épúgy domináló rendszere lesz, mint a XIX. századié a parlamentarizmus eddigi alakja. Nyilvánvaló az is, hogy gyenge legiszlátíva nem egyértelmű az erős exekutívával.

De nem vállalkozom arra, hogy Szontaghot egy cikk keretében győzzem meg, hanem arra kell kérnem, hogy vegye figyelembe a könyvemmel rokonirányú többi magyar műveket (pl. Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása, A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai), valamint a külföldi és főleg az amerikai szakirodalmat és olvassa el mégegyszer az én munkámat is. Akkor azt hiszem, igazat fog nekem adni legalább abban, hogy a probléma nem ott van, ahol ő keresi. És ha nem hagyja figyelmen kívül az angol nyelvű gazdag irodalmat, amely nyelv már a mostani világháború előtt is a földkerekség kétharmadán uralkodó volt, akkor óvatossá lesz olyan kijelentések tételében, hogy „ma még semmi jel sem mutat arra, hogy ... megnyitnánk a tágabb kapuit a közigazgatás szabad belátásának, amelynek a sikere, az eredményessége elsősorban szemlélyi kvalitásokon múlik”. (427. l.)

Szontagh nézete szerint a közigazgatás eredményessége azonos fogalom annak jogszerűségével: a közigazgatás eredményességét a jogszabály minden mérlegelés és önálló elgondolás nélküli végrehajtása, tehát maga a jogszerűség automatikusan és kizárólag biztosítja. A jogszabály létrejötte után már nem lehet másról szó, mint annak „rigorózus” végrehajtásáról. (424. l.)

Szontagh szerint a közigazgatás — a szabad belátás területén kívül — nem egyéb, mint puszta, vak, mérlegelésre nem jogosult jogszabályalkalmazás, végrehajtás ugyanúgy, mint a bírói jogalkalmazás. (424. lap.)

Rousseau-nak valóban ez volt az elgondolása a közigazgatási funkcióról és ez az eszmény lebegett a francia alkotmányozó gyűlés tagjai előtt is. Jó száz éve azonban már az államtudomány képviselőinek túlnyomó többsége elvetette ezt a koncepciót. A jogállam-eszmé szülőföldjén, a német birodalomban pl. már a múlt században egyértelmű volt az a nézet, hogy a közigazgatás nem puszta jogalkalmazás. Rotteck, a liberális gondolat korai képviselője, is elismeri ezt már 1829-ben. (Rotteck, Vernunftrecht, 203. l.) Hasonlóan ír Rönne „Preussisches Staatsrecht”-jében (346. l.): a végrehajtó hatalom feladata „nem csupán a törvények végrehajtásának mechanikus funkciója”, hanem a közérdekről való gondoskodás is. Laband szerint is téves az a felfogás, hogy a közigazgatás egyenlő a törvény végrehajtásával. Az állam ugyanis Laband megállapítása szerint nemcsak jog-

intézmény, feladata nemcsak a jogrend fenntartása, hanem sok más is, például a honvédelem és a szellemi, anyagi jólét előmozdítása: ezek a célok pusztán jogalkalmazással nem érhetők el, viszont megvalósításuk elképzelhető és lehetséges törvényi szabályozás nélkül is. Ezért Laband helyteleníti a végrehajtó hatalom kifejezést. (Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. kiadás, I. kötet, 673. skl., 707. l.) Laband rámutat, hogy a bírói ítélet csak jogszerű, de a közigazgatási határozat jogszerű és célszerű. (Id. mű 693. lap.) Tehát a német irodalom sem igazolja Szontagh álláspontját.

Szontaghnak azonban, úgy látom, saját szempontjából sincs teljesen igaza. Azt mondja, hogy a közigazgatásban eredményességi szempontjai közvetlen alkalmazásra csak két esetben: a jogalkotásnál, és a jogalkotási szabadságú szabadbelátásnál kerülnek. „Az eredményességről a közigazgatásban síkján tehát mindig csak de lege ferenda, jogpolitikailag beszélhetünk.“ (424. lap.) Ezekkel a tételekkel szemben ugyanis harmadik esetként utalok annak a tapasztalatnak jelentőségére, hogy az eredményességnek mindennapos érvényesülésével állnak szemben a jogszabályok végrehajtásában is. A jogszabály követelményt tartalmaz, a végrehajtás, mint ezt Szontagh is helyesen látja (423. l.), tényeket teremt. A tények gyakran nem felelnek meg 100%-ig a követelményeknek, hanem sokszor csak 90, 75, vagy csak 20%-ig. Ezeket a különbségeket nem lehet a közigazgatás szabad belátásával magyarázni, mert gyakran a közigazgatás akarata ellenére jönnek létre. Megvan a „wollen“, de hiányzik esetleg a „können“. E szerint különböző az eredmény. És az emberek a közigazgatást nem a szerint ítélik meg, hogy milyennek kellene lennie, hanem a szerint, hogy milyen. A jogszabály végrehajtása gyakran csak évek leforgása alatt lehetséges. Így közben, különböző időpontokban, az eredményesség különböző fokával állunk szemben, amely különbségeket elhanyagolni a közigazgatásnak szintén nem áll módjában. Vagy hogyan magyarázható a közhivatalnokok minősítésének jogilag kötelező eljárása? A kinevezés, vagy választás aktusának jogi szempontból való kifogástalan voltát feltételezve, kötelezővé teszi a közhivatalnokok közt levő tényleges különbségek, az eredményességük megállapítását. Nyilván azért, mert ezek a különbségek a közigazgatás számára nem közömbösek. A miniszteri tanácsosok, alispánok, polgármesterek közt jogi különbség nincs, mégsem egyenlők, egymással tetszés szerint fel nem cserélhetők. Ugyanígy van különbség két miniszter, vagy két egyetemi tanár közt is, pedig jogilag egyenlők. Ha ezeket a különbségeket elismerjük, miért helyezkedünk ezzel „szembe“ a jogszerűséggel? A modern közigazgatás tudja, hogy az életviszonyok teljes ismeretéhez hozzátartozik a mennyiségek ismerete. Ezért ezeknek a különbségeknek a tényét nem hanyagolja el, hanem fontosságukat felismerve, azok mérésére törekszik a ténymegállapítás és összehasonlítás módszereivel. Ez a tudományos üzemvezetés alapja (Munkám 23. sk. l.). Szontagh azt mondja, hogy az eredményesség a jogszerűség által, nem pedig a jogszerűség mellett áll be (M. J. Sz. 425. l.). Ez nem precíz

megfigyelés, mert az életben az eredményességnek a jogszerűség mellett sok más feltétele és oka is van.

Szontagh a közigazgatás eredményességét a jogszabályok utáni szakaszra korlátozza, amit logikátlannak nem lehet mondani, de ezzel fontos területeket zár ki a vizsgálatból, amelyek a mai közigazgatás számára életbevágó fontosságúak. A mai változó viszonyok és a jogszabályinfláció idején a jogszabály a közigazgatás számára egyre kevésbé jelenti az állandóságot, másrészt a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok közt egyre növekvő jelentőségű a rendelet, amelynek alkotása magának a közigazgatásnak egyik fontos funkciója. Ezzel szemben is szükséges az eredményesség követelményének az alkalmazása. A jogszabályok az életviszonyok alakításának különböző lehetőségei közül mindig kiválasztanak egyet, vagy néhányat. Az eredmény attól függ, hogy melyiket? A jogszabályok változtatása mindig eredményességi (célszerűségi) megfontolásból történik. A választás itt is történhet ötletszerűen, vagy a mind közt legjobb megoldásnak tárgyi kritériumok szerinti kikeresése (tudományos vizsgálat) útján. Különösen fontos eset az, amikor a fennálló jogszabály az akadály a közigazgatás eredményessége legjobb kifejtésének (operating efficiency, könyvem 428. lapján). Ez is olyan kérdése a közigazgatásnak, amely nem fér bele az eredményességnek Szontagh szerinti definíciójába, amely szerint az eredmény a jogszerűség okozata. Az eredményesség nem egyszerűen az eredményt, bármilyen is legyen az, hanem a legjobb eredményt, az optimumra való törekvést jelenti (könyvem 38. lapja).

Egyed István cikke munkámat elvi alapon nem kifogásolja, csak részletszempontokat tesz szóvá. Nézeteinek egy része a Szontaghnak adott válaszom után további tárgyalást nem kíván. Kifogásai közül méltánytalanul találok azt, hogy könyvem nem öleli fel a szakigazgatási ágak tételes jogát, amikor kifejezetten megmondom, hogy az nem is volt a célom. Míg Rakovszky Iván látja, hogy munkám a tankönyv kereteit „messze meghaladja“, s Harrer Ferenc is kiemeli, hogy művem „több, mint tankönyv, több is, mint kézikönyv“. Egyed István is úgy jár el, mint Szontagh, hogy munkámat a korábbi tankönyvek mintája alapján akarja elbírálni. És abban is rokon Szontaghhall, hogy az amerikai irodalomra nincs figyelemmel, mert különben a „general administration“ fogalma, amelynek alapján könyvem anyagát elhatároltam, eligazította volna. Ő egyébként a közigazgatásban és a közigazgatási jog együttes tárgyalását nem hibáztatja, mint Szontagh. Lehet, hogy neki nincs is a közigazgatást csak jogi szempontból tárgyaló műve készülöben, mint talán Szontaghnak. Egyed a közigazgatási képzés és a tudomány szempontjából többek közt azzal érvel, hogy a közgazdaságtudományi kar közigazgatási osztályán közigazgatási jogot, közigazgatást és közigazgatási politikát együtt adnak elő, tehát az ezért jó, és ezért nekem is megbocsátható. Azt hiszem azonban, hogy a közigazgatástudományi kar közigazgatástudományi osztálya tanulmányi rendjének a jog- és államtudományi karoké

felett szerinte való fölényét is meggyőzőbben bizonyította volna, ha cikkében érdemben hozzászólt volna a XX. századi államfejlődés és a külföldi újabb szakirodalom tekintetében a könyvemben mondottakhoz, mert azoknak a tudományos nézeteknek és eredményeknek tárgyalása nélkül, amelyeket a világ túlnyomó részében elismernek, nem képzelhető a helyes közigazgatási képzés.

E kevésbé egyoldalú felfogása mellett azonban Egyed is a közigazgatási jogot félti és „fájlalja“, hogy terjedelme könyvemben nem nagyobb. Érdekes azonban, hogy a jogeszme iránt annak kimutatásával akar lelkesíteni, hogy nálunk a jogállam is csak tökéletlen alakban van meg.

Végül még arra szeretnék rámutatni, hogy az olyan államoknak, amelyeknek közigazgatási joga fejlettebb, mint a miénk, a közigazgatás eredményességének biztosítására kitűnő jogi eszközök is vannak, amelyek a magyar jogban még hiányoznak. Itt elsősorban a francia közigazgatási jogra utalok, amely a *recours pour excès de pouvoir* és a *détournement de pouvoir* fogalmának kifejlesztésével az eredményesség két fő akadályának: a közigazgatás hallgatásának és a közigazgatási közegek gyarlóságának leküzdésére páratlan eszközökkel rendelkezik.

Arra kérem Egyed István és Szontagh Vilmos kollégáimat, hogy ne lőlem féltsék a magyar közigazgatási jogot, hanem, ha nem is fogják már nézőpontjukat kitágítani, küzdjenek ők is legalább a magyar közigazgatási jog továbbfejlesztéséért, amint a fentemlített francia megoldáshoz hasonlókat én, kormánybiztosi minőségemben, már 1931-ben sürgettem.⁵

Lehet, hogy könyvem még további hozzászólásokat vagy bírálatokat is ki fog még váltani, de azt hiszem, hogy az eddigi sokoldalú megvitatásban a legfontosabb szempontok már szóhoz jutottak és így a vita polemikus része érdemben elintézettnek tekinthető. A Szontagh által felvetett vitának eldöntésében a legfontosabb érvet pedig csak a jövő fogja nyújtani, és ez az a kérdés, hogy a közigazgatástudomány magyar művelői a jövőben Szontaghnak és elvbarátainak irányát, vagy az én művemben megjelölt irányt fogják-e követni?