

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET  
INSTITUT HONGROIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

No. 23. SZ.

DIRECTEUR: MAGYARY ZOLTÁN EGYETEMI TANÁR, IGAZGATÓ

A FRANCIA  
ÉS AZ OLASZ ÁLLAMTANÁCS  
SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

ÍRTA

DR. MENCZER KÁROLY

(M. SZ. E. K. E. T. K. Á. R. O. L. Y.)

BUDAPEST, 1957

---

DUNÁNTÚL PÉCSI EGYETEMI KÖNYVKIADÓ ÉS NYOMDA R-T. PÉCSETT.



## TARTALOM.

	Oldal
Előszó. Irta Magyary Zoltán. ....	1
Bevezetés. ....	3
1. §. Az államtanács rendszeréről általában. ....	6
2. §. A francia és olasz államtanács szervezete. ....	10
3. §. A két államtanács személyzetének jogállása. ....	18
4. §. A véleményezés elvi kérdései. ....	22
5. §. A közigazgatási bíráskodás elvi kérdései. ....	25
6. §. A francia és olasz államtanács fejlődése. ....	45
7. §. Hatásköri problémák. ....	77
8. §. Közigazgatási és közigazgatási bírói kereset a két jogrendszerben. ....	108
9. §. A közigazgatási bírói eljárás összehasonlító vizsgálata. ....	126
Felhasznált forrásmunkák. ....	145

---



## ELŐSZÓ.

Kettős megfontolás vezetett, amikor Menczer Károlynak azt a megbízást adtam, hogy támaszkodva nyelvtudására, a gazdag irodalomnak eredetiben való tanulmányozása alapján foglalkozzék a francia és az olasz államtanács fontos kérdésével. Az államtanácsnak mindkét jogrendszerben kiemelkedő állása volt az egyik ok. A másik pedig az, hogy e tárgy igen alkalmas a két latin nép közigazgatási jogában található erős rokonságnak és általában a latin jogi gondolkodás sajátosságainak vizsgálatára. Mivel irodalmunkban az olasz közigazgatási jog eddig kevesebb figyelemben részesült, mint a francia, ez az összefüggés nem tűnhetett fel. Számbavétele azonban módosítja a francia és német iskola közti összehasonlítás leegyszerűsített, szokásos képletét.

A tanulmány kiadása remélhetőleg hasznára lesz közigazgatási biráskodásunk fejlesztése ügyének és talán fokozni fogja a francia mellett az olasz közigazgatási jog iránti érdeklődést is.

Budapest, 1937. év június havában.

MAGYARY ZOLTÁN



## Bevezetés.

A rendiség uralmának megszűnése után minden országban megkezdődött a modern jogállam követelményeinek megfelelő közigazgatás kiépítése. Az állam, amelyet eddig a fejedelem abszolút hatalma képviselt és amely csak követelésekkel lépett föl az egyénnel szemben, belátta, hogy kötelességei is vannak. Belátta, hogy a közigazgatás szervezetén kívül álló népességnek és az egyre jobban kialakuló közigazgatásnak harmonikus együttműködése s ezzel együtt az erőszakos népi megmozdulások elkerülése csak úgy lehetséges, ha az egyéni szabadságot kellő kautélákkal veszi körül a közigazgatás jogellenes megnyilvánulásaival szemben. Erre annál is inkább szükség volt, mert az idők során bekövetkezett technikai fejlődés, gazdasági és szociális változások folytán a közigazgatás mind szélesebb területre terjesztette ki működését s így az egyén és közigazgatás surlódási felülete meg-nagyobbodott. Az egyéni jogok védelmét az államok többsége a közigazgatási bíráskodás megszervezésével megvalósította.

A fejlődés megindítója *Franciaország* volt, amelynek forradalmi törvényhozása a gyűlölt parlamentek (bírói testületek) lerombolása után túlsúlyra juttatta a közigazgatást az igazságszolgáltatással szemben, egyben azonban a közigazgatás tárgyi jogrendjének s az egyén alanyi jogainak a közigazgatással szemben való megvédelmezéséről is gondoskodott. E törekvésben kettős szempont vezette: egy preventív és egy represszív szempont. Preventíve arra törekedett, hogy a közigazgatás egységes elvi irányításának kiépítésével azt a jogrend követelményeinek megfelelő helyes úton tartsa s az egyén aránytalan áldozatát az állammal szemben a lehető legkisebbre mérsékelje. Represszíve viszont az a szándék vezette, hogy az egyéni jogokat s ezen a körön belül pedig az egyén alanyi jogait kellő védelemben részesítse. E kettős cél megvalósítására egyetlen szervet: az államtanácsot állította fel. Ezt főleg politikai okokból nem tette a bírói hatalom részévé s így az államtanács a közigazgatás szervezetén belül helyezkedett el. Ez a közigazgatáshoz való tartozás azonban nem jelenti azt, mintha a közigazgatási bíráskodás az aktív közigazgatás szervezetétől



különválasztva nem volna. Az államtanács — mint látni fogjuk — két egymástól lényegileg eltérő funkció végzésére van hivatva: *egyfelől a konzultáció, másfelől a közigazgatási bírászkodás céljait szolgálja*. A véleményezés, a közigazgatás elvi irányítása: a folyó közigazgatáshoz tartozó munka, a kontenciózus ügyek intézése: bírói funkció. Az államtanács konzultatív és bírói része között az idők során kölcsönös együttműködés alakult ki: a két rész segíti egymást munkájában. Ez a szoros együttműködés az oka annak, hogy ma már az államtanácsi rendszernek a lerombolására és a közigazgatási bírászkodásnak a konzultációtól való függetlenítésére gondolni sem lehet. Nincs is szükség erre, mert az államtanács bírói hivatását mintaszerűen tölti be, noha szervezetenként a közigazgatáshoz tartozik. A közigazgatási bírászkodásnak a bírói hatalomba való bekebelezése a francia forradalmi törvényhozás hagyományyaival való szakítást jelentené.

Jelen tanulmányomban arra törekedtem, hogy a francia és a francia minta alapján alakult olasz államtanácsot az összehasonlító módszer segítségével vizsgálat tárgyává tegyem. A kérdés felvetődése annál természetesebb, mert Olaszország az az állam, amelyre a francia forradalmi törvényhozás eszméi (különösen Napoleon olaszországi uralma idején) a legközvetlenebbül hatottak.

Munkámban azonban igyekszem rámutatni arra is, hogy a két államtanács fejlődése az azonos gyökérből fakadás ellenére is milyen eltéréseket mutatott fel. Tanulmányom legfontosabb részévé természetesen azt a kérdést tettem, melyek azok a *szervezeti és funkcionális hasonlatosságok és eltérések, amelyek ma a két szerv között mutatkoznak*.

Egyet kétségtelenül megállapíthatunk: a két államtanács szerkezetében, hatáskörében és működésében követte az államrendszerben beállott változásokat. A francia államtanács joggyakorlatában — ha ma már korlátozottabb mértékben is — az individualista liberális rendszer tükröződik, amely csupán arra törekszik, hogy a közigazgatás tárgyi jogrendjét és az egyén alanyi jogait a közigazgatás jogellenes aktsaival szemben védelemben részesítse. Az olasz államtanács ezzel szemben gyakorlatában a fascista korporativizmus elveit juttatja érvényre. Az olasz állam a korporatív rendszer megteremtésével a nemzet összes produktív erőit korporációk útján tömöríti. Ezek közigazgatási szervek. (Az olasz irodalom azonban szigorú következetességgel megkülönbözteti, sőt sokszor szembe is állítja a korporációkat és a közigazgatás régi bürokratikus szerveit). Az egyént a másik, gazdaságilag hatal-



masabb egyénnel szemben megvédi a korporáció. Ha azonban a korporáció is mint közigazgatási szerv, nem a korporativista eszmék szellemében jár el, hanem a segélyre szoruló egyén alanyi jogait avagy törvényes érdekeit sérti: elvileg annak semmi akadályja nincsen, hogy az egyén a jogellenes korporatív (közigazgatási) aktussal szemben az államtanácshoz fordulhasson. Ezzel pedig az államtanács — habár hatásköre nincs teljesen elvi alapon megállapítva — grandiózus szerephez jut, mert most már nemcsak a politikai, hanem a jog- vagy érdekellenes gazdasági erők nyomásával szemben is megvédi az egyént. A fascista korporatív állam illetéknéppen az egymással szembekerülő érdekek fölé emelkedve az egyén törvényes érdekeinek igen hatályos védelmét valósítja meg.

[Mint Petrone mondja Állam és jog című munkájában (57. o.): „Lo Stato Corporativo Fascista mira ad estendere la sua autorità e il principio superiore della solidarietà sociale in ogni campo di attività umana...”]

---



## 1. §. Az államtanács rendszeréről általában.

Ha a francia és ennek nyomában az olasz államtanács fejlődését vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy ezek a centrális szervek, amelyek eredetileg véleményező jelleggel bírtak, szoros összefüggésben vannak az alkotmányos alapon nyugvó, erős központi hatalom kialakulásával. Az erős centralizáció, a közigazgatás egységesítése és az összes állami funkciók összhangzatos ellátása céljából elengedhetetlenül szükséges egy központi szerv, hogy tanácsaival ellássa és segítse a központi hatalmat, hiszen a modern jogállam kialakulásával a kormányzat képtelen lett volna minden segítség nélkül a mindinkább sokasodó állami feladatokkal megbirkózni. Szükség volt egy olyan állandó szervre, amely kellő szakképzettséget képviselvén, a váltakozó kormányok számára a közigazgatás problémáinak megoldása tekintetében utat mutasson. Igen találó Mussolininek 1931. augusztus 18.-án az államtanács centenáriumán tett az a kijelentése, hogy az államtanács az állam (a mai értelemben vett jogállam) kialakulásával egyidejű.

A modern jogállamnak azonban követelménye az is, hogy az állampolgároknak alanyi jogai és törvényes érdekei a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben bírói védelemben részesüljenek. A francia állam s ennek nyomán az olasz is a közigazgatási bíráskodásnak a közigazgatás keretén belül való megszervezésére törekedett. Az államhatalmak szétválasztásának elvét mindkét állam szigorúan keresztülvitte. Mind a francia, mind az olasz jog a mai napig is erősen ragaszkodik ahhoz az állásponthoz, hogy *a közigazgatás területén felmerülő kontenciózus ügyeknek elintézésére csak és kizárólag a közigazgatás jogosult*. Mindkét jogrendszernek azonban erősen hangsúlyozott álláspontja volt mindig az is, hogy az államhatalmi ágazatok különválasztása nem esik egybe az államhatalmi funkciók szétválasztásával. A közigazgatás területén felmerülhetnek jogviták, amelyeknek elbírálása pártatlan bírói szerv feladata. Viszont a bíráskodással kapcsolatban is felmerülhetnek közigazgatási funkciók, amelyeket közigazgatási funkcionáriusok végeznek. Mindez azonban az államhatalmi ágazatok sérelme nélkül megy végbe. Ez az oka



annak, hogy Franciaországban és Olaszországban a közigazgatási jogszolgáltatás egészen jól megfér a közigazgatással, habár lényegileg bírói funkció.

Jelentős kérdés: jogosult-e és milyen alapon a konzultatív és közigazgatási bírói funkcióknak egyetlen centrális szervezetben való végzése? A különböző európai államokban a konzultáció és a közigazgatási bírászkodás különválasztása, illetőleg egyesítése tekintetében hármastapasztalunk.

Franciaország egészen logikusan annak a szervnek kebelén belül szervezte meg a közigazgatási bírászkodást és látta biztosítottnak a közigazgatás tárgyi jogrendjének és az egyén alanyi jogainak védelmét, amely a közigazgatási funkciók irányításában véleményezésével már előzőleg is résztvett s így a vitás közigazgatási ügyek tekintetében a legnagyobb jártassággal bírt; (sőt amint arra a véleményező rész fejlődésének vizsgálatánál rátérek: a francia államtanács az államforma megváltozása ellenére is logikus folyománya az ancien régime-beli Conseil du Roi-nak, amely az állami funkciók irányítása tekintetében jelentékeny tapasztalatokat szerzett). Az olasz fejlődés kezdetben teljesen a francia államtanács alakulását követte. Ez az oka annak, hogy Olaszországban a véleményező és közigazgatási bírói funkciók ellátását szintén egyetlen szervre, az államtanácsra bízta. (Hasonlóképpen járt el Spanyolország is.)

Az államok egy másik csoportja, így különösen Belgium és Anglia nem tartotta szükségesnek a közigazgatási bírászkodás megszervezését s a kontenciózus ügyek eldöntését is a közönséges bíróságokra bízta. (Belgiumban most létesítettek önálló közigazgatási bíróságot.) Ez a rendszer a közigazgatási jogviták elintézésénél a szakszerűség rovására és a rendes bíróságok tulságos megterhelésére vezet. Angliában az ú. n. Privy Council államtanácsa nem tudott alakulni. Ennek oka az erős parlamentarizmus volt. A végrehajtó hatalom működését Angliában erősen korlátozta a parlament, amely a király kisebb tanácsában vetélytársát látta és működésének teljes megszüntetésére törekedett. A Privy Councilnak ma már úgyszólván formális szerepe van. A tanácsnak ezt a formális szerepét hangsúlyozza Lawrence Lowell is, aki szerint: „The Privy Council never meets as a whole now except for ceremonial purpose”.<sup>1</sup> Az igazi közigazgatási munkát a tanács egyes bizottságai végzik. Ezek közül ki kell emelnünk a Judicial Committeet, amely szűk körben, egyházi és gyarmatügyekben közigazgatási bíróságként működik (mint fellebbezési fórum). Angliában, ahol az általános igazgatás (general administra-



tion) problémái meg vannak oldva, legfőbb konzultatív szervre kevésbé van szükség, mint azokban az államokban, ahol az általános igazgatás céljait szolgáló szerv felállítva nincs s így a közigazgatás működése sokkal bonyolultabb. Mindezek ellenére a Treasury-nek, az általános igazgatás legfőbb szervének létezése nem zárja ki annak lehetőségét, hogy mellette még egy legfőbb konzultatív szervet is létesítsenek.

Az államtanácsi rendszer általános ismertetésével kapcsolatban meg kell említenünk, hogy a skandináv államokban is léteznek államtanácsnak nevezett intézmények, amelyek csak nevükben hasonlítanak a francia és olasz államtanácshoz, jelleükre nézve azonban teljesen eltérnek tőlük. Ezek bizonyos fokig hasonlítanak az 1848:III. t.-c. 19. §-a által létesített magyar államtanácshoz, amely azonban sohasem működött. Az említett törvény-cikk szerint: „Az ország közügyei felett Ő Felsége vagy a nádor s királyi helytartó vagy a miniszterelnök elnöklete alatt tartandó értekezés végett Buda-Pesten álladalmi tanács állítatik fel, amely a legközelebbi országgyűlésen fog állandóan elrendeztetni.“ A törvény helyes értelmezése szerint ez afféle konzultatív szerv lett volna. Feladata nemcsak a közigazgatás elvi irányítása, hanem az uralkodó számára fenntartott ügyekben való véleményezés is. (Ilyen fenntartott ügyek: az érsekek, püspökök, apátok, országzászlósok kinevezése: nemesség, címek, rendek adományozása stb.) Ezeket az ügyeket a király személye melletti miniszter intézte volna az államtanácsosokkal és megfelelő irodai személyzettel. A magyar államtanácsnak bírói szerepe nem volt. A kegyelmezés jogának gyakorlásában ugyan részt vett volna, de ez csak konzultatív működés lett volna. Szervezetére nézve a törvény semmiféle útbaigazítást nem ad.

Az államok egy harmadik csoportja — többek között Magyarország — a közéletet választotta. Külön közigazgatási bíróságot szervezett. A konzultatív funkciók ellátását pedig külön szaktanácsokra bízta. Ennek a rendszernek hibája, hogy hiányzik egy legfőbb konzultatív szerv, amely a közigazgatás egész területét átkarolja, véleményeivel ellátja és a különböző kisebb tanácsoktól beérkező sokszor ellentétes szakvéleményeket megrostálja és rendszerezi. Egy ilyen központi szerv rendet visz bele a közigazgatásba. Természetesen az utóbbi államokban nem volna semmi szükség arra, hogy a legfőbb konzultatív szerv és közigazgatási bírói fórum egyetlen szerv elnevezése alatt egyesíttessék. Az összeműködésre azonban a két szerv között szükség van, habár mindkettő lényegileg eltérő funkciót végez. Az államtanács konzultatív



része a folyó közigazgatáshoz tartozó funkciót, a kontenciózus rész ettől független bírói munkát végez. A konzultáció preventív, a közigazgatási bírászkodás represszív jellegű. A konzultáció alkalmával közigazgatási szervek veszik igénybe az államtanácsot, a bírászkodás alkalmával közigazgatási szervek is, de főként magánosok. Francia- és Olaszországban az államtanács konzultatív osztálya a közigazgatásnak tanácsokkal, véleményekkel való irányítása tekintetében iniciatívát kap a bírói osztálytól. A konzultatív osztály igen fontos elvi jelentőségű tételeket szűr le a bírói gyakorlatból. Viszont igen sokszor éppen a konzultatív osztály fejleszti tovább a bírói ítéletekben lefektetett materiális jogszabályokat s ezáltal hatással van a bírói osztályra. Ezenkívül a konzultatív rész az aktív közigazgatás részese lévén, gazdag közigazgatási technikai ismeretekkel rendelkezik, amivel a bírói osztálynak feltétlenül segítségére van.

Hangsúlyozom azonban, hogy, noha az államtanács két része között erős kölcsönhatás van, mindkettő egymástól igen különböző munkát végez s így *az államtanács nem egyéb, mint két különböző állami szervnek közös elnevezés alatt való egyesítése*. Más kérdés az, hogy azokban az államokban, amelyekben a kettős funkció ellátásának látszólagosan egyetlen államszervre bízása történeti okokra vezethető vissza, az államtanács megszüntetése és a közigazgatási bírászkodásnak külön szervvel történő ellátása a jognyugalom megzavarásával és a közigazgatási gyakorlat teljes felforgatásával járna. A francia államtanács konzultatív és bírói funkciói több mint ötnegyed évszázadon keresztül, az olaszéi egy évszázadon át a legteljesebb összhangban alakultak ki és szövődtek egymással össze. Különválasztásuk csak bizonytalanságot idézhetne elő a közigazgatás életében. Mind a francia, mind az olasz irodalomban vannak szószólói annak a felfogásnak is, amely az államtanács megszüntetését kívánja. Az ellenkező és ma is uralkodó álláspont a már említett történeti szemponttal és a két funkció egybefonódásával érvel.

Végső eredményben azonban mindkét funkció különböző volta ellenére is egyetlen célt szolgál: a közigazgatás munkájának eredményesebbé, igazságosabbá és objektívebbé tételét. Nagyon találoán jellemzi az államtanácsnak e tevékenységét Santi Romano (Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato. L. centenáriumi dolgozatok.): „In sostanza esso non ha che una sola funzione, che dà luogo a diverse competenze, si esplica con atti di diversa efficacia giuridica, ma è rivolta ad un medesimo fine e subordinata ai medesimi principi...“ Santi Romanonak egyedül azt



a megállapítását nem tehetjük magunkévá, amely szerint az államtanács konzultatív és bírói funkciója között nincs is lényeges különbség. Mindkettő a közigazgatás szervezetén belül folyik ugyan le, de az előbbi preventív, az utóbbi represszív munka. Mindez azonban nem zárja ki a két osztálynak együttműködését a jó közigazgatás (*bonne administration, buona amministrazione*) érdekében.

A két funkció gyakorlásának szétválasztása szervezetenként igen fontos. Ez a szervezeti szétválasztás — amint arra az organizáció vizsgálatánál rátérünk — a közigazgatási bírói rész tárgyilagossága és pártatlan működése érdekében elkerülhetetlen. Ha az államtanács bírói osztályában olyan tanácsosok vesznek részt, akik véleményezésükkel aktíve résztvettek a támadott közigazgatási határozat vagy intézkedés meghozatalában: ezek egész természetesen nem fognak teljes pártatlansággal eljárni. Nem oszthatjuk a francia és az olasz irodalomban megnyilvánuló azt az álláspontot, amely szerint a véleményezés folytán hozott határozat nem a konzultatív osztály sajátja s így nem áll fenn az a veszély, hogy a közigazgatási határozat vagy intézkedés megtámadása esetén az államtanács fél és bíró legyen egy személyben. Ha formálisan nem is, de materiálisan — kevés kivétellel — a konzultatív osztálynak tulajdonítható ez a határozat. Ha az államtanács véleménye nem is kötelező, nagy tekintélyének hatása alatt az alsóbb közigazgatási szervek ezt követik.

## 2. §. A francia és olasz államtanács szervezete.

Az államtanácsi rendszer általános elvi kérdéseinek tárgyalása után rá kell térnünk a francia és olasz államtanács szervezetének tárgyalására. Mind a francia, mind az olasz államtanács kettős funkciójának megfelelően két elkülönített részre: a véleményező (közigazgatási) és a kontenciózus részre oszlik. Ez azonban — mint említettük — nem zárja ki a közigazgatási és a közigazgatási bírói osztályok között a kölcsönhatást.

Vizsgáljuk előbb a francia államtanács szervezetét. A francia államtanács életében egészen a legújabb időkig az az uralkodó elv érvényesült, hogy az ítélkezési és közigazgatási funkció lényegileg eltérő voltánál fogva a közigazgatási és a bírói osztályok szigorúan el legyenek választva. Ez azonban nem zárta ki azt, hogy a bírói osztályok tagjai (határozati jog nélkül) a véleményező osztályok ülésein résztvegyenek, ami fokozta jártasságukat szakigazgatási és közigazgatási technikai kérdésekben is. A fordítottja azonban,



t. i. hogy a véleményező funkciót gyakorló tanácsosok az ítélkezésben résztvegyenek, szigorúan tiltva volt. Ebből a szempontból nagy visszaesést jelent az 1954. július 12. rendelet. Ez a rendelet kétségtelenül a véleményező és a kontenciózus résznek fokozottabb együttműködését kívánta biztosítani. Ez az együttműködés azonban eddig is megvolt; hiszen az államtanács kontenciózus osztályában kikristályosodott elveket a véleményező rész a konzultatív funkciók gyakorlásánál érvényesíteni törekedett. Viszont az is kétségtelen, hogy a kontenciózus osztály csak jogi kérdésekkel foglalkozott. Ha tehát valamely kontenciózus ügyel kapcsolatosan közigazgatási technikai kérdés merült fel, a kontenciózus osztály eddig is szívesen fogadott el útbaigazítást a konzultatív osztályoktól, amelyek az aktív közigazgatás részesei lévén, ezeket a kérdéseket alaposan ismerték. Nem volt ilyképpen szükség arra, hogy ezt az együttműködést a konzultatív osztályok tagjainak a kontenciózus részben való részvételével is erősítsék. Az 1954. július 12. rendeletnek ez a rendelkezése — az államtanács tagjainak a legtisztább jogi szempontokat mérlegelő magatartása ellenére is — elvileg a bírói pártatlanság rovására van.

#### *A francia államtanács véleményező alakulatai.*

*A véleményező funkciók ellátására* a francia államtanácsnak háromféle alakulata van: a) a közigazgatási osztályok, b) az osztályok együttes ülése, c) az Assemblée Générale.

a) *A konzultatív osztályok feladata* a folyó közigazgatás számára való véleményadás. A közigazgatási osztályok száma az idők során változott. Ez a változás hűen mutatja a véleményező funkciók jelentőségének változását a közigazgatás életében. Ma a véleményező funkciók fontossága megcsökkent, ami a közigazgatási osztályok számának csökkenésében is kifejezésre jut. Igaz ugyan, hogy kontenciózus osztálya is az államtanácsnak csak egy van; ez azonban alosztályokra oszlik, ami a specializálódás követelményének nagyon megfelel. A konzultatív részben ilyen alosztályi tagozódással nem találkozunk. Az államtanács önálló bírói joghatóságát biztosító 1872. május 24. törvény négy konzultatív osztályt, az 1879. július 13. törvény ötöt és az 1910. április 8. törvény hatot szervezett. Ez az organizáció maradt meg egészen 1923-ig. Az 1923. március 1-i törvény egyetlen kontenciózus osztályt hagyott meg, de ezt két alosztályra osztotta. A véleményező osztályok számát azonban már négyre szállította le. Ezek voltak: a) a legislatív; b) az igazságszolgáltatási és külügyi osztály; c) a bel-



ügyi, közoktatási és szépművészeti osztály; d) a pénzügyi, hadügyi, gyarmatügyi és tengerészeti osztály. Minden közigazgatási osztály egy elnökből és négy tanácsosból állott. Lényeges változást hozott az 1954. május 5-i rendelet, amely a véleményező osztályok számát 3-ra szállította le. Ez a rendelet világosan és jogszabályi úton juttatja kifejezésre a francia közigazgatásban a világháború óta mindinkább uralkodóvá váló irányzatot, amely az államtanács meglehetősen meglanyhult és szűkre szorult véleményező funkcióinak fokozottabb gyengítésére törekszik. Nem változtat ezen a tényen az sem, hogy az említett rendelet a közigazgatási osztályok tagjainak számát 6-ra emelte. A nagyobb véleményező osztályok működése az ügyintézés gyorsaságának rovására van s az ügyek specializálódása se vihető annyira keresztül, mint előbb. Kétségtelen azonban az is, hogy ma már a közigazgatás ritkábban kéri ki a konzultatív osztályok véleményét s így ez a három osztály is el tudja látni a véleményező munkát.

b) Igen gyakran előfordul, hogy több osztályt érdeklő ügyekről van szó. Ilyenkor a véleményezés együttes gyakorlása céljából akár az igazságügyminiszter, (aki az államtanács elnöke), akár az államtanács alelnöke több osztályt egyesíthet. Az ülésen az igazságügyminiszter, ennek távollétében az államtanács alelnöke és ennek akadályoztatása esetén az osztályok legrangidősebb elnöke van hivatva elnökölni. Az osztályok egyesült ülése végleges határozatot hozhat ugyan (avis), de bizonyos a törvény által meghatározott esetekben csak véleménytervezetet terjeszt a közgyűlés elé és a döntő szót ez mondja ki.

c) Az államtanács harmadik s egyúttal legnagyobb konzultatív formációja a közgyűlés, amely elé csak a jogszabályok által taxatív odautalt ügyek tartoznak. Lényegileg az államtanács valamennyi tagját magában foglalja. Csak egészen nagyfontosságú és egyetemes érdekű kérdésekben ad véleményt; összehívása igen körülményes és így lassabban működik. Határozatait (véleményeit) ú. n. réglement d'administration publique vagy décret en forme de réglement d'administration publique alakjában hozza meg.

#### *Az olasz államtanács véleményező alakulatai.*

Vizsgáljuk most az *olasz államtanács* véleményező alakulatait. Az olasz államtanács véleményező funkciói szemben a franciáéival, mind fokozottabb jelentőségre emelkednek s a fascista törvényhozás még további kiterjesztésekre is törekszik. Ez különben



abban is megnyilvánul — amint azt a konzultatív hatáskörök összehasonlításánál látni fogjuk — hogy az olasz államtanács nemcsak a közigazgatás elvi irányításában, hanem a törvényszerkesztés munkájában is résztvesz, míg Franciaországban ma már Hauriou szerint a törvényszerkesztésben való részvétele szinte illuzórius. Az olasz államtanács öt osztályra oszlik. Ezek közül az első három konzultatív osztály, a másik kettő kontenciós osztály. A három konzultatív osztály Franciaországban el tudja látni a véleményező funkciókat, Olaszországban azonban a három konzultatív osztály létevel nincsen arányban a véleményező funkciók nagymértékű megszorodása. Nem változtat ezen a tényen az sem, hogy minden osztályban az elnökön kívül hat államtanácsos foglal helyet (ide sorozzuk még a titkárokat, az első előadókat és az előadókat). A véleményezésnek az ilyen nagyszámú testület általi gyakorlása az ügyintézés gyorsaságának szempontjából nem a legelőnyösebb.

Az olasz államtanács konzultatív alakulatai nagy általánosságban hasonlítanak a franciáiéhoz, közelebről nézve azonban összetételük különböző. Az 1924. június 26-i *testo unico* 17. cikke szerint: „Az államtanács azon ügyek vizsgálata céljából, amelyekre nézve véleményét kikérték, összes tagjaiból álló közgyűlésen vagy osztályokra tagolva tárgyal.“ Hogy mikor tárgyal közgyűlésen (*adunanza generale*) és mikor tárgyal osztályülésen: az ügyek fontossága határozza meg. Az 1924-es 1055-ös sz. kir. rendelet erre nézve ad ugyan egy taxatív felsorolást, de szemben a francia jog állásfoglalásával, az államtanács nemcsak a törvény által taxatívve hozzáutalt ügyekben, hanem a *regolamento* 25. cikkének 6. pontja szerint minden egyetemes fontosságú ügyben konzultatív eljárhat. Ennek eldöntése az államtanács elnökének értékelésétől függ. Az *adunanza generale*, amely az egész államtanács kollégiális egyesülése, megfelel a francia *assemblée general*nek, de összetételében különbözik, mert az olasz államtanácsban nincsenek *auditeur*-ök, (akik a francia államtanácsnak a ranglétrán legalul álló és legfiatalabb tagjai.) nem szerepelnek továbbá benne rendkívüli államtanácsosok sem. A miniszterek résztvehetnek ugyan ülésein, de tanácskozási és határozati joguk nincs. Ezáltal működésük a végrehajtó hatalom által kevésbé befolyásolható. Ezen a ponton megint eltér a francia jog. Az 1872. május 24. törvény kifejezetten tanácskozási és határozati jogot biztosít a minisztereknek az államtanács közgyűlésén. Az olasz közgyűlésen az államtanács elnöke elnököl, aki a francia felfogással szemben nem azonos az igazságügyminiszter-



rel. Az osztályüléseken kisebb jelentőségű kérdéseket tárgyalnak. Az ügyek elosztását az egyes osztályok között évenként királyi rendelet állapítja meg. A vegyes természetű vagy határozatlan ügyek tárgyalására az államtanács elnöke külön bizottságokat szervezhet, amelyek több tanács tagjaiból állanak. (Ez lényegileg megfelel a francia egyesült ülésnek.) Sőt az elnök az egy osztály tagjait. (Ezek az ú. n. commissioni speciali vagy sezioni ampliate.) A francia jog az osztályoknak csak egyesült ülését ismeri; az egyes osztályoknak alkalmilag fontosabb kérdésekben más osztályok tagjaival való kiegészítése (akik a véleményadásban aktíve résztvesznek), nem lehetséges. Az olasz közigazgatás a „sezioni ampliate“ intézményével nagy mértékben biztosítja az osztályok együttműködését és ezáltal a véleményezés terén egységes vonalvezetés kialakulását. Itt egyuttal utalnom kell arra a lényeges különbségre, amely egészen 1934-ig a konzultatív és kontenciózus tanácsosok különválasztása tekintetében a két jog felfogását egymástól elválasztotta. Ez a különbség ma már nem olyan nagy. Az olasz testo unico 12. cikke szerint minden év elején történik az elnök és tanácsosok kijelölése oly módon, hogy minden osztályban (beleértve a kontenciózus osztályokat is), legalább kettő és legfeljebb négy tanácsos változzék az előbbi év összetételéhez képest. Ily módon az olasz királyi rendelet lehetővé teszi az államtanács konzultatív és bírói részében a tanácsosok kicserélését. Ennek előnye, hogy a bírói rész tagjai, akik előzőleg konzultatív funkciókban vettek részt, megismerkednek a folyó közigazgatás gyakorlati szükségleteivel és technikai problémáival. Hátránya, s ezért az olasz államtanács sok támadásban részesült, hogy ez a rendszer a közigazgatási és a közigazgatási bírói funkciók összekeveredésére és a pártatlanság rovására vezethet. Ha az egyes államtanácsosok egész működésük során csak és kizárólag bírói funkciókat végeznek, elvileg józan kritikájukat sokkal jobban meg tudják őrizni a folyó közigazgatási szervekkel szemben, mintha előbb véleményező funkciókat végezve, maguk is az aktív közigazgatás részeseivé váltak volna. Franciaországban az államtanácsosoknak ilyen nagymértékű felcseréléséről szó sem lehet, de ma már az 1934. július 12-i rendelet lehetővé teszi a bírói tanácsosoktól eddig élesen különválasztott konzultatív tanácsosoknak az ítélkezésben való részvételét, ami elvileg nem felel meg a bírói pártatlanság követelményeinek. (Más kérdés viszont, hogy a francia jog is lehetővé teszi a konzultáció egységesebb szellemének



kialakítása végett a konzultatív osztályok tagjainak felcserélését. Ez a csere azonban szigorúan a konzultatív részen belül történik.)

*A francia államtanács kontenciózus részének szervezete.*

Ezek után vizsgáljuk meg a francia államtanács kontenciózus részének organizációját, amely sok vonásban eltér az olaszétól. (Ezt majd csak a történeti áttekintésből érthetjük meg.) A francia államtanács kontenciózus részének funkciói két csoportba oszthatók: a) vizsgálati, b) ítélkezési funkciókra. Ennek megfelelőleg az államtanács kontenciózus részének egyes alosztályai kizárólag bizonyítással, mások pedig ítélkezéssel foglalkoznak.

Ha az államtanács szervezetének fejlődését figyelemmel kísérfjük, azt láthatjuk, hogy a munkamegosztás ma sokkal racionálisabb az államtanács működésében, mint volt 1923, illetőleg 1934 előtt. Míg kezdetben (még Laferrière idejében is, akinek a közigazgatási bíraskodásról írott munkája 1887-ben jelent meg)\* az ítélkezés súlya az assemblée publique-en nyugodott, addig ma mindinkább közelednek az államtanács ítélkezési funkciói az egyéni ügyintézés felé. Ez nagyban fokozza az ügyintézés alapos-ságát és gyorsaságát. Lássuk tehát röviden e fejlődést. Laferrière A határozás, a döntés joga az assemblée publiquenak volt fenntartva. (L. i. m. I. 272. old.) Szerinte: „La section est chargée d'instruire toutes les affaires et de préparer les projets de décision à soumettre à l'assemblée du contentieux...“ Laferrière munkájának megjelenése idejében az államtanácsnak csak egy kontenciózus osztálya volt; az ügyek rendkívüli felszaporodása folytán azonban egy speciális osztályt (section spéciale) is létesítettek 1888-ban. Ezt azután, amely különösen adóügyekben járt el, állandósították. (Ezt csak az 1934. május 5-i rendelet szüntette meg.) 1910-ben, amikor a társas ügyintézés elve érvényesült, még egy kontenciózus osztályt szerveztek. 1923-ban belátva a társas ügyintézés nehézkességét, egyetlen kontenciózus osztályt létesítettek, de ezt két alosztályra osztották. Megmaradt továbbra is a speciális osztály; három alosztályra osztották. Szerveztek ezenkívül négy vizsgáló bizottságot is. Az 1925 március 1.-i törvény és az 1925 augusztus 4.-i rendelet szerint az instrukciós bizottságok vannak arra hivatva, hogy a kontenciózus ügyeket döntésre előkészítsék és az azokról készítendő jelentést a kontenciózus osztály elé terjesszék. Az 1933. április 16.-i rendelet számukat hatra

\* Laferrière: *Traité de la juridiction administrative*, két kötet.



emelte. Az 1934. május 5-i rendelet e tekintetben is változást jelent, mert a külön vizsgáló bizottságokat megszüntette s az ezt részben módosító, részben kiegészítő július 12-i rendelet az egész kontenciózus osztályt nyolc alosztályra osztotta, s ezek közül az első négyet bízta meg a vizsgálati funkciók végzésével, a következő négyet pedig az ítélkezéssel. Ezáltal a vizsgálati és szorosan vett ítélkezési funkciók sokkal nagyobb egységben olvadnak egybe, mint eddig. Ebből egyúttal azt is láthatjuk, hogy kezdetben a törvényhozás törekvése a kontenciózus osztály erősítésében és az ítélkezésnek magára a kontenciózus osztályra bízásában nyilvánult meg; ezzel szemben az 1934-i (július 12) rendelet az ítélkezési funkciót már az alosztályok kezében összpontosítja.

Itt kell megemlítenünk, hogy az 1935. augusztus 8-i rendelet egy külön kassatorius bizottságot állított fel, amelyet az államtanácshoz csatolt. Ez nyugdíjúgyekben önállóan (souverainement) bírászkodik, ha a keresetet hatásköri túllépés, vagy törvénysértés miatt adták be. Elnöke a kontenciózus osztály elnöke. Tagjai a rendes tanácsosokon kívül a maitres des réquetes és a legfőbb számszék tagjai közül kerülnek ki. Vizsgálati és ítélkezési alosztályokra oszlik. Az alosztály elnökének azonban az a joga is megvan, hogy az ítélkezést egyenesen a kontenciózus főosztály hatáskörébe utalja.

Ami a kontenciózus osztály tagjainak számát illeti, ezt az 1923-i törvény 12-ben állapította meg (az elnökön kívül). Ez a rendes tanácsosok száma. Ezenkívül tagjai még az ú. n. maitres des réquetes (magyarul a keresetek előadóinak nevezhetők), a már említett auditeurs-ok és a rendkívüli tanácsosok. Mindezeknek számát időnként az államtanács belső rendjét szabályozó rendelet határozza meg.

Az ú. n. *assemblée publique* ma már csak azokban az ügyekben jár el, amelyeket az egyes alosztályok vagy a kontenciózus osztály hozzáutálnak. Érvényes határozathozatalhoz itt legalább 11 tagnak a jelenléte szükséges.

#### *Az olasz államtanács bírói részének szervezete.*

Az olasz államtanács bírói részének organizációja szoros összefüggésben van azokkal a változásokkal, amelyek fejlődését a francia államtanács fejlődési irányától eltérítették. Ez a változás az 1865. március 20-i törvénnyel következett be (Legge abolitiva), amely belga hatás alatt a közigazgatási bírászkodást eltörölte, helyesebben mind a magánjogi, mind a közigazgatási



alanyi jogok sérelme esetén ezentúl orvoslásért a rendes bíróságokhoz lehetett fordulni. A közigazgatási bírászkodás megszüntetésének logikus folyománya volt a kontenciózus osztály megszüntetése, illetőleg az eddigi kontenciózus osztály helyébe még egy konzultatív osztály lépett. Később azonban mindinkább belátták, hogy az 1865-ös törvény hézagos. Felmerült annak a szükségése, hogy a polgároknak necsak alanyi jogai, hanem törvényes érdekei (az ú. n. *interessi legitimi*) is bírói védelemben részesüljenek. (Közbevetőleg megjegyezzük, hogy az olasz elméletben és gyakorlatban speciális érdek-kategóriák alakultak ki. Az irodalom a közigazgatási alanyi jogokat szűkebben értelmezi, mint akár a német irodalom, akár a mi irodalmunk. Ennek tárgyalására külön is rátérek, mert enélkül az olasz közigazgatási bírászkodás alakulását meg sem tudnók érteni. Találóaan jegyzi meg Piccardi az olasz államtanács centenáriumára írott értekezésében, hogyha Olaszországban a jog és érdek viszonyának alakulását figyelemmel kísérik, kibontakozik előttünk az egész olasz közigazgatási bírászkodás). Az előbb említett hiány pótlására létesítette az 1889-i törvény az államtanács negyedik osztályát (*per la giustizia amministrativa*). Ez tehát már kontenciózus osztály volt. A kontenciózus ügyeknek a század elején bekövetkezett felszaporodása folytán szükségessé vált egy újabb kontenciózus osztály létesítése. Ezt az 1907 március 7.-i törvény szervezte meg. A két osztály hatásköre nem volt azonos, mert a 4. osztályhoz az annulációs perek, az 5. osztályhoz az érdemi perek tartoztak. Jelentős változást hozott az államtanács életébe az 1923-as fascista törvényhozás, amely a két osztálynak azonos hatáskört adott és az ügyek megosztását ettől kezdve a két osztály között az államtanács elnöke (kir. rendelet alapján) szabályozza.

Ha ezek után az olasz és francia államtanács fejlődését összehasonlítjuk, azt láthatjuk, hogy a francia államtanácsot sohasem fenyegette olyan veszedelem és fejlődése elé sem tornyosultak olyan akadályok, amelyek jogszolgáltató hatáskörének megszüntetését és így a kontenciózus rész lerombolását vonták volna maguk után. Fejlődése különösen az 1872. május 24.-i törvény óta töretlen vonalban halad előre. A francia törvényhozásnak legfőbb gondja csak az volt, hogy a kontenciózus ügyek specializálódását, valamint a lehetőleg gyors és alapos ügyintézését elősegítse. Ez az oka annak, hogy az ítélezési funkció mindinkább a kontenciózus osztály kebelén belül létesített alosztályok kezébe csúszott át. Az olasz államtanácsnak ezzel szemben 1865 után lépésről-lépésre erős parlamenti küzdelmek árán kellett kivívnia



jogszolgáltató hatáskörének elismerését. Az új kontenciózus osztályok létesítése — amely elől a törvényhozás már a közvélemény hatása alatt sem zárkózott el — csak toldozgatás-foldozgatás volt s ez hatáskörük elhatárolása tekintetében is megnyilatkozott.

Az 1923-as fascista törvényhozás a két osztály hatáskörének egyenlősítése folytán az ügyek specializálódásának útjából az utolsó követ is elgördítette s ma nem volna semmi akadálya annak, hogy most már csak egyetlen kontenciózus osztály maradjon meg, de ez a francia államtanácshoz hasonlóan több alosztályra oszoljon.

A francia államtanács assemblée publiquejéhez hasonlóan az olasz államtanácsban az adunanza plenaria (nem tévesztendő össze az adunanza generalevel, amely konzultatív ügyekben az egész államtanács egyesült ülése), arra van hivatva, hogy az osztályok között felmerülő elvi ellentétekben döntsön. Az ügyet vagy a felek kérésére vagy hivatalból utalják az adunanza plenaria elé.

### 3. §. A két államtanács személyzetének jogállása.

A két államtanács szervezetének, illetőleg különböző alakulatainak tárgyalása után egészen természetesnek mutatkozik annak a vizsgálata, hogy kiknek a személye által jut mozgásba ez az organizáció s milyen ennek a személyzetnek a jogállása?

Ennek tárgyalásánál megint a két államtanács funkciójának a kettősségéből kell kiindulnunk. Az államtanács véleményező eljárása során hozott határozatok általában nem kötelezőek a közigazgatási szervekre nézve. Csak akkor követik ezeket a közigazgatási szervek, ha minden tekintetben helyeseknek, jóknak és célszerűeknek találják. Ennélfogva itt nincs szükség az államtanács tagjainak a kormányhatóságtól való teljes függetlenítésére (feltéve természetesen, hogy a konzultatív tanácsosok mindvégig azok is maradnának, amik az olasz jog szerint nehezen vihető keresztül). Mindenesetre a konzultatív ténykedés során is kívánatos volna, hogy az államtanács véleménye önállóan miniszteri befolyástól mentesen alakuljon ki. Franciaországban az 1872 május 24-i törvény nincs erre figyelemmel, amikor kimondja: „les ministres ont rang et séance à l'Assemblée Générale du Conseil d'État.“ Az olasz jog a minisztereknek ezt a tanácskozási jogot nem adja meg. Ez azonban nem jelenti azt, mintha a miniszterek nem jelenhetnének meg a közgyűlésen vagy nem küldhetnének biztosokat felvilágosítások adása végett. Ha a konzultatív rész tagjaira nézve nem követelmény a miniszteri befolyástól



való teljes függetlenség, annál fontosabb volna ez a bírói rész tagjaira nézve. (Ennek előfeltétele természetesen az volna, hogy a konzultatív rész tagjai mindvégig véleményező funkciókat, a közigazgatási bírói rész tagjai mindig bírói funkciókat végezzenek.) Elvi szempontból nézve, az államtanács kontenciózus részének tagjai az alkotmány által rájuk rótt feladatukat csak úgy tudják hathatósan ellátni, ha a végrehajtóhatalomtól való teljes függetlenséget élveznek. Ha mind a kinevezés, mind a visszahívás végső fokon a kormánytól függ, a kormányhatósági befolyás kizárva nincs és így a bírói eljárás során az ügyfélegyenlőség elve sérelmet szenvedhet. Franciaországban az 1875. alkotmánytörvény szerint az államtanácsosokat a kormány nevezte ki; ma kinevezésük szintén a kormánytól függ ugyan, de az 1925 március 1-i törvény rendelkezéséből folyólag már a törvényben megállapított módozatok szerint történik. Olaszországban az államtanácsosok kinevezése a miniszterelnök javaslatára királyi rendelettel történik.

Ami az *elmozdíthatatlanság* kérdését illeti, ezt Olaszország sokkal tökéletesebben oldotta meg, mint Franciaország. Az 1924-es 1054-es *testo unico* (egységes törvényszerkezet) szerint az államtanácsosok csakis a törvény által meghatározott okokból helyezhetők át, függeszthetők fel és helyezhetők nyugalomba. Vizsgáljuk ezt közelebbről. A t. u. 5. cikke szerint az államtanács elnöke és tanácsosai nem mozdíthatók el, nem függeszthetők fel, nem helyezhetők nyugalomba és nem távolíthatók el bármilyen módon, hanem csak a következő feltételek fennforgása esetén: 1. csak beleegyezésükkel helyezhetők más hivatalba; 2. csak testi betegség vagy elmeengesség okán helyezhetők nyugalomba, amikor már nincsenek azon a fokon, hogy hivatali kötelességeiket megfelelően elláthatják; 3. csak akkor függeszthetők fel, ha hanyagság vagy szabálytalan ügyvezetés állapítható meg náluk; 4. a szorosan vett elmozdíthatatlanságnak a következő okait állapítja meg a törvény: a hivatali kötelességek teljesítésének visszautasítása; ha szokásos hanyagságról tettek tanúbizonyságot, vagy pedig súlyos cselekményekkel (*con fatti gravi*) veszélyeztették személyes hírnevüket, vagy pedig annak a hivatalnak a méltóságát, amelyhez tartoznak. Ezeknek az intézkedéseknek elrendelése királyi rendelettel történik. Előzőleg azonban a belügyminiszter kellően indokolt javaslatot terjeszt ebben a tárgyban a király elé. A belügyminiszter javaslatát szintén csak alapos előkészítés után teszi meg. Köteles az államtanács közgyűlésének véleményét meghallgatni, ami után a minisztertanácsban is megtárgyalják az



ügyet. Csak a minisztertanács határozata után terjeszti a belügy-miniszter javaslatát a király elé. Mindebből láthatjuk, hogy az államtanácsosok független jogállása a törvény által nagy mértékben biztosítottnak tekinthető.

Franciaországban ezzel szemben az államtanácsosok elmozdíthatatlansága törvényileg szabályozva nincs számukra az egyetlen garancia, hogy nyugállományba helyezésük csak minisztertanácsi rendelettel történhetik. A francia közigazgatási írók megállapítása szerint a francia kormányok az elmozdítás joggal sohasem éltek, ami nagyban biztosította az államtanács tagjainak szabad és öntudatos mozgását. Az elmozdíthatatlanság csak jogi követelmény, amelynek hiánya eddig ténylegesen nem befolyásolta az államtanács tagjainak mintaszerű működését.

Az a törekvés, amely az államtanácsnak a közigazgatás befolyásától való mentesítésére irányul, megnyilvánul abban is, hogy Olaszország nem ismeri a rendkívüli szolgálatra beosztott államtanácsosok intézményét. Franciaországban az ú. n. rendkívüli tanácsosok a minisztériumok vezető tisztviselői közül kerülnek ki és ezek jelentik az összekötő kapcsolatot a különböző hivatalok és az államtanács között. Olaszországban ennek éppen a fordítottjával találkozunk. Nevezetesen megtörténhetik, hogy a tényleges állományban lévő államtanácsosok (főleg konzultatív tanácsosok) szolgálaton kívül helyeztetnek és más közigazgatási szervekhez osztják be őket, ahol mintegy a jogi tanácsadó szerepét töltik be. Az államtanácsosoknak különböző közigazgatási szervekhez bizonyos időre való kihelyezése egyáltalán nem zárja ki, hogy ezek az államtanácsosok az államtanács munkájában való részvételre visszahívhatók ne volnának (t. u. 6. cikk). A fontos csak az, hogy összeférhetlenségi ok ne forogjon fenn. Ez esetben azonban állásuk nem azonos a francia rendkívüli tanácsosokéval, mert az utóbbiak a folyó közigazgatáshoz tartozó köztisztviselők, míg az olasz államtanácsosoknak ebbeli minőségén az aktív közigazgatáshoz való kihelyezés sem változtat.

Vizsgáljuk meg közelebbről mindkét államban a rendes személyzet jogállását. Franciaországban a rendes személyzetnek három csoportja van: 1. a rendes államtanácsosok, akiknek kinevezése és nyugállományba helyezése minisztertanácsi rendelettel történik; az alsó korhatár itt 40 év; 2. a *maitres des requêtes* (a folyamodványok előadói); 3. az *auditeurs*-ök. Ezekhez jönnek még a főtitkár és az ú. n. *secrétaire spécial*. A *maitres de requêtes*-t, a fő- és altitkárt az elnök és az osztályelnökök ajánlására a köztársaság elnöke nevezi ki, visszahívásuk pedig külön rende-



letben történik. Az alsó korhatár itt 30 év. Háromnegyed részük az auditeure-ök sorai-ból kerül ki. Végül az auditeure-ök első- és másodosztályúak lehetnek. Az első osztályúak a másodosztályúak közül kerülnek ki. A köztársaság elnöke nevezi ki őket. Az alsó korhatár itt 25 év. A másodosztályú auditeure-i állás elnyerésére azok pályázhatnak, akik az államtanács által kibocsátott szabályzatban megjelölt követelményeknek megfelelnek. Az alsó korhatár itt 25 év.

Az olasz államtanács személyzetének magvát az államtanácsosok teszik (50), akiket a kormányfő javaslatára a király nevez ki. Az államtanácsosok kiválasztása korláthoz kötve nincs, szemben Franciaországgal, ahol a rendes államtanácsosok  $\frac{2}{3}$ -ad része a maîtres des requêtes közül, a maîtres des requêtes  $\frac{3}{4}$  része pedig az auditeure-ök közül kerül ki. Egyedüli megszorítás az első előadóakra (primo referendario) és az előadókra nézve áll fenn. Az első előadókat (az 1932. III. 24-i törvény szerint három van), mindig az előadók (referendariók) közül nevezik ki. Az előadók pedig versenypályázat útján magasrangú köztisztviselők közül kerülnek ki. Az első osztályú titkárok a másodosztályúak közül kerülnek ki, a másodosztályúakra nézve pedig versenyvizsga van előírva. Az auditeure-ök intézményével Olaszországban nem találkozunk, noha ennek meghonosítására több kísérlet történt. Franciaországban az auditeure-i intézmény azért hasznos, mert a felsőbb fokozatú személyzet utánpótlása az alsóbb fokozatokból biztosítva van. A személyzet folytonossága tehát nem szenved hiányt. A maîtres des requêtes mellett működő auditeure-ök maîtres des requêtes-é való kinevezésükkor magukkal viszik azt a szellemet és azokat a tapasztalatokat, amelyeket hosszú évek munkája alapján idősebb principálisaiktól elsajátítottak. Ez nagyban hozzájárul az államtanács egységes szellemének erősítéséhez s mind a konzultatív, mind a bírói munka egységes vonalvezetéséhez. Ebből a szempontból tehát Olaszországban is hasznosnak mutatkoznék az auditeure-i intézmény meghonosítása.

#### *Az államtanácsosok összeférhetlensége.*

Mint eddigi fejtegetéseink során láttuk, a francia és olasz államtanácsosok többé-kevésbé a kormánytól függő helyzetben vannak. Ennek a függő helyzetnek mintegy ellensúlyozásaként mindkét jogrendszer szigorúan viszi keresztül rendes tagjainak a kormánytól és a folyó közigazgatástól való viszonylagos függetlenítését az összeférhetlenség pontos szabályozásával. Bizonyos



jogszabályokban megállapított kivételektől eltekintve, Franciaországban már az 1872. május 24.-i törvény kimondja, hogy a rendes államtanácsosi, előadói és auditeure-i hivatás összeférhetetlen bármiféle más fizetett közfunkcióval, sőt magánfunkcióval is, ha az államtanácsos azt a funkciót államilag szubvencionált vagy privilégizált vállalatban végzi. Olaszországban a törvényben szabályozott kivételektől eltekintve, az 1924/1054. t. u. nagy általánosságban kimondja, hogy az államtanácsosok nem fogadhatnak el hatáskörükön kívül eső megbízatást. (Tehát ez a szabály vonatkozik mind a köz- mind a magánfunkciókra, továbbá a fizetett és nem fizetett közfunkciókra egyaránt; e tekintetben eltér a francia jogtól, amely csak a fizetett közfunkciókat zárja ki.) További megszorítás az olasz törvényben az is (6. cikk), hogy az államtanácsosok nem vehetnek részt más, a központi igazgatás mellett működő tanácsadó szervezetben. Ez következik az olasz közigazgatásnak abból az állásfoglalásából, amely a jogi és a technikai tanácsadást különválasztja. Mindamellett a gyakorlatban bizonyos esetekben a közigazgatás áttöri ezt a szabályt; nevezetesen akkor, ha a jogi és a technikai kérdések különválasztása nehéz, amikor is a konzultatív szervek tagjai és az államtanácsosok együttműködésükkel kölcsönösen segíthetik egymást.

A két államtanács szervezetének és személyzetének összehasonlítása után rá kellene térniünk arra az igen fontos kérdésre, milyen szerepet tölt be ez a középponti szerv az állami életben? Mi tehát egyáltalán az államtanács hatásköre? A hatásköri hasonlatosságok és még inkább a hatásköri különbségek megértése céljából nem kerülheti el figyelmünket a véleményezésre és közigazgatási bíráskodásra vonatkozó elvi kérdéseknek, továbbá a két államtanács történeti fejlődésének vizsgálata.

#### 4. §. A véleményezés elvi kérdései.

A modern államban a végrehajtóhatalom a megoldandó közfeladatoknak hatalmas tömegével csakis a centralizált közigazgatás kiépítése által tud megbírkózni. A közfeladatok helyes megoldása céljából a közfunkciók centralizálása nem mindig elégséges, mert számtalanszor olyan bonyolult problémák vetődnek fel, amelyeket a közigazgatás kellő vezetés, irányítás nélkül megoldani nem tud. Szükség van tehát egy véleményező szerve, amely kellő szakképzettséggel rendelkezvén, útmutatásával a közigazgatás munkájának eredményességét fokozza.

A konzultáció megszervezése Európaszerte különbözőképen



történt. Franciaországban — amint említettük — a forradalom 8. évében létesült államtanács volt hivatva a konzultációra. A 8. év frimaire 22.-i alkotmánya azonban nemcsak a közigazgatás területén felmerülő „nehézségekre“, hanem a törvényhozásnak való véleményadásra is kiterjesztette az államtanács konzultatív hatáskörét. Ez az államtanács volt hivatva arra, hogy a később létesült kisebb tanácsok munkáját egy nagy egységbe összefoglalja és szükség esetén azoknak útbaigazítást adjon. Az államtanács munkája inkább jogi természetű, a kisebb conseil-eké és bureauké pedig tisztán technikai jellegű. Olaszországban az 1831-es ediktum az addig létezett különböző kisebb tanácsokat, amelyek sokszor ellentétes véleményükkel a közigazgatás munkáját akadályozták, megszüntette s a konzultáció ellátását egy az egész közigazgatást átfogó szervre, a Consiglio di Stato-ra bízta. Idők során természetesen létesültek az egyes minisztériumok mellett szaktanácsok. Működésük azonban továbbra is az államtanács irányítása mellett ment végbe. Ennek a centrális szervnek létezése nélkül az egyes szaktanácsok munkája a lehető legellentétebbé vált volna. A mai megnövekedett közigazgatási feladatok mellett, (amikor az állam mind nagyobb mértékben nyúl bele nemzeti érdekből a gazdasági élet irányításába), elkerülhetetlenül szükséges egy szaktudással rendelkező tanácsosokból álló centrális szerv, hogy a közigazgatás elvi irányítása ne legyen ötletszerű és hiányos. (Ámbár a gazdasági irányítás Olaszországban ma már szinte kizárólag a Korporációk Nemzeti Tanácsának kezében van.)

A konzultációval kapcsolatban felmerülő elvi kérdés: mire terjedjen ki ennek a konzultatív szervnek a hatásköre? Egyet leszögezhetünk: a konzultáció legfőbb célja a közigazgatás munkájának legfelső elvi irányítása. Minden egyéb irányú működés esetén az államtanács eltér tulajdonképeni feladatkörétől. Semmiképen sem tartjuk helyesnek, hogy az államtanács a törvényhozás munkájában résztvegyen. Ez az álláspont néhány olasz és francia írónál is megnyilatkozik. A törvényszerkesztés általában legyen a különböző parlamenti bizottságok és a minisztériumok mellett működő szaktanácsok feladata. Kivételt csak a közigazgatási törvénytervezetek képezzenek, mert ezek megszerkesztésében való részvételével a legfőbb konzultatív szerv nem lépi túl speciális feladatkörét, amely a közigazgatás eredményes működésének biztosításában áll. (Jó közigazgatási törvények, rendeletek előkészítése legyen a feladata, hogy ezek a törvények és rendeletek valóban a közigazgatás szükségleteivel összhangban álljanak.) A francia jog mai álláspontja szerint az államtanácsnak a tör-



vényszerkesztés munkájában való részvétele szinte illuzórius. Olaszországban azonban az államtanács a törvényszerkesztésben mind szélesebb térre terjeszti ki működését. Szerintem ennek csak a közigazgatási törvénytervezeteknél volna jogosultsága. (Santi Romano az államtanácsnak általános törvényszerkesztő joghatóságát csak egy esetben ismeri el, ha t. i. nem a törvény tartalmát, hanem a törvény formáját, kereteit kell megállapítani.)

Fontos szerepet juttat mindkét jogrendszer az államtanácsnak a reglementáció terén. Ezzel ugyanis nem lépi túl feladatkörét. A réglement, regolamento és a közigazgatási aktus között szoros összefüggés van. A szabályrendelet  l k sz t je a közigazgatási aktusnak. Az egyes közigazgatási intézkedések igen sokszor már létező szab lyrendeletekbe lefektetett elveknek konkrét megjelenési formái. A közigazgatás egységes és töretlen vonalvezetése szempontjából elkerülhetetlenül szükséges, hogy az elvi ir nyit st gyakran megszabó szabályrendeletek megszerkesztésében maga az államtanács is résztvegyen, különben az egyes minisztériumok által kibocsátott és esetleg ugyanazon tárgyra vonatkozó szabályrendeletek ellentétben volnának. (A réglement magyar fogalmak szerint nagyjából megfelel a t rv nykieg sz t  miniszteri rendeletnek.)

Figyelemreméltó elvi kérdés, *milyen legyen a viszony* a legfőbb konzultatív szerv és a többi szaktanácsok között? Általánosan kialakult felfogás, hogy a legfőbb konzultatív szerv az egész közigazgatás egyetemes és átfogó szemléletével rendelkezve inkább jogi természetű véleményezési hatáskört töltsön be. Ebben a munkájában pedig az inkább technikai kérdésekkel foglalkozó szaktanácsok támogassák. (A különválasztást különösen az olasz elmélet igyekszik határozottan keresztülvinni.) Ezt a felfogást azonban a gyakorlat gyakran megcáfolja. Igen sokszor megtörténik ugyanis, hogy a jogi és technikai kérdések nehezen választhatók el s  gy legfőbb konzultatív szerv technikai természetű véleményezést is végez. Viszont gyakran megtörténik, hogy az egyes szaktanácsok  l tt technikai természetű kérdésekkel együtt jogi kérdések is felmerülnek. Ekkor a szaktanácsok államtanácsosokat hívnak meg a jogi problémák megoldására. (Különösen Olaszországban fordul ez  l .)

Végső eredményben megállapíthatjuk, hogy a mai modern államban, vagy ahogyan Magyary Zoltán egyetemi előadásaiban nevezi: a mai postindutri lis államban a közigazgatás jutott a törvényhozással szemben vezet szerephez. Ezt a vezető, irányító szerepét egy legfőbb konzultatív szerv közreműködése nélkül



egyáltalában nem, vagy csak igen nehezen tudja betölteni. Egy az általános igazgatás céljait szolgáló szerv léte Magyary Zoltán megállapítása szerint egyáltalán nem zárja ki a legfőbb konzultatív szerv szükségességét. Ismételjük azonban, hogy a konzultációnak és a közigazgatási bírászkodásnak mint két lényegileg különböző funkciónak egyazon intézmény keretén belül való megszervezését legfeljebb történeti okokra vezethetjük vissza és arra, hogy a szervezeti különválasztás a közigazgatás életében rendkívüli zavarokat idézhetne elő. — Egyebüitt az államtanácsnak létjogosultsága nincs és felállítása a két említett funkciónak összezavarására vezethet.

### 5. §. A közigazgatási bírászkodás elvi kérdései.

#### A) Közigazgatási tevékenység és közigazgatási bírászkodás.

Az olasz és francia közigazgatási bírászkodás a közszolgálat objektív önkorlátozásának elvén alapszik. A közszolgálat rendjének, illetőleg közigazgatási alanyi jogoknak védelme mindkét államban a közigazgatás szervezetén belül valósult meg. A bírói védelem igen széles körű. Franciaországban nemcsak a törvényben taxative megállapított esetekben, hanem minden a közigazgatás tárgyi jogszabályait vagy erkölcsi rendjét sértő közigazgatási aktussal szemben helye van közigazgatási bírói jogvédelemnek. Olaszországban a hatáskör megállapítása részint elvi alapon, részint taxatív felsorolás alapján történik, de ez a taxatió is olyan általános keretek között mozog, hogy közel áll a hatáskörnek elvi alapon történő megállapításához.

Lássuk már most azokat az elméleti megfontolásokat az irodalom tükrében, amelyek hozzájárultak a közigazgatási bírói tevékenységi körének ehhez a szinte beláthatatlan és a polgári bíróéhoz alig hasonlítható kiterjesztéséhez. Vizsgáljuk meg, melyek azok az erős láncszemek, amelyek a két jogrendszerben a *közigazgatási és a közigazgatási bírói tevékenységet* összefűzik? Mi az oka annak, hogy a közigazgatási bírói eljárás akkor is lehetséges, amikor nem objektív jogszabálynak, illetőleg ebből folyó közigazgatási alanyi jognak a megsértésével állunk szemben? A mult század hetvenes-nyolevanas éveiben, amikor a détournement de pouvoir teóriája kialakulóban volt, a francia irodalomban mindinkább uralkodóvá vált az a felfogás, amely a közigazgatási tevékenység vizsgálatánál az illető közigazgatási szerv (intézmény) céljából indult ki. Lényeges követelményként



állította fel az államtanács határozataiban azt a tételt, hogy a közigazgatási szerv csakis az intézmény természetének, sajátos hivatásának megfelelő célra használhatja fel a rendelkezésére bocsátott hatalmat. Mind világosabbá vált az a felfogás, hogy a közigazgatási szervnek a számára kijelölt hatósági jogkörben hatalmával nemcsak visszaélnie nem szabad (usurpation), hanem keze sokkal inkább meg van kötve, mint a jogügyletei tekintetében magánautonómiát élvező egyénnek. Az egyén tulajdonával a közérdekű korlátozások határain belül szabadon rendelkezhetik. (Pl. ingatlanán saját ízlésének megfelelő utat létesíthet.) A közigazgatási szervnek ezzel szemben a közszükségletek lehető legjobb és legcélszerűbb kielégítésére kell törekednie. (Pl. nem megfelelő helyen vagy szükségtelenül, vagy nagy költségpazarlással létesített utat; ilyenkor intézkedése, noha in concreto tárgyi jogsértést nem követett el a szerv, megtámadható, mert a hatalom felhasználása nem megfelelő célra történt; ez a hatósági panasz esete.) Olyan esetben tehát, amikor a közigazgatási szerv nem az intézmény sajátos jellege által megállapított célra használta fel hatalmát, vagy arra a célra ugyan, de nem megfelelő úton járt el a törvény által reá nézve megállapított hatáskörben: tárgyi jogszabályt nem sértett, de annál inkább megsértette a közigazgatás erkölcsi rendjét alkotó direktivákat, amelyeket a közigazgatási szerv eljárása közben szem előtt tartani köteles. Így alakult ki az a fogalom, amelyet a modern francia irodalom (Hauriou nyomán) moralité administrative-nek nevez. (Nem tévesztendő össze a közérkölcsiséggel.) Hogy mely esetben állunk szemben ennek a moralité administrative-nek megsértésével s tehát mikor forog fenn détournement de pouvoir: a közigazgatási bíró hivatott megállapítani. Ez a módszer arra sarkalja a közigazgatási szerveket, hogy tevékenységük során a közszükségletek legjobb és a közönség érdekeit szem előtt tartó kielégítésére törekedjenek. Így tehát a közigazgatás diszkrécionárius tevékenységével szemben erős kontroll érvényesül.

Ez az új, n. institutiós elmélet a 90-es évek táján kezdett átszivárogni az olasz jogba. Lassanként Olaszországban is lehetővé vált (sviamento del potere) hatalmi túllépés esetén az államtanács előtt megindítható közigazgatási bírói eljárásnak igénybevétele. A hatalmi túllépés miatt indítható ricorso természete a fascista korporatív állam fennállása óta alakult ki a maga teljességében s az államtanács joggyakorlatának tanúsága szerint igénybevétele sokkal gyakoribb. Ez éppen a legdöntőbb érv azokkal szemben, akik a fascista államjogi rendszer diktatórikus voltát hangoztat-



ják. A fascista rendszer csupán az egyénnek a társadalmi és gazdasági élet terén való szabados viselkedését akarja megakadályozni. Az egyént azonban fokozottabb mértékben vonja bele az állami funkciók gyakorlásába s sokkal nagyobb mértékben oltalmazza meg a jog- vagy érdekelles politikai és gazdasági erők nyomásával szemben, mint a liberális állam.

### B) *A közigazgatási aktusok fogalmának értelmezése.*

A közigazgatási aktus fogalmának tisztázása a jogsértés fogalmának megállapítása szempontjából elengedhetetlenül fontos. A közigazgatási aktus fogalmának értelmezése idők során jelentős változáson ment át a francia elméletben. Ezt az elméleti harcot az olasz irodalom elkerülte, bár hosszú ideig itt is sok kérdés maradt homályban (különösen a közhatalmi és magánjogi természetű aktusok értelmezése). A francia közjogászok eredetileg a közigazgatási jogot a közhatalom (*puissance publique*) fogalmára építették fel. Laferrière a közigazgatási aktusokat a közhatalom megnyilvánulásaként fogta fel. Hauriou azonban már a közigazgatási aktusok fogalmának tisztázásánál az érem másik oldalát: a közönség szolgálatának szempontját is figyelembeveszi akkor, amikor a közigazgatás fogalmába a cél gondolatát beleviszi. (A *service publique* és a cél elmélete a legszorosabb összefüggésben van a *détournement de pouvoir* kifejlődésével.) A Hauriou által támasztott célelmelet azonban túlzó követőkre talált. (Hauriou maga mondja munkája utolsó (11.) kiadásának bevezetésében: „*Subitement le but, qui n'était rien, est devenu tout.*“) Ez az új *école du service publique*, amelynek legfőbb követői Duguit, Jèze és Bonnard az állami szerveknél a közszolgálat a *service publique* gondolatát tették uralkodóvá. A közhatalom részvétele és fontossága ezeknek munkáiban teljesen eltűnik, amit helytelennek kell tekintenünk s maga Hauriou is hareba szállt elméletének illetévaló elferdítése ellen. Jèze, akit Hauriou az említett iskola fenegyerekének nevez, a *service publique* fogalmát két eszmére alapítja: A közjogi eljárásra és a közszolgálat módosításának állandó lehetőségére, (a *service publique* tehát olyan közjogi eljárás, amely a közszolgálat szükségleteinek, a közösség érdekeinek megfelelően tetszés szerint jogszabályi úton bármikor módosítható). A közhatalom fogalmát azonban minden elméleti erőfeszítése ellenére sem tudja kiküszöbölni a közigazgatási eljárásból. (Közjogának 169. lapján maga mondja, hogy a közigazgatási eljárás, amelyet a közszolgálatban alkalmaznak, az összeütközésbe



kerülő érdekek egyenlőtlenségén alapszik; a közérdek mindig fölébe kerül a magánérdeknek. Ez pedig nem egyéb, mint a közigazgatási jog közhatalmi jellegének elismerése.)

A közszolgalat semmiképen sem valósítható meg a közhatalom közbejötté nélkül. Ezt képletesen úgy fejezi ki Hauriou, hogy a közhatalom segít és a közszolgalat előtt halad, minthogy az utóbbi nem határozható meg az előbbi nélkül. Még plasztikusabban fejezi ki Welther\* a moralité administrative-ről írott munkájában a közhatalom és a közszolgalat fogalmának szoros összefüggését (I. m. 9. o.): „Le pouvoir n'est justifié que par la fonction qu'il est destiné a mettre en oeuvre.“

Mindamellet az école du service publique egyes túlzói is használják a „hatalom“ és „uralkodó erő“ kifejezést. Szerintük azonban a hatalom nem jogi fogalom; a hatalmat pusztá nyers erőnek tekintik, amelynek a közigazgatásban nem lehet szerepe. Ezzel a túlzó felfogással szemben Hauriou megállapítja, hogy ilyen körülmények között a közigazgatási jog (a közhatalom kellő érvényesülése és kellő súlya nélkül) merő parádé lenne.

A célelméletnek, illetőleg a service publique fogalmának kialakítása és kifinomítása nagyban hozzájárult a közigazgatási aktusok fogalmának kiterjesztéséhez. Ez az elmélet lehetővé tette, hogy nemcsak a közhatalom megnyilvánulásaként jelentkező aktusokkal szemben (actes de puissance publique), hanem az egyszerű ügyintéző, technikai jellegű aktusokkal szemben is keresztet lehessen beadni az államtanácsnál (actes de gestion publique). Ennek azonban előfeltétele, hogy a közigazgatási szerv, mint uralgó fél lépjen fel a magánossal szemben. A közigazgatási aktusok közigazgatási jellegének elbírálásánál az eljáró hatóság szerepe irányadó. Mindazok az aktusok tehát, amelyek a közszolgalatot érintik és amelyeket közigazgatási szerv közhatalmi (és nem magánjogi) minőségében bocsát ki: a francia elmélet és joggyakorlat szerint a közigazgatási aktusok kategóriájába tartoznak.

Az olasz irodalomban a közhatalomnak és a közszolgalat fogalmának evvel az éles szembeállításával nem találkozunk, habár itt is az ú. n. célteória a sviamento del poterevel (hatalmi túllépés) kapcsolatban mindinkább beleszívódik a joggyakorlatba. Az olasz irodalomban a francia célelmélettel rokon funkcionális elméletnek Santi Romano a főképviseelője. Nála a funkció, a közszolgalat gondolata kellő egyensúlyban van a hatalom gondolatával. Következik ez Romanonak abból a felfogásából, amely az állam-

\* Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative.



hatalmak szétválasztásának elvét nem szigorú mechanikai, hanem funkcionális értelemben fogja fel. (...come distinzione concettuale di funzioni.)\*

Az olasz irodalomban egy ideig nagy zavart keltett az *atti d'impero* és *atti di gestione* megkülönböztetése s főképen az, hogy az utóbbiak közigazgatási aktusoknak tekinthetők-e. Itt mindjárt megállapíthatjuk, hogy ma a francia és az olasz joggyakorlat terminológiája eltér egymástól, mert nem egy és ugyanannak a fogalomnak a megjelölésére használja ugyanazt a kifejezést. A francia irodalom *actes de puissance publique*-nek a közhatalom által nyilvánított hatósági aktusokat, *actes de gestion publique*-nek a technikai, ügyintéző aktusokat tekinti. Az olasz irodalomban régebben a vélemények eltérők voltak. Ma (Borsì megállapítása szerint) az *atti d'impero* és *atti di gestione* megkülönböztetése teljes mértékben megfelel a közjogi és magánjogi aktusok közötti megkülönböztetésnek. Ragginál már ennek a közhatalmi elméletnek letompításával találkozunk. (*Diritto amministrativo*, 1930. 104. o.) Ő nem is tartja szerencsésnek az *atti d'impero* elnevezését. Míg az *atti di gestione* nyugodtan tekinthetők magánjogi aktusoknak, addig az *atti d'impero* elnevezés a közjogi aktusok megjelölésére azért nem alkalmas, mert a közjogi aktusok nem mind közhatalmúak. Az *atti d'imperonak* Raggi szerint kettős értelme van: 1. Jelenti egyfelől az állam és közigazgatási szervek „hatalmi jogának” megnyilvánulását; 2. Másfelől nem a magánjog szabályainak alávetett (különösen technikai) aktusokat. Ezért szerinte a közigazgatás aktusai, aszerint, hogy a magánjog vagy a közjog szabályainak vannak alávetve: *atti di gestione*, illetőleg *atti sottoposti a norme di diritto pubblico*. (Raggi világos okfejtésével a közjogi aktusoknál a hatalom gondolatát közelebb hozza a közszolgálat fogalmához).

A közigazgatási aktusok fogalmának tisztázása után vizsgáljuk meg, hogy elvileg mely esetben van helye a két államban közigazgatási bírói eljárásnak?

### C) A két állam közigazgatási bíráskodásának elütő jellege.

Jelen fejezetben az *objektív* és *szubjektív bíráskodás* problémájával kell foglalkoznunk. A francia jogászok többsége és a közigazgatási bírói joggyakorlat objektivista felfogást vall, amely szerint közigazgatási bírói eljárásnak csakis jogszabály-

\* Il Consiglio di Stato nel biennio 1929-30. 6. old.



sértés vagy a közigazgatást irányító direktíváknak (moralité administrative) megsértése esetén van helye. Ezzel szemben áll az olasz irodalom jórészének és a joggyakorlatnak szubjektívista álláspontja, amely a törvényes érdekek és alanyi jogok védelméből indul ki és csak akkor ad helyet közigazgatási bírói keresetnek, ha in concreto törvényes érdeksérelem, illetőleg alanyi jog-sérelem következett be. Teoretice inkább az objektívista álláspontnak kellene igazat adnunk, mert a szubjektívista felfogásnál egy bizonyos logikai ellenmondással találkozunk. Egy fennálló érdek megsértésének szigorú dogmatikai értelemben véve koroláriuma jogigény nem lehet. Ezzel szemben, ha a törvény vagy a törvény szellemének megsértését vesszük a kereset benyújtásának előfeltételül, az érdekvédelem egészen könnyen elképzelhető, amennyiben az érdeksértés egyúttal tárgyi jogsértést vagy a törvény szellemének, vagy a közigazgatást irányító direktíváknak, vagy a közigazgatás erkölcsi rendjének megsértését jelenti. Gyakorlatilag azonban nem egészen így áll a helyzet. Nem szabad ugyanis elfelejtenünk, hogy a közigazgatási bírászkodás kialakulásának kiobbantója a francia forradalom által sugallt eszmé-áramlat volt, amely az egyéni jogoknak és ezen a körön belül az egyén alanyi jogainak kívánt védelmet biztosítani. A közigazgatási bírói kereset általában nem populáris kereset s ha ideális célja is a közigazgatási bírászkodásnak a közigazgatás tárgyi jogrendjének és törvényszerű működésének biztosítása, gyakorlatilag mégis csak az érdekelt fél indítványára indul meg a bírói eljárás, ha az in concreto jog-, ill. érdeksérelemet szenvedett. Az akarat momentumok tehát sokkal inkább szerepet játszanak itt, mint pl. a bünvádi eljárásban, amely a hivatalból üldözendő bűncselekményeknél a sértett akaratára való tekintet nélkül indul meg. (Igaz ugyan, hogy mind a francia, mind az olasz jog lehetővé teszi a közigazgatási bírói eljárásnak hivatalból való megindítását is. Ez azonban gyakorlatilag egyáltalán nem számottevő.) A közigazgatási bírászkodás jellegének megállapításánál a helyes megoldás az, hogy itt az eljárásjogi és anyagijogi szempontokat külön kell választanunk. Gyakorlatilag és eljárásjogi szempontból nézve az eljárás megindítása az érdekelt fél akaratától függ, amennyiben alanyi jogaiban és törvényes érdekeiben sértve érzi magát. Anyagjogi szempontból és elvileg a közigazgatási bírászkodás végső célja a közigazgatás lehető legjobb funkcionálásának biztosítása, a közigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó szabályok védelme, ami viszont kétségtelenül objektív színezetet ad a jogvédelemnek. Ez az oka annak, hogy Franciaországban a



jogkereső fél a recours pour excès de pouvoir megindításakor elsősorban a törvény megsértésére hivatkozik.

A továbbiak során a francia objektívista és az olasz szubjektívista felfogást kívánjuk egymással szembeállítani, mert csak így tudunk a francia és olasz közigazgatási bíráskodás eltérő jellegének nyitjára jönni.

*a) A francia objektívista elmélet.*

A francia közigazgatási jogászok objektívista szemlélete a legszorosabb kapcsolatban van az ú. n. institutiós gondolattal, amely vezérfonalként húzódik keresztül az egész közigazgatási bíráskodáson. A közigazgatási bíráskodás célja: a közszolgálat minél teljesebb és zavartalanabb funkcionálásának biztosítása. Hauriou említi a Casanova határozattal kapcsolatban, hogy az államtanács valódi szerepe nem abban nyilvánul meg, hogy a törvények végrehajtásáról gondoskodják, hanem abban, hogy a jó közigazgatást biztosítsa. Mindazok az aktusok tehát, amelyek nemcsak közvetlenül törvénysértők, hanem sértik a közszolgálat javát, érdekeit (bien du service), a jó közigazgatás követelményeivel ellentétben állanak vagy a közigazgatás erkölcsi rendjének (moralité administrative) sérelmével járnak: közigazgatási bírói keresettel támadhatók meg. A törvényeknek, a törvények szellemének vagy a közigazgatás erkölcsi rendjének megsértése a francia jogászok szerint elsősorban objektív joghelyzetek ellen elkövetett támadást jelent. Szerintük tehát a közigazgatási bírói eljárás elsősorban ennek a megsértett objektív joghelyzetnek a restituálására törekszik, de, ha in concreto alany jog- vagy törvényes érdeksérelem is következett be, természetesen az egyén a legteljesebb védelemben részesül. Önmagában véve azonban az alanyi jogok sérelmének orvoslása, ha e sérelem nem érinti a közszolgálatot, ha nem kapcsolatos a közszolgálat javának (bien du service) csorbításával vagy nem sérti a moralité administratívet (Hauriou, Alibert): a közönséges bíróságok elé tartozik. Hasonlóképpen az egyszerű érdeksérelem sem elégséges önmagában véve a közigazgatási jogvita megindításához. Itt is szükséges egy objektív joghelyzetnek: a törvénynek vagy a törvény szellemének megsértése. Még Appleton szerint is (Jurisdiction administrative, I. o.,) aki egyáltalán nem tartozik a túlzó objektivistákhoz: "... il faut encore que l'administration en lésant l'intérêt d'un thiers, ait franchi les limites, que le texte ou l'esprit de la loi imposent a son activité."



Az államtanács egész bírói gyakorlatában előtűnik a *service publique* gondolata, mint vezérgondolat; a cél: az egyes közigazgatási intézmények, szintetice a közszolgálat rendjének és helyes funkcionálásának biztosítása. Mindazok az aktusok, amelyek a közszolgálat, illetőleg a közigazgatási intézmények céljával el-  
 lentétesek, közigazgatási bírói jogvita megindítására adnak lehetőséget. A francia joggyakorlatban oly tökéletesre fejlesztett *détournement de pouvoir* elmélete, — mint már említettük — a legszorosabb kapcsolatban van ezzel az institúciós elmélettel és így a közigazgatási bírászkodás objektívista felfogásával is. Appleton szerint a *détournement de pouvoir* éppen arra az eszmére van alapítva, hogy a közigazgatási szervek kizárólag a közigazgatás javának előmozdítására nyerték hatalmukat. Ha tehát ettől eltérő célra gyakorolják joghatóságukat: hatásköri túllépést követnek el. Ezért helyesen jegyzi meg Alibert: „...le *détournement de pouvoir* est la réalisation d'un dessin étranger à l'administration.“ A francia közigazgatási irodalom főképviseelői több-kevesebb eltéréssel objektivisták. A közjogi bírászkodás objektív jellegét a legnagyobb alapossággal *Duguit*\* fejti ki. Közjog III. k. 475. o. A *Duguit*-féle objektívista felfogás azért is figyelemreméltó, mert számos olyan jogesetre terjeszti ki a közigazgatási bíróság hatáskörét, amelyekben azelőtt magánjogi bíróságok jártak el. *Duguit* legújabb munkáiban közjogias színezetet visz bele a magánjogi intézmények világába is azzal az indokolással, hogy csak a polgári peres eljárás nyújtotta védelem nem mindig elégséges egy objektív joghelyzet orvoslására. Ezt az álláspontot a francia államtanács joggyakorlata is sok esetben magáévá tette s így sokszor a közigazgatási és polgári bírászkodás sajátos kombinációját láthatjuk látszólag teljesen magánjogi természetű perekben is. *Duguit* élesen megkülönbözteti az objektív bírászkodást a szubjektívtől. A közigazgatási bíró elé kerülő kérdések elsősorban objektív jogkérdések. Természetesen ez nem zárja ki egyáltalán, hogy a bíró szubjektív jogkérdéseket is ne tárgyaljon. A hangsúly azonban az objektív jogkérdésen van s a közigazgatási bíró feladata elsősorban a tárgyi jogsértés orvoslása. A megsértett alanyi jog orvoslása, ha fontos cél is, csak másodlagos fontosságú. (*Duguit*, i. m. 475. o.: „...il peut se faire que accessoirement le juge ait à résoudre une question de droit subjectif.)

A francia közigazgatási bírói keresetek legtisztultabb s egyúttal legobjektívebb fajtája a *hatáskör túllépése miatt emelt kereset*. Ezzel a keresettel azoknak a közigazgatási aktusoknak a

\* *Traité de droit Constitutionnel*, 5 kötet.



megsemmisítését lehet kérni az 1872. május 24-iki törvény szerint, amelyeket törvény vagy szabályrendelet megsértésével adtak ki a közigazgatási szervek. A kereset objektív voltának hangsúlyozására felhossa Duguit, hogy csak a következő három esetben fogadható el: 1. Ha a cél egy új, n. acte-régle-nek, amely törvény-sértéssel járna, megszüntetése. (Ez alatt azokat a szabályokat érti, amelyeknek az a célzata, hogy a jog szabályaiban változást idézzenek elő, anélkül, hogy egy vagy több egyén joghelyzete érintve lenne.) 2. Ha a kereset célja egy acte-conditionnak, amely a törvénnyel ellentétes, a megszüntetése. (Ezek alatt azok az aktusok értendők, amelyek egy már meglévő jogszabály alkalmazását jelentik). 3. Ha a kereset célja egy objektív vagy szubjektív aktus megsemmisítése, amely egy objektív joghelyzettel ellentétes. A bírónak mindezen esetekben nincs egyéb feladata, mint egy tárgyi jogsértés orvoslása. Akármelyik esetet vesszük vizsgálat alá, mindegyiknél főcélnek — az esetleg kapcsolódó szubjektív jogkérdésektől függetlenül — a megsértett tárgyi joghelyzet restituálását látjuk. Duguit a hatásköri túllépésnek több finom árnyalatával foglalkozik. Külön tárgyalja a tárgyi joghelyzetek (nem tárgyi jogszabályok) megsértésének kérdését, vagyis más szóval: az érdekelteknek megsemmisítés iránti keresete csak akkor fogadható el, ha a közigazgatási aktus az egyéni szabadságot, a kereskedelem vagy az ipar szabadságát támadja meg. Ilyenkor nem lévén konkrét irányadó törvényszöveg, az államtanács az eddigi joggyakorlatból merít direktívákat s a célszerűségre és méltányosságra támaszkodik. (Appleton, i. m. 15. „... se borne souvent à s'appuyer... sur l'opportunité et l'équité.) Ezen a téren kétségtelenül igen nagy terjedelmű az államtanács joggyakorlata; különösen azokban az esetekben, amikor a polgári kereset nem nyújt elég védelmet, nagyjelentőségű a közigazgatási kereset igénybevétele, mert ezzel az objektív joghelyzet teljes restitúciója érhető el. Vegyünk egy példát. A tengerparti határmegállapítás az egyes parttulajdonosok között pontatlan. Ennek a tulajdonosra nézve számos hátránya van. A francia joggyakorlat hosszú időn át a tulajdon szubjektív joga elleni támadásnak tekintette a pontatlan határmegállapítást. Polgári keresettel a közigazgatástól csak kártérítést vagy kisajátítást lehetett kérni. Amióta azonban a párhuzamos keresetek joggyakorlata kialakult, a parttulajdonosok rendelkezésére áll a hatáskör túllépése miatti kereset, amellyel kérheti a pontatlan határmegállapításnak, (amely egy objektív joghelyzet: a tulajdonos joghelyzete elleni támadásnak minősíthető), a megsemmisítését. Az államtanács ekkor vagy megsemmisítését lehet kérni az 1872. május 24-iki törvény szerint,



misíti az aktust vagy elutasítja a keresetet. Szubjektív joghelyzetet nem létesíthet. Ez már a polgári bíróság feladata.

A francia közigazgatási bírászkodás objektív jellegének ismertetése után rá kell mutatnunk arra az érdekes körülményre, hogy *Franciaországban a közigazgatási alanyi jogok elméletével egyáltalában nem találkozunk.* (Egyedül Berthélemynek van egy 1899-ből származó értekezése, amelyben a közigazgatási alanyi jogok létezése mellett tört lándzsát; de azért itt sem tud teljesen elszakadni a francia gyakorlat objektivista álláspontjától.) A francia jogászok alanyi jog és alanyi jog között nem tesznek különbséget, mert szerintük — az individualista államjogi felfogás visszatükröződése ez — közjogi vonatkozásban az alanyi jog tartalma époly teljes, mint magánjogi vonatkozásban. Főoka ennek a körülménynek, hogy a francia közigazgatási irodalomban és gyakorlatban a közigazgatási jogviszony fogalma egyáltalán nem alakult ki. Ha nincs speciális közigazgatási jogviszony, akkor egészen kétségtelenül nincsenek ennek folyamánként jelentkező speciális közigazgatási alanyi jogok sem. Az objektivista francia közigazgatási bírászkodásnak nincs is szüksége a közigazgatási alanyi jogok fogalmára, mert az egyén nem azért hivatkozik jogsértésre, mert jogviszonyba kerülván a közzel, a közigazgatási szerv kötelezettségének nem tett eleget, hanem azért, mert ez tárgyi jogszabályt vagy tárgyi joghelyzetet sértett. Az olasz írók — mint látni fogjuk — a közigazgatási jogviszony fontosságát hangsúlyozzák ki s ezzel együtt a közigazgatási alanyi jogok s főképpen a törvényes érdekek sérelme lesz a közigazgatási bírászkodás főrugójává. Természetesen az alanyi jog fogalmát a francia jogászok elismerik, hiszen a gyakorlatban az egyén alanyi jogainak megoltalmazását kéri. A francia jogászok az alanyi jog meghatározásánál az ismert Jellinek-féle meghatározást tartják szem előtt. Duguit (I. m. I. k. 287. o.) szerint ugyanis sem az érdekek, sem az akarat elmélet nem tartható fenn többé. Egy érdek önmagábanvéve még nem jelent jogot (...un intérêt en soi ne peut être un droit). Szükséges egy cselekvő akarat is, amely védelmére kel a sértett érdekének. Ha pedig az alanyi jog egy bizonyos meghatározott substantia, a francia jogászok szerint nem tehetünk különbséget az egyes alanyi jogok között, mert ezek mind a magánjogban, mind a közigazgatási jogban egy- és ugyanazt jelentik. (Duguit, i. m. I. k. 691. o.: „S'il existe le droit subjectif, est une certaine chose aussi bien en droit public qu'en droit privé.“) Hauriounál szintén — akinél hasonlóképen nem találkozunk a közigazgatási jogviszony fogalmával — nyoma sines a



közigazgatási alanyi jogok elméletének. Hauriou ezzel szemben mégis tesz egy különbséget, nevezetesen a magánjogi alanyi jogok és a közjogi dologi jogok között. A megkülönböztető jegy a kettő között az, hogy a magánjogi alanyi jogok állandóak, viszont a közjogi dologi jogok prekáriusak (pl. egy koncesszió). Duguit igen helyesen ennek a megkülönböztetésnek nem tulajdonít jelentőséget, mert hiszen a magánjogi alanyi jogok is lehetnek prekáriusak, viszont egy koncessziót is lehet visszavonhatatlanná tenni. Végeredményben tehát eltérően a német jogtól, ahol legvilágosabban Jellinek fejtette ki a közigazgatási alanyi jogok fogalmát (*System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892) és az olasz jogtól, ahol e fogalomnak Ranellotti a legfőbb elméleti megalapozója: a francia jogban a közigazgatási alanyi jogok fogalma kialakulni nem tudott, mert a francia közigazgatás dinamikájának nem a közigazgatási jogviszony a mozgató rugója.

*β) Az olasz szubjektivista felfogás; jog és érdek viszonya az olasz jogban.*

Az olasz közigazgatásban — mint említettük — nagy fontossága van a közigazgatási jogviszonynak s így egészen természetes, hogy elsősorban nem egy tárgyi jogszabály vagy tárgyi joghelyzet védelmének biztosítása, hanem éppen az érdekeknek, (amelyeknek egyik kategóriáját az alanyi jogok képezik) sérelme vált a közigazgatási bíráskodás motorává. A jog és érdek viszonyának alakulása, — mint Piccardi az államtanács centenáriumára írott értekezésében megjegyzi — továbbá a különböző érdekkategóriák kialakulása hű képét mutatja az olasz közigazgatási bíráskodás fejlődésének. Meg kell említenünk, hogy Ranellottinél, noha az olasz irodalom és gyakorlat általában szubjektivista álláspontot vall, már az objektivista és szubjektivista álláspontnak egy sajátos kombinációjával találkozunk. Ranellotti hasonlóan a francia közigazgatási jogászokhoz a közigazgatási bíráskodás elsőrendű céljának a tárgyi jogrend biztosítását tartja. A közigazgatási bíráskodásról írott munkájában\* (393. o.) fejt ki ezt a felfogását: „... riteniamo che scopo primo ed essenziale della giurisdizione sia quello di assicurare l'osservanza del diritto obbiettivo“.

Még objektivistább felfogást vall Raggi. Szerinte bírói védelemről akkor beszélünk, amikor oly tevékenységről van szó, amely az egyes konkrét viszonylatokban a tárgyi jogot kötelező erővel és véglegesen valósítja meg. Raggi az olasz irodalomban és bírói

\* Le quarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione.



gyakorlatban érvényesülő szubjektívista álláspontot azzal utasítja vissza, hogy belső ellenmondás az érdek védelmét jurisdikcionális védelemnek tekinteni. Raggi felfogása kissé túlzó. Ha ugyanis a közigazgatási bíróság valamely érdeket akár objektív jogszabály, akár a bírói gyakorlat alapján védelemre méltónak talál: saját határozatával a jog szférájába húzza be a védelemben részesítő érdeket. Az érdekvédelem tehát jurisdikcionális védelem.

A modern államjogi fejlődés elméletileg ennek az objektívista elméletnek ad igazat. A modern postindusztériális államban beláthatatlan nagy mennyiséggé szaporodott azoknak a jogszabályoknak a száma, amelyek a közigazgatási szervezetet szabályozzák, ennek az organizációnak cselekvését nagyvonalúan, de sokszor egészen részletesen megállapítják, meghatározzák a közigazgatás számára a követendő célokat és azokat a cselekvési módokat, amelyek útján a legegyszerűbben és a legkevesebb költséggel a kitűzött célhoz eljuthatunk; mindezt pedig sokszor teszik anélkül, hogy egyéni, illetőleg alanyi jogokat közvetlenül érintenének. Ezeknek a szabályoknak figyelmen kívül hagyása nem alanyi jogsérelmet, hanem közjogi normák sérelmét jelenti. Itt mutatkozik meg leginkább a közigazgatási és magánjogi bírászkodás elütő jellege. A magánjogi bírászkodás kizárólagosan szubjektív jellegű (bizonyos kivételektől eltekintve). A közigazgatási bírászkodás első sorban objektív. A magánjog szabályai túlnyomóan diszpozitívek lévén, figyelmen kívül hagyásuk a felek megegyező szabad akaratára van bízva. A felek magánautonómiájuk körén belül szabadon cselekedhetnek s a szabály nem alkalmazása vagy helytelen alkalmazása, mindaddig, amíg a felek akarattartalama megegyező, nem von maga után eljárásjogi következményeket. Ha azonban a felek bármelyike akár a szabály nem alkalmazása, akár helytelen alkalmazása folytán alanyi jogaiban sértve érzi magát: akkor lép csak működésbe az igazságszolgáltatás gépezete. A közigazgatási bírászkodásnak ezzel szemben akkor is helye van, ha alanyi jogok sérelme nélkül kizárólag egy közjogi norma szenvedett sérelmet.

Gyakorlatilag nézve a kérdést, a közigazgatási bírászkodás gépezete is csak akkor indul meg, ha egy egyén kimutatja a közigazgatási aktus megsemmisítése iránti érdekét. (Ezt az érdeket azonban szigorúan meg kell különböztetnünk a sértett törvényes érdektől). Elvileg azonban igazat kell adnunk Ranelllettinek. Az a körülmény, hogy valakinek érdeke van a közigazgatási aktus megsemmisítésére, a közigazgatási bírói eljárásnak csak feltétele,



de nem oka. (I. m. 394. o.: „Tale interesse non è la ragione di quel sindacato“.) A közigazgatási bírói kereset ennél fogva valóságos kereset, amelynek alapja tárgyi jogszabály. Ez a felfogás azonban még nem általános s nem egyezik sem az olasz közigazgatási jogászok, sem a bírói gyakorlat állásfoglalásával. Ha az 1889-es, valamint a későbbi törvényeknek előkészítő munkálatait átvizsgáljuk, mindenütt egy közös és közvetlen célt találunk és ez: az egyéni jogok védelme a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben. A tárgyi jogszabály minél teljesebb és a jó közigazgatás követelményeinek megfelelő realizálása csak közvetett, másodlagos cél. (Ranelletti ezt elsőrendű célnak tartja. Ez azonban szerinte nem meríti ki az olasz közigazgatási bírászkodás célját.)

A ma uralkodó olasz doktrina és bírói gyakorlat a közigazgatási bírászkodásban ma is, miként a múltban, a jog és érdek közötti különbséget helyezi előtérbe. A kettő viszonyának alakulása tájékoztat legjobban az olasz közigazgatási bírászkodás fejlődéséről. Az érdek fogalma, illetőleg ennek különböző változatai képezik az olasz közigazgatási bírászkodás sarkpontját. Ha az olasz közigazgatási bírói gyakorlatba beletekintünk és ezt a közigazgatási írók fejtegetéseivel egybevetjük, azt látjuk, hogy az érdek az a szubstancia, amelynek védelmére a közigazgatási bírászkodás alakult. Ezt a felfogást támasztja alá a fascista Olaszország 1924/1054-es királyi rendelete (a közigazgatási bírászkodásról), amely szabály szerint csak a törvényes érdekeknek nyújt védelmet s csak kivételesen részesít védelemben közigazgatási alanyi jogokat is. (Ez a felfogás eltér a német és a magyar közigazgatási bírászkodástól, amelyek csak az alanyi jogokat részesítik védelemben s csak kivételes eset az érdekvédelem.) Az érdek tehát az uralkodó alapkategória, amely alá sorozzák az olasz közigazgatási jogászok az alanyi jogok fogalmát is, mint alkategóriát. (Ez eltér német és a magyar felfogástól, amely szerint az alanyi jog a szélesebb kategória.)

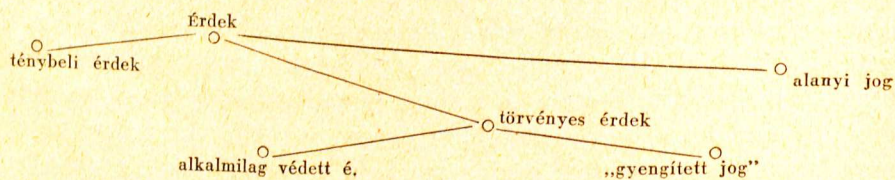
*Mi a különbség tehát a jog és a törvényes érdek között az olasz közigazgatási bírászkodás álláspontját tekintve?* Az alanyi jog individualizált érdek: az érdeknek egy kiforrottabb alakja; megsértése esetén már előre megállapítható, hogy valóságos jogsérelem történt; szabadon érvényesíthető. Az érdek ezzel szemben csak megsértése esetén jut bele a jogszférába s csak utólagosan a közigazgatási bírói ítélet alapján állapítható meg, hogy tényleg törvényes érdekekkel és nem pusztán ténybeli érdekekkel állunk szemben s így valóban törvényes érdeksérelem történt.



Fontos különbség Ranelletti szerint, hogy az alanyi jogok véglegesek, meg nem vonhatók, ezekkel szemben a közigazgatás korlátozva érzi magát. (Szerinte: „...di fronte ad essi questa (l'amministrazione) si trova nella sua attività vincolata.“ I. m. 167. o.) A leglényegesebb különbség azonban, amely az alanyi jogot a törvényes érdektől megkülönbözteti, az, hogy a jogalany alanyi jogainak kielégítését követelheti, igényelheti, a törvényes érdek címzettje erre feljogosítva nincs. Mindez azonban egyáltalában nem jelenti azt, mintha a törvényes érdek címzettje a legkülönbözőbb jogvédelmi eszközöket nem vehetné igénybe. (Sőt mi több, az olasz államtanács kontenciozus osztályai elsősorban törvényes érdeksérelem esetén járhatnak el.) Igen határozottan domborítja ki ezt a különbséget Santi Romano (Corso di diritto amministrativo, 155. o.), amikor a jogigény megjelölésére a pretendere ígét, az érdekvédelem kérésére pedig a domandare ígét használja (i. m. u. ott: „I titolari di un interesse possono dunque domandarne in vari modi e con diversi effetti la tutela, ma non possono pretendere, che questa si risolva nella loro soddisfazione“). A közigazgatásnak már preventíve is kötelessége a törvényes érdekeket figyelembevenni, azokat megfelelően értékelni, de kötelessége semmi esetre sem terjed az alanyi jogokkal való azonosításig, amelyek az érdekkategória kifinomodott és individualizált alakjának tekinthetők. (Az alanyi jog D' Alessio szerint az érdek specifikálódása). Ez a körülmény azonban mit sem von le a törvényes érdekek értékéből s nem jelenti azt mintha az érdekek (legalább is a törvényes érdekek) védelmének hatályossága lényegesen csekélyebb lenne, mint az alanyi jogoké. Eljárásjogi szempontból tekintve szinte elmosódik a jog és érdek közötti különbség.

Magának az érdekkategóriának — mint említettük — vannak alacsonyabb és magasabb fokozatai és ennek megfelelően a bírói védelem foka is változik.

Az érdekkategóriát a megfelelő alkategóriákkal schemaszerűen a következőképen ábrázolhatnánk:



A ténybeli érdek (interesse di fatto) az érdekkategória leg-alacsonyabb fokozata, amelyet a jogrend semmiféle védelemben



nem részesít. Az alkalmilag védett érdeket (interessi occasionalmente protetti) csak bizonyos meghatározott esetekben részesíti védelemben a jogrend; nevezetesen akkor, ha a kollektív érdeknek, amellyel összeesnek, reflexeként jelentkeznek. Pl. gyárüzemnél jogszabály írja elő az egészségtelen melléktermékek elvezetését. A gyárüzem szomszédjának, ha a gyárüzem tulajdonosa a jogszabályban körülírt rendelkezéseket nem tartja meg, alkalmilag védett érdeke van a jogszabály betartásának kérésére és esetleges kártérítésre. Végül fel kell említenünk a törvényes érdekkategória legmagasabb fokozataként az ú. n. nem teljes védelemben részesülő érdekeket (D' Alessio) vagy feltételesen védett érdekeket (Borsi), amelyeket Ranelletti gyengített jogoknak nevez (diritti affievoliti). Ezek már a bírói védelem szempontjából majdnem egy szinten vannak a közigazgatási alanyi jogokkal. Csak közérdekű okokból korlátozhatók, illetőleg vonhatók el. A gyengített jogok címzettjének kimondott jogigénye nincs s így érdekeinek kielégítését nem követelheti. Az ú. n. gyengített jogoknak különösen nagy jelentőségük van a koncessziós rendszer terén. A gyengített jogok fogalmával itt számos elméleti és gyakorlati nehézség kerülhető el. Ezeknek szinte azt mondhatnók — Janus arcuk van. A közigazgatással szemben, amelytől függenek, csak érdekek, harmadik személyekkel szemben azonban valóságos jogok. Pl. gondoljunk egy koncesszió átengedésére. A koncesszionáriusnak valóságos alanyi jogai vannak harmadik személyekkel szemben. A közigazgatással szemben azonban csak törvényes érdekei állván fenn: a közérdek követelményeinek megfelelően az államhatalom parancsoló szavára a koncesszió korlátozható, sőt meg is vonható. Ha a koncesszionárius helyzetét így fogjuk fel, hogy t. i. neki nem alanyi joga, hanem csakis törvényes érdeke van a koncesszió tárgyának használatára: ezzel az alanyi jogok értékét emeljük (habár szűkebb térre szorítja azokat). Az olasz jognak ezzel a kitűnő elméleti konstrukciójával elkerüljük azt a látszatot, mintha a közigazgatási alanyi jogok kisebb értékűek volnának, mint a magánjogi alanyi jogok.

Az érdekkategória betetőzését az *alanyi jogok* fogalma jelenti. Az alanyi jog az érdeknek személyhez kötött individualizálódása. A közigazgatás alanyi jogok fogalma, mind az irodalomban, mind a bírói gyakorlatban elismerésre talált. Ez természetes is, hiszen az olasz bírói gyakorlat a maga szubjektívista felfogásával elismeri a speciális közigazgatási jogviszony fogalmát, amelyből a közigazgatási alanyi jogok szülemlenek meg. Ranelletti közigazgatási alanyi jogoknak azokat a jogokat tekinti, amelyek az egyént



államtagi minőségben és azokban a viszonylatokban illetik meg, amelybe ő az állammal szemben kerül. Akad olyan felfogás is az olasz irodalomban, amely a francia felfogáshoz hasonlóan tagadja a speciális közigazgatási alanyi jogok fogalmát. E felfogás szerint a közigazgatási és magánjogi alanyi jogok közötti megkülönböztetésnek értelme nincs, mert mind a közigazgatási, mind a magánjogi alanyi jogok érvényesítése a rendes bíróságok előtt történik. (Az olasz közigazgatási bírászkodás az 1865-ös törvény szellemében még ma is ragaszkodik ahhoz a felfogáshoz, hogy szabály szerint az államtanács kontenciózus része csak törvényes érdeksérelem esetén jár el; alanyi jogsérelem esetén csak kivételesen.) Ezzel a felfogással ellentétben az olasz gyakorlat a speciális közigazgatási alanyi jogok fogalmát fenntartja. A valóságos különbséget ugyanis a közigazgatási és magánjogi alanyi jogok között csak akkor vesszük észre, ha kapcsolatba hozzuk őket azzal a jogviszonnyal, amelyből kipattantak; hiszen a jogviszony szülőanyja minden alanyi jognak. Az alanyi jognak közigazgatási, illetőleg magánjogi jellegét a jogviszonyban szereplő alanyok köz-, illetőleg magánjogi jellege és a jogviszonnyal kapcsolatos funkciók természete határozza meg. Az a körülmény azonban, hogy a közigazgatási alanyi jogok érvényesítése Olaszországban (és egyes más államokban általában a polgári bíróságok előtt történik, a jogviszony, illetőleg az ebből fakadó alanyi jogok jellegén változást nem idéz elő; ez legfeljebb eljárásjogi szabály, de semmi esetre sem meghatározója az illető alanyi jog materiális lényegszerűségének. A közigazgatási alanyi jogoknak polgári bíróság előtt való érvényesítése lehet jogpolitikai elv, az alanyi jog köz-, illetőleg magánjogi jellege szempontjából azonban közömbös. (Ilyen eljárási jogpolitikai elvet tükröz az 1865 március 20-i törvény E függeléke, amely a közigazgatási bírászkodás eltörlésével az egységes bírászkodás elvét juttatja érvényre. Eszerint: „A rendes bírászkodás elé tartoznak mindazok a vitás ügyek, amelyekben polgári vagy politikai jogról van szó, bármi módon legyen érdekelve a közigazgatás, még akkor is, ha az intézkedéseket a végrehajtó hatalom vagy közigazgatási hatóság bocsátotta ki.“)

D) *A közigazgatás diszkrecionárius hatalma és a közigazgatási bírói ellenőrzés.*

A közigazgatásnak a modern államban a közfeladatoknak, amelyek részint jogi, részint technikai természetűek, egész tömegét kell megoldania. A haladás és fejlődés elvével ellentétben



állana, ha működése minden részletében jogszabályilag volna körülbástyázva. A közszükségletek változóak, pillanatról-pillanatra — azt mondhatnók — újabb közfeladatok merülnek fel, amelyeknek jogszabályi úton történő megoldása az állami gépezetben csak fennakadást okozna. Elengedhetetlen követelmény, hogy a „jó közigazgatás“ elveinek szem előtt tartásával a közigazgatási szervek szabad kezet nyerjenek a felmerülő közszükségletek értékelése és mikénti kielégítése tekintetében. A közigazgatási szervek rendelkeznek ugyanis az állami gépezetben az államhatalmi szervek közül a legnagyobb mozgékonysággal, látják meg időről-időre a felmerülő közszükségleteket, ezek tudják megítélni és az egyes közigazgatási szervek szellemének megfelelően megoldani a megoldásra váró problémákat. A közszükségletek kielégítésénél azonban a közigazgatás nem önkényesen jár el, mert itt is objektív zsinórmértéket szolgáltat számára az egyes közigazgatási szervek célja. A közigazgatási szerv, illetőleg funkció célja az, amely a határvonalat jelenti a közigazgatási joghatóság gyakorlásánál.

A közigazgatási intézménynek megvan ugyanis a pontosan meghatározott helye a közigazgatási szervek összeműködő sokaságában, és a francia joggyakorlat állásfoglalása szerint (Maugrass-határozat, 1900. nov. 16.) a közigazgatásnak ebből az összeműködő koncertből való kilépése, a közigazgatási intézmények céljaitól való eltérés: megzavarását jelenti annak a rendnek, amelynek éppen a közigazgatás az őre (... dont elle est précisément la gardienne).

A bírói ellenőrzés terjedelmének megállapítása céljából vizsgáljuk meg előbb a diszkrécionárius intézkedések fogalmának kialakulását a két államban.

A francia közjogi irodalom doyenje, Hauriou szerint a diszkrécionárius hatalom a közigazgatás jogi autonómiája, amelynél fogva maga határozza meg, hogy valamely aktus meghozatala céljából éljen-e hatalmával vagy sem. (Hauriou, i. m. 10. kiadás, 346. o.) Hauriou meghatározásához közel áll Michoud felfogása, amely szerint diszkrécionárius hatalomról akkor beszélünk, amikor a közigazgatás szabadon cselekszik, anélkül, hogy cselekvését valamely jogszabály előre meghatározná. (Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration.) Welter szerint diszkrécionárius hatalomról akkor beszélünk, amikor a közigazgatási szerv határozatot hozandó, saját direktívái szerint cselekszik, anélkül, hogy ez a cselekvése normális körülmények között bírói ellenőrzés alá esnék. Míg a francia jogászok a diszkrécionárius hatalom meghatározásánál a jogi, a hatalmi oldalt domborítják ki, addig az



olasz közigazgatási elmélet — mint látni fogjuk — különös tekintettel van a diszkrécionárius hatalom tartalmi elemeire és a diszkrécionárius intézkedések technikai természetére is. Ez azonban nem jelenti azt, mintha a francia jogászok a diszkrécionárius intézkedések technikai természetét és így célszerűségi kérdéseket ne vennének figyelembe. Sőt maga Hauriou mondja a Grazietti-határozattal kapcsolatban: „Est essentiellement le pouvoir discrétionnaire l'opportunité des mesures administratives.“

Hauriou élete főművének 11. és egyúttal utolsó kiadásában már nagy fontosságot tulajdonít a célszerűségi kérdéseknek. A diszkrécionárius hatalmat és a közigazgatási kezdeményezést egynek veszi és oportunité-nek nevezi. Szerinte teljesen diszkrécionárius intézkedés nincs. Korlátait részint a törvény rendelkezése, részint a hatóság önkorlátozása folytán kialakult közigazgatási erkölcsi elvek (moralité administrative) szabják meg. Lényegileg a diszkrécionárius jogkör a közigazgatás szabad mozgását jelenti valamely határozat vagy intézkedés meghozatala alkalmával. Ez a függetlenség, amelynek természetesen korlátai vannak különböző irányokban nyilvánul meg. 1. Megnyilvánul elsősorban az igazgatottakkal szemben. Hauriou hangsúlyozza, hogy a közigazgatást nem szabad úgy tekinteni mintha ez az igazgatottakkal szemben jogilag kötelezve volna, hanem ellenkezőleg önálló hatalomnak (pouvoir autonome), a kezdeményezések mesterének. A közigazgatási szerv ugyanis csupán a közel, az állammal szemben van kötelezve és nem az egyénekkal szemben. (Az igazgatottnak a közszolgálat követelésére egyéni joga nincs. I. m. 11. k. 340. o.) Érdekes, hogy Hauriou, aki művének tengelyévé a service publique elméletét teszi, nem tud — mint már láttuk — szakítani a francia irodalomban uralkodott azzal a felfogással, amely a közigazgatásban közhatalmi szervezetet lát. Ez most már egészen logikussá teszi miért idegenkedik Hauriou és iskolája a közigazgatási jogviszony fogalmától. 2. Függetlenséget élvez továbbá a közigazgatás a törvénnyel szemben is. Azokban a kérdésekben, amelyekben a törvény nem köti meg a kezét, teljesen független; viszont ahol a törvény által kötve van, ott is a törvény által kitűzött cél elérésére több eszköz áll rendelkezésre és ezek közül válogathat. Ugyanez a szabadsága megvan a közigazgatási szabályrendeletekkel és a közigazgatás erkölcsi rendjét alkotó direktívákkal szemben is. 3. Végül a közigazgatási bíróval szemben is bizonyos függetlenséget élvez a közigazgatás. A közigazgatási bíró nem érintheti a közigazgatás kezdeményezési jogát, nem adhat neki utasításokat és közigazgatási bírói panasz beadása nélkül



nem kötelezheti kötelezettségek teljesítésére. (Ugyanebben az értelemben beszél Appleton is, i. m. 97. o.)

A szabad mérlegelés lehetővé tétele ellenére elmondhatjuk, hogy a francia gyakorlat a legteljesebb mértékben biztosítja a közigazgatási bírói jogvédelmet a diszkrécionárius intézkedésekkel szemben is, ha a diszkrécionárius közigazgatási aktus jogszabályt vagy a közigazgatás erkölcsi rendjét sérti.

Vizsgáljuk meg ezek után, milyen álláspontra helyezkedett az *olasz irodalom* a diszkrécionárius hatalom megítélése tekintetében. A kérdést az olasz joggyakorlat álláspontjának megfelelően a leghatározottabban Ranelletti világítja meg a közigazgatási bíráskodásról írott munkájában. Az uralkodó francia állásponttal szemben a diszkrécionalitásnak nemcsak a hatalmi oldalát emeli ki, hanem a diszkrécionárius hatalom tartalmát is nézi. Hauriouhoz hasonlóan ő is azt vallja, hogy a diszkrécionárius hatalom jogszabály által nem, vagy nem teljesen szabályozott hatalom; de ezen felül azt is hangoztatja, hogy, ha a közigazgatás ezt a diszkrécionárius hatalmát gyakorolja, a közigazgatási szerv szabadon jár el az irányításban és a közigazgatási aktus tartalmának megválasztásában. (Le Guarentigie nella pubblica amministrazione, 354. o.). Véleményem szerint is a diszkrécionárius hatalom gyakorlásánál nem az a lényeg, hogy egyes közfeladatok megoldásánál jogszabály szabályozza-e a közigazgatási szerv működését vagy sem. A döntő tényező itt az, hogy akár szabályozza, akár nem: a közigazgatás saját szabad belátása szerint jár el és határozza meg akár a jogszabály által megparancsolt, akár az egyén által megkívánt intézkedés tartalmát, maga határozza meg a közigazgatási hatóság céljának elérésére szükséges eszközöket. Ranelletti a diszkrécionárius hatalom tárgyalásánál élesen megkülönbözteti a közigazgatási diszkrécionalitást a technikai diszkrécionalitástól. (Teniamo... distinti il criterio e apprezzamento tecnico, la discrezionalità amministrativa dalla discrezionalità tecnica. I. m. 358. o.) Pl. valamely betegség létezésének, valamely ház egészségtelen voltának megállapítása tisztán technikai kérdés. A technikai kérdéseket szerinte nem szabad összetéveszteni a szűkebb értelemben vett közigazgatási kérdésekkel, bár véleménye szerint a megoldandó technikai problémák is közigazgatási jelleget öltenek magukra, ha valamely közigazgatási kérdéssel vannak összekapcsolva és annak mintegy prejudikálnak. Tehát diszkrécionárius hatalommal akkor állunk szemben, ha a közigazgatási szervek tevékenységük során akarataikat pusztán közigazgatási vagy technikai kérdésekkel összekapcsolt közigazgatási értékelé-



sek útján fejezik ki. A diszkrécionárius hatalom gyakorlásával kapcsolatos technikai aktusok is közigazgatási bírói ellenőrzés alá kerülnek.

Ha mind a francia, mind az olasz joggyakorlatot nézzük, azt látjuk, hogy egyik jogrendszerben sem kerülnek el a diszkrécionárius intézkedések a bírói ellenőrzést. Preventíve — mint láttuk — a közigazgatási bíróság nem írhatja elő az intézkedést a közigazgatási szervnek. Ha azonban a diszkrécionárius aktus objektív jogsabályt, illetőleg a közigazgatást irányító direktívákat megsértette (Franciaország) avagy törvényes érdeksérelmet vagy alanyi jogsérelmet okozott (Olaszország): a közigazgatási bírói kereset igénybevétele épúgy lehetővé van téve, mint a jogsabályilag kötött aktusokkal szemben. Természetesen kell egy objektív zsinormértéknek lennie, amely a közigazgatási bíróságot a diszkrécionárius aktus elbírálásánál vezeti. A problémát igen világosan oldja meg a francia célteória, amely Hauriou hatása alatt keletkezett, a század elején uralkodóvá vált a joggyakorlatban és mind erősebben szívódik át az olasz gyakorlatba is. A francia joggyakorlatnak vezérlő elve a „bon fonctionnement du service“ (Moreau-határozat, 1916. júl. 7.). Az államtanács szerint kell, hogy a közigazgatás a jó közigazgatás követelményeinek megfeleljen. Erre még fokozottabb mértékben ügyelni kell a diszkrécionárius hatalom gyakorlásánál, amikor is a közigazgatási szervnek szabadabb keze van, mint a jogsabályilag kötött aktusok meghozatalánál. A közfunkcionárius, aki a diszkrécionárius hatalmat gyakorolja, aránylag ritkán sérti meg közvetlenül a törvényt, formálisan nem lépi túl hatáskörét. (Az 1916. júl. 7. Moreau-határozat szerint: „Un fonctionnaire qui use d'un pouvoir discrétionnaire, viole rarement la loi.“) A diszkrécionárius hatalom gyakorlásánál eltérhet azonban a szerv céljától, amelyet jogsabály állapított meg. A közigazgatási szervet tehát köti az intézmény célja. Ha elér ettől, a törvényt közvetlenül nem sértette meg, de határozott sérelmet követett el a közigazgatást irányító direktívákon, a közigazgatás erkölcsi rendjén s ezáltal az aktus hatalmi túllépés (détournement de pouvoir) címen megtámadható. (Gyakorlatilag helyes Appleton álláspontja, hogy az ilyen közigazgatási szerv törvénysértést követett el, mert félreismerte annak szellemét.) Evvel az elmélettel kapcsolatban a francia joggyakorlat határozott irányelveket fejlesztett ki, amelyeknek figyelmen kívül hagyása a közigazgatási aktus megsemmisítését vonhatja maga után. Itt egyúttal rámutathatunk arra a különbségre, amely a közigazgatási és magánjogi érdekkielégítés között fennáll. A magánjogban a



jogviszonyban szereplő két féltől függ teljesen, hogy érdekük kielégítéséről miként gondoskodnak. (A fontos csak az, hogy az ügylet ne legyen a törvénybe vagy a jó erkölcsökbe ütköző.) A közigazgatás terén azonban mindig közszükségletekről van szó, amelyeknek lehető legjobb kielégítéséről kell gondoskodni. Ha tehát a közszolgálat érdeke (bien du service) sérelmet szenvedett, meg kell indulnia a közigazgatási bírói eljárásnak, még akkor is, ha az aktus nem sértett közvetlenül jogszabályt. A détournement du pouvoir elmélete alapján a közigazgatási szervek mintegy kényszerítve vannak arra, hogy tekintettel legyenek a közigazgatás erkölcsi rendjét tevő elvekre, a jó közigazgatás követelményeire. „La théorie du détournement du pouvoir l'oblige à respecter la moralité administrative.” (Moreau-határozat.).

## 6. §. A francia és olasz államtanács fejlődése.

### *A fejlődés általános jellemzése.*

Az államtanács intézményének példáját Európában a francia államtanács szolgáltatta. A francia fejlődés talaján mozog kezdetben az olasz államtanács is, amelyet negyed századdal később állítottak fel. Az 1831-ben felállított olasz államtanács az olasz és francia államszerkezet eltérő volta ellenére nagyon hasonlít a franciához. Később bekövetkezett hanyatlásánál figyelembe kell venni az 1831-es belga alkotmány hatását. A belga alkotmány ugyanis történeti okoknál fogva a közigazgatási bíráskodásnak a rendes bíróságra bízása mellett és az államtanács intézménye ellen foglalt állást. Ez érthető, ha figyelembe vesszük, hogy Belgium Napoleon bukása után a francia megszállás minden emléktől megszabadulni törekedett és óvakodott bármiféle francia intézménynek belga földre való átplántálásától. A konzultáció ellátását Belgium külön tanácsadó szervekre bízta. (Legutóbb már Belgiumban is létesítettek önálló közigazgatási bíróságot.) Hasonló értelemben rendelkezett az 1865-ös olasz törvény is s csak bizonyos ügyek ellátására létesített speciális közigazgatási bírói fórumokat. A konzultatív funkciók ellátása ugyan továbbra is a kezében maradt. Ezek jelentősége csökkent azonban. Végül is a fascista törvényhozás volt az, amely átlátta a konzultációnak a közigazgatás egységes és eredményes működése szempontjából betöltött szerepét és magasabb piedesztálra állította azt, mint ahol ez valaha is volt. Ugyancsak a mai olasz állam állította vissza az államtanácsnak a közigazgatási bíráskodás terén 1865 előtt játszott sze-



repét. Végeredményben megállapíthatjuk, hogy a fascista rendszer igen jelentős, mondhatnók központi szerepet juttatott az államtanácsnak a közigazgatás életében. Méltán, mert az államtanács tagjai rendkívüli szakképzettséggel rendelkeznek, ezek tekintik át és világítják be reflektorszerűen a közigazgatás egész területét, ők segítik működésbe az állami közigazgatás gépezetét, ha valahol fennakadás mutatkozik.

Európában a legfejlettebb joggyakorlással a francia államtanács rendelkezik. Véleményező funkcióinak gyakorlásában azonban a század eleje óta bizonyos hanyatlás mutatkozik. Pedig a francia jogászok által annyit hangoztatott jó közigazgatás érdekében feltétlenül szükség van véleményező funkciók gyakorlására; hiszen a jó közigazgatásnak célja nemcsak az egyén védelme, hanem az eredményes működés fokozása, a közönség lehető legjobb kiszolgálása, amit a franciák oly találóan fejeznek ki a *service publique* fogalmával.

A továbbiak során a két államtanács konzultatív és közigazgatási bírói funkcióinak alakulásával kívánok foglalkozni, mert csak így tudjuk megérteni azokat a hatásköri különbségeket (különösen a közigazgatási bírászkodás terén), amelyek a két államtanács között jelenleg fennállanak.

### *A konzultáció fejlődése Franciaországban.*

A francia államtanácsnak történeti gyökerei — az ancien régime bukása ellenére is — egészen észrevehetően a Conseil du Roi-ra nyúlnak vissza. A francia királyok abszolút hatalommal rendelkeztek. A közigazgatás legfőbb irányítása az ő kezükben volt. Már a Lajosok tanácsot vettek maguk mellé, amely a királyt támogatta a közigazgatási ügyeinek legfőbb intézésében. A királyok azonban nem voltak kötve ennek a tanácsnak a véleményéhez. Ugyancsak ez a tanács volt hivatva — mint azt a közigazgatási bírászkodás történetében kifejttem — bizonyos ügyekben a közigazgatási jogviták elintézésére, megint azonban úgy, hogy a legfelső döntés a király kezében nyugodott.

A francia forradalom legnagyobb vívmánya az államhatalmi ágazatok szétválasztása volt. Az 1790-es törvények megtiltották a bírászkodásnak a közigazgatásba való beavatkozását. A közigazgatás teljesen irányítás nélkül maradt. Ezért már a forradalom első éveiben megnyilvánult az az óhaj, hogy nagy szükség van olyan szervekre, amelyek kellő szaktudás birtokában tanácsaikkal, véleményeikkel utat mutassanak a közigazgatás számára. A



forradalmi korszak elején a közigazgatási szervek nélkülözték a szakképzettséget, a forradalom hevenyészett közigazgatási rendjében nem látták meg a közigazgatási szerveknek egymással való összefüggéseit, hiányoztak továbbá azok az irányító hatóságok, amelyeknek léte nélkül elkerülhetetlenné vált, hogy a francia forradalom által általánosságban proklamált emberi jogokat meg ne sértsék. Szükség volt továbbá olyan szervekre, amelyek a különböző foglalkozásbeli érdekeket teljes mértékben képviselik. („On voulait aussi que certains de ces conseils constituassent une sorte de représentation purement consultative des intérêts professionnels.“ Hauriou, i. m. 121.)

Mindez azonban még nem volt elégséges. Szükség volt egy olyan központi konzultatív szerve is, amely a közigazgatási funkciók nagy összefüggéseit átlátja és amely függetlenségével, állandóságával és tárgyilagosságával a közigazgatás eredményes és méltányos működésének biztosítója. A végrehajtó hatalomnak tehát irányító, vezető szerve volt szüksége, amely munkáját teljes mértékben kiegészíti. Ebből a célból állította fel a VIII. év frimaire 22-i alkotmánya az államtanácsot, amelynek kötelessége volt a consulok vezetése alatt a törvényjavaslatok és közigazgatási szabályrendeletek megszerkesztése (konzultatív ténykedés) és a közigazgatás területén felmerülő jogviták elintézése. Ez a konzultatív szerv — a közigazgatásnak alkotmányos mederben való haladása szempontjából — a közigazgatásnak nélkülözhetetlen segítő szervévé lett. (Mint Aucoc mondja Államtanács című munkájában: „La Constitution du frimaire 22 au VIII. rendit au gouvernement un auxiliaire indispensable.“) Itt nem kerülhetem el, hogy ne hivatkozzak Cormenin auditeurnek az államtanács egy 1810-ben tartott ülésén elhangzott szavaira, amelyek fényes bizonyítékai annak, hogy az államtanács milyen fontos szerepet töltött be mindjárt megalakulása után a francia császárság életében. „Le Conseil d'État était alors le siège du gouvernement, la seule parole de la France, le flambeau des lois et l'âme de l'Empereur...“

Az államtanácsnak kezdetben a konzultatív funkcióin volt a hangsúly, hiszen nemcsak a szó legszorosabb értelmében vett véleményező funkciók, hanem a közigazgatási bírói funkciók gyakorlása is konzultáció alakjában történt. Sőt — mint azt a közigazgatási bíráskodás történeténél látni fogjuk — ez a konzultáció a közigazgatási bíráskodás terén egészen 1872-ig fennállott. Hiszen az ú. n. fenntartott bíráskodás intézménye azt jelentette, hogy a kontenciózus ügyekben való döntés joga az államfő kezében nyugodott. Ténylegesen azonban az államfő mindig az



államtanács véleményét tette magáévá. Ez a formai értelemben vett konzultáció azonban (amely már közigazgatási bírászkodás) külön volt választva a közigazgatást irányító konzultációtól. A VIII. év alkotmánya tehát jelentős szerepet juttatott az államtanácsnak a közigazgatás irányításában. Mint Aucoc mondja: „Il était chargé d'éclairer l'administration dans sa marche journalière et de lui tracer des règles de conduite...” (I. m. 90. o.) Fontos szerepet juttatott neki ezenkívül a törvényhozás munkájában; ez a munka törvénytervezetek megszerkesztésében, megvitatásában és a törvényhozói aktusok magyarázatában nyilvánult meg. Az államtanács rendes és rendkívüli tanácsosokból állott. A nivôse 5-i törvény a konzultáció céljából öt osztályt létesített: 1. polgári és bűnügyi törvényhozási, 2. pénzügyi, 3. hadügyi, 4. tengerészeti és 5. belügyi osztályt. A XII. év floreal 28.-i senatus-consultuma egy kereskedelmi osztályt csatolt hozzá. Ezt a rendelkezést azonban nem hajtották végre. Az 1806. június 11.-i dekretum az igazságügyminiszter vezetése alatt egy kontenciózus bizottságot szervezett. Ez volt a magva a közigazgatási bírászkodás intézményének. A napoleoni időkben a jogrendszer különböző területein véghezvitt kodifikációk a konzultatív osztályok lelkes munkásságának köszönhetők. Elég csak a Code Civil, Code de Commerce és Code Pénal megszerkesztésében való részvételükre utalnunk, hogy az egész állami szervezetet átfogó szerepüket belássuk.

Összehasonlításként érdemes megjegyeznünk, hogy az olasz államtanács is közvetlenül megalakulása után nagy szerepet játszott a különböző kodifikációk megszületésében.

A Bourbon restauráció az alkotmányos uralom megsűnését jelentette és ez megnyilvánult az államtanács életében is. A király az államtanácsot és ennek működését teljesen akarától függővé tette. Ez természetesen az állampolgárok rovására történt, ami megnyilvánult az egyéni jogok csökkent védelmében, de megnyilatkozott a konzultatív funkciók erős hanyatlásában is. A kormány által előkészített törvényjavaslatok megszerkesztésében igen ritkán vett részt az államtanács, még kevésbé a törvényhozói aktusok magyarázatában. Az államtanácsnak egyébként is a restauráció korában rengeteg támadásban volt része. Ezek a támadások 1817-től 1850-ig a költségvetés tárgyalásakor minduntalan megújultak. Voltak, akik önálló közigazgatási bíróság felállítását követelték, de elismerték az államtanácsnak mint tisztán konzultatív szervnek a jogosultságát. Voltak, akik a kontenciózus ügyeknek a rendes bíróságokra bízását követelték. Egy további állás-



pont ismét speciális közigazgatási bíróságok felállításának igyekezett útját egyengetni s ezek mellett az államtanács konzultatív hatásköre megmaradt volna. Ezek a támadások nemcsak a parlamentben, hanem az irodalomban is igen erősek voltak. Természetesen akadtak az államtanácsnak védelmezői is. Így pl. Henrion de Pansey *Traité de l'autorité judiciaire* című művében az államtanács fenntartása mellett tört lándzsát és vitatta a külön közigazgatási bíróság felállításának szükségességét. (Az államtanács konzultatív funkcióinak önállóságáról a polgárkirályság korában sem beszélhetünk.)

Az államtanácsnak a konzultáció terén a napoleoni időkben elért jogállását csak az 1848-as alkotmány és az 1849-es alkotmánytörvény állította vissza. Ettől kezdve az államtanács ismét nagy mértékben résztvett a törvények szerkesztésében. A kormány tartozott minden törvényjavaslatot az államtanács vizsgálata alá bocsátani (kivéve a pénzügyi, szerződéseket ratifikáló és sürgős szükség esetén hozott törvényeket). Ez azonban egyáltalában nem jelentette a parlament jogállásának a csorbulását, még kevésbé azt, mintha a végrehajtó hatalom a törvényhozás munkájába beavatkozott volna. A kezdeményezés joga továbbra is a parlament kezében maradt. A gyakran igen különleges szakkérdéseket tárgyaló törvényjavaslatoknál azonban a parlament nem nélkülözhetette az államtanács felvilágosító közreműködését.

*A második császárság idejében* III. Napoleon — éppen úgy, mint a restauráció idejében a király — magától függővé tette az államtanácsot, ami abban nyilvánult meg, hogy az államtanácsban a császári család tagjai és a miniszterek is aktíve résztvettek. Az 1852-es alkotmánytörvény az 1849-ben érvényre juttatott justice délégué-t megszüntette s helyébe léptette a császár számára fenntartott bíraskodást. Ez azonban a konzultáció terén nem jelentett hanyatlást; sőt az államtanács egész működése teljesen konzultatív jellegű lett, még a kontenciózus ügyekben is. Az 1852-es alkotmánytörvény szerint az államtanács javaslatot tesz mindazon dekrétumok tárgyában, amelyeknek vizsgálatát törvény vagy szabályrendelet neki előírja; javaslatot tesz továbbá kontenciózus ügyekben s bírói és közigazgatási hatóság közötti hatásköri vita esetén. Szükséges továbbá véleményező közreműködése a közigazgatási szabályrendeletek kiadásánál. Végül véleményt ad mindazon kérdésekben, amelyeket az államfő vagy a miniszterek hozzáutálnak. Az államtanács a második császárság korában hat osztályra oszlott. A törvényhozás munkájában való konzultatív részvétele — mint láttuk — rendkívüli módon megnövekedett. Az ál-



lantanács megítélése alá tartozott eszerint minden törvényjavaslat (beleértve a pénzügyi javaslatokat is).

A francia államtanács mai szervezetének és funkcionálásának alapját az 1872 május 24-i (köztársasági) törvény vetette meg. Az 1872-es törvény (9. cikk) biztosította az államtanács önálló bírászkodási jogát. Annak következtében, hogy a törvény saját és minden más államszervtől független bírói joghatóságot biztosított az államtanács kontenciózus osztályának, sokkal határozottabban bontakozott ki az államtanácsnak a közigazgatást irányító szoros értelemben vett konzultatív tevékenysége is. Az államtanácsnak a törvények megszerkesztésében való részvételét és a közigazgatást irányító munkáját az 1872-es törvény 8. cikke határozza meg. Eszerint az államtanács véleményét ad: 1. a parlamenti kezdeményezésre létrejött törvénytervezetekre nézve; 2. a kormány által készített törvénytervezetekre nézve, amelyeket külön rendelet utal az államtanács elé. 3. azon rendelettervezetekre és általában mindazon kérdésekre nézve, amelveket a köztársasági elnök vagy a miniszterek utalnak eléje. Hivatva van továbbá véleményt adni a köztársasági elnök által kiadandó rendelettervezetekre nézve. Az államtanácsnak az aktív közigazgatást irányító munkáját rengeteg speciális törvény és szabályrendelet határozza meg. (A legfontosabb az 1886 ápr. 3. tv. Ez és a későbbi törvények az államtanács működését taxatív alapon írják elő). A végrehajtó hatalom munkájában való részvétel legfontosabb megnyilatkozása a közigazgatási szabályrendeletek (réglementek) megalkotásában való részvétel. Ezt már a VIII. év alkotmánya kötelességévé teszi az államtanácsnak. A restauráció idejében az államtanács ezt a fontos jogot nem gyakorolta; a júliusi monarchia idején is csak akkor, amikor neki a törvény kötelezően előírta ilyen irányú működését. Az államtanácsnak ezt a fontos konzultatív joghatóságát teljesen a VIII. évi alkotmány szellemében csak az 1872-es törvény állította vissza. A közigazgatási réglement-oknak igen nagy jelentőségük van. A törvényhozás munkáját egészítik ki; hiszen a törvények legtöbbször keretet jelentenek; ezeket a kereteket tartalommal a közigazgatási szabályrendeletek töltik ki. Ezeknek a szabályrendeleteknek a megalkotásánál az államtanács részvétele biztosítja a közigazgatás szellemi és erkölcsi egységét. (Mint Aucoc mondja: „... l'unité d'esprit et de principes et les bonnes traditions administratives...” I. m. 151. o.) Ma már úgyszólván egyáltalán nem vesz részt az államtanács a törvényhozás munkájában. A közigazgatási szabályrendeletek megalkotásában ugyan még segédkezik, de ez irányú tevékenysége is megcsökkent. Az államtanács konzultatív funkciója ma már csaknem kizárólag a



közigazgatás elvi irányításában nyilvánul meg. Az államtanács véleménye — mint látni fogjuk — részint kötelező, részint fakultatív. Véleményének követése sohasem kötelező, noha a gyakorlat tanúsága szerint az esetek többségében a közigazgatási szervek a nagy szakképzettséggel rendelkező tanácsosok véleményéhez alkalmazkodnak. A francia államtanács konzultatív tevékenysége szemben az olasz államtanácséval az utóbbi időben hanyatlásnak indult. (Hauriou nagy hibájául rója fel az államtanácsnak, hogy véleményei nincsenek oly szabályszerűen és rendszeresen összegyűjtve és közzétéve, mint a közigazgatási bírói határozatok.)

#### *Az olasz államtanács konzultatív funkcióinak fejlődése.*

Az olasz államtanács konzultatív funkcióinak fejlődése igen eltérő irányt mutat a francia fejlődéstől, ha gyökereiben abból is táplálkozik. Az olasz államtanács magva a szárd államtanács, amelyet Károly Albert király 1831-ben létesített. (Léteztek ezenkívül a többi olasz államokban is államtanácsok; ezek azonban alig befolyásolták a mai államtanács fejlődését). Az olasz államtanácsnak a franciától eltérőleg elődje nem volt. Károly Albert francia minta alapján létesítette. Noha abszolút uralkodó volt, az egyéni jogok védelmét hirdető francia forradalmi törvényhozás behatása alól az állami szervezet berendezésében nem vonhatta ki magát. Ezt bizonyítja az 1831-es ediktum bevezetése: „Noi ci proponiamo d'introdurre le maniere che possono tornare meno gravose nel determinare e riscuotere le contribuzioni, che sono necessarie a far fronte a tutte le necessità del servizio pubblico ed a mantenere la sicurezza esterna ed interna . . .“ Már „Itália kardja“ belátta azt, hogy a jó és eredményes közigazgatáshoz kellő szakképzettséggel rendelkező és gyakorlott közhivatalnokok szükségesek. Ezért mondja ugyancsak az említett ediktum bevezetésében: „ . . . Ci siamo determinati a riunire intorno a Noi un certo numero di persone di palase merito, devote al nostro trono, dedite ad abituali studi sulle scienze politiche, commendevoli per lunghi ed importanti servigi eseguite per l'amore loro al pubblico bene.“ Érdemes megjegyezni, hogy — noha Károly Albert uralma abszolút volt — már ebben a dekrétumban kifejezésre jut a közjó, a közönség szolgálatának szempontja. Ezért a király arra törekedett, hogy a közigazgatásnak lehetőleg egységes elvi irányítást adjon. Az addig létezett különböző tanácsokat, amelyek mindegyike egymástól függetlenül és sokszor ugyanabban a feladatkörben teljesen ellentétesen munkálkodott, megszüntette s minden



tekintetben az egységes irányítás elvét juttatta érvényre. (Az 1831-es ediktum bevezetésében mondja: „Különböző tanácsok léteznek és segítik véleményükkel trónunkat; de nem lévén közöttük összeköttetés: a célok ellentétessége szülemlik meg, ami a jó irányításra és a dolgok kedvező intézésére veszélyes...“) Az egységes irányításra csakis egy államtanács hivatott Károly Albert szerint. Ez gyakorolja ezután mindazokat a funkciókat, amelyeknek gyakorlására eddig különböző szaktanácsok léteztek.

Ha alapjában véve a francia államtanácséval azonos céllal állították fel az olasz államtanácsot, t. i. hogy a közigazgatás eredményes működését és a közjót biztosítsa: mégsem szabad — mint ahogy azt általában állítani szokták — a francia államtanács egyszerű lemásolásának tekinteni. A VIII. év alkotmánya szerint a közigazgatási bírászkodás nincsen ugyan még a közigazgatási konzultációtól függetlenül megszervezve, de az államtanácsnak kétségtelenül megállapítható feladata már mindazoknak a jogvitáknak elintézése, amelyek a közigazgatás területén felmerülnek (...de résoudre les difficultés qui s'éleveraient en matière administrative...). A francia államtanács a kontenciózus jogviták elintézésére már fejlődésének kezdetén vállalkozik; sőt Napoleon ebből a célból 1806-ban külön kontenciózus bizottságot szervezett. Az olasz államtanácsot létesítő 1831-es ediktumból csak az tűnik ki, hogy az államtanács kötelessége mindazon ügyeknek a megvitatása, amelyek az alább következő rendelkezések szerint vizsgálata alá tartoznak. Károly Albert a kontenciózus jogviták megoldását nem teszi az államtanács feladatává. Az államtanács egyedüli és kizárólagos feladata a konzultáció, a királynak tanácsokkal, véleményezéssel való támogatása. A szárd királynak ez a magatartása a történeti viszonyok ismerete alapján teljesen megmagyarázható. — Károly Albert az új francia közigazgatás elveit hasznosítani igyekezett. Belátta a centralizáció és a közigazgatás egységes irányításának szükségességét. Ezért létesítette az államtanácsot. Noha abszolút uralkodó volt, igyekezett népe kedvében járni. Sokat tett a közjólét érdekében, mert csak így tudta megnyerni a népet az „Unita Italia“ eszméjének. Azokat a szabadságjogokat azonban, amelyeket a francia forradalom proklamált, nem kívánta megadni az olasz népnek, mert attól tartott, hogy az emberi jogok eszméjének terjedésével együttjár a köztársasági eszmék terjedése, amely eszméknek abban az időben az olasz államokban több hirdetője akadt. Ebből egészen nyilvánvaló, hogy a contenzioso amministrativo létesítése, a népnek a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben való védelemben részesítése a közigazgatás



hatalmának és végsősorban az ő abszolút uralmának korlátozását jelentette volna.

Igen fontos szerepe volt azonban ennek az államtanácsnak a törvényhozás támogatása terén. Károly Albert jól tudta, hogy a szakszerű tanácsadás itt a legkevésbé nélkülözhető. Erről az ediktum 21. cikke gondoskodik, amikor kimondja, hogy az államtanács kötelessége a törvényjavaslatok megvitatása. Az 1851-es ediktum az államtanácsnak a királytól való függését és tisztán konzultatív jellegét azzal is kifejezésre juttatja, hogy a 20. cikk szerint nem hozhat határozatot, hanem véleményezése konzultatív tanácsadás alakjában történik (in maniera di deliberazione consultativa). Végeredményben tehát a Károly Albert által létesített államtanács — mint Santi Romano mondja — egyszerű concilium regis volt, amelynek tagjai a király kezébe tették le az esküt és egyenesen hozzá intézték véleménynyilvánításukat. (Az olasz királynak burkolt célzata is volt az államtanács létesítésével: a miniszterek ellenőrzése). Ez az államtanács tehát az állami élet egész tereumára kiterjesztette működését, ahol a véleményezés szüksége felmerült. Már megemlítettük, hogy a Károly Albert által létesített államtanács igen nagy szerepet játszott a kodifikáció terén. A magánjogi, kereskedelmi, büntetőjogi, katonai büntetőjogi és bünvádi eljárási kódexek az ő közreműködésének köszönhetőek.

Az 1848-as időkben az államtanács lényeges változáson ment keresztül. Károly Albert alkotmányt adott a szárd királyságnak. Ezzel együttjárt az államtanácsnak a királyi hatalomtól való függetlenítése. Az államtanács többé nem királyi tanács, hanem kormánytanács, amely a miniszterek körül csoportosul. Az új alkotmányos rendelkezések igyekeznek pártatlan és befolyásolhatatlan működését biztosítani. Ezért a 48-as statutum szerint sem a miniszterelnök, sem — amint ez Franciaországban lehetséges — az igazságügyminiszter nem elnökölhet ülésein. A miniszterek ugyan megjelenhetnek ülésein, de tanácskozási és határozathozatali joguk nincs. (Ez a felfogás ma is érvényesül az államtanács életében.) Az új rendezés következtében az államtanácsnak politikai hatalma és a törvényhozó hatalmat támogató működése megszűnt. Szerepe kizárólagosan a közigazgatás elvi irányítására szorítkozott; a törvényhozás is kikérhette véleményét, de ez igen ritkán fordult elő.

Az olasz államtanács, azt mondhatjuk, 1848-ban hasonló változáson ment keresztül, mint francia testvére a napoleoni reformok folytán. Ez logikus folyománya volt az alkotmányos ura-



lomra való áttérésnek. A francia államtanács elődjét, a Conseil du Roi-t, amely a királyi abszolútizmus letéteményese volt, a forradalom szele elsöpri, hogy a császárság idejében, mint az alkotmányosságnak és az egyéni jogoknak biztosítóka szülessen újra. Hasonlóképen a Károly Albert által létesített államtanács is, noha a közjó és a közigazgatás célszerű irányításának szempontjait tartja szem előtt, a király abszolút uralmának csatlósa volt, hogy azután a 48-as forradalom után a kormányhatalom irányító szervévé alakuljon át. Az egyénnek a közigazgatás jogellenes aktsaival szemben való védelmét azonban a 48-as reformok sem hozták meg Olaszországban. Ugyanekkor Franciaországban — amint ezt közigazgatási bírászkodás történeténél látni fogjuk — az államtanács kontenciózus osztálya, ha rövid időre is, már önálló bírászkodási jogot nyert.

Az állandó háborúk miatt nem is lehetett az államtanács átszervezésére gondolni. Erre csak 1859-ben került sor. Az 1859-es törvény azért jelentett fordulópontot az államtanács életében, mert feladatává tette a közigazgatási jogviták eldöntését s ezzel valódi és a végrehajtó hatalomtól független bírói fórummá avatta. Ebben az időpontban, noha jóval később alakult ki, mint francia testvére, magasabb nívón állott, mint amaz. Azáltal, hogy a törvény minden más államszervtől független, önálló bírói joghatóságot biztosított az államtanácsnak, Olaszország sokkal inkább tett eleget a jogállam követelményeinek, mint Franciaország, amely 1852-ben visszaállította az államfő számára fenntartott bírászkodás, a justice retenue rendszerét; ez az állapot egészen 1872-ig maradt fenn, amikor is törvényileg elismerték az államtanács szuverén bírói joghatóságát.

Az olasz államtanács tehát a közigazgatás irányító szerve és az egyéni jogok védelmezője lett. Ez az ideális helyzet azonban nem sokáig tartott. Az államtanács rendszerének számos ellenzője akadt. Voltak azonban, akik csupán a kontenciózus osztály megszüntetését kívánták. Az irodalom berkeiben lefolyt vitát végül is a parlamentben fejezték be: Az 1865 március 20-i törvény belga minta alapján az egységes bírászkodás mellett tört lándzsát s a contenzioso amministrativo-t eltörölte. Az államtanács szerepe ettől kezdve ismét csak a véleményezésre szorítkozott. Bizonyos fokig bővítette az államtanács kontenciózus hatáskörét az 1889-es, majd az 1907-es törvény. Mindez azonban csak toldozgatás volt. Az államtanácsot a jogállam követelményeinek megfelelő magaslatra a fascista rendszer emelte. A konzultatív és közigazgatási



bírói funkciók kellő egyensúlyba hozásával az államéletnek az egész közigazgatást átfogó cselekvő szervévé tette.

A mai olasz állam belátja, hogy a két funkció, ha jellegére különböző is, egymást mennyire kiegészíti s ezért ellenáll azoknak a törekvéseknek — már az államtanács nagy multjánál fogva is — amelyek az államtanács megszüntetésére irányulnak. Az államtanács kettős funkciójának ezt az egymást kiegészítő voltát igen plasztikusan fejezi ki Mussolini az államtanács centenáriuma alkalmával mondott beszédében. „Akár az a feladata az államtanácsnak, hogy véleményező fórumként véleményt adjon, akár az, hogy bírói fórumként ítéletet mondjon: egyetlen és elkülöníthetetlen az a funkció, amelyet teljesít: a jog és a törvény megvalósítása (attuazione della legge e del diritto).“ A két különböző funkció végzésére — ha megosztottan is — ugyanaz az intézmény szolgál, amely helyzetét tekintve a közigazgatás részese. Ebből folyik, hogy az olasz jog a bírói funkcióval és konzultációval megbízott államtanácsosok között nem tesz különbséget s az aktív közigazgatásban résztvevő konzultatív tanácsosok működését is ugyanazokkal a kautélákkal veszi körül, amelyekre főképen a bírói funkciókat végző tanácsosoknak volna szükségük (elmozdíthatatlanság).

*A két államtanács közigazgatási bírói funkcióinak fejlődése.*

*A francia közigazgatási bíraskodás története.*

Az államhatalmak szétválasztásának elve a francia forradalom szüleménye. Nem szabad azonban azt hinnünk, hogy ennek proklamálása az alkotmányozó nemzetgyűlés részéről ugrásszerű volt. Gyakorlati alkalmazását már a királyság alatt megtaláljuk, nem annyira a törvényhozás és végrehajtó hatalom, mint inkább a közigazgatás és igazságszolgáltatás különválasztásában. A francia királyoknak számos rendelete tanúskodik arról, hogy megtiltották az igazságszolgáltatás beavatkozását a közigazgatás munkájába. Ebben az időben azonban a különválasztás még nagyon ötletszerű volt. A forradalomnak kellett eljőnie, hogy ezt a különválasztást a nép erejére támaszkodva és a hatalmas parlamentek erejét megtörve keresztülvigye.

*A királyság kora.*

A történeti fejlődést követve, azt látjuk, hogy már a közép-korban, Szép Fülöp alatt is találkozunk centralizált közigazgatási



funkciókkal, sőt hivatalnoki karral is. Igaz azonban, hogy az akkor uralkodó patrimonialis elvből folyólag ez nem volt egyéb, mint a királyi koronabirtokok igazgatása. Ezen igazgatási funkciók körében felmerült jogviták elintézése a király számára volt fenntartva. Ezt az igazságszolgáltatást a király a tanácsosok és a korona-hivatalnokok útján gyakorolta. A szorosan vett civiljogi bírászkodásra külön bírói testületek, parlamentek voltak rendelve. Lassanként azonban a kontenciózus ügyekben való döntés joga is átment a parlamentek kezébe, ami erős ellenállással találkozott. A középkor folyamán a királyi birtokok igazgatásával kapcsolatos jogviták eldöntésére külön bíróságok létesültek. Ilyen volt pl. a *Chambre des Comptes*. Feladata volt a királyi birtokok kezelésével, jövedelmének behajtásával megbízott hivatalnokok ellenőrzése és az igazgatás kapcsán felmerülő jogviták elintézése. Ugyancsak nagy fontossággal bírtak az ú. n. *Cours des aides*, amelyek az adók kezelésével kapcsolatos jogviták eldöntésére voltak hivatva. A pénzügyi kihágások tárgyában való eljárás a *Bureau des finances* hatáskörébe tartozott. Ezeken a speciális és inkább pénzügyi téren működő közigazgatási bíróságokon kívül nagy fontossággal bírt a *Conseil du Roi*, amely az általános közigazgatás területén felmerülő jogviták eldöntésére volt hivatva. A királyi tanács hatásköre a királynak kizárólagos jogszolgáltató hatáskörével kapcsolatos. (Hiszen kezdetleges államban általában a bírói hatalom a maga teljességében a király kezében nyugodott). Idővel a királyok az ügyek felszaporodása folytán a perek vitelét külön bírói testületekre, parlamentekre bízták, amelyek a király nevében ítéleztek. Mindig maradtak azonban jogviták, amelyeknek eldöntése akár az ügy sajátos természeténél, akár a benne szereplő személyek minőségénél fogva a király jogszolgáltató hatáskörébe tartozott (*justice retenue*). Így pl. az illetékességi jogvitáknak legfőbb bírója a király volt.

Ezekben a jogvitákban is azonban a király tanácsosokkal vettette magát körül. Ezeket a tanácsosokat *maître des requêtes de l'hôtel*nek nevezték. A fontosabb ügyekben azonban nem dönthettek, csak javaslatot készítettek és azt a királynak előterjesztették. Ez volt a király szűkebb tanácsa, amelyet *Conseil du Roi*nak, sőt *Conseil d'État*nak is neveztek. Összetétele tisztán rendi alapon nyugodott. A XIV. században azonban már helyet foglaltak benne a legisták, akik törvénytudó, szakképzettséggel rendelkező közhivatalnokok voltak. A XV. század végén már nem az egész királyi tanács, hanem ennek egy külön tagozata „*grand conseil*” elnevezés alatt gyakorolta a királyi bírászkodást. Ennek a *grand conseil*-



nek jogszolgáltató hatáskörét két rendelet állapította meg: Az egyik VIII. Károlytól, a másik XII. Lajostól származik. Idővel azonban ennek tekintélye megesorbult. Ennek egyik oka a megvesztegethetőség, másik oka pedig az az önkény volt, amellyel a grand conseil fokozatosan a polgári bírászkodásra is kiterjesztette hatáskörét. Lassanként teljesen le hanyatlott. A grand conseil szerepét II. Henrik alatt a conseil du roi vette át, amely azonban határozott szervezetet csak a XVII. és XVIII. század folyamán nyert. A királyi tanács döntő jelentőségre Richelieu idejében emelkedett. Ekkor kezdődtek ugyanis a francia közigazgatásban az erős centralizációs törekvések, amelyeknek csúciszerve és irányítója a Conseil du Roi lett. Természetes azonban az is, hogy ezen a centrális szervezen kívül szükség volt dekoncentrált szervekre is, amelyek minden tekintetben a központi hatalom akaratát képviselik. Ezt a szerepet töltötték be az intendánsok. Richelieu az intendánsok hatalmának megerősítésére törekedett olyannyira, hogy még a bíróságok működését is az intendánsok ellenőrzése alá helyezte. Az intendánsok hatalmának növekedése a parlamentek részéről a lehető legnagyobb ellenállással találkozott, hiszen — mint említettem — az intendánsok bírói funkciókat is gyakoroltak. A parlamentek ellenállása jogosult volt, hiszen semmiféle törvény nem rendelkezett arról, hogy az intendánsok az igazságszolgáltatás ellenőrzésében is résztvegyenek. Ellenállásuk azonban siket fülekre talált az udvarnál. Ez érthető, mert az intendánsok voltak a Richelieu-féle centralizációs politika legerősebb támaszai. Ebben a harcban hol a parlamentek, hol a központi hatalom kerekedett felül. A harc befejezését jelenti a XVI. Lajos alatt 1661 július 8-án hozott tanácshatározat, amelynek folytán a parlamentek behódoltak a királyi hatalomnak, sőt mi több, a királyi önkény csatlósai lettek. (Az említett rendeletben a király méltatlankodását fejezi ki a miatt, mert a bírói testületek nem voltak hajlandók magukat a királyi hatalomnak alávetni. „Le Roi ordonne à tout les compagnies souveraines dans toute l'étendue des pays de son obéissance, Parlement, Grand Conseil, Chambre des Comptes, Cours des aides et autre sous quelque nom soient établies, de déférer aux arrêts de son Conseil...” L. Guillard: Histoire du Conseil du Roi, 171. o.) Ez a rendelet a királyi tanács tetemes megerősödését jelenti.

#### *A királyi tanács hatásköre.*

A királyi tanács egyesítette magában azt a hatáskört, amellyel ma a Tribunal des Conflits, a Cour de Cassation és az



államtanács rendelkezik. A királyi tanács tehát mindenek előtt a közigazgatási és bírói hatóság között felmerülő hatásköri vitákat intézte el. Ezenkívül a polgári bíráskodásnak volt legfőbb fóruma. Jelentékeny szerepe volt kontenciózus ügyekben is. A felek formahiba, illetékesség hiánya és az ordonnance-ok rendelkezéseinek áthágása esetén a királyi tanácshoz intézték fellebbezésüket. (A királyi tanács azonban nem felelt meg a pártatlanság követelményeinek, mert a királyi önkény letéteményese volt). A kontenciózus ügyek két tanács elé kerültek. (Ezek a tanácsok a királyi tanács integráns részét képezték). Az egyik volt a Conseil des dèpeches, a másik a Conseil des finances. Egyik sem foglalkozott kizárólag kontenciózus ügyekkel. Mindkettő résztvett az aktív közigazgatás irányításában is, ami a bíráskodást hátrányosan befolyásolta, hiszen a pártatlanság követelményeinek ilyképpen egyáltalán nem feleltek meg. A Conseil des dèpeches elé tartozott minden kontenciózus ügy, amelyet különös rendelkezések nem utaltak a Conseil des finances hatáskörébe. A beérkezett panaszok felülvizsgálata fontosságuk szerint vagy az ügy iratainak egyszerű áttekintése alapján vagy a vizsgálattal megbízott előadó jelentése alapján történt. A conseil des finances — mint neve is mutatja — speciális közigazgatási bíróság volt és a pénzügyi közigazgatás területén felmerülő jogviták eldöntésére volt hivatva. Amiként a Conseil des dèpeches nemcsak bírói funkciókat teljesített, hanem az általános közigazgatás irányításában és fegyelmezésében is részt vett, épügy a Conseil des finances-nek is jelentékeny kezdeményező szerepe volt a pénzügyi közigazgatás terén. Mint-hogy ezekben a jogvitákban a királyi kincstár érdekéről volt szó: a Conseil des finances alaposabban járt el, mint a Conseil des dèpeches. Ez az oka annak is, hogy a pénzügyi közigazgatási bíráskodás eljárási szabályai sokkal határozottabban és közvetlenebbül alakultak ki, mint az általános közigazgatási bíráskodás szabályai. XV. Lajos a pénzügyi közigazgatási bíráskodás fejlesztésére a Conseil des finances-on belül egy külön Comité du contentieux des finances-t állított fel 1717-ben. Az általános közigazgatási bíráskodás számára tehát a példát a pénzügyi bíráskodás szolgáltatta. XVI. Lajosnak minden törekvése az volt, hogy a pénzügyi bírói eljárás során kikristályosodott elveket, az általános közigazgatási bírói eljárásra is alkalmazza. Ebből a célból szervezte meg a Comité du contentieux des départemens-et. Hivatása az volt, hogy a különböző kontenciózus ügyekkel, mielőtt még azok a Conseil des dèpeches elé kerülnének, érdemlegesen fog-



lalkozzék, úgy, hogy a Conseil des dèpeches feladata csak a döntés volt. Ezt a bizottságot azonban, amelynek szinte egyáltalán nem volt alkalma működni, a forradalom szele elsöpörte. Bizonyítéka azonban annak az egészséges áramlatnak, amely már a királyság alatt létezett és amelynek célja az volt, hogy a közigazgatás területén felmerülő vitákban független bíróság ítélkezzék; sőt ha tudatosan nem is, de körvonalaiban annak a felfogásnak megtestesülése ez, amely a cselekvő közigazgatást a közigazgatási bíraskodástól különválasztani igyekezett. Érdemes megfigyelni azt is, hogy e tekintetben a forradalom első évei, noha a forradalom keresztülvitte az államhatalmak szétválasztásának elvét, határozott visszaesést jelentenek. Aránylag hosszú ideig tartott ugyanis, amíg az aktív közigazgatásnak a közigazgatási bíraskodástól való különválasztását keresztülvitték.

#### *Az intendánsok hatásköre.*

Az intendánsok — mint Laferrière megjegyzi — joghatóságukat a királyi tanács hatásköréből származtatták le. „Les attributions des intendants en matière contentieuse étaient en quelque sorte une délégation des pouvoirs du Conseil du Roi...” (Laferrière: Közigazgatási bíraskodás, I. K. 137. o) Az intendánsok bármely határozata ellen a királyi tanácshoz lehetett fellebbezni; a fellebbezésnek azonban nem volt felfüggesztő ereje. Ennek főoka az volt, hogy már a királyság alatt felismerték a közigazgatási ügyek lehető gyors elintézésének szükségességét. Fennakadásnak nem volt szabad mutatkoznia a közigazgatás munkájában. Az intendánsok a központi hatalom dekoncentrált szervei voltak s az ő személyükben egyesült alsó fokon az aktív közigazgatás és a közigazgatási bíraskodás. Hatáskörüket kontenciózus ügyekben nem a törvények, hanem a királyi tanács külön rendeletei és határozatai, amelyek a közigazgatásra vonatkoztak, szabályozták.

#### *A forradalmi korszak.*

A forradalom első évei a közigazgatási bíraskodás terén csak negatívumokat hoztak. A korábbi gyűlölt jogintézményeket, amelyeket az abszolutizmus csatlósainak tekintettek, lerombolták, anélkül, hogy bármely más intézménnyel pótolták volna azokat. A forradalmi események szédületes gyorsasággal zajlottak le. Ebben a szédületes iramban egészen természetes, hogy a forradalom



egymást követő vezérei nem láttak tisztán. A forrongó állam a vajúdas korát élte. A munka kétségtelenül nagy volt: nem a régi jogintézmények átalakítása, hanem új intézmények létesítése állott az alkotmányos törekvések előterében. Napról-napra új jogintézmények tervei merültek fel, amelyeket az események áradata elsöpört. A királyság jogintézményei közül a parlamenteket megszüntették, mert ezek voltak a királyi önkény zászlóvivői (1790 augusztus 16—24.-i törvények). Az intendánsok intézményét az 1789 december 22-i törvény törölte el. Megszüntették a speciális közigazgatási bíróságokat is. A francia alkotmányozó nemzetgyűlés az államhatalmak szétválasztásának elvét is keresztülvitte, amely elvnek proklamálása — amint említettem — nem volt egyáltalán ugrásszerű, hiszen a francia királyok rendeleteiben számtalanszor megtaláljuk azt a törekvést, amely a közigazgatás és igazságszolgáltatás szétválasztására törekedett. Tudatosná ez a törekvés csak az alkotmányozó nemzetgyűlés által hozott törvényekben vált. Az alkotmányozó nemzetgyűlés szónokai mind egyetértettek abban, hogy a gyűlölt parlamenteket el kell törölni és hogy a bírának a közigazgatás munkájába való beavatkozását meg kell akadályozni. A javaslat előadói Dupont és Thouret voltak. Mindketten hangoztatták, hogy a bírák csak és kizárólag a polgári törvények alkalmazására legyenek hivatva, mert a bírói és közigazgatási funkciók összekeveredése zavart okoz és a közigazgatás munkájának hátráltatását jelenti. (Thouret mondotta az alkotmányozó nemzetgyűlés 1790 március 24-én tartott ülésén: „... Rival du pouvoir administratif, il en troublait les opérations, en arrêtait le mouvement et inquiétait les agents. Les ministres de la justice distributive ne doivent point se mêler de l'administration, dont le soin ne leur est pas confié...”) Ennek az előkészítő munkának az eredményei az 1790—91. év folyamán hozott törvények, amelyek az igazságszolgáltatás és közigazgatás legszigorúbb különválasztására vezettek. Ezek közül legfontosabb a bírói szervezetről szóló törvény, amely kimondotta: „Les fonctions judiciaires sont distincts et demeureront toujours scparées des fonctions administratives...“ Ezt kiegészíti az a törvény, amely megtiltja a közigazgatási funkcionáriusnak polgári bíróság elé idézését, kivéve a törvény által megállapított eseteket. Ezeknek a rendelkezéseknek összefoglalását jelenti az *1791. szeptember 3-i alkotmány*, amely megköveteli a bíraktól, hogy a közigazgatási funkcióktól távollartsák magukat és megtiltotta a közfunkcionáriusoknak szolgálati okokból a bírák elé idézését.



*Kísérletek közigazgatási bíróságok szervezésére.*

A forradalmi korszak — mint említettem — lerombolta mindazokat a szerveket, amelyeknek feladata a közigazgatás területén felmerülő kontenciózus ügyek eldöntése volt. Az egész forradalmi törvényhozás kétségtelenül a közigazgatásnak kedvezett. Az erősen centralizált közigazgatás hatalommá lett, amelynek jogellenes aktusaival szemben a polgár védelmet találni nem tudott. Hiába proklamálta tehát a forradalmi alkotmány, az emberi jogoknak és a törvény előtt egyenlőségnek elvét, nem volt komoly szerv, amely a polgárt megoltalmazta volna a közfunkcionáriusok túlkapásai ellen. Állíthatjuk tehát, hogy a forradalmi törvényhozás első évei a királyság alatti állapottal szemben határozott visszaesést jelentenek, mert a francia királyok alatt különböző fórumok állottak rendelkezésre a közigazgatás területén felmerülő kontenciózus ügyek elintézésére. (Más kérdés, hogy ezek a fórumok a királyi akarat letéteményesei voltak).

Már 1790-ben, amikor az alkotmányozó nemzetgyűlés a bírói szervezetről szóló törvényjavaslatot tárgyalta, felmerült a kérdés: „Les mêmes juges connaîtront-ils de toutes les matières, ou divisera-t-on les différens de juridiction pour causes de commerce, de l'administration, des impôts et de la police?” Az 1790. szeptember 7—11-i törvények az alsófokú közigazgatási bíráskodás megszervezésére a kerületek és megyék szerinti beosztást tartották legalkalmasabbnak.

Az új alkotmány az emberi jogok és a szigorú etatizmus s centralizáció szempontjait össze tudta egyeztetni. Abból az individualista elvből indult ki, hogy az egyént szabaddá kell tenni, érvényesülését biztosítani kell. Ennek azután az lesz a következménye, hogy azok az embertömegek, amelyek ily módon szabaddá lettek, szívesen állanak a központi hatalom szolgálatába és könnyebben is fegyelmezhetők. Ez pedig csakis a centralizáció erősödését jelenti. Az országot departementekre osztják. Ezekre a *departementekre* nem viszik át az egyénre alkalmazott „magánautonómiának” elvét, mert hiszen ez éppen a központi hatalomnak, a centralizációnak gyengítését jelentené. Az Assemblée határozottan ki is mondja már az 1790. január 7-én kiadott törvényhozási utasításban: „L'État est un. Les départemens ne sont que des sections d'un même tout. Une administration uniforme doit donc les embrasser tout dans un régime commun.” Az első komoly lépést a közigazgatási bíráskodás megvalósítása felé a *kerületi* és *megyei direktóriumok* felállítása jelenti. Ezeknek a direktóriumoknak



különösen a pénzügyi közigazgatás terén volt nagy szerepük. Kezdetben elsőfokú bíró a járási (kerületi) direktórium volt, fellebbezési fórum a megyei direktórium. Röviddel később a járási direktóriumok csak tanácsadó szervekké lettek, a döntés a megyei direktórium hatáskörébe tartozott. Csakhamar bebizonyult azonban, hogy ezeknek a direktóriumoknak igen laza a kapcsolatuk a központi hatalommal. Ezért a III. év fructidor 5.-i alkotmánya a járási direktóriumokat megszüntette, a megyei direktóriumokat pedig az ú. n. administration central-lal helyettesítette, amelyben a kormány által kinevezett biztos is helyet foglalt. Nyilvánvaló, hogy ez a pártatlanság rovására ment, mert ezáltal az aktív közigazgatás és közigazgatási bírászkodás funkciói még fokozottabb mértékben összekeveredtek, mint előbb.

A legnagyobb hiba azonban a forradalom első éveiben az volt, hogy nem létezett egy legfelsőbb közigazgatási bírói fórum, amelyhez a megyék határozatai ellen fellebbezni lehetett volna. (E tekintetben határozott visszaesést látunk a királysággal szemben, hiszen a királyság idejében az intendánsok határozatai ellen a királyi tanácshoz, illetőleg annak speciális szerveihez, a Conseil des dépeches-hez és a Conseil des finances-hoz lehetett fellebbezni). Megvolt ugyan a lehetősége annak, hogy a fél jogsértő megyei határozat ellen a minisztertanács-hoz forduljon. Ez azonban maga is a cselekvő közigazgatás részese lévén, nem rendelkezett a szükséges elfogulatlansággal.

#### *A konzulátus és az első császárság kora.*

A legfelsőbb közigazgatási bírói fórum hiánya hívta életre a VIII. évben (1799) az államtanácsot, amelyhez Napoleon 1806-ban külön kontenciózus bizottságot szervezett. Politikailag bármilyen nagy is a különbség a konzulátus és az ancien régime között, nem nehéz felismerni, hogy az államtanács a Conseil du Roi egyenes leszármazottja. A Napoleon által szervezett Commission du contentieux-nek szintén megtaláljuk az elődjét a XVI. Lajos alatt szervezett comité du contentieux des départementes-ban, amely azonban — mint említettem — jóformán nem is működött, mert a forradalom szele elseperte.

Az államtanács hivatása a VIII. év alkotmánya szerint megoldani mindazokat a nehézségeket, amelyek a közigazgatási téren mutatkoznak. Ezt a hatáskört kiterjesztette a VIII. év nivôse 5.-i szabályozása, amely szerint az államtanács van hivatva dönteni mindazokban az összeütközésekben, amelyek közigazgatási



hatóságok és bíróságok között felmerülnek; továbbá mindazokban a kontenciózus ügyekben is, amelyekben való határozás azelőtt a minisztereknek volt fenntartva. Ebből azt is láthatjuk, hogy az államtanács a hatásköri bíróság szerepét is betöltötte. Nem fogadhatjuk el a maga teljességében Laferrière-nek azt a megállapítását, hogy az államtanács felállításával „les ministres qui étaient seuls juges du contrieux administratif pendant la période révolutionnaire sauf pour les affaires attribuées aux administrations de département, deviennent ainsi justiciables du Conseil d'Etat”. Fel fogásunk szerint Laferrièrenek ez az általánosítása csupán a miniszterek közigazgatási aktusaira vonatkozik, de nem vonatkozik a kormányzati aktusokra (actes de gouvernement), amelyeknek megítélése (politikai tartalmuk miatt) ki van vonva az államtanács hatásköréből. Fennmaradt azonban a minisztereknek a recours hierarchique esetében való határozati joga, amely első látszatra azt a benyomást kelti, mintha az államtanács lenne a miniszternek, mint bírói fórumnak fellebbezési fóruma (holott tudjuk jól, hogy az ügyek többségében első és végső fokon jár el).

Az államtanács lett tehát az a szerv, amely őrtoronyként bevilágítja az egész közigazgatás területét, tanácsokat ad és az egyént a közigazgatás túlkapásaival szemben megoltalmazza.

Hosszú volt azonban az út, amíg az államtanács eddig a magaslatig eljutott. Rengeteg előítélettel kellett megküzdenie. A forradalmi törvényhozás mereven ragaszkodott ugyanis ahhoz, hogy a közigazgatás munkájának elbírálására csak és kizárólag a közigazgatás jogosult. Ez az oka annak, hogy kezdetben az államtanács véleményező és bírói funkciói nem váltak külön. Ugyanez a szerv adott a hozzáforduló közigazgatási szerveknek tanácsot, mint amely a felmerülő kontenciózus ügyekben döntött. A kontenciózus ügyek tárgyalása is sok kívánni valót hagyott hátra. Egészen természetesen, hogy fennállásának első éveiben (forradalmi idők) még határozott eljárási normák kialakulni nem tudtak s noha már kezdetben is az államtanács hatásköre igen széles körű volt, mégis a közönség alig vette igénybe, mert az eljárási szabályokat nem ismerték. (Panaszkodik is Macarel *Éléments de jurisprudence administrative* című munkájában, hogy amíg a közönség körében a Code-ok ismerete általánossá vált, addig a contentieux administratif bonyolult szabályait csak néhány hozzáértő egyén ismeri.)

Az 1806-os év nagy változást jelent az államtanács életében. Napoleon ugyanis ekkor szervezi meg az államtanács kebelén belül a kontenciós bizottságot s ezáltal már élesebbé válik a kü-



lönbség a konzultatív és közigazgatási bírói működés között. A kontenciózus bizottság 6 előadóból és 6 auditeure-ből állott az igazságügyminiszter elnöklete alatt. Ez a bizottság vizsgálta meg azokat a kontenciózus ügyeket, amelyeket az államtanács elé terjesztettek. A vizsgálat eredményét a közgyűlés elé terjesztette. Valóságos bírói joghatósága azonban korántsem volt az államtanácsnak, mert az államtanácsra vonatkozó 1806-os rendeletek szerint a döntés joga az államfőnek volt fenntartva.

Meg kell még emlékeznünk a prefekturái tanácsoknak ugyan-csak a VIII. évben történt felállításáról. A prefekturái tanácsnál hasonló hiányosság merült fel, mint az államtanácsnál: t. i. a folyó közigazgatási ügyeknek és (az alsófokú) közigazgatási bíráskodásnak együttes intézése. A préfet (megyefőnök) kötelessége volt a folyó ügyintézés, a megyetanácsé pedig a közigazgatási bíráskodás. A préfet azonban mint a tanács elnöke befolyt a közigazgatási bíróság ügyintézésébe is, sőt szavazategyenlőség esetében ő volt hivatva dönteni. Míg azonban az államtanács véleményező és bírói funkciói már a mult század végén teljesen különváltak, addig a prefekturái tanácsoknál ez csak az utóbbi időben történt meg. 1926-ban ugyanis megszüntették a prefekturái tanácsoknak, mint közigazgatási bíróságoknak megyék szerinti beosztását és az alsófokú közigazgatási bíráskodás ellátására külön megyék közötti tanácsokat szerveztek. Ezekbe bírói képesítésű egyének kerültek, akik kizárólag az alsófokú közigazgatási bíráskodás ellátására vannak hivatva. Hatáskörük taxatív alapon van megállapítva.

#### *Az államtanács a restauráció és a polgárkirályság korában.*

A Bourbonok visszatérése a hanyatlás korát jelenti az államtanács számára. Az államtanácsnak nagy nehézségekkel kellett megküzdenie. Olyan hangok is hallatszottak az irodalomban, amelyek az államtanács eltörlését és hatáskörének a Cour de Cassation-ra ruházását kívánták. Így Broglie egy 1828-ban a Revue française-ben megjelent cikkében határozottan a közigazgatási bíráskodás eltörlése mellett foglalt állást). Különösen a liberális párt támadta hevesen az államtanácsot. Ezek a támadások idézték elő azt, hogy az államtanács működését illetőleg korántsem maradt azon a színvonalon, amelyen a császárság korában volt. Az államtanács csak kisegítő szerepet játszott a kormány mellett. A restauráció alatt kiadott királyi ordonnance-ok arra irányultak, hogy az államtanácsot a minisztertanácsnak alárendeljék. Ezt pedig azzal vélték előmozdítani, hogy a tanácsosokat hivatalukból elmozdíthatóvá



tették. Hivataluk egyébként is csak bizonyos ideig tartott. A királyi ordonnance-ok azonban nemcsak az államtanács szervezetét igyekeztek alapjában megingatni, hanem hatáskörét is meglehetősen korlátozták.

Ez az által történt meg, hogy a király bizonyos ügyeket a minisztertanács hatáskörébe helyezte át. Fenntartották továbbá az ordonnance-ok a király számára azt a lehetőséget is, hogy ott, ahol egyetemes érdekek indokolják, egyes ügyeket esetenként teljesen a minisztertanács hatáskörébe utaljon. Még szorosabbá tették ezek a rendeletek az államtanácsnak a végrehajtó hatalomtól való függségét azáltal, hogy a kontenciózus bizottság elnökévé az igazságügyminisztert tették. Az ítélethozatalban ugyancsak közreműködtek az aktív közigazgatás részesei. Az ítéletet kizárólag az Assemblée Générale hozza. Ebben pedig nemcsak a rendes tanácsosok, hanem a miniszterek és a rendkívüli tanácsosok is résztvettek, sőt esetleg olyan funkcionáriusok is, akik a támadott közigazgatási aktust hozták vagy legalábbis annak hozatalában részüik volt.

A polgárkirályság korában (1850—1848) a kontenciózus eljárást illetőleg *több fontos reformon* ment keresztül az államtanács. A reformok keresztülvitelére külön bizottság alakult. A bizottság munkájának eredményeként jöttek létre az 1851. február 2-i és március 12-i ordonnance-ok, amelyek nagy mértékben hozzájárultak a — a kormányhatósági befolyás ellenére is — kontenciózus osztály bírói jellegének fokozásához. Különösen az eljárásra nézve tartalmazznak fontos rendelkezéseket. A tárgyalást kontradiktóriussá tették. Lehetővé vált a védők részéről szóbeli észrevételek tevése. A tárgyalás nyilvánossá lett. Ekkor alakult ki a közigazgatási bírói eljárásnál az ügyészi intézmény (*ministère public*) is. Az eljárást is gyorsabbá tették az 1851-es reformrendeletek, amennyiben a comité de justice administrative-t két osztályra osztották. Mindegyik osztály öt tanácsból állott. A ügy vizsgálata írásban történt a comiték részéről. A jelentés az Assemblée elé került. Az 1851-es ordonnance-ok megismétlése az 1859-es szervezeti ordonnance, amely csak azon a ponton hozott változást, hogy az előbbi rendeletek által létesített két osztályt egyesítette és a comité tagjainak számát megnövelte. A közgyűlés tagjainak száma ezen ordonnance szerint csak páratlan lehet; ha páros, hozzájárul még a legidősebb maître des requêtes. Az 1845-i alaptörvény nem volt egyéb, mint az előbbi rendeletek szentesítése. Amíg azonban a törvényhozás eddig a törvényig eljutott számos reformtervezetet utasított vissza, amelyek a közigazgatási bírás-



kodás átszervezésére irányultak. Ezeknek a reformtervezeteknek megvolt az a nagy hasznuk, hogy a törvényhozás tagjai és a közfunktionáriusok megismerték a közigazgatási bírászkodás nagy fontosságú problémáit és a nagyközönség körében is a közigazgatási bírászkodást népszerűsítették.

Egyelőre azonban az államtanács nem működött valóságos bíróságként, mert a határozás, a döntés joga az államfőt illette meg. Mind sürgetőbbé vált azonban a követelés, hogy a fenntartott bírászkodást helyettesítsék a delegált bírászkodás intézményével, ami az államtanács számára szuverén bírászkodási jogot jelentett volna. (Ebből a szempontból figyelmet érdemel az 1840-es reformtervezet, amelynek Dalloz volt az előadója és amely a fenntartott bírászkodásnak a delegált bírászkodással való helyettesítésére irányult.).

#### *A második köztársaság kora.*

Az említett reformot azonban csak a köztársaság hozta meg. Mielőtt azonban erre rátérnék, utalok az 1849-es alkotmány tv. 89. cikkére, amely megvalósította a hatásköri bírászkodás intézményét. Addig az államtanács volt hivatva a hatásköri viták elintézésére, ami annál helytelenebb volt, mert a hatásköri bírászkodás nem sorozható a contentieux administratif körébe. (Különösen kirívó volt ez abban az időben, amikor még az aktív közigazgatás és közigazgatási bírászkodás nem különült el egymástól; hiszen ekkor a közigazgatási és bírói hatóság között felmerülő vitában maga a közigazgatás döntött, ami már a közigazgatási hatáskörnek helytelen túlméretezését jelenti). Találónan jegyzi meg Laferrière, hogy a hatásköri bírászkodás a szuverénítés különös attribútuma. („...le jugement du conflit ne se rattache pas à l'exercice de la juridiction administrative, mais constitue un attribut spécial de la souveraineté“.) Az 1849-es alkotmány tv. szerint a hatásköri bíróság a Cour de Cassation és az államtanács 5—5 tagjából alakult az igazságügyminiszter elnöklete alatt. A hatásköri bíróság felállítása az államtanács hatáskörének megszükitését jelentette. Ez egyáltalán nem jelentett nagy veszteséget az államtanácsra nézve, hiszen a hatásköri viták megoldása eddig is sok nehézséget okozott neki.

Más oldalról azonban rendkívüli módon megerősítette az államtanácsot és tekintélyének emelkedését jelenti az 1849-i alaptörvény. Ez két szempontból jelent változást az államtanács életében. 1. A közigazgatási bírászkodás terén a határozathozatal addig az államtanács egyeteméhez tartozott. Az államtanács bí-



rői és véleményező funkciói az 1849-es törvény folytán azonban bizonyos fokig elváltak egymástól. Az államtanács kebelén belül egy külön kontenciózus osztály létesült, amelynek egyedüli feladata volt a közigazgatási jogviták elintézése. 2. Az 1849-es alaptörvény a delegált bíráskodást léptette a fenntartott bíráskodás helyébe. Ez annyiban jelentett az előbbi állapothoz képest változást, hogy a döntés joga ezentúl többé nem az államfőt illette meg kontenciózus ügyekben, hanem az államtanács volt hivatva végérvényesen dönteni. Ezáltal az államtanács valóságos bírósággá lett. Ez azonban egyáltalán nem jelenti azt, mintha a közigazgatás védtelen lett volna a közigazgatási bíráskodás esetleges túlkapásai-val szemben. Az 1849-es törvény kettős keresetet bocsátott a közigazgatás rendelkezésére, amelyet ennek nevében az igazságügy-miniszter gyakorolt. A) Ha az államtanács kontenciózus osztálya nyilvánvaló törvényt sértést követett el, az igazságügy-miniszter keresetét az államtanács közgyűlése előtt érvényesíthette. Ennek a keresetnek azonban inkább bíráló célzata volt, anélkül azonban, hogy a felek egymás közötti viszonyában a határozat semmisségét vontta volna maga után. B) A másik keresetet az igazságügy-miniszter akkor érvényesíthette, ha a közigazgatási bíróság közigazgatási hatóság vagy a kormányhatalom hatáskörét megsértette. Az említett keresetek érvényesítésére Laferrière szerint nem került sor, ami annál dicséretreméltóbb, mert a közigazgatási bíráskodás, ha nem is részese az aktív közigazgatásnak, a közigazgatás szervezetén belül helyezkedett el. Soha sem merültek fel olyan okok, amelyeknek alapján szükségessé vált volna a közigazgatási bíráskodásnak a közigazgatási szervezettől való különválasztása; hogy ez mindvégig így maradt, annak történeti okai vannak: a forradalom utáni francia közigazgatás szellemével sehogyan sem fért volna össze, hogy a közigazgatás területén felmerülő jogvitákat a bírói hatalom körébe tartozó testület, ú. n. corps judiciaire bírálja felül.

#### *A második császárság és a mai köztársaság kora.*

A második császárság korában az államtanács hatalma és ereje csökkent. Ennek főoka az volt, hogy az 1852-es alkotmány az államtanács valóságos bírói joghatóságát megszüntette és az államtanács ismét az államfő tanácsadó testületévé lett, mint volt az első császárság korában. A közigazgatási jogvitákban való döntést ismét az államfő ragadta magához. (Hozzátartozott újból a hatásköri viták eldöntése is s így a hatásköri bíróság szintén



csak tanácsadó és előkészítő testületté lett). Ténylegesen azonban az államfő mindig oly értelemben döntött, ahogyan azt az államtanács javasolta.

Az eljárás terén az 1852-es alkotmány nem jelentett semmi-féle változást. A tárgyalás kontradiktórius jellegét, a szóbeliséget, az ügyvédek közreműködését, a kormánybiztosi intézményt meghagyta. Ennek tudható be, hogy az államtanács szervezeti gyengülésével nem járt a jogszolgáltatási színvonal gyengülése. Sőt ellenkezőleg, az államtanács joggyakorlatában 1860 után határozott fellendülés mutatkozik. Az 1860 és 70-es években alakul ki a kormánybiztosok gyakorlatában a recours pour excès de pouvoir fogalma. Nagyban hozzájárult még a bírói színvonal emeléséhez, hogy az 1852-es alkotmány szerint a közigazgatási bíráskodásra hivatott Assemblée nem az államtanács valamennyi rendes tagjából állott, hanem csakis a kontenciózus osztály tagjaiból, akiknek kizárólagos feladata a bíráskodás.

Az 1871-es forradalom elsöpörte a második császárságot is. Ez az államtanácsra nézve csak annyiban járt változással, hogy a császári államtanács addigi tagjait felfüggesztették. Magát az intézményt azonban a forradalom nem érintette; sőt a köztársaság korában emelkedett vissza az államtanács arra a színvonalra, amelyet az 1848—49-es törvényhozás biztosított neki.

Az államtanács közigazgatási bírói funkcióinak fejlődésében döntő jelentőségű az 1872. május 24-i törvény, amely megszüntette a justice retenue-t, s helyébe végleg a delegált bíráskodás intézményét léptette. Ez a törvény biztosította az államtanács számára az önálló („szuverén“) döntés jogát. Kétségtelen, hogy ennek a törvénynek megalkotása nem váratlanul érte a franca közigazgatási bíráskodást. A francia közvéleményben mind sürgetőbbé vált az a követelés, hogy az államtanácsnak a pártatlanság követelményeinek megfelelő működését csak úgy lehet biztosítani, ha a közigazgatási bíróság funkciója valóságos bírói funkcióvá válik, amely körül van bástyázva a bíráskodást biztosító garanciákkal. Dufaure ezt kifejezésre is juttatja a törvényjavaslat indokolásában: „Le gouvernement n'hésite pas à proposer de completer les garanties d'une bonne justice, déjà établies par la législation antérieure, en donnant au conseil le droit de juridiction propre, en conférant à ses décisions la valeur d'un jugement...“ Meg kell még említenünk, hogy ugyanez a törvény állította vissza a hatásköri bíróságnak az 1849-es alkotmány tv. által biztosított szerepét.

A delegált bíráskodás megvalósításával azonban még nem járt az államtanács tagjainak elmozdíthatatlansága. A törvény ezt



tudatosan nem mondotta ki, mintegy ezzel is kidomborítva a közigazgatási bíróságnak a közigazgatáshoz való tartozandóságát. Batbie a javaslat első előadója az 1872-es törvényjavaslat tárgyalásakor ki is jelentette: „La majorité de la commission n'a pas pensé que la délégation eût nécessairement l'inamovibilité pour corollaire...” Az elmozdíthatóság mellett tör lándzsát az 1875. törvény is, amely a közhatalom organizációjáról szól. Eszerint az államtanácsosokat a köztársasági elnök a minisztertanácsban nevezi ki és hívja vissza. A visszahívásra a francia írók megállapítása szerint sohasem került sor, mert a kormányhatalom is átérzi a pártatlan és elfogulatlan közigazgatási bíraskodás szükségességét és azt a veszélyt, amely az egyéni szabadságjogokat az aktív közigazgatásnak a közigazgatási bíraskodásba való önkényes beavatkozásával fenyegetné.

Az 1872-es törvény az 1852-es törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint a kontenciózus ügyek a közgyűlés és a kontenciózus osztály között oszlanak meg, megtartotta. Az assemblée tagjainak számánál és összetételénél fogva nehezkesebben működött, mint a kontenciózus osztály, amelynek tagjai kizárólag bírói funkciók végzésére voltak hivatva. Az ügyek alapos vizsgálata és döntésre való előkészítése a kontenciózus osztályban történt. A döntés a közgyűlést illette meg. Ez az állapot csak az 1923. március 1-i törvénnyel szűnt meg. (Amint ezt a szervezeti kérdéseknél részletesen tárgyaltuk).

Végigtekintve az államtanács fejlődésén, azt láthatjuk, hogy az a forradalom által meghonosított rendszer, amely a múlt tapasztalatainak okulva tartózkodott az államtanácsnak a bírói szervezetbe sorozásától, mindvégig fenntartotta magát. Ez annál érthetőbb, mert az államtanácsnak nemesak bírói, hanem konzultatív szerepe is van s ezen a réven az aktív közigazgatás munkájában is résztvesz, noha kétségtelen, hogy az államtanács véleményező és közigazgatási bírói funkciói az idők során elváltak egymástól. Az államtanács ezek szerint a közös név burka alatt két teljesen heterogén részből áll, amelyek mindegyike más és más világba tartozik. A véleményező rész utat mutat, irányít. A bírói rész pedig a közigazgatás jogsértő aktusai felett mondja ki a döntő szót.

#### *Az olasz közigazgatási bíraskodás története.*

Ha az olasz közigazgatási bíraskodás fejlődését meg akarjuk érteni, nem szabad kizárólag a francia fejlődésből kiindulnunk és nem szabad azt állítanunk, mintha az olasz közigazgatási bírás-



ködés kifejlődésében a franciának hű utánzata lenne. Mint már említettük, jelentős hatással volt az olasz fejlődésre az 1831-es belga alkotmány is, amely a közigazgatási bíráskodás megszüntetésével a bíráskodás egységességének elvét hirdeti. Ennek hatása alatt törölték el 1865-ben az olasz államtanács kontenciózus hatáskörét. Tehát a francia és belga jog együttes ismeretével érthetjük meg csupán az olasz közigazgatási bíráskodást. Franciaországban — mint láttuk — a VIII. forradalmi évben állították fel az államtanácsot és a prefekturái tanácsokat. Ezek voltak hivatva a közigazgatás területén felmerülő „nehézségek” megoldására, úgy azonban, hogy a végső döntés joga az államfő kezében nyugodott. Napoleon Itália meghódításával megalapította az itáliai királyságot s így egészen természetes, hogy szinte pontról-pontra lemásholta a francia közjogi intézményeket. A dipartimentokban létesített prefekturái tanácsok és az olasz államtanács hű másaik voltak francia testvéreiknek. Miként a francia, úgy az olasz államtanács is csak konzultatív jellegű volt, helyesebben közigazgatási bírói határozatai csak királyi rendelet alakjában emelkedtek érvényre (fenntartott bíráskodás elve). Napoleon uralmának bukása után az elűzött fejedelmi családok visszanyerték uralmukat s visszatérésük egyúttal a régi intézmények visszaállítását is jelentette.

A visszatért fejedelmek (kivéve a páрмаi herceget) eltörölték a közigazgatási bíráskodást, ami természetes is, hiszen a közigazgatási bíráskodás a fejedelmi önkénnyel szemben állandó kontrollt jelentett volna. A reakció, ha a politikai szabadságot korlátozta is, nem tudta eltörölni azokat a hatásokat, amelyeket a napoleoni közigazgatási intézmények idéztek elő. A közigazgatási bíráskodásnak, az egyénnek a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben való megoltalmazásának gondolata tovább is élt az olasz nép lelkében. Lassanként az állami feladatok felszaporodásával a különböző olasz államokban konzultatív szerveket állítottak fel. Ezek ugyan a fejedelem hatalmának letéteményesei voltak, de, — ha konzultáció alakjában is — közigazgatási jogviták megoldásában is közreműködtek.

Az egyes olasz államokban, amelyek többé-kevésbé abszolút fejedelemségek voltak, a közigazgatási bíráskodás intézménye a legkülönbözőbb módon fejlődött. Lombardia és Velence, amelyek osztrák fennhatóság alatt állottak, semmiféle védelmet nem nyújtottak az egyénnek a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben.

Voltak azután államok, amelyek a francia contentieux administratif mintájára speciális közigazgatási bíróságokat állítottak



fel. Idetartozott a nápolyi királyság és Párma. Végül a toscanai nagyhercegség az egységes bírászkodás eszméje mellett tört lándzsát s így itt a közigazgatási jogviták is a rendes bíróságok elé tartoztak.

A mi szempontunkból csakis azok az államok érdekesek, amelyek a közigazgatási bírászkodást megvalósították. A nápolyi királyság pl. már 1817-ben visszaállította a Napoleon uralma után eltörölt közigazgatási bírászkodást, belátva azt, hogy közigazgatási jogvitákat azoknak speciális közigazgatási jellegénél fogva polgári bíróságok elé utalni nem lehet. A nápolyi királyságban tehát a közjogi és magánjogi bíróság szigorúan el volt választva egymástól és egyik sem avatkozhatott a másiknak hatáskörébe. (Ez Salandra szerint abban az időben a jogi és közigazgatási tudásnak csodálatos bizonyítéka volt.). El volt ezenkívül választva a contenzioso amministrativo az aktív közigazgatástól is. Az 1817-es nápolyi törvény szerint a contenzioso amministrativo tárgyát mindazok a jogviták képezik, amelyek a közigazgatás tárgyaira vonatkozva azt közvetlenül vagy közvetve érdeklik. Az 1817-es törvény taxatívén állapítja meg, mely esetekben van hivatva a közigazgatási bíróság eljárni. A közigazgatási bírászkodás szervei voltak: a consigli di intendenza az egyes tartományokban, központi szerve pedig az állami számszék első tagozata, az ú. n. camera del contenzioso amministrativo. Az intendánsi tanácsok elsőfokú közigazgatási bíróságok voltak. Fellebbezési fórum pedig a camera volt, amely hatásköri kérdésekben is eljár. Ez azonban még fenntartott bírászkodás volt, mert a határozatok csak a fejedelem jóváhagyása esetén váltak joghatályosakká.

Minket közelebből a *szárd királyság államtanácsa* érdekel, amelynek keretén belül valósították meg később a közigazgatási bírászkodást. A mai olasz államtanácsnak a legszorosabb kapcsolata a szárd államtanáccsal van. Mint említettük, a szárd államtanácsot Károly Albert állította fel, 1831-ben. Ez azonban kizárólag konzultatív szerv volt; a francia és nápolyi államtanácstól eltérőleg közigazgatási jogviták elintézésével nem is foglalkozott. Fejtegetéseink során már figyelemre méltattuk az 1859-es reformtörvényt, amely a közigazgatási bírászkodás tekintetében fordulópontot jelent. Egyenes következménye volt ez az alkotmányos uralomra való áttérésnek. Károly Albert azonban már az alkotmányos uralom bevezetése előtt sem idegenkedett a közigazgatási bírászkodás gondolatától. Az 1842. augusztus 25. és december 31.-i pátensekkel, amelyeket az 1847 október 29.-i királyi rendelettel erősített meg, nápolyi mintára megszervezte az intendánsi taná-



esokat, amelyek főleg adóügyi jogvitákkal foglalkoztak. Fellebbezési fórum azonban nem francia példa alapján az államtanács, hanem egy külön erre a célra létesített szerv: a camera dei conti lett. Olasz földön ez az intézmény mutatja fel legelőször azokat a jellemző vonásokat, amelyekkel a modern állam közigazgatási bíróságának rendelkeznie kell. Az 1847. okt. 29. rendelet a camera dei conti nagy mértékben függetlenítette a kormányhatósági befolyástól. Tanácsosai elmozdíthatatlanok voltak, ami a közigazgatási bíráskodás gondolatának teljes átértését mutatja; s ha taxatív megállapított esetekben is járt el, a camera önálló bírói joghatósággal rendelkezett, határozatai véglegesek voltak. (Figyelemreméltó, hogy a francia közigazgatási bíráskodás, bár hatásköre elvi alapon volt megállapítva, csak 1852-ben jutott el a jogállam eszméjének megfelelő eme magaslatra, sőt a tanácsosok elmozdíthatatlansága ma sincs kimondva.).

A szárd királyság közigazgatási bíráskodásában fordulópontot jelentett a már említett 1859. törvény és az ennek felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet. Ezek az első jogszabályok, amelyek — habár taxatív felsorolást adnak — általában a közigazgatás minden ágára kiterjedő közigazgatási bíráskodást megszervezik. Ezek az érdek és a jog közötti elvi megkülönböztetésből indulnak ki. A magánosok minden panaszát a rendelet szerint érdeksérelem esetében a közigazgatás bírálja felül. A törvény terminológiája szerint egy magánérdek a „diszkréciónárius hatalom széles területén“ is sérelmet szenvedhet és ekkor a kereset felett vagy maga az érdeksérelem okozó közigazgatási szerv vagy felettes szerve dönt. Ezzel szemben, ha a magános alanyi jogsérelemről panaszodik, akkor a vita a per jellegét ölti magára. Ennek a pernek a lefolytatása pedig a jogvita természete szerint vagy külön a közigazgatás kebeléből választott bírák elé tartozik, vagy a polgári bíróság dönti el. A rendelet különösen arra van tekintettel, hogy, ha a közigazgatási szerv, mint közjogi személy járt el: a jogvita a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik. Ha ellenben a közigazgatási szerv, mint magánszemély jár el: a jogvita a közönséges bíróságok hatáskörébe tartozik. A közigazgatási bíráskodás szervezeti megoldása hasonlított a francia rendszerhez. Elsőfokú bíróságok a kormánytanácsok voltak (consigli di governo). Fellebbezési fórum (amely kivételes esetekben első és végső fokon járt el), az államtanács lett, amely az addigi camera dei conti helyébe lépett, a közigazgatás egész területére kiterjedő, de taxatív megállapított hatáskörrel. Fontos megemlítenünk, mint az olasz közigazgatási bíráskodásnak (egészen 1865-ig tartott) gyors



fejlődésére jellemző adatot, hogy az 1859-es rendelet az államtanácsnak önálló bírói joghatóságot biztosított, míg Franciaországban ez csak 1872-ben következett be. Az 1859-es rendelet egy szempontból jelentett visszaesést az előző jogállapottal szemben: a camera dei conti tagjainak biztosított elmozdíthatatlanságot nem vitte át az államtanács tagjaira.

*Az 1859. és 1865. közötti korszak* az olasz államtanácsra nézve a küzdelem korszaka volt. A parlamentben két párt állott egymással szemben. Az egyik a közigazgatási bírászkodás lassú fejlesztésének és a taxáció kiterjesztésének elvi alapján állott. Ez kétségtelenül, ha az olasz viszonyokhoz alkalmazva is, a francia rendszert követte. A másik a bírászkodás egységességének elve mellett tört lándzsát s a belga rendszer hű átvételét követelte. Habár az újabb fejlődés teljes mértékben igazolta az első párt állásfoglalását, a belga rendszer híveivel szemben mégis alulmaradt. A francia rendszer hívei, akik kétségtelenül szélesebb látókörrrel rendelkeztek, meglátták a magánügyek és a közügyek, a magánjogi és közjogi viták közötti alapvető különbséget. Ennek a felfogásnak a hívei előrelátva a jövőndőbe, tudták azt, hogy a közigazgatás területének megnagyobbodásával a közigazgatási jogviták száma is megnagyobbodik s ezeknek eldöntésére csak kellő szakképzettséggel rendelkező közigazgatási bírák képesek, akik állandó kapcsolatban vannak a közigazgatással s így annak szervezetét és működését legjobban ismerik. A közigazgatási jogszabályok és jogviszonyok a magánjogi bíró előtt meglehetősen idegenek. A közjogi bíró mindig a közérdeket tartja szem előtt az ítélezésnél s csak akkor marasztalja a közigazgatási szervet, ha aktusa közérdekellenes, s csak másodsorban van figyelemmel a magánérdekre. Azonkívül a közigazgatási jogviták eldöntése sokkal gyorsabban kell, hogy történjék, mint a magánjogi vitáké. Ez utóbbiakban is fontos az egyszerű és gyors elintézés, a közigazgatási vitákban azonban a közigazgatási szerveknek fennakadás nélküli funkcionálása érdekében elengedhetetlen követelmény a gyors elintézés. („I giudizi amministrativi hanno carattere d'urgenza, per il buon andamento dell'amministrazione...“)\* Mindentől eltekintve pedig a közigazgatási jogvitáknak a közönséges bíróságok hatáskörébe utalása sérti az államhatalmak szétválasztásának elvét, mert hiába rendelkeznek önállósággal a közigazgatási szervek, ha funkcionálásuk menetét a bíróságok megakadályozzák. Ezáltal a bíróságok a közigazgatással szemben uralgó szerepre tennének szert. A közigazgatási jogvitáknak, melyeknek megítélése széleskörű közigazgatási tu-

\* Ranelletti, i. m. 297. o.



dást igényel, külön közigazgatási bíróság elé utalása nem jelenti azt, hogy az aktív közigazgatás önmagának bírója lenne. A francia felfogást védő párt azt hirdette, hogy a közigazgatás területén felmerült jogvitákat maga a közigazgatás döntse el, úgy azonban, hogy az aktív közigazgatás külön legyen választva a közigazgatási bíráskodástól. A külön közigazgatási bíráskodás megszervezése azért sem jelent semmi nehézséget ezen álláspont képviselői szerint, mert a közigazgatási jogviták soha nem tartoztak a magánjogi bíróságok elé s így külön bíróságok elé utalásuk nem jelenti egyáltalán a közönséges bíróságok hatáskörének megnyirbálását. Az olasz közigazgatási bíráskodás álláspontja egészen 1865-ig az volt, hogy a francia közigazgatási bíráskodáshoz hasonlóan csak azok a kérdések tartozzanak eléje, amelyekben a közigazgatási szerv, mint közjogi és nem mint magánjogi személy szerepel. A francia közigazgatásban mindvégig vezető elv is maradt azoknak az aktusoknak, amelyek egy közigazgatási szerv által ennek magántevékenysége során jönnek létre, fokról-fokra a közönséges bíróságok hatáskörébe utalása.

Az olasz közigazgatási bíráskodásnak mindeddig szépen fejlődő virágát egyetlen szakítással tépte le az 1865-ös törvény, amely az 1831-es belga alkotmány alapján az egységes bíráskodást valósította meg. Belgiumban, amely húsz évig (1794—1814) francia uralom alatt állott és a francia közigazgatási intézmények iránt ellenszenvvel viseltett, érthető volt az államtanács létesítésétől való idegenkedés, hiszen ezt francia mintára kellett volna megszerveznie. Az 1831-es február 7.-i alkotmány 92. cikke kimondja: „Azok a jogviták, amelyeknek tárgyai magánjogok (droits civils) kizárólag a bíróságok hatáskörébe tartoznak.” A 93. cikk szerint pedig: „Azok a jogviták, amelyeknek tárgyai politikai jogok (droits politiques) a bíróságok hatáskörébe tartoznak, kivéve a törvény által megállapított kivételeket.”

Az 1865-ös olasz törvény, amelynek igen tekintélyes ellenzői voltak (Rattazzi, Crispi), szinte hű másolata ezeknek a rendelkezéseknek, ámbár erre az olasz törvényhozásnak semmi komoly oka nem volt. Borsi (Közigazgatási bíráskodás, 106. o.) megállapítása szerint, ennek a törvénynek részint pozitív, részint negatív jellege volt. A negatívumot a törvény első cikkének első bekezdése foglalja magában, amikor kimondja, hogy a közigazgatási bíráskodást végző speciális bíróságok megszűnnek; a következő bekezdés már pozitívum, amennyiben kimondja, hogy mindazok a jogviták, amelyeket az érvényben levő jogszabályok az említett bíróságoknak tulajdonítottak, mostantól kezdve a ren-



des bíróság vagy a közigazgatási hatóság elé tartoznak. A törvény 2. cikke az, amely hűen tükrözi a belga felfogást, amennyiben kimondja: „A közönséges bíróság elé tartoznak mindazok a kihágások és mindazok az ügyek, amelyben polgári (diritto civile) vagy politikai jogról van szó, bármimódon legyen is érdekelve a közigazgatás, még akkor is, ha a határozatot a végrehajtóhatalom vagy közigazgatási hatóság hozta.“

A törvény 3. cikke pedig a következőképen folytatja: „Az előbbi cikkben nem említett ügyek a közigazgatási hatóságok elé tartoznak, amelyek megindokolt határozatokat fognak hozni.“ (Olaszországban tehát már a múlt század közepén kötelezővé vált a közigazgatási határozatok indokolása.)

A továbbiakban látni fogjuk, mivel indokolták a parlamenti előkészítő munkálatok az egységes bírászkodás megvalósítását. Rá kívánunk egyúttal mutatni arra is, hogy az egységes bírászkodás elve miként mondott csődött s a közigazgatásnak különösen a múlt század végén bekövetkezett gyors és erőteljes fejlődése vas következetességgel miként vonta maga után a közönséges bírászkodástól független önálló közigazgatási bírászkodás kialakulását. Az olasz közigazgatási jogászok a közigazgatási bírászkodásnak addigi tapasztalataiból indultak ki. Tényleg abban az időben az egységes bírászkodás rendszere uralkodott. (amely nem nyújtott abszolút garanciát az egyéni jogok megvédelmezése tekintetében.) Franciaországban, a szárd királyságban és a nápolyi királyságban az államtanács határozatai nem voltak a res judicata erejével, hanem csak az államfő jóváhagyásával váltak jogerősekké. Ennélfogva ez a közigazgatási bírászkodás ellenzői szerint nem is volt bírászkodásnak tekinthető. Már csak azért sem nevezhető bírászkodásnak, mert az államtanács tagjai elmozdíthatók s ennélfogva függenek a közigazgatástól. (Ugyanezek az aggályok merültek fel Franciaországban is a közigazgatási bírászkodás ellenzői részéről. A francia államtanács kontenciózus főosztályának működése azonban tagjainak jogilag lehetséges, de ténylegesen soha be nem következett elmozdíthatósága ellenére is mintaszerű). Ezek a jogászok nem látták meg a köz- és magánügyeket elválasztó nagy különbséget. Szerintük, ha a bírák nem a közigazgatási aktusok alkalmassága, hanem csak a közigazgatási aktusok jogszerűsége felett döntenek, nincs semmiféle elválasztó kritérium a magánjogi és közjogi igazságszolgáltatás között. A közigazgatási bírászkodás ezen felfogás hívei szerint már csak azért is a közönséges bíróságok hatáskörébe utalható, mert a bírák megfelelő tehnikai tudással rendelkeznek a bírászkodás



terén s így a közigazgatási jogvitáknak eléjük utalása semmiféle különös nehézséget nem okozna.

A későbbi jogfejlődés azonban fényesen megcáfolta ezt az álláspontot. A legnagyobb hibája az 1865-ös törvénynek az volt, hogy a közönséges bíróságok munkája csak és kizárólag az alanyi jogsérelmek orvoslására terjedt ki. A törvényes érdekek védelme, a bekövetkezett érdeksérelmek orvoslása magának az érdekelt közigazgatási hatóságnak vagy felettes hatóságának hatáskörébe tartozott. Tehát azokban a közigazgatási ügyekben, amelyeknek azelőtt bírójuk volt, most a közigazgatási hatóság döntött, ami visszaesést jelentett az előbbi jogállapottal szemben. „... la legge del 1865 segnava un regresso, perchè lasciava al solo apprezzamento dell'autorità amministrativa interessi, che prima avevano un giudice...” (Ranelletti, i. m. 580. o.). A közigazgatás területének megnövekedésével — különösen mióta az állam szociális térre is kiterjesztette tevékenységét — a közigazgatási ügyek száma megszorodott, de ezzel együtt megnagyobbodott a súrlódási felület is az egyén és a közigazgatás között. Különösen a szociális közigazgatás területén, de a közigazgatás egyéb ágaiban is a közigazgatás gyakran követett el érdeksérelmeket, amelyeknek megnyugtató és igazságos orvoslása csakis megfelelő bírói szervek útján történhetett meg. Az 1865-ös törvény tehát, amely az alanyi jogoknak adott bírói védelmet, lassan kiegészítésre szorult. A közigazgatási hatóság előtt történő tárgyalást nem előzte meg vizsgálat, maga a tárgyalás nem volt kontradiktórikus és nyilvános. Megfelelő garanciáról kellett tehát gondoskodni a törvényes érdekek védelme tekintetében. Ezt a kiegészítést az 1889 és az 1890-es törvények végezték el. A reform arra irányult, amint az az 1889-es törvény előkészítő munkálataiban kifejezésre jut, hogy bírát adjanak azoknak a kontenciózus ügyeknek, amelyek nem tartozván a polgári bíróságok hatáskörébe, olyan természetűek, hogy egy közigazgatási per oltalmazó formáit kívánják meg. Mulhatatlanul szükségesnek tartja ez a tervezet az érdekekről való gondoskodást, a magánosok legteljesebb védelmét a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben és főként azt, hogy az egyén áldozata a legszűkebb szükségesség keretei között maradjon. Hasonló elvi álláspontot fejtenek ki az 1890-es törvény előkészítő munkálatai is. Mindkét törvény tehát az 1865-ös törvény határozmányainak érintetlenül hagyásával csupán kiegészítő jellegű, mert az alanyi jogok védelme továbbra is a polgári bíróságok hatáskörében maradt és csak az 1865-ös törvény által nem védett törvényes érdekek védelmét utalta az államtanács hatáskörébe. (Az



1924-es *testo unico* is lényegileg ezt a felfogást tartotta meg.) Természetesen az ilyen különválasztást teljesen keresztülvinni nem lehet, mert, ha a jog- és érdekkérdés összekapcsolódik, a hatáskör kérdésében nagy nehézségek állhatnak elő. Ezt a nehézséget az 1923. december 30.-i törvény úgy oldotta meg, hogy a tartományi giunta (alsófokú közigazgatási bírói fórum), illetőleg az államtanács prejudiciálisan vagy incidentálisan jár el jogkérdésben, ha ez a főkérdés eldöntése céljából multhatatlanul szükséges; főúton (via principale), ha a jog és érdek kérdése annyira összefonódott, hogy különválasztásuk nehéz vagy egyenesen lehetetlen.

### 7. §. Hatásköri problémák.

Mind a francia, mind az olasz államtanács megegyeznek abban, hogy kettős feladatuknak megfelelően kétféle hatáskörük: konzultatív és bírói hatáskörük van. Ezen egyezés ellenére — amint azt a hatásköri kérdések alább következő tárgyalásánál látni fogjuk — hatáskörük *természete* és *terjedelme* tekintetében igen lényeges eltéréseket tapasztalhatunk. A konzultatív hatáskör különbözősége már abból is következik, hogy amíg a francia államtanács konzultatív funkciói mind szűkebbre szorulnak, addig az olasz törvényhozás a konzultációnak fokozottabb kiterjesztésére törekszik. A két államtanács közigazgatási bírói hatásköre közötti különbségeket pedig a közöttük fennálló fejlődésbeli különbségek idézték elő. Ezért tartottuk oly fontosnak a két államtanács közigazgatási bírói szerepének történeti vizsgálatát. Enélkül a hatásköri különbségek nem válnának érthetőkké. Vizsgáljuk mindenekelőtt a két államtanács konzultatív hatáskörét.

#### *A francia és olasz államtanács konzultatív hatásköre.*

Ha a két államtanács véleményező hatáskörének terjedelmét vizsgáljuk, nem tekinthetünk el a két államban uralkodó *politikai rendszertől*. A francia államtanács — ha már korlátozottabb mértékben is, — az individualista-liberális rendszer elvi alapjain áll. Ez a rendszer csak arról gondoskodik, hogy a *service publique* jóságát biztosítsa az egyént a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben megvédje. Gazdasági téren azonban magára hagyja az egyént; a közigazgatás a gazdasági élet megorganizálásába nem avatkozik be, következésképen az államtanács ezen a téren nem is ad véleményt. Ezzel szemben a fascista rendszer az állam összes produktív erőinek megszervezésére törekszik. Bottai szerint a korporatív gazdasági rendszer nemcsak irányított, hanem orga-



nizált gazdasági rendszer. Az állam, amely Mussolini és az olasz irodalom állásfoglalása szerint szellemi és erkölcsi valóság és amely az egyéni élet terén érvényesüléshez jutó erkölcsi jónak betetőződése, a gazdasági élet megszervezésére is törekszik és a korporációkat a közigazgatás szerveivé teszi. Nyilvánvaló ebből, hogy az államtanács véleményező funkciója a gazdasági és szociális közigazgatás területére is kiterjed. Hatásköre ennél fogva sokkal szélesebb, mint a francia államtanácsé. Vincenzo Giuffrida az államtanács és korporatív rendszer viszonyáról írott értekezésében (Centen. dolg. I. 465. o.) kifejti, hogy az államtanács a fascista rendszer meghonosítása óta konzultatív hatáskörében igen komolyan működött közre nehéz és fontos szociális és gazdasági problémák megoldásában, így különösen a munka védelmére és a társadalombiztosításra vonatkozó törvények végrehajtási utasítására vonatkozó véleményezésben.

#### A) *A francia államtanács konzultatív hatásköre.*

A francia államtanács véleményének kikérése — mint már említettem — a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve, nem kötelező. Azokban az esetekben is azonban, amelyekben az államtanács véleményének kikérése kötelező, az államtanács véleményét a közigazgatás nem köteles követni. Ha a végrehajtó hatalom bizonyos a törvény által meghatározott esetekben köteles volna véleményét kikérni és ezt mégsem teszi: ez a hozott határozat semmisségét vonja maga után. Az 1872-es törvény két esetben teszi kötelezővé az államtanács megkonzultálását: 1. az ú. n. réglement d'administration publique, 2. olyan határozatok kibocsátása esetében, amelyek ez utóbbinak alakjában jelennek meg. Azóta számos törvényes rendelkezés van, amely kötelezővé teszi az államtanács véleményének kikérését. (Ezeknek felsorolására nem térek ki.) Az államtanács véleményező határozatában (avis) meg szokta mindig állapítani, hogy mely esetekben volt kötelező véleményezése. Vannak azután törvények, amelyek kifejezetten, de eshetőlegesen írják elő a végrehajtó hatalomnak az államtanács véleményének meghallgatását. Így mindjárt az 1872-es törvény felhatalmazza az elnököt és a minisztereket, hogy mindazokban az esetekben, amikor az hasznosnak mutatkozik, a rendelettervezeteket mutassák be a tanácsnak. Hasonlóképpen azokban az esetekben is igénybe vehető az államtanács véleménye, amikor bizonyos folyó közigazgatási ügyben nincsenek tisztában a joggyakorlat álláspontjával. (Itt mutatkozik meg a véleményező rész



és kontenciózus rész szoros kölcsönhatása. Akkor ugyanis, amikor a véleményező osztályok valamelyike a véleményt, az avis-t megszerkeszti, az államtanács bírói gyakorlatát veszi alapul. Franciaországban az 1872-es törvény szerint az államtanács a parlamentnek is véleményt adhat a törvénytervezetek elkészítésénél. Ma már azonban a törvényszerkesztést a parlamenti és különböző miniszteriális bizottságok végzik. A mai olasz rendszer — mint már említettük — igen tág teret enged tekintetben az államtanácsnak.) Franciaországban az avis-k nincsenek összegyűjtve.

### *B) Az olasz államtanács konzultatív hatásköre.*

Az olasz jog azt a két esetet, amikor az államtanács véleményének kikérése fakultatív és kötelező, a terminológiában is megkülönbözteti. A törvény (az 1924-es *testo unico*) az előbbit *parenenek*, az utóbbit *votonak* nevezi. Az államtanács véleményt adhat mindazon törvényjavaslatok tárgyában és ügyekben, amelyekben a miniszterek valamelyike véleményét kikéri. (T. u. 14. art. 1. pont). Megszerkeszti továbbá mindazon törvényjavaslatokat, amelyeket a kormány reábíz. Kötelező véleményének kikérése a következő esetekben: 1. Mindazon rendelettervezetekre nézve, amelyek minisztertanácsi jóváhagyásnak vannak alávetve; 2. egyházi rendeletekre nézve, amelyekhez királyi jóváhagyás kell; 3. a törvényi és rendeleti intézkedések egyesítése esetében (tehát a *testo unico*, az egységes törvényszerkezetek létrehozatalában jelentékeny szerepe van); 4. a királyhoz intézett és a jogellenes közigazgatási aktusok ellen irányuló keresetek tárgyában, ha minden más jogorvoslat ki van merítve, vagy ha hierarchikus úton sem követelhető már kárpótlás; 5. azokra a meg egyezésekre és szerződésekre nézve, amelyek törvényi jóváhagyást kívánnak, vagy amelyek pénzügyi kötelezettségekkel járnak, de nem esnek a törvény által megállapított kötelezettségek körébe; 6. mindazokban az esetekben, amikor azt a törvény kívánja. A törvény ebben az utóbbi szakaszában lehetővé teszi, hogy további törvények még csak fokozzák az államtanács fontosságát a véleményezés terén. Ez azonban egyáltalán nem jelenti a közigazgatás szabad kezdeményezési jogának megkötését s a valóságban az államtanács véleményének kikérése nem annyira érdemi, mint inkább szakszerűségi kérdésekkel kapcsolatos. A véleménykérésre vonatkozó kérvénynek tartalmaznia kell a törvény szerint mindazokat a különleges kérdéseket, amelyekre nézve az államtanács véleményének kikérése kívánatos. Abban



mindkét állam jogrendje megegyezik, hogy a véleménykérés a miniszter közvetítésével történik. A francia jogban arra nézve határozott útmutatást, hogy az avis-nak mit kell tartalmaznia, nem találunk. Az olasz törvény szerint az osztályok véleménye magában foglalja a tényállás rövid ismertetését, a vitapontokat és a kialakult vélemény indokolását. Az olasz államtanácsnak az aktív közigazgatást segítő konzultatív funkciójának jelentősége abban is megnyilatkozik, hogy azokban az esetekben, amelyekben a törvény véleményének kikérését megköveteli, az azt követő királyi vagy miniszteri rendeletnek a következő formulát kell tartalmaznia: „*udito il parere del Consiglio di Stato*“ (meghallgatván az államtanács véleményét). Ez a rendelkezés mutatja meg legjobban, hogy ma már az államtanács nemcsak a folyó közigazgatás irányításában, hanem a végrehajtó hatalmi funkciókban: a rendeletalkotásban is aktíve résztvesz, sőt a törvény által megállapított esetekben a miniszteri vagy királyi rendelet egyenesen az államtanács véleményét teszi magáévá. (L. 1926. I. 31.100 sz. tv.)

#### *A francia és olasz államtanács közigazgatási bírói hatásköre.*

Felmerül a kérdés, milyen elvek alapján határozhatjuk körül az egyes közigazgatási bíróságok hatáskörét? Fontos ennek a megállapítása azért, mert csak így tudhatjuk meg milyen széles területre terjed ki a közigazgatási bírói jogvédelem. A hatáskör kérdésében hármass rendszert különböztetünk meg.

1. A hatáskör megállapítása történhetik *elvi alapon*, ami annyit jelent, hogy bármely jogellenes közigazgatási aktussal szemben helye van közigazgatási bírói eljárásnak. Ez kétségtelenül a legemelkedettebb színvonalon álló rendszer, mert a közigazgatási bírói jogvédelmet époly hatályossá teszi, mint a polgári bíróságok előtti jogvédelmet. Jogellenesség és jogellenesség között nem tesz különbséget s így a jogellenesség bármely megnyilvánulásával szemben — származzék ez a folyó közigazgatás bármely szervétől — a közigazgatási bírói kereset igénybevétele révén abszolút jogvédelmet nyújt. (Ilyen a francia rendszer).

2. Mint másik végletet említhetjük a *taxatív rendszert*, amely szerint csak a jogszabályokban megállapított esetekben van helye közigazgatási bírói kereset beadásának. Ez a rendszer helytelen azért, mert a közigazgatási jogellenesség konkrét megnyilvánulása ellenére sem adja meg az egyénnek az orvoslás lehetőségét, ha az *in concreto* megnyilvánult jogellenesség a törvényben felső-



rolt jogellenes közigazgatási aktusok között nem foglal helyet. Az egyén közigazgatási bírói védelme tehát nem teljes.

3. A két véglet között áll a leghelyesebben vegyesnek nevezhető rendszer, amely a közigazgatási bírászkodás egyes kategóriái között különböztet s míg az egyik válfajra nézve elismeri az elvi alapon nyugvó hatáskört, a másakra nézve taxativ felsorolást követ. (Ezt a felfogást követi az olasz rendszer.)

Minket természetesen most a francia és olasz rendszer érdekel. Az egyik elvi alapon határozza meg az államtanács kontenciózus hatáskörét, a másik a vegyes rendszert követi. A hatáskör kérdésénél mindenekelőtt meg kell állapítanunk, *melyek azok az elvek, amelyek alapján a közigazgatási bírászkodást a rendes bírászkodástól elhatárolhatjuk. További kérdés, melyek a közigazgatási bírászkodás válfajai és az ezekkel kapcsolatos hatásköri problémák.*

Mint már a francia közigazgatási bírászkodás történeti vizsgálatánál láttuk, az államtanács kontenciózus osztályának elvi alapon nyugvó hatáskörét a VIII. év frimaire 22-i alkotmánya állapította meg, amikor a konzulokat bízta meg azoknak a nehézségeknek a megoldásával, amelyek közigazgatási téren felmerülnek. Ugyanezen év nivôse 5-i törvénye szerint az államtanács van hivatva mindazon kontenciózus ügyek felett határozni, amelyek feletti határozás azelőtt a miniszterekhez tartozott. Végül az 1872 május 24-i törvény szerint az államtanács szuverén módon határoz a közigazgatási bírói keresetek tárgyában s így ez a törvény az államtanács önálló és elvi alapon történő hatáskör-megállapításának a betetőződését jelenti.

A francia forradalmi és azt követő törvények egészen világosan (már említett politikai okoknál fogva) a végrehajtó hatalomnak kedveztek. A polgári bíróságok hatáskörét alaposan megnyirbálták. A közigazgatásnak való kedvezés maga után vonta a közigazgatási bírászkodásnak való kedvezést és a közigazgatási bíróságoknak a polgári bíróságokkal szemben való előnyben részesítését. Kezdetben a közigazgatás magántevékenységével kapcsolatos jogviták is közigazgatási bírói útra tartoztak. Később azonban magának az államtanácsnak és a hatásköri bíráságnak a gyakorlata enyhített ezen a szigorú állásponton, mert tudták azt, hogy a közigazgatási bíróságok természetének meg nem felelő jogvitáknak az államtanács elé utalása csak zavart és jogbizonytalanságot kelthet. *A határ vonal a közigazgatási és polgári bírászkodás között* csak lassan a gyakorlat hosszas erőfeszítése után alakult ki. Erre nézve mint fontos adatot említhetjük a hatásköri



bíróságnak egy 1906. november 12-én hozott határozatát (Sagot de Vauroux), amely szerint a *közhatalom* bármely aktusának és cselekményének értékelése a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik. Hauriou felfogása szerint azok a közigazgatási aktusok és cselekmények (*actes, opérations*) tartoznak a közigazgatási bíróságok hatáskörébe, amelyek a közhatalommal kapcsolatosak. Appleton szerint azok a közigazgatási aktusok és cselekmények utalhatók a közigazgatási bíróság elé, amelyek a közszolgálattal kapcsolatosak. Legyenek tehát ezek akár hatósági, akár technikai természetű aktusok, ha a közszolgálattal kapcsolatosak, jogsértés esetén a közigazgatási bíróság elé tartoznak. Ez a felfogás azonban kiegészítésre szorul. Már az elvi tanok tárgyalásánál rámutattunk arra, hogy a *service publique* elméletének túlzó követőivel szemben az Hauriou-féle közvetítő megoldás a helyes, amely a *service publique* elméletének elismerése mellett a közigazgatás fogalmából nem küszöböli ki teljesen a *puissance publique*, a közhatalom fogalmát. Ezen az alapon megérthető, hogy miért csak azok az aktusok tartoznak a közigazgatási bíró értékelése alá, amelyekben a közigazgatás az egyénnel szemben, mint közhatalmi szervezet lép fel. Így érthető csak meg teljesen, miért nem tartoznak a magánjogi természetű aktusok is a közigazgatási bíróság elé, noha esetleg ezek is a közszolgálat funkcionálásával kapcsolatosak. (Ehhez a felfogáshoz áll legközelebb a francia bírói gyakorlat is.).

Amíg Franciaországban az elmélet és gyakorlat csak hossz-  
szas vajudás után közelítette meg azt a határvonalat, amely a  
közigazgatási és rendes bíraskodást egymástól elválasztja, addig  
az olasz törvény a leghatározottabb útmutatást adja erre vonat-  
kozólag. Az 1924-es t. u. szerint (26. cikk): „Az államtanács bí-  
rói úton (*in sede giurisdizionale*) van hivatva eljárni az illetékes-  
ség hiánya, hatásköri túllépés vagy törvénysértés miatt indított  
keresetek tárgyában, a közigazgatási hatóságok vagy valamely  
tanácskozó közigazgatási szerv azon aktusai és intézkedései ellen,  
amelyeknek tárgya egyéneknek vagy jogi személyeknek az ér-  
deke, amikor ugyanezek a keresetek nem tartoznak bírói hatóság  
(*autorità giudiziaria*) hatáskörébe, továbbá, ha nincs oly kérdé-  
sekről szó, amelyek más szervek vagy speciális testületek bírás-  
kodása elé vagy hatáskörébe tartoznak.“ Tehát, ha bármely sze-  
mély (fizikai vagy jogi személy) törvényes érdekei sérelmet  
szenvettek, jogában áll a közigazgatási bírói kereset igénybevé-  
tele. Az alanyi jogsérelmek elbírálása általában a közönséges  
bíróságok elé tartozik, kivéve azokat az eseteket, amelyeket a



törvény taxatívén az államtanács hatáskörébe utal. Az elválasztó kritérium tehát a közigazgatási és közönséges bírászkodás között a jog-, illetőleg érdeksérelem fennforgása. Következésképpen ez annak a felfogásnak, amelyet a közigazgatási bírászkodást általánosságban eltörlő 1865-ös törvény vallott, amely valamennyi alanyi jogsérelemmel (tehát mind magánjogi, mind közjogi alanyi jogsérelemmel) kapcsolatos jogvitát a rendes bíróságok hatáskörébe utalt. Utóbb mindinkább szükségesnek mutatkozott a törvényes érdeksérelemnek bírói úton történő orvoslása. Ez az államtanács feladata lett. A fascista törvényhozás azonban belátta azt is, hogy számos esetben az alanyi jogsérelem természete a közigazgatási bírói elbírálást kívánja meg. (A jogszabályok taxatívén sorolják fel ezeket az eseteket). Így alakult ki az ú. n. *giurisdizione esclusiva* (kizárólagos bírászkodás). Ezzel kapcsolatban megint kitűnik a francia közigazgatási bírászkodás objektív jellege, amely a közigazgatási jogsérelem megállapításánál magából a közigazgatási aktusból, illetőleg az ezt meghozó közigazgatási szerv közhatalmi jellegéből indul ki, szemben az olasz felfogással, amely az egyénből indul ki s azt nézi, hogy jog- illetőleg érdeksérelemet szenvedett-e. (Annál figyelemreméltóbb ez a felfogás, mert, noha a francia jogrendszer a liberalizmus elvi alapjain nyugszik, a közigazgatási bírászkodásban universalisztikus elveket vall (*bien du service, moralité administrative* stb.) Visszont az olasz korporatív rendszer univerzalisztikus jellege ellenére a közigazgatási bírászkodásban inkább az individualisztikus szempontok domborodnak ki.).

A közigazgatási és közönséges bírászkodás hatáskörének elhatárolása után foglalkoznunk kell a közigazgatási bírászkodásnak egyes kialakult *váltságjaival* s az ezekkel kapcsolatos hatásköri problémákkal. A közigazgatási bírászkodás egyes kategóriáihoz a kereset *petitumának* megállapítása után jutunk el. A francia joggyakorlat *Laferrière* hatása alatt aszerint, hogy a kereset *petituma* megsemmisítésre, érdemi elbírálásra, magyarázatra vagy megtorlásra irányul, a közigazgatási bírászkodásnak négyféle *váltságját* különbözteti meg: *contentieux de l'annulation*, *contentieux de pleine juridiction*, *contentieux de l'interprétation* és *contentieux de répression*. Az olasz jog a közigazgatási bírászkodásnak három *váltságját* különbözteti meg, amelyeknél azonban a kereset *petituma* nem tekinthető kizárólagos *causa distinctionis*-nak. A *giurisdizione di legittimità o di annullamento* esetében a jogkereső fél megsemmisítést, a *giurisdizione di merito* esetében pedig a felmerült tényállásnak érdemi elbírálását kéri. A *giurisdizione ex-*



clusivát az említettektől nem a kereset petituma választja el, hanem az, hogy itt a közigazgatási bírói kereset alanyi jogsérelem és nem törvényes érdeksérelem orvoslására irányul. (Ennek körében pedig a kereset megint irányulhat megsemmisítésre vagy érdemi elbírálásra).

Mielőtt azonban a hatásköri összehasonlítás érdemi tárgyalására áttérnénk, rá kell mutatnunk (különösen a francia joggyakorlat felfogásának alapulvételeivel) az államtanács közigazgatási bírájának a magánjogi bírótól eltérő magasabbrendű szerepére. Ha a magánjogi bírónak szerepét összehasonlítjuk a közigazgatási bírónak a szerepével, azt mondhatjuk, hogy a polgári bíró szerepe a jogalkalmazás, amely azonban nem pusztán syllogizmus, hanem jelenti a bíró értékelése alá kerülő tények értékelését is. A közigazgatási bírónak szerepe ennél nagyobb. A polgári bírónak csak a jogszabályok pontos és pártatlan alkalmazását kell szem előtt tartani, viszont a közjogi bíró ítélezését a közérdek szempontja uralja. A közigazgatási bírónak, aki az aktív közigazgatás szervezetétől különválasztva működik, feladata azoknak a direktíváknak a megállapítása, amelyek a közszolgálat legpontosabb és leggazdaságosabb működését elősegítik. A közigazgatási bíró tehát nem pusztán jogalkalmazó, nemcsak a közigazgatási jogszabályok megtartása felett őrködik, hanem egyúttal mindent elkövet a közszolgálat zavartalan funkcionálásának érdekében. Hauriou említi az 1901 március 29-én hozott Casanova határozat magyarázatában, hogy a közigazgatási bíró valóságos szerepe a jó közigazgatás funkcionálásának biztosításában áll. A közigazgatási bíró feladata: rendet és fegyelmet vinni a közigazgatásba. Hauriou felfogása szerint a közigazgatási bíráskodásnak nem pusztán ítélező, hanem fegyelmező jellege is van. Ebben áll a közigazgatási bíró magasabb szerepe. A közigazgatási bíró őrködik azon, hogy az egyes közigazgatási szervek sajátos céljuktól el ne térjenek s ha\* — konkrét törvény sértés nélkül is — eltértek, újra helyes irányba terelje működésüket. A közigazgatási bírói gyakorlat alakítja ki magából azokat a korlátokat, amelyeket az egyes közigazgatási szerveknek szem előtt kell tartaniuk, ha a közjó érdekét kívánják szolgálni. Mindebből következik hogy a közigazgatási bíró a konkrét jogszabályokon kívül figyelembe veszi azokat a direktívákat, amelyek az egyes közigazgatási intézmények céljára nézve részint a közigazgatási, részint közigazgatási bírói gyakorlatban kialakultak. Ez az — mint em-

\* Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public.



Ítettük — amit a francia joggyakorlat Hauriou nyomán moralité administrative-nek nevez. Hauriou szerint: „La moralité administrative n'est pas autre, que l'esprit générale des lois.“ Ebből következik, hogy a détournement de pouvoir a törvény szellemének megsértését jelenti. Hauriou meghatározása nagy általánosságban mozogna, ha nem alakult volna ki egy terjedelmes bírói gyakorlat a détournement de pouvoir-ra vonatkozólag és ezzel kapcsolatban világossá válnak előttünk azok a direktívák, amelyeket az egyes közigazgatási szerveknek céljaik elérése érdekében szem előtt kell tartaniok.

Hasonló a helyzet az olasz jogban is, amely szerint az államtanács nemcsak a törvény szavait veszi figyelembe, hanem a közszolgálat zavartalan működése érdekében tekintettel van a törvény szellemére is. Az államtanács IV. osztályának gyakorlata szerint sok esetben megsemmisítették azokat az aktusokat, amelyek a törvény szavainak vagy óhajának nem feleltek meg. (... che non rispondevano nè alla lettera nè al voto della legge.) Világos egyúttal az is, hogy a közigazgatási bíró, szemben a régebbi felfogással, amely szerint a törvény és rendelet voltak a közigazgatási jog forrásai, mind aktívabb részt vesz a közügyek szabályozásában s így a közigazgatási bírói ítéletek, ha formaliter nem is, de materialiter jogforrási erőt nyernek. Ezt a felfogást támasztja alá az Hauriou-iskola tagjainak a felfogása is. Welter a moralité administrative-ről írott munkájában\* (458. o.) mondja, hogy a közigazgatási bíró mindinkább behatol a közigazgatási direktívák részleteibe, hogy azokat meghatározza, ha a közszolgálat java forog kockán; hogy biztosítsa hajlékonyságukat és alkalmazkodási képességüket, ami semlegesíti a közigazgatási rendszerben rejlő kellemetlenségeket. Alibert hasonló felfogást vall (Le contról juridictionnel de l'administration): „Le recours pour excès de pouvoir evolue vers une certain partage de la direction administrative.“ Mindennek eredményeként megállapíthatjuk, hogy a közigazgatási bírónak nem egyedüli feladata a jogszabályalkalmazás, hanem az is, hogy a közigazgatási szerveket a jó közigazgatás céljainak megfelelő irányban tartsa. Ez pedig csak akkor lehetséges, ha részint szélesebb hatáskört, részint az eljárásban szabadabb kezét biztosítunk neki, mint a magánjogi bírónak. Meg kell jegyeznünk még, hogy a francia és olasz közigazgatási bíró bírói minősége mellett *közigazgatási hatóság* is. A francia elmélet különösen fontosnak tartja ennek hangsúlyozását. (Főként azért, hogy a közigazgatási bírászkodásnak a közigazgatás szervezetén belül való elhelyezkedését kellően alátámassza.) A közigaz-

\* Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative.



gatási bíró hatósági jellegének kidomborítása Laferrière-nél jelenik meg először. (I. m. II. k. 12. o.) Szerinte, ahhoz hogy a közigazgatási bíró közigazgatási hatóságtól származó aktusokat megsemmisíthessen, ugyancsak közigazgatási hatóságnak kell lennie. A közigazgatási bíró hatósági jellegének említésével több francia írónál találkozunk. Berthélemy (Közig. jog., 919. o.) szerint a közigazgatási bíró az a szerv, aki által a végrehajtó hatalom megparancsolja a jog tiszteletben tartását. Hauriou szerint a közigazgatási bíróságok akkor, amikor bíróságok, egyúttal közigazgatási tanácsok is. (Ez logikusan következik abból a felfogásból, amely szerint a közigazgatási bírónak nemcsak jogalkalmazó, hanem fegyelmező, irányító szerepe is van). A közigazgatási bíró tehát valóságos bíró, mert ez önmaga a közigazgatási szerv nem lehet, másrészt azonban a közigazgatáshoz is tartozik, hogy azt kötelezhesse. Stratis Andréades (Le contentieux administrative des États modernes, 81. o.) a kiváló görög jogász szerint is, aki a francia közigazgatási bíráskodásnak igen alapos ismerője, a közigazgatási bírót éppen az különbözteti meg a magánjogi bírótól, hogy közigazgatási hatóság minőségében működik, de természetesen mindig különválasztva az aktív közigazgatás szervezetétől.

#### *A francia és olasz közigazgatási bíráskodás válfajai.*

A közigazgatási bíró funkciójának általános jellemzése után térjünk át a közigazgatási bíráskodásnak a két országban kialakult egyes *ágaira* s vizsgáljuk meg a közigazgatási bírónak ezekben betöltött hatáskörét. A francia közigazgatási bíráskodásnak négy ágát ismerjük: a megsemmisítés iránti, az érdemi, a magyarázati és megtorló közigazgatási pert. Az olasz közigazgatás tulajdonképpen kétféle közigazgatási jogvitát ismer: a megsemmisítés iránti és az érdemi pert. Az olasz jogban különleges közigazgatási bírói alakzat még az ú. n. kizárólagos bíráskodás. Az olasz és a francia közigazgatási bíró hatáskörét az az általunk már említett körülmény különbözteti meg, hogy a francia közigazgatási bíró hatáskörét egyáltalán nem befolyásolja, vajjon jog- vagy érdeksérelemmel áll-e szemben. A francia elmélet és gyakorlat objektivista álláspontjából folyólag ez a kérdés fel sem merülhet, mert közigazgatási jogvita csak akkor keletkezhet, ha valamely szerv tárgyi jogsértést követett el vagy legalábbis valamely objektív joghelyzetet sértett meg. A közigazgatási jogsértés (objektív) megállapítása után a közigazgatási bíró minden korlátozás nélkül járhat el a jogellenes közigazgatási aktusokkal vagy közigazgatási cselekményekkel szemben. Működése szempontjából



közömbös az alanyi jog-, illetőleg törvényes érdeksérelem fennforgása. Ezzel szemben az olasz közigazgatási bíró hatáskörét döntőleg befolyásolja az a körülmény, hogy jog- illetőleg érdeksérelemmel állunk-e szemben. Szabály szerint csak a törvényes érdeksérelemeket és azokat az alanyi jogsérelemeket orvosolhatja, amelyeket a törvény taxatív megállapít. Az érdeksérelem orvoslásánál is azonban nincs a francia bíróhoz hasonlóan szabad keze. Az ú. n. *giurisdizione di legittimità* körében hatásköre általános, tehát bármely törvényes érdeksérelemet okozó közigazgatási aktust egészben vagy részben megsemmisíthet. (1924-es t. u. 26. cikke). Ezzel szemben a *giurisdizione di merito* körében hatásköre csak a törvény által taxatív felsorolt ügyekre terjed ki. (Természetesen nemcsak az idézett t. u. 27. cikkének 16 pontjában felsorolt ügyek tartoznak eléje, hanem a 17. pont szerint azok a vitás ügyek is, amelyet bármely általános vagy külön törvény érdemileg is az államtanács hatáskörébe utal.) A közigazgatási alanyi jogsérelem elbírálása általában nem tartozik hatáskörébe. A francia államtanács előtt ilyen korlát nincs, hiszen a közigazgatási szerveknek minden tárgyi jogot s ebből következőleg az esetek 90 %-ban alanyi jogot is sértő aktusa, amely a közszolgáltatással kapcsolatos és a közhatalom megnyilvánulásaként következik be: az államtanács előtt támadható meg, kivéve azokat a jogszabályokban felsorolt eseteket, amelyeknek elbírálása az alsófokú közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik.

#### *Az annullációs per.*

Vizsgáljuk tehát mindenekelőtt az annullációs pert. Abban mindkét jog megegyezik, hogy az annullációs per (szemben az érdemi perrel) nem irányulhat sem reformációra, sem pedig pénzbeli kártérítésre. Mindkét jogrendszerben a közigazgatási bíró magát a közigazgatási aktust veszi értékelés alá. Ranelletti igen találóan a közigazgatási bírászkodásnak ezt a válfaját *giurisdizione limitata*-nak nevezi. A közigazgatási bíró ugyanis nem vizsgálhatja meg minden szempontból a vitás ügyet, nem tehet rendelkezéseket a jognak helyreállítására, amelyet megsértettnek talált. Kizárólagos joga abban áll, hogy a törvényes érdeksérelemet okozó közigazgatási aktust megsemmisítse. A megsemmisítéshez megkívánja valamely személy (fizikai vagy jogi személy) érdeksérelemének kimutatását. Objektív vonást mutat az olasz közigazgatási pernek ez a válfaja annyiban, hogy a bíró csak és kizárólag magát az aktust vizsgálja, tekintet nélkül az azt kibocsátó szervre és



annak szándékára. (Ranelletti szerint: „... il giudice può conoscere unicamente della legittimità dell'atto amministrativo impugnato....“ I. m. 411. o.) A francia annullációs per azonban még objektívebb jellegű, mert a közigazgatási aktus vizsgálatánál, nemcsak magát a közigazgatási szervet, hanem még az aktus által sértett egyént is csak másodsorban veszik figyelembe. A francia joggyakorlat a jogellenességet és a megsemmisítést érdemlőséget elsősorban a tárgyi jogrend szemszögéből ítéli meg s csak ha ennek sérelme forog fenn, nyerhet az egyén orvoslást. A francia álláspontot tömören fejezi ki Hauriou, amikor ezt mondja: „La base des recours en annulation est la décision exécutoire envisagée dans sa validité; c'est un procès fait à l'acte....“

Fontos még azt a körülményt is megemlítenünk, hogy az olasz terminológiából (nem a törvény, hanem az irodalom terminológiája ez) arra a következtetésre juthatunk, hogy a giurisdizione di sola legittimità esetében a közigazgatási bíró hatásköre csak a legalitás vizsgálatára terjed ki. (Ranelletti ugyan a sokkal helyesebb és a közigazgatási per célját jobban kifejező giurisdizione di annullamento kifejezést is használja). A francia annullációs per egyik fontos alakzatában, a détournement de pouvoir fennforgása esetén a közigazgatási bíró hatásköre nemcsak a jogkérdésekre, hanem a moralitás vizsgálatára is kiterjed, vagyis annak vizsgálatára, betartotta-e a közigazgatási szerv a számára meghatározott direktívákat. Ma már az olasz irodalom is figyelemmel van erre, bár itt még a joggyakorlatban a moralité administrative fogalmának határozott kifejtésével nem találkozunk. Egyet azonban megállapíthatunk: a célelmélet az olasz joggyakorlatban is már befogadásra talált.

Ezek alapján tehát nem érthetünk egyet azzal a felfogással, amely szerint a megsemmisítés iránti közigazgatási per esetén a bíró figyelme csak a jogkérdések vizsgálatára terjed ki. Ezt legjobban a hatalmi túllépés miatt indított kereset cáfolja meg, amikor a bíró nem tisztán a jog szava alapján dönt, hanem azt is vizsgálja, vajjon megsértette-e az illető közigazgatási szerv a gyakorlatban reá vonatkozólag kialakult direktívákat. Ez pedig csakis a tények vizsgálata alapján dönthető el. Azt mondhatjuk tehát, hogy a détournement de pouvoir révén az annullációs per igen közeli rokonságba kerül az érdemi perrel, mert mind a hatalmi túllépés miatt indított perben, mind az érdemi perben igen nagy szerepet játszik a tényeknek, a célszerűségnek és alkalmaságnak vizsgálata. Hauriou szerint a közigazgatási aktusok megsemmisítésének joga azért tartozik az államtanács hatáskörébe



(az államtanács Hauriou szerint nemcsak bírói, hanem közigazgatási hatóság is), mert a per közigazgatási aktusok ellen irányul, amelyek hatósági akaratnyilvánítások: ezt a hatósági akaratnyilvánítást pedig csak felettes és pártatlan hatóság semmisítheti csak meg. A francia jogászok szerint tehát csakis a közigazgatás, mint intézmény jogosult arra, hogy a jó közigazgatás direktíváinak szempontjából önmaga ítélje meg a közigazgatási aktusok érvényességét.

Az annulláció iránti keresettel kapcsolatban rá kell mutatnunk arra, melyek azok a követelmények, amelyek mellett a keresetnek helye van, illetőleg melyek azok az okok, amelyek miatt a bíró a keresetet elutasíthatja. Minthogy itt a per elsősorban maga az aktus ellen folyik, a közigazgatási bírónak a folyamodó személyében megkívánt feltételeken kívül az aktus természetét is kell vizsgálnia s a keresetet a folyamodónál megkívánt feltételeken kívül csak akkor fogadhatja el, ha az aktus a joggyakorlatban (francia jog) illetőleg a törvényben megkívánt (olasz jog) követelményeknek megfelel.

A) Az aktusnak mindkét jogrendszer szerint, ahhoz, hogy elbírálása a közigazgatási bíró hatáskörébe tartozzék, közigazgatásinak kell lennie. A francia irodalomban azonban Hauriou és iskolája (szemben az olasz jogászokkal) a közigazgatási aktusnak egy szűkebb értelemben vett alakját veszik alapul. Hauriou szerint az annulláció iránti per az ú. n. *décision exécutoire* ellen folyik, amely alatt a közigazgatás, mint közhatalmi szervezet által kibocsátott aktus értendő, amely végrehajtó hatállyal bír. Ezzel szemben az egyéb, különösen technikai természetű aktusok (*opération, agissement*) ellen *contentieux de pleine juridiction*nak van helye. Az olasz jog szerint az annulláció a közigazgatási bíró hatáskörébe tartozik, bármiféle közigazgatási aktusról legyen is szó. Ranalletti szerint (aki formális értelemben, és nem — mint a francia irodalom — materiális értelemben veszi a közigazgatási aktust) közigazgatási aktuson az állami közigazgatási szervek és más közjogi személyek által köztevékenységük során kibocsátott aktusok értendők, kivéve azokat, amelyeket bírói minőségükben adnak ki. Az olasz irodalomban a *décision* és *opération* különválasztására nincs is szükség. Az annullációs perben elég általánosságban a közigazgatási aktus megjelölés, hiszen az érdemi perre vonatkozólag taxatív fel vannak sorolva azok az esetek, amelyek ellen érdemi pernek van helye.

B) A hatóságnak, amely az aktust kibocsátja, a közigazgatás hierarchiájába, vagy az ú. n. adminisztratív tutélába kell tartoznia.



Nyilvánvaló azonban, ha közigazgatási szerv bocsátja ki ugyan az aktust, de az nem közigazgatási: közigazgatási bírónak ilyen aktussal szemben hatásköre nincs. (Pl. a francia préfet-nek a büntető eljárás során vizsgálati joga van. Az ezzel kapcsolatban kibocsátott aktusok nem közigazgatási aktusok.) Ha nem közigazgatási szerv bocsátja ki a közigazgatási aktust, illetőleg végrehajtó határozatot, a közigazgatási bíró nem járhat el. Ide tartoznak a parlament által kibocsátott aktusok. *A törvényhozói aktusok ellen* akkor sincs annullációs pernek helye, ha ezek csak alakilag törvények, anyagilag azonban közigazgatási aktusok. A francia irodalomban — mint említettük — igen szélsőséges felfogást vall Berthélemy, aki szerint nincs semmi akadályja annak, hogy az ilyen formális törvények közigazgatási bíró elé kerüljenek. Felfogása azonban egyedülálló és a joggyakorlat felfogásával is ellentétes. Hasonlóképen nem tartoznak az államtanács elé a bírói aktusok és a végrehajtó hatalom által kibocsátott kormányzati aktusok (*actes de gouvernement, atti di governo*), amelyeket külön is majd alapos vizsgálat tárgyává teszünk.

C) Külön kell megemlítenünk még a közigazgatási bírónak a közigazgatási szerződések megsemmisítése tekintetében betöltött hatáskörét. Különösen a francia joggyakorlat volt az, amely a közigazgatási szerződések fogalmát kikristályosította magából. (Ezektől a közigazgatási szerződésektől élesen meg kell különböztetni az ú. n. látszólagos közigazgatási szerződéseket; ezek szerződés látszatával bírnak, de a közigazgatás itt teljesen uralgó félként lép fel.) Közigazgatási szerződések alatt érti a francia irodalom azokat a szerződéseket amelyek külső látszatra a magánjogi szerződések minden requisitumával rendelkeznek, benső természetüket tekintve azonban közigazgatási jellegűek, mert a közszolgálattal kapcsolatosak, annak érdekeit szolgálják. Ha tehát a közigazgatási szerv magánjogi minőségében és nem a közszolgálat funkcionálásával kapcsolatban köt szerződést: aktusa magánjogi aktus s jogvita esetén a polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Az olasz t. u. 26. cikke szerint a közigazgatás által kötött ú. n. közjogi szerződések a magánjogi bíróságok elé tartoznak. Mindezek ellenére az olasz joggyakorlatban találkozunk egy olyan állásponttal, amely a közigazgatási szerződéseket is a közigazgatással való szoros kapcsolatuk okán az államtanács bírói osztálya elé akarja utalni. A joggyakorlat mégis elég ingadozó. Így pl. az államtanács teljes ülésének 1930. június 14. és 28-i, az V. osztálynak egy 1931. december 28-i határozata kiemeli, ezzel szemben a legfőbb semmitőszéknek több határozata tagadja az államtanács ilyen irányú hatáskörét.



D) Külön kell megemlékeznünk a speciális bírói fórumok aktusairól, amelyekkel szemben a francia és az olasz bíró annullációs hatásköre éppen ellentétes. Az olasz speciális közigazgatási bírói fórumok aktusai elleni keresetek általában nem tartoznak az államtanács hatáskörébe, kivéve a törvényekben felsoroltakat. A francia jogban az államtanácsnak az összes speciális közigazgatási bírói fórumok aktusaival szemben kassatorius hatásköre van, feltéve, hogy jogszabály másként nem rendelkezik.

E) A közigazgatási aktus természetével kapcsolatban felmerülő igen fontos kérdés, vajjon csak a hatóság valóságos tevése tekinthető-e közigazgatási aktusnak, vagy a közigazgatási aktus fennforgása akkor is megállapítható, ha a hatóság nem cselekedett, noha erre a közigazgatási jogszabályok vagy a közigazgatási moralitás elvei értelmében köteles lett volna. A kérdés taglalásánál abból kell kiindulnunk, hogy a közigazgatási bírászkodásnak, különösen pedig az annullációs pernek nemcsak a jogrend, illetőleg az egyén alanyi jogainak védelme a célja, hanem ennél magasabbrendű célja is van: a közzolgálat zavartalan működésének és rendjének, fegyelmének biztosítása. (Berthélemy szerint az államtanács mind szigorúbbá válik azoknak a követelményeknek alkalmazásában, amelyeket a törvény a közigazgatással szemben megállapít.) Az Hauriou-iskola felfogása szerint nem elég a legalitás vizsgálata, hanem a közigazgatási moralitás követelményeire is tekintettel kell lennie. Lehetséges, hogy a közigazgatási szerv működése a jogszabályoknak teljes mértékben megfelel, de a közigazgatási szerv nem a közigazgatás, mint intézmény keretében kialakult direktívák szerint jár el, működésének célját félreismeri, vagy, ha ezt nem is teszi, helytelen és a célnak meg nem felelő eszközöket használ működése alkalmával. Ha tehát a közigazgatási szerv az ügyeket elintézetlenül hagyja, először is törvényes érdeksérelmet követ el az egyén ellen, akinek érdeke a minél gyorsabb elintézését kívánja meg. Szembehelyezkedik azonban az ilyen közigazgatási szerv a közigazgatási erkölcsiség elveivel, amelyek az ügyek minél gyorsabb, gazdaságosabb és a legkevesebb fennakadást okozó elintézését kívánják meg. A közigazgatási szervek munkája ugyanis a legtöbbször nem izolált. Az ügyeknek kellő időben el nem intézése a többi közigazgatási szervnek munkáját is hátráltatja. Ebből következik, hogy a közigazgatásnak nemcsak a tevése, hanem mulasztása is aktusnak (jog- vagy érdeksértő aktusnak) tekintendő, amely teljesen egyenlő értékű a pozitív aktussal s így ellene ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint a pozitív aktus ellen. Laferrière még nem tekinti a hatóság hallgatását elutasításnak. A jogfejlődés



azonban nem adott Laferrière-nek igazat. Már a II. császárság idején az 1864. nov. 2-i rendelet kimondja: „Ha azon határozatok elleni fellebbezések tárgyában döntenek a miniszterek, amelyeket alárendelt hatóságaik hoztak, határozatukat a jogorvoslat vételétől számított négy hónap alatt kötelesek meghozni. Ezen határidő elmulasztása esetén a felek jogorvoslatukat elutasítottnak tekinthetik.” Természetesen szüksége mutatkozott annak is, hogy hasonló rendszabályokat alkalmazzanak minden hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási szerv hallgatása esetén. Az 1900. július 17. törvény a jognyugalom és a polgárok érdekeinek megfelelően szabályozza a közigazgatás hallgatásának (*silence d'administration*) kérdését. Kimondja, hogy amennyiben a közigazgatási hatóság valamely ügyben négy hónapon belül nem határoz, a fél elutasítottnak tekintendő s az államtanácshoz fordulhat jogorvoslatával.

Olaszországban a *silenziosa inerzia*-nak ilyen általános érvényű szabályozásával nem találkozunk. Egyes speciális törvények azonban a közigazgatási szervek hallgatásának a valóságos közigazgatási aktusokkal egyenlő hatályt tulajdonítanak. (Így pl. az 1934. március 4-i községi törvény szabályozta újabban a közigazgatás hallgatásának kérdését, amely kellő elvi alapot nyújthatna az általános szabályozásra.) Borsi szerint az általános szabályozás által a közigazgatási szervek esetleges visszaélései ki volnának küszöbölve, végét érnének a bizonytalan helyzetek elnyújtásából eredő károk; egyszóval az általános szabályozásnak nagy erkölcsi és anyagi előnyei lennének.

F) További fontos kérdés, hogy a közigazgatási aktus elleni eljárás mely esetben tartozik a közigazgatási bíró hatáskörébe. A francia joggyakorlatnak már tárgyalt objektivista álláspontjánál fogva a közigazgatási bíró eljárhat az aktus ellen, ha az a tárgyi jogrend szempontjából nézve jogellenes. Az olasz jog első látszatra nagyon szűk körre szorítja a közigazgatási bíró hatáskörét, nevezetesen csak törvényes érdeksérelem esetén járhat el. Egyes írók a törvénynek ezen a szűkkeblűségén azzal igyekeznek segíteni, hogy bizonyos esetekben az alanyi jogot a törvényes érdek mezébe öltöztetik. Felfogásuk azonban ellentétben van a jogszabályok felfogásával, amelyek szigorúan különböztetnek jog és törvényes érdek között s alanyi jogsérelmek esetén való eljárásra a közigazgatási bírónak csakis a törvényben taxative felsorolt esetekben adnak jogot. Közelebbről szemügyre véve a kérdést, már azért sem kell az említett burkolt eljárást alkalmazni, mert a törvény az alanyi jogok védelmére (közigazgatási bírói védelmére) számos esetben lehetőséget ad. Az ú. n. kizárólagos



bíraskodás esetein kívül ide kell sorolnunk azokat az eseteket, amikor törvényes érdek és alanyi jog annyira összekapcsolódnak, hogy különválasztásuk igen nagy nehézséggel járna. Nemesak azok az esetek tartoznak ide, amikor az alanyi jogkérdés prejudicialisan vagy incidentálisan kapcsolódik az érdekkérdéshez, hanem azok is, amelyekben az alanyi jogkérdés a túltengő és ez a kisebb jelentőségű érdekkérdéstől el nem különíthető. Ezzel a törvény, amely első látszatra igen szűkkörűen rendelkezik, maga tágítja a közigazgatási bíró ezirányú hatáskörét.

G) *Az annullációs per főbb típusai.*

A közigazgatási bírónak az annulláció iránti perben megállapított hatáskörének tárgyalása után mintegy függelékképpen rá kell térnünk az annullációs per főbb típusainak tárgyalására. Ezekhez pedig úgy jutunk, hogy megnézzük, melyek azok a főbb okok, amelyeknek fennforgása esetén a két jogrendszer elismeri az annulláció iránti per lehetőségét.

Az olasz jog a francia joghoz hasonlóan a megsemmisítés iránti per megindítását előidéző legfőbb oknak a hatásköri túllépést tekinti. A hatásköri túllépés miatti keresetet a francia jog *recours pour excès de pouvoir*-nak nevezi. E kereset beadásának a francia joggyakorlat kikristályosodott felfogása szerint négy közvetlen oka lehet: 1. Illetékesség hiánya, 2. formahiba, 3. *détournement de pouvoir* (hatalmi túllépés) és 4. törvénysértés. Ezeket az okokat a francia joggyakorlat *ouvertures au recours pour excès de pouvoir*-nak nevezi. A hatásköri túllépés miatt indított keresetek megindítása végső elemzésben mindig eme négy ok valamelyikére vezethető vissza. Az olasz jog, ha el is fogadja a *recours pour excès de pouvoir* fogalmát, azt szűkebben értelmezi. Az annulláció iránti pernek illetékesség hiánya, hatásköri túllépés és törvénysértés esetén van helye. A hatásköri túllépés miatti kereset a legkülönbözőbb okokból indítható meg, de a francia *ouverture*-ök közül egyedül a hatalmi túllépést (*sviamento del potere*, amely hű mása a *détournement de pouvoir*-nak), veszik a hatásköri túllépés miatt indítandó kereset okai közé. Az illetékesség hiánya és a törvénysértés pedig nem a hatásköri túllépés miatt indítandó kereset közvetlen és speciális okai gyanánt szerepelnek, hanem a megsemmisítés iránt indított keresetnek a hatásköri túllépéssel egyenrangú és önálló okai. Ezek között az önálló okok között nem szerepel a francia irodalom és gyakorlat által külön elfogadott formahiba. (A francia jog ugyanis az anyagjogi szabályok megsértését különválasztja az eljárásjogi szabályok megsértésétől; az olasz jog szerint a törvénysértés megállapítása szem-



pontjából közömbös, hogy a közigazgatási szerv anyagi vagy eljárásjogi szabályt sértett-e meg.)

Tárgyalásunk összehasonlító voltánál fogva az eredeti keresetből, a recours pour excès de pouvoir-ból indulunk ki és ezzel kapcsolatban felsoroljuk az erre jogalapot adó okokat, amelyek az olasz jogban önálló és nem eccesso di potere miatt indítandó keresetre nyújtanak alapot.

Recours pour excès de pouvoir megindítására okot adó ún. n. ouverture: az illetékesség hiánya, vagyis a rendes közigazgatási szerveknek az a ténye, amellyel törvényes hatáskörükből kilépnek (lényegileg tehát ez is hatásköri túllépés). Az olasz irodalom és joggyakorlat azonban az incompetenzát nem tekinti hatásköri túllépésnek, mert — mint már említettem — az olasz jog a hatásköri túllépést szűkebben értelmezi s így az olasz eccesso di potere-nek értelmezése igen közel áll a francia détuornement de pouvoir-hoz, amely az excès de pouvoir-nak egyik válfaja. A célsértés gondolata az, amely az olasz hatásköri túllépés meghatározásánál előtérbe tolul s ez természetes is, ha végigtekintünk ennek a joggyakorlatban kialakult egyes válfajain. Ezt a felfogást vallja Borsi is, aki szerint a hatásköri túllépés eltérés az aktusnak a törvény által megállapított eredeti és különös céljától (aberrazione dallo scopo generico e specifico a questo assegnato dalla legge).\* Ranelletti\*\* az aktusban kifejezésre jutó akarat hibájának tekinti a hatásköri túllépést. Ez szubjektivebb felfogás, mint Borsié, de, ha az eccesso di potere-nek Ranelletti által felsorolt főbb válfajait vizsgáljuk, láthatjuk, hogy ez az akarathiba végsősorban az aktus céljának megsértésében nyilvánul meg s ezzel Ranelletti közel jut Borsi felfogásához. A hatásköri túllépésnek (ebben az értelemben vett) egyes alakzatait ma már teljes világgossággal fejlesztette ki az olasz joggyakorlat. A legfontosabbak: a) a travisamento dei fatti, a tények eltorzítása. Ez akkor áll elő, ha az aktusban felsorolt tények valamely módszerbeli hiba okán nincsenek kellően értékelve. A tényeknek nem a maguk realitásában való értékelése nagyban hozzájárul az aktus céljának félreismeréséhez. b) A célsértésnek legtipikusabb válfaja a sviamento del potere. Ez pontos átmásolása a francia détournement de pouvoir-nak. A sviamento del potere elismerésével már a század eleje óta találkozunk az olasz irodalomban. Az olasz államtanács IV. osztálya mindannyiszor megsemmisíti a közigazgatási szervek aktusait, amikor azok nem a törvény által meghatározott direktívák szerint jártak el. (Az olasz közigazgatási bírói ítéletek gyakori kifejezésmódja: „s'ispirò a criteri diversi dalla legge stessa

\* I. m. 42. o.

\*\* I. m. 84. o.



determinati“.) Ranelletti szerint hatalmi túllépés esetén vagy az aktusnak a jogalapja hiányzik, vagy, ha meg is van, ez hibás. A hatalmi túllépés esetén a közigazgatás a törvény által megállapított hatáskörben és formák szerint, de nem a törvény által meghatározott cél szem előtt tartásával járt el. A hatalmi túllépésnek irodalma és joggyakorlata a francia jogban ennek korábbi eredeténél fogva sokkal nagyobb, de a jelenlegi olasz államtanács is jelentős lépésekkel fejleszti és tágítja ennek a fontos hatásköri túllépési alakzatnak joggyakorlatát, mert tudja, hogy ez az az út, amelyen át nemcsak az egyén törvényes érdekeinek védelmét lehet biztosítani, hanem a közigazgatás fennakadás nélküli, gyors és pontos funkcionálásának biztosítása is ezen keresztül érhető el. Minden állam számára követendő példa a közigazgatási jogszolgáltatásnak illetően való kiterjesztése, amelynek hiánya rengeteg bajnak kútforrása. Ha a közigazgatási szerv felett az a mementő lebegne, hogy aktusait akkor is megsemmisítik, ha azok látszólag a törvénynek megfelelnek, de a közigazgatási intézmény céljával ellentétben állanak: a közigazgatás pártatlan működését, elfogulatlanságát és munkateljesítményét fokozni lehetne. A détournement de pouvoir mikénti felfogására nézve a francia államtanács iskolapéldát szolgáltat. (Ez természetes is, hiszen Franciaországban kívül Olaszország az egyedüli állam, amely nemcsak a törvény, hanem a törvény szellemének megsértése címén is megsemmisíti közigazgatási aktust megsemmisített, 1846-ban történt. Ezt az esete csak ezen század elején honosodott meg s igazi alkalmazásra pedig most talált a fascista joggyakorlatban.) Az első eset, amikor a francia államtanács détournement de pouvoir miatt közigazgatási aktust megsemmisített 1846-ban történt. Ezt az esetet azért említjük, mert már ez is jó példát nyújt nekünk arra, hogy a törvény szavainak megtartása mellett is, mennyire helye van a közigazgatási aktus megsemmisítésnek személyi pártolás, részrehajlás, magánérdekek pártolása stb. okából. A jogeset szerint egy prefet, akinek feladata a járóművek közlekedésének, a személyek és áruk állomásra szállításának szabályozása: ezt a hatalmát arra használta fel, hogy egy magántársaságnak a személy és áru fuvarozás tekintetében monopól helyzetet biztosítson. Az államtanács azon a címen semmisítette meg a monopóliumot biztosító aktust, hogy eltért attól a céltől (a jó közlekedés biztosítása), amelynek követését a törvény a prefet-nek előírta. Tehát az aktus, habár formailag a törvény szavainak meg is felelt, közelebbről nézve sértette a közigazgatás erkölcsi rendjét (moralité administrative). Érdemes megemlíteni, hogy a francia államtanács nemcsak egyes személyek vagy vállalatok, de az emberek egy



bizonyos közösségének a favorizálását sem engedi meg, ha az a közérdekkel, a „jó közigazgatás” érdekeivel ellentétes. Szinte végeláthatatlan a sora azoknak az ítéleteknek, amelyekben a francia államtanács hatalmi túllépés okán szüntette meg a közigazgatási aktus érvényességét. A bírói gyakorlatnak ebben a hatalmas rengetegében is különös figyelmet érdemel, hogy a francia államtanács egyes határozataiban belenyult a közalkalmazottak kinevezésébe. A francia joggyakorlatnak az volt a felfogása még e század első éveiben is, hogy az alkalmazottak kinevezése és pályázaton való jelölésük abszolút módon a közigazgatás hatáskörébe tartozik. Az akkori jogi meggyőződés szerint a kormány ura az alkalmazottak kiválasztásának. Ma az a felfogás az uralkodó (kezdetei 1912-re nyulnak vissza), amely szerint az alkalmazottak kinevezése bírói ellenőrzés alá tartozik, tehát lényegesen csökkent a kinevezés diszkrécionárius jellege. Ma már igen érdekesen hatalmi túllépés címén nemcsak az államtanács, hanem a kinevező felettes hatósága is megsemmisítheti a közigazgatási aktust (kinevezést), amennyiben a kereset elbírálása az államtanácshoz tartoznék. (Az államtanács pénzügyi osztályának 1919-ben adott véleménye.) Az államtanács bírói osztálya ezt az elvet elfogadta, ami azt jelenti, hogy a jelölések és kinevezések bírói megsemmisítését többnyire a közigazgatási megsemmisítés előzi meg. Közelebről: Egy szolgálati főnök akár önkéntesen, akár felhívásra ugyanazon határidőn belül semmisítheti meg a közigazgatási aktust, amely időn belül a bírói jogorvoslat igénybevétele lehetséges. (A közigazgatási úton való megsemmisítésnek azonban előfeltétele, hogy az államtanács kontenciózus osztálya a kereset tárgyában még ne ítélt légyen, mert különben res judicata áll fenn. Ha a fél a közigazgatási eljárás befejezése után a közigazgatás határozatával megelégedve nincs, még mindig a közigazgatási bíróhoz fordulhat.)

A détournement de pouvoir technikai, eljárási szempontjainak vizsgálatánál megállapíthatjuk, hogy a hatalmi túllépés fennforgásának megállapítása *nagy apparátust* vesz igénybe. Annak konstataciója, mikor sértette meg a jó közigazgatás erkölcsi rendjét a szerv, mikor nem a célnak megfelelően használta fel a rendelkezésre álló eszközöket: ténykérdés, ami csak alapos vizsgálat, szakértők meghallgatása, ankétek tartása stb. alapján lehetséges. Ezzel az alapos munkával az államtanács nagyon hozzájárult a közigazgatás zavartalan működésének biztosításához. (Olaszországban a hatásköri túllépés miatt indított kereset speciális okai lehetnek még: ellenmondó indokolás, az indokolás és a rendelkező rész



kapcsolatának hiánya, az aktusok ellenmondó volta, amikor a későbbi aktus az előbbivel ellentétes.)

*A recours pour excès de pouvoir*-nak második *ouverture*-je a *formahiba*. Erről akkor beszélünk, ha közigazgatási szerv akár az általános igazgatás, akár a szakigazgatás számára előírt eljárási szabályokat sértette meg. A formahiba, mint az eljárás szabályainak megsértése az olasz irodalom már ismertetett felfogása szerint beleesik a törvénysértés nagy kategóriájába. *A violation de la loi* (a harmadik *ouverture*) a törvények közvetlen, egyenes megsértését jelenti. Ennek megállapításánál elsősorban a jogszerűség, a legalitás szempontjai az uralkodók. (Idesorozzuk nemcsak a törvények, hanem a közigazgatási szabályrendeletek megsértését is.) Borsi szerint a törvénysértés a jogszerűtlenségnek az illetékesség hiányától és a hatásköri túllépéstől különböző minden fajtáját magába foglalja. (Az olasz jog szerint a törvénysértés nem tartozik a hatásköri túllépés kategóriájába. A francia irodalomban is megnyilvánul már az a felfogás, amely a törvénysértést a hatásköri túllépéstől függetleníti és a *recours*-t ennek kidomborításaként *recours pour excès de pouvoir et pour la violation de la loi*-nak nevezi.)

Végül a negyedik *ouverture*: a hatalmi túllépés (*détournement de pouvoir*), amelyről már megemlékeztünk.

Az elmondottak is már meggyőzhetnek arról, hogy az általunk vizsgált két államban — ha különböző elvi alapokon is — a közigazgatási bírónak a megsemmisítés iránti per során megnyilvánuló olyan magasrendű és széles körre terjedő szerepével találkozunk, amelyhez hasonlót egy állam joggyakorlata sem mutathat fel. A „jó közigazgatás“ elvei sokszor csak elvek maradnának, ha a közigazgatási szervek aktusai nélkülöznek nemcsak a jogszerűséget, hanem a közigazgatási erkölcsiséget is szem előtt tartó bírói ellenőrzés lehetőségét. Habár a közigazgatási bíró felfogása csak represszíve egy közigazgatási aktus megsemmisítése alkalmával nyilvánul meg, preventíve is igen jó hatása van ennek, mert a közigazgatási bíró körvonalazza azokat a határokat, amelyeket az illető közigazgatási szervnek átlépnie nem szabad, ha nem akarja kitenni határozatát a megsemmisítésnek.

#### *Az érdemi per.*

Az érdemi perben (*contentieux de pleine juridiction, giurisdizione di merito*) az egyéni jogok védelme sokkal inkább előtérbe kerül, mint a megsemmisítés iránti perben. A megsemmisítés iránti perben a bíró szeme előtt maga a jogsértő aktus lebeg, a közigaz-



gatási bírói eljárás maga az aktus ellen folyik. Az érdemi per célja: megtérítést adni az egyénnek a közigazgatás jogellenes aktusai által okozott károkért. A megsemmisítés iránti perben mutatkozik főként a közigazgatási bírászkodásnak a magánjogitól eltérő jellege. Az egyén a perben személytelenné válik, a bíró a jogsértés orvoslására, a közszolgálat zavartalan működésének biztosítására törekszik. (A megsemmisítés iránti pernek — mint már említettük — fegyelmező jellege van.) Az érdemi perben feltűnik a perben álló felek személye, ami természetes is, hiszen itt a per nemesak, vagy nem is a megsemmisítés, hanem az alanyi jogaiban, vagy törvényes érdekeiben sértett egyénnek adandó kártérítés tárgyában folyik. (Világos Hauriou meghatározása, amely szerint az annullációs per: „c'est un procès fait à l'acte...”, az érdemi per pedig: „un procès fait à la personne morale administrative, de partie à partie...”) Az érdemi perben a közigazgatási bíró minden vonatkozásban rendezi az eléje kerülő jogvitát, megreformálja az aktust, tehát az eredeti aktust egy másikkal pótolja (egészben vagy részben) s így tulajdonképpen az aktív közigazgatáshoz tartozó munkát végezi: meg is semmisítheti az aktust a fél kérésére, ha az eredeti aktust jogellenesnek találja, s azt később kialakult véleménye szerint más aktussal pótolni nem akarja; végül — erre irányul főleg a fél kérelme — kártérítést állapíthat meg a közigazgatással szemben. A kártérítés iránti kérelem az oka annak, hogy itt a ténykérdések igen fontos szerepet játszanak. A közigazgatási bíró tehát az érdemi perben tény- és jogkérdések tárgyában dönt, a megsemmisítés iránti perben a jogkérdések vannak előtérben, bár a hatalmi túllépés miatt indított perben a tények vizsgálata már fontos szerepet játszik. Azt mondhatjuk inkább, hogy a hatalmi túllépés kivételével a hatásköri túllépés miatt indított per minden ouverture-jében a jogkérdések játszik a főszerepet. Hauriou (i. m. 415. o.) szerint az érdemi per alapját részint a végrehajtási tények (faits d'exécution), részint a kártérítés iránt fennálló alanyi jogok képezik. Appleton szerint az érdemi bírászkodás az, amelyben a közigazgatási bíró joghatósága a legteljesebb mértékben érvényesül. Vannak a francia közigazgatási irodalomnak olyan képviselői is, mint Jacquelin (Principes dominants du contentieux administratif), Artur (Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions) stb., akik szerint az érdemi per a közigazgatási bírászkodásnak egyedüli normális alakja s felfogásuk az, hogy az érdemi per a megsemmisítés iránti pert magába fogja szívni. Velük szemben azt az ellenvetést tehetjük, hogy a megsemmisítés iránti



per a közigazgatási bíraskodásnak tipikus alakja. Ennek kialakulásával kapcsolatban fejlődött ki az államtanács kontenciózus hatásköre. Ebben nyilvánul meg a közigazgatási pernek a polgári perrel szemben már kihangsúlyozott magasabbrendűsége. A francia joggyakorlat szerint itt személytől függetlenül a közigazgatási bíró arra törekszik, hogy a jogrend sérelmét a közigazgatási aktus megsemmisítésével orvosolja. A hatalmi túllépés miatt indított perben — mint láttuk — pedig nemcsak a jogrend, hanem a közigazgatás erkölcsi rendjét ért sérelem orvoslására is törekszik. (Teljesen függetlenül a fél követelésétől.) Gyakorlatilag is elképzelhető, hogy a fél csak és kizárólag a reá nézve sérelmes aktust akarja megsemmisíteni, de kártérítést nem követel, mert az aktus még nem okozott vagy nem jelentékeny károkat okozott; ezért nagyon valószínűtlen, hogy az érdemi per ezt magába szívná, mert ezáltal a közigazgatási bíraskodás a polgári bíraskodástól megkülönböztető jellegét nagy mértékben elveszítene.

A francia elméletben olyan törekvések is megnyilvánultak, amelyek az érdemi bíraskodásnak a polgári bíraskodásba való beolvasztását jósolják. Ennek a felfogásnak a képviselői (Michoud, Brémmond stb.) abból indulnak ki, hogy az érdemi bíraskodás során a magánjogi bíraskodáshoz hasonlóan a bíró kártérítést állapít meg. Nincs tehát értelme a kétféle bíraskodás különválasztásának. Ezzel a felfogással Hauriou száll szembe. Szerinte a magánjogi bíró nem értékelhetvén a közigazgatási aktusokat, állandóan hatásköri összeütközésbe kerülne a közigazgatással szemben. Ott, ahol a közigazgatási bíró szabadon haladhat, a magánjogi bíró előtt állandó akadályok merülnének fel, hiszen ő a közigazgatási aktusokat nem értékelheti. Hauriou felfogásához hozzátéhetjük még azt, hogy a közigazgatási bíró szerepe — mint már arra rámutattunk — magasabbrendű, mint a magánjogi bíróé; ő nemcsak arra törekszik, hogy a felek érdeke közvetlenül kielégítést nyerjen, hanem arra is, hogy a közzszolgálat érdekeit és zavartalan funkcionálását is biztosítsa. Világító fáklya ő a közigazgatás egész területe felett. Ezt a magasabb szerepét akkor sem téveszti szem elől, amikor nem az aktus megsemmisítésére, hanem megreformálására törekszik. A célok kérdése — amint azt a joggyakorlat kifejezésre juttatja — itt is fontos szerepet játszik. Amidőn a közigazgatási bíró az érdemi perben eljár, a folyó közigazgatás helyett is dolgozik. Az érdemi perben, amikor a kártérítés megállapításán kívül az aktust megreformálja, szeme előtt egy minél megfelelőbb, alkalmasabb, a közigazgatási szerv sajátos



céljainak és érdekeinek megfelelő és a közigazgatás erkölcsi rendjén nyugvó aktusnak létrehozatala lebeg. Evégből az aktust minden vonatkozásban vizsgálat tárgyává teheti, ami a magánjogi bíró számára ki van zárva. A francia elmélet eme képviselőinek álláspontjával szemben maga a joggyakorlat is ellentétes álláspontra helyezkedett. Az 1889. december 13-án hozott *Cadot-határozat* az érdemi bírászkodás terén általános hatáskörrel bírónak jelentette ki az államtanácsot, vagyis bármely jogvita, amely közigazgatási aktus megreformálására és kártérítésre irányul: az államtanács hatáskörébe tartozik. Ennek folytán tehát a francia közigazgatási bíró hatásköre beláthatatlanul széles területre terjed ki. Berthélémy felfogása szerint\* a közigazgatási bíró működése hasonlít etekintetben a magánjogi bíróéhoz: „Ils sont juges du fait et du droit, ils statuent sur le fond d'un procès, leur décision est déclarative de droits, elle constate ce qui est du, condamne à restitution ou à payment stb. Ezek ellenére is az érdemi pert alkotó, rendező, reformáló jellege élesen megkülönbözteti a magánjogi pertől.

Mindezek alapján azt látjuk, hogy az érdemi bírászkodás terén is elvi alapon nyugvó hatásköre van a közigazgatási bírónak szemben az olasz közigazgatási bíróval, aki az 1924-es t. u. 27. cikke értelmében érdemi jogvitákban csakis a törvény által taxatívén meghatározott esetekben járhat el. Az olasz közigazgatási bíró elé szintén a jog- és ténykérdések tartoznak. (Ezt különben a törvény szövege is kifejezésre juttatja, amely szerint a közigazgatási bíró érdemben is eljár. A ténykérdések vizsgálatát tehát mindig megelőzi a jogszerűség vizsgálata, vagyis a törvény szelleme szerint az olasz közigazgatási bíró csak akkor foglalkozik érdemben a felmerült jogvitával, ha az aktus jogszerűtlenségét megállapította.) Az olasz elmélet képviselői közül Ranelletti az, aki meglátja az érdemi perben is a közigazgatási bírónak a polgári bíróéval szemben megnyilvánuló magasabbrendű szerepét. Ranelletti észreveszi azt — mint említettük: az ő felfogása objektivista színezetű — hogy a közigazgatási bíróra nagyobb teher nehezedik, mint a magánjogi bíróra. Neki alkotni, reformálni kell és a közigazgatás gépezetét megfelelő vágányon kell tartania. A magánjogi bíró a kártérítés tárgyában folyó perben csak a jogsértés helyrehozatalára törekszik. Az érdemi perben a bíró minden vonatkozásban vizsgálja a vitás ügyet. Ranelletti szerint a közigazgatási bíró a tényeket megállapíthatja és értékel-

\* Berthélémy: *Traité élémentaire du droit administratif* 1108. o.



heti is azokat (nemcsak a jogszerűség szempontjából). Ebből arra a következtetésre jut, hogy a közigazgatási bíró szerepe sokkal szélesebb körű, mint a polgári bírőé. Munkája itt sokkal többreú, alkotásai színesebbek, hiszen a megsemmisítés iránti perben — az alapos indokolások ellenére is — csak megsemmisít, anélkül, hogy a hiányt pótolná. Ezért igazat kell adnunk Borsinak, hogy a megsemmisítés iránti per, ha egyes alakzataiban meg is közelíti az érdemi pert, annak kiterjedését és mélységét sohasem érheti el.\*

Gyakorlatilag sokszor igen nehéz megvonni a határvonalat atekintetben, hogy mikor irányul a per csupán a jogszerűség vizsgálatára és mikor az érdemben való elbírálásra. Az olasz államtanács és legfőbb semmítőszék elnöke egy közös dolgozatukban (*Rivista di diritto pubblico*, 1929) meg is állapítják, hogy bizonyos esetekben igen kétséges annak konstatálása, hogy a vizsgálat a jogszerűség vagy az érdemi per talaján mozog-e. Állalánosságban azt mondhatjuk: az, hogy vajjon csak jog vagy jog-és ténykérdésekre is kiterjessze-e a bíró vizsgálatát, a konkrét tényköriülményektől és a bíró szubjektív értékelésétől függ. Egyetlen megszorítást az 1924-es t. u. 49. cikkében találunk. Eszerint, ha külön törvények az államtanács IV. osztályához való fellebbezést engedik meg, az államtanács előtt folyó per csak a pusztá jogszerűség vizsgálatára korlátozódhatik; ha azonban az V. osztályhoz való fellebbezést engedik meg, a bíró kiterjesztheti vizsgálatát a jog- és ténykérdésekre egyaránt. Ez a felfogás még az államtanács IV. és V. osztályának funkcióit elkülönítő 1907-es törvénynek maradványa. (Mint láttuk, az 1924-es t. u. az államtanács eme két osztályának funkcióit egyenlősítette és a keresetek megoszlását közöttük az államtanács elnöke határozza meg.)

További fontos kérdés az, vajjon az annullációs és érdemi per *összekapcsolható-e*? Elvileg a két per egybekapcsolását feltétlenül meg kell engedni. Akárhányszor megtörténhetik, hogy a fél a közigazgatási aktust magára nézve sérelmesnek tartja; a közigazgatási aktus megsemmisítésével azonban a jogsérelem még nem nyer orvoslást. Ilyenkor a fél továbbmenőleg kártérítési keresettel léphet fel. Vegyünk egy példát. Egy közalkalmazottat jogellenesen elbocsátottak. Azáltal, hogy a közalkalmazottat az elbocsátó aktus megsemmisítésével reaktiválták: jogséreleme minden tekintetben nem orvosoltatott, hiszen az elbocsátás folytán jelentékeny erkölcsi és anyagi kára keletkezett, amelynek megtérítésé-

\* Borsi: *La Giustizia amministrativa*, 221. o.



ről a közigazgatásnak feltétlenül gondoskodnia kell. Ilyenkor tehát következik az érdemi per. A két per lefolytatása igen nehézkes. Az annullációs és érdemi per összekapcsolását a francia joggyakorlat úgy oldotta meg, hogy a fél az érdemi per megindítása céljából beadott keresetének indokolásához hozzákapcsolhat egy külön indokolást, amelyben az aktus megsemmisítését kéri.

Az olasz érdemi perben is kidomborodik a törvényhozásnak az a törekvése, hogy a közigazgatási bíró elsősorban érdeksérelemeket orvosoljon (bár ebben a perben bizonyos esetekben alanyi jogsérelemek esetében is eljár). Sőt mi több, az államtanács az a szerv, amely ellenőrzi és kényszeríti a közigazgatási szervet a polgári bíróság ítéletéhez való alkalmazkodásra, ha az polgári és politikai jog tárgyában ítél. Az 1924-es t. u. 27. cikkének 4. pontja kimondja ugyanis, hogy az államtanács érdemben ítél mindazon keresetek tárgyában, amelyek a közigazgatási hatóságok kötelezettségének teljesítésére vonatkoznak; ez pedig abból áll, hogy alkalmazkodnak a (polgári) bíróságok ítéletéhez, amely polgári vagy politikai jogsérelemeket ismert el. (A legújabb olasz joggyakorlat kiterjesztő magyarázattal odáig fejlesztette az államtanácsnak ezirányú hatáskörét, hogy az államtanács akkor is eljár, ha magának az államtanácsnak a határozatát hibásan hajtották végre.)

A francia joggyakorlatban — miként említettük — az annullációs és az érdemi pernek összekapcsolása lehetséges. Ha a fél nemcsak kártérítést, hanem az aktus megsemmisítését is kívánja, indokolást kapcsol az érdemi kereset indokolásához. Az olasz jogban a kérdés megoldása nem ilyen egyszerű. Ha törvényes érdeksérelem miatt érdemi per van folyamatban, ehhez az annullációs per minden további nélkül összekapcsolható. Ha azonban a fél alanyi jogsérelemről panaszkodik, amely nem foglal helyet a törvény által taxatívve felsorolt esetek között: kártérítést csakis a polgári bíróságok előtt követelhet. Más kérdés az, vajjon a kártérítés követelésén kívül megengedhető-e az annulláció iránti kereset beadása az államtanácshoz. Borsi (i. m. 224. o.) nem adna helyet az annullációs keresetnek, mert szerinte a polgári bíróság által megítélt kártérítés a fél teljes kielégítését jelenti. Szemben Borsi felfogásával, felfogásunk szerint kettős szempont is indokolja az annullációs per megindítását: A) A fél érdeke nem minden esetben nyer kielégítést a szenvedett jogsérelem okán megállapított kártérítés kifizetése után. Lehetséges, hogy az aktus olyan természetű, hogy további folytatólagos jogsérelemet von maga után. Ilyenkor elengedhetetlenül szükséges a megsemmisítésre irá-



nyuló per megindítása. B) Ezenkívül a közszolgálat érdeke is azt kívánja meg, hogy a közigazgatási szerv ne éljen vissza a rendelkezésére bocsátott hatalommal, ne térjen el a jogszabályok által kitűzött céljától s működése az egyénre nézve minél kisebb fennakadással és minél kevesebb áldozattal járjon. (Áldozat alatt értve az egyénnek minden olyan irányú megterhelését, amelyet a közérdek védelme nem indokol meg.)

A francia érdemi per főbb típusainak vizsgálatánál mindekelőtt Laferrière-re kell tekintettel lennünk (i. m. I. k. 16. o.), aki a francia érdemi per főbb alakzatainak felsorolásával a francia joggyakorlatnak ezen a téren az alapirányt megmutatta. Ezek a típusok a következők: 1. a közigazgatás és magánosok között felmerülő jogviták, amelyek közmunkák végrehajtására vonatkozó különböző szerződések tartalmát érintik; 2. Azok a jogviták, amelyek az államnak különböző forrásból származó pénzügyi bevételeire vonatkoznak; 3. Azok a perek, amelyek olyan közigazgatási műveletekre vonatkoznak, amelyekből jogok és kötelezettségek származnak. A francia érdemi pernek a joggyakorlatban kialakult főbb típusai még: a közmunkák végrehajtásából eredő kárkövetelések, az állami számvitel jogellenes viteleből eredő követelések, adóügyi viták, választójogi viták stb. Olaszországban a már többször említett 1924-es t. u. taxatívum sorolja fel az érdemi per egyes alakzatait. A törvény felsorolása nem alkot zárt egységet, mert a 27. cikk 17. pontja szerint azok a jogviták is az államtanács hatáskörébe tartoznak, amelyeket külön törvények érdemben is az államtanács elé utalnak.

#### *A magyarázati jogvita.*

A francia közigazgatási pernek (Laferrière nyomán) kialakult harmadik válfaja a magyarázati per. (Ennek a pernek önálló olasz párdarabjával nem találkozunk, ami természetesen egyáltalán nem zárja ki, hogy az olasz közigazgatási bíró a jogmagyarázat terén széleskörű joghatósággal ne legyen felruházva). Ezen a téren a közigazgatási bírónak még szabadabb kezet kell biztosítani, mint a magánjogi bírónak, hiszen a közigazgatási bírónak, nemcsak jogalkalmazó, hanem alkotó, rendező szerepe is van; éberem vigyáz arra, hogy a közigazgatás motorjának hatalmas rohanásában kisiklás be ne következék.

A közigazgatási határozatok önmagukban is lehetnek vitások; lehetséges azonban, hogy prejudiciális kérdésként magánjogi perekben merül fel értelmük megállapításának szükségessége. (Különösen olyankor, amikor egy polgári pernek egyenesen a kime-



nete le függ a közigazgatási aktus értelmének mikénti megállapításától, kerül előtérbe ennek a közigazgatási pernek fontossága). A francia közigazgatási jog álláspontja szerint a közigazgatási aktusok magyarázatára csakis a közigazgatási bíróság és pedig elsősorban az államtanács bírói része jogosult. A prefekturális tanács azoknak a közigazgatási aktusoknak és szerződéseknek a magyarázatára van hivatva, amelyekben felmerülő jogviták eldöntését a törvény a prefekturális tanácsnak tartja fenn. Minden más aktus magyarázatára az államtanács van hivatva.

A magyarázati jogvita megindításának *három feltétele van*:  
 1. Az aktus természeténél fogva ne tartozzék azon bíróság megítélés alá, amely előtt felmerül. Ide nemcsak a szó legszorosabb értelmében vett közigazgatási aktusokat sorozhatjuk, hanem azokat az aktusokat is, amelyek szerződések alakjában jelentkeznek, de megítélésük nem történhetik magánjogi úton. (Pl. nemzeti javak eladása, közmunkák koncessziója, állami szállítások menete stb.)  
 2. Kell, hogy az aktus homályos vagy kétértelmű legyen. Már Laferrière felfogása szerint is (i. m. II. k. 604. o.) a magánjogi bíróság „alkalmazhatja” a közigazgatási aktusokat, ha értelmük vagy érvényük megállapítása komoly nehézséget nem okoz; nem tartoznak azonban hozzá azok az aktusok, amelyek magyarázatra szorulnak, vagyis nem járhat el a rendelkezések értelmének megállapítása és annak kinyilatkoztatása tekintetében, vajjon törvényesek és kötelezők-e azok vagy sem. 3. Szükséges, hogy a kérdés egy konkrét aktuális per során merüljön fel. A feleknek peren kívül nincsen joguk a közigazgatási bíróságtól egy határozat vagy közigazgatási szerződés magyarázatát kérni. Ha tehát a magánjogi bíróság elismeri a magyarázat szükségességének feltételeit: körvonalazza pontosan a magyarázati jogvita tárgyát és határidőt tűz ki a magyarázat iránti kérelem beadására.

#### *Közigazgatási megtorlás (contentieux de répression).*

A francia joggyakorlat (Laferrière nyomán) a közigazgatási per IV. fajtájaként a contentieux de répression-t jelöli meg. Bizonyos kivételes és a közigazgatással szorosan összefüggő bűncselekmények esetében a közigazgatási bíró van hivatva a büntetést kiszabni. A kérdés hosszú ideig vitás volt az irodalomban. A közigazgatási bíró büntető hatáskörének ellenzői azt vitatták, hogy a büntetés kiszabására egyedül a büntetőbíró van hivatva és hogy a közigazgatási bírónak bűnügyekben való bíraskodása az ügy természetével ellenkezik. Ma már azonban túlsúlyban van azoknak a száma, akik a contentieux de répression-nak speciálisan



közigazgatási jellegét látják meg. Alaposabb vizsgálat meggyőz arról (különösen az útjogi kihágások tartoznak ide), hogy ennek a pernek csak járulékos feladata a büntetéskiszabás. A főcél itt a köztulajdon teljességének és rendjének biztosítása. A közigazgatási bíró a közrendnek (pl. útjogi kihágásoknál a közlekedés zavartalan menetének) biztosítására törekszik. Ezúttal megint kitűnik a közigazgatási bíráskodásnak annyit hangoztatott rendező, fegyelmező jellege. Megoszlanak a vélemények arra nézve, vajjon a különböző fegyelmi tanácsoknak a közalkalmazottak szolgálati hibája (faute professionnelle) esetén hozott ítéletei belesorozhatók-e a contentieux de répression körébe? Hauriou szerint ezek annál is inkább idetartoznak, mert ezek ítéletei kasszációs keresettel az államtanácshoz fellebbezhetők. Appleton szerint a fegyelmi tanácsok ítéletei, illetőleg azok véleményezése alapján hozott ítéletek nem valóságos büntetőbírói ítéletek, sokkal inkább közigazgatási aktus jellegűk van. A fegyelmi tanácsok részéről eszközölt elbocsátó határozat pl. sokkal inkább bír a közigazgatási aktus jellegével, mint a büntető bírói ítélet jellegével. Ha az elméleti megfontolások emellett a felfogás mellett szólnak, a joggyakorlatban mégis az Hauriou-féle felfogás érvényesül, amely nem az aktus természetére van tekintettel, hanem arra, hogy kassatíván az államtanács jár el elsőfokon. Már pedig az államtanács csak akkor járhat el „kassatíván”, ha az alsófokú fórum speciális közigazgatási bíróság volt. (Különben annullációs pernek volna helye).

Amíg a francia jog a közszolgálatlaltal kapcsolatos kihágásokra nézve elismeri az államtanács hatáskörét, addig az olasz jogban a francia joggal éles ellentétben általános szabály az, hogy a közigazgatás működésével kapcsolatos kihágások a közönséges (büntető), bíróságok hatáskörébe tartoznak. Mindamellett bizonyos kihágások esetében közigazgatási szervek járnak el, de ezektől nem lehet az államtanácshoz fellebbezni. Így pl. az 1929. január 7-i törvény szerint egyes pénzügyi jogszabályok megsértése kimeríti a kihágás tényálladékát. A bírságolás joga ez esetben a fináncbiztost (intendente di finanza) illeti meg. Határozata teljesen egyenlő értékű a büntetőbíró (pretore) ítéletével. Innen a törvényszékhez lehet fellebbezni.

#### *Az olasz államtanács kizárólagos hatásköre.*

Az 1865-ös reform óta, amely a szó legszorosabb értelmében vett közigazgatási bíráskodást (néhány speciális közigazgatási bírói fórum kivételével) eltörölte, mind az irodalomban, mind a joggyakorlatban megnyilvánult az az óhajlás, amely az egyén



közigazgatási alanyi jogainak és törvényes érdekeinek védelmére irányult. Az 1889-es törvényhozás az 1865-ös törvény alapelveinek érintetlenül hagyásával a kérdést úgy oldotta meg — amint arra már a történeti részben rámutattunk — hogy a törvényes érdeksérelmek orvoslása céljából ismét elismerte az államtanács kontenciózus hatáskörét, de az alanyi jogok orvoslása, tekintet nélkül magánjogi, vagy közjogi természetükre továbbra is magánjogi bíróságok elé tartozott. Ez kétségtelenül nagy hiba volt. A bíróság a polgári perjogi szabályokat alkalmazta a közigazgatási jogviták eldöntésénél is, ha a fél alanyi jogsérelemről panaszkodott. Ez semmiképen nem felelt meg a közigazgatási per sajátos természetének; de ettől eltekintve is a közigazgatási jogvitáknak külön speciális közigazgatási bírói fórumra volt szükségük, amely rendező és fegyelmező hatalmát az egész közigazgatással éreztetni.

A problémát a fascista törvényhozás oldotta meg. Az 1923. december 30. kir. rendelet, illetőleg az 1924-es t. u. megvalósította az ú. n. kizárólagos bíraskodás intézményét. Ez azt jelentette, hogy a törvény által *taxatíve meghatározott esetekben* nemcsak törvényes érdeksérelmek, hanem alanyi jogsérelmek tárgyában is az államtanács van hivatva eljárni. Az 1923-as rendelet miniszteri indokolása szerint azok az ügyek, amelyekben a jog a közérdekkel annyira összekapcsolódott, hogy különválasztásuk lehetetlen vagy csak igen nehezen történhetik meg, miközben az említett közérdek az uralkodó s eltünteti vagy gyengíti a jog effektív hatását: az államtanács kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Az 1924-es t. u. 29. cikke 9 pontban sorolja fel ezeket az ügyeket, amelyek közül egyesekben az államtanácsnak csak annullációs hatásköre van, másokban pedig érdemben is eljárhat. Ezek között a legfontosabbak a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogviták. Az említett t. u. szerint az államtanácshoz intézendők a közszolgálati viszonyból eredő keresetek, amelyeket az állami alkalmazottak vagy más az állam központi igazgatása ellenőrzésének vagy egyszerű felügyeletének alávetett közjogi személyek vagy intézmények alkalmazottai, valamint a magánvétekenységnek átengedett villamostársaságok alkalmazottai nyújtanak be. A közigazgatási bíró kizárólagos hatásköre csak akkor forog fenn, ha az alanyi jogsérelem a közigazgatási aktussal kapcsolatos s a jogvita is a közigazgatási aktus megsemmisítésére vagy megváltoztatására irányul. Ranelletti szerint\* pl., ha a közigazgatási szerv kötelezettségét nem teljesíti (*inadempimento di una obli-*

\* I. m. 452. o.



gazione) és a fél ezért tőle csupán kártérítést követel az ügy nem tartozik a közigazgatási bíróság elé. Van rá eset, hogy a jogvita közigazgatási aktussal kapcsolatos, a fél magára nézve érvényesnek ismeri el a közigazgatási aktust s csak az aktus által okozott kárának megtérítését kéri; ilyenkor a vita kétségtelenül magánjogi természetű. Lehetséges továbbá az is, hogy a közigazgatás maga ismeri el utólag egy aktus jogellenességét s azt visszavonja; a fél pedig csupán kárának megtérítését kéri, amelyet a közigazgatás okozott jogellenes aktusával. Ilyenkor sem állapítható meg az államtanács kizárólagos hatásköre.

További követelmény, hogy az aktust közigazgatási hatóság (autorità) vagy tanácskozó közigazgatási szerv bocsássa ki (corpo amministrativo deliberante).

Az 1923-as kir. rendelet az államtanács kizárólagos hatáskörét illetőleg bizonyos megszorításokat tesz. Kimondja ugyanis, hogy azok a vagyoni jogi viták, amelyek egy közigazgatási aktus jogszerűsége kimondásának következményeként keletkeznek, nem tartoznak az államtanács hatáskörébe. [Ez a hatósági panasz (kereset) egy esete volna, amikor is a hatóság kéri az aktus megtámadása folytán bekövetkezett anyagi vagy erkölcsi kárának megtérítését. Pl. a közigazgatási határozatot megtámadása után maga függesztette fel s ebből kára származott.] Borsi szerint az államtanács IV. osztálya egy 1924. augusztus 22-én hozott határozatával is hűséges maradt ahhoz az elvhez, amely az ilyen vagyoni jogi kérdések tárgyalását az államtanács hatásköréből kizorította. Mindezek ellenére az irodalomban igen erős pártja támadt annak a felfogásnak, amely szerint a közigazgatási aktus jogszerűségének megállapítása után jelentkező magánjogi (vagyoni jogi) kérdések oly szervezen tartoznak az annullációs perhez, hogy attól szinte elválaszthatatlanok s így mindenképen indokolt az ilyen vagyoni jogi kérdéseknek is az államtanács hatáskörébe utalása. Az államtanács elnöke és a legfőbb semmítőszék elnöke 1929-ben közös értekezést adtak ki a Rivista di diritto pubblico-ban s ebben — ha bizonyos megszorításokkal is — e felé az álláspont felé hajlanak.

Mindent egybevetve az olasz törvényhozás a kizárólagos bíráskodás behozásával jelentősen áthidalta az 1865-ös törvény hiányosságait s az olasz joggyakorlat kiterjesztő magyarázatával mindinkább hajlik a felé a felfogás felé, amely a közigazgatási alanyi jogok körül keletkező jogviták egyedüli bírójává az államtanácsot akarja tenni.



## 8. §. Közigazgatási és közigazgatási bírói kereset a két jogrendszerben.

A közigazgatási szervek munkájának megítélése és ellenőrzése a bírói úton kívül, illetőleg ezt megelőzőleg közigazgatási úton is történhetik és pedig vagy hivatalból vagy a fél kérésére. Mind az olasz, mind a francia jog a közigazgatási és közigazgatási bírói panasz megjelölésére a recours, ricorso (kereset) kifejezést használja. (Ez azonban nem egyezik a magánjogi keresetekre használt fogalommal.).

### *A francia közigazgatási kereset.*

A francia jog szerint a recours, amely a panasz közigazgatási jellegét hangsúlyozza ki, két alakban fordulhat elő: a közigazgatási bírói kereset alakjában (*recours contentieux*) és az aktív közigazgatás hierarchiáján belül beadott alakjában (*recours hierarchique és recours gracieux*). Lássuk előbb az utóbbiakat.

Mint tudjuk, a francia jog alapeszméje: az aktív közigazgatásnak és a közigazgatási bírászkodásnak a közigazgatás szervezetén belül történő különválasztása. Ha a recours-t valamely közigazgatási szerv aktusa ellen a folyó közigazgatás szervezetén belül a hierarchiában felette álló szervhez adjuk be: recours hierarchique-nek nevezzük a keresetet. A recours hierarchique a kontenciózus keresetet megelőzheti, ha a fél előbb magánál az aktív közigazgatásnál keresi a jogsérelem orvoslását. (Az érdekelt félnek jogában van azonban rögtön az államtanácshoz fordulni, ha a kereset elfogadhatóságának feltételei fennállanak). Annak a körülménynek, hogy a fél az államtanács helyett előbb az általa támadott közigazgatási szerv felettes hatóságához fordul, többnyire megvan a maga nyomós oka. Így pl. az, hogy a kontenciózus kereset elfogadhatóságának valamelyik feltétele nem áll fenn. Az említett recours gracieux-t, amely ritkább az előbbinél, az érdekelt fél ugyanahhoz a hatósághoz intézi, amely a sérelmes határozatot meghozta. Mind a hierarchikus, mind a graciózus kereset abban különbözik a kontenciózus keresettől, hogy ezek nem kerülnek bírói hatóság elé, nincsenek alávetve azoknak az eljárási, formai, határidőre, valamint jogvesztésre vonatkozó szabályoknak, amelyek a bírói keresetre vonatkoznak.

A különbség a közigazgatás és közigazgatási bírói kereset között a gyakorlati következményekben is megnyilvánul. A kontenciózus kereset biztosítja az érdekelt félnek a pártatlan meghallgatást, a részrehajlás kiküszöbölését, ami nincsen meg sem a recours



gracieux-nél, amelynek beadása esetén maga a sérelmes közigazgatási aktust meghozó közigazgatási szerv bírálja felül a keresetet sem pedig a hierarchikus keresetnél, amelynek beadása esetén az ugyancsak érdekelt fölöttes közigazgatási hatóság bírálja felül a keresetet. Az aktív közigazgatási szervnek az a lehetősége is megvan, hogy egyáltalában ne foglalkozzék a keresettel vagy elutasítsa azt, anélkül, hogy az elutasítást kellően indokolná. Ezzel szemben a kontenciózus kereset elutasítása mindig csak kellő indokolással történhetik. Az indokolás kötelezettségét semmiféle jogszabály nem írja elő s ezt mint szabályt az államtanács joggyakorlata kristályosította ki magából. Igen lényeges különbség a közigazgatási és közigazgatási bírói kereset között: A közigazgatási bíró határozata (ítélete) a res judicata erejével bír, végleges és — kevés kivételtől eltekintve — jelenti az ügy befejezését; ezzel szemben a közigazgatási kereset tárgyában hozott határozathoz ismét visszatérhet a közigazgatási hatóság. (A közigazgatási kereset és közigazgatási bírói kereset közötti különbség természetesen nem vált feltűnővé mindaddig, amíg az aktív közigazgatási szervek a közigazgatási bíraskodásban is résztvettek.) A hierarchikus és graciózus kereset belső természetét tekintve a kettő között ma már nincs különbség. Egészen 1900-ig az a felfogás uralkodott, hogy a recours gracieux-nek nem annyira kereset, hanem kérelem jellege van (pétition) s így erre a közigazgatási hatóság nem köteles felelni; a hierarchikus keresettel szemben azonban ez a kötelezettség fennáll. Ez a különbség eltűnt az 1900 július 17-i törvénnyel, amely a közigazgatási hatóság hallgatását általában elutasításnak tekinti s így a közigazgatási bírói kereset beadását megengedi akkor is, ha az a hatóság nem felel, amelyhez a graciózus keresetet adták be.

Ebből láthatjuk: lehetséges, hogy valaki a bírói fórum igénybevétele előtt az aktív közigazgatáshoz fordul a sérelmes közigazgatási aktus orvoslása céljából. Ha azonban akár a jogsértő határozatot hozó hatóságnál, akár a hierarchiában felettes hatóságnál eredményt nem ért el, még mindig módjában van az államtanácshoz fordulni. A kontenciózus keresetet azonban csak a sérelmes határozat bejegyzésétől vagy nyilvánosságra hozatalától számított két hónap alatt lehet beadni. Ha tehát a hierarchikus keresetet a sérelmes határozat ellen az említett két hónap eltelte előtt adták be, elutasítása esetén bírói keresetnek van helye, noha a sérelmes aktus bejegyzésétől számítva több, mint két hónap telt el.

Röviden: a hierarchikus és graciózus keresetnek kellő időben való beadása felfüggeszti a kontenciózus kereset határidejének



folyását. Nem volna ugyanis méltányos, hogy akkor, amikor a fél ráeszmél arra, hogy a közigazgatási szerv jóságában és pártatlanságában csalódott, a szenvedett jogsérelem orvoslását ne kereshesse és így a kérdéses határidő eltelte a jogsértő közigazgatási szerv javára res judicatum teremtsen.

*Az olasz közigazgatási keresetek.*

Az olasz jog a tisztán közigazgatási kereseteknek három fajtát ismeri. Ezek: 1. Ugyanazon hatósághoz való fellebbezés (opposizione); 2. hierarchikus kereset; 3. a királyhoz intézett rendkívüli jogorvoslat (ricorso straordinario al Re).

Ugyanazon hatósághoz intézett keresetre nézve a joggyakorlat és az elmélet álláspontja szerint a hatóság általi elfogadás kötelezettsége nem áll fenn. A francia jog sem kötelezi ugyan elfogadásra a közigazgatási szervet, de viszont az el nem fogadás vagy a feleletadás megtagadása esetén az 1900. júl. 17-i törvényben megállapított négy havi határidő letelte után a fél elutasítottnak tekintendő és az államtanácshoz fordulhat kontenciózus keresetével. Az olasz jog szerint a feleletadás hiányának ilyen jogi következményei nincsenek. (Az oppozíció nem szakítja meg a kontenciózus kereset beadására megállapított határidő lefolyását s így az említett kereset jogának elvesztése fenyegeti a felet. Ha tehát valaki az oppozícióval mégis élne, ezt saját veszélyére és kockázatára teszi, anélkül, hogy bármiféle határozatot követelhetne). Bizonyos esetekben maga a törvényhozó engedi meg az oppozíciót abból az elvből kiindulva, hogy a közigazgatási hatóság által kibocsátott aktus nem tükrözi mindig híven a közigazgatási szerv akaratát. A nagy munkamegterhelés okán megtörténhetik, hogy a hatóságok elmulasztják azt az alaposítást és körültekintést, amellyel kötelesek volnának eljárni. Ilyenkor azután maga a hatóság ismeri el az oppozíció jogos voltát s az előidézett jogsérelmet orvosolja.

Az olasz *hierarchikus kereset* megegyezik francia hasonmásával abban, hogy mindkettőt a hierarchiában felettes hatósághoz lehet beadni. A francia jog objektívista színezeténél fogva teljesen közömbös, hogy vajjon alanyi jog- vagy törvényes érdeksérelem esetén adják-e be. Az olasz jogban azonban nagyon kétséges volt, hogy a hierarchikus keresetet csak törvényes érdeksérelem vagy alanyi jogsérelem esetén is be lehet-e adni. A zavart a már említett 1865-ös törvény idézte elő. Ez a törvény — mint láttuk — eltörölte a közigazgatási bírászkodást és mind a magánjogi, mind a közjogi alanyi jogsérelmekkel kapcsolatos jogviták eldöntését a polgári



bíróságokra bízta. A törvény *E* függeléke pedig megengedi a hierarchikus keresetet (összhangban a közigazgatási törvényekkel.) A törvényes érdeksérelmekkel kapcsolatos viták tehát hierarchikus útra tartoztak. Arra nézve azonban a törvény semmiféle rendelkezést nem tartalmazott, vajjon az alanyi jogsérelmekkel kapcsolatos jogvitákat el lehet-e hierarchikus úton is dönteni. Ma már a legújabb elmélet megegyezik abban, hogy a hierarchikus kereset az alanyi jogsérelmek orvoslására is igénybevehető. Ranelletti szerint irracionális volna és a közigazgatási szerv érdekével és kötelességeivel sem volna összeegyeztethető, hogy a közigazgatási szerv az alanyi jognál kisebb értékű törvényes érdeksérelmeket orvosolja, az alanyi jogsérelmek orvoslására pedig egyáltalán ne legyen tekintettel. (I. m. 208. o.). Van azután egy olyan felfogás is az irodalomban, amely abból indul ki, hogy az alanyi jog tartalma is érdek s ennél fogva ezt is védelemben kell részesíteni (Borsi). Az olasz jog a francia jogtól eltérőleg a bírói kereset igénybevétele után is lehetővé teszi a jogellenes aktus ellen a hierarchikus kereset igénybevételét, feltéve, hogy a bíróság ítélete még nem bír a *res judicata* erejével.

A kereset igénybevételének tehát előfeltétele, hogy a közigazgatási aktus alanyi jogot vagy törvényes érdeket sértsen. Ettől a sértett alanyi jogtól, illetőleg érdektől, az olasz jog szigorúan megkülönbözteti a kereset megindítására vonatkozó érdeket, amelynek személyesnek, közvetlennek és jelenleginek kell lennie. A személyes érdek azt jelenti, hogy a törvény csakis a törvényes érdek vagy jog címzettjének adja meg a kereseti jogot. Nem adható be kereset, ha a jog vagy érdeksérelem nem egyeseket érint (kivéve a populáris kereseteket). Az érdeknek közvetlennek kell lennie, amennyiben a közigazgatási aktus által okozott kár a félnek saját jogát vagy törvényes érdekét sértette. Végül jelenleginek kell lennie a jog- illetőleg érdeksérelemnek. Ez azt jelenti, hogy az már bekövetkezett; nem támadható meg azonban az aktus, ha a sérelem bekövetkezése csak lehetséges vagy eshetőleges. Így pl. az olasz jog (szemben a franciával) a szabályrendeletek (regolamento) megtámadását nem engedi meg, mert az hatályba lépve nem egyes személyek alanyi jogait vagy törvényes érdekeit sértette meg. Itt legfeljebb csak a lehetősége van annak, hogy a szabályrendelet alkalmazása során egyes személyek sérelmet fognak szenvedni.

Az olasz irodalom képviselőinek többsége a francia joghoz hasonlóan hierarchikus kereset alatt csak a közigazgatás hierarchiájában felettes hatósághoz intézett keresetet érti. Ettől eltérő



felfogást vall Ranelletti, aki szerint hierarchikus keresetet nemcsak a hierarchiában felettes hatósághoz lehet intézni, hanem az oly hatósághoz is, amelyet az alsó hatósághoz nem köt hierarchikus felsőség („... ad un' autorità non legata alla prima da vincolo di supremazia gerarchica“ I. m. 249. o.) Az utóbbi eset pedig akkor következik be, amikor az önkormányzatok, az adminisztratív tutélába tartozó községek vagy tartományok határozatai ellen az állami közigazgatási szervekhez intézik a keresetet. Idesorozza továbbá az állami közigazgatás kollégiális szervei elleni kereseteket, amelyeket egyéni vagy kollégiális szervhez intéznek.

A hierarchikus kereset beadásának *határidejére* nézve eltérő szabályok alakultak ki a francia és az olasz jogrendszerben. A francia jog szerint a hierarchikus kereset elvileg semmiféle határidőnek alávetve nincs. Appleton felfogása szerint: (i. m. 48. o.) „... un préfet du XX. siècle pourrait fort bien réformer un acte d'un préfet de l'an VIII.“ Mindezek ellenére a gyakorlatban a hierarchikus keresetet a kontenciózus kereset beadására meghatározott határidőn belül adják be. A hierarchikus keresettel élő fél mindig számít arra, hogy a hierarchikus hatóság elutasítja keresetével s így kontenciózus útra lesz kénytelen terelni az ügyet. Már pedig a kontenciózus keresetet két havi határidőn túl nem adhatja be. A hierarchikus keresetnek — mint már egyszer említettük — eme határidőn belül való benyújtása megszakítja a kontenciózus keresetre megállapított határidő folyását. A fél tehát ilyenformán a kereseti jog elvesztése veszélyének nincs kitéve. Az olasz gyakorlatban az 1865-ös törvény után az a felfogás alakult ki, hogy a hierarchikus kereset beadása a közigazgatási aktus közlésétől számított 30 napon belül történjék. Ettől az 1923-as és azt követő törvények eltértek. Így pl. az 1931-es közbiztonsági törvény a kereset beadásának határidejét 10 napban határozza meg; az 1929. dec. 30. községi és tartományi törvény 15 napot ír elő stb. A bizonytalanságot ismét az 1934. március 5-i községi és tartományi törvény egységes szerkezete tüntette el, amely a határidőt 30 napban állapította meg. Ugyanilyen értelemben rendelkezett az 1934. július 27-i királyi rendelettel jóváhagyott közegészségi törvény egységes szerkezete is. Ma tehát általánosnak mondható az a felfogás, amely szerint a hierarchikus kereset beadásának határideje 30 nap, kivéve az egyes törvényekben megállapított külön határidőket.

A hierarchikus keresetekre nézve általánosságban meg kell állapítanunk azt, hogy az államok többsége lecsökkentésükre törekszik s mindinkább bővíti a közigazgatási bíró hatáskörét. Így



az 1953-as bécsi közigazgatástudományi kongresszus is a beérkezett jelentések és a szerzett tapasztalatok alapján azt az óhaját fejezte ki, hogy a hierarchikus keresetek számát minél inkább szorítsák le.

Az olasz közigazgatási kereseteknek harmadik fajtája a királyhoz intézett rendkívüli kereset (*ricorso straordinario al Re*). Erre vonatkozólag csak egyetlen határozott törvényi rendelkezést találunk az 1924-es t. u.-ban (ez is incidentális jellegű). Észert az államtanács véleménye megkívántatik: a közigazgatási határozatok jogszerűsége tárgyában a királyhoz intézett jogorvoslatoknál, amelyekre nézve ki vannak merítve vagy amelyekre nézve nem vehetők igénybe az orvoslás iránti kérelmek hierarchikus úton. Ennek a keresetnek természetére nézve hosszú ideig bizonytalanság uralkodott a joggyakorlatban. A királyhoz intézhető hierarchikus kereset létjogosultságát számos író nem ismerte el. Szerintük csak egyetlen keresetet lehet a királyhoz intézni: a rendkívüli keresetet. (Ennek a felfogásnak a képviselői abból indultak ki, hogy a király a közigazgatás hierarchiáján kívül és felül áll s így hozzá csak rendkívüli keresettel lehet fordulni.). Ma már mind az irodalomban, mind a joggyakorlatban általában el van ismervé, hogy a királyhoz lehet hierarchikus és rendkívüli keresetet intézni. A hierarchikus kereset érdemi kereset. A törvény által taxatív megállapított esetekben van helye. A határozat közlésétől számított 30 napon belül lehet beadni. Ez a kereset a rendes hierarchikus keresettől semmiben sem különbözik. Elutasítása esetén az államtanácshoz lehet fordulni. („Il ricorso gerarchico al Re, sia per il contenuto, sia per le modalità di sostanza e di forma non differisce dagli altri ricorsi gerarchici...“ Borsi i. m. 79. o.). A királyhoz intézett rendkívüli keresetet csak jogszerűségi vitákban adják be s elutasítás esetén nem lehet kontenciózus útra terelni az ügyet. Csak azon végleges közigazgatási határozatok ellen van helye, amelyek ellen ki vannak merítve avagy nem nyújthatók be az orvoslás iránt hierarchikus keresetek.

A rendkívüli kereset történeti szempontból nézve igen szoros összefüggésben van az abszolút monarchiák létevel és mintegy ennek maradványának tekinthető. Az abszolút monarchiában a király volt a törvények őre; a törvényhozó, közigazgatási és igazságszolgáltatási hatalom az ő kezében összpontosult. Minket itt különösen az igazságszolgáltatási funkció érdekel. Kezdetben ezt a funkciót a király gyakorolta. Az idők során az ügyek felszaporodásával a polgári bíráskodás kicsúszott hatásköréből. A büntető igazságszolgáltatás terén is csak kegyelmi joga maradt meg. A közigazgatási jogvitákban pedig továbbra is lehetséges maradt a rend-



kívüli kereset igénybevétele, amelyet a modern jogállam kialakulásáig az egyetlen királyhoz intézhető keresetnek ismertek. A modern jogállam kialakulásakor vált ki ebből a királyhoz intézhető hierarchikus kereset. A rendkívüli kereset folyamányaként jelentkező jogvitában a király mint a jogszerűség bírója szerepel. A modern állam kialakulásával azonban ennek a keresetnek jellege annyiban változott, hogy igénybevétele esetén a király nem igazságszolgáltatási, hanem közigazgatási funkciót gyakorol. A király által hozott határozat lényegileg közigazgatási aktus, de oly rendkívüli aktus, amely ellen a kontenciózus eljárás ki van zárva. Régi jellegéből csak annyit őrzött meg, hogy ma is csak jogszerűség vita esetén van beadásának helye.

### *A kontenciózus kereset.*

Ha a két államban a kontenciózus kereset természetét és elfogadhatóságának (főképen a jogkereső fél személyében gyökerező) feltételeit vizsgálni akarjuk, a francia kontenciózus keresetből kell kiindulnunk, amely a legrégebb és az olasz számára is a mintát szolgáltatta.

A francia közigazgatási terminológia a közigazgatási bírói keresetet *recours contentieux*-nek nevezi, szemben a hierarchikus és graciózus keresettel. Már az elnevezésben is érezhető a kétféle kereset közötti különbség. A *contentieux* kifejezés jogvitát jelent; jelenti azt, hogy a felmerülő jogvita kontradiktórius bírói tárgyalás keretében nyer elintézését, amely tárgyalás során a pártatlan közigazgatási bíró dönt az egymással szembenálló ügyfelek jogvitájában. A hierarchikus kereset esetében — ha tárgyalás esetleg van is — a közigazgatási szerv mint uralgó fél jelenik meg a felmerülő jogvitában; a döntést pedig nem bíró, hanem az ugyancsak érdekelt felettes közigazgatási szerv hozza meg, ami a támadott közigazgatási szerv helyzetét csak erősíti. Még uralgóbb a közigazgatási szerv szerepe akkor, amikor nem is a lehetőleg pártatlanságra és tárgyilagosságra törekvő felettes közigazgatási szerv dönt a vitás ügyben, hanem maga az érdekelt közigazgatási szerv. Ilyenkor tehát a közigazgatási szerv hatóság és bíró egyszemélyben. (Ebből nyilvánvaló, hogy a gyakorlatban ennek a keresetnek igénybevétele ritka s csak akkor fordul elő, ha a kontenciózus, sőt a hierarchikus kereset elfogadhatóságának feltételei hiányoznak.)

A kontenciózus kereset kialakulása az államtanács véleményező és közigazgatási bírói funkcióinak szétválásával kapcsolatos. Eredetileg a kontenciózus kereset is lényegében hierarchikus



kereset volt. Ennek okát részint abban látja a francia irodalom, hogy 1872-ig az államtanács kontenciózus ügyekben csak véleményét terjesztett az államfő elé s így a kontenciózus ügyben is a közigazgatási hierarchiában legfelül álló szerv döntött; részint abban, hogy az akkori felfogás szerint a miniszternek is bírói joghatósága volt, vagyis e felfogás szerint a miniszter volt hivatva a reszortjába tartozó jogviták eldöntésére.

A *ministre-juge* elméletével kissé részletesebben kell foglalkoznunk, hogy lássuk a hierarchikus keresetnek kontenciózus keresetté való átalakulásának útját. A múlt század végéig mind az irodalom, mind a gyakorlat a miniszter bírói joghatósága mellett tört lándzsát. Így pl. Serrigny (*Traité de la compétence administrative*) szerint az államtanácshoz intézendő kereset határidejének eltelte után a miniszter határozatai is oly erővel bírnak (*la même fixité*), mint az államtanács határozatai. Bizonyos esetekben pedig ugyanolyan joghatósággal rendelkezik, mint a prefektúrai tanácsok. Aucoc, akinek *Conférences sur l'administration et le droit administratif* című munkája 1885-ben (tehát két évvel Laferrière korszakalkotó munkája előtt) jelent meg, már szűkebbre szorítja a miniszter bírói joghatóságát. Az egyszerű ügyintéző, hivatali aktusokra nézve nem ismeri el a miniszter bírói joghatóságát és kizárólag azokra az esetekre tartja fenn, amelyekben a miniszter mint legmagasabb közigazgatási hatóság (*hierarchique supérieur*) jár el. Laferrière volt az, aki legelőször visszautasította a miniszter bírói joghatóságát s ezzel a kontenciózus kereset valódi bírói jellegének kialakulása felé az utat egyengette. Szerinte ugyanis semmiféle törvénnyel nem kerülünk ellentétbe, ha a miniszter bírói joghatóságát nem ismerjük el. Ázáltal, hogy a forradalom VIII. évében a kétfokú közigazgatási bírászkodás alapjait megvetették, semmi sem indokolta már Laferrière szerint, hogy az államtanács legyen a miniszterek fellebbezési fóruma. Laferrière hangsúlyozza továbbá, hogy a miniszternek és a közigazgatási bírónak szerepe egy személyben nem férhet meg. Ennek több oka van: 1. A bíró nem kezdhet jogvitát, nem dönthet hivatalból és csak olyan ügyben határozhat, amely az ő bírói joghatóságának alá van vetve. A miniszter ezzel szemben maga is támaszthat jogvitát olyan határozatot hozva (hivatalból) a felekkel szemben, amelyet az állami érdekekkel és jogrenddel összhangban állónak hisz. 2. A bíró nem lehet ügyfél: a miniszter, mint az állam képviselője ügyfélnek tekintendő, ha kártérítési, fizetési, feloldási keresetet ad be. 3. A bíró nem térhet vissza határozataira; a miniszter a fél kérésére visszatérhet és azokat vissza is vonhatja.



A legújabb irodalomban *Hauriou* már teljes határozottsággal hirdeti a joggyakorlatnak azt az immár kikristályosodott álláspontját, hogy a miniszter nem bíró. Szerinte igazi közigazgatási bíróság az államtanács és a prefektúrai tanács. Sőt a miniszter a valóságban soha nem is volt közigazgatási bíró (hiszen a miniszter is az aktív közigazgatáshoz tartozik; addig tehát, amíg aktív közigazgatási szerv kontenciózus ügyek eldöntésében résztvesz, a szó legszorosabb értelmében vett közigazgatási bíráskodásról beszélni sem lehet). A miniszter lehet hierarchikus bíró, a belső szolgálat bírója (*juge de service interieur*). Ha ilyenkor látszólag bírói funkciókat is végez, eljárása igazi kontenciózus eljárás jellegével nem bír. Közreműködése ilyenkor is inkább fegyelmező. Határozatai bírói ítélet jellegével nem bírnak, döntései nem jelentenek *res judicata*t és így a miniszter bármikor visszatérhet azokra. Míg a kontenciózus kereset hierarchikus színezettel bírt, a *recours* beadása az illetékes miniszterhez történt. Ma már a keresetet egyenesen az államtanácshoz adják be.

Berthélemy még egy fontos követelményre hívja fel a figyelmet, amely csakis a bírói ítéletekre nézve áll fenn: az indokolás követelményére. Minthogy a miniszter határozata inkább fegyelmező, mint bírói jellegű aktus: a miniszteri határozatok indokolásának kötelezettsége elesik. Más kérdés, hogy a közigazgatás működésének tárgyilagossága érdekében nagyon fontos és kívánatos a miniszteri határozatok indokolása.

A miniszter bírói joghatóságának elejtése a joggyakorlatban a Cadot-ügy kapcsán történt meg. Az államtanácsnak egy 1889. december 13-án hozott határozatából kitűnik, hogy a közjogi jogvitáknak, amelyek nemcsak megsemmisítésre, hanem kártérítésre is irányulnak, egyedüli bírója az államtanács. Az ügy rövid tényálladéka szerint Cadot községi alkalmazottat a polgármester büntetésből elbocsátotta. Cadot kártérítést követelt a községtől. Miután a községi tanács a követelést visszautasította, Cadot az államtanácshoz fellebbezett. Az államtanács határozatában megállapította, hogy a követelés elbírálásának egyedüli és kizárólagos fóruma az államtanács. Erre a következtetésre jut Jagerschmidt kormánybiztos is indokolásában, aki szerint: „... partout où il existe une autorité ayant un pouvoir de décision propre, pouvant rendre des décisions administratives exécutoires, un débat contentieux peut naître, et le Conseil d'État peut être directement saisi: il suffit pour cela, que le débat soit né par l'effet d'une décision de l'autorité administrative rendue sur le litige.“ Ez volt



tehát az a határozat, amely lehetővé tette, hogy a kontenciózus kereset valóságos bírói keresetté váljék.

### *A kereset elfogadhatóságának feltételei.*

A kontenciózus kereset *elfogadhatóságának* feltételei teljesen azonosak a két jogban. Az elfogadhatóság feltételeit is először teljes határozottsággal a francia államtanács joggyakorlata forrotta ki.

Ezek a következők: 1. A sérelmes határozat a folyó közigazgatástól származzék (ne legyen ú. n. acte de gouvernement); 2. a jogkereső félnek személyes, egyenes és jelenlegi érdeke forogjon fenn; 3. a sértett félnek semmiféle más bírói kereset ne álljon rendelkezésére; 4. a keresetet a törvény által megállapított határidőben és alakiságok közepette adják be. A megsemmisítés iránti keresetnek — mint láttuk — minden jogellenes közigazgatási aktussal szemben helye van (a francia jogban ez a szabály az érdemi keresetre nézve is fennáll).

Az első feltétellel, amely a kormányzati aktusok problémájával kapcsolatos, különösen részletesen kell foglalkoznunk. Vizsgálatunk egyúttal azt is meg fogja állapítani, milyen természetűek azok az aktusok, amelyek a végrehajtó hatalomtól származnak ugyan s mégsem esnek az államtanács megítélése alá. Ide sorozandók továbbá azok az aktusok is, amelyek más államhatalmi szervtől származnak.

I. a) A sérelmes közigazgatási aktusnak a folyó közigazgatástól kell származnia, amikor is az tárgyi illetőleg alanyi jogsértési idéz elő. Nem tartoznak az államtanács megítélése alá azok az aktusok, amelyek a *törvényhozó hatalomtól származnak*, mert ezek nem közigazgatási szervtől származó aktusok. Helyesebb még tágabb értelemben venni ezt a tételt: a kereset elfogadhatatlansága kiterjed az összes parlamenti aktusokra, nem csak a törvényekre, hanem a köztársasági elnök által kibocsátott décret-loisokra, továbbá az országgyűlés két házának bármilyen határozatára is. Az irodalom többségének az az álláspontja, hogy a törvénynek közigazgatási bírói panasszal való megtámadása nem egyeztethető össze a francia alkotmánnyal (L. Laferrière, i. m. II. k. 5. o.). Az újabb irodalomban Berthelémy a főképviselője annak az álláspontnak, hogy a formai értelemben vett törvényekre nézve nem volna szabad kizárni a bírói ellenőrzést, annál is inkább, mert ezek nagyrészt közigazgatási aktusokat tartalmaznak (Pl. Koncessziós szerződéseket jóváhagyó törvények.).



Különös figyelmet érdemelnek itt az ú. n. közigazgatási szabályrendeletek, amelyekre nézve eltérő a francia és olasz jog álláspontja. A régebbi francia gyakorlat és elmélet arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közigazgatási szabályrendeletek a törvényhozó hatalom delegálása folytán jönnek létre s törvényi jelleggel bírnak. Ebben az esetben pedig nem támadhatók meg az államtanács előtt. Ezt a delegációs elméletet képviseli Laferrière is, aki szerint a közigazgatási szabályrendeletnek vegyes jellege van: „... ils participent dans une mesure variable à la puissance législative et l'exécutive.” (II. k. 11. o.) Ez a vegyes jelleg okozza azt, hogy megítélésük kívül esik a közigazgatási bíróság hatáskörén, hiszen az államtanács csak és kizárólag közigazgatási aktusok felülbírálására van hivatva. A mai irodalom azonban már elvetette a delegációs elméletet azon megfontolás alapján, hogy a reglementáció joga nem a törvényhozó hatalom delegálásán alapszik, hanem az államfő önálló joga, amely az alkotmányból folyik. Az elmélet ezen álláspontjának jelentékeny lökést adott az államtanács századeleji joggyakorlata. Itt különösen ki kell emelnünk az államtanácsnak egy 1907 december 6-án hozott határozatát (Affaire chem. de fer de l'Est...) Ez a határozat arra az álláspontra helyezkedett, hogy az elnök által kibocsátott szabályrendeletek ellen is lehetséges a recours igénybevétele. Ez azután a gyakorlatban általános szabállyá vált. Olaszországban az ú. n. királyi rendeletek és regolamentók ellen nem lehetséges jogorvoslat igénybevétele, illetőleg csak akkor lehetséges, ha valamely regolamento alapján hozott közigazgatási aktus valamely meghatározott egyénnek alanyi jogait s még inkább törvényes érdekeit sértette.

b) Nem tartoznak az államtanács megítélése alá az ú. n. bírói aktusok sem, amelyek szintén nem közigazgatási szervtől származó aktusok. De a bírói aktusok akkor is ki vannak vonva az államtanács ellenőrzése alól, ha azokat közigazgatási hatóság bocsátja ki. (Így különösen a rendőri büntetőbírák határozatai.) Kivételesen megtörténhetik, hogy egyes aktusok, amelyek önmagukban és természetuknél fogva is közigazgatási aktusok, szorosán kapcsolódnak a bírói eljáráshoz, attól el nem választhatók s így bírói jelleget öltenek magukra; az ilyen aktusok közigazgatási bírói ellenőrzés alá nem vethetők. Azt mondhatjuk, hogy amikor az eljárás túlnyomóan magánjogi jellegű és a közigazgatási aktusnak egy más hatóság részéről való elbírálása csak zavart és fennakadást okozhat: a polgári bíróság van hivatva a közigazgatási aktus elbírálására is. (Ritkán fordul elő). De természetesen ennek



a fordítottja is fennáll. Ezt a kérdést az olasz törvény részletesen szabályozza. (1924-es t. u.).

c) *A kormányzati aktusok problémája.*

Mind a gyakorlatnak, mind az irodalomnak legnehezebb problémája a kormányzati aktusok kérdése, amelyek ugyan közigazgatási szervtől (miniszterek, államfő) származnak s mégsem támadhatók meg jogorvoslattal az államtanács előtt. Jogi természetükre nézve igen nagy eltérések vannak az irodalomban. A kormányzati aktusok köre idővel állandóan bővült. Pontos körülhatárolásuk igen nehéz, hiszen a kormányzati aktust is ugyanaz a szerv bocsátja ki, mint amely a közigazgatási aktus kibocsátására jogosult. A kormányzati aktusok nem egyeseket vagy egyesek kisebb csoportját, hanem az egyetemes nemzeti érdekeket érintő aktusok. (Ezért véleményünk szerint a kormányzati aktus fennforgását legkönnyebben azon érdek vizsgálata alapján lehetne megállapítani, amelyre a szabályozás irányul.) Kétségtelenül ez az irányzat érezhető ki a francia államtanács gyakorlatából, amelyben az acte de gouvernementek főbb típusai kialakultak. A kormányzati aktusok problémája legelőször a francia jogban vetődött fel. Ezért mindenekelőtt a francia irodalom állásfoglalását vizsgáljuk ebben a kérdésben.

Hauriou (Jurisprudence administrative, Affaire Vendelet et Faraut, 1891 dec. 18. jegyzet) magánjogi következtetésekből indul ki. Szerinte a magánjogban erőhatalom és véletlen esetén a kártérítés ki van zárva. Ezeket a felelősségi szabályokat alkalmazza az államra. Az erőhatalomnak a közjogban megfelel az államrezon, amely abból áll, hogy az államot (állami érdeket) nem szabad veszélyes helyzetbe hozni. A kormányzati aktusoknál is az a helyzet, hogy azok a mindenkori kormányzat részéről az elsőrangú államérdekek szabályozására irányulnak, amibe semmiféle más hatóságnak (tehát bírói hatóságnak sem) beleszólása nincs, mert ez már az államrezon veszélyeztetésével járna.

Jéze sajnálatosnak (Közig. jog, 150. o.) és a francia közigazgatási jog szellemével meg nem egyezőnek tartja, hogy egyes aktusok teljesen ki legyenek vonva az államtanács ellenőrzése alól. Ennek okát nem az aktus sajátos természetében, hanem kizárólag a politikai célszerűségben találja. („les raisons de ce régime exorbitant sont uniquement des raisons d'opportunité politique.“)

Appleton (Traité élémentaire du contentieux administrative, 290. o.) ugyancsak azért tartja kizártnak az államtanács részéről



való ellenőrzést, mert a kormányzati aktusok politikai aktusok, amelyeknél a kormányszaknak teljes cselekvési szabadságra van szüksége. Már pedig ez nem volna lehetséges, ha a kormányszak bármiféle bírói ellenőrzés alatt állana. Appleton azonban nem vallja mereven, hogy mindazok az aktusok, amelyeknek politikai elemeik vannak, kormányzati aktusoknak volnának tekintendők. Kétségtelenül a közigazgatási aktusok nagy tömegébe szövődnek politikai elemek s ez esetben az aktusok tömegére nézve kellene a közigazgatási bírói ellenőrzést kizártnak tekinteniünk.

Duguit elejti a kormányzati aktusok fogalmát s azt a politikai aktusok általános és kissé homályos kategóriájával helyettesíti. Szerinte: „On appelle parfois actes politiques actes faits par une autorité administrative, quand ils sont déterminés par un but politique et, que, pour cette raison, ils échappent à tout recours...”<sup>\*</sup> Duguit az acte de gouvernement elnevezést merőben formainak tartja. Szerinte a politikai aktus formai jellegét az az államhatalmi ágózat adja meg, mely az aktust kibocsátja. (Így pl. a parlament által kibocsátott aktusok törvényhozói aktusok, a végrehajtó hatalom által kibocsátottak pedig kormányzati aktusok.). Duguit meghatározása semmitmondó. A forma mellett a lényegét nem látja meg. Nem veszi ugyanis figyelembe azokat az érdekeket, illetőleg nem értékeli azon érdekek nagyságát, amelyekre a szabályozás irányul. A szabályozandó érdek alapján — mint már említettük — egészen más megvilágításba helyezhető a kormányzati aktusok problémája, noha ez nem jelenti azt az abszolút differencia specifikát, amelynek segítségével a kormányzati aktusok közötti megkülönböztetés teljesen keresztülvihető volna.

Duguit legalább formailag fenntartja a kormányzati aktusok fogalmát. Vannak azonban olyan megnyilatkozások is az irodalomban, amelyek a kormányzati aktusokat teljesen eltörölendőknek tartják. Így Michoud a diszkrécionárius hatalomról szóló értekezésében azt a felfogást vallja, hogy az ú. n. kormányzati aktusok nem egyebek közigazgatási aktusoknál, amelyekben azonban a közigazgatási hatóságnak igen kiterjedt hatalma van. Tekintettel pedig arra, hogy a kormányzati aktusok lényegileg közigazgatási aktusok, nincs semmi ok arra, hogy ezeket illetékesség hiánya, formahiba vagy hatalmi túllépés esetén kivonjuk az államtanács ellenőrzése alól. Ha azonban egyes aktusok mégis ki volnának vonva az államtanács ellenőrzése alól, annak kizárólagos oka az, hogy „nem tartoznak a kontenciózus ügyek kategóriájába.”

Kísérjük most figyelemmel a kormányzati aktusoknak a fran-

\* I. m. II. k. 296. o.



cia joggyakorlat alapján kialakult főbb típusait, amelyeket a joggyakorlat az államtanács ellenőrzése alól kivont. Ebbe a kategóriába tartoznak a nemzetközi érintkezésre vonatkozó aktusok, az egyetemes érdekeket érintő politikai aktusok stb.

a) A joggyakorlat teljesen egységes szellemű atekintetben, hogy a kormány vagy a kormány által megbízott közfunkcionáriusok azon aktusai, amelyek az idegen államokkal való érintkezésre vonatkoznak, nem támadhatók meg panasszal az államtanácsnál. Nincsen hivatva az államtanács megítélni a diplomáciai kötelezettségek létét és érvényességét, továbbá a diplomáciai meg egyezésekből eredő jogokra alapított panaszokat. Nem áll fenn hatásköre azokban a kérdésekben sem, amelyek területi egyesülésekre és nemzetközi szerződések végrehajtására vonatkoznak. A háború alatt tett kivételes intézkedések s ezek folytán magánosokat ért károk megítélése kiesik az államtanács hatásköréből.

β) A politikai természetű aktusokat a francia joggyakorlat két csoportba osztja: a) olyan aktusokra, amelyek megítélésére az államtanács illetékes; b) olyanokra, amelyekre nézve nincs illetékessége. Helyesebb azonban itt arra az álláspontra helyezkedni, hogy csakis az utóbbiak kormányzati aktusok, hiszen éppen ezeknek legfőbb jellemzője az, hogy az államtanácsnál panasszal meg nem támadhatók. Abban a pillanatban, amikor egy politikai természetű és tartalmú aktus is az államtanácsnál panasszal megtámadható: nem sorozható többé a kormányzati aktusok kategóriájába. Éles cáfolata az államtanács joggyakorlata annak a fel fogásnak, amely szerint azok az aktusok, melyeknek politikai elemeik vannak, az államtanácsnál keresettel meg nem támadhatók. (Hiszen ezen az alapon a közigazgatási aktusok nagy tömegét kellene kivonni a közigazgatási bírói ellenőrzés alól.)

γ) Nem jogosult az államtanács azoknak az aktusoknak a megítélésére sem, amelyek a kormánynak a parlamenttel való érintkezésére, a parlament összehívására, elnapolására és feloszlatására vonatkoznak. δ) Kiesnek továbbá az államtanács rendelkezése alól az általános közbiztonsági rendelkezések. (Pl. ostromállapotot elrendelő intézkedések; de az egyéni intézkedések ostromállapot esetén sem kormányzati aktusok.) Kiesnek továbbá az államrendészetre (haute police) vonatkozó rendeletek is. (L. még Dalloz.)

Az államtanács joggyakorlata alapján kétségtelenül megállapítható, hogy a kormányzati aktusok kategóriájába úgy a belső, mint a külső egyetemes államérdekekre vonatkozó aktusok tartoznak.



A kormányzati aktusok megítélése tekintetében az idők során az államtanács álláspontja változott. 1880-ig a kormányzati aktusok fennforgását azon cél alapján állapították meg, amelynek elérésére az aktus irányult. Az 1880-as évek után (különösen Laferrière állásfoglalása nyomán) mindinkább megnyilvánult a joggyakorlatban az a felfogás, amely az aktus természete alapján igyekezett a kormányzati aktusok mibenlétét meghatározni. A kormányzati aktusok kétségtelenül állami aktusok; olyanok, amelyeknek nyilvánításakor akár belső, akár külső vonatkozásban az állam, mint egy nagy egység lép fel. Az érdekek pedig, amelyekkel kapcsolatban az állam akaratát nyilvánítja: egyetemes nemzeti érdekek. (Ez az oka annak, hogy a megyék és községek nem bocsáthatnak ki kormányzati aktusokat, mert ezek az aktusok nem az államegység megnyilvánulásai. A kormányzati aktusokat a végrehajtó hatalmi szervek nyilvánítják, illetőleg az alsóbb közigazgatási szervek is, ha eljárásuk a törvény rendelkezésén vagy a végrehajtó hatalom delegálásán alapul.)

Az *olasz jog* megegyezik a francia joggal abban, hogy a kormányzati aktusok nem esnek közigazgatási bírói ellenőrzés alá. Az 1889-es törvény, amely az államtanács IV. osztályát felállította, az olasz jogban is a kormányzati aktusoknak ugyanazon kategóriáit állította fel, amelyeket a francia joggyakorlat kormányzati aktusoknak ismert el. A mai olasz irodalom — már az államszerkezet eltérő voltánál fogva is — nem az aktus természete alapján igyekszik a kormányzati aktus fennforgását megállapítani, hanem azon az alapon, vajjon a közérdek fennforgása a kérdéses aktusban a maga egységében feltalálható-e? [Az aktus elnevezésénél azonban Ranelletti\* (a törvényhozás álláspontjának megfelelően) nem a kormányzati aktus, hanem a politikai aktus kifejezést használja, amely az ú. n. politikai hatalom megnyilvánulása. Ez a politikai hatalom az állam egységének és személyiségének megtestesítője. Személyileg az a kevés kiváló ember realizálja, amely az állam vezetésére hivatva van.] Ranelletti szerint politikai aktusok azok: „che da queste supreme considerazioni dell' interesse generale dello Stato nella sua unità sono causati.” Ha ezt a meghatározást a francia joggyakorlat álláspontjával összehasonlítjuk, mindkettőben fellelhetjük az egyetemes nemzeti érdekek közös motívumát, amely mind a belső, mind a külső kormányzati aktusokat determinálja.

\* I. m. 56. o.



*A kereset elfogadhatóságának többi feltételei.*

II. Szükséges, hogy a folyamodónak in concreto *egyenes és közvetlen érdeke* forogjon fenn a kontenciózus eljárás megindítására. Az olasz jog szigorúan különböztet az eljárás megindítására (megsemmisítésre) irányuló érdek és megvédendő érdek között. A francia jog objektivista álláspontjánál fogva erre a szigorú különválasztásra nincs szükség. A francia államtanács joggyakorlata különbséget tesz a közérdek és a közösségek érdeke között. Természetes, hogy abban az esetben, ha a közérdek és a magánérdek szembekerül egymással, az államrezon azt kívánja, hogy az egyén a maga érdekét a köznek alárendelje. Ha azonban valamely kisebb közösség érdekéről van szó, a közösség érdekét alá lehet rendelni az egyén érdekének.

III. A sértett fél érdekének ezenkívül *jelenleginek* kell lennie, tehát nem támadhat meg a határozat a jövőben esetleg felmerülő érdeket.

IV. Követelmény, hogy a fél más közönséges, vagy közigazgatási bírósághoz ne fordulhasson keresetével.

*A kontenciózus kereset beadásának határideje.*

Mind a francia, mind az olasz jog egyetért abban, hogy a recours-t, illetőleg a ricorsot egy bizonyos meghatározott határidőn belül adja be az érdekelt fél. Mind a két jogrendszernek az a vezérlő gondolata, hogy határidő hiányában a megsemmisítésnek vagy a megváltoztatásnak hosszú idő után való kérése csak a jognyugalom megzavarásával járna. Gondoljuk csak meg, hogy a hozott határozatra már a jogviszonyoknak egész tömege ülepedett rá. Nyilvánvaló, hogy a méltányosság elveivel a lehető legnagyobb ellentétben állana a közigazgatási határozatnak esetleges későbbi megtámadása.

Lényeges különbségek is vannak azonban a francia és olasz jog között a határidő kérdésében. Franciaországban az 1806-os törvény kimondja: „Le délai du recours au Conseil d'État fixé a trois moi par l'art. 11. du décret du 22. juillet 1806, est réduit a deux moi, sans qu'il soit dérogé aux dispositions de lois ou de réglemens, qui ont fixé des délais spéciaux pour les pourvois au Conseil d'État.“ A francia jog tehát általános szabályként két hónapban állapítja meg a kereset beadásának határidejét. Az olasz jog szerint a határozat közlésétől számított 60 napon belül kell a keresetet az államtanács titkárságánál benyújtani. Meg-



szorítást jelent azonban az a szabály, amely szerint, ha a fél hajlandónak mutatkozott az ügyet az államtanács elé vinni, a kereseti határidő e nyilatkozattól számított 30 nap. Az olasz közigazgatási jogtudományban igen határozott az az álláspont (különösen Borsi vallja ezt), hogy ezt a határidőt tágítsák ki. Ezzel szemben a kihallgatási időt és az eljárást gyorsítsák. Ez semmiestre sem járna a közigazgatási bírák megterhelésével, viszont teljes védelmet nyújtana az egyén törvényes érdekeinek és alanyi jogainak. Borsi mondja: „Una riforma in tal senso risponderebbe ad una vera esigenza pratica delle giustizia amministrative.”\*

A határidő folyása a francia jog szerint teljesen szabad és minden korlátozástól mentes. A határidő attól az időponttól számít, amikor a közigazgatás által a támadott közigazgatási aktus a fél tudomására jutott. Nem számítják ebbe bele sem a közlés, sem a keresetnek az államtanács titkárságához érkezésének időpontját. Tehát a határidőbe sem a dies a quo, sem a dies ad quem nem számít bele. Az olasz jog szintén a fél részéről való tudomásulvételtől számítja a mondott határidőt azzal a különbséggel, hogy a dies ad quem-et, vagyis a keresetnek a bírói osztályok titkárságához érkezésének időpontját beleszámítják a határidőbe. A keresetnek a meghatározott határidőn belül való be nem nyújtása mindkét jog szerint a fél számára jogvesztéssel jár. A francia joggyakorlat és az olasz t. u. bizonyos kivételeket tesz ez alól. Pl. ha a fél a francia jog szerint keresetét az államtanács titkárságához olyan időben küldte el, amikor az emberi számítás szerint még a határidő eltelte előtt is megérkezhetik: az államtanács a keresetet a határidő eltelte után is elfogadhatja. Annak mérlegelése, hogy a határidő letelte előtt is megérkezhetett volna a kereset (emberi számítás szerint): a közigazgatási bírótól függ. A kérdést határozottabban szabályozza az olasz T. u. 19. cikke, amely a kereset és az ellenkereset benyújtására megállapított határidőt 30, illetőleg 90 nappal hosszabbítja meg, aszerint, hogy a fél valamely más európai államban vagy Európán kívül lakik. A francia joggyakorlat szerint a határidő eltelte után akkor is lehetővé válik a kereset elfogadása, ha közigazgatási szolgálati hiba forog fenn. Így pl. ha a fél tévedésből a prefekturái tanácsnál nyújtotta be bizonyítékait, ez tévedésből magánál tartotta azokat és csak a kérdéses két hónap eltelte után küldte a félnek vissza. Igen szépen tükrözteti a francia joggyakorlat álláspontját Appleton: „Le Conseil d'État qu'il est du devoir de l'Administration d'éclairer les particuliers; elle ne peut se faire

\* I. m. 266. o.



une arme de ces propres manquements à cet égard...“ A közigazgatás mulasztását, tévedését a maga javára nem használhatja fel.

A kérdéses közigazgatási aktus közlése a francia joggyakorlat szerint csak akkor tekinthető megtörténtnek, ha ez a közlés hivatalosan közigazgatási szerv útján a támadott közigazgatási aktusnak az érdekelt fél számára való elküldésével ment végbe. A közigazgatási aktusnak személyes tudomásulvétele nem számít a határidő múlása szempontjából, ha ez nem hivatalosan történt. Az olasz jog természetesen megtörténtnek tekinti a közlést, ha ez hivatalosan történt és az érdekelt fél erről vevényi kapott (*ricevuta*). Az 1925. február 8.-i törvény azonban a határidő folyását igen szigorúan értelmezi, amennyiben nem kíván a határidő folyásához hatósági cselekményt. Elég, ha az érdekelt félnek bármi módon tudomására jutott a közigazgatási aktus. (Ennek a tudomásnak a legújabb joggyakorlat szerint azonban hatályosnak, teljesnek és határozottnak kell lennie.) Ennek a törvényi rendelkezésnek annyiban van jelentősége, hogy a tulságos formalizmust kizárja, mert a fél abban az esetben, ha a körülményekből kitetszően teljes mértékben tudomással bírt a közigazgatási aktusról és azt a tudomásulvételtől számított határidőn belül meg nem támadta: a keresetről lemondottnak tekintendő. Ennek a felfogásnak az árnyoldala a fél tagadása esetén mutatkozik meg. Ilyenkor ugyanis a bizonyítás terhe a másik félre és az államtanácsra hárul. Akkor tehát, amikor az olasz jog nem teszi kötelezővé a hivatalos közlést, ugyanakkor a hatóságot közvetve szorítja a hivatalos közlésre, ha a közigazgatási szerv a bizonyítással járó munka- és költségtebbletet meg akarja takarítani.

A közigazgatási aktus hivatalos tudomásulvételének másik módja mindkét jogrendszer szerint a hivatalos lapban való *közzététel*. Itt is különbség van a két jog között. A francia jog szerint a (személynek szóló) hivatalos közlés a szabály, a közzététel a kivétel. Közzétételnek csak akkor van helye, ha a kérdéses közigazgatási aktus személyszerű közlésre nem alkalmas. Így nevezetesen, ha a közigazgatási aktus nem egy vagy néhány meghatározott személyt, hanem a közönségnek bizonyos közös érdek által összetartott tömegét érinti: közzétételnek van helye. Ilyenek pl. a reglementációs aktusok, általános jelentőségű közgyűlési határozatok stb. Az olasz jog a személynek szóló hivatalos közlést a hivatalos közzététellel egyenértékűnek tekinti. A határidő folyása attól az időtől számít, amikor a kérdéses közigazgatási aktus a hivatalos lapban megjelent és azt az érdekelt hivataloknak megküldték, anélkül, hogy azt az érdekelt magánfélnek is megküldték



volna. Ilyenkor azonban nagyon liberálisan jár el az olasz államtanács. Nevezetesen, ha az érdekelt fél szolgálati vagy más kéltően igazolt okokból vagy felfüggesztés vagy szabadságolás okából távol volt attól a hivataltól, amelynek ezt a hivatalos lapot megküldték, annak feltételezése mellett, hogy az illető a közigazgatási aktusról semmikép tudomást nem is szerezhett: a határidő folyását nem a hivatalos lapban való megjelenéstől, hanem a személyszerinti tudomásulvételtől számítja. Ezt azonban az érdekelt félnek kell bizonyítania.

### 9. §. A közigazgatási bírói eljárás összehasonlító vizsgálata.

A közigazgatási bíró magasrendű, az egész közigazgatást a jogszerűség, erkölcsiség, gazdaságosság és célszerűség útján tartó szerepét csak akkor töltheti be, ha az eljárás terén a polgári bírónál nagyobb hatalommal rendelkezik. Ha a rendelkezésre álló perbeli eszközök nem volnának a közigazgatási per szellemének megfelelőek, ha a magánjogi eljárás egyszerű adaptációi lennének, a közigazgatási bíró széleskörű hatáskörének megállapítása ellenére sem érné el kitűzött célját: a közigazgatás tárgyi jogrendjének, illetőleg az egyén alanyi jogainak vagy törvényes érdekeinek lehető leghatályosabb védelmét. A közigazgatási bírónak — amint arra a hatásköri problémák vizsgálatánál rámutattunk — tág hatáskörrel, de ennek megfelelően, nagyszámú és hatályos eljárási eszközökkel is kell bírnia.

A közigazgatási per jellegére nézve közelebb áll a büntető perhez, mint a polgári perhez. A polgári pernek csak a felek között (inter partes) van jelentősége s éppen ezért mindig csak a felek kezdeményezésére indul meg. A büntető pernek azonban az anyagi igazság kiderítésén kívül magasabbrendű célja: a bűncselekmények megelőzése, számuknak lehető lecsökkentése. Ez az oka annak, hogy a büntető perben nagy szerepe van a hivatalbóliságnak. A közigazgatási pernek hasonlóan nemcsak a felek egymásközötti viszonyában van jelentősége, hanem a közigazgatás tárgyi jogrendjének védelmén kívül arra irányul, hogy a közigazgatást az egyes közigazgatási szervek céljának szabatos meghatározásával helyes vágányon tartsa. Most már érthetővé válik, miért kell az eljárás terén a közigazgatási bírónak nagyobb hatalommal rendelkeznie, mint a polgári bírónak. Amíg a közigazgatási bíró a per során kezdeményezhet, szinte azt mondhatjuk, uralja a pert, addig (a francia és olasz) polgári perben a bíró inkább csak szemlélője a felek között lefolyó jogvitának (figyelő szerepe van). A közigazgatási per tehát inquisitórius jellegű, a



magánjogi accusatórius. Ez a különbség különösen a bizonyítás terén ötlük szembe. Amíg a polgári bíró a bizonyítandó tények meghatározásánál és a bizonyító eszközök megválasztásánál általában a felek belátására van bízva (bizonyítékok produkálása), addig a közigazgatási perben a bírónak széleskörű kezdeményezési lehetősége lévén, elsősorban maga rendeli el a bizonyítást, maga jelöli meg azokat a tényeket, amelyekre a tárgyi igazság kiderítése céljából feltétlenül szüksége van. (Természetesen nincsen kizárva, hogy a magánjogi bíró is a törvény által megjelölt esetekben hivatalból ne rendelhessen el bizonyítást.) A közigazgatási perben tehát mindkét fél egyenlően alá van vetve a bírónak és az ő feladata a jogvita tisztázása. (Vannak jogrendszerek, ilyen a magyar is, amelyekben a magánjogi bírónak is uralgó szerepe van a perben.) A francia közigazgatási bírói eljárásban, hasonlóan a polgári peres eljáráshoz, általában kötelező az ügyvéd közreműködése. Minthogy nem a teljesített aktusok száma szerint kapja javadalmazását (amint ez a magánjogi perben van), nem komplikálja a pert s így a közigazgatási bírói eljárás a fél szempontjából sokkal gazdaságosabb, mint a polgári peres eljárás. Az olasz jog szerint nem kötelező az ügyvédi képviselő. Ez kitűnik az 1924-es t. u.-ból, amelynek 41. cikke az ügyvédi közreműködést csak eshetőlegesen tartja: „... se le parti si facciano rappresentare da un avvocato, questo può essere ammesso a svolgere succintamente proprio assunto.“ A gyakorlatban azonban a közigazgatási per bonyolult voltánál fogva a felek mégis ügyvéddel képviseltetik magukat. Közös vonás a francia és olasz közigazgatási bíráskodásban az írásbeliség túltengő volta. Ahol a magánjogi eljárás (különösen a bizonyítás terén) a szóbeliségnek tulajdonít nagy jelentőséget, ott a közigazgatási bíró írásbeli bizonyítékok produkálását kívánja: ennek nagy előnye, hogy így nem fordulhatnak elő meglepetések, a hivatkozások egészen világosak. A közigazgatási bírónak tisztán kell látnia a közszolgálattal összefüggő és bizonyításra kerülő kérdéseket s ez nem lehetséges pusztán szóbeli tárgyalás alapján. További közös jellemvonása a francia és olasz közigazgatási pernek az eljárás részben titkos volta. Ez azonban nem jelenti azt, mintha az eljárás nem volna kontradiktórikus s nem felelne meg a bírói eljárás követelményeinek. Ez természetes is, hiszen a közigazgatási per során sokkal inkább forog kockán a közérdek, mint a polgári eljárás során. Nem szükséges, hogy a sokszor bonyolult és kényes közigazgatási ügyekbe a közönség betekintést nyerjen. A nyilvánosság követelményeinek főként azáltal tesz eleget a közigazgatási bíró, hogy az ítéletet (határozatot) nyilvánosan kell kihirdetnie.



*A felek szerepe a közigazgatási perben.*

Az eljárás általános jellemző vonásainak ismertetése után ráterhetünk a közigazgatási per egyes mozzanataira s különösen annak a kérdésnek a tárgyalására, milyen szerepük van a feleknek (a sértett egyénnek és a jogsértő közigazgatási szervnek) a közigazgatási perben. A modern állam emelkedett jogi felfogása szerint a közigazgatási szerveknek nincs a perben uralgó szerepük s mind a magánfél, mind a közigazgatási szerv az ügyfélegyenlőség elve alapján alá van vetve a közigazgatási bíró döntésének. Franciaország volt az az állam, amely a kérdést a perviszony egészen különleges konstrukciójával a legtökéletesebben megoldotta. A többi államokban mind az elméletben, mind a joggyakorlatban találunk olyan mozzanatokat, amelyek a közigazgatási szerv uralgó szerepére mutatnak. Ezeknek a szórványos jelenségeknek száma egyre csökken s ma már a legtöbb állam — ha nem is azon az úton, amelyen a francia államtanács — törvényhozásában és joggyakorlatában keresztülviszi azt a fontos elvet, hogy az egyén és a közigazgatási szerv a közigazgatási perben, mint egyenrangú felek állanak egymással szemben. A francia közigazgatási jog a perviszony konstituálásnál magából az aktusból indul ki és a következő jogi aforizmát állítja fel: Minden végrehajtó határozat (közigazgatási aktus), amelyet valamely közigazgatási szerv egy kontenciózus vagy azzá lehető ügyben hozott, magában foglalja a kereseti kérelem elfogadását, amely kérelmet közigazgatási bírói kereset alakjában lehet a határozat ellen beadni. A francia közigazgatási jog, amely az egyenlőségen és a méltányosságon épült fel, a közigazgatási hatóság előzetes intézkedési jogát a félnek adandó közigazgatási bírói keresettel igyekszik ellensúlyozni. Ennek következtében itt arra nézve, vajjon a közigazgatási szerv ügyfélnek tekintendő-e, kételyek nem merülhetnek fel, mert minden határozathoz mintegy szervesen kapcsolódik a kereseti kérelem beadásának lehetősége s ennek megtörténte után a közigazgatási szerv vitathatatlanul ipso jure ügyfélnek tekintendő. (Ez az elmélet szoros összefüggésben van azzal a felfogással, amely szerint a francia annullációs per in ré maga az aktus ellen folyik.) Hogy a francia jog a közigazgatást mennyire félnek tekinti, annak bizonyítására Hauriou a Brusson-határozattal kapcsolatban (L. Jurisprudence administrative, III. k. 500. o.) azt hozza fel, hogy elítélés esetén a közigazgatás fedezi a költségeket. Szóval a polgári perrendtartás 150. cikkelye teljes mértékben áll ez esetben is. (Eszerint a pervesztes fél viseli a költ-



ségeket.) „Pouvoir être condamné aux dépens, c'est donc avoir qualité de partie en cause.” (1910 július 29.)

Habár az olasz elmélet többségének a franciához hasonlóan az a felfogása, hogy a közigazgatási szerv ügyfél, a probléma megoldása mégsem tekinthető teljesen egyértelműnek sem a törvényhozásban, sem a joggyakorlatban. Mindenekelőtt utalunk az 1924-es t. u. 37. cikkére, ahol a közigazgatási hatóság és a felek egymással szembe vannak állítva (l'autorità e le parti). Még feltűnőbb a fél, illetőleg a felek szembeállítására a t. u. 41. cikkében, amely szerint, amennyiben a felek ügyvéddel képviseltetik magukat, az előadó államtanácsos jelentése után az ügyvéd előadhatja a felek kérelmét; a hatóság pedig, amely a megtámadott közigazgatási aktust kibocsátotta, a kincstári ügyvéddel (1951 óta az avvocato dello Stato-val) képviselteti magát. A joggyakorlatban is (elszórtan ugyan), érvényesül néhány elv, amely a közigazgatási szerv preponderáns szerepét domborítja ki. Így pl. a pervesztes közigazgatási szervet nem lehet elmarasztalni a perköltségekben, mert a közigazgatás aktusait a közjó érdekében bocsátja ki. Ez az elv a francia jogban bizonyos korlátozásokkal csak akkor érvényesül, ha a peres fél egyenesen az állam. A jogi terminológia tökéletlensége és a közigazgatás uralgó szerepét kidomborító néhány szabály ellenére a közigazgatási per egészének vizsgálata alapján kimondhatjuk, hogy az olasz közigazgatási bírászkodás is elismeri az ügyfélegyenlőség elvét.

Mind a francia, mind az olasz jog elismeri a *pertársaság*-, illetőleg a *perbehívás* intézményét, ami annyit jelent, hogy fennforgó azonos érdekek bizonyítása, illetőleg a bíró általi megállapítása esetén ugyanazon perbeli állásban több személy osztozkodhatik. A pertársak szintén ügyfelek. A perbe hívott személyek tekintetében a francia és olasz jogban különbség mutatkozik. A francia jog a perbe hívott személynek ügyfél minőségét elismeri. Az olasz jog által perbehívott személyek csak a jogvitára vonatkozó felvilágosítások és magyarázatok megadására szorítkoznak, anélkül azonban, hogy ügyfélminőségük elismertetnék. Bennünket különösen a sokkal gyakrabban előforduló pertársaság intézménye érdekel, amelynek problémáit különösen az olasz jog oldotta meg tökéletesen. A francia jog inkább az aktív pertársaság elismerése felé hajlik, vagyis mindazok a személyek, akiknek érdeke az aktus megsemmisítése vagy megváltoztatása, beavatkozhatnak a perbe. Kevésbé ismeri el a joggyakorlat a közigazgatással azonos érdekű személyek beavatkozását a perbe. Az olasz jog mind az aktív, mind a passzív pertársaság intézményét szabá-



lyozza. Az 1907. augusztus 17.-i törvény 15. cikke szerint (amelynek rendelkezéseit az alsófokú közigazgatási bíróságokra, a tartományi giuntákra is kiterjesztették): „Ha többen vannak azok a felek, akik a keresettel szembeszállhatnak, a keresetet valamennyi ellen kell benyújtani. Ha csak egyes, a szembenállásban érdekelt személyek ellen terjesztették be, a kereseti kérelmet a kereset közlésével ki kell terjeszteni a többiekre is. A kereset benyújtására meghatározott határidőben elég a keresetet legfeljebb az egyik ellenféllel közölni.“ A per kiegészítése a többiekre később is megtörténhetik. Az államtanács előtti eljárásra vonatkozó (1924-es 1055. t. u.) szabályzat szerint (17. cikk) még egy általánosabb rendelkezést is találunk, amely az aktív és a passzív pertársaság intézményére egyaránt vonatkozik. Eszerint: „Aki érdekelve van a jogvitában, beleavatkozhat.“ A közigazgatási per természetének szemben a polgári perrel csak a mellékbeavatkozás felel meg. Ez természetes is, mert a közigazgatási perverszony keletkezése közvetlenül csak és kizárólag az egyesek alanyi jogainak és törvényes érdekeinek sérelmére vezethető vissza. Itt tehát csupán arról lehet szó, hogy a kérdéses közigazgatási aktus megvédelmezésében, vagy megtámadásában többen vannak érdekelve. A polgári per oka ezzel szemben nemcsak deduktuális tényállás (jogellenes cselekmény), hanem valamely kötelezettség nem teljesítése is lehet. Ebből következőleg a perbe vitt dolog, illetőleg jog iránt a perbenálló felektől független főbeavatkozó is pert indíthat, aki egyik félnek sem osztozik perbeli állásában.

A felek szerepének vizsgálata után rövid áttekintést kell adnunk arra nézve is, milyen szerepük van a perbeli képviselőknek a francia és olasz közigazgatási perben. Franciaországban az államtanács mellett külön ügyvédek működnek, az *avocats au Conseil d'État*. Ezek voltaképpen közfunkcionáriusok és segédszervei a közigazgatási bíróságnak. A francia közigazgatási perben az ügyvédi képviselet kötelező. Ezt már az 1806 június 11. és 12. dekrétumok mondták ki. Ezen rendeletek értelmében az ügyvéd közreműködése csupán az előkészítő iratok szignálására szorított. Ma már az ügyvéd *maître de plaidoirie*. Ez alól azonban a jogszabályok számos kivételt tesznek. Vonatkozik ez különösen a hatáskör túllépése miatt indított perre, amelynek a beadásához az 1864. november 2.-i dekrétum nem kívánja meg az ügyvédi közreműködést. (Ez érthető is, mert ennek a keresetnek a megkonstruálásával a francia jog minden népréteg számára lehetővé akarta tenni azt, hogy a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben védelmet találjon. Olesőbb voltánál fogva — egyéb okokon



kívül — sem olvasható az annullációs per az érdemi perbe.) A miniszterekre nem kötelező az ügyvédi képviselőt igénybevétele.

Az olasz közigazgatási perben nem kötelező az ügyvédi képviselőt igénybevétele. Ez kitűnik az 1924-es t. u. 41. cikkéből, amely feltételesnek veszi az ügyvédi közreműködést, (... se le parti si facciano rappresentare da un avvocato...; l'autorità che ha emanato il provvedimento impugnato, puo farsi rappresentare dall'avvocatura erariale). A közigazgatási szerveket a kincstári ügyész képviselte, akinek szerepét 1931 óta az ú. n. avvocato dello Stato tölti be. A törvény ugyan azt is megengedi, hogy a közigazgatási szervek a minisztériumok igazgatói, illetőleg főtanácsosai útján vagy az államtanács első előadói, illetőleg előadói útján képviseltesék magukat; a közigazgatási szervek mégis leggyakrabban az ú. n. avvocato dello Stato útján képviseltetik magukat. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy nemcsak az állami közigazgatás szervei, hanem a közigazgatás védelmének vagy ellenőrzésének alávetett szervek is az ú. n. avvocato dello Stato útján képviseltetik magukat a közigazgatási perben. Pl. az olasz egyetemek, főiskolák stb. (L. Borsi i. m. 131. o.).

Az avvocatura dello Statoval kapcsolatban rá kell mutatnunk arra, hogy a francia közigazgatási per a jogsértő közigazgatási szerv védőjén kívül, aki a requête en défense-t adja be, az illetékes miniszternek is fontos szerepet biztosít. Az olasz közigazgatási jog, noha a kereset közzlése az illetékes minisztériummal megtörténik, a miniszternek nem biztosít szerepet a közigazgatási perben, ami nagyban szolgálja az ügyfélegyenlőség elvét. Az avvocatura dello Stato az 1931. január 3.-i királyi rendelet értelmében kizárólag a kormányfőtől függ. Működésében ma sokkal inkább szolgálja a tárgyi igazságot, mint 1931. előtt a kincstári ügyészség, amikor is ez a pénzügyminisztériumtól függvén, a fennforgó pénzügyi érdekek sokkal szubjektívebbé tették állásfoglalását. A francia közigazgatási per fokozottabb befolyást biztosít a közigazgatási perben a miniszternek; ez azonban, ha nem is szolgálja, de nem sérti az ügyfélegyenlőség elvét, mert a miniszter a közigazgatási peren kívül álló szemléző és nem ügyfél. (Ha ügyfél lenne, a közigazgatás perbeli uralgó szerepének biztosításához nagyban hozzájárulna.) A miniszternek a per során észrevételezési joga van. Erre az államtanács a keresetnek a miniszterrel való közzlésével egyidejűleg bizonyos határidőt tűz ki. Ha a miniszter a határidő elteltével nem válaszolt; az államtanács erre való tekintet nélkül ítéletet hozhat. A miniszter mintegy a tanácsadó szerepét játssza a közigazgatási per során. Hauriou a



miniszternek a közigazgatási perben védő szerepet tulajdonít, ami szerinte a közhatalom egységének fogalmából folyik. E fel-fogás szerint azonban a miniszternek a per során kissé uralgó szerepe volna. Appleton szerint a miniszternek nincs védő szerepe. Ez a valóságban így is van; hozzájutnak ugyanis válogatás nélkül az összes keresetekről való értesítések. A miniszter ilyenkor — kivéve, amikor a per ellene, mint aktív közigazgatási szerv ellen irányul — a felmerülő kérdéseknek magasabb szempontból való megítélője.

A francia közigazgatási perben, szemben az olasszal, az ügyészségnek (ministère public, commissaire de gouvernement) is igen nagy szerepe van. Az ügyészség felállítása a bíróság közreműködésén kívül legkomolyabb garanciája a jogtiszteletnek. Az ügyészek (kormánybiztosok), mint a francia jogászok mondják: a törvény őrei. Az ügyészeknek kezdetben csak polgári perekben volt szerepük. Később azonban mind erősebbé válván az a törekvés, hogy az államtanács határozatait valóságos bírói ítéletek erejével ruházzák fel, szükségessé vált a bírák mellé ügyészek rendelése. Az eljárás kontradiktórius volta ugyanis elkerülhetetlenné teszi az ügyész közreműködését, aki a közérdeket képviseli. Sőt talán a közigazgatási perben még inkább szükséges az ügyész közreműködése, amikor a magánfél nem hasonló magánféllel, hanem közigazgatási szervvel áll szemben. Az államtanács mellett működő ügyészséget az 1831. március 12.-i rendelet állította fel. Az államtanács mellett működő ügyészek hierarchiájában legfelül áll az igazságügyminiszter, aki a főügyészek felett rendelkezik, ezek az ügyészek felett és ezek alárendeltjeik felett. A közérdeket természetesen csak akkor tudják érvényre juttatni, ha a bíróságokkal szemben teljes függetlenséget élveznek. Perbeli állásukat jellemzi a szóbeliség és az indítványozás szabadsága. Noha legfőbb uruk az igazságügyminiszter, ténylegesen mégsem befolyásolja működésüket. A mintaszerűen működő államtanácson kívül az ő kezükbe van letéve a közigazgatás tárgyi jogrendjének és az egyének alanyi jogainak védelme. A kormánybiztos szerepe az államtanács előtt folyó eljárásban annyira jelentős, hogy a gyakorlatban többnyire az ő jelentései és konklúziói alakulnak bírói határozattá. A már említett 1934. júliusi rendelet még döntőbb szerepet juttatott a közigazgatási perben a kormánybiztosnak. Ez kétségtelenül a közigazgatási bíró uralgó szerepének gyengítését jelenti, de jogszabályi elismerése annak a fontos szerepnek, amelyet a kormánybiztosok eddigi működésük során ténylegesen a közigazgatási bírászkodás terén betöltöttek.



*A kereset és a védírat beadásának körülményei.*

A közigazgatási bíró (államtanácsos) fontos szerepét a közigazgatási perben mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a jogkereső fél keresetét a bíróhoz és nem ellenfeléhez intézi. Az ellenfél pedig védíratát (ellenkereset, emlékirat stb.) szintén a közigazgatási bíróhoz és nem a jogkereső félhez intézi. A francia jogban a kereset beadását az 1806. és különösképpen az 1831 dekretumok szabályozzák. A jogkereső fél keresete requête en demande. A bíró az, aki rendeletével (ordonnance) a felet perbehívja s így az ügyfélminőséget ténylegesen ő ruházza az ellenfélre. (A bíró részéről történő perbehívás tehát az ügyfélle létel előfeltétele.) Mind a keresetnek, mint a védíratnak beadása írásban történik. A keresethez csatolni kell a támadott közigazgatási aktust, továbbá a bizonyítékokat. A kereset mindazt tartalmazza, ami a kérelem támogatására szükséges. Hogy meglepetések elő ne fordulhassanak, minden új bizonyíték produkálása ugyancsak írásbeliséget kíván. A keresetnek beadási határideje a francia jog szerint — amint már említettük — két hónap. A francia közigazgatási bíró a védírat közlésére 15 napos határidőt tűzhet ki. (Ez a határidő nagyobb távolság esetén növekedhetik is.) Csak egy védíratot lehet beadni. Az olasz jog álláspontja itt egy kissé eltér. A védíratok számára semmiféle korlátozás a törvényben megállapítva nincs. A felek akárhány védíratot adhatnak be és pedig az ülés előtti 10. napig. A francia jogban, amely szerint a bíró ordonnance-ától számított 15 nap alatt kell az ellenfélnek a védíratot beadni: az ellenfélnek ilyen szabadsága nincs. Az olasz jognak ez a hiányossága különösen Borsi részéről (i. m. 283. o.) szigorú bírálatban részesül, mert szerinte a határidőnek ilyenénvaló kitolásával az eljárás kontradiktórius jellege sérelmet szenved. Az ellenfél ugyanis védíratát egészen természetesen a rendelkezésre álló bizonyítékokkal a tárgyalás előtti 10. napon fogja beadni, amikor viszont a jogkereső félnek nincs már ideje írásban válaszolni. Legfeljebb a szóbeli tárgyaláson válaszolhat. Ennek azonban már csekély befolyása van a perre, mert a bizonyítás már előzőleg írásban megtörtént s így a per sorsa tulajdonképen már a bizonyítási eljárás során eldőlt.

Az államtanácshoz intézett kereset hatályát illetőleg a francia és olasz jog megegyezik abban, hogy a kereset beadása a támadott közigazgatási aktus végrehajtását nem függeszti fel. Ha azonban a francia államtanács úgy véli, hogy a támadott határozat végrehajtása túlságos kárt okoz a keresettel élő félnek és keresete alapos és súlyos okokra van alapítva, elrendelheti a végrehajtás



felfüggesztését. (L. az államtanács 1888. nov. 25., 1895. május 5., 1917. dec. 18. határozata; Dalloz.) Az 1924-es olasz t. u. 59. cikke szerint súlyos okokból az államtanács illetékes kontenciózus osztálya elrendelheti a közigazgatási aktus végrehajtásának felfüggesztését, de csak a fél kérelmére. A végrehajtásnak nem a bíró megítélése, hanem a fél kérelme alapján történő felfüggesztése nem helyeselhető, mert míg a kérelem beadása megtörtént, a közigazgatási aktus a félnek már jelentős károkat okozott. A francia jog szerint a bíró függetlenül a fél esetleges kérelmétől az egyén jogainak nagymérvű veszélyeztetése esetén elrendelheti a végrehajtás felfüggesztését.

### *A bizonyítási eljárás.*

A bizonyító eljárásnak a közigazgatási perben igen nagy jelentősége van. Jelentőségét az mutatja legjobban, hogy a bíróság nem engedi meg a bizonyítékoknak szóbeli tárgyalás során való produkálását, hanem a bizonyítást előadó kijelölésével maga folytatja le. Ennek oka, hogy a közigazgatási per során felmerülő ügyek olyan bonyolult természetűek, hogy tárgyalásra csak a bizonyítékok alapos vizsgálata alapján kerülhetnek. Különben a tárgyaláson a legnagyobb meglepetések következnenek be. Különösen a francia jog ragaszkodik az írásbeli bizonyításhoz, amely szerint minden újabb bizonyíték előterjesztése csak írásban történhetik. Ebből következik, hogy a szóbeli tárgyaláson újabb bizonyítékok produkálása ki van zárva. A francia közigazgatási perben annak az osztálynak elnöke, amelyhez a keresetet beadták, előadót jelöl ki az ügy kivizsgálására. (1925. aug. 4.-i rendelet.) Ő jelentésében összefoglalja a vizsgálat eredményét. Jelentése néhány rövid kérdéssel végződik, amelyek a per során felmerült jog- és tényállításokra vonatkoznak. Jelentéséhez ítélettervezetet (projet d'arrêt) is csatol. Jelentését azután az 1934-es rendelet értelmében valamelyik vizsgálattal megbízott alosztály megvitatja. A megvitatás eredményéről az osztály (illetőleg ma már alosztály elnöke) jelentést, ú. n. soit-communicé-t bocsát ki. Ezután kerülhet sor a vizsgálat során felmerült tényállítások bizonyítására. Már az 1806. július 22.-i rendelet kimondja: „Ha az ügy vizsgálata után helye van a tények vagy iratok igazolása elrendelésének, vagy valamely felet ki kell hallgatni, a nagy bíró (le grand juge) előadót fog kijelölni. Ez fogja szabályozni azt a formát, amely által a vizsgálat eme aktusainál el fognak járni.“ A bizonyítás során felmerülő tényeket a vizsgálattal megbízott alosztályok mindig megtárgyalják. A bizonyítás terén, mint lát-



jük, a kezdeményezés általában a bírótól indul ki. A bizonyítás során mutatkozik a közigazgatási bíró uralgó szerepe. A közérdekű ügyek megnyugtató megoldása csak akkor lehetséges, ha a bizonyítás irányítása nem a felekre (mint a francia és olasz polgári perben), hanem a bíróságokra van bízva. Az ügyek egységesebb és gyorsabb intézésének szem előtt tartásával az 1925. augusztus 4.-i dekrétum a vizsgálat és a bizonyítás terén a döntő szót nem az egész osztálynak, hanem csupán az osztály elnökének juttatja. Az 1934. július 12.-i rendelet folytán a bizonyítás irányítása mindinkább a bizonyítással megbízott alosztályok elnökeinek kezébe csúszott át. Az egyéni irányítás célzata nyilvánul meg a legújabb olasz törvényhozásban is. Ma már itt is a vizsgálat és bizonyítás terén az osztály elnöke játssza a vezető szerepet. Az 1924-es t. u. a kezdeményezést a bizonyítás terén még nem az elnöknek, hanem az egész kontenciózus osztálynak biztosítja. A t. u. 44. cikke értelmében: „Ha az osztály, amelyhez a kereset jutott, az ügy megvizsgálását tökéletlennek tartja, vagy a támadott aktusban vagy intézkedésben állított tények ellentétben vannak a bizonyítékokkal, az érdekelt közigazgatási szervtől felvilágosításokat vagy bizonyítékokat kérhet...” A t. u. ezen rendelkezésével szemben az 1925. február 8.-i törvény (88. sz.) kimondta, hogy a vizsgálati intézkedéseket az osztály elnöke is elrendelheti s így a bizonyítás irányítása a francia joghoz hasonlóan ugyancsak az elnök kezében összpontosult. A bizonyítás folyamatának vizsgálata után rá kell mutatnunk a két jogrendszerben használatos bizonyító eszközökre.

A bizonyítás általában írásban történik. A bizonyító eszközöket két csoportba oszthatjuk: 1. azokra a bizonyító eszközökre, amelyeket a közigazgatás produkál s amelyek mintegy a közigazgatási bíró munkájának kiegészítését jelentik; 2. olyanokra, amelyeket a bíró kezdeményezésére a felek mindegyike produkálhat s amelyeket a közigazgatási bíró szabadon mérlegel. A francia jogban az első csoportba tartozók közül kiemelhetjük: a felvilágosításokat, igazolásokat, véleményeket, dokumentumokat, amelyek egytől-egyig sine qua nonjai annak, hogy a bíró továbbhaladhasson a bizonyítás munkájában és a közérdeknek megfelelő ítéletet hozzon. A második csoportba tartozók közül a francia jog különösen a következőket használja: szakértői vizsgálat, helyszíni szemle, ankétok, kihallgatások. (L. Laferrière, i. m. I. k. 357—358. o.) Legnagyobb részét tehát olyan bizonyító eszközök ezek, amelyek a polgári peres eljárásban is használatosak, de a közigazgatási per természetének megfelelően alkalmazhatnak.



Az alapelveket a polgári peres eljárásból meríti a közigazgatási bíró, anélkül azonban, hogy részletesen ragaszkodnék hozzájuk. Appleton szerint (i. m. 331. o.): „Dans l'exécution des mesures d'instruction ordonnées, le Conseil d'État s'inspire des principes du Code de procédure civile, mais sans se croire tenu d'en observer les formes dans tous leurs détails.“

Az olasz jog a bizonyító eszközök használatánál különböztet az annullációs és az érdemi per között. Az annullációs perben csak az első csoportban említett bizonyítékok használatát engedi meg. Idetartoznak: a) a dokumentumok, amelyeket nemcsak a közigazgatástól, hanem bizonyos esetekben a többi felektől is kérhet a kontenciózus osztály, illetőleg annak a főnöke; b) felvilágosítások (schiarimenti), amelyek a törvényhozó felfogása szerint nem egyszerű akarátnyilvánítások, hanem ezek adásakor a közigazgatási szerv a hatóság jellegét ölti magára; (itt mutatkozik meg leginkább a közigazgatásnak a közigazgatási bíró munkáját kiegészítő szerepe); c) igazolások (verificazioni), közvetett ténymegállapítások, amelyeket a közigazgatási bíró közigazgatási szerv igénybevételével teljesít. Az olasz törvényhozás az érdemi pernek igazi peres és így kontradiktórius jellegét tartja szem előtt, amikor a regolamento (eljárási szabályzat) 27. cikke értelmében az annullációs perekben megengedett bizonyító eszközökön kívül lehetővé teszi még a tanúkihallgatást, vizsgálat lefolytatását, szemlét és minden más bizonyító eszköz használatát is, ha ezek a „valóság felfedezésére vezetnek“. Az annullációs perben is felmerülhet ezen bizonyító eszközök használatának szükségessége, de természetesen ritkábban. Ezért a francia jog nem is zárkózik el az annullációs per során sem az említett bizonyító eszközök használatától. Különösen szükség lehet ezekre a détournement de pouvoir megállapításánál, amikor is a tényállás tisztázására (itt a ténykérdéseken van a főszó), ankétokat, szemléket stb. kell fogantatni. Mind a francia, mind az olasz közigazgatási bírói eljárás megegyezik abban, hogy az esküt a bizonyító eljárás során nem alkalmazza. (Ez általános különben a többi jogrendszerekben is.) Van ugyan az olasz irodalomnak egy olyan álláspontja is, amely a valóság felderítéséhez az esküt sem tartja kizártnak. (Borsi).

#### *Az ítélkezés folyamata.*

A bizonyító eljárás lefolytatása alatt és után a francia közigazgatási perben mind nagyobb szerepet kap a kormánybiztos. (Szinte azt mondhatnók, ő az, aki hatalmas indokolásaival a közigazgatási bírói joggyakorlatot továbbfejleszti.) A bíró inkább csak



a határozathozatalra szorítkozik s határozata a gyakorlatban leginkább nem egyéb, mint kormánybiztos indokolásának egyszerű összefoglalása. Az ügyvel foglalkozó alosztály az előadó által eléjeterjesztett ítélettervezetet megvitatja, javítja, azután közli a kormánybiztossal, aki azt észrevételeivel a kontenciózus osztály, illetőleg 1954. óta az érdekelt alosztály elé terjeszti. A kormánybiztosnak az ítélettervezet elfogadása, illetőleg visszautasítása tekintetében széleskörű joghatósága van. Ha az alosztállyal ellenkező véleményen van, egyszerűen visszaküldi az ítélettervezetet az alosztálynak, amely azt újból megtárgyalja. Az ügy azután a kontenciózus osztály vagy bizonyos kivételes esetekben a közgyűlés elé kerül, majd az előadó felolvassa jelentését s ha helye van, az ügyvédek megteszik észrevételeiket. Az ügy egész anyagának összefoglalása megint a kormánybiztos feladata s ő szolgáltatja a kezdeményezést a bíró határozatához, amelyet nyilvánosan hirdetnek ki. (1925. aug. 4. tv.).

Az olasz ítélkezési eljárásnak a franciával szemben sajátossága, hogy nem szerepel benne kormánybiztos s így itt az ügyészi működés semmiféle megnyilvánulásával nem találkozunk. A francia közigazgatási bíráskodásban is, hasonlóan az olaszhoz, mindkét fél ügyvéddel képviselteti magát. Ezek azonban kétségtelenül szubjektívek. Ezért van szükség a kormánybiztosra, aki az egyéni érdekeken felülemelkedve, mint a törvények őre, kizárólag a közérdek érvényesítésére van hivatva. Az olasz jogban ismert *avvocatura dello Stato*, habár 1931. óta objektívebb alapokon áll, végeredményben mégis csak az egyik félnek az ügyvédje s így teljes tárgyilagosságot nem is lehet tőle várni. Egyébként menetében az eljárás nagyban hasonlít a franciához. A bizonyítás lefolytatása után az előadó összefoglalja a keresetben és az ellenkeresetben felhozott tényállításokat. Ezután kerül sor az ügyvédek közreműködésére. Mindegyik fél csak egy ügyvéddel képviseltetheti magát s csak egyszer szólalhat fel. Bizonyos esetekben a törvény a szóbeli vitát kizárja. (L. 1924-es t. u. 27. cikkét). A tárgyalás eredményét a bíró összegezi s azután kerül sor az ítélethozatalra.

#### *Az ítélet (határozat).*

A francia és olasz közigazgatási bíráskodásnak a közigazgatás szervezetéhez tartozandósága kifejezésre jut abban a körülményben is, hogy a két közigazgatási bírói fórum nem ítéleteket, hanem határozatokat hoz. (*décision, arrêt; decisione*). Formailag véve tehát az államtanács határozata nem is ítélet, hanem egy



magasabbrendű közigazgatási aktus. (A határozatok ítéleti jellege kitűnik abban a pillanatban, amikor véglegességük, jogerejük szempontjából szembeállítjuk azokat a többi közigazgatási határozatokkal). A francia államtanács a közigazgatási határozatot a francia nép nevében hozza. Az 1923. aug. 4-i törvény 26. cikke pontosan körülírja a határozat kellékeit. Ezek: a felek neve és tartózkodó helye, következtetések, a bizonyítékokra és az idézett jogszabályokra való hivatkozás (Ugyanilyen értelemben rendelkezett az 1934. júl. 25. rendelet is). Az államtanács határozatai három részre oszlanak: 1. az ú. n. visas; 2. az indokolás; 3. a rendelkező rész. Az első a személyi adatokat és a kérelmet foglalja magában. Ezt a polgári bíróságoknál *qualitének* nevezik. Az esetleges miniszteri észrevételek is itt foglalnak helyet; itt vannak megemlítve a felhozott bizonyítékok és vonatkozó törvények. Az indokolás többnyire röviden közli azokat a jog- és tényállításokat, amelyek a rendelkező részt igazolják. Az indokolás kötelezettsége ugyan határozottan kimondva nincs; mégis minden határozat megfelelően indokolva hirdettetik ki s ezek az indokolások képezik a közigazgatási jurisprudencia továbbfejlődése szempontjából legértékesebb irányelveket. A rendelkező rész a jogvita eldöntését foglalja magában. Az olasz *regolamento* a határozatra nézve lényegileg ugyanazokat a követelményeket állítja fel. A határozatot nem a nép, hanem a király nevében hirdetik ki. Ezután következik a felek és ügyvédek neve (lakcím itt nem kívántatik); a kérelem tartalma (bizonyítékok felsorolása nem szükséges); majd az indokolás s végül a rendelkező rész. Ehhez hozzájárul még az a külön rendelkezés, hogy a határozatot a közigazgatási hatóság hajtja végre.

A francia jog nem tesz különbséget prejudiciális és véghatározat között. Prejudiciális kérdésekben a magyarázati per során hozott határozat is véghatározat a közigazgatási bíraskodás szemszögéből nézve. Az olasz jog megkülönbözteti a határozatoknak ezt a két fajtát. Prejudiciális határozatnak tekinthetők pl. azok a határozatok, amelyek formai, eljárási vagy fiskális okokból elfogadhatatlannak minősítik a közigazgatási keresetet; amelyek meg nem engedhetőnek tekintik azt; vagy elévültnek tartják stb. A véghatározatok közé az annullációs és a reformációs határozatok tartoznak.

#### *A jogerő kérdése.*

A közigazgatási bírói határozat jogerejével kapcsolatos problémáknak homlokegyenest ellenkező megoldásával találkozunk a francia és az olasz jogban. Abban mindkét állam közigazgatási



jogszolgáltatása megegyezik, hogy a közigazgatási bíróság határozatai a *res judicata* erejével bírnak. Ez természetes is, hiszen mindkét államtanács valóságos bírói joghatósággal rendelkezik s így határozatai ítéletek. Abban azonban már eltér a két jogrendszer egymástól, vajjon a bírói határozat hatálya csak a perben álló felekre vagy más érdekeltekre is kiterjed-e. A kérdés megoldása igen kényes. A polgári bírói ítéletek hatálya csak a perben álló felekre terjed ki s ha általános vonásaikban hasonló jogesetek a jövőben előfordulnának, a hozott ítéletet nem lehet egyszerűen a felmerülő új esetre kiterjeszteni. Ugyanez vonatkoztatható a közigazgatási bírászkodásra is. A közérdeknek és a gazdaságosság követelményeinek inkább az felelne meg, ha a már meghozott határozatot per analogiam az összes hasonló esetekre érvényesnek ismernők el. Az általános vonatkozásaikban hasonló esetek ellenére — a szembenálló feleket tekintve — esetenként az érdeellentét különböző lehet, a jogsértés is különböző mértékben esik latba, a tények értékelése is *in concreto* különböző lehet stb. s így semmiképen nem indokolható a határozatnak per analogiam kiterjesztése. A közélet és egyúttal a leglogikusabb megoldást az olasz joggyakorlat találta meg, amely a közigazgatási bírói ítélet hatályát csak *inter partes* ismeri el, de fenntartja a közigazgatási hatóságnak azt a diszkrécionárius jogot, hogy az ítélet hatályát más hasonló esetekre is kiterjessze. Így pl. az államtanács IV. osztályának 1919. február 7.-én hozott határozata a minisztériumra bízta azt a „kényes“ feladatot, hogy az alkalmazandó elvek hatályának különböző esetekre való kiterjesztését értékelje. Ranelletti felfogása (i. m. 512. o.) szerint a közigazgatási bírói határozatoknak (amelyek individuális közigazgatási aktusra vonatkoznak) hatálya a perben álló feleken kívül másokra nem terjeszthető ki. A hasonló esetekre való kiterjesztés a hatóság számára diszkrécionárius lehetőség. Ugyanez Borsi felfogása is: „*l'Amministrazione . . . ha facoltà di estendere gli effetti della sua decisione a casi analoghi.*“ (i. m. 523.). A háború előtti években volt egy olyan álláspont is, amely *erga omnes* joghatályt tulajdonított az államtanács határozatainak.

A francia közigazgatási jog különbséget tesz a jogerő kérdésében az annullációs és az érdemi per között. Az annullációs perben hozott ítélet általában alá van vetve a *res judicata* szabályainak, kivéve a kereset elutasításának esetét. Ez utóbbi esetben egy újabb kereset beadásának nem akadály, ha azt ugyanaz a fél, ugyanolyan minőségben és ugyanabban a tárgyban kéri és továbbá, ha a h. túllépésnek ugyanarra az okára van alapítva a ke-



reset. Ha a közigazgatási aktust az államtanács megsemmisítette, a megsemmisítésnek általában erga omnes hatálya van. (Kivételek vannak). Ha az államtanács egy rendőri szabályrendeletet megsemmisített, a megsemmisítésre a község valamennyi lakosa hivatkozhatik. Szabályrendeletek esetén ez a szabály helyesnek tekinthető, de nem helyeselhető általában a közigazgatási aktusoknál a hozott határozatnak az összes hasonló esetekre per analogiam való kiterjesztése. Helyesebb az olasz jog kiterjesztő rendszere, amely a hatóságnak biztosítja az utólagos kiterjesztés lehetőségét. A tárgyi jog védelme szempontjából a francia felfogás kielégítő, az egyéni jogok védelme szempontjából azonban nem tökéletes. Az érdemi perben egészen természetesen az ítélet joghatálya csak a perben álló felekre terjed ki. Az ügy itt annyira egyéni, hogy a perben álló felekre terjed ki. Az ügy itt annyira egyéni, hogy az ítélet joghatálya csak a perben álló feleket érdekli. Kivételt csak a választási jogviták képeznek, amelyekben hozott ítéletek erga omnes hatnak.

#### *Az államtanács határozatainak végrehajtása.*

A határozatok végrehajtásával kapcsolatban közösnek ismerhetjük el mindkét államban azt az elvet, hogy *az állam ellen kényszer útján végrehajtást vezetni nem lehet.* Ha ítéletet hoznak az állam vagy a megyék vagy a községek, illetőleg ezek szervei ellen: ezeknek köteleységüket teljesíteni kell, de nincsen olyan jogi eszköz, amellyel a közigazgatást kényszeríteni lehetne a végrehajtásra. Mint Appleton mondja (i. m. 336. o.): „Condamné, il doit s'acquitter, mais il n'existe aucun moyen juridique de l'y contraindre.“ Ugyanezt a felfogást vallja Ranelletti is: „Nessun mezzo coattivo diretto la legge a lui (t. i. a jogkeresőnek) accorde contro di questa per l'esecuzione della decisione.“ Mindkét jogrendszer talál azonban közvetett utakat, amelyeken keresztül a jogerős közigazgatási bírói határozat végrehajtását biztosítja. A francia jog szerint az állam ellen hozott határozat végrehajtása a miniszter köteleossége. Ezt a kötelezettséget nem tagadhatja meg, mert különben személyében válik felelőssé a polgári bíróságok előtt (faute personnelle). A megyék és községek elleni végrehajtás egyik módja, hogy a felettes hatóság az ítéletben megállapított összeg fizetésére kötelezi a megyét vagy községet. A községek ellen még egy további végrehajtási mód is áll rendelkezésre, t. i. valamely községi jószág eladása. Az olasz jog ugyancsak a közigazgatási kontroll útján biztosíthatja a végrehajtást. Fordulhat a jogkereső fél magához az államtanácshoz is, ha a határozat végrehajtása a határozat rendelkező részével ellentétes. A francia jog ezzel ellen-



tétben csak egy esetben engedi meg a félnek, hogy a végrehajtás során az államtanácshoz forduljon: ha az államtanács határozatát a miniszter hibásan értelmezi. A hibás végrehajtás során szenvedett károk megtérítéséért az olasz jog szerint a közönséges bírósághoz lehet fordulni.

*Jogorvoslat az államtanács határozatai ellen.*

Az államtanács kontenciózus része mindkét jogrendszerben a legfőbb közigazgatási bírói fórum s így határozatai elleni jogorvoslatok legfeljebb *magához az államtanács*hoz intézhetők. Az ügyek bonyolult természeténél fogva a legfőbb közigazgatási bíró is tévedhet a ténymegállapításoknál s ez sokszor helytelen határozatra vezethet, ami a közérdekkel ellentétben áll. Ezért ily esetben lehetővé kell tenni a jogorvoslat igénybevételét. Különösen az olasz jogrendszer az, amely az államtanács határozatai elleni jogorvoslatokat a legszélesebb térre terjeszti ki. A francia jog már korlátozza az államtanács határozatai elleni kereset igénybevételét. Vegyük először sorra a francia jog álláspontját. A francia közigazgatási bírászkodás az államtanács határozatai ellen a következő jogorvoslatokat biztosítja: *a)* opposition, amelynek a hibás határozatok ellen van helye; *b)* tierce-opposition, amelyet harmadik személyek, akik a perben mint beavatkozók nem vettek részt, és akiknek érdekét az államtanács határozata sértette, vehetnek igénybe; *c)* révision, amely az államtanács ellenmondó határozatai ellen irányul. Elfogadásának három esetben van helye: ha az államtanács hamis bizonyítékok alapján ítélt, ha az ellenfél által kellően fel nem hozott bizonyítékok alapján ítélt s ha a törvénynek a bizonyításra és ítélkezésre vonatkozó szabályai szenvedtek sérelmet. Az olasz jog — mint említettük — igen tág lehetőséget nyújt az államtanács határozatainak megtámadására. Az olasz közigazgatási bírászkodás két rendkívüli keresetet ismer: a revocazione és a cassazione. A revocaciónnak a törvény által taxatív megállapított esetekben van helye. (Ez teljesen megfelel az olasz polgári peres eljárás ilyen nevű keresetének, amelynek ténybeli tévedés esetén van helye. L. Cod. proc. civ. 494. art.) A főbb esetek a következők: ha a fél csalárdul egyik fél kárát okozta; ha olyan bizonyítékok alapján ítélt, amelyek eredetileg hamisak voltak vagy a határozathozatal után nyilvánítottak hamisaknak és a peresztes félnek erről a határozathozatal előtt tudomása nem volt; ha a határozathozatal után szereztek meg olyan bizonyítékokat, amelyeket az ellenfél tényei okán a határozathozatal előtt felhozni nem lehetett; ha a határozat ténybeli tévedés ered-



ménye vagy ha a határozat ugyanazon felek között ugyanazon tárgyra nézve hozott határozattal ellentétben áll. Mint látjuk a revokációnak a tények helytelen megállapítása esetén van helye. A kasszációs kereset már komolyabb esetekben vehető igénybe: nem a tények helytelen értékelése esetén, hanem oly esetekben, amikor az államtanács bírói joghatósága megállapítható nem volt s az államtanács mégis határozott. („per assoluto difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato.“) Ranelletti a bírói joghatóság teljes hiányát az illetékesség hiányával, ill. a hatásköri túllépéssel azonosítja. Illetékesség hiánya miatt hibás az államtanács határozata akkor, ha más közönséges vagy különös bíróság hatáskörébe tartozó ügyben döntött. Hatásköri túllépésről akkor beszélünk, ha az államtanács a bírászkodásnak, mint államhatalmi funkciónak a szféráján túllépett. Az államtanács tehát ilyenkor olyan ügyben döntött, amely semmiféle jurisdikció alá nem tartozik. Az a felfogás, amely az államtanács jurisdikciójának teljes hiányát az illetékesség hiányával, illetőleg a hatásköri túllépései azonosítja, az olasz irodalomban általánosnak mondható (így Mortara, Rovelli, D'Amelio, Romano stb.).

Az olasz jog kasszációs keresete azonban nem tévesztendő össze a francia közigazgatási bírászkodásban ismert kasszációs keresettel. Ez utóbbinak azon speciális közigazgatási bírói fórumok határozatai ellen van helye, amelyeknek az államtanács egyébként fellebbezési fóruma. Ezzel szemben az olasz jog kasszációja az államtanács határozata ellen igénybevett jogorvoslat.

\* \*

\*

Jelen tanulmányomban igyekeztem rámutatni az államtanács szervezetének és működésének vizsgálata alapján arra a jelentős szerepre, amelyet ez a centrális szerv mindkét államban — az államjogi rendszer különböző volta ellenére is — betölt. Valóságos világitó torony ez a közigazgatás hatalmas területe felett. Minden törekvése az, hogy véleményező működésével a helyes, jó és gazdaságos közszolgálatot biztosítsa s ha a közigazgatás gépezetében hiba mutatkozik, azt megjavítsa, a közigazgatás motorját helyes úton tartsa. Bírói funkciójának gyakorlásával pedig az egyént részesíti oltalomban a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben. Végző sorban azonban egyetlen ideális cél vezérli mindkét funkciójának gyakorlása közben: *az egyén jogainak minél hatályosabb védelmével a közszükségletek minél teljesebb kielégítésének biztosítása.*



## FELHASZNÁLT FORRÁSMUNKÁK.\*

### *Franciák:*

- Aucoc: Le Conseil d'État, Paris, Imprimerie Nationale. 1876. 434. old.
- Aucoc: Conférences sur l'administration et le droit administratif, Paris, Ch. Dunod. 1885. 836. o.
- Andréades: Le contentieux administratif des États modernes, Paris, Recueil Sirey. 1934. 587. old.
- Alibert: Le contrôle juridictionnel de l'administration Paris, Payet, 1926. 391. old.
- Appleton: Traité élémentaire du contentieux administratif, Paris, 1927. Dalloz, 681. old.
- Berthélemy: Traité élémentaire du droit administratif (Közig. jog), Paris, 1930., Rousseau et Cie, 1168. old
- Dalloz: Code administratif (idézve: Dalloz), Paris, 1914. Criolet, Vergé et Bordeaux. 664. old.
- Duguit: Traité de droit constitutionnel („Közjog“), 5 kötet, Paris 1927. De Bonnard. 703., 765., 856., 888., 937. old.
- Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public („Közjog“), Paris, 1927. Recueil Sirey, 1068. old.
- Hauriou: La Jurisprudence administrative de 1892 à 1929. Paris, 1929. Recueil Sirey. I. k. 745 old., II. k. 764. old., III. k. 846. old.
- Jèze: Les principes généraux du droit administratif, Paris, 1930. Recueil Sirey, 848. old.
- Laferrière: Traité de la juridiction administrative, két kötet, Paris, 1887. („Közigazgatási bírászkodás“), Berger—Levrault et Cie. 675., 675. old.
- Welter: Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative, Paris, 1929. Recueil Sirey, 513. old.

### *Olaszok:*

- D'Alessio: Istituzioni di diritto amministrativo italiano. Torino, 1932. Utet, 516. old.
- Borsi: La giustizia amministrativa („Közigazgatási bírászkodás“), Padova, 1935. Cedam, 386. old.
- Consiglio di Stato nel biennio, 1929—30. Roma. Istituto poligrafico dello Stato, 1017. old.
- Mussolini: Le dottrina del Fascismo, Roma, 1932.
- Petrone: Stato e diritto („Állam és jog“). Roma. „Il nuovo diritto.“ ed. 1932. 156. old.

\* A zárójelbe tett magyar cím azt jelzi, ahogyan a szövegben a munkát magyarul idézem.



- Ranelletti: Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione („Köz-igazgatási bíraskodás“), Milano, 1954, Giuffré, 543. old.
- Ranelletti: Istituzioni di diritto publico, Padova, 1935, Cedam, 702. old.
- Raggi: Diritto amministrativo (Atti amministrativi, giustizia amministrativa), Padova, 1929, Cedam, 516. old.
- Romano: Corso di diritto amministrativo, Padova, 1952, Cedam, 387. old.
- Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del Centenario („Centenáriumi kötetek“), 3. kötet, Istituto Poligrafico dello Stato, 482., 495., 583. old.

*Angolok:*

- Clarke: Outlines of central government, Pitman Ltd, London, 1931. 268. old.
- Lowell: The Government of England, New-Yorks, 1951, The Macmillan Co., Vol. I. 584. old., Vol. II. 563. old.
-