

ÁLLAMTUDOMÁNYI  
KLASSZIKUSOK

Tomcsányi Móric

A MAGYAR  
KÖZIGAZGATÁSI JOG  
ALAPINTÉZMÉNYEI



Patyi András és Koi Gyula bevezető tanulmányával



dialog Campus

Tomcsányi Móric

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOG ALAPINTÉZMÉNYEI



# ÁLLAMTUDOMÁNYI KLASSZIKUSOK

Sorozatszerkesztők:

Patyi András

Trócsányi László

Tomcsányi Móric

A MAGYAR  
KÖZIGAZGATÁSI JOG  
ALAPINTÉZMÉNYEI

Patyi András és Koi Gyula  
bevezető tanulmányával

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A könyv a Nemzeti Közzolgálati Egyetem megbízásából jelent meg.



A könyv megjelenését az Igazságügyi Minisztérium támogatta.



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

A könyv 300 számozott példányban készült.

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© Tomcsányi Móric, 1926

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

A könyv az 1926-os szerzői kiadás alapján készült.

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

Patyi András – Koi Gyula

„Becsületes törekvéssel, lelkiismeretesen  
és szeretettel írtam.”

Bevezető tanulmány  
Tomcsányi Móric közigazgatási  
jogtudományi alpmunkájának  
reprint kiadásához

Előszó

Már kilencven esztendő is eltelt azóta, hogy Tomcsányi Móric *A magyar közigazgatási jog alapintézményei* című kötet<sup>1</sup> napvilágot látott, és az értő közönség kézbe vehette a művet. A közjogtudós Tomcsányi Móric a fogalomépítő dogmatikai látásmód vezéralakja volt a hazai közigazgatási jogtudományban. A könyv a hazai közigazgatási jogtudomány egyik kiemelkedően fontos darabja. A reprint kiadás ezért nem csupán az emlékezet fenntartását szolgálja, hanem abban a reményben történik, hogy a közigazgatási jogtudomány (a közigazgatás-elmélet, az általános közigazgatási jog és a különös részi szakigazgatási jog) egyes részterületeinek művelői és a doktori iskolák közigazgatási joggal, illetve bármely közigazgatás-tudománnyal foglalatосkodó PhD-hallgatói mellett az államtudományi, illetve a jogi képzésen részt vevő egyetemi hallgatók egyaránt haszonnal forgassák, ugyanúgy, mint a közigazgatási gyakorlat emberei, dolgozzanak bármely területen is. Ugyanígy

---

<sup>1</sup> TOMCSÁNYI MÓRIC (1926a): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, saját kiadás. Hasonló jellegű címadás: LŐRINCZ LAJOS (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac. Más kifejezést használva, de szintén az alapokhoz nyúlik vissza: PATYI ANDRÁS – VARGA Zs. ANDRÁS (2007): *A közigazgatási jog alapfogalmai*. Kézirat. Ideiglenes jegyzet. (s. l.) Mandamus Publishing.

reméljük, hogy a társadalomtudományok, valamint a közjog iránt fogékony közönség is érdeklődve fogadja a kötetet. Előfordulhat, hogy a kötet egyes tételei, megállapításai fölött az idő már eljárt, de amint azt a szerző az előszóban megvallja nekünk, a művet „becsületos törekvéssel, lelkiismeretesen és szeretettel” írta.

Az 1926-os év már az államtudomány és a jogtudományok hazai, nagyjából 1901 és 1945 közé eső aranykorát jelenti, a nyitó évszám és a záró dátum metszéspontján helyezkedik el. Ekkor tevékenykedtek a hazai jog- és államtudomány olyan meghatározó alakjai, mint a büntetőjogban Angyal Pál (1873–1949),<sup>2</sup> a magánjogban Grosschmid Béni (1851–1938),<sup>3</sup> a közigazgatási jogban Magyary Zoltán (1888–1945).

A közigazgatási jogban ebben a korban nagy életművek születnek, érdemes kitekinteni a Tomcsányival azonos elméleti alapokon álló korábbi és kortárs művelők munkásságára. A felsorolás sorrendjének alapjául a közigazgatási jogtudós szerzők születési éve szolgál.

Zsoldos Ignác akadémikus (1803–1885) szolgabírói hivatalokról szóló fő műve 1842-ben jelent meg,<sup>4</sup> ezzel és más munkáival a helyi önkormányzatokkal, valamint a rendészeti igazgatással foglalkozó egyik legkorábbi jogi írónk volt. Récsi Emil akadémikus (1822–1864), a közigazgatási jog első hazai professzorának fő műve 1854–1855-ben jelent meg,<sup>5</sup> Boncz Ferenc (1829–1901) fő műve 1876-ban,<sup>6</sup> Lechner

---

<sup>2</sup> ANGYAL Pál (1927–1943): *A magyar büntetőjog kézikönyve I–XXI*. Budapest, Attila Nyomda.

<sup>3</sup> GROSSCHMID Béni (1898–1900): *Fejezetek kötelmi jogunk köréből I–II*. Budapest, Athenaeum.

<sup>4</sup> ZSOLDOS Ignác (1842): *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész*. Pápa, Pápai Református Kollégium.

<sup>5</sup> RÉCSI Emil (1854–1855): *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása. (1854) II. A politikai és rendőri közigazgatás ügyei. (1854) III. Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek. (1854) IV. Földművelési, ipar, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról. (1855)* Pest, Heckenast Gusztáv–Scheiber Nyomda.

<sup>6</sup> BONCZ Ferenc (1876): *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint I–III*. Budapest, Athenaeum.

Ágostoné (1836–1901) 1885–1886-ban,<sup>7</sup> Fésüs György (1841–1914) 1876-ban,<sup>8</sup> 1868-as, 1870-es és 1874-es előzménnyel, illetve egy 1880-as későbbi fejleménnyel, Csiky Kálmán (1843–1905) fő műve 1888–1889-ben,<sup>9</sup> a pénzügyi igazgatással is foglalkozó Mariska Vilmosé (1844–1912) 1875-ben<sup>10</sup> jelent meg.<sup>11</sup> A katedrát soha nem kapó jelentős jogi író, Keleti Ferenc (1846–1897 k.) közszolgálati jogász fő

<sup>7</sup> LECHNER Ágoston (1885): *Közigazgatási jogi jegyzetek. A közigazgatási jog általános része. Dr. Lechner Ágoston egyet. ny. r. tanár úr előadásai után közli Laczkovits Gyula joghallgató.* Budapest, saját kiadás. LECHNER Ágoston (1886): *Közigazgatási jogi jegyzetek. Különös rész. Nagyságos Dr. Lechner Ágoston ny. r. tanár úr előadásai után közli Takács Zoltán joghallgató.* Budapest, saját kiadás.

<sup>8</sup> FÉSÜS György (1876): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve. A jogtanulók s egyéb vizsgálati jelöltek igényeihez alkalmazva* Budapest, Eggenberger.

<sup>9</sup> CSIKY Kálmán (1888–1889): *A magyar állam közigazgatási joga. Kézirat könyv a joghallgatók és szigorlók használatára I. Bevezetés és általános rész. A magyar állam közigazgatási szervezete. II. A közigazgatási jog anyagi része.* Budapest, Pallas.

<sup>10</sup> Pénzügyi jogi tankönyve 1896-ig hét kiadást élt meg, és 1894-ben horvát nyelven is megjelent. MARISKA Vilmos (1875): *Magyar pénzügyi törvényisme.* Budapest, Franklin.

<sup>11</sup> Mariska Vilmos kifejezetten pénzügyi joggal, pénzügyi közigazgatási joggal foglalkozott a Budapesti Királyi Magyar Tudományegyetem 1891 és 1912 között önálló III. számú Pénzügytani és Pénzügyi Jogi Tanszékén. A legendásan szigorú, de igazságos vizsgáztató hírében álló Mariska professzor a történelemkönyvben is kitörölhetetlen nyomot hagyott: „Megtörtént egyszer, saját magam és mindenki más legnagyobb meglepetésére, hogy az egyetem legszigorúbb professzora, Mariska Vilmos megbuktatott a szigorlaton. Hallatlan eset volt, hogy egy Károlyit – méghozzá a majorátus (a Károlyi-hitbizomány az egyik legnagyobb magyarországi birtoktest – K. Gy.) várományosát – megbuktassák, de ez az én szememben nemcsak a szigorú professzort, hanem az egyetemi oktatás egész intézményét is felemelte. Összeszorított fogakkal ismét rávettem magam a tanulásra, s hamarosan jeles eredménnyel tettem le a szigorlatot.” KÁROLYI Mihály (1977 [1956]): *Hit, illúziók nélkül.* (Angolból ford.: Litván György). Budapest, Magvető, 33. A magyarországi hitbizományokról: Peres Zsuzsanna (2014): *A családi hitbizományok megjelenése Magyarországon.* Budapest, IDRsearch Kft. – Publikon Kiadó. Mariska Vilmos pénzügyi közigazgatási (szakigazgatási) munkásságára: KOI Gyula: *A pénzügyi jog és a költségvetési jog tudományának kialakulása Magyarországon, és Magyary Zoltán költségvetési jogi monográfiájának fogadtatása.* Kézirat.

művét 1883-ban írta.<sup>12</sup> A már igen fiatalon alkotó Biasini Domokos (1856–?) művét 1881-ben adták ki,<sup>13</sup> Ladik Gusztáv (1860–1959) 1935-ben,<sup>14</sup> Kmety Károlyé (1863–1929) 1897-ben íródott.<sup>15</sup>

A kortársak csoportját az alábbi, Tomcsányi jogdogmatikai gondolkodásával rokonítható szerzők képezik. Jászi Viktor (1868–1915) fő műve 1907-ben,<sup>16</sup> a közigazgatási szervezeti jogról író Vasváry Ferencé (1872–1952) 1902-ben,<sup>17</sup> a közigazgatási bíráskodással foglalkozó id. Boér Eleké (1872–1952) 1907-ben,<sup>18</sup> a vármegyei önkormányzattal, az összehasonlító közigazgatási joggal, a közigazgatás és a közjog történetével foglalkozó Ereký István akadémikusé (1876–1943) 1939-ben,<sup>19</sup> az általános közigazgatási joggal, szakigazgatásokkal és közjoggal egyaránt foglalkozó Tomcsányi

---

<sup>12</sup> KELETI Ferenc (1883): *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései*. Budapest, Singer és Wolfner. (Második kiadása: 1886)

<sup>13</sup> BIASINI Domokos (1881): *Magyarország közigazgatási joga. Kézikönyv jogtanhallgatók, vizsgálati és szigorlati jelöltek, közigazgatási tisztviselők stb. használatára*. A fennálló törvényekből és rendeletekből összeszerkesztette: BIASINI Domokos, Kolozsvár, Stein János.

<sup>14</sup> LADIK Gusztáv (1935): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Szombathely, Martineum.

<sup>15</sup> Kmety Károly tankönyve 1897 és 1927 között hét kiadás ért meg. Az 1900-as második kiadás címébe a pénzügyi jog kifejezés is bekerült, míg az 1902-es harmadik kiadásból kimaradt, az ezután következőkben pedig szerepelt. A későbbi kiadások kétkötetesek voltak. KMETY Károly (1897): *Magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer.

<sup>16</sup> JÁSZI Viktor (1907): *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I–II*. Debrecen, Hegedüs.

<sup>17</sup> VASVÁRY Ferenc (1902): *A magyar közigazgatás központi alapszerve*. Budapest, Politzer.

<sup>18</sup> id. BOÉR Elek (1907): *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Grill. Fia, Boér Elek akadémikus (1899–1954) bár jogász volt, ám közgazdaságtannal foglalkozott leginkább.

<sup>19</sup> EREKÝ István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA Jogtudományi Bizottsága. E fő művel közel azonos értékű a szerző mintegy 1100 oldal terjedelmű közjogtörténeti összehasonlító munkája: EREKÝ István (1914–1917): *Közigazgatási és jogtörténelmi tanulmányok I–II*. Eperjes, Sziklai.

Móric akadémikusé (1878–1951) 1926–1933-ban,<sup>20</sup> Márfy Edé (1885–1947) 1924-ben,<sup>21</sup> Szontagh Vilmosé (1885–1962) 1948-ban,<sup>22</sup> az általános közigazgatási joggal, szakigazgatásokkal, a vármegyei igazgatással és közjoggal egyaránt foglalkozó Egyed István (1886–1966) fő közigazgatási műve 1929-ben jelent meg.<sup>23</sup>

Közigazgatás-tudományi iskola néven a közigazgatási jog, a közigazgatástan, valamint a *scientific management* irányzat szintézise jött létre Magyary Zoltán (1888–1945) vezetésével (fő műve 1942-ben jelent meg).<sup>24</sup> Magyary professzor a közigazgatási jog, a szakigazgatások, a közigazgatástan, valamint a *scientific management*, az összehasonlító közigazgatás, továbbá a közigazgatási reform, illetve a szervezéselmélet, de az igazgatásszociológia, valamint az igazgatáspolitikai számos kérdésével is foglalkozott. Jelentősebb (tudományos karriert is befutó) tanítványai voltak: a közszolgálati jogász Mártonffy Károly (1890–1979) fő műve 1939-ben;<sup>25</sup> a közigazgatási bíráskodást kutató id. Martonyi Jánosé (1910–1981) 1960-ban (de előtte már 1932-ben és 1939-ben is monográfiát írt a témakörben);<sup>26</sup> az először városi joggal, majd közigazgatás-történettel foglalkozó Csizmadia Andor (1910–1985) fő közigazgatási jogi műve

---

<sup>20</sup> TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Egyetemi Nyomda. TOMCSÁNYI Móric (1933): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész*. Budapest, Szerző.

<sup>21</sup> MÁRFFY Ede (1924): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I.1. Első kötet első fele – Magyar közigazgatási jog. I.2. Első kötet második fele – Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Athenaeum.

<sup>22</sup> SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda.

<sup>23</sup> EGYED István (1929): *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger.

<sup>24</sup> MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Budapest, Egyetemi Nyomda.

<sup>25</sup> MÁRTONFFY Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*. Budapest, Egyetemi Nyomda.

<sup>26</sup> id. MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bíráskodás és legújabb kori fejlődése*. Budapest, 1932, 80. Egyetemi Nyomda. id. MARTONYI János (1939): *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó. id. MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 300.



1946-ban;<sup>27</sup> a közigazgatási eljárásjog műveléséért sokat tevő Valló József (1913–1976) fő műve 1940-ben jelent meg.<sup>28</sup>

A fenti áttekintés ismeretében megalapozottabban lehet nyilatkozni Tomcsányi Móric művének helyéről a korban. Tény, hogy 1926-ból a kötete mellett a jelentősebb munkák köréből két külföldi és két hazai példát tudunk felhozni, azaz a kort a szaktudományos pezsgés jellemezte. A közigazgatás világirodalmában ekkor jelenik meg a francia Léon Duguit (1859–1928) munkája, amely Egyiptomban (a Kairói Egyetem Jogtudományi Karán) tartott közjogi előadásait foglalta össze.<sup>29</sup> (Itt 1925 és 1926 között oktatott.) Duguit a Bordeaux-i Iskola (école de Bordeaux) alapítójaként (alapvetően barátságos) rivalizálást folytatott a Maurice Hauriou nevével fémjelzett Toulouse-i Iskolával szemben (école de Toulouse). Duguit iskolája központi fogalomnak az állam és a közigazgatás vonatkozásában a közhatalmat, egy adott intézmény közhatalmi jellegét tekintette (*puissance publique*), szemben a Hauriou-féle közszolgáltatással (*service public*). Az 1926-ban megjelent másik külföldi kötet is egy jelentős közigazgatás-tudóstól ered. A több művet is alkotó Pjotr Aleksejevič Bogdanovot (1882–1938) ártatlanul végeztette ki Sztálin, koncepciók pert követően. A könyv a generalista és specialista közigazgatási személyzetről íródott, hangsúlyozva az igazgatási személyzet és a szakértők szerepét az iparban, iparigazgatásban.<sup>30</sup> Bogdanov tektológiaiának nevezett elméletében az igazgatás, a szervezet biológiai-pszichológiai meghatározottságát hangsúlyozta,

---

<sup>27</sup> CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet. Nagy közigazgatás-történeti tablója: CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

<sup>28</sup> VALLÓ József (1940): *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai, 32.

<sup>29</sup> LÉON DUGUIT (1926): *Leçons de droit public général faites à la Faculté de droit de l'Université égyptienne pendant les mois de janvier, février et mars 1926*. Paris, Boccard.

<sup>30</sup> Pjotr ALEKSEJEVIČ BOGDANOV (1926): *Администраторы и специалисты в советской промышленности*. [Administratory i specialisty v sovetskoj promyšlennosti.] Moskva, (s. n.).

megelőlegezve a későbbi rendszerelmélet(ek)et.<sup>31</sup> A hazai szerzőket illetően ekkor jelenik meg a honi közigazgatási jogi tankönyvírás „grand old man”-je, Kmety Károly fő művének utolsó, hetedik kiadása. Márfy Ede 1924-es tankönyve pedig szintén ekkor, 1926-ban lát napvilágot, immár második *editio* formájában. Kmety tankönyve a legtöbbször megjelent mű az 1945 előtti közigazgatási jogi *opusok* közül. A legtöbb tankönyv, monográfia az államtudomány és a jogtudomány területén is általában egyszer került ki a sajtó alól az esetek nagy részében, így már a második kiadás megjelenésének ténye sem volt kis dolog, hát még a hetediké. Nagyjából ilyen jellemzőkkel bíró időszakban jelenik meg Tomcsányi Móríc kötete. Tomcsányi munkássága az öt megelőző hazai közigazgatási jogtudósok nagy műveit fejleszti tovább. A közigazgatási jogi irányba sorolható tehát munkássága, nem a közigazgatástani vagy a közigazgatás-tudományi (Magyary-féle) vonulatba. Ekkorra már Otto Mayer<sup>32</sup> (1846–1924) fogalomépítő (dogmatikai) iskolája számít iránymutatónak, így Tomcsányi munkássága is ezt az irányt követi, mi több, ezen nézőpont vezető hazai képviselőjének számít.

---

<sup>31</sup> Vö. ehhez jóval későbből, mintegy az általános rendszerelmélet megalapozásaként: Ludwig BERTALANFFY (1949): Zu einer allgemeinen Systemlehre. *Blätter für deutsche Philosophie*, 19. évf. 1. sz., 139–164.

<sup>32</sup> Otto MAYER (1886): *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*. Strassburg, Trübner. Otto MAYER (1895–1896): *Deutsches Verwaltungsrecht* I–II. München, Duncker und Humblot.

## Tomcsányi Móric pályaképe

A *magyar közigazgatási jog alapintézményei* című kötet szerzője, Tomcsányi Móric<sup>33</sup> olyan magyar nemesi család tagja volt, amely több jelentős személyiséget mutat fel.

Öccse, Tomcsányi Vilmos Pál (1880–1959) 1920 és 1922 között Magyarország igazságügyi minisztere volt, valamint egyben 1921-től a Teleki-kormány, illetve a Bethlen-kormány belügyminisztere is, aki igazságügyi reformokat vezetett be. 1932–1933-ban<sup>34</sup> a Pázmány Péter Tudományegyetem ügyében a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság *ad hoc* bírójaként is tevékenykedett.<sup>35</sup> 1942 és 1944 között Kárpátalja kormányzói biztosa volt. Magántanári habilitációját Concha Győző irányította. Tomcsányi Vilmos Pál felesége Vladár Erzsébet volt.<sup>36</sup> Egy másik rokona, Tomcsányi Kálmán (1880–?) 1920-ban Kozma Miklós belügyminiszter mellett adminisztratív államtitkár,

<sup>33</sup> A Felvidéken, a történelmi Turóc vármegyében feküdt Tomcsány, amely ma Tomčany néven Turócszentmárton (Martin) része Szlovákiában. Turóc vármegye történetéről lásd: MÁLYUSZ Elemér (2005) [1922]: *Turóc megye kialakulása*. Budapest–Máriabesnyő, Attraktor. A közigazgatás-tudomány hazai művelői közül Tomcsányi mellett az alábbiak viseltek nemesi előnevet (predikátumot). Az itt közölteknel többen voltak (előnevet nem viselő) nemesek. A neveket a születési sorrend szerint közöljük: salinei Récsi Emil; kibédi Biasini Domokos; kővágóörsi Kerkapoly Károly; bocsári Mocsáry Lajos; bártfai Grünwald Béla; nagyszekeresi Fésüs György; galánthai és nebojszai Balogh Artúr; kismagyari Magyary Zoltán; szepesváraljai Haendel Vilmos; iglói Szontagh Vilmos.

<sup>34</sup> Az ügy időpontjára lásd: Pázmány Péter Egyetem ügye. In LAMM Vanda szerk. (2009): *Jogi lexikon*. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 547.

<sup>35</sup> Az *ad hoc* bírói pozícióra: LAMM Vanda (2001): Hágai Nemzetközi Bíróság. In: BAKA András – KECSKÉS László – LAMM Vanda – LOMNICI Zoltán: *Intézmények Európában. Hágai Nemzetközi Bíróság, Európai Közösségek intézményei, Emberi Jogok Európai Bírósága*. Budapest, HVG-Orac, 3–64. (Az adatra lásd: 47. 1. lábjegyzet).

<sup>36</sup> Vladár Mária révén is kapcsolódott a Vladár család a Tomcsányi családhoz. A familia legismertebb jogtudós tagja Vladár Gábor (1881–1972) jogtudós, akadémikus. 1944. augusztus 29. és október 16. között igazságügyi miniszter volt. Egyik fő műve az 1945 előtti hatályos jog utolsó összegyűjtése: VLADÁR Gábor főszerk. (1943–1944): *Magyarország hatályos törvényei kiegészítve a törvényeket módosító jogszabályokkal I. 1000–1877. II. 1878–1884. III. 1885–1895*. Budapest, Grill.

igazgatásrendészeti és közbiztonsági ügyekkel, illetve a belügyi jogalkotással foglalkozott, egységesítette a tűzoltósággal kapcsolatos rendeleti szabályozást. A fentiekből kitűnik, hogy a Tomcsányi családnak elvülhetetlen érdeme van az 1918–1919-ben megtámadott keresztény magyar állam helyreállításában. Tomcsányi Vilmos Pál fia, azaz Tomcsányi Móric unokaöccse, Tomcsányi Pál (1924–) mezőgazdász, az MTA levelező (1990), majd rendes tagja (1995), Széchenyi-díjas (1995) fajtanemesítő, agrármarketing szakember. A család régi Turóc vármegyei família, és a magyar történelemben nem példa nélküli végtelenbe nyúló birtokpercek, valamint a mindennapi élet jog által átszőtt jellege is elősegítették, hogy a családtagok a jogtudomány, a jogismeret felé forduljanak.

Tomcsányi Móric jogtudós, egyetemi tanár, az MTA tagja, a magyar általános közigazgatási jog, a szakigazgatások, valamint a magyar közjog elhivatott művelője 1878. március 21-én született Temesváron. Édesapja Turóc vármegye alispánja, illetőleg ítéltáblai tanácselnök (ma ezt tanácsvezető bírónak mondanánk). A fiatal Tomcsányi középiskolai tanulmányait szülővárosában végezte, államtudományt és különféle jogtudományokat a Budapesti Tudományegyetemen tanult. Másfél évnyi külföldi peregrinációja példátlanul és egyedülállóan gazdag a honi jogtudósok között: Ausztriában, Németországban, Franciaországban, illetve Nagy-Britanniában is stúdiumokat folytatott. Budapesten szerezte államtudományi doktorátusát, ugyanitt tett ügyvédi vizsgát is. Hazatérte után a Kincstári Jogügyi Igazgatóságon, azaz a *fiscusnál* helyezkedett el. Ez a szerv a magyar Szent Koronát, az államot (a közérdeket) képviselte különféle perekben. Ezt követően a Pénzügyminisztériumban tevékenykedett tisztviselőként. Ezen gyakorlati pályaszakasz 1902-től 1917-ig tartott. A pályaszakasz záró évében gyakorlati tevékenysége felfelé ívelt: beosztott tisztviselőből a vagyonos, felvidéki, Rétköz környéki (Bereg megyei) és erdélyi érdekeltségekkel rendelkező család tagjaként nevezték ki Turóc vármegye főispánjává,<sup>37</sup> valamint ezzel

<sup>37</sup> Főispánná többnyire a megye leggazdagabb, leggyakrabban főnemesi (általában grófi, olykor hercegi, ritkábban bárói) család valamely tagját, esetleg érseki vagy püspöki rangú egyházi személyt neveztek ki. Számos megyében örökös (örökletes) főispánok (lat. *supremus et perpetuus comes*, ném. *Erbobergespan*, ang. *perpetual comes*) voltak. Érdekesség, hogy Moson vármegye örökös főispánja a király volt, míg Alsó-Fehér vármegyéé az erdélyi fejedelem. A Habsburg főhercegek

egyidejűleg császári és királyi udvari kamarássá. 1918-ig viselte vármegyei vezetői tisztségét. 1920 és 1937 között számos törvény előadója volt, részben öccse igazságügyi miniszterségéhez is kapcsolódóan maga is tevőlegesen hozzájárult az alkotmányos magyar államrend visszaállításához. Ezen törvények közé tartozott az állami főhatalom ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvény-cikk, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925. évi XXVI. törvény-cikk, a felsőház jogkörének szabályozásáról szóló 1926. évi XXII. törvény-cikk, valamint a kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló 1937. évi XIX. törvény-cikk. 1928 és 1945 között

---

voltak Pozsega vármegye örökös főispánjai. A nádorispánhoz Pest vármegye tartozott. Az érsekek közül Esztergom vármegye örökös főispánja (1270 óta) az esztergomi érsek; Bács vármegyéé a kalocsai érsek; Heves és Külső Szolnok vármegyéé a 15–19. század között püspöki rangú, a 19. századtól érseki rangú egri érsek voltak. A püspökök közül Berzence vármegye a zágrábi püspökhöz; Bihar vármegye a váradai püspökhöz; Csanád vármegye a csanádi püspökhöz; Győr vármegye a győri püspökhöz; Nyitra vármegye a nyitrai püspökhöz; Tolna vármegye a pécsi püspökhöz; Veszprém vármegye a veszprémi püspökhöz tartozott. A perjelek közül a vránai johannita lovagrend perjele Dubica vármegye örökös főispánja volt. Egy vármegye akadt, nevezetesen Szerém vármegye, amelynek örökös főispánja csak herceg lehetett: az újlaki herceg Újlakiak, illetve a szerémi herceg Odeschaliak közül való. Grófi és hercegi ággal rendelkező családokhoz kilenc vármegye, bárói és hercegi ággal rendelkező családhoz egy vármegye; grófi családokhoz huszonhárom vármegye, örgrófi családokhoz egy vármegye tartozott. (Egyes grófi famíliákhoz tartozó vármegyéket némely időszakokban bárói családok uraltak.) Két vármegye volt, amely középnemesi (nem arisztokrata) családhoz tartozott: Torna vármegye a tornai Thekus család, Zaránd vármegye az albisi Zólyomy család érdekkörében állt. 1870-től az örökös főispánság jelentősége csökkent, de a cím 1947-ig fennállt (viselhető volt). A Tomcsányi főispánsága alatt lévő Turóc vármegyét korábban a csáktornyai báró Ernusztok, illetve a blatnicai báró és gróf Révayak uralták. Ezek a tendenciák Tomcsányi időszakára már kevésbé érvényesültek. Azonban ezzel együtt is rendkívüli jelentőségű volt a főispáni cím. A témakör forrásául lásd: PESTY Frigyes (1988 [1880]): *Az eltűnt régi vármegyék I–II.* Budapest, MTA. ENGEL Pál (1996): *Magyarország világi archontológiája 1301–1457 I–II.* Budapest, MTA Történettudományi Intézet. ZSOLDOS Attila (2011): *Magyarország világi archontológiája 1000–1301 I–II.* Budapest, MTA Történettudományi Intézet.

felsőházi tag volt. 1943-ban a kormányzótól titkos tanácsosi címet is kapott.

Már 1906-ban, 28 esztendősen a Budapesti Tudományegyetemen magántanári képesítést (habilitációt) szerzett magyar közjogigazgatási jogból, valószínűsíthetően Concha Győző irányítása alatt *A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban* című dolgozatával, amely egy évvel korábban 215 oldal terjedelemben látott napvilágot.<sup>38</sup> A magyar közjog és közigazgatási jog nyilvános rendes tanára volt 1922-től 1945-ig, azaz közel két és fél évtizeden keresztül. A harmincas évektől Magyary Zoltánnal párhuzamosan oktatott közigazgatási jogot és közigazgatás-tudományt. (Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási stúdiumot választhatóan Tomcsányitól vagy Magyarytól „hallgathatták” a Jog- és Államtudományi Kar hallgatói.) Tomcsányi professzor 1929 és 1930 között, valamint 1941 és 1942 között a Jog- és Államtudományi Kar dékánja volt.

Tudományos pályája csúcsát a magyar tudományos akadémiai tagság, az „akadémikusság” elnyerése jelentette. 1928. május 18-án, 56 esztendősen lett az MTA levelező tagja, 31 oldal terjedelmű, *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem* című<sup>39</sup> értekezését 1928. október 15-én olvasta fel. 1943. május 14-én nyerte el a rendes tagi címet, és 1943. december 13-án tarthatta meg felolvasását, amelynek tárgya a 29 oldal terjedelmű, az életműben nem előzmények nélküli *Közjog – magánjog* című<sup>40</sup> székfoglaló értekezés volt. 1949. október 31-én az új rend emberei tanácskozó taggá minősítik vissza Tomcsányi akadémikus rendes tagi jogviszonyát. (Itt szükséges megjegyezni, hogy 1949-ben két-három tag kivételével az MTA-tagok egy részét kizárták a tudományos köztestületből, míg másokat [a megmaradókat] tanácskozó taggá minősítették vissza. Ez mindössze az üléseken történő részvételi jogot foglalta magában, szavazati jog és szólásjog nélkül.) Tagságát sok néhai akadémiai tagtársához hasonlóan posztumusz kapta vissza az 1989. május 9-én kelt akadémiai tagságot visszaállító határozattal.

<sup>38</sup> TOMCSÁNYI MÓRIC (1905): *A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban. Az állam (közhivatalnokok) vagyoni felelősségének rendszere.* Budapest, Révai.

<sup>39</sup> TOMCSÁNYI MÓRIC (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem. Székfoglaló értekezés.* Budapest, MTA.

<sup>40</sup> TOMCSÁNYI MÓRIC (1944): *Közjog – magánjog. Székfoglaló értekezés.* Budapest, MTA.

Számos tisztséget töltött be különféle tudományos társaságokban (*learned societies*), társadalmi szervezetekben, valamint meghívásos jogi állásai is voltak. A Magyar Jogászegylet Közjogi Szakosztályának elnöke volt. Emellett a Felsőoktatás-ügyi Egyesület alelnöki tisztségét is betöltötte. 1939–1944-ben a Magyar–Német Társaság igazgatótanácsi tagja. A légijoggal foglalkozó *Comité juridique international de l'Aviation* magyar csoportjának elnöke. A Magyar Ebtenyésztők Országos Szövetsége is felkérte elnöknek. Egyik legfontosabb tisztsége e társaságokban a nemzetközi bírói pozíció volt. A harmincas évektől a genfi székhelyű Nemzetek Szövetsége Közigazgatási Törvényszékének (*Société des Nations Tribunal administratif*)<sup>41</sup> bírója (az egyik első magyar jogász, aki nemzetközi bíróság tagja volt, hasonlóan öccséhez, a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság *ad hoc* bírójához). Emellett a Magyar–Jugoszláv Döntőbíróság magyar tagja is volt.

1951. június 12-én hunyt el Budapesten.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Jogutóda a genfi székhelyű *International Labour Organisation* Adminisztratív Törvényszéke.

<sup>42</sup> Az életrajz forrásaihoz: *Ki kicsoda? Kortársak lexikona* (1937). Budapest, Béta – Viktória Nyomda, 846–847. KENYERES Ágnes főszerk. (1967): *Magyar életrajzi lexikon* II. L–ZS. Budapest, Akadémiai Kiadó, 878. MARKÓ László (2003): Tomcsányi Móric. In BALOGH Margit – BURUCS Kornélia – HAY Diana – MARKÓ László: *A Magyar Tudományos Akadémia tagjai 1825–2002* I–III. (GLATZ Ferenc szerk.). Budapest, MTA Társadalomkutató Központ – Tudománytár, 1308–1309. LÖVÉTEI István (1988): Tomcsányi Móric (1878–1951) In LÖVÉTEI István – SZAMEL Katalin vál.: *A magyar közigazgatás-tudomány klaszszikusai 1874–1947* (LŐRINCZ Lajos szerk.). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 149–150. VLADÁR Gábor (1997): *Visszaemlékezés*. Budapest, Püski, 13–14. A kevésbé ismert, jőszerűvel elfeledettnek mondható genfi *Société des Nations Tribunal administratif* fennállásához egy egykorú irat: *Démision des sujets italiens par le Conseil comme membres des commissions de la Société des Nations* (1938). Forrás: [http://biblio-archiv.unog.ch/Dateien/CouncilDocs/C-41-1938\\_FR.pdf](http://biblio-archiv.unog.ch/Dateien/CouncilDocs/C-41-1938_FR.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. június 15.)



## Szerző és műve

Tomcsányi Móric kapcsán a szakirodalom egyetért abban, hogy a fogalomalkotó és fogalomelemző közigazgatási (dogmatikai) jogtudomány hazai vezető művelője és legkövetkezetesebb képviselője volt.<sup>43</sup> Egyik legfontosabb műve az öt kiadást megért magyar közjogi tankönyve.<sup>44</sup> Maga Tomcsányi is, és ennek nyomán a másodlagos irodalom az alapintézményekkel<sup>45</sup> és az attól elkülönítetten tárgyalt<sup>46</sup> szakigazgatási<sup>47</sup> kötettel együtt a három könyvet trilógiának<sup>48</sup> (vagylagosan triptichonnak)<sup>49</sup> tekinti. (Fontos megjegyezni, hogy a pénzügyi jogot a szakigazgatási kötetben belül

<sup>43</sup> SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 101–102. SZANISZLÓ József (1977): *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jogi és Államtudományi Karán 1777–1977 között I. Az ELTE Államigazgatási Tanszékének 200 éves jubileumára írta: –.–.* Budapest, ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék, 261–262. KOI Gyula (2014): *A közigazgatástudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyariskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 276–277.

<sup>44</sup> A kötet 1926-ban, 1932-ben, 1940-ben, 1942-ben, valamint 1943-ban, összesen öt kiadásban jelent meg. Első kiadása 315., utolsó, legteljesebb kiadása 574 oldal terjedelmű volt. A kiadások címváltozatokkal jelentek meg. TOMCSÁNYI Móric (1926b): *Magyar közjog. Alkotmányjog*. Budapest, saját kiadás. TOMCSÁNYI Móric (1943): *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

<sup>45</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m.

<sup>46</sup> A művek egymáshoz való viszonyát ekként jellemzi: TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 76.

<sup>47</sup> TOMCSÁNYI Móric (1933): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész*. Budapest, saját kiadás.

<sup>48</sup> „Ezzel a könyvvel elkészült közjogi hármas munkám utolsó záróműve: Magyarország közjoga (alkotmányjog), A magyar közigazgatási jog alapintézményei (közigazgatásjogi [!] alapvetés). A magyar közigazgatási jog és pénzügyi jog (a közigazgatási jog különös része tételes joganyaga). Íme közjogi trilógiám hármas tagozata.” TOMCSÁNYI (1933): i. m. 7. SZAMEL (1977): i. m. 102. SZANISZLÓ (1977): i. m. I. 261.

<sup>49</sup> KOI (2014): i. m. 276.



a címadás ellenére is a közigazgatási jog elszakíthatatlan részeként értelmezte.)<sup>50</sup>

Tomcsányi munkássága tehát a dogmatika körül forog: példaképe a német Otto Mayer, a svájci Fritz Fleiner<sup>51</sup> (Otto Mayer legjobb tanítványa), valamint két nagy francia közigazgatási jogász: Maurice Hauriou és Léon Duguit.<sup>52</sup> Három kötetével a külföldi nagyokhoz mérten is magas színvonalú munkát hozott létre, amelyek együtt példaszerű életművet alkotnak. Most az első, az alaptani, azaz a közigazgatás alapintézményeit, általános részét tárgyaló kötetet bocsátjuk útjára. Ehhez azonban szükséges vizsgálat alá venni legfőbb meglátásait a nagyobb témakörök alapján. E nagyobb témaköröket pedig az általános közigazgatási kötet négy része képezi.

## Alaptanok

Általános részi tankönyve első részében jelzi, hogy hosszas közigazgatási tanulmányok után úgy gondolja, a közigazgatási jogviszony, „a közigazgatási jog tengelye” az egyik centrális problémája a közigazgatási jognak.<sup>53</sup> Azt, hogy a közigazgatási jogviszonyt tekinti a közigazgatási jog általános része tárgyalása (tankönyvi feldolgozása)

<sup>50</sup> „Feldolgoztam tömören munkámban a pénzügyi jogot is. Hiszen fogalmilag a pénzügyi igazgatás is a közigazgatás egyik ágazata. Csupán anyagának nagy terjedelme, egyes különleges vonásai s kiváló gyakorlati fontossága miatt szerepel e jogi diszciplína külön elnevezés alatt a nyelvi közhasználatban s egyetemünk tanrendjében. Ehhez alkalmazkodtam munkám címének megjelölésében is, midőn a pénzügyi jogot a közigazgatási jog mellett külön említem, holott – ismétlem – a közigazgatási jog fogalmilag amazt is felöleli.” TOMCSÁNYI (1933): i. m. 6.

<sup>51</sup> Fritz FLEINER (1911): *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*. Tübingen, J.C.B. Mohr. A mű nyolc kiadásban jelent meg (1911, 1912, 1913, 1919, 1920, 1922 [[két kiadás]], 1928, és lefordították francia nyelvre (1926, 1933) is. Fritz FLEINER (1926): *Les principes généraux du droit administratif allemand*. Paris, (s. n.).

<sup>52</sup> CSIZMADIA Andor (1976): A közigazgatás-tudományok a magyar felsőfokú oktatásban. In CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 11–20. (A 15. oldal jellemzi a fentiekben írt szavakkal Tomcsányi professzor munkásságát.)

<sup>53</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 5.

tengelyének, megerősíti néhány év múlva a különös részi tankönyve előszavában is, hozzátéve, hogy ide az általános részbe tartozik „mindaz, ami ezzel [ti. a jogviszonnal] kapcsolatos: a közigazgatási jogviszony alanyai, a közigazgatásjogi alanyi jogok és kötelezettségek, a közigazgatási eljárás, a közigazgatási bíráskodás. A közigazgatás általános részében található továbbá a közigazgatás mint szervezet, a maga kettős szemléletében: tárgyi és alanyi oldalával.” De ezen is túlmutató jelentőséget tulajdonít az általános résznek, hangsúlyozva: „Itt van lerakva e jogi disciplina dogmatikai alapja, melyen az egész jogrendszer felépül.”<sup>54</sup>

Utal rá, hogy a közigazgatási jog tárgyalásának Achilles-sarkak a rendszer. Az a tárgyalási módszer, amely a büntetőjogban és a magánjogban már adott, ellenben a közigazgatási jogban még nincs kikristályosodva (1926-ban sem!). „Ügyszólván ahány író, annyi rendszer.” Metodológiáját világosan jogdogmatikaiként jelöli meg. E körben Fritz Fleiner, Maurice Hauriou, Léon Duguit, és Gaston Jèze tevékenységére utal.<sup>55</sup> Tomcsányi a végrehajtó hatalom jellemzéséhez átveszi Stein nézeteit a nagy alaplumból, a *Die Verwaltungslehre*-ből,<sup>56</sup> és ennek nyomán a *vollziehende Gewalt* hat különféle mozzanatát különíti el.<sup>57</sup> A korábbi korszakban kedvelt témát, a szokásjog és a közigazgatási jog viszonyát is érinti a mű, a lehető legmagasabb szinten dolgozva fel a kérdést.<sup>58</sup> A szokásjog és a közigazgatási jog kapcsolatát illetően kifejti, hogy a közigazgatási jog nem a fő színtere a szokásjognak, mivel megkívánja a tudatos, pontos és előzetes szabályozást. A szokásjog kialakulásának hosszadalmas és ingadozó folyamata alig egyeztethető össze a közigazgatási ügyek természetével, a közigazgatási feladatok határozott és azonnali szabályozásának szükségességével.<sup>59</sup> Nem lehet elhallgatni, hogy kisebbségi véleményként ugyan, de főként a közigazgatási bíráskodás<sup>60</sup> hazai elterjedése előtt

<sup>54</sup> TOMCSÁNYI (1933): i. m. 1.

<sup>55</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 7.

<sup>56</sup> STEIN, Lorenz von (1865–1884): *Die Verwaltungslehre* I–VII. Stuttgart, Cotta.

<sup>57</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 19.

<sup>58</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 40–45.

<sup>59</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 45.

<sup>60</sup> A hazai közigazgatási bíráskodás kialakulásának átfogó bemutatására: PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod Bt.

voltak a közigazgatási jogi szokást támogató (elismerő) vélemények is.<sup>61</sup> A könyv több fejezete valóban úttörő, hiszen a szerző joggal mutat rá, hogy a közigazgatási jogviszony másodlagos (szekunder) típusának problémáját „ködös homály borítja még a magas szintű külföldi irodalomban is.”<sup>62</sup> Különösen értékesek e körben a közérdekről frott gondolatok, sajnálatos, hogy nem a megfelelő értékelésben részesültek eddig.<sup>63</sup> Ugyanilyen figyelemre méltó Concha Győző politika (közigazgatástan) terén kifejtett munkásságának értékes jellemzése a rendészeti kérdések vonatkozásában. Tomcsányi Concha nézeteit csupán annyiban ameliorálja, hogy a rendészeti funkció nem általában, hanem csupán rendszerint diszkrecionális. Erre azt a példát hozza, hogy az autó számának (mai kifejezéssel: rendszámának), valamint a vezető igazolványának (jelenlegi szóhasználattal: gépjárművezetői

<sup>61</sup> A szokást fontos, több egyenlő érdekű és viszonyú hatóság által gyakorolt, a törvényt bővebben magyarázó közmegegyezésem kútfőnek mondja: BIASINI (1881): *i. m.* 11. (alapvetően gyakorlati embertől, fiatal kolozsvári aljegyzőtől származó véleményről van szó). A törvénytől és törvénykiegészítő szokást főleg a helyi szabályrendeletek (statútumok), a jó és hasznos irányú helyi szokások példájaként említi törvénygyűjteményekben az azt elméletileg is megalapozó községi jegyző szerző. PETROVSZKY József (1886): *A közigazgatási törvények és rendeletek kézikönyve* I. Békéscsaba, Lepage Lajos. XVI. A szokásjogot a közigazgatási jog forrásai között regisztrálja különösebb magyarázat nélkül egy kisebb szerző, a debreceni jogakadémia tanára, Bartha Béla is. Bartha Béla (1900): *A magyar közigazgatási jog tankönyve a községi közigazgatási tanfolyamok számára*. Debrecen, Városi Nyomda. 6. A szokásjogra mint belső (közigazgatási jogon belüli) jogforrásra a német közigazgatási jogban zajló viták jelzésével utal a nagy judíciumú elméleti jogász, Lechner Ágoston (Werböczy Hármaskönyvét a közigazgatási jogon kívüli, külső jogforrásként említve): LECHNER (1885): *i. m.* I. 27. A szokás és a közigazgatás viszonyát először legvilágosabban Csiky Kálmán világítja meg. Szerinte a szokás a közigazgatási jogban csak korlátozottan fordul elő. A helyi közigazgatás jellemzője, ahol a nép jogi meggyőződése abban is megnyilvánul, hogy adott esetben a tisztviselőket újra megválasztják. Azonban a törvények és a rendeletek a helyi szinttől is elvonták a szokásjogi jogképződés lehetőségét, mert ennek helyét foglalta el az állandóan azonos hivatalos gyakorlat. (Ugyanő elsőként említi a közigazgatási jog forrásaként a „szakműveket”, a közigazgatási jogtudósok munkáit. CSIKY (1888–1889): *i. m.* I. 25.

<sup>62</sup> TOMCSÁNYI (1926a): *i. m.* 7.

<sup>63</sup> TOMCSÁNYI (1926a): *i. m.* 12–15.

és forgalmi engedélyének) az ellenőrzése nem tartalmaz diszkrecionális elemet.<sup>64</sup>

Példa nélkül álló az a közigazgatási jogra kihegyezett (nem meggyőző erő nélkül való) érvelése, amely szerint *fogalmilag* a közjog, azon belül is inkább a közigazgatási jog része (a pénzügyi jog mellett) az anyagi és alaki büntetőjog, valamint (mai szakkifejezéssel) a polgári peres és nemperes eljárások joga, lévén ezek is közügyek, és minden közügy közigazgatás.

## Jogviszony, alanyi jog, jogi személy, a közjog és a magánjog határkérdései

Fontos megállapítása a második résznek, hogy a közigazgatási viszony nem csupán tényleges viszony, hanem jogi viszonylat.<sup>65</sup>

A közigazgatási jogviszony<sup>66</sup> körében Joseph Barthélemy<sup>67</sup> nyomán mutat rá, hogy az állam közfunkciókat teljesít a közakarat alapján, és Tomcsányi utal azokra a nézetekre, amelyek megkérdőjelezzik az állam – mint államszemélyiség – (közjogi) jogi személy jogait, és veszélyesnek tartják azokat (ilyen Barthélemy is).<sup>68</sup> Jelzi, hogy az egyesületekre vonatkozóan a francia jog mereven ragaszkodik a céljog-alanyisághoz (még az ingyenesen szerzett vagyont se használhatja fel céljain kívül másra).<sup>69</sup>

Hosszasan és értő kézzel elemzi a francia közigazgatási jog azon új irányzatát, amely az egyéni jogvédelem és a közigazgatás

---

<sup>64</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 25. főszöveg és 1. lábjegyzet. A mai rendészeti igazgatás bemutatása: PATYI András (2013): A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása*. Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 135–170.

<sup>65</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 49.

<sup>66</sup> A közigazgatási jogviszonyra a jelenkor szakirodalmában lásd: PATYI András (2010): A közigazgatási jogviszonyok. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 244–258.

<sup>67</sup> Joseph BERTHÉLEMY (1900–1901): *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, A. Rousseau.

<sup>68</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 51.

<sup>69</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 79.

demokratizálásának jelszavait tűzte zászlajára. A közigazgatási szervezeteknek a kötelességeit emelik ki elsősorban a „közzel, közönséggel” szemben. Így a közigazgatási hatóság nem lehet teljesen felelőtlen, az államnak szavatolnia kell a hivatalnokok hibáiért. Az újabb iskola tehát ezt nevezi a közigazgatás demokratizálódásának, és a korszakban az Államtanács jogköreit is kiterjesztették. Reprezentánsokként Tomcsányi Léon Duguit-t, és Gaston Jèze-t, továbbá Rudolf Launt nevezi meg.<sup>70</sup>

A diszkrecionárius hatalommal való (jogtalan) visszaélés körében a francia, német és olasz bírósági gyakorlatra hivatkozik, mivel a bírói joggyakorlat ezen ügyekben kifejelett.<sup>71</sup> (Az általa hozott példa, hogy a rendőrhatalóság azért tiltja le egy pár napra az egyik cirkusz előadásait hamis rendészeti okokra hivatkozva, hogy a másik cirkusz nagyobb bevételhez jusson.)<sup>72</sup>

A másodlagos (szekunder) közigazgatási jogviszonyok a magánfelek között fennálló közigazgatási jogviszonyok problémáját jelenti, (illetve a magánszemély által végzett közfeladatok ellátását foglalja magában) amely a korban még nem volt kellően tisztázva.<sup>73</sup> E körben nagyon érdekes példákkal találkozhatunk. A magániparos kéményszerő vállalkozót (egyetlen adott, konkrét személyt) az állam megbízza egy adott kerület összes kéményének tisztításával, illetve egyes tűzbiztonsági rendészeti feladatokkal (ez egyszerre jog és kötelezettség), egyben a háztulajdonosok kötelesek a szolgáltatást igénybe venni.<sup>74</sup> Ugyanilyen a magánbirtokosok által foglalkoztatott magánmezőőr,<sup>75</sup> valamint magán erdőőr esete is.<sup>76</sup>

<sup>70</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 54–55. 1. lábjegyzet.

<sup>71</sup> A közigazgatási bírói jogvédelem kiépítését jellemzi a közigazgatás szabad belátása vonatkozásában: Rudolf LAUN (1910): *Das freie Ermessen und seine Grenzen*. Wien–Leipzig, (s. n.).

<sup>72</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 55–56. főszöveg és 1. lábjegyzet.

<sup>73</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 56–72.

<sup>74</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 57.

<sup>75</sup> A mezőőrökkel legkorábbi közigazgatási jogi íronk, Zsoldos Ignác is foglalkozott egy önállóan megjelent, félszáz oldalas tanulmányban. (A hazai Polizeiwissenschaft egyes művelői is foglalatostoktak természetesen közigazgatási kérdésekkel az adott kor (a 18. század) problémakörén belül, bár az nem volt kifejezett közigazgatási jog). ZSOLDOS Ignác (1842): *A mezői rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvénycikkely nyomán*. Pápa, Pápai Református Kollégium.

<sup>76</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 57–59.

A közigazgatási alanyi jogok a közigazgatási jogviszony körében előforduló alanyi jogosítványokat, valamint kötelezettségeket foglalják magukban. A közigazgatási szervet jog illeti meg arra nézve, hogy az adóalanytól az adót követelje (adókötelezettség érvényesítése), de lehetnek az egyes személyek is jogosítottak (például közhivatalnok az illetménye vonatkozásában, valamint a választópolgár választójogi jogosultsága tekintetében).<sup>77</sup> Csak utalunk az ún. reflexjog problémájára, amely talán származékos (derivált) nem valószínűs alanyi jog (vagy látszat alanyi jog) elnevezésekkel vizsgálható meg. Reflexjog a tárgyaláson való részvétel joga, amely a bírósági tárgyalás nyilvánosságából ered, annak a mellékes, nem önálló hatása, „reflektálódása,” erre önálló alanyi jog nincs. Nem alanyi joga az utcai járókelőnek a csúszós út felszórátása a háztulajdonossal, de a kötelezettségmulasztás bejelentése a rendőrhatóságnál tett panaszszal reflexjogként él.<sup>78</sup> Nem árt ezt a szemléletet elsajátítani egy olyan világban, amelyben egyes (többnyire önjelölt, jogban járatlan, de olykor jogismerő) jogvédők mindenben alanyi jogsérelmet látnak (főleg, ha a nekik kedves védendő értékek, vagy az általuk támogatott deviánsok érdekei forognak kockán, szembemenve ezzel az emberi jogok univerzalizisztikus szemléletével).

Tomcsányi a közigazgatási jog és a magánjog kapcsolatát hosszasan dolgozza fel, amely szintén a téma legmagasabb igényű elemzése a korban.<sup>79</sup> Kiemeli, hogy míg a magánjogban mindig jelen van a szabad akaratelhatározás, addig a közigazgatási jogviszonyok nagyrészt a hatóság általi egyoldalú és a kényszer jellegét hordozó fellépésből jönnek létre.<sup>80</sup>

Bemutat néhány olyan fogalmat, konstrukciót, amely részben hasonló jellegű, de tartalmában eltérő a két nagy jogágban. Ilyen a jogalanyiség, jogképesség, cselekvőképesség, de a lényegi hasonlóság ellenére eltérő a szabályozás a két területen.<sup>81</sup> A tulajdon a magánjog ősi alapintézménye, ennek közjogi (alkotmányjogi) és közigazgatási jogi párja a francia közigazgatási jogban kifejlesztett és a modern

<sup>77</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 80–93.

<sup>78</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 81–83.

<sup>79</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 104–145.

<sup>80</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 105.

<sup>81</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 116–119.

jogéletbe bevont köztulajdon (*domaine public*).<sup>82</sup> A magánjogi szolgáalomhoz hasonlít az ún. nyilvánjogi (közjogi) szolgáalom,<sup>83</sup> amelyet az ingatlanokkal szembeni közérdekű használati jogosultságok, illetve korlátozások jelentenek. Tomcsányi rámutat arra, hogy a közigazgatási jog és a magánjog hasonló intézményei arra csábítanak, hogy a magánjoghoz hasonlóan osszuk fel a tárgykört és az ottani terminológiát használjuk. Utal Halmay Gusztáv<sup>84</sup> kötetére (*A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban*), amely nagy mennyiségű közigazgatási joganyagot rendezett el a műben magánjogi terminológiák mentén (azaz különösebb tudományos fejtegetések nélkül).<sup>85</sup> Tény, hogy a fejlődés korai szakaszában voltak olyan írások, amelyek a közigazgatási jogot a magánjog rendszerében vagy kifejezetten *pandektisztikusan* dolgozták fel. Másutt utal a közigazgatási jog és a magánjog közötti „határvillongásokra”, amelyet a hatásköri bíráskodás hivatott feloldani.<sup>86</sup> Jelzi a szerző, hogy a közigazgatási jog és a magánjog határvonala részben párhuzamosan halad, másutt a „nyilvánjog” (azaz a közjog, a közigazgatási jog) „elível”.<sup>87</sup>

## A közigazgatási aktusok, a közigazgatási eljárás, a közigazgatási bíráskodás

A közigazgatási aktusok elemzése külön téma, a harmadik rész egy jelentős szelete.<sup>88</sup> Utal a német terminológiában fennálló problémákra, bizonytalanságokra. Az *Entscheidung* esetében a határozat, a *Verrfügung* esetében pedig a diszkrecionárius alapon tett rendelkezés, magyarul intézkedés terminológiát tartja jónak, és utal arra, hogy ezt Concha Győző javasolta, ugyanezt rögzíti a vele azonos évben tankönyvet író Márffy is. Azonban Tomcsányi kiemeli, hogy az ítélet szó a közigazgatási ténykedésekre nem alkalmazható.<sup>89</sup>

<sup>82</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 119–122.

<sup>83</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 123–124.

<sup>84</sup> HALMAY Gusztáv (1915): *A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, saját kiadás.

<sup>85</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 124. 1. lábjegyzet.

<sup>86</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 137.

<sup>87</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 116. 1. lábjegyzet.

<sup>88</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 146–175.

<sup>89</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 146–147. főszöveg és 1. lábjegyzet.



Foglalkozik a francia *service public*kel, (mint utána is oly sokan), amelyet közigazgatási ténykedésként (hatósági és nem hatósági aktusok egybefoglalásaként) értelmez, és a korábbi francia aktusfelosztással szemben a közigazgatási aktus (cselekmény) egységes koncepciójának nevezi. (Ennél a *service public* több: benne van a közszolgáltatás, szűkebb értelemben egyfajta közszolgálat [ami tágabb értelemben a *fonction publique*], és a fogalomban rejlik ez utóbbi erkölcsi pragmatikája is.) Ugyanakkor nyilván a francia aktusok alapfelosztása (hasonlóan a némethez) számos ágra-bogra oszlik. Elég e körben a jellegadó közhatalmi (hatósági) aktus (*acte de puissance publique/acte d'autorité*, például kinevezés vagy engedély), illetőleg a nem hatósági aktusok (*acte de gestion publique*). Ezt a korban mintegy húsz egyéb kategória cizellálta tovább, ahogy erre kötetünk is utal.<sup>90</sup> A közigazgatási eljárás<sup>91</sup> és a közigazgatási bírászkodás<sup>92</sup> sem fejthető ki vagy érthető meg az aktustan hiányában.

## A közigazgatási szervezeti jog és a közszolgálati jog

A közigazgatási szervezeti jog talán az általános közigazgatási jog egyik beláthatatlanul terjedelmes területe. A közigazgatás, mint szervezet címet is magában foglaló negyedik részben a tárgyi oldal az intézményrendszer, ennek megismerése után a személyi oldal a közszolgálati jog. A tárgyi oldal száz irányba kigyózik: a hatáskör-illetékeség; a fórumrendszer; a hatóság, hivatal, intézet; centralizáció, decentralizáció; hivatali és önkormányzati közigazgatás (alapszervek – törvényhatóságok) stb. külön-külön akkor is, ma is önálló monográfiákat igénylő problémák.<sup>93</sup>

A közszolgálati jog régi, kijegecesedett problémái is hosszas elemzés tárgyai: az alkalmazottak osztályozása, a jogviszony, a kötelezettségek, a fegyelmi jog, a más felelősségek, a hivatalnoki jogok, a státuszrendezés (létszámcsökkentés, nyugalmaztatás) örök kérdések.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 150–151.

<sup>91</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 156–188.

<sup>92</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 189–232.

<sup>93</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 233–341.

<sup>94</sup> TOMCSÁNYI (1926a): i. m. 342–396.



Tomcsányi dogmatikai fonálra felfűzött közigazgatási alapintézményeket tárgyaló könyve ma sem nélkülözhető azoknak, akik a kötelező irodalmak világán túl akarnak tekinteni. Nyilván szükséges a korabeli szaknyelvben elmerülni az értéshez, de mindez nem lehet kihívás azon olvasók számára, akiknek látóhatára nem a különféle vizsgatételekig tart, hanem éppen azok ismerete után kezdődik. Tomcsányi Móric professzor életműve és könyve becses értékünk, jelentős sarokpont a hazai közigazgatási jog tudományának roppant térképén. És lehetne-e bármi is valamennyiünk számára jobb irányító annál a tudásnál, mint amit ez a kötet is tovább éltet és közvetít?

*Budapest, 2017 augusztusában*

**A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOG  
ALAPINTÉZMÉNYEI**



## ELŐSZÓ.

Neve, helye szerint az első fejezet, a valóságban mégis utolsónak készül. Utolsónak írom én is ezt az előszót, mint talán mindazok, akiknél ez a néhány szó nem régi szokásnak hódoló formáság, hanem valami belső szükségesség, mely a mű elkészültével az író lelki világából fakad.

Utolsónak születik meg, de a könyv élére kerül, mert a mű egészéről, céljáról, rendszeréről, módszeréről tájékoztat, sőt néha még az írás szubjektív vonatkozásait is megpendíti. Hiszen az egész műben egyedül ez a szűk hely az, ahol a szerző alanyisága szerénytelenség nélkül előtűnhet, a neve után mintegy a szellemi fotográfiája; a munka többi részének már úgyis a legszigorúbb tárgyilagosság a jelleme.

Ami már most a rendszert illeti, ez egymagában is a közigazgatási jogtudomány nehéz problémája. Más jogi szakokban a rendszer mintegy adva van, ezzel az írónak alig kell törődnie. A közigazgatási jognak még a rendszere sincsen teljesen kikristályosodva. Úgyszólván ahány író, annyi rendszer.

Hosszú közigazgatásjogi tanulmányaim során a közigazgatási jogviszony kérdése volt az, mely legerősebben megragadta s állandóan fogvatartotta a figyelmemet. Kezdetől fogva éreztem, ez a közigazgatási jog centrális problémája; ezzel kapcsolatos, ebből fakad minden fontos kérdés, minden főintézmény. Áltá-

lában a jognak a magva a jogviszony. Minden jogban az a lényeg, az az alapkérdés: kinek mi a joga, kinek mi a kötelessége; a jogok és kötelességek pedig jogviszonyok keretében jelennek meg. A jogviszony eleménél kell tehát a közigazgatási jogot is, mint jogi disciplinát megragadni. Már 1912-ben „A közigazgatási jogviszony“ címen megjelent tanulmányomban ezzel a kérdéssel kísérleteztem, akkor, amikor még a fejlett külföldi jogi irodalomban is inkább csak tapogatózó lépések történtek ezen a téren. Abban már régebb idő óta nincsen kétség, hogy a közigazgatási viszonylatok sem nélkülözhetik a jogi elemet; a kérdés csak az, hogy mi legyen a közigazgatási jogviszonynak egységes, átfogó koncepciója, különösen a magánjogi viszonyokkal szemben.

A közigazgatási jogviszonyt állítottam be tehát jelen munkámban is az egész közigazgatási jogrendszer tengelyének. Valóban ez ennek a jogrendszernek a gerince, ez az a bizonyos vörös fonál, mely végighúzódik a közigazgatási jogon s mely körül legkönnyebben történhetik e jogrendszernek kikristályosodása.

Természetes, hogy ilyen rendszertani beosztás mellett le kell mondani arról, hogy a könyv a közigazgatási jog egész tételes joganyagát kimerítően adja. De van-e ilyennek egyáltalán helye tudományos műben vagy még csak tankönyvben is? A válasz nézetem szerint csak nemleges lehet. A közigazgatási jog anyaggyűjteményére, a nagy adattárra kétségkívül szükség van; van is nálunk több ilyen gyűjtemény, köztük a legterjedelmesebb a maga húszegynéhány vaskos kötetével. Azonban az ilyenfajta munka nemcsak tudományos célokat nem szolgál, de abból a közigazgatási jogot megtanulni sem lehet. A közigazgatási jog előbbrevitelére, tudományos művelésére, de tanítására és megtanulására is, meggyőződésem szerint, egyedül a jogdogmatikai módszer az alkalmas. Az író a közigazgatási jog tételes joganyagán mutatja be a közigazgatási jog elveit, az azokkal való bánásmódot, a jogi analízist; ezen az ala-

pon ismerteti a közigazgatás főintézményeit, a nagy összefüggéseket, a különböző, elméleti és gyakorlati szempontból fontos alapkérdéseket. Mindenesetre igyekeznek a közigazgatási jog tételes anyagából, nevezetesen annak úgynevezett különleges részéből annyit felvenni, amennyit csak lehetséges.

Ez a jogászai, jogdogmatikai irányzat a közigazgatási jogfejlődés nyomán mindjobban erősödik. A németek közül nemcsak a közismert Fleinerre és társaira gondolok; épp oly joggal utalhatok a francia Haurioura is, az újabbak közül pedig Duguit-re meg Jéze-re, hogy csak a legfőbbeket említsem.

Ennek az irányzatnak vagyok — persze saját eszközeimmal — jómagam is egyik művelője s mindenesetre meggyőződéses harcosa hazánkban már hosszú évek óta. A feladat nehéz, fáradságos, nem egy ponton kell még mindig az úttörés izzasztó munkáját végezni. Hogy csak egy-két fejezetre mutassak rá, itt van a közjog és a magánjog számos határkérdése mellett a közigazgatási jogviszony másodlagos (secundär) típusának a problémája. Kődös homály borítja még a magas szintű külföldi irodalomban is.<sup>1)</sup>

De vajjon van-e haszna jogdogmatikai műnek a gyakorlat embere számára is? Akik a gyakorlati közigazgatást különösen vezető pozíciókból ismerik, nem fognak tagadólag felelhetni erre a kérdésre. Már említettem, hogy a tételes joganyag gyűjteményes tárházára a közigazgatási jog munkásainak s így a gyakorlat embereinek is kétségkívül szüksége van; ismétlem, nagyon szükséges ez, de nem elegendő. A gyakorlat embere akkor

<sup>1)</sup> Legyen szabad megjegyeznem, hogy a közigazgatási jogviszonyok alanyainak a másodlagos nyilvánjogi viszonyokkal kapcsolatos fejezetét és a közjog-magánjog című fejezetet, valamint a Bevezetésnek a közügy (közérdek) fogalmi meghatározására vonatkozó részét tartom a magam részéről tudományos szempontból munkám legjelentősebb részének.

akad meg igazán munkájában, mikor a felmerült esetre nincsen pontos jogszabályi rendelkezés s mikor a praecedensek, az előiratbeli minták sem találják az elintézését váró esetre. Ilyenkor kell aztán a jogelvek, a tudomány forrásából meríteni. De haszna, értéke ennek persze csak akkor lesz, ha tud is az illető ebből a forrásból meríteni. Ezért van szüksége a gyakorlati közigazgatás munkásának is a puszta törvényismereten s a hivatali ügykezelés technikai ismeretén túlmenő közigazgatási jogászki képzésre s a közigazgatás alapelveinek tudására. E felfogás helyességéről különben maga az élet tanuskodik. A gyakorlati élet kiváló, vezető emberei többnyire azoknak a sorából kerülnek ki, akiknek alapos jogelvi, ha úgy tetszik jogelméleti képzettségük is van.

De nem folytatom tovább. Immáron útnak indítom, átadom sorsának könyvemet. Vajjon célját elér-e? Nem tudom. Egy bizonyos: hogy becsületes törekvéssel, lelkiismeretesen és szeretettel írtam.



## I. RÉSZ.

### I. fejezet.

### **Bevezetés.**

#### **Az állami életműködés áttekintése.**

*Az állami főfunkciók pragmatikus összetoglalása.*

A közigazgatás fogalmában három elem van: 1. a köz (állam), 2. a közügyek (közéélok, közfeladatok), 3. igazgatás (cselekvés, tevékenység). Ezt a három fogalmi elemet külön-külön kell vizsgálat alá vennünk.

### I.

Az állam: bizonyos területen élő népességnek egy közös legfőbb (szuverén) hatalom alatt való egyesülése, szervezete önálló életműködés céljából. Az állam legjellegzetesebb eleme a szuverén közhatalom, mely az állam területén mindenkire kiterjed, s e hatalom gyakorlásának legfőbb célja, hogy az állam szer-



vezetésének működését irányítsa s az egyeseknek egymás-közi és az államhoz való különböző életviszonylatait rendezze, megvalósítsa.<sup>1)</sup>

## II.

Közélet (közügyek), magánélet (magán-ügyek). E két világban folyik le az ember külső élete. A határvonal pontos felismerése e két világ között, vagyis a közügyek és magánügyek fogalmának szabatos megállapítása elsőrangú fontosságú, mert más és más érdekek, viszonyok területén mozognak és ehhez képest más és más elbírálás alá esnek az emberi ténykedések a szerint, amint az élet e két fősínterének egyikehez vagy másikához tartoznak.

Bár szuverén hatalmánál fogva tehetné, az állam nem avatkozik be az emberek minden ügyébe, dolgába. Az ügyek egy részének elintézését átengedi az egyén szabad cselekvőségének s maga csak arra szorítkozik, hogy felsőbb hatalmával védje, biztosítsa az egyénnek ezt a szabadságát. Ezek az ügyek a magán-ügyek s az elintézésükre irányuló egyéni cselekvőség rúgója a magánérdek; például eladja-e az egyes a házát

<sup>1)</sup> Munkánkban a köz, az állam és az összesség kifejezéseket stiláris változások okából vegyesen fogjuk használni, s a köz, illetőleg állam alatt nemcsak az államegészet, hanem ennek fő közületi tagozatait (helyhatósági szervezetek, municipiumok) is odaértjük. Ily tág értelemben kell felfogni a fejtegetéseink során gyakran előforduló közorganum és ehhez hasonló kifejezéseket is. Ugyancsak synonym értelemben használjuk a közcél, közfeladat, közügy kifejezéseket. Végül megjegyezzük, hogy az állam fogalmát, feladatát és szervezetét a mű jellegének megfelelően főleg jogi szempontból, jogászilag kívánjuk itt tárgyalni s csak mellékesen leszünk figyelemmel az általános államtani szempontokra.

vagy sem, s ha igen, kinek, milyen áron, mily feltételek mellett, mindezek az ügyletek magánügyletek, a közérdek körét nem érintik.

Vannak aztán olyan ügyek, melyekre nézve már fennáll a köz érdeke s azért maga is beleavatkozik azoknak mikénti elintézésébe és pedig a legkülönfélébb módon és eszközökkel. Ezek a közfeladatok, közügyek. Ezeknek legtisztább típusát azok az ügyek teszik, melyek a közt a maga egészében érdeklik. Ilyenek az állam fennállását érintő ügyek, például az állam szervezése, fenntartása, az állam jövedelméről való gondoskodás stb.

Más esettípus az, melyben a köz érdekelt-sége csak közvetve s csak egy-két vonatkozásban érvényesül. A közügyeknek legtarkább mezeje tárul itt elének. Például az ipar magántevékenység, de az állam ennek gyakorlását közérdekből ellenőrzi és különböző igazolásához, engedélyhez köti; járvány esetére a szükséghez képest elrendeli a kötelező himlőoltást; gondoskodik az orvosképzésről, hogy szakképzett orvosok álljanak az egyesek rendelkezésére; gondoskodik az elhagyott gyermekek védelméről s felneveltetéséről; közkórházakat állít fel, kimondja a tankötelezettséget és így tovább.

Ha az egyén helyzetének, szabadságának szemszögéből s egész általánosságban vizsgáljuk ezt a kérdést, megállapíthatjuk, hogy a köz valamely érdekénél fogva hol korlátozza az egyéni szabadságköröket, hol meg tágítja, bővíti, s védi, támogatja az egyént.

Mint már az eddigiekből is kitűnik, a közügy magva s elintézésének a rúgója a közérdek, a magánügyeké a magánérdek; ez a megkülönböztető jegy az ügyek szóbanlevő két nagy csoportja között. Vizsgáljuk meg már most, hogy közelebbről milyen a viszony a magán- és közérdek között, milyen a viszony az egyesek érdeke és a köz érdeke között, mert hiszen a köznek, mint kollektív lénynek, az egyesek az alkotó elemei. Joggal felmerülhet tehát a kérdés, hogy az egyesek magánérdekei milyen helyet foglalnak el a köznek

kollektív érdekközösségében. De azon az okon is előállhat ennek a vizsgálódásnak a szükségessége, hogy az állam végső célja mégis csak alkotó eleméhez, az egyes emberhez vezet s így joggal kérdezzhetjük, hogy miért kell hát akkor az egyéni szabadságnak az állam életében annyi korlátozást szenvednie.

E jelenségnek részben elég egyszerű a magyarázata. Az állami oltalomnak, támogatásnak mintegy ára van, a különböző állami intézmények fenntartása áldozatokat kíván s ez áldozatok forrása végső sorban a maga anyagi, szellemi erejével csakis az egyes ember lehet. Aztán meg az egyén érdeke rendszerint ritkán jelentkezik a maga szűzi tisztaságában. Az egyénnek, mint a közület tagjának, összhangba kell hoznia az érdekét az összesség érdekével, ami szintén alkalmazkodást, áldozatot követel az egyén részéről. Ez a magyarázata annak az ismert tételnek is, hogy a közérdek (kollektív érdek) nem az egyesek érdekének számtani összegezése, aminthogy a közakarat sem az egyesek akaratának egyszerű sommázata. Innen van aztán, hogy a magánérdek az adott esetben összeütközésbe kerülhet a közérdekkel s ilyenkor az elsőt az utóbbinak alá kell rendelni. Minthogy azonban másfelől, mint már érintettem, az egyesek az állam alkotó elemei és legvégsőbb elemzésben az állam célja mégis csak az egyes emberhez vezet, nyilvánvaló, hogy a közérdek rendszerint magánérdek is s hogy még olyan esetekben is, amelyekben a közérdek látszólag ellentétbe kerül a magánérdekkel, a magánérdek momentumát, ha csak közvetett vagy burkolt alakban is, meg lehet azért többé-kevésbé állapítani. Az állam például megállapítja az egyénre nézve a tanulási és taníttatási kényszert, mert érdeke, hogy tagjai művelt és hasznos polgárok legyenek, de saját boldogulásuk céljából az egyéneknek is érdeke, hogy a műveltség elemeit megszerezzék. Ez a kapcsolat a köz- és a magánérdek között sokszor, igaz, nagyon halvány színben mutatkozik, nem egyszer csak távoli, közvetett vonatkozásban, de azért többé-



kevésbé mindig megállapítható. Például bizonyos ragadós állatbetegségek esetében az állam kiirtatja az állatot a többiek, az összesség érdekében. De máskor meg a szomszédom állatjával esik meg ugyanez az én javamra, az én érdekemben.

Vajjon áll-e a mondott tétel fordítottja is? Állíthatjuk-e a magánérdekről is, hogy az egyben mindig közérdek is. Ha már előző tételünket is bizonyos fenntartással kellett megkonstruálnunk, még szükségesebb ez a fenntartás most felvetett kérdésünket illetőleg. Általános érvennyel csak negatívén annyit mondhatunk, hogy a magánérdek a közérdekbe sohasem ütközhetik. Igaz, hogy rendszerint a magánérdek egyben közérdek is, de ez a kapcsolat sokszor még távolibb, még közvetettebb, mint előző tételünkben a közérdeknek a magánérdekkel való kapcsolata. Semmiesetre sem áll az, hogy a magánérdekű ügy közvetlenül, a maga érdemi valójában mindig közérdekű is. Ne is beszéljünk arról, hogy a magánérdek néha egyenesen a köz érdekébe ütközhetik. Maradjunk csak a megengedett magánérdekeknél. Hogy a hitelező visszakapja kölcsönbe adott pénzét az adóstól, ez a hitelező magánérdeke, a köz szempontjából ellenben ez az ügylet érdemileg, egyenes vonatkozásban közömbös, sőt nem egyszer talán éppen ellenkezőleg az a megoldás felelne meg a köz érdekének, hogy a pénz végleg az adós kezében maradjon, mert a hitelező könnyelmű természeténél fogva haszontalanul elkölti, míg az adós közgazdaságilag is hasznosan gyümöcsöztetné. Az állam persze bírói segítségben részesíti az ilyen hitelezőt is pénze visszaszerzésében, de nem azért, mintha a hitelezőnek szóbanlevő érdeke fedné a közérdeket, hanem teszi ezt egy egészen más vonatkozású közérdekű momentum miatt, mely mintegy csak kívülről, az ügy érdemi részével való közvetlen összetartozás nélkül kapcsolódik bele ebbe az ügybe. Ez az érdek pedig nem más, mint az általános jogbiztonság közérdeke. Legjobban belevilágít ebbe a kérdésbe az a megkülönböztetés, mely szerint a peres eljárás maga köz-

ügy, a polgári per tárgyát tevő ügy ellenben magánügy. Még érdekesebb példával szolgálhat e részben a szegények közsegélyezésének ügye. Hogy a munkaképtelen, elaggott szegényt a köz tartsa el, ez az illető egyénnek magánérdeke, a köznek ellenben nem érdeke, sőt ránézve ez egyenesen áldozat, teher, melyet csak kényszerű kötelességből visel. Legfeljebb a köz erkölcsi érdekét lehetne odaállítani ilyen esetben; de nem erőltetett-e ez a konstrukció, mely szinte már a jog reális értékelésén kívül esik.

A köz támogatásának a szükségessége a felhozott s ehhez hasonló esetben természetesen egészen kétségtelen, de nem azon az alapon áll fenn, hogy a magánérdek egyúttal közérdek is (az érdeket valamiféle előnynek értelmezve), hanem mert az államnak ez a támogató tevékenysége egyszerűen az ő magasabb rendű etikai *kötelessége*. Az állam, mikor polgárainak testi, szellemi és vagyoni erejét a maga számára igénybeveszi, ezzel szemben kötelességül ismeri, hogy ha az egyén munkaképtelenné válik s eltartásra képes hozzátartozója nincsen, őt az állam, a köz tartsa el, aminthogy általában az állam feladata, hogy az egyént mindannyiszor védje, támogassa, valahányszor az önjerejére utalva nem képes valamely existenciális érdekét megvédeni, létfenntartását biztosítani. Kétségtelen, hogy az ilyen ügy is közügy, mint általában minden olyan ügy közügy, melyben a köz akár kötelezettségi alapon, akár az államérdek körébe tartozó más alapon eljárni hivatva van.

Mindezek a megfontolások arra az eredményre kell hogy vezessenek, hogy helytelen a közérdeknek az az általánosan elterjedt, mondhatnám uralkodó felfogása, hogy a közérdek mindig és kizárólag a köznek valamely javát, előnyét jelenti. A közügy magvát tevő közérdeknek ez a felfogása szűkkörű, egyoldalú s ezzel a közügyek fogalmát teljesen megmagyarázni nem lehet. De mivel a közérdek grammatikai értelmezése

valóban csak ilyen jelentésre utal, helyesebbnek tartjuk a közérdek szó helyét a *közérdekeltség* kifejezést, amelynek jelentése tágabb s a közfunkció egész körét felöleli.

Az érdekeltség szó szerencsés alkotása nyelvünknek. Jól kifejezi azt a tágabb gondolatkört, amelyre külön szava más nyelveknek alig van (interesse). Ha egy magánvállalat jó üzleteket csinál s felvirágzik, ez a vállalatban résztvevők java, érdeke, előnye s az érdekeltségük is megvan természetesen, érdekelve vannak benne. Ha a vállalat sorsa rosszra fordul s a bukáshoz közeledik, ez a benne résztvevőknek nem lesz érdeke, sőt érdekükbe ütközik, de az érdekeltségük azért ilyenkor is fennforog, nagyon is érdekelve vannak a vállalat sorsában, hiszen vagyonuk elvesztése forog szóban. Az érdekeltség tehát tágabb fogalom s tartalma két ellentétes értelmű gondolatkört ölel fel. Ez az igazi jelentése a közérdeknek is s ezért vagy a szerintem megfelelőbb közérdekeltséget kellene használni a közérdek helyett, vagy ha a közkeletű közérdek használatához ragaszkodunk, nem szabad szem elől tévesztenünk a szó jelentésének két árnyalatát. Ha tehát egyszerűség okából mi is a közérdek kifejezést fogjuk használni, azt mindig a fenti értelmezés szem előtt tartásával tesszük.

### III.

#### A)

Az államnak működése kifejtéséhez szervekre van szüksége. A közfeladatok megoldása köz-organumok útján történik. A közcélok elérésére, a közügyek elintézésére irányuló eljárás során már most mindenekelőtt az szükséges, hogy a közügyekre nézve bizonyos célkitűzések, elvi akaratelhatározások, a köz-



ügyekkel kapcsolatos életviszonyokra vonatkozó előzetes s általános szabályozások történjenek. Az állami életnek elemi követelménye, hogy az egyeseknek az államhoz, sőt az egyeseknek egymásközötti életviszonyai is az állam részéről jogilag, a jogok és a kötelezettségek szempontjából előzetes, elvi szabályozást nyerjenek. Így jutunk el az objektív jogalkotás, a tárgyi jogrend (jogszabály) fogalmához. Az állami szuverén hatalom kiváltképpen ebben az objektív jogalkotásban nyilvánul meg. Amely szerv tehát a jogszabályalkotás hatalmával van felruházva, az az állami szuverénításban kisebb-nagyobb mértékben részes. (Törvényhozás = teljes szuverénítás, kormány, helyhatóság = részleges szuverénítás.)

A jogi szabályozás a magánügyekre nézve is szükséges (magánjog), de mivel a magánügyek csak magánérdekűek s a köznek érdekkörét közvetlenül, érdeembevágóan nem érintik, hanem csak közvetett formában, a jogviszályok megszüntetése révén áll fenn a köz érdekeltisége, ezért van, hogy a magánügyek szabályozása rendszerint csak kisegítő, másodlagos, arra az esetre szól, ha a felek szerződésileg máskép nem rendelkeztek (ius dispositivum, ius permittens). Csak kivételesen imperatív, kényszerítő a jogszabály (ius cogens), de ez is csak oly értelemben, hogy a magánfelek közti jogvita esetén az állam bírói szerve minden körülmények között, vagyis ellenkező értelmű szerződési megállapítás esetén is a jogszabály kötelező parancsát alkalmazza.

A közügyek világában ez a jogszabályozási munka más irányú és más jelentőségű is. Itt a köz ilyen vagy amolyan vonatkozásban, de mindig közvetlenül van érdekelve, így van ez például az adózás, de így a polgári törvénykezési eljárás közügyében is. A közügy mindig a köznek saját ügye, amelyben a köz érdemileg érdekelt tényező. Itt ennél fogva a jogi szabályozás sokkal nagyobb terjedelmű és nagyobb fontosságú is. El kell határozni először is azt, hogy egyáltalán mik legyenek a közügyek, melyeknek tényleges elintézésében

aztán a köz nemcsak a jogvitákat eldöntő bírói szerve útján foly be, hanem pozitíve is, közigazgatási szervei útján törekszik a közügyek elintézésére, a közcélok tényleges megvalósítására (adóbeszedés, katonasorozás, ipari engedélyezések, közutak építése).

A közfeladatokra vonatkozó tárgyi jogrend (jogszabályok összessége) alapján, a jogszabályoknak az egyesekkel szemben való konkrét alkalmazása, végrehajtása nyomán állanak elő a közjogi alanyi (subjectív) jogok és pedig mind az alanyi jogosítványok, mind az alanyi kötelezettségek formájában.<sup>1)</sup>

Jogszabály többféle rendű, rangú van, amint hogy többféle rendűek és rangúak azok az állami szervek is, melyek jogalkotás hatalmával fel vannak ruházva. Legfőbb szuverén állami szerv a törvényhozás szerve: a király és az országgyűlés.<sup>2)</sup> Résztvesznek a tárgyi jogalkotásban az államhatalom másik főágának a kezelői, a végrehajtó hatalom főszervei is. Ezeknek ugyan a törvények végrehajtása a főhivatásuk, de ezenkívül a törvényhozó szerv mellett s a törvények keretei,

<sup>1)</sup> A jog gyűjtőfogalom, benne van a jogosítvány is, amelyet röviden szintén jognak szoktak a köznyelven nevezni s benne foglaltatik a kötelezettség is. A jogszabályok végrehajtása, megvalósítása az alanyi jogosítványok és kötelezettségek rendjét teremti meg a konkrét valóságban (alanyi jogrend, t. i. az egyesek tényleges jogállományának az összessége).

<sup>2)</sup> A mostani átmeneti időben a törvényhozó hatalmat a nemzetgyűlés gyakorolja s Magyarország kormányóját csak a törvényki hirdetési jog illeti meg. A tervbevett alkotmányreform szerint a törvényhozótest két részből állana, az alsó-, illetve képviselőházból és a megreformált főrendiházból alakuló felsőházból s a törvényeket az ezen két házból álló országgyűlés alkotná az államfői méltóságot ideiglenesen betöltő kormányzóval. A kormányzót azonban a törvényszentesítés joga ezután sem illetné meg. A törvényről s általában a jogszabályokról részletesen egyébként a jogforrások fejezetében külön fogunk szólni.



illetve az alkotmánymegállapította korlátok között mintegy kiegészítő jogalkotást is végeznek s e funkciójuk eredménye a rendelet, szabályrendelet (statutum).

A végrehajtó hatalom gyakorlásának hazánkban két alapszerve van: 1. országos központi szerve a király (ezidőszerint a kormányzó), ki a felelős minisztérium (kir. kormány) útján gyakorolja a végrehajtó hatalmat (jogalkotásuk: kir. rendelet, miniszteri rendelet) s 2. a kir. kormány ellenőrzése alatt a helyhatóságok, úgymint a törvényhatóságok (vármegyék, törvényhatósági joggal felruházott városok) és a községek (kis községek, nagy községek és a rendezett tanácsú városok). Az utóbbiak által alkotott jogszabályok a helyhatósági statátumok, szabályrendeletek.

A közügyek elintézésére irányuló eljárás folyamatnak, mint már érintettük, utolsó mozzanata a jogszabályoknak az egyes esetekben való végrehajtása, egyes személyekkel szemben való konkrét alkalmazása s ennek révén az illető közügy *tényleges elintézése*. Míg ez meg nem történik, addig az illető közügyek csak eszmeileg, elvont általánosságban vannak elrendezve. A végrehajtás, a foganatosítás funkcióját a végrehajtó hatalom országos központi szervének, a központi kormányzatnak vezetése alatt a neki alárendelt kormányhatósági hivatalnokok, valamint a végrehajtó hatalom helyi szervezeteinek (helyi közületek) alárendelt helyhatósági tisztviselők serege végzi. A közügyeknek ez a valóságos, konkrét és legkülönbözőbb irányú elintézése jelenti a közigazgatást szoros értelmében véve. (Az adó kivétele, beszedése, betegnek kórházba való felvétele, rághályos betegségben szenvedő állatok hatósági kiirtása stb.) Tágabb értelemben azonban közigazgatás — mindig az objektív jogalkotás kivételével — a végrehajtó hatalom főszerveinek s nevezetesen a királyi kormányzatnak a közigazgatási szerveket irányító, vezető, felügyelő, szervező munkája is, melyet közigazgatási kor-

mányzás vagy ha úgy tetszik, kormányzó-közigazgatás névvel jelölhetünk meg s mely szintén a végrehajtó hatalom nagy funkcióköréhez tartozik.<sup>1)</sup>

A kormányzó közigazgatáson vagyis a közigazgatási kormányzáson kívül esnek azonban a királynak az államélet egészének vezetésére vonatkozó legfőbb kormányzati aktusai, melyek őt, mint az *állam fejét* illetik meg s melyek már a szorosán vett végrehajtóhatalmi funkciókörön túlmenőleg az alkotmányi kormányzás körébe tartoznak. (Az országgyűlés összehívása, feloszlata, elnapolása, a törvény szentesítése, továbbá a legfőbb külügyi, hadügyi rendelkezések stb.) Ezek jórészen szuverén funkciókörök, melyek által az államhatalomnak egyik külön ága, az államfői hatalom érvényesül.

A király jogköréhez tartoznak tehát: 1. a

<sup>1)</sup> A közigazgatást szűkebb és tágabb értelemben veszi Kmety Károly is (A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve 15. old.). Helyesen állapítja meg, hogy az irányító, ellenőrző funkciónak a közigazgatás fogalmi köréből való kizárását alig lehet elfogadhatónak megokolni.

Stein Lőrinc (Verwaltungslehre) nyomán a végrehajtóhatalom következő mozzanatait szokták megkülönböztetni: 1. központi irányítás, vezetés; 2. szabályrendeleti jogalkotás; 3. hivatalok szervezése és azoknak betöltése; 4. költségvetés megállapítása és az utalványozás; 5. a konkrét ügyintézés (a tulajdonképeni közigazgatás); 6. a karhatalom alkalmazása.

Bizonyos, hogy mindezen funkciók a végrehajtóhatalom nagy funkciókörének főmozzanatai, még a szabályrendeletalkotás is, amennyiben annak is alapjában a törvényi célok megvalósítása, a törvényi akarat végrehajtása a feladata. Minthogy azonban a rendeletalkotás, bár csak kiegészítő, másodlagos szerepben, de mégis a tárgyi jogalkotás különleges, elsőrendű funkciókörének is része, ennek az egynek a többi mozzanat közül való kiemelése s a közigazgatástól való elkülönítése valóban szükséges; a többi funkciómozzanatnak a közigazgatástól való fogalmi elkülö-

rendes közigazgatási aktusok, melyeket mint legfőbb központi közigazgatási szerv végez; 2. a még mindig a végrehajtó hatalomhoz tartozó közigazgatási kormányzás ténykedései, melyek mint a végrehajtó hatalom birtokosát és kezelőjét illetik meg s 3. az alkotmányi kormányzásnak államfői jogcímen alapuló aktusai (legfőbb államfői kormányzás). Ez idő szerint az államfői funkciókat a királyi hatalomkör egy-két jogsítványának kivételével Magyarország kormányzója látja el.

A közügyek közigazgatási elintézése azonban nem történik mindig valamely jogszabály egyszerű végrehajtása útján.<sup>1)</sup> A jogszabály fogalmilag két főelemből áll: valamely elvileg pontosan körülírt tényállásnak, illetve tényállási viszonynak a megjelöléséből és ezen ténybeli viszonyoknak ugyancsak elvileg, de

nítését azonban már nem tartjuk teljesen megokoltnak. Ami például a kinevezési aktust illeti, igaz, hogy ez csak előfeltétele, lehetővé tétele a közönséges, rendes ügyintézéseknek, de a közhivatali állás betöltése azért önmagában is közügy s a kinevezéssel valamely törvény végrehajtásában egy szervezési közügynek közvetlen elintézése történik. Ez áll az utalványozás aktusára is. Mi tehát a szabályrendelet-alkotáson kívül a végrehajtóhatalom többi mozzanatai közül egyet sem vélünk a közigazgatás fogalmi köréből kiküszöbölhetőnek. Azt azonban magunk is helyénvalónak tartjuk, hogy az irányító, vezető, szervező mozzanatokat (ez utóbbit a legtagabb értelemben véve) a közönséges, rendes közigazgatási funkciótól némileg mégis megkülönböztessük s külön névvel és pedig szerintünk leghelyesebben a kormányzó közigazgatás vagy ha úgy tetszik közigazgatási kormányzás névvel jelöljük meg. A kormányzás szót ugyanis ma már úgyszólván az egész európai kontinens jogában az állami cselekvés, irányítás, vezetés funkciójának az értelmében használják.

<sup>1)</sup> Hogy a jogszabálynak úgynevezett egyszerű végrehajtása sem jelent szellemileg egyszerű, afféle mechanikus munkát, hanem az adott esetek szerint nem egyszer nagyon is erős értelmi funkciót, finom jogi megítéléseket igényel, azt nem szükséges bővebben magyarázni.



szintén pontos jogi elrendezéséből, vagyis az idevonatkozó jogok és kötelességek megállapításából. Bizonyos életviszonyokra nézve azonban ez a mindenirányú kimerítő szabályozás a dolog természeténél fogva lehetetlen. Nevezetesen a tényálladéki rész az, amelynek egészen pontos megjelölése sokszor nehézségekbe ütközik s így a jogszabály ilyen esetben a tényállásnak csak egészen általános megjelölésére szorítkozik; a jogi szabályozást, a jogok és kötelezettségek megállapítását ellenben ilyenkor is hiány nélkül, kimerítően nyújthatja. A jogszabályoknak ebbe a kategóriájába főleg a rendőri tárgyú jogszabályok tartoznak. Például: kimondja a rendőri szabályrendelet, hogy az utcai rendet veszélyeztető vagy zavaró csoportosulást a rendőrközeg feloszlatni tartozik s pontosan megállapítja a rendőrközeg, nemkülönb a magánosok jogait, illetve kötelességeit. Azt a tényálladéki elemet azonban, hogy az utcai rendre veszélyes, zavaró állapot tényleg az adott esetben mikor következik be, nem tudja előre pontosan, részletesen megjelölni. Lehet, hogy az egyik esetben 10 egyén csoportosulása már rendzavaró lesz, míg más esetben 20 ember csoportosulása sem fogja az utca rendjét veszélyeztetni, megzavarni. Éppen úgy nem lehet előre teljes pontossággal megállapítani azt sem, mikor van egy épület olyan állapotban, hogy beomlással fenyeget és a lebontása elrendelhető; hogy egy iparendélyért folyamodó egyéni megbízhatósága fennforog-e vagy sem és így tovább. A jogszabály tulajdonképeni jogi rendelkezéseinek alapjául szolgáló tényállás konkrét megállapítása ilyen esetekben a közigazgatási szerveknek van bízva, akik ezt a munkát az adott eset körülményeinek figyelembe vételével legjobb belátásuk szerint végzik. Ennyiben érvényesül ilyen esetekben, az illető jogszabály vázolt keretei között, az úgynevezett szabad mérlegelés (freies Ermessen) s az ilyen alapon végzett aktusokat nevezük a közigazgatás diszkrécionárius ténykedéseinek. A közigazgatási organum ilyenkor a felmerült konkrét

esetben mintegy pótolja a jogszabályt alkotó szerv munkáját, a tényálladék megállapítását illetőleg.

A közigazgatás egyes feladataira vonatkozó jogi szabály azonban néha még ennél is hiányosabb. Olyankor fordul ez elő, midőn a tényálladáki részen kívül a szoroson vett jogi rendelkező rész is csak hiányosan, pontosabb körülírás nélkül áll előttünk a jogszabályban. Néha a jogszabály a közfeladatra nézve nem ad egyebet, mint általános *felhatalmazást* a közigazgatási szervnek arra, hogy az illető a feladatot a közérdek, a közszolgálat kívánalmainak megfelelően s a fennálló jogszabályok, vagyis az általános jogrend keretei között megoldja. Ilyenkor a közigazgatás munkája még szabadabb mozgású, diszkrécionális hatalma az előbbinél is tágabb körű, mert még a *jogi eszközök* miképi alkalmazására is kiterjed. De azért ilyenkor sem tekinthető a közigazgatás minden jogi korlátozás nélkül valónak, mert a törvényekben felállított általános, legszélsőbb korlátok ilyenkor is érintetlenek maradnak. És ez különösen az egyéni szabadságjogok megszorítását illetőleg nagyfontosságú. A közigazgatás ugyanis az egyesek szabadságát ezekben az esetekben is csak olyan mértékben szoríthatja meg, amily mértékben ezt az illető felhatalmazás (törvény, szokásjog) vagy általában a fennálló jogszabályok (alkotmány) megengedik, lehetővé teszik.

Mindezekután tehát megállapíthatjuk azt az immáron általánosan elfogadott tételt, hogy a közigazgatás nemcsak a jogszabályok szoroson vett közigazgatási végrehajtásával foglalkozik, hanem a jogszabályilag pontosan körül nem írt, de az állam természetéből folyó közfeladatoknak az általános jogrend keretei között való ellátása is a feladatkörébe tartozik.

## B)

*Igazságszolgáltatás (bíráskodás).*

Az állam igazság- vagy jogszolgáltató (bírói) szerveinek a ténykedése fogalmilag szintén a végrehajtó hatalom nagy kategóriájába tartozik, de ott egészen különleges elbírálást igényel, már csak azért is, mert ezek a szervek a közigazgatástól teljes elkülönítést s érdemleges működésükben teljes függetlenséget követelnek.

A bíróság feladata — röviden, nagy körvonalakkal jelezve — az igazságszolgáltatás, a jogvitáknak, a jogi helyzeteknek kizárólag a jogszerűség szempontjából való eldöntése, megállapítása. A közigazgatás, az igazságszolgáltatáson kívül, a legkülönbözőbb tárgyú közügyek intézésével foglalkozik, a legváltozatosabb közérdekű célok, eredmények megvalósítására törekszik s ennek nyomán közigazgatási jogügyleteket, jogviszonyokat létesít. Az analógia megvan a magánjoggal. Amint a magánéletben az egyesek különféle magánügyeiket intézik, magánérdekű céljaik elérésére töreksenek s e végből magánjogi ügyleteket létesítenek, ugyanezt teszi lényegileg a közigazgatás a közügyeket illetőleg a közélet mezején.

Mindkettőnek nyomán pedig megjelenik a független igazságszolgáltatás követelménye, a jogviszonyokból fölmerülő jogviták eldöntésének, a jogrendi sérelmek orvoslásának a szüksége. A bíráskodás funkciója tehát annyiféle, ahányféle *tárgyú* az állami jogrend; ezért különböztetünk meg közjogi (közigazgatási és büntetőjogi) s magánjogi vagy polgári bíráskodást, bár maga a bírói funkció *célja s természete* valamenyiben közös.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Az igazságszolgáltatás fogalmára nézve részletesebben s különösen a magánjogi bíráskodást illetőleg lásd Magyar Géza Magyar polgári perjog című alapvető munkáját. (1—21. l.)

C) Rendőri funkció. A rendőri funkció egy részében kapcsolatos a bírói szervek munkájával, de azzal nem azonos. A rendőri ténykedés tiszta közigazgatási funkció és pedig annak legsajátosabbika. Ezért is kell róla külön megemlékeznünk, meg azért is, mert a jogbiztonság terén is való működése miatt a bírói funkcióval azonosíthatónak látszik.

A rendőri működés először is egyetemes-körű tevékenység. Feladata általában a rend, úgymint a természeti, az állami, a társadalmi, a jogi rend feltételeinek a biztosítása. Magát a rendet azonban nem alkotja, annak nem alkotó tényezője, csak megteremti s biztosítja a rend fennállásának a *feltételeit*. Eszközei rendszerint preventívek, de az adott eset szerint represszívek is lehetnek. A tűzrendészeti ellenőrzés preventív, megelőző, a tűzoltásnak ugyancsak rendészeti funkciója ellenben represszív. Viszont egyik sem alkotja a rendet, hanem mindegyik a maga módján a rendes életviszonyoknak, vagy ha úgy tetszik, az életviszonyok rendjének biztosítását célzó segédműködést fejt ki. Az elsőnek célja elhárítani a rendet zavaró tűzveszedelmet, a másik viszont a beállott tüzeset megszüntetésével a rend helyreállítására s újból való zavartalan érvényesülésének a biztosítására törekszik.

De nemcsak a veszélyrendészet tartozik a rendőri feladat körébe, hanem mindennemű rend mindennemű feltételének biztosítása.

Az embereknek a jogrendet veszélyeztető vagy sértő viselkedésével szemben való ténykedések (előállítások, bűnügyi nyomozás) csak egy részét alkotják tehát a rendőri működésnek, s ez a működés sem azonos a bírói funkcióval, hanem azt szintén csak segítő, támogató jellegű; ennyiben van vonatkozása a rendőrségnek a jogbiztonsággal s a büntető bíróság munkájával; csak támogatja a bíróságot, ahogy támo-



gatja az általános közigazgatás szerveit is a különböző közcélok elérésére irányuló munkájukban.<sup>4)</sup>

A rendészeti közigazgatást tehát épúgy el kell választani a bíraskodási funkciótól, mint ahogy el kell választani a közönséges közigazgatási funkciótól is, bár szervezetileg ez az elkülönülés nem is jut mindig kifejezésre, mert a rendes közigazgatási ügyintézővel foglalkozó szervek látják el részben a rendészeti közigazgatási teendőket is. Ilyen rendészeti hatóság nálunk a vidéken például a járási hatóság (szolgabíró). De a rendészeti közigazgatás egy részének (biztonsági rendészet) ellátására speciális rendészeti hatóságok is vannak szervezve, a m. kir. állami rendőrség intézményében, de ezeknek hatásköre csak az ország bizonyos részére, nevezetesen szabály szerint csak a

<sup>4)</sup> A rendőri funkció fogalmára nézve Concha Győző konstrukcióját tartom a leghelyesebbnek, erre támaszkodtam a szövegbeli fejtegetésben is. (Közigazgatásban. A rendőrség természete és állása szabad államban.) De Concha feifogását egy ponton mégis némileg módosítanónak vélem. Szerinte ugyanis a rendőri funkció fogalmához a rendőri célon kívül az is szigoruan megkívántatik, hogy a funkció módja, eszköze diszkrecionális jellegű legyen. Ez a rendőri ténykedésnek egyik főismérve. A fogalom-meghatározásnak ezt a részét túlmerevnek tartom. Rendőri funkció ugyanis néha előfordulhat akkor is, ha abban a diszkrecionális elem meg nem állapítható. Hogy egy egészen egyszerű példát hozzak föl, a rendőrközeg megállítja az utcán az autót s megvizsgálja, el van-e látva számmal s van-e az autóvezetőnek igazolványa. Tipikus rendőri funkció ez s a diszkrecionális elem mégis teljesen hiányzik belőle. A diszkrecionális elemet illetőleg tehát szerintem helyesen csak annyit mondhatni, hogy a rendőri funkció *rendszerint* diszkrecionális jellegű.

Concha Győzőről szólva, nem mulaszthatom el, hogy általánosságban rá ne mutassak pedagógiai és irodalmi munkásságának kiváló jelentőségére. A politikai tudományok területének nagy részén hazánkban az újabbkori alapvetés érdeme Conchát kétségtelenül megilleti.



városokra (törvényhatósági és rendezett tanácsú városokra) terjed ki.

A rendészeti közigazgatásnak ehhez képest többféle ágazatát szokták megkülönböztetni. Beszélhetünk törvénykezési (igazságszolgáltatási) rendészetről, mely a bíróságok működését támogatja (bűnügyi nyomozás, bekísérés, elfogások, letartóztatások stb.) közigazgatási (igazgatási) rendészetéről, mely az egyes közigazgatási ügyágazatok szabályszerű működésének biztosítására vonatkozik (pl. útrendészet) s biztonsági rendészetéről, melyet veszélyrendészetnek is nevezhetnénk, mert az élet- és vagyonbiztonság nagyobbfokú veszélyeztetésének megelőzése s a bekövetkezett veszély megszüntetése a feladata. Ide tartozik a tömegjelenségekkel foglalkozó államrendészet vagy politikai rendészet (egyesületi, gyülekezési, sajtórendészet stb.) s a közrendészet, amelynek körébe az élet- és vagyonbiztonságot fenyegető egyéb veszedelmek elleni rendőri ténykedések sorozhatók (tűzrendészet, közlekedési rendészet stb.). Sokan a törvénykezési rendészetet is a biztonsági rendészet körébe utalják. Az egyes kategóriák közti határvonal egészen pontos megvonása természetesen igen nehéz, mert a határ igen elmosódott.

## II. fejezet.

### **Alkotmányjog, közigazgatási jog, magánjog.**

Az alkotmány, melyről eddig még nem volt szó, nem más, mint az állam berendezkedése a maga szuverénitásban. Az alkotmánynak az állami főhatalom a tengelye. Minden, ami ezzel a szuverén főhatalommal szoros kapcsolatban van, alkotmányi kérdés, alkotmányi intézmény.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Az alkotmányjogról szóló munkám jelen művemmel egyidejűleg jelenik meg.

Ide tartoznak tehát az államhatalom főágai, u. m. a törvényhozói, a végrehajtói, az államfői és a bírói hatalom, illetőleg az ezeket a hatalmakat kezelő állami főszervek, azoknak a hatásköre, egymáshoz való viszonya.<sup>1)</sup>

Az alkotmány állapítja meg továbbá az állam tagjainak, az egyeseknek *alaphelyzetét* (jogi státusát) is az államhatalommal szemben; nevezetesen az egyéni szabadságjogokat, alapjogokat, az egyének sarkalatos jogait, (személyes szabadság, vallásszabadság, a

<sup>1)</sup> Az államhatalom eszmeileg egységes, mint egységes maga az állam. A valóságban azonban ez a hatalom többfelé tagozódik annál fogva, hogy azt különböző irányban gyakorolják. Így állnak elő az államhatalomnak különböző ágai, melyek egyrészt az államnak főfunkcióköreit, főfunkció-irányait, másrészt az ezen főfunkciókat végző alapszerveket jelentik. (Concha Győző, Politika; Balogh Arthur, A magyar államjog alaptanai.) Szuverén maga az állam, de ezek a főszervek funkciójuk gyakorlása révén kisebb-nagyobb mértékben részesek az állami szuverénításban. Az államhatalom egysége ezzel csorbát nem szenved, mert a teljes szuverénítás szerve a törvényhozó organum s a többi ennek az irányítása, korlátozásai alatt áll. Az uralkodó felfogás három főhatalmi ágat különböztet meg: a törvényhozóit, a végrehajtóit és a bírót. A bírói szerv és funkció azonban bármilyen fontos s bármilyen különleges helyet foglal is el a végrehajtó hatalomban, valójában mégsem szuverén, mert a bírónak közvetlen jogalkotó hatalma nincs, ha csak nem szokásjog útján. A bírói hatalmat annyiban illeti meg mégis külön hely az államhatalmi szervezet hierarchiájában, amennyiben működésében az ítélőhatalomban teljesen független a végrehajtóhatalomtól s a bírák állása is a függetlenség garanciájával van ellátva. (Elmozdíthatatlanság, a felelősi felelősség különleges szabályozása stb.) Az általános felfogás viszont mellőzi a fejedelmi, az államfői hatalmat, mint külön államhatalmat, helyesebben államhatalmi ágazatot. Pedig a fejedelem (államfő) végrehajtó-hatalmi funkcióján kívül olyan szuverén ténykedések végzésére is jogosult, melyek határozottan külön államhatalmi funkciókör elemeül kívánkoznak. (Országgyűlés feloszlatása, összehívása, törvények szentesítése stb.)

tulajdon sérthetlensége, sajtószabadság, egyesülési, gyülekezési szabadság stb.), melyeket az állam elvileg *intézményesen* elismer és oltalmaz. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az állam egyes, közérdekekkel indokolt esetben korlátozó irányban hozzá ne nyuljon ezekhez az elvileg s intézményesen elismert szabadságjogokhoz. Hisz a közigazgatás jórésze éppen a szabadságjogok megszorításából áll, máskép az állam élete fenntartható sem volna. A fontos csak az, hogy *ilyen korlátozás mindig fontos közérdekből, csakis a legszükségesebb mértékben, vagyis az egyéni alapjogok lehető kimélésével, az egyenlő elbánás (jogegyenlőség, közteherviselés) elvének szemelött tartásával s közvetve vagy közvetlenül, de mindig a legfőbb szuverén szerv, a törvényhozó hatalom akaratából történjék.*

Az alkotmányba tartozik végül az egyeseknek az államhoz való alapviszonya abból a másik szempontból is, hogy résztvesznek-e s ha igen, miképen a közhatalom gyakorlásában, a szuverén közakarat kialakításában. Ezek a honpolgároknak a politikai joga (választói jog, közhivatalnoki jog stb.).

Az egyéni szabadság az embernek, az emberi szabadságnak természetes megnyilvánulása, következménye. Ha ezeket a szabadságköröket az állami elismeri s megvédi, előállanak az idevonatkozó szabadságjogok, mint egyéni alkotmányjogok s az alkotmány intézményei. A politikai jogok már nem az egyéniség, nem az általános emberi szabadság elemi követelményei. Itt az ember az ő egyéni szabadságköreire túlmenő hatalomhoz jut, amelynek révén beleszól másoknak, az összességnek az életviszonyaiba is, résztvesz az állam sorsának az intézésében.

Az egyéni szabadságjogok szabályozásánál az egyes ember a kiindulópont, a politikai jogok szabályozásánál az állam, a köz s annak az érdeke. Innen van, hogy a politikai jogoknak már elvi elismerésében is szigorúbb, korlátozóbb feltételeket állapítanak meg az álla-

mok, mint az egyéni szabadságjogok elismerésében. A politikai jogok gyakorolhatásából például a külföldiek egyáltalán ki vannak zárva s még a honpolgárok politikai jogai is több megszorító feltételhez (bizonyos életkor, értelmi vagy vagyoni cenzus, erkölcsi kifogástalanság) vannak kötve.

Figyelembe véve az előző fejezetben mondotakat is, most már, úgy hisszük, teljes áttekintésünk van az állami lét egészén, tisztán látjuk, hogy mi az alkotmány s mi a közigazgatás. Ez a kettő ugyanis a közélet széles birodalma szemben a magánéletével.

Ezek után, az induktív módszert követve, könnyű és egyszerű a közélet és a magánélet *jogának* a fogalom meghatározása.

Az alkotmányjogot általában az állam szuverén berendezkedésére s nevezetesen az állam alapszervezetére s a szuverén szervek hatáskörére vonatkozó jogszabályok alkotják. A közigazgatási jog viszont a közigazgatás szervezetének és működésének jogrendjét tevő jogszabályok összessége.<sup>1)</sup>

Az alkotmányjog és a közigazgatási jog alkotja együtt a közjogot (öffentliches Recht, droit public, diritto publico). *Fogalmilag* a közjoghoz s közelebbről a közigazgatási joghoz tartozik a büntetőjog és pedig az anyagi és az alakai büntetőjog, továbbá a magánjogi perekre vonatkozó polgári törvénykezési eljárás joga és a perenkívüli bírósági funkciókra vonatkozó jog is, a pénzügyi közigazgatási jogról nem is szólva.<sup>2)</sup> De ezek a

<sup>1)</sup> Meg kell még jegyeznünk, hogy az alkotmány az állam szuverén berendezkedését a maga nyugalmi, statikus állapotában mutatja. Az alkotmányi szerveknek tényleges működésbe hozatala a konkrét esetekben már megint csak közigazgatási funkció útján történik.

<sup>2)</sup> Ne felejtsük el, hogy az objektív jogalkotáson kívül minden közügy tényleges elintézése, el-



joganyagok, nagy terjedelmük s egyes különleges vonásai, különben a tudomány differenciálódási irányzata s a munkamegosztás elve miatt, külön-külön tudomány-szakokként műveltetnek. Még így is a legterjedelmesebb tudományszak az általános közigazgatási jog anyaga marad.

Meg kell jegyeznünk, hogy a közönséges nyelvhasználat a közjog elnevezéssel még a szűkebb értelemben vett közjognak is csak az egyik részét, az alkotmányjogot illeti, ami sajnálatos terminológiai zavarokra vezethet, mert ilyen nyelvi használat mellett a közjog hol az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot együttesen, hol meg csak az alkotmányjogot egyedül jelenti.

Az alkotmányjog, közigazgatási jog és magánjog defmicióját a fentiekén kívül egy más, mondhatnám jogászibb formában is adhatjuk, a fogalom meghatározás alapjául a jog magvát, a jogviszonyt választva. Valóban minden jog magja, alapszerkezete a jogviszony, ennek a keretében jelennek meg a jogalanyok jogokkal és köteleességekkel. Minden jogban, minden jogviszonyban az az alapkérdés: kinek mi a joga, kinek mi a kötelessége. Ha tehát a jogviszonyból indulunk ki a különböző jogi ágazatok fogalmának meghatározásában, azt mondhatjuk röviden s egyszerűen: alkotmányjog az alkotmányjogi, közigazgatási jog a közigazgatási jogi, magánjog a magánjogi viszonyokra vonatkozó elvek, szabályok foglalata.

igazítása: közigazgatás. Maga az állam alkotmánya is, mint már említettük, közigazgatási eselekvőség útján jön mozgásba s hatályosul. Ez a része a közigazgatásnak az alkotmányi (nem alkotmányos) közigazgatás; aminthogy másfelől a magánéletnek is megannyi közigazgatási vonatkozása van. A közigazgatás valóban az egész állami életet, az emberi lét egész világát behálózza.

### III. fejezet.

#### Jogforrások. (Jogszabálytan.)

Az állami főhatalom kiváltképen a jogszabályalkotásban nyilatkozik meg. A jogszabályok a forrásai a jognak s nevezetesen a tárgyi jognak, melyen aztán az alanyi jogrend is nyugszik. A jogszabály *elvontan és előre* rendezi, szabályozza az ügyeket, az életviszonyokat, az emberek viselkedését s ezt rendszeren a jövőben előfordulható esetek egész csoportjára teszi. Kivételesen azonban előfordulhat egyes alkalomra szóló jogszabály is, feltéve, hogy egy alkalomra bár, de mégis *előre s általánosságban* rendezi, irányítja az emberek viselkedését. Pl. törvény vagy rendelet szabályozza egy megtartandó nemzeti ünnepély lefolyását.

A jogforrásokat, a jog kútfőit különféleképen lehet osztályozni. Az általánosan elfogadott felosztás szerint vannak belső és külső jogforrások. Belső jogforrás az a tényező, amely fel van ruházva a jogalkotás hatalmával (törvényhozó szerv, kormány, helyhatósági szervezetek). Külső jogforrás a jogszabály külső megjelenési formája, melyből a jogszabály megismerhető (törvény, kormányrendelet, helyhatósági szabályrendelet).

A külső jogforrások további felosztása szerint megkülönböztethetünk írott és nem írott jogforrásokat. Írott jogforrás az, amely írásban meg van szövegezve s ilyen formában szabályszerűen kihirdetve. Az írásbeli megjelenés formája s a kihirdetés az írott jogforrásnak érvényességi kelléke. A nem írott jogforrásnál ezek a formális kellékek nincsenek meg, hanem a jogszabály az arra hivatott tényezők következetes gyakorlati cselekvésében nyilvánul meg. (Szokásjog.)

Megkülönböztethetők a kútfők a szerint is, hogy egyesek az ország egész területére kiterjednek, mások annak csak egy részére (országos vagy univerzális és részleges, helyi vagy partikuláris kútfők). A kútfő lehet részleges, különszerű (speciális) abban az értelem-

ben is, hogy az ügyeknek nem az összességére, hanem azoknak csak egy részére, továbbá, hogy nem az összes honpolgárokra, hanem azoknak csak egy csoportjára, osztályára terjed ki. Az ügyek s a jogalanyok szempontjából részleges, különös vagy különszerű jogforrásokkal szembenálló jogforrásokat általános (generális) közönséges jogforrásoknak hívjuk.

A *maga jogkörében* s kifelé, a magánosokra való kihatásában minden jogszabály az államnak egyformán kötelező akarata. Egymásközött azonban rangbeli különbségek vannak s így, ha a különböző rangú jogszabályok között összeütközés támad, a magasabbrangú, a nagyobberejű jogforrás az irányadó. Az alsóbbrendű jogszabály tehát nem kerülhet ellentétbe a felsőbbrendű jogszabállyal, azt nem módosíthatja, meg nem semmisítheti.

Vegyük rövidesen szemügyre egyenként a külső jogforrásokat.

## I.

### T ö r v é n y.

1. Törvény az a rendelkezés, amelyet a törvényesen egybegyült országgyűlés mindkét háza közös egyetértéssel elfogad (országos határozat)<sup>1)</sup>, a megkoronázott király szentesít s aláírva és pecséttel ellátva szabályszerűen kihirdet.

Ezidőszerint, mint fentebb már röviden említettük, a törvény a nemzetgyűlésnek, mint az állami szuverénitás letéteményesének az akarata, melyet szentesítési jog nélkül Magyarország kormányzója kihirdet. A törvényeiket azonban 60 nap alatt a nemzetgyűlésnek (a tervbe vett reform megvalósulása esetén az or-

<sup>1)</sup> Országos határozat a képviselőháznak és a főrendiháznak olyan határozata is, melynek nem törvényjavaslat tárgya.



szágygyülés alsó házának) újbóli megfontolás végett visszaküldheti, de ha a nemzetgyűlés azt ismét felterjeszti, ettől számított 15 nap alatt kihirdetési záradékkal elláttni tartozik. (1920:I. és XVII. t.-cikkek.) A küszöbön álló alkotmányreform szerint a törvényhozó testület újból két részből állna, a képviselőházból és a megreformált főrendiházból alakult felsőházból, e kettő alkotván az országgyűlést. A kormányzó hatásköre pedig az eddigi maradna.

Az államfői teendőket a mostani átmeneti időben Magyarország kormányzója, nagybányai Horthy Miklós, a nemzeti hadsereg volt fővezére látja el a nemzetgyűlés által történt megválasztása alapján (1920:II. t.-c.). Általában a kormányzó a királyi hatalmat gyakorolja, kivéve azokat a jogokat, melyeket a törvény kifejezetten kivesz a kormányzói jogkörből; ilyen az épp említett szentesítés s még egynéhány királyi felségjog. Ezért stiláris egyszerűsítés céljából egyszersmindenkorra megjegyezzük, hogy ha munkánk szövegében bárhol a királyt említjük, a kormányzót is oda értjük, ha csak külön nem jegyezzük meg, hogy specialiter kormányzói funkcióról van szó. —

2. A törvény tartalma rendszerint jogszabály, a törvényhozó hatalomnak a főhivatása a tárgyi jogalkotás lévén, kivételesen azonban más tárgyú rendelkezés is történhetik törvény formájában. Innen ered az anyagi (jogszabályt tartalmazó) és az alakai (nem jogszabály tartalmú) törvények közti megkülönböztetés.<sup>1)</sup>

Alkotmányjogi szempontból a törvények ezen megkülönböztetésének jelentősége nincs. Akármi a törvény tartalma, a törvényhozó szervnek (ország-

<sup>1)</sup> Ez a kérdés a költségvetési törvényre vonatkozólag heves vita tárgya volt annakidején a német irodalomban, különösen a két neves jogtudós Laband és Haenel között; Laband azt hirdette, hogy a költségvetési törvényben nincsen jogszabály, ezért az csak alakai törvény. Haenel azt az álláspontot foglalta el, hogy a költségvetési tör-



gyűlés, király) törvény formájában kijelentett akarata mindig a legfőbb állami akarat, legfőbb rendelkezés.

3. A szentesítés előfeltétele, előaktusa, hogy a király az eléje terjesztett törvénycikk szövege előtti bevezetésében megállapítja, hitelesíti a törvénycikknek alkotmányos úton való létrejöttét s annak a szövegét, ez a szorosán vett promulgatio. Az erre következő törvényszöveg utáni záradék aztán a tulajdonképeni szentesítés, itt a király kijelenti, hogy maga is elfogadja az általa is helyesnek vallott törvénycikket, azt megérősíti, szentesíti s végül ígéretet tesz, hogy azt megtartja s mások által is megtartatja. Mindezt aláírja s pecsétjével ellátja.

4. A kihirdetés, a közzététel (publikáció) az Országos Törvénytárban történik. (1881:LXVI. t.-c.)

A kihirdetéssel válik a törvény jogérvényessé. Ezzel kész a törvényt. A jogérvényességtől különbözik a joghatályosság, ami annyit jelent, hogy a törvény a való életben már hat is, alkalmazandó. Mert az érvényes törvény *kész* alkotás ugyan, de az életben még nem alkalmazható.

A hatálybalépés, vagy életbelépés tehát külön mozzanat s vagy a törvény maga jelöli meg a hatálybalépés napját, vagy újabb törvényre, esetleg a kormányra bízva a hatálybalépés időpontjának megállapítását; ha ezeknek egyike sem forog fenn, akkor a törvény az Országos Törvénytárban történt kihirdetés-től számított 15. napon lép életbe.

A törvény a közigazgatási jognak igen bő forrása. Ez természetes is, mert hiszen a közigazgatás az egyéni alapjogok számos korlátozásával jár, ily korlátozások pedig a modern alkotmányos államban csak a törvényhozó akaratából történhetnek.

vényben a költségmegállapítások mellett jogszabályt elemek is foglaltatnak s így a törvény valóságos, anyagi értelemben vett törvény („Gesetz im formellen Sinne, Gesetz im materiellen Sinn“).

## II.

## K o r m á n y r e n d e l e t e k .

1. A kormányrendeletek kibocsájtójuk szerint: királyi rendeletek, melyeket a király ad ki miniszteri ellenjegyzés mellett, az egyes miniszterek által kiadott miniszteri rendeletek, továbbá a minisztertanácsi határozat alapján a miniszterelnök által kiadott rendeletek, melyek a gyakorlatban „minisztériumi“, összminiszteri rendeletnek hívják.

A kormányrendeletek kifelé, a magánosokkal szemben egyformán kötelező, egyforma erejű jogszabályok. A végrehajtó hatalom birtokosa ugyanis a király s ő a végrehajtó hatalmat vagy személyesen gyakorolja miniszteri ellenjegyzés mellett, vagy pedig ellenőrzése mellett a felelős minisztériumra bízva e hatalom gyakorlását s így a rendeletek kiadásának jogát is. Ebből következik, hogy a miniszteri rendelet is a királyt megillető végrehajtó hatalom gyakorlásának megnyilvánulása s így külső hatás szempontjából a királyi és a miniszteri rendeletek között lényegbevágó különbség nincs. Mindez azonban csak addig áll, amíg összeütközés nem támad a királyi és a miniszteri rendelet között. Ilyen esetben ugyanis az épp említett alkotmányjogi tételből folyólag a király rendeletét kell nagyobb erejű jogforrásnak tekinteni s nemcsak a király személye iránti puszta tisztelet kívánja meg, hogy a miniszteri rendelet a királyi rendeletet ne érintse.

2. Tartalom, illetőleg a legfőbb jogforráshoz, a törvényhez való viszony szempontjából megkülönböztetünk:

a) végrehajtó (végrehajtási) rendeleteket, melyek, mint a nevük mutatja, a törvények helyes végrehajtásáról gondoskodnak s a törvény alkalmazásának közelebbi módoszatait, feltételeit állapítják meg;

b) a törvényt pótló (törvényhelyettesítő) és törvénykiegészítő rendeleteket, melyek a törvények hiányát pótolják, vagy hézagait kiegészítik;

c) s végül beszélünk törvényfelfüggesztő vagy szükségrendeletekről is. Ez utóbbiak az állam létérdekét közvetlenül fenyegető, sürgős veszély elhárítása végett valamely törvény hatályát felfüggesztik, vagy törvény hiányában oly ügyben rendelkeznek, melyben a rendelkezés jogát az alkotmány a törvényhozásnak tartja fenn.

Az újabb magyar alkotmányjogi felfogás szükségrendeletek kiadására a kormányt elvileg nem ismeri el jogosultnak, de ha az említett szükséghelyzet bekövetkezik s a kormány az állam existenciális érdekének védelmében intézkedik, ennek utólagos igazolása esetén az országgyűlés a kormánynak a felmentést megadja.

3. A különböző rendeletek kibocsátása vagy a kormánynak alkotmányadta saját jogán, vagy külön törvényi felhatalmazás alapján történik. Saját jogkörébe nemcsak a törvényeknek szoros végrehajtása, hanem egyáltalán minden olyan ügyben való szabályozás tartozik, melyben a szabályalkotás jogát az alkotmány nem tartotta fenn más közorganum, nevezetesen a törvényhozás vagy a helyi autonóm testületek számára. A kormány tehát alkotmányi (törvény, törvényerejű szokásjog) felhatalmazás nélkül se törvénykiegészítő, se törvényhelyettesítő (törvényt pótló), se törvényvégrehajtó rendelet formájában nem szabályozhat a törvényhozás számára fenntartott ügyeket. Ezek a törvényhozási ügyek — általánosságban körülírva — az alkotmányjog (állami főszervek, egyéni szabadságjogok, politikai jogok), a büntetőjog, a magánjog tárgyai és a közigazgatási jognak az a része, amely a szabadságjogoknak valamelyes megszorítására vonatkozik.

4. A kormányrendeletek érvényességének formai kelléke a kihirdetés, mely a „Budapesti Köz-

löny“ nevű hivatalos lapban történik. A hatálybalépés időpontját a rendelet szokta megjelölni, ennek hiányában a kihirdetés napját követő nyolcadik napon lép a rendelet hatályba. A „Rendeletek Tára“ csak hivatalos gyűjteménye a rendeleteknek, de nem a kihirdetés organuma.

5. Tisztázni kell itt még egy fontos kérdést. A gyakorlatban sokszor rendelet alakjában s rendelet elnevezés alatt történik rendelkezés, holott az illető aktus valójában nem rendelet (szabályrendelet), mert jogszabályt nem tartalmaz. Midőn pl. a főszolgabíró árvízveszedelem idején a község összes munkabíró lakóit védelmi közmunkára a helyszínre kirendeli, ez a rendelkezés általános jellegű ugyan, amennyiben mindenkihez szól, de nem jogszabály, mert nem rendel, nem szabályozza előre az egyének viselkedését, hanem a már fölmerült esetben közigazgatásilag ténykedik, elintéz egy konkrét ügyet. Úgy is intézkedhetnék, hogy külön-külön egyenként rendel és vezeteti ki az egyeseket a helyszínére a megjelölt munka elvégzésére. Általános intézkedése tehát nem egyéb, mint összesítése, sommázata sok egyes konkrét intézkedésnek, az intézkedés egyszerűsítése és gyorsítása érdekében.

Nincs jogszabály akkor sem, midőn pl. a miniszter több vármegye alispánját arra utasítja, hogy a megyében levő kutakat bizonyos záros határidő alatt vegyileg vizsgáltsák meg. Ez az eset eltér ugyan némileg az előző példabeli esettől, mert itt a miniszteri intézkedéssel a kútvizsgálat ügye még tényleg elintézését nem nyer, de a miniszter itt is konkrét intézkedik, konkrét ügy elintézésére adván konkrét utasítást. Jogszabály lenne azonban, ha a miniszter rendeletileg kimondaná, hogy a kutak minden évben bizonyos időpontban megvizsgálandók.

Nem jogszabályi rendelkezés az sem, midőn a miniszter mintegy törvényt magyarázat címén utasítja az alája rendelt szervet, hogy egy bizonyos

ügyet a törvény alapján ilyen. meg ilyen értelemben intézzen el; ez az intézkedés csak szolgálati parancs, utasítás, mely lehet általános vagy konkrét a szerint, amint több szervhez egyszerre vagy csak egy szervhez szól.

Kiadhat azonban a miniszter szolgálati *rendeletet* is, mely már jogi szabályozást tartalmaz és pedig vagy az ügyek érdekére, vagy az ügyintézés módjára nézve; akár ilyen, akár olyan, az ilyen rendelet hatásában mindig csak a közszolgálati szervezeten belül marad; kifelé, a magánosokkal szemben nem érvényesül. Ez éppen a különbség az ilyen belső (intern) szolgálati rendelet és a kifelé ható rendeletek között.

A végrehajtási rendelet is voltaképpen a szolgálati rendeletek közé tartozik; a zavart az okozza, hogy a gyakorlati életben a végrehajtási rendelet szolgálati rendelkezései közé általános jogalkotó (törvénykiegészítő) határozmányok is szoktak vegyülni s ezeknek már a szolgálati szervezeten túlmenő hatásuk van.

Van-e azonban gyakorlati jelentősége annak a különbségnek, melyet a szolgálati szervezeten belül ható rendelkezések és az általános hatályú, jogalkotó rendeletek között teszünk? A megkülönböztetés gyakorlati következményei több irányúak. Így a szolgálati rendelet nem kötelező a honpolgárra, annak engedelmességgel nem tartozik. A magánosok jogviszonyaiban a bíróságok jogforráskép alkalmazni nem fogják. Ha az alsóbbfokú szerv a felettes hatóság szolgálati utasításától eltérőleg intézkedik valakinek az ügyében, ez az intézkedés azért megáll s nem lehet azon a címen megtámadni, hogy ellenkezik a kapott szolgálati utasítással. Ha ellenben általános rendeletbe ütköző módon hoz határozatot, ezt ezen a címen meg lehet támadni és megsemmisíteni.



## III.

## Helyhatósági szabályrendeletek.

A helyi önkormányzati testületek (kis- és nagyközségek, rendezett tanácsú városok, törvényhatósági városok és a vármegyék) szabályrendeletalkotási jogával az önkormányzati testületekről szóló fejezetben részletesen szólnunk. Ismétlések elkerülése végett tehát oda utalunk. Itt csak egészen röviden foglalkozunk ezzel a kérdéssel.

A helyhatósági szabályrendeletek főleg a helyi vonatkozású közügyekre nézve jogforrásai a közigazgatási jognak. Miután az írott jogforrások legalsó fokozatán vannak, jogérvényük anyagi kelléke, hogy magasabb rendű jogforrással ellentétbe ne kerüljenek, jogérvényességük formai kelléke pedig, hogy az illetékes felettes hatóság jóváhagyási záradékkal lássa el őket. A kis- és nagyközségekre, továbbá a rendezett tanácsú városokra nézve a jóváhagyó hatóság az illetékes vármegye törvényhatósági bizottsága, a törvényhatóságokra nézve pedig az illetékes miniszter.

A községi (kis- és nagyközségi és r. t. városi) statutumokra a hallgatólagos jóváhagyásnak is helye lehet. Ez akkor áll be, ha a szabályrendelet felterjesztését követő legközelebbi vármegyei közgyűlés nem nyilatkozik a jóváhagyásról.

A kormányfelügyeleti jogkör a törvényhatósági szabályrendeletekkel szemben különböző a szerint, hogy a törvényhatóságok saját autonóm belügyeire vonatkozik-e a statutum vagy pedig a törvényhatóság a törvény kötelező parancsára alkotta-e meg. Az előbbi csoportra nézve szűkebb a kormányfelügyeleti jogkör, nevezetesen a célszerűségi szempontok vizsgálatára nem terjedhet ki s a törvényhatóságok önállósága e részben közigazgatási bírói védelem alatt is áll.

A községek szabályrendeletalkotási jogának önállósága intézményesen alig van biztosítva.

A statutumok érvényességi kelléke végül azoknak a szabályszerű kihirdetése. A vármegyei szabályrendeleteket a vármegyei hivatalos lapban teszik közzé s a megjelenést követő nyolcadik napon tekintetnek kihirdetetteknek. A törvényhatósági városokban a helyi szokásnak megfelelő, különböző hirdetési módok vannak alkalmazásban. (Hírlapok, falragaszok stb.)

A statutumok hatályosságára az a szabály, hogy a törvényhatósági statutumok, ha azokban hosszabb idő kitérve nincs, a kihirdetés napjától számított 30 nap múlva lépnek hatályba, a rendőri kihágási szabályrendeletek pedig a kihirdetés napját követő negyedik napon, sőt sürgős esetben ez utóbbi szabályrendeletek, ideiglenesen, még a belügyminiszteri megerősítés előtt is hatályba léptethetők.

#### IV.

##### S z o k á s j o g.

1. Szokásjog az a jogszabály, amely részben az írott jogalkotásra képesített állami szerveknek, részben az írott jogalkotásra nem képesített, tehát csak jogalkalmazó szerveknek, nemkülönben s főleg az állami szervek hierarchiáján egészen kívül álló népességnek a jogi meggyőződésén alapuló s hasonló ismétlődő esetekben következetes egyöntetűséggel megnyilvánuló viselkedésében (cselekvésében, gyakorlatában) áll elő, ismerhető fel. A szokásjog a bevett felosztás szerint lehet törvénytörő és törvényrontó, továbbá a területi kiterjedés szempontjából országos (univerzális) és helyi (partikuláris) szokásjog.

A szokásjogban a jog pszichikai jegye a legtisztábban mutatkozik. A jog, a jogszabály pszichikai ismérve, hogy az emberek (azoknak többsége) a jogot s annak kötelező erejét meggyőződésüknél fogva elismerik; a külső ismérve pedig a hatalmi kényszer, mely-

lyel az állam a jognak a vonakodókkal szemben érvényt tud szerezni. A jog akkor ép, akkor életképes, ha mindkét eleme megvan; ha csak egyike is hiányzik, már tökéletlenül működik. Szerintünk ugyan a jellegzetesebb vonása mégis a kényszer, mert amíg az emberek viselkedése hatalmi erővel kikényszeríthető, addig az a jog, ha nehézségekkel s nem egyszer az egyéni igazságérzet sérelmével is, de mégis csak érvényesül. Bizonyos azonban másfelől, hogyha a jog tartalmilag nem fedi a közmeggyőződést, úgy csak mesterkéltnél életet él s előbb-utóbb elsorvadás a sorsa.

A szokásjogban valójában ez a közmeggyőződés a legtisztább alakban nyilvánul meg, a nép szabad, spontán, formátlan akarata az állam hivatalos akaratkijelentésével szemben. Mert kétségtelen, hogy a szokásjog főforrása, érvényesülésének igazi tere nem a jogalkotásra hivatott szerveknek, hanem az ezeken kívül álló tényezőknek szabad jogi meggyőződésén alapuló gyakorlata.

Amely szervnek írott jogforrásalkotásra hatalma van, kétségtelenül jogosultnak ismerhető el arra is, hogy állandó gyakorlatával szokásjogi szabályt is létesítsen. Hiszen a többen benne van a kevesebb. Erre utal már Werbőczy is (Hk. Előbeszéd 10. cím I. §.).<sup>1)</sup> De ezek a szervek csak másodrangú tényezői a szokásjognak s korlátozottabb is e téren a hatalmuk, különösen a jogrontó szokásjogot illetőleg, mint ezt mindjárt látni fogjuk. A szokásjognak ősi s legerősebben buzgó forrása mindenesetre a népszokásjog s a bírói gyakorlat.

2. Vizsgálunk kell már most, hogy mi a viszonya a szokásjognak a többi írott jogforráshoz s különösen a törvényhez, figyelemmel a szokásjognak tartalom szerint különböző fajaira, a törvénytől s a törvényrontó szokásjogra.

<sup>1)</sup> V. ö. Lechner Ágoston, Egyetemi előadások. Kmety Károly, A magyar közigazgatási jog kézikönyve.



Igen bonyolult kérdés ez, melynek megoldására nézve csak általános irányelveket próbálunk adni.

Említettük, hogy az írott jogszabályalkotásra képes állami szervektől nem lehet ugyan elvitatni azt a jogot, hogy hatósági gyakorlatuk útján a szokásjog tényezői is legyenek, de ez utóbbi hatalmuk jelentékenyen korlátozott. Így ami a kormányt illeti, a kormányhatósági gyakorlat inkább csak törvénytörő vagy kiegészítő irányban fejlődhetik ki jogosan s csak azokra az ügyekre nézve, amelyek egyáltalán a kormány szabályozási jogkörébe tartoznak, amelyek tehát nem ún. törvényhozási ügyek. A kormányhatóság törvényrontó szokásjogának jogosultságát éppenséggel nem lehet elismerni. Alkotmányjogilag is kifogásolható volna, ha a végrehajtó hatalom szerve saját joggyakorlata útján a törvényhozó szerv rendelkezését hatályon kívül helyezhetné. Ha az alkotmány korlátot állított fel a kormány számára az írott jogalkotás tekintetében, csak bizonyos ügyeket utalván annak rendeletszabályozási körébe, igen visszaszám lenne, ha a minisztérium ezen alkotmányi szabály megkerülésével valamely törvényt szokásjogi gyakorlata útján hatálytalaníthatna.

De nem engedhető meg ilyen törvényrontó kormányhatósági szokásjog érvényesülése olyan ügyekre nézve sem, amelyek elvileg nincsenek ugyan a törvényhozás számára fenntartva, amelyekre nézve azonban tényleg törvényi szabályozás történt.

A miniszteri törvényrontó szokásjog elismerése mellett valamely kényszerítő okot, szükséghelyzetet sem lehet felhozni, mert hiszen ha a miniszter a törvényt rossznak tartja, módjában áll új törvény kezdeményezésével a kifogásolt törvényt törvényhozási úton hatályon kívül helyezni, vagy módosítani.

Egy másik kérdés: helye lehet-e miniszteri jogrontó szokásnak valamely kormányrendelettel szemben. Súlyosabb alkotmányjogi aggályok ilyenkor ugyan nem merülnek fel, de logikai és állametikai szempontokból

azért ezt is kifogásolhatónak tartjuk. Nagyon visszás az, amikor a kormány saját rendeletét saját közigazgatási tényeivel kívánja lerontani, nem is említve, hogy újabb rendelet kiadásával s a régiek hatályon kívül helyezésével itt még könnyebben segíthet magán a miniszter.<sup>1)</sup>

Ami már most a helyi, a municipális szokásjogot illeti, ez különleges elbírálást kíván. A municipium a maga egészében a nemzet, a nép önkormányzati tagozata s az általa alkotott statútumok mintegy helyi törvényeknek tekinthetők. Amit a municipium közönsége a saját körzetében tesz, azt teszi nagyban törvény útján az egész országra nézve az ország közönsége, mondhatnám a municipiumok összessége. Már most amint az országos szokásjog leronthatja a törvényt, a helyi szokásjog leronthatja a helyi törvényt, a statútumot. Az országos törvényt azonban már nem hatálytalaníthatja a municipális szokásjog soha, valamint nem teheti ezt a miniszteri rendelettel sem országos rendeleti szabályozás körébe tartozó ügyben; aminthogy viszont se kormányhatósági gyakorlat, se kormányrendelet nem helyezheti hatályon kívül a helyi közületeknek alkotmánybiztosította autonóm ügyükben hozott statútumait sem; hiszen ilyen ügyekben a kormány statútumpótló irányban sem intézkedhetik.

Ha azonban a szokás *országos* szokásjoggá szélesedik, akkor ez már törvényt is ront, miniszteri rendeletet is ront, mert az ország, a nemzet a maga egyetemes szokásjogával egyenrangú tényező a nemzet állami, országos szervével, a törvényhozó organummal.

<sup>1)</sup> Közbevetőleg megjegyezzük, hogy lényegileg ugyanilyen okokból megengedhetetlennek tartjuk azt is, hogy a minisztérium egyes esetekben érvényben lévő miniszteri rendelettel szemben kivételes intézkedéseket tegyen, a rendeleti parancsal szemben mintegy dispencziókat adjon. Amíg az írott jogszabály fennáll, az a jogszabály alkotójára is kötelező.

Ha azonban nem jogrontó, hanem jogpótló (törvénypótló, kiegészítő, helyettesítő) szokásjogról van szó, akkor a népszokás már partikuláris, helyi szokás alakjában is elfogadható törvényerejű jogforrásnak, *ha az a szokás törvényhozási tárgyra vonatkozik.*

A területnek, mint látjuk, koncepciónkban fontos a szerepe; nemcsak a területi hatályosság, a kiterjedés szempontjából van jelentősége, hanem konstitutív, minősítési ereje is van; másfelől azonban egyedül ezzel az elemmel nem boldogulunk, hanem a szokásjog tárgyát képező ügyek természetére is figyelemmel kell lenni, s e két elemnek, valamint magának a szokásjogot alkotó *tényezőnek* a kombinálásával véljük csak a szokásjog bonyolult problémáját tisztázhatónak.<sup>1)</sup>

A bírói joggyakorlat legközelebb áll a népszokásjoghoz, sőt mondhatjuk, hogy a bírói joggyakorlat, mint bírói szokásjog a népszokásjoggal nagyban egészen egyazon elbírálás alá esik. A bíró ugyan állami szerv, de működése a való élettel legközvetlenebbül érintkezik, valósággal alakítja, kimunkálja a jogéletet. A törvény elvont szabályát, jogvita esetén, ő ülteti át az élet talajába, az ő működésében a *lex abstracta* csakugyan *lex concretá*vá válik. A bíró egyes tényeivel nem jogalkotó tényező, nem részes az állami szuverenitásban, de a törvényes jogszabályok alapján, függetlenül, legjobb meggyőződése s jogszabályértelmezése szerint hozván ítéletét, ítéletében nyilvánul meg az igazi, az élő jog s az egyes esetekben követett joggyakorlata a jogfejlesztésnek s a szokásjognak igen jelentékeny tényezője.

<sup>1)</sup> A szokásjog tárgyalásánál helyesen ismeri föl az ügyek természetének a fontosságát Molnár Kálmán, a kormányrendeletek című jeles monografiájában. Megjegyezzük még, hogy általában nem kívánatos a törvényrontó szokásjog keletkezése. De mivel azzal az élet erejénél fogva mégis számolni kell, az a helyes, ha a törvényhozás az olyan törvényt, amely jogrontó szokásnak van kitéve, maga hatályon kívül helyezi.



A bírósági döntvények szigorúan véve, szintén nem sorozhatók az írott jogforrások közé, mert keletkezésüket tekintve, létüknek egy konkrét eset a szülőoka és alkalma, s nem a bíróságnak önjogon való szuverénszerű elhatározása: az életviszonyok bizonyos körére előzetes elvont szabályt adni. Amennyiben azonban a döntvények kötelezők a bíróságokra, amint pl. a Kúria döntvényei kötelezők az alsóbíróságokra is, úgy — bár korlátozott keretek között, — az ilyen döntvény *hatásában* (nem keletkezésében és megváltoztatásában) már nagyon hasonló az írott jogforrásokhoz.

3. Mindezideig a szokásjoggal általános kút-fői szempontokból foglalkoztunk. Szólni kell most még röviden a szokásjognak közigazgatási jelentőségéről is. A szokásjognak a közigazgatási jog nem a főszíntere, e jogi ágazat főlkútforrásának nem tekinthető. Ennek az oka abban rejlik, hogy a közigazgatási ügyek természete általában megkívánja a tudatos, pontos és előzetes szabályozást; a szokásjog kialakulásának ingadozó és hosszadalmas folyamata alig egyeztethető össze a közigazgatási ügyek természetével, a közigazgatási feladatok határozott s azonnali szabályozásának szükségességével. S még egy nagyfontosságú szempont van itt s ez a közügyek egyenletes, egyöntetű elrendezésének nagy követelménye. Az egyenlő elbánás, a jogegyenlőség s az egyenlő közteherviselés nagy közjogi elve szenvedne sérelmet, ha nagyfontosságú közügyek nem egyöntetűen, hanem a szokásjog kialakulásával járó ingadozások és egyenlőtlenségek mellett nyernének elintézését. Amilyen nagy szerepe van a szokásjognak a magánjog terén, ahol magánérdekű ügyekről van szó, olyan kis szerep jut osztályrészeül a közérdekű ügyek eligazítására hivatott közigazgatási jog mezején, ahol főleg a kisebbjelentőségű helyi szokásjog révén juthat szóhoz.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> V. ö. Grosschmid Béni, Magánjogi előadások. Jogszabálytan. 184. lap.

## II. RÉSZ.

### IV. fejezet.

#### **A közigazgatási viszonylatokról általában.**

Minden közrendelkezésnek az a tulajdonképeni célja, hogy az egyesekkel szemben, az egyesekre vonatkozólag érjen el bizonyos eredményeket, idézzen elő bizonyos hatásokat. Kérdésünket is tehát erről a jogi oldalról kell szemügyre vennünk s ez alapon mindenké előtt egész általánosságban azt kell megvizsgálnunk, hogy a közigazgatás működése általában miféle hatással van az egyesek helyzetére. Most azt a hatást, azt a következményt keressük, mely függetlenül a közigazgatási intézkedés konkrét tárgyától és céljától, általában minden közigazgatási ténykedésnek elmaradhatatlan kísérője, minden közigazgatási működésnek általános külső, formai kritériuma.

A közigazgatási tevékenység hatása a szóban levő szempontból abban mutatkozik, hogy az egyén a közigazgatási szervvel, vagyis általa magával a közszel bizonyos konkrét érintkezési, jelesül együttműködési, kooperatív viszonylatba kerül, és pedig mindig közérdekből, valamely közügy, közérdekű ügy konkrét elintézése céljából történik ez, akármi is legyen közelebbről ennek az ügynek a célja és tartalma. Ez a



közigazgatási viszonylatoknak az *alapváza*. Például a törvényi parancs végrehajtásában a közigazgatási szerv felhívására és irányítása mellett az egyesek megépítik vagy megjavítják a községi közutakat. Nyilvánvaló, hogy csakis a magánosoknak ezzel az önkéntes vagy kikényszerített közreműködésével lehetséges a törvénynek a végrehajtása, csakis ily módon valósulhat meg a kérdésben forgó állami rendelkezés célja. Így van ez általában a közigazgatás minden ágazatában, olyan esetekben is, midőn az egyes a kezdeményező s a hatóság a felhívott fél. Például: vízhasználati engedély kérése és kiadása. Egy szóval az egyes és a közorganum között létrejövő s valamely közügy elintézésével kapcsolatos konkrét összeműködés képezi a közigazgatási viszony alaptípusának külső, formai jegyét, alapstruktúráját.

A közigazgatás során az egyesnek a közhatósággal, vagyis magával a közszel való ezt a kooperációját egyébként az állam egész mivolta is megmagyarázza. Az állam egyesek által alkotott kollektív lény, amelyben azonban az egyesek egyéni különlétüket is megtartják. Más szóval az egyén tárgya, de alanya is a közéletnek, s ez teszi éppen szükségessé az egyeseknek a közigazgatás terén a közorganumokkal való összeműködést, ezt az összeműködést természetesen a legtágabb értelemben véve

Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a konkrét együttműködés nem mindig alakul ki a maga teljes pozitív formájában. Nem alakul ki különösen akkor, midőn az állam tiltó parancsainak az egyesek önként engedelmeskednek. Míg a tiltott cselekményt el nem követik, addig a közigazgatásnak működési tere, alkalma nincsen, vagyis a közigazgatási kooperatív viszony nem fog kialakulni. A törvény a nélkül is hat, célja megvalósul. Az egyeseknek is, a közigazgatási szervnek is viselkedése negatív jellegű, pozitív érintkezésre köztük nem kerül sor. A közigazgatási viszony latens

állapotban marad. Megváltozik azonban a helyzet, mihelyt valaki a tiltott cselekményt elköveti. A közigazgatás azonnal akcióba lép és ezzel kapcsolatban legott létrejön a konkrét érintkezés viszonylata az egyes és az állam között. A közigazgatási viszony, bár a magánfél oldaláról még itt is csak passzív formájában, kialakul, a nyugvó közigazgatási viszony feléled: a rendőr elfogja a tettost s a bíró rendelkezésére bocsátja. Más példa. Téli havazás alkalmával a háztulajdonosoknak nyilvánjogi (közigazgatásjogi) kötelességük, hogy az útnak házuk mentén elvonuló részét, megcsúszásokból eredő balesetek meggátlása végett, feltörjék és homokkal felszórják. Ha a háztulajdonos teljesíti ezt a kötelességét, a közigazgatásnak az ellenőrzésen kívül nem akad dolga, ha azonban mulasztást követ el, a hatóság fellép és rákényszeríti kötelességének teljesítésére.

A közigazgatási viszonynak van azonban egy másodlagos (secundär) tipusa is. Akkor fordul ez elő, midőn az egyes és a hatóság közvetlenül nem kerülnek egymással érintkezésbe, hanem elsősorban két magános között jön létre egy nyilvánjogi kooperatív viszony, látszat szerint úgy, ahogy ez a magánjogi viszonyokban szokott előfordulni. E jelenségnek az a magyarázata, hogy a rendes, a tipikus közigazgatási viszony (a köz és az egyes között) itt is megvan, de mintegy a háttérbe húzódik s egy másodlagos viszonyt vált ki magából s az kerül az előtérbe. A helyzet ilyenkor az, hogy voltaképen az államnak magának kellene ezeket az ügyeket is ellátni, azonban célszerűbbnek tartja, ha saját ellenőrzése mellett a magánosokat bízza meg azoknak az elintézésével. Vegyük pl. a kisajátítás esetét, midőn a kisajátítás közjogi jogosítványát a hatóság valamely közérdekű munka elvégzése érdekében egy magános részére engedélyezi. Ez lép fel aztán a kisajátítást szenvedővel mint kisajátító fél. Ez szintén másodlagos közigazgatási viszonylat. Tételünk

ellenpróbája abban van, hogy ha ilyen nyilvánjogi viszonyban levő magánosok között vita merül fel, nem fordulnak ügyükben mindjárt a bírósághoz, mint ahogy ezt valamely magánjogi vita esetében tennék, hanem előbb a közigazgatási hatóság lép közbe, az igazítja el közöttük az ügyet, vagyis az alap vagy elsődleges közigazgatási viszony ilyenkor a háttérből az előtérbe kerül és a maga eredeti mivoltában érvényesül. A közigazgatási viszonynak ebbe a csoportjába tartozik — hogy még röviden egy-két példát említsünk — a vízi társulatok és a tagjai közötti viszony, a szemétfuvarozó vállalat és a háztulajdonosok közötti viszonylatok stb.

A másodlagos közigazgatási viszonynak egyébként több árnyalata van. Ezekről a viszonyokról nagyfotosságuknál s különlegességüknel fogva részletesebben külön fejezetben szólunk, itten éppen csak rá akarunk mutatni a lételükre.

## V. fejezet.

### A közigazgatási jogviszonyok.

#### *Általános jellemzés.*

1. A közigazgatási viszonyok nem pusztán tényleges, hanem *jogi* viszonylatok. A közigazgatási viszony útján létrejövő konkrét összeműködés a köz és az egyes között rendszerint jogilag előre pontosan szabályozott működés.<sup>1)</sup>

A közigazgatásnak az éppen a főfeladata, hogy a jogszabályban elvi általánosságban előre szabá-

<sup>1)</sup> Vizsgáló szemünket most főleg a közigazgatási jogviszony főtípusára s ne a secundär viszonyokra szegezzük, mert a kérdés különösen ezen a ponton vitás, ez a tétel próbaköve.



lyozott közügyeket az egyesek különböző irányú konkrét együttműködésével elintézzze, más szóval, hogy a közigazgatási jogszabályok végrehajtása, a közigazgatás tárgyi jogrendje alapján, az egyes esetekben a *közigazgatás alanyi jogviszonyokat létrehozza*. Már a közigazgatásnak ebből a céljából következik, hogy a közigazgatás ténykedése nem önkényes, hanem jogszabály által irányított, megkötött tevékenység. A jogszabályban nemcsak a közorganumok, hanem a magánosoknak a helyzete is jogilag rendezve van, azt a többször említett cooperációt mindkét oldalról lehetőleg pontosan szabályozván. Körül kell írni a közigazgatási szerv jogait és kötelességeit, meg kell állapítani a hatáskörét, illetékességét, szabályozni kell a működését lehetőleg minden irányban, a ténykedés módja, eszközei, helye, időpontja, valamint annak érdeme tekintetében és ennek megfelelő, ezzel korrespondáló szabályozásra van szükség a magánfél oldalán is. A pénzügyigazgató joga (és kötelessége), hogy a hatáskörébe tartozó adóügyben az adót a törvényben megállapított adótárgy után az ugyanott megjelölt helyen, időpontban és mértékben kivesse az adózóra, s ennek viszont az a kötelessége, hogy ezt az adót a jogszabályilag megállapított módon, de csakis ezen megállapítás keretén belül lefizesse. Íme, egy egészen pontos jogi összeműködés az adózás közügyének elintézésében a közigazgatás szerve és a magános között.

Az illető közügy tárgyához képest az adott esetben természetesen sokszor a magános lesz a jogosított fél s viszont a közigazgatási szerveket fogja terhelni a kötelezettség, hogy az egyeseknek törvényileg<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Egyszersmindenkorra megjegyezzük, hogy stiláris okokból nem említhetjük mindig a jogszabályok mindenikét, hanem ha a törvényt, mint legfőbb jogszabályt említjük, rendszerint a kisebbrangú jogszabályok is odaértendők.

biztosított s pontosan meghatározott igényeit kielégítse. Ne felejtjük, a közigazgatás jórészben úgyszólván az egyeseknek teljesített közszolgáltatásból áll.

A közigazgatási viszonynak most ismertett jogi szabályozottsága nélkül a törvény célja meg sem valósulhatna, s az állami hierarchia szempontjából is veszélyes állapot állna elő, mert a végrehajtás szerve a magasabb rangú törvényhozó szabály fölé kerekednék, ahány közigazgatási szerv, annyiféle közakarat érvényesülne, az egyenlő elbánás elvén alapuló közigazgatási közszolgáltatás megszűnne s teljes jogbizonytalanság ütne fel a fejét, röviden az állami hierarchiából állami anarchia válnék.

2. A közigazgatási jogviszonyban szereplő közorganum jogalanyiságával és jogaival ne zavarjuk össze azt a másik kérdést, hogy egyáltalán lehet-e és helyes-e magának az államnak, mint személyiségnek a jogairól beszélni. Vannak ugyanis, akik helytelen, sőt veszélyes konstrukciónak tartják azt, ha az államban, mint hatalmi szervezetben, valamely személyiséget látunk és ennek a jogairól beszélünk, mikor az állam hatalmi érvényesülésekor voltaképpen nincs másról szó, mint egyszerűen valamely közfunkció teljesítéséről a közakarat alapján.<sup>1)</sup>

Szerintem a kérdés így egészen helyesen felállítva. Eltekintve attól, helyes-e az a terminológia, mely magának a szuverén állam személyiségének jogairól, alanyi jogairól beszél, a közigazgatási jogviszonyban többé nem a szuverén állam áll előttünk, hanem ennek egy szerve és pedig az a szerve, amelynek nem a szuverén akarat kijelentése, hanem a már kijelentett szuverén akarat végrehajtása a feladata. Ha ezt tartjuk szem előtt, akkor minden kétség nélkül megállapíthatjuk, hogy akár mi is legyen a felfogás a szuverén

<sup>1)</sup> V. ö. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif* 1923. 43. l. s az ott idézett műveket.



államszemélyiség jogairól, magát a közigazgatási funkcionáriust illetőleg teljes joggal állíthatjuk, hogy ennek igenis vannak jogai a magánosokkal szemben a különböző közügyekkel kapcsolatos jogviszonyokban, amint-hogy a magánosok is jogalanyok ezekben a jogviszonyokban a közigazgatási szervekkel szemben.

Az egész vitás kérdés megoldásának tehát az a kulcsa, hogy az államnak vannak a szuverénitásban kisebb-nagyobb mértékben részes és abban nem részes szervei. Ma már szinte irodalmi közhely, hogy az állam korlátlan hatalmú a tárgyi jogrend szuverén megállapításában, de amint ez a jogrend létrejön, s ameddig meg nem változtatja, az magát az államot, annak valamennyi szervét is megköti.<sup>1)</sup> Az állami szuverénitás önkorlátozásának egyik megnyilvánulása ez. Igaz, hogy az államnak, vagyis az arra hivatott állami szerveknek módjukban van ezt a jogrendet ugyancsak szuverén elhatározással bármikor megváltoztatni, de az nem változtat azon a tényen, hogy az érvényben levő jog magára az államra is kötelező, és ez az egyéni jogok biztonsága szempontjából is elegendő, különösen akkor, ha a jogszabály megváltoztatása nem történik visszaható hatállyal.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> A magyar irodalomban ily értelemben többek között: Kmety Károly, A magyar közigazgatási és pénzügyi jog; Boér Elek, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog; Jászi Viktor, A magyar közigazgatási jog alapvonalai; Márffy Ede, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog.

<sup>2)</sup> A törvények visszaható ereje egyik élénken vitatott kérdése a tudományos irodalomnak s a felfogások itt is eléggé elágazók. Hogy a törvény a jövőre nézve általános szabályozás útján az addigi jogállapotot megváltoztathatja, ez minden vitán felül álló kérdés. Ahhoz sem igen férhet kétség, hogy *általánosságban* a *multa* nézve is rendelkezhetik; jogilag ez az államnak módjában van; méltányossági szempontok azonban a mellett szólnak, hogy az állam ezzel a hatalmával, jogával lehetőleg ne éljen, azaz csak akkor éljen, amikor a közérdek ezt nyomatékosan követeli és

Kétségtelen, hogy a közigazgatási jogviszonyban szereplő hatósági jogalanynak e jogviszony szabályozott volta mellett is bizonyos mértékben és időlegesen kiváltságos helyzete van annál fogva, hogy ez a jogalany a köznek, a közérdeknek hivatott képviselője, ennek következtében bizonyos rangbeli felsőbbség és kiváltságos állás illeti meg a magánossal szemben; így pl. az illető közügy természetéhez képest egyes esetekben rákényszerítheti az egyest arra, hogy vele valamely közügyben együtt működjék, őt maga elé idézheti, vele szemben hatalmi eszközöket vehet igénybe, bizonyítási eljárást foganatosíthat, ennek során a magánféltől néha még esküt is kívánhat, rendbüntetések alkalmazhat, határozatot sürgős közérdekű esetekben végre is hajthatja; de nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a közigazgatási szerv működésének ez a kiváltságos jellege csak időleges, ezek a ténykedések az egyesre nézve végleges jogi helyzetet nem teremtenek, mert a modern jogállamban a közigazgatás a jogszerűség szempontjából a legnagyobb mértékben alá van

az egyénekre nézve jelentékeny joghátránnyal nem jár. Felette méltánytalan lenne pl., ha a törvény az elmúlt időben elkövetett s büntetés alá nem eső cselekményekre, súlyos büntetési tételeket állapítana meg, vagy ha ugyancsak visszamenőleg adó alá nem eső jövedelmeket súlyos adóval róna meg. (A *jövőre* ellenben a múlt időben szerzett jövedelmek is adó alá vonhatók.)

Megint más kérdés, hogy a törvény a múltban már megszerzett alanyi jogokat megszüntetheti-e? Az előbbi esetekben ugyanis csak az *általános* jogi helyzeteknek a megváltoztatásáról volt szó. Mi történik azonban akkor, ha a régi törvény alapján az egyesek már konkrét *alanyi jogokat* szereztek. A szerzett jogok már a törvényhozás részéről is tiszteletet követelnek. Nincsen szó természetesen arról, hogy a közveszély rendészeti okaiból a szerzett jogok védbástyája sem állhat meg. Hiszen ilyen esetben nemcsak a törvényhozás, hanem még a közigazgatás is felléphet alanyi jogokat megszüntető vagy korlátozó irányban, megfelelő garanciákkal ellátott törvényes eljárás útján.

vetve a független bírói ellenőrzésnek s ezen kívül az eljáró közfunkcionáriust saját személyében is a közhivatalok büntetőjogi, vagyoni és fegyelmi felelősége terheli.<sup>1)</sup>

3. A közigazgatási viszonyok jogviszonyi jellegének megállapítása legfeljebb akkor okozhat némi nehézséget, mikor a közigazgatási hatóság diszkrécionárius intézkedéseivel állunk szemben, vagyis mikor diszkrécionárius elem kerül a közigazgatási jogviszony tartalmi elemei közé. Azonban leküzdhetetlen nehézség valójában ilyenkor sincs, legfeljebb a közigazgatási viszony jogi jellegének egységessége, teljessége szenved némi csorbát. Semmiesetre sem szabad azonban azt hinni, mintha a közigazgatási intézkedés ilyen esetekben minden jogi jelleg nélküli önkényes ténykedés volna. Amint erre az első fejezetben már rámutattunk, az idevonatkozó jogszabályból ilyenkor sem hiányzik az általános irányítás, csak nem írja körül kimerítő részletességgel a jogviszonyt, különösen a tényálladáki

<sup>1)</sup> A közjog terén nagyjelentőségű újabb orientáció észlehető a francia jogban, az egyéni jogvédelem fokozása és a közigazgatásnak mintegy demokratizálása érdekében. Ez a legújabb irányzat (melynek bizonyos mértékben az államtanács joggyakorlata is fedezetet nyújt) a közigazgatási szervek működésében, melyet egységesen a *service public* kifejezéssel jelöl meg, a kötelezettség momentumát tolja előtérbe. A közigazgatási szerveknek elsősorban kötelességeik vannak a közzel, a közönséggel szemben a közfeladatok ellátását illetően s jogokkal, hatalommal is e köteleességek pontos teljesítése, a közszolgálat rendes ellátása végett vannak csak felruházva. Ez a koncepció az államhatóság (*acte de puissance publique*) nimbuszos helyzetét túlságosan mesterkélt konstrukcióival, erősen megingatta. Hogy a közigazgatási hatóság teljesen felelőtlen, hogy az állam nem szavatol hivatalnokainak személyes hibáiért, mindez már a múlt lomtárába került az államtanács legújabb gyakorlatában is. Ezt az átalakulást az újabb iskola a közigazgatás demokratizálódásának nevezi. Hogy az egyéni jog-



részben. Így mindenesetre megjelöli azt a közérdekű célt, melynek elérésére a diszkrécionális hatalom felhasználható. Ha tehát akár kifejezetten, akár a körülményekből megállapíthatóan, a megjelölt céltól eltérő célból ténykedik a hatóság, vagy ha nem tartja meg az előírt és ilyen esetekben még a rendesnél is nagyobb fontosságú, mert az egyéni jogok szempontjából garanciális jelentőségű eljárási formákat: eljárása mind a tárgyi, mind az alanyi jog szempontjából jogellenes lesz s így, ahol a közigazgatási bíróság hatásköre megfelelően van megállapítva, e bíróság feladatához tartozik, hogy az ilyen intézkedéseket megsemmisítse. A diszkrécionárius hatalommal való jogtalan visszaélés lenne például az, ha a rendőrhatóság néhány napra megtiltaná az előadásokat egy cirkusz-társulatnak, rendészeti okokra hivatkozva, valójában azonban a végből, hogy egy szomszédos hasonló vállalatot néhány napra versenytársától megszabadítson s őt ezáltal nagyobb anyagi bevételhez juttassa.<sup>1)</sup>

védelem, a jogbiztonság sokat nyert vele s hogy az államtanács, mint legfőbb közigazgatási bíróság tevékenységi köre jelentékenyen bővült, a közigazgatási bíráskodás munkája pedig finomodott s jelentőségében nagyon emelkedett, ez a jelzett átalakulás mellett természetes s ennek valóban csak örvendeni lehet, feltéve, hogy más vonatkozásban, az állam fogalmát illetőleg ez az újabb felfogás túlzásokban nem esik s megfelelő határok között marad. Ez újabb irányzat fő eleméleti képviselői: Duguit (Traité de droit constitutionnel 5 vol., továbbá Transformation de droit publi), Jèze (Principes généraux du droit administratif 1925, továbbá Cours de droit public, 1923—1925), Rolland, a Revue de droit Public hasábjain sűrűn megjelenő cikkeivel.

<sup>1)</sup> Számos ilyértelmű ítélettel találkozunk a fejlettebb jogú európai államokban, így Franciaországban, Németországban és Olaszországban, ahol a közigazgatási bírói jogvédelem intézménye minden irányban teljesen ki van építve. V. ö. erre a kérdésre nézve még L. R. Laun, Das freie Ermessen und seine Grenzen 1910., továbbá G. Jèze,

A közigazgatási szerv, mint hatósági jogalany tehát még a diszkrécionárius hatalom gyakorlása közben sem lépheti túl a jog kereteit, a közigazgatási jogviszony keretei között kell, hogy maradjon és annak a biztosítására az államok még a diszkrécionárius intézkedésekre nézve is érvényesíteni igyekeznek a bírói jogellenőrzést, a közigazgatási bírói jogvédelmet.

## VI. fejezet.

### **A közigazgatási jogviszonyok jogalanyai, különös tekintettel a másodlagos (secundär) nyilvánjogi viszonyokra.**

A közigazgatási, vagy általánosságban szólva, a nyilvánjogi viszonyok főtipusában szereplő jogalanyok: a közorganum és a magános, a nyilvánjogi viszonyok másodlagos alakjában viszont magánfelek állanak egymással szemben mint jogalanyok, a nélkül, hogy ez a viszony nyilvánjogi jellegét megváltoztatná. Ez utóbbiról kell most még külön, részletesen szólnunk.

Ezeknek a másodlagos közigazgatási jogviszonyoknak többféle árnyalata van s egyáltalán olyan sajátos jelenséggel van itt dolgunk, melyet jól szemügyre kell vennünk, mert e nélkül a nyilvánjogi viszonyok fogalmát és jelentőségét valójában nem lehet megérteni.

I. Amint erre már az előző fejezetekben is rámutattunk, az állam sokszor olyképp old meg egy közfeladatot, hogy nem közvetlenül maga jár el saját szerveivel, hanem valamely magánszemélyt bíz meg az illető közfeladat elvégzésével, megfelelő közhatalom-

Cours de Droit publice (Licence) 1923. — Ezzel a kérdéssel különben a közigazgatási bíróságról szóló fejezetben részletesebben is foglalkozunk.



mal, köztekintéllyel ruházva fel őt. Olyankor szokott ez történni, midőn a szóbanforgó magánténykedéshez könnyen hozzákapcsolható a közt érdeklő funkció, a köz- és magánérdek egy ténykedéssel előmozdítható s így egyszerűbb, célszerűbb és rendszerint olcsóbb is a közügyeknek ez az elintézési módja.

A kéményseprővállalkozó például magániparos, ez a foglalkozás az ő kereseti hivatása. Az állam azonban munkakerületekhez kötött iparengedéllyel megbízza őt az összes kerületbeli épületek kéményeinek tisztításával s nemcsak feljogosítja, hanem kötelezi is erre. A kéményseprő-iparos így a tűzbiztonsági rendészet közfunkcionáriusává válik. Az állam egy munkakerületben egy személynek engedi csak meg e hivatás folytatását, vagyis kizárólagos ipari jogosítványt ad az illetőnek s ezzel biztosítja, vagy legalább is elősegíti a megélhetését. A háztulajdonosok és lakbérlők kötelesek igénybevenni a kerületi kéményseprőt, díja hatóságilag (helyhatósági szabályrendelet) van megállapítva s nemfizetés esetén a közigazgatás közadók módjára hajtja be. (1922. év XII. t.-c.)

Ebbe a jelenségkörbe tartozik a magánbirtokosok által tartott s hivatalosan fölesketett mezőőr is. Az 1894. évi XII. t.-c. értelmében a 100 hold, vagy ennél nagyobb terjedelmű területtel bíró birtokosok, vagy a bekerített helyek birtokosai nem tartoznak a községi mezőőr tartásához hozzájárulni, ha birtokuk megőrzésére a törvényes minősítésnek megfelelő s hatóságilag fölesketett mezőőröket tartanak. Az ilyen magánmezőőrök aztán közbiztonsági közeg minőségében is teljesítik szolgálatukat s szolgálati teendőiket illetőleg a községi előljáróság fegyelmi hatalma alatt állanak. Lényegileg ugyanilyen elbírálás alá esnek a magánbirtokosoknak vizsgázott és fölesketett erdőrei is (1879:XXXI. t.-c.). Ha az ilyen erdőőrt a közigazgatási fegyelmi hatóság (főszolgabíró, közigazgatási bizottság gazdasági bizottsága) szolgálatából való elbo-

csátásra ítélt, az erdőőr szolgálatadója az elítélt erdő-  
őrt elbocsátani tartozik.

Az ilyen magánerdőőrök és magánmező-  
őrök helyzete világosan szemlélteti azoknak kettős  
szolgálati minőségét s mintegy a fokozatos átmenetet  
alkotja a szorosán vett közorganum és a legszélsőbb  
határon levő, a magánjogot súroló, de még mindig  
nyilvánjogi viszonylatok jogalanyai között. Vannak  
ugyanis olyan magán-tevékenységek, is, melyeknek  
alanyaira nézve a közfunkcionáriusi minőség a fen-  
tebb ismertetett másodlagos alakzatban (secundär köz-  
organumok) sem állapítható meg többé, de mert  
az a magán-tevékenység magánérdekű volta mellett  
némi mértékben közhasznú is, át van szöve bizonyos  
nyilvánjogi elemekkel, más szóval nyilvánjogi vi-  
szonyok kapcsolódnak hozzá s így az *illető magá-  
nos s a vele eme tevékenysége révén viszonylatba  
kerülő más magánosok egyes vonatkozásokban nyil-  
vánjogi jogalanyokká is válnak*, a köztük előálló  
ilyen viszony nyilvánjogi jelleget nyer. Például: az  
erdők faanyagának kitermeléséhez és elszállításához  
fűződő közérdeknél fogva az erdőtvény a faúsztatást  
és tutajozást gyakorlók javára kimondja, hogy a zsilip-  
gát- és malomtulajdonosok nem gátolhatják meg, hogy  
vízépítményeik a tutajozó- és faúsztató-engedélyesek  
költségén és a hatóság által megengedett módon átala-  
kíttassanak, hogy ezáltal a szóban levő vízi szállítás  
lehetővé váljon. Sőt abba is beleegyezni tartoznak,  
hogy üzletük kártérítés ellenében bizonyos ideig szü-  
neteljen. Megilleti a kisajátítási jog is az engedélyese-  
ket a faúsztatás és tutajozás céljából szükséges folyó-  
szabályozási munkálatok végrehajtására, vagy a fának  
kifogására és elhelyezésére szükséges területek meg-  
szerzésére. Ime *nyilvánjogi viszonylatok* támadnak  
*magánügyének között* egy magánvállalkozási tevékeny-  
séggel kapcsolatban, az illető magánosok nyilvánjogi  
alanyiségével mind a két oldalon. E viszony nyilván-



jogi jellegének az az oka, hogy e magán-tevékenység előmozdítását az állam valamely szempontból közérdekűnek is tartja s ezért *egyes vonatkozásaiban* nyilvánjogi viszonylatot is vegyít mintegy a magánjogi viszonyok szövedékébe (a kisajátítás, a nyilvánjogi szolgálat közjogi jogosítványa).

A magánosok között keletkező ilyen nyilvánjogi viszonyoknak tehát nem az az oka és alapja, hogy valaki (pl. a faúsztató) egy bizonyos munkára (faúsztatás) engedélyt kapott. A hatósági engedélyezés egy-magában pusztán rendészeti ellenőrző eszköz is lehet, mely nem hat ki az engedélyes és a harmadik magán-személyek közti viszonyok jellegére semmi tekintetben. Az ipari vagy kereskedői foglalkozások például kifelé, a közönség irányában az iparhatósági engedély vagy igazolvány dacára rendszerint tisztán a magánjog körébe tartoznak s ezeknek a közigazgatási aktusoknak csakis az engedélyes és a hatóság közti viszonyban szokott jelentősége lenni (rendészeti ellenőrzés); az iparos kifelé való üzleti tevékenységét ellenben rendes magánjogi üzletekkel (adásvétel) bonyolítja le. Az iparos arra kap éppen a hatóságtól engedélyt, hogy magán-vállalkozását magánjogi eszközökkel akadály nélkül le-bonyolíthassa. De itt is módosulhat a jogi helyzet a közérdek alakulása szerint olyképen, hogy közérdekű vonatkozást, nyilvánjogi jelleget nyerhet az ilyen magán-tevékenység kifelé más magánegyénekkel szemben is. Az ipartörvény értelmében pl. a sütők és mészárosok az elkezdett iparüzletet tetszés szerint félbe nem szakíthatják, hanem ha abbahagyni szándékoznak, kötelesek ebbeli szándékukat az iparhatóságnak bejelenteni és ennek meghagyására az ipart még bizonyos ideig folytatni. Ugyancsak elrendelheti az iparhatóság a hús- és kenyéreneműekre azt is, hogy a részletes eladásnál az árak súly szerint az eladási helyen kifüggesztessenek. Sőt ennél egy árnyalattal még erősebb nyilvánjogi jelleget is nyerhet az üzleti tevékenység.

Háború idején például az állam egyenesen megbízza egyes kereskedőket azzal, hogy a körzetükben lakó családoknak az elsőrendű élelmicikkeket meghatározott árban és mennyiségben állandóan kiszolgáltassák. Igaz ugyan, hogy ilyen esetben az a kereskedő már valóságosan közszolgálatot végez, az élelmezési közigazgatásnak secundär közegévé válik.

Láthatjuk az eddigiekből is, hogy a magánténykedés néha mind elsődleges (primär), mind másodlagos (secundär) nyilvánjogi viszonyok forrása lehet, vagyis hogy valamely személy egyazon működése körében mindkét irányban, mind a közhatóság, mind más magánszemélyek irányában nyilvánjogi alanykép szerepelhet.

II. Hogy már most mikor jön létre a valóságban, a gyakorlati jogéletben másodlagos jogviszony is az elsődleges mellett s *hogyan egyáltalán ilyen másodlagos nyilvánjogi relációk mely esetekben, milyen vonatkozásokban állanak elő*, erre általános formula már alig adható.<sup>1)</sup> A közérdek kívánalma s az illető ügy körülményei irányadók ebben a kérdésben. Minthogy pedig e részben igen különböző megítélések lehetnek, a tételes jogi szabályozások ezen a téren a legtarkább és legváltozatosabb képet nyújtják.

<sup>1)</sup> Hiszen azt sem lehet kategórikus formulával megállapítani, hogy rendes (elsődleges) nyilvánjogi viszonyok mikor jönnek létre a magánosok és az állam között. Ez már jogpolitikai kérdés. Bizonyos azonban, hogy valahányszor ilyen közjogi viszonytal, vagyis a közigazgatás ténykedésével találkozunk, ez csakis a közérdek jogcímén történhetik. De az már más kérdés, hogy az adott esetben a közérdek jogcíme s annak alkalmazása helyén való-e. A tudomány adhat, ad is elvi útmutatást a közérdek mivoltára s annak mikénti érvényesítésére nézve, de hogy a tételes törvényhozás a tényleges viszonyok között, a tudomány által elvileg megállapított közérdeket fennforogni látja-e vagy fennforogni kívánja-e látni, ez már nem jogkérdés, nem is tudományos kérdés, hanem a legislatív politika kérdése.

Csak egy-két tanulságos példát még ennek az illusztrálására. Itt vannak például az elemi népoktatási tanintézetek. Az 1868:XXXVIII. t.-c. értelmében a magánszemélyek (egyesek és testületek) által fenntartott elemi oktatási iskolák kétfélék lehetnek: nyilvános és magánintézetek. Mindkettő felállításához a közoktatásügyi miniszter engedélye szükséges. A nyilvánosjogú iskolára nézve azonban több kellék igazolása szükséges, nevezetesen ugyanazok a kellékek szükségesek, melyek az állami és a községi, tehát már a közigazgatás belső szervezetéhez tartozó tanintézetekre vannak megállapítva. Az ilyen nyilvánjogi tanintézet államérvényes bizonyítványok kiadására jogosult, a magántanintézetnek ilyen jogosítványa nincs. Ilyen különbséget mutat a viszony befelé a közhatóságok irányában, vagyis az elsődleges, a fő nyilvánjogi viszonylatban. Kifelé, magánszemélyek irányában azonban a nyilvános és a magántanintézet között különbség nincsen. Mindkettő tisztán magánjogi alapon jár el a tanulókkal szemben, azoknak felvétele körül. Nincs felvételi kényszer, a tandíj megállapítása is az iskolafenntartó magánjogkörébe tartozik. Másodlagos nyilvánjogi viszonyok tehát nem jönnek létre a szóban levő kétféle jellegű tanintézet egyikénél sem.

Ilyen megítélés alá esnek az iskolafenntartó hitfelekezeti, illetőleg azoknak tanintézetei is. Mert bár közérdekű s egyes vonatkozásokban épp ezért nyilvánjogi testületek a hitfelekezeti, ezért nem tartoznak az állami közigazgatás szervezetébe, annak szorosán véve nem részei. A hitfelekezeti iskolákat tehát kifelé szintén teljes magánjogi szabadság illeti meg a tanulók felvétele tekintetében. De itt már van egy kivétel. Oly községben, ahol községi iskola nincs s a más felekezethez tartozó gyermekek száma a 30-at el nem éri, ezek a gyermekek is a községben levő felekezeti iskolába tartoznak járni, a felekezeti iskolák pedig ezeket a gyermekeket befogadni kötelesek. Íme, ilyen kivé-



teles esetben s *csakis ebben az egy vonatkozásban* már nyilvánjogi viszony jön létre a hitfelekezet és más magánszemélyek között is. A hitfelekezeti iskola ilyenkor a nyilvánjogi szolgálat (közszolgálat) egy fajtát végzi a közigazgatás szervezetéhez tartozó közintézetekre (állami iskolák, közmúzeumok) érvényes elvek szerint. (Nyilvános közhasználat, egyenlő elbánás, egyforma kiszolgálás elve.)

Vizsgáljuk még meg az intézetek köréből a kórházak helyzetének és működésének jogi jellegét. Kórház többféle van. Valamennyinek felállításához belügyminiszteri engedély szükséges (1876:XIV. t.-c. és a 35.000/902., illetve 140.000/907. sz. B. M. rendeletek.).

A magánkórházak a rögtöni segílyt igénylő betegeket kivéve, magánjogi alapon járnak el a betegek felvétele körül. Elvileg tehát betegfölvételi kényszer nincs. Ápolási díjakat maguk állapítják meg s a díjak behajtása bírói úton történik.

A nyilvános joggal felruházott kórházak alapjukban véve szintén magánkórházak, de működésükhöz több közérdekű momentum s ezzel kapcsolatban több nyilvánjogi viszony fűződik. Ezek már alapszabályaik keretei között minden odavaló jelentkező beteget fölvenni tartoznak, amíg fekvőhellyel rendelkeznek. Szegény ápoltaik ápolási díjainak a köz pénztárából való megtérítését s a magánosokat terhelő ápolási költségeknek a közadók módjára való behajtását igényelhetik. A köz terhére eső ápolási díjakat a belügyminiszter és a kórház fenntartója között tárgyalással állapítják meg.

A közkórházak, fenntartójukat tekintve, az egyesek és a köz (állam, törvényhatóság stb.) által fenntartott közkórházak lehetnek. Ez utóbbiak (tudniillik az állami, törvényhatósági közkórházak) már a közigazgatás részei, közorganumok, az állami közigazgatás gondozó tevékenységének szervei.

Ez különösen abban mutatkozik, hogy azok közköltségen tartatnak fenn s az alkalmazott személyzet a szorosan vett köztisztviselők (közorganumok) kategóriájába tartoznak. De az egyesek által fenntartott közkórház is az összes betegségek gyógyítására alkalmas berendezésűnek (négy osztály) kell lennie s az *összes jelentkező betegeket*, még az idegen vidékű, sőt külföldi betegeket is befogadni tartozik. Évi költségvetést tartoznak készíteni s azt kormányhatósági jóváhagyásra bemutatni. E költségvetés tételeinek, ápolási díjainak megállapítása által módjában van az államnak az ilyen közkórház fennmaradását biztosítani s ez az egyetlen előnytöbblet, amely az egyesek által fenntartott közkórházakat a nyilvánosjogú kórházakkal szemben megilleti, mert máskülönben az ápolási díjak behajtását illetőleg mindkét típusú kórház egyazon elbírálás alá esik.

III. Térjünk vissza már most eme példabeli illusztrálások után elvi tételeinkhez. Vannak tehát nyilvánjogi viszonyok:

1. közorganum és magánszemély között,
2. másodlagos (secundär) közorganum és magánszemély között s végül

3. magánszemély és magánszemély között.<sup>1)</sup>

Mindezekben a viszonylatokban természetesen valamennyi szereplő fél, a *magánszemélyek is* nyilvánjogi alanyok megfelelő nyilvánjogi jogosítványokkal és kötelezettségekkel, mert hiszen nemcsak a közorganum, az állami szerv nyilvánjogi alany, hanem

<sup>1)</sup> Lenne még egy negyedik változat is, t. i. nyilvánjogi viszonyok állanak fenn maguk a közorganumok között is. Ezeket belső közigazgatási jogviszonyoknak nevezném el, mert a maguk egészében a közigazgatási szervezet belső világába tartoznak, míg a most vizsgálat alá vett viszonyok kifelé, a közigazgatás szervezetén kívül, a magánosokkal szemben érvényesülnek. A belső közigazgatási jogviszonyokkal részletesen a közhivatalnoki jog fejezetében foglalkozunk.

a magános is, ha valamely típusú nyilvánjogi viszonylatba kerül.

A nyilvánjogi alanyok s azok jogviszonyainak imént felállított kategóriái között persze sokszor igen nehéz biztos határvonalat vonni. Bizonyos összemosódások észlelhetők a különböző kategóriák között. Itt is az úszó határok jelenségével állunk szemben.

A tételes jognak módjában van természetesen a szóban levő jogalanyi kategóriák (fokozatok) között, nevezetesen a közorganumi és a nem közorganumi minőség, illetve működés között pontos határvonalat húzni, pozitív rendelkezéseivel s határozott jogi ismervek felállításával. Ez azonban más kérdés. Most azokról az esetekről beszélünk, mikor nincsen határozott tételes jogi rendelkezés. Ekkor áll elő a tudomány feladata, hogy a gyakorlat számára is útmutatást adjon. Elvi szempontokat valóban adhat, ad is a jogtudomány, a többi a konkrét jogi minősítés feladata, mely mindig az adott eset körülményeinek és az összes számbavehető jogi szempontoknak gondos mérlegelése mellett kell hogy történjék. Egyetlen szempont után nem lehet elindulni. Össze kell vetni valamennyit és különösen figyelemmel kell lenni arra, hogy milyen vonatkozásban kívánjuk a jelleg kérdését, a közorganumi vagy egyszerű nyilvánjogi alanyi minőségét eldönteni, mert e részben is bizonyos összefonódások, variációk fordulhatnak elő. Lehetséges nevezetesen, hogy a *közorganumi, illetőleg nyilvánjogi jogalanyi jelleg csak egy-két vonatkozásban forog fenn.*

Lássuk már most közelebbről, hogy melyek azok az alapszempontok és irányelvek, melyek a nyilvánjogi alanyi minősültség egyes fokozatainak s az ezekkel kapcsolatos nyilvánjogi viszonyok jellegének megállapításánál figyelembe jöhetnek. Megjegyzendő, amint ez az eddig felhozott példákból is kitűnik, hogy most általában a nyilvánjogi alanyok minden fajára s a nyilvánjogi viszonyok mindkét oldalára, nevezetesen



mind a jogosított, mind a kötelezett fél helyzetére figyelemmel vagyunk s nemcsak azokat az eseteket tartjuk szem előtt, melyekben az illető jogalany valamely különleges jogosítványt élvez, hanem azokat is, melyekben az illetőt ugyancsak nyilvánjogi alapon valamely kötelezettség terheli (pl. a nyilvános bérkocsifuvaros közfuvarozási kötelezettsége).

1. Meg kell vizsgálni, hogy az illető alany funkciója, feladata elsőrendű állami funkció, állami érdek-e vagy sem s ha magánérdek is előfordul benne, nincsen-e mégis túlsúlyban az állami érdek. Ilyen esetben közorganumi (primär vagy secundär) jogalanyokról van szó. Ilyen pl. a kéményseprő fentebb említett funkciója. Már nem közorganumi, de azért nyilvánjogi jellegű tevékenység a nyilvános bérfuvaros. Előbbi közorganum, bár ennek csak másodlagos fokozatába való, utóbbi egyszerű nyilvánjogi jogalany a közfuvarozást illetően.

2. Ha a jogosított fél helyzetét nézzük, vizsgálnunk kell, hogy módjában van-e jogát közigazgatási úton érvényesíteni a nélkül, hogy a bírósághoz kelljen előbb per útján fordulnia. Továbbá, hogy nem élvez-e bizonyos kiváltságos közjogi jogosítványt, mint pl. a bevett hitfelekezetek, melyek híveikre egyházi adókat vehetnek ki s ezeket közigazgatási úton hajthatják be.

3. Ha a kötelezett fél helyzetéből indulunk ki s valamely szolgálat, munka elvégzéséről van szó, vizsgálni kell, hogy ezt a funkciót hogyan, mily feltételek mellett végzi; az egyenlő kötelező közszolgálat, a közhasználat elve szerint-e vagy sem, pl. a posta, a vasút, nyilvános bérszolga.

Ezzel kapcsolatban arra is figyelni lehet, hogy az illető működése össze van-e kötve nyereszkedési momentummal vagy sem. A közjognak nem sajátja a nyereszkedés eleme, ez a magánjog főmotivuma. De azért óvatosan kell eljárni. A jogi jelleg megállapításá-



nál figyelemmel kell lenni a célon kívül az *eszköz*, a *mód momentumára is*. A magánjogban is előfordul néha a nyereszkesedés, az önérdek hiánya (pl. ajándékozás) s viszont a közjogban is találkozunk néha azzal a jelenséggel, hogy gazdasági, nyereszkesedési célra törekszik a köz, a közjog eszközeivel.

4. Ha valamiféle közorganumi jelleg forog szóban, meg kell állapítani, hogy fokozottabb büntetőjogi védelemben részesül-e az illető jogalany? Ez ugyanis a közorganumok közös ismérve, mind a szorosan vett közorganumnak, mind a tág értelemben vett, vagyis a secundär közigazgatási szerveknek sajátos vonása. Az egyszerű nyilvánjogi jogalanyokat ellenben ez a kiváltság nem illeti meg.

5. Fontos körülmény, hogy az illető jogalanyi működés az állam szoros felügyelete, vagy éppen vezetése, irányítása alatt áll-e vagy sem. Ha igen, megállapítható a közorganumi jelleg.

6. Hivatásos, fizetett alkalmazottja-e a köznek az illető? De vannak önkormányzati közfunkcionáriusok is; ezek szintén közorganumok, feltéve, hogy a többi feltétel rájuk nézve fennforog; így, ha az elintézendő ügy állami feladat és pedig vagy elsőrangú állami feladat (a közigazgatási bizottság működési körébe tartozó ügyek), vagy ha nem is ilyen, de mindenestre olyan természetű, hogy önkormányzati működés híján magának az államnak kellene saját szerveivel ezeket az ügyeket elintéztetni. Ilyenek pl. az ipartestületek, ipari és kereskedelmi kamarák, egy szóval a foglalkozási alapon létesült önkormányzati szervek s azok ügyköre.

7. Belejátszik a kérdésbe az is és zavarok okozója lehet, hogy néha magának a funkciónak jellege és a funkcionárius személyes jogállásának a jellege nem fedí egymást.

Valaki személyes, belső jogviszonyaira nézve hivatásos közalkalmazott, közhivatalnok lehet,

de az állam egy kincstári üzemébe, valamely magánvállalatához rendeli időlegesen szolgálattételre. Iyennek a tevékenysége kifelé tisztán magánjogi jellegű lesz, de személyes jogviszonyai befelé (fizetés, tisztviselői kedvezmények, fegyelmi jog stb.) a közhivatalnoki közigazgatás jogkörében maradnak. Viszont a postai vagy vasúti szállítás nyilvánjogi funkció, a közszolgálat egy faja (ha nem is szorosan vett közigazgatási működés), a postamesterek és a vasúti alkalmazottak ellenben szorosan vett köztisztviselőknek nem tekinthetők minden tekintetben.

A hitfelekezeti iskola működése alapján egészben véve magánjogi s csak egyes vonatkozásaiban nyilvánjogi, de a hitfelekezeti elemi iskolai tanítókra az 1917. évi XXVII. t.-c. kimondja, hogy azok köztisztviselők. A törvény ugyan ezzel a kategórikus kijelentésével többet mond, mint amennyit mondani akar, mert a hitfelekezeti iskolai tanítók jogállása nem teljesen egyenlő a szorosan vett köztisztviselőkével; bizonyos azonban, hogy több vonatkozásban a szorosan vett köztisztviselőkhez hasonló elbánásban részesülnek. E tanítók fizetéséhez az állam hozzájárul a törvényesen megállapított minimális fizetési összeg erejéig. Befolyást gyakorol az államsegélyt élvező hitfelekezeti iskolák tanítóinak kinevezésére is, amennyiben ilyen tanító a hitfelekezet részéről csak a vallás- és közoktatásügyi miniszter jóváhagyásával alkalmazható. Az állam fegyelmi hatalma is kiterjed az ilyen tanítókra. Érvényesül rájuk a köztisztviselőkre vonatkozó, fokozottabb büntetőjogi védelem és felelősség. Amely vonatkozásban azonban nem állapítja meg a törvény ilyen tanítónak köztisztviselői, helyesebben nyilvánjogi jellegét, abban a vonatkozásban az illető csak magánalkalmazottnak tekintendő s reá a magánjog szabályai nyerne alkalmazást.

Az állami iskolák és tanítói ellenben már minden vonatkozásban nyilvánjogi alanyok; kifelé: a

tanulók felvétele kötelező s egyenlőségi elve szerint történik; befelé: a tanítás rendje állami irányítás alatt áll s a tanítók személyükre nézve is minden tekintetben állami köztisztviselők.

IV. Már most arra a kérdésre kell még csak itt megfelnünk: van-e egyáltalán s ha van, mi az a közös, formai külső alapismérv, melyről a nyilvánjogi viszonyoknak s különösen a magánosok közti viszonyoknak ezt a nyilvánjogi jellegét minden esetben bizton felismerhetni. Az egyes és az állami szerv közti viszony nyilvánjogi jellegének a megállapítása is sokszor gondos és finom vizsgálatot igényel, gondoljunk csak a közüzemek, kórházak jogviszonyaira, de itt, legalább rendszerint, mégis több támpont kínálkozik a jogi diagnózis munkájában. Nehezebb és kényesebb ez a megállapítás a nyilvánjogi viszonyok azon másodlagos alakzatát illetőleg, amidőn t. i. magánosok állanak egymással szemben a kérdéses jogviszonyban. Ezek a jogviszonyok ugyanis látszatra nem egyszer közöséges magánjogi viszonyoknak tűnnek fel és bizonyos, hogy ezek a legszélsőbb esetek már a nyilvánjog és a magánjog határmesgyéjén vannak, innen a jogi diagnózis különösebb nehézsége.

*Vizsgálódásunk eredménye szerint a nyilvánjog jellegének közös külső, formai alapismérve nem más, mint a kényszer momentuma.*

Mint mondtuk, sokszor az állam valamely közfeladat elvégzését az érdekelt magánosokra bizza és pedig olyképen, hogy az összes érdekeltet kötelezi s rá is kényszeríti az egymással való összeműködésre a kitűzött közcél elérése érdekében. Midőn a halászat nyílt vizeken másképp okszerűen nem gyakorolható, a medertulajdonosoknak társulattá kell alakulniok (1888. évi XIX. t.-c.). E jelenség körébe tartoznak a közérdekű vízi társulatok is (1885. évi XXIII. t.-c.). Egyöntetű árvédelem közérdek céljából a földművelésügyi miniszter az árterületek érdekelt magáno-



sait társulattá alakításra s közös társulati együttműködésre kötelezheti s az ilyen társulat felosztatását meg nem engedi. Ilyen alapon jönnek létre a kopár területek közérdekű befásítására (véderdők) alakított beerdősítő társulatok (1879. évi XXXI. t.-c.).

A kényszer, mint látjuk, az összes érdekelt magánosokra egyaránt kiterjed az egymásközi (társulati) jogviszony létesítését és fenntartását illetőleg s maga a köhatóság örökdik fölötte. Az ilyen viszony az egyesek között kétségtől közjogi, vagyis nyilvánjogi viszony. De ilyen természetű a viszony akkor is, ha ilyen társulás nem hatósági rendelkezésre, nem hivatalból jön létre, hanem a magánosok egy része saját egyoldalú akaratából kényszeríti a magánosoknak egy másik részét a társulásra. Így jöhetnek létre az érdekeltek birtokarány szerinti többségének akaratából a vízrendezési társulatok (a vízhasználati társulatok közül csak a lecsapoló és öntözési társulatok), továbbá az úgynevezett nyomásos (fordulós, kötött) mezei gazdálkodásra alapított szervezetek (1894. évi XII. t.-c.). Sőt a szőlőgazdálkodás és a szőlőbetegségek elleni közös védekezés előmozdítása érdekében bizonyos terület szőlőbirtokosainak birtokarány szerinti kisebbsége (egyharmada) is megalakíthatja a hegyközségi szervezetet s rákényszerítheti a többségben levő többi körzetbeli szőlőbirtokosokat a hegyközségbe való belépésre.

Nem kényszerszertársulási, de szintén kényszer-kooperatív s ezért nyilvánjogi viszony például a postamester és a magános közti viszony is. A postamester kénytelen a feladott csomagot, levelet átvenni s előre meghatározott díjért továbbszállítani. A postakocsi a terület birtokosának akarata ellenére ráhajthat amannak útmenti idegen területére, ha az úton a forgalom akadályozva van.

A bérkocsiiparos is kénytelen bárkit a rendészeti feltételek mellett, a szabályrendeletben megál-



lapított díjért elfuvarozni. Ez is egy nyilvánjogi viszony, nyilvános szolgálat. A szomszédom, kinek szintén van kocsija és lova, erre nem kényszeríthető, hacsak magánjogi szerződéssel erre nézve meg nem egyezünk. Szerződészegés esetén is csak a polgári bírósághoz fordulhatok jogsegélyért, míg a nyilvános bérkocsiiparos vonakodásával szemben a legközelebbi rendőrközeg nyújt rögtöni hatósági segélyt s büntetés terhe alatt rákényszeríti a bérkocsist a kívánt fuvarozásra.

Az egyesnek azt a jogát és hatalmát, hogy más magánszemélyeket szabadságukban korlátozhat s azokat saját akaratuk ellenére valamitől való tartózkodásra, vagy valaminek a megtevésére kényszerítheti, esakis közjogi, nyilvánjogi alapon lehet megmagyarázni. Ilyen eredményt magánjogi alapon, magánjogi jogviszony útján elérni nem lehet. A magánjog a jogi szempontból *egyenlő súlyú magánérdekek világa*, jogalanyai ezért egymáshoz koordinált viszonyban állanak, egymással való jogi érintkezésük kényszermentes, szabad egyezkedés útján, a szerződési szabadság elve alapján történik. Ha egy magánszemélynek ennél több hatalma van más magános fölött, ez csak azzal magyarázható meg, hogy az az érdek, mely az illető eljárásnak a rúgója, nemcsak magánérdek, hanem valamely vonatkozásban közérdek is. A közérdeknek ez a momentuma adja meg a túlsúlyt a különben egyenlő rangú magánfelek között az egyik magánérdek javára és üti rá a magánosok közötti viszonyra a nyilvánjog bélyegét. Ezért adja meg a köz az egyik félnek az egyoldalú követelés kényszereszközét, ezt a közhatalmi természetű kiváltságot, mellyel szemben a másik magános saját akaratát és érdekét alárendelni tartozik, lényegileg éppen úgy, mint amidőn közvetlenül magával a közszel kerül az egyes szembe. *A magánosok között ilyen esetben kialakuló viszony ezért csak nyilvánjogi természetű lehet s alanyai nyilvánjogi alanyok.*

Az se ejtsen zavarba bennünket, hogy sokszor a közérdeknek, helyesebben a közérdekeltségnek az a bizonyos momentuma, mely a magánérdekhez hozzákapcsolódik, egyáltalán nem olyan természetű, hogy azt, ha csak másodsorban is, a köz érdekének, t. i. szorosan vett *előnyének, javának* lehetne felfogni. A köz érdekeltsége, amint azt másutt már bővebben kifejtettük, nemcsak akkor állapítható meg, midőn annak valamiféle java, előnye forog szóban. Az állam érdekeltségét az egyesek irányában fennálló magasabb etikai kötelezettségei is megállapítják s ezek akkor forognak fenn, midőn az egyesek önmaguk magánjogi (társadalmi) alapon valamely nagyfontosságú érdeküket megvédeni, elsőrangú életföltételeiket megteremteni, biztosítani nem képesek (a szegénységélyezés, gyermekvédelem). Ne felejtjük, hogy a köz hol korlátozza az egyest saját jól felfogott érdekében, saját akarata ellenére (tanulási kötelezettség), hol meg védi, anyagi vagy erkölcsi támogatást nyújt neki ugyanilyen okból s ugyanilyen körülmények között. Az általános nyelvhasználat a köz érdekeltségének ezt az irányát is közérdeknek nevezi, ami pedig — láthatjuk — nem egészen találó megjelölés.

A kifejtett megfontolás magyarázata aztán annak a jelenségnek is, hogy habár az adott esetben a magántulajdon, az egyéni szabadság korlátozása közvetlenül egy *magánegyén érdekében és javára történik* is, ez a korlátozás, illetve ez a jogviszony mégis *nyilvánjogi természetű lehet* s alanyai nyilvánjogi alanyok, mert az érdekelt magánosnak valamely nagyfontosságú egzisztenciális érdekéről van szó, melynek megvédelem céljából az állam őt más magánegyénnel szemben kiváltságos és közvetlen eljárásra, amannak vonakodása esetén pedig a közhatalóság segítségének igénybevételére jogosítja fel. Például: a magánorvos tartozik rögtöni veszélyben forgó betegnek első orvosi segélyt nyújtani, sőt rögtöni bal-

esetek alkalmával minden magánegyénnek kötelessége a segélynyújtás olyan formában, ahogyan az módjában van. (1876. évi XIV. t.-c.)

A halászati jog tulajdonosai vagy bérlői s ezek alkalmazottai jogosítva vannak a halásztól a halászejegy előmutatását követelni, a halászejegy nélkül halászókat megzálogolni, nevüket s lakásukat megtudni, sőt szükség esetén azokat a község előljáróságához bekísérni. Közvetlen veszély esetén nemcsak a hatóságilag kijelölt helyeken, hanem bárhol ki lehet kötni s partra lehet szállni, az esetleg okozott kár megtérítésével.

Ezeknek a nyilvánjogi viszonyoknak az az indoka, hogy ilyen esetekben voltaképen a közigazgatási szerveknek kellene eljárni s az egyeseknek védelmet nyújtani; minthogy azonban ez az arra illetékes szerv távolléte miatt nem lehetséges, az érdekvédő intézkedés megtétele pedig sürgősen szükséges, magát az érdekelt magánost hatalmazza fel az állam a szükséges megfelelő eljárásra. Téves tehát nézetünk szerint az a felfogás is, hogy valahányszor a magántulajdon egy magános javára (érdekében) szenved korlátozást, ez mindig a tulajdonosnak egyszerű magánérdekű korlátozását jelenti s ennél fogva a fennforgó viszony mindig a magánjog körébe tartozik. Mert hiszen ez a korlátozás közérdekből is történhetik, de a közérdeknek imént kifejtett tágabb értelmében s ilyenkor a viszony következésképp nyilvánjogi színezetű lesz. Gondoljuk meg csak jól a dolgot: hiszen még a rendes közigazgatási viszonyokban, például az ipari telepengedélyezés esetében is, vajjon nem csak *egy* vagy *két* szomszédos egyén érdekében történik-e sokszor az egész eljárás?

Az összesség érdeke, a többiek érdeke, a mások érdeke, egy szóval mindazok a kifejezések, melyek a közérdek körülírására szolgálnak, nem mondják, nem is mondhatják meg pontosan, hogy hány



egyén alkotja az összességet, a többieket, a másokat, s így lehetséges, hogy az adott esetben három, kettő, sőt esetleg egy személy érdeke is már közérdekűnek minősülhet. Egyáltalán téves nyomon járna, aki számbeli alapon keresné a közérdek megállapítását. Igen, ez lehetséges volna, ha a közérdek az egyesek érdekének egyszerű számtani összege volna. De jól tudjuk, hogy nem mennyiségi, nem számtani a különbség a köz- és magánérdek között, hanem minőségi. Ezért lehetséges aztán, hogy az adott esetben egyetlenegy ember érdeke is közérdekű, tehát közjogi jellegű lehet, s különösen akkor bontakozik ki a szemünk előtt a maga tisztaságában ez a konstrukció, ha a közérdek fogalmát, az államnak az egyesekkel szemben fennálló s előbb említett etikai kötelezettségei szempontjából, *a közérdekeltségnek* tágabb fogalmi körévé szélesítjük, amint ennek a felfogásnak bevezető fejezetünkben úttörői igyekeztünk lenni.

## VII. fejezet.

### **Jogi személyek a közigazgatási jogban.**

Itt is a jogalanyok kérdéséről van szó. Csak azért tesszük a jogi személyek kérdését külön fejezet tárgyává, mert azok mégis bizonyos különlegességet mutatnak s igen nagy a jelentőségük.

1. Jogok és kötelezettségek alanya az emberen, a fizikai személyen kívül a jogi személy is: az egyesület és az alapítvány.<sup>1)</sup> Főleg az egyesületekkel kell azonban foglalkoznunk.

<sup>1)</sup> Az alapítványt gyakran összetévesztik az alappal (pl. pénzbírsági alap). Az alapítvány jogi személy, az alap nem az. Mind a kettő egy bizonyos célra rendelt vagyon, célvagyon, de az első jogi személyiséggel van felruházva, az utóbbi nem. Vagyis az alapítvány szintén célvagyon ugyan, de nem minden célvagyon alapítvány.

Az alapítvány vagyonállagát csorbíthatatlanul



Jogi személy nemcsak a magánjogban, hanem a közjogban is szerepel, aminthogy a fizikai személy is a magánjognak és a közjognak egyaránt jogalánya. A jogalanyiség elismerésének módjában és feltételeiben azonban már jelentékeny különbség van az ember és a jogi személy között még a magánjog terén is. Míg az ember magánjogi jogalanyiségát (jogképesség) a mai államok magával a születés tényével megadatottnak tekintik, addig a jogi személyek keletkezése, vagyis jogalanyiségük elismerése mindig külön közhatósági aktussal történik. A jogi személyek a jog mesterséges teremtményei, létalapjukat egy különleges célban bírálják, tehát valóságos cél-jogalanyok. Az államnak e jogalanyok hatósági elismerése előtt meg kell tehát vizsgálnia az egyesület (alapítvány) célját, szervezetét, működésének eszközeit. A közérdek kívánja ezt, hiszen az egyesületek létük állandósága s a bennük létrejövő jelentékeny szellemi és vagyoni erőkoncentráció miatt az államra nézve éppenséggel nem közömbösesek, sőt az államhoz hasonló kollektív személyi mivoltuknál fogva az állam érdekkörét nagyon is közelről érintik. De ezenkívül az egyesület tagjainak, az egyeseknek érdeke szempontjából is szükséges az állami ellenőrzés. Az egyesületi határozatok ugyanis kollektív akaratkijelentések, melyek a többség akaratával, vagyis a kisebbség majorizálásával jönnek létre s így a tagok túlzott, jogosulatlan vagyoni megterhelésének elkerülése, továbbá az egyesületből akár anyagi, akár erkölcsi okokból való kilépés biztosítása céljából szintén nélkülözhetetlen a közigazgatási

fenn kell tartani s a jövedelmét is csak az alapítványi célra lehet fordítani; az alap vagyonállagához kivételesen hozzá lehet nyúlni s a jövedelmét kivételesen az alap rendeltetési céljától eltérő célra is fel lehet használni.

Annak elbírálásánál, hogy alapítvánnyal vagy alappal van-e dolgunk, nem az illető intézmény neve az irányadó, hanem annak a jogi természete.

ellenőrzés. Ez az ellenőrzés már az egyesületek (alapítványok) keletkezésekor megnyilvánul, az egyesületi alapszabályok kormányhatósági láttamozása alkalmával. Jogilag véve, az ilyen közigazgatási aktus főhatása nem egyéb, mint az illető eszmei alakulás jogi személyiségének (jogképesség, jogalanyiség) állami elismerése.<sup>1)</sup>

2. A jogi személyeknek, jellegük, jogi helyzetük szempontjából, valóságos skálaszerű hierarchiáját lehet felépíteni s e részben most már kizárólag a jogi személyeknek egyesületi alakját tartjuk szem előtt, mert ezek játszanak nagyobb szerepet a nyilvánjogban s az egyesületek körében is tekintsünk el a tisztán nyereszkes célra alakult jogi személyektől (pl. részvénytársaság). Az utóbbiakra vonatkozó közigazgatási funkciókat maguk a kereskedelmi társulatokra vonatkozó kereskedelmi törvények szabályozzák s a közjog szempontjából a jogi személyek ezen fajának nincs is oly jelentőségük, mint az eszmei célú egyesületeknek.

<sup>1)</sup> A magyar egyesületi jog szerint lényegesen különböző célú egyesületek egy cím alatt s közös alapszabállyal nem alakulhatnak. Nemzetiségi egyesület csak mint irodalmi és közművelődési egyesület alakulhat. Politikai és munkásegylet tagja csak magyar honpolgár lehet. Tudományos és irodalmi célú egyesület tagja idegen honpolgár is lehet, ha megválasztását a magyar kormány jóváhagyja. Fel kell venni az alapszabályokba többek közt azt a rendelkezést, hogyha az egyesület az alapszabályban megjelölt céltól vagy az ugyanott megállapított eljárási módtól eltérne, vagy ha működése az állam és az egyesületi tagok érdekét veszélyeztetné, a kormány az egyesület működését felfüggesztheti, azt esetleg fel is oszlathatja. Rendelkezni kell az alapszabályokban az egyesületből való kilépés, illetve kizárás módozatairól is s felosztás esetén gondoskodni kell az egyesületi vagyon sorsáról. Egyesületi jogunknak az 1508—1875. B. M. rendelet a főforrása. Csak a trianoni szerződés folyamánaképp megalkotott 1922 : XI. t.-c. 7. §. tartalmaz az egyesületekre nézve néhány törvényi határozmányt.

Ami tehát az eszmei célú egyesületeket illeti, itt vannak mindenekelőtt a legkülönbözőbb célú magánegyesületek, pl. a művelődési, szórakozási, a sportegyesületek. Valamennyi magánérdekű alakulás, magáncélokat követ; alapjukban valamennyi magánjogi jogalany. De keletkezésükhöz kormányhatósági hozzájárulás, az alapszabályok láttamozása szükséges s működésük is közigazgatási ellenőrzés alatt áll. Ezekben a közigazgatási vonatkozásokban tehát az illető magánegyesületek természetesen közigazgatási jogviszonyok alanyaivá is válnak.<sup>1)</sup>

A jogi személyek lépcsőzetének magasabb fokán helyezkednek el azok az egyesületek, melyek alapjukban, lényegükben még mindig magánegyesületek ugyan, de az állam elismeri működésük jelentősebb közhasznúságát is. Ehhez képest különösebb védelemben, esetleg anyagi támogatásban is részesíti őket s különösebb közjogi jogosítványokat és kötelezettségeket állapít meg számukra. Ezek az egyesületek sem tartoznak még az állami közigazgatás szervezetébe, de nyilvánjogi jellegük már jóval több vonatkozásban megállapítható és így azok általánosságban a nyilvánjogi testületek közé sorolhatók. Ebbe a csoportba tartozik pl. a Magyar Tudományos Akadémia és az országos jelentőségű irodalmi egyesületek.<sup>2)</sup>

Ebbe a csoportba tartoznak továbbá a választásfelekezetek is. Alapjukban szintén az állam közigaz-

<sup>1)</sup> Ehhez hasonló jelenség a fizikai személyek körében is előfordul. Ha valaki magánipart óhajt üzni, iparigazolványra, vagy iparendélyre, tehát közigazgatási hozzájárulásra van szüksége s bizonyos iparágak körében, így a gyári üzemekben, az üzemi működés is több vonatkozásban állandó közigazgatási ellenőrzés alatt van.

<sup>2)</sup> A Magyar Tudományos Akadémia elnökének és másodelnökének megválasztását megerősítés végett fel kell terjeszteni a királyhoz (kormányzóhoz); az Akadémia elnöke ezen tisztségénél fogva tagja a székesfővárosi tör-



gatási szervezetén kívül álló testületek, de az állam elismeri közérdekű fontosságukat s ezért mint nyilvánjogi testületeket különös állami védelemben részesíti. Kivételesen még szorosán vett állami funkcióira is igénybeveheti az egyházakat, pl. nálunk, 1894 előtt, az egyházak végezték az állami érvényű anyakönyvvezetést is s ebben a vonatkozásban az illető egyházi közegek az állami közigazgatás funkcionáriusai is voltak. Más vonatkozásban azonban kívül maradtak az állami közigazgatás szervezetén.

Az állami védelem és a közjogi jogosítványok mértékét egyébként különbözően állapítja meg a törvény az egyes hitfelekezetekkel szemben. Nagyobb a bevett hitfelekezetekre s kisebb az elismert felekezetekre vonatkozólag. Az előbbieket ennél fogva magasabb ranghelyet is foglalnak el a hitfelekezetek nyilvánjogi testületeinek rendszerében, mint az utóbbiak.

3. A lépcsőzet még magasabb fokán találjuk azokat az egyesületeket, melyek már alapjukban véve sem magánalakulások többé, hanem a maguk egészében a közjog birodalmába tartoznak. A közigazgatás szervezetének integráns részei. Hivatásuk, működésük már valóságos közfunkció. Ezek a testületek legnagyobb részükben hivatási, foglalkozási alapon nyugosznak, az illető foglalkozások köréhez tartozó érdekelteknek a szervezetei közjogi jogosítványokkal és kötelességekkel felruházva. Ide tartoznak pl. az ipar- és kereskedelmi, a mezőgazdasági, a mérnöki, az ügyvédi, a közjegyzői kamarák; az ipartestületek, melyek a képesítéshez kötött ipart üző önálló iparosoknak szintén a kényszertársulás elvén nyugvó s közhivatali jogosítványokkal s kötelezett-

vényhatósági bizottságnak; az Akadémia tagjai által fizetett állami egyenesadó kétszeres összegben számít a törvényhatósági virilisjog szempontjából. Az állam anyagi segélyezésben részesíti az Akadémiát, melynek állandó alkalmazottai, a főtitkár, az osztálytitkárok és a főlevéltárnok kivételével, állami fizetési osztályba sorozott tisztviselők.



ségekkel felruházott egyesületei. (Az ipartestületek már csak pusztán társadalmi, tehát magánegyesületei az iparosoknak.)

4. A közjogi egyesületeknek legmagasabb és legnagyobb jelentőségű faját végül azok a csoportok alkotják, melyek nem különös foglalkozási, hanem *területi alapon* nyugosznak, s *egyetemes közhatósággal* vannak felruházva. Ezek a helyi önkormányzati testületek. (Kis- és nagyközség, rendezett tanácsú város, törvényhatósági város és a vármegye). Ezekről a közszervezeteiről, mint a közigazgatás nagyjelentőségű alapszerveiről a közigazgatási szervezet fejezetében külön, tüzetesen szólnunk, s így e helyütt bővebb tárgyalásokba nem bocsátkozunk.

E helyett befejezésül még csak a francia egyesületi jogot kívánám fővonalaiiban bemutatni, és pedig azért, mert a különböző egyesületi kategóriák lépcsőzetes fokozatait rendszeresen és igen szemléltetően tünteti fel.

Az 1901. évi egyesületi törvény szerint, ha az eszmei célú társulatok jogi személyiséget kívánnak elnyerni, hatósági bejelentésre vannak kötelezve (*association déclarée*). A francia jog tehát az egyesületek alapszabályainak jóváhagyását nem kívánja meg, de a hatóság a fennálló egyesületet feloszlatja, ha ennek célja törvénybe ütközik (represszív rendszer).

Az egyszerű bejelentés alá eső testületek jogképessége azonban korlátozva van; csak visszterhes ügyletek útján szerezhetnek jogokat s ingatlant csakis a társulati szabályszerű működéshez szükséges célra szerezhetnek. Ingyenes címen csak társasági tagdíjakat kaphatnak. Ha egy társulat nagyobb fokú jogképességet akar elnyerni, akkor meg kell szereznie a köztársasági elnöktől az egyesület (*établissement*) közhasznú voltának elismeréséről szóló decretumot, melyet az államfő, az államtanács meghallgatásával, de diszkrecionális alapon ad ki. Ezzel az egyesület az „*établissement d'utilité publique*“ minő-

ségét szerzi meg s az előbbi egyesületi kategóriával szemben való nagyobb jogképessége lényegileg abban áll, hogy ingyenes jogcímen is szerezhethet vagyont, tehát adományokat, végrendeleti hagyományokat is elfogadhat. Ingatlan vagyonszerzési képessége azonban a cél szempontjából éppen úgy korlátozva van, mint az egyszerű association déclarée. Közérdekű établissements-ok (établissement d'utilité publique) a gyakorlat szerint lehetnek az irodalmi társaságok, jótékonyági egyesületek s effélék.

A legmagasabb fokozat aztán az établissement public, a közttestületek. Ezek olyan jogi személyek, amelyek már a közigazgatás integráns részeiül tekintetnek (services administratifs pourvu de personnalité juridique). Ide tartoznak mindenekelőtt a területi alapon álló önkormányzati testületek: megyék, városok, községek, de egyéb nyilvánjogi testületek is, mint pl. a kereskedelmi kamarák, a francia Tudományos Akadémia (Institut) stb., úgy, amint az egyes törvények kijelentései s főleg a közigazgatási bírósági joggyakorlat alapján kialakult.

Ez a közorganumi jelleg pedig részben az állami hatósággal szemben való nagyobb alávetettségben, részben nagyobb kiváltságokban mutatkozik. Perek indítása, továbbá mindennemű vagyoni irányú intézkedése (adásvétel, kölcsön stb.) hatósági jóváhagyást igényelnek. A közhasznú egyesületeknél ilyen korlátozás nincsen. Az ingyenes címen való vagyonszerzésnek a közttestületeknél is korlátot szab a testület célja, a testületi működés specialitása. A céljogalanyiság eszméjéhez az egyesületi jogban a francia jogi mentalitás a legszívesebben ragaszkodik s ezt valóban tárgyilag is meg lehet okolni. Az egyesület a jognak bizonyos határozott célra való kreációja s így a vagyonszerzésnek s a vagyonfelhasználásnak e cél szempontjából való megfelelő korlátozása, esetleg visszaélések elkerülése érdekében csakugyan megokoltnak mutatkozik.

## VIII. fejezet.

**A közigazgatási alanyi jogok.<sup>1)</sup>**

A közigazgatási jogviszonyoknak már kifejtett jogi természetéből önként következik, hogy e jogviszonyban a közigazgatásjogi (nyilvánjogi) alanyi jogosítványok és kötelezettségek foglaltatnak. Ezek ennek a jogviszonynak a tartalmi elemei. Ezt a kérdést az előzők során természetesen már érintenünk kellett; nagy fontossága miatt azonban most önállóan is szólni kell róla, még pedig a közigazgatási jogviszonyoknak úgy elsődleges, mint másodlagos típusára kiterjesztve vizsgálódásunkat.

A közigazgatási jogviszonyból az abban szereplő jogalanyokra közigazgatásjogi alanyi jogosítványok és kötelezettségek származnak. Így a közigazgatási jogviszony főtípusát véve elsősorban szemügyre, hol a közorganumokat illeti meg a jog valamire nézve (adókövetelés), hol az egyes a jogosított fél (választói jog, tisztviselői fizetés). Sokszor meg a jogosítvány és a kötelezettség egyesítve van egy személyben. A felhozott példában is a pénzügyigazgató nemcsak jogosítva, hanem kötelezve is van az adó kivetésére. Ez a különlegesség az *organumi minőségből* következik; de ez a jelenség a magánjogban is előfordul, gondoljunk például a magánjogi személyek organumaira.

Hogy a közigazgatási jogviszonyból folyólag a közigazgatási szervet alanyi jogokkal felruházottnak tekinthetjük, azt a modern közigazgatási jogtudomány felfogása mellett ép oly természetesnek kell tartanunk, mint azt, hogy viszont az egyeseket is megilletik a közigazgatási alanyi jogok a közhatóságokkal szemben. Egészen bátran, minden kétség nélkül beszélhetünk tehát

<sup>1)</sup> A nyilvánjogi alanyi jogokra nézve nyomatékkal utalunk munkánkknak Közjog-magánjog című fejezetére is.



így: a közigazgatási szervnek ennyi meg ennyi adót van joga szedni tőlem, vagy nincsen joga ebben az esetben az ingatlanomat kisajátítani és így tovább.

Vegyük most közelebről szemügyre kiváltképpen az egyesnek a jogi helyzetét a különböző esetekben, mert az alanyi jog problémája különösen ebből a szempontból kíván közelebbi vizsgálatot.

## I.

Kezdjük azon, hogy a közigazgatási jogban is találkozunk az úgynevezett reflexjogok jelenségével, épp úgy, mint a magánjogban, midőn tehát valóságos alanyi jog egyáltalában nincsen. Pl. az utcai lámpa bevilágít a szobámba és így megtakarítom szobám világításának költségeit; más helyre helyezik azonban ezt az utcai lámpát; jelentékeny érdeksérelmet szenvedek ezzel, de még sem lesz ez jogsérelem, mert ahhoz, hogy az utcai lámpa megvilágítsa a szobámat, nem volt alanyi jogom, csak egy puszta tényleges előnyöm volt, mely az utcai lámpa elhelyezésének reflexhatásaként állott elő javamra.

Más példa. A törvény szerint a bíróság tárgyalásai nyilvánosak, vagyis azokon a közönség is jelen lehet; ez a tárgyalás törvényességének a kelléke; e rendelkezés főcélja és főjogi hatása magára a tárgyalásra, e tárgyalás szabályszerűségének a biztosítására vonatkozik és ennek csak mellék, vagy reflexhatásaként áll elő az egyesre az a lehetőség, hogy a tárgyaláson jelen lehessen. Itt is tehát csak reflexjogokról lehet szó. Innen van aztán, hogy az egyeseknek ez a joga nem olyan abszolút hatályú és egyénileg biztosított, mint a rendes alanyi jogok általában.

Ha a háztulajdonos a helyhatósági szabályrendelet ellenére nem szórátja fel téli fagyos időben az utcát, alanyi jogom akkor sincsen megsértve, de panaszt tehetek a rendőrhatalóságnál, mely aztán a szabály értelmében intézkedik. Ebben az esetben megint csak afféle reflexjogom van a háztulajdonossal szemben, bár a sza-



bályrendeletben foglalt parancs kétségkívül a közönség érdekét kívánja szolgálni. Mindenesetre azonban fennáll a kártérítési igényem a háztulajdonossal szemben abban az esetben, ha a kötelelességmulasztás miatt a síkos úton valami baleset ér és kárt szenvedek, mert kártérítési kötelelem már a magánjogban is nemcsak szerződési, pozitív jogviszonyokból, hanem szerződésen kívüli viselkedésekből is származik. A kártérítési jogigény alapja ilyen esetben egyszerűen az, hogy vétlen magatartása mellett senki kárt nem szenvedhet másnak bármilyen vagy éppen jogellenes viselkedése miatt. Megjegyezhetjük azonban, hogy utolsó példánkban már egészen a reflexjog és a valóságos alanyi jog határmesgyéjén járunk s részemről azt a felfogást sem tartanám megokolatlannak, hogy ilyenkor az utcán járó-kelő magános és a háztulajdonos között már pozitív nyilvánjogi viszony és pedig ennek secundär alakzata áll fenn és így az egyesnek nyilvánjogi alanyi joga is van ahhoz, hogy a háztulajdonostól szabályrendeletbeli köteletségének teljesítését követelje.

Még egy példa. Tudomásom van arról, hogy egy iparos képesítés és engedély nélkül úzi iparát. Alanyi jogom nincs ahhoz, hogy vele szemben közvetlenül fellépjek, tőle akár a képesítés és engedély megszerzését, akár az ipari tevékenység megszüntetését követelve, de jogom van panaszt tenni a hatóságnál, amely aztán eljár az illetővel szemben. Az *actio popularis* egy fájával van ilyen esetekben dolgunk s annak közvetlen célja a tárgyi jogrend épségének biztosítása még akkor is, ha alanyi sérelem az adott esetben fenn sem forog.

## II.

A közigazgatási alanyi jogosítványok legtisztább típusa akkor áll elő, midőn az egyén cselekvési szabadsága és hatalma a közzel szemben egy konkrét esetben pontosan körülírt módon és végső fokon bírói védelemmel ellátott érvényesítést nyer, így pl.

közigazgatási alanyi jogom van ahhoz, hogy a törvényszerű feltételek fennforgása esetén a törvényhatósági névjegyzékbe felvegyenek és ennek alapján a választás aktusában jogérvénnyel résztvehessenek; jogom van ahhoz is, hogy rögtöni baleset esetén valamely orvostól első orvosi segítséget igényeljek; jogom van ahhoz, hogy a községtől az előírt feltételek fennforgása esetén illetőségi bizonyítvány kiállítását követeljem stb.

A jognak bírói védelme, vagyis a jogsérelemnek független bíróság által való orvoslása a legnagyobb biztosítéka s egyben fokmérője az alanyi jogok értékének. Az alanyi közjogokat az állammal szemben is megillető független bírói jogvédelem (közigazgatási bírászkodás) csak a modern jogfejlődés vívmánya, a jogállam eszméjének megvalósítása. Minden jog, ha valóban jog, bírói védelmet kíván. Ez a jogrend fogalmának közös követelménye, bármennyire is különböznek egyébként a jogrendnek egyes részei (magánjog, közjog) jellegre, tárgyra nézve egymástól.

### III.

A közjogi alanyi jogok különböző alakban jelentkezhetnek s különböző konstrukciójuk lehet.<sup>1)</sup> Így megkonstruálhatók mint egy nyilvánjogi kötelezettség negatív képei is. Így alanyi jogomnak tekinthetem azt, hogy tőlem egy nyilvánjogi kötelezettség teljesítését csak olyan mértékben és olyan módon követeljék, amilyen mértékben és módon azt a törvény elő-

<sup>1)</sup> A nyilvánjogi alanyi jogok egész rendszerét nem fogjuk itt felépíteni; most nincsen arra szükség. Csak egy-két jellegzetességre kívánunk itt rámutatni. A közjogi alanyi jogok rendszeres feldolgozásában egyik úttörő mindenestre a német Jellinek volt, System der Subjektiven öffentlichen Rechte.

írja; afféle negatív vagy passzív alanyi jogok ezek. Ellenkező esetben jogsérelmet szenvednék a köz részéről, mert elismert személyi vagy dologi szabadságkörmnek jogtalan megszorítása következne be.

A közjogi alanyi jogok egy része olyan, hogy az egyes olyasvalami előnyhöz, hatalomhoz jut másokkal szemben, mely az ő természetes egyéni szabadságkörének, magántevékenységi körének bővülését eredményezi, ilyen pl. a választói jog, mellyel az állam sorsának intézésében veszek részt, vagy a kisajátítási jog, mellyel egy polgártársamat rákényszerítem, hogy ingatlanát valamely közérdekű vállalatom céljára, kártalanítás mellett, engedje át.

#### IV.

A közjogi alanyi jogok tényleges megszerzése rendszerint a közhatóságok valamely közreműködésével történik, a közigazgatási szerveknek bizonyos ténykedését teszi szükségessé. Ezek a hatósági aktusok azonban a legkülönbébbek lehetnek s a legkülönbözőbb módon eredményezhetik a közigazgatási alanyi jogok kialakulását. Így sokszor a hatóság diszkrecionárius belátásától függ valamely jog gyakorlatának az engedélyezése, ide tartozik a hivatali állások betöltése, bizonyos ipari foglalkozások folytatása stb., de ha a magános a kinevezőokmányt vagy az iparengedélyt megkapta, akkor ezzel már alanyi jog birtokába jutott. Ezek a megfontolások elvezetnek aztán a jogengedélyezéseknek vagy jogadományozásoknak vitás s mindenestre az alanyi jogköröknek különleges eseteihez, amelyekkel közelebbről foglalkozni a közigazgatási alanyi jogokkal kapcsolatban szükségesnek mutatkozik.

1. Kezdjük vizsgálatainkat az iparjogon. Itt mindjárt felmerül az a kérdés, hogy lehet-e egyáltalán alanyi iparjogról beszélni, tekintettel arra, hogy



az ipari tevékenység már magának az általános egyéni szabadságnak a folyománya. Ha tehát valaki ipari engedélyért vagy ipari igazolványért kénytelen a közigazgatási szervhez fordulni, ebben az esetben voltaképpen az egyéni szabadság közigazgatási korlátozásával állunk szemben. Ez kétségkívül igaz, de viszont az is áll, hogy az említett korlátozásba mintegy belekapcsolódik az alanyi jogosultság momentuma is. Az egyes t. i. követelheti is azt, hogy — ha szabadipari foglalkozásról van szó — a szükséges feltételek igazolása esetén a hatóság az iparigazolványt neki kiszolgáltassa és ezzel biztosítsa azt, hogy ezt az iparágat zavartalanul, sőt állami védelem alatt folytathassa; ez már kétségkívül közigazgatási alanyi jog ennek minden ismérvével. Ugy áll tehát a helyzet, hogy az egyén annyiban közigazgatási korlátozás alatt áll, hogy bizonyos ipari foglalkozást csak akkor folytathat, ha ezt az iparhatóságnak bejelenti, de viszont ahhoz meg valóságos alanyi joga van, hogy ha ezt a bejelentést megteszi, az iparigazolványt neki a hatóság kiadja.

A nem szabadipari foglalkozás terén, vagyis az ipari engedélyezések esetében már megváltozik a helyzet, amennyiben az engedély kiadása különleges, a hatóság diszkrecionárius mérlegelésén alapuló feltételektől is (pl. egyéni megbízhatóság) függővé tehető s így az engedély elnyerésére nézve az egyénnek szorosan vett alanyi jogigénye rendszerint már nincsen. Másfelől azonban, ha az egyes az engedélyt, bár diszkrecionárius alapon, megkapta, ezzel az engedély tárgyát képező foglalkozásra nézve nyilvánjogi alanyi jog birtokába jutott.

Vannak azonban engedély névvel megjelölt oly hatósági aktusok is, melyeknek megszerzésére nézve az egyesnek alanyi nyilvánjoga is megkonstruálható, mert a hatóságnak nincsen szabad mérlegelési hatalma az engedély kiszolgáltatása körül, hanem azt kiadni tartozik, ha a törvényes feltételek



fennforognak. Így a zálogházak fenntartására az iparhatóság az engedélyt kiadni köteles, ha a folyamodó nagykorú, ha nyereségvágyból elkövetett vétség vagy büntett miatt büntetve nem volt s ha a szabályszerű biztosítékot leteszi (1881:XIV. t.-c.). Ezek az engedélyek tehát jogilag csak a hatósági igazolványok természetével bírnak.

2. A közigazgatási engedélynek van aztán egy egészen különleges faja is, melyet a gyakorlatban szintén engedélynek neveznek, de az valójában *jogadományozás, koncesszió*.

Az előbb tárgyalt ipari és ehhez hasonló engedélyek eseteiben az ember olyanféle ténykedésre kér a hatóságtól engedélyt, amely voltaképen az ő általános egyéni szabadságának, az állam részéről elismert egyéni alapjognak természetes megnyilvánulása, de mivel az ilyen foglalkozás rendészeti szempontból ellenőrzést kíván, az adott esetben mégis előbb engedelmet kell kérni a közigazgatási szervtől ennek a foglalkozásnak a folytatásához. Az ilyen engedély csak afféle zsilip, amelyet a hatóság felhúz mintegy a szóbanlevő magáncselekmény előtt, hogy az aztán a maga útján szabad folyást nyerjen.

A koncesszió esetében más a helyzet. Itt az egyén olyasvalamihez jut, olyasvalamit tehet, ami eddig nem volt eleme az ő egyéni szabadságán alapuló magánjogkörének.<sup>1)</sup> Valami újat kap, amiye nem volt s amit magánjogi úton nem is szerezhetne meg. Valaminek az engedélyezéséről, adományozásáról van itten szó egy *idegen jogkörnek* a terhére s ehhez a közigazgatás a közérdek szempontjainak diszkrécionárius mérlegelésével segíti hozzá az illetőt. Ez az idegen jogkör pedig vagy magának a köznek, vagy egy másik magán személynak a jogköre lehet. Az elsőre példa mindaz

<sup>1)</sup> V. ö. Fritz Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht.

az engedély (concessio), melyet az állam a közhasználatra rendelt közvagyon (közterek, közutak, közvizek) különböző használatára ad az egyeseknek, pl. a vízhasználati engedélyek. De ide tartoznak az állam részére fenntartott jogosítványok, ténykedések jogkörei is, pl. vasútépítés, közutak létesítése, közhasználati távbeszélők berendezése stb.

Hadd mutassuk be ezeket a fenntartott állami jogköröket és az ezekre adott koncessziókat közelebbről, néhány részletesen ismertetett intézményen és pedig annál is inkább, mert ezeknek körében egyébként is sok jellegzetes nyilvánjogi vonással találkozunk.

#### A)

A közhasználatú (közforgalmú) vasút intézménye Magyarországon szintén az állam fenntartott jogkörébe tartozik s azt egyesek csak külön engedély alapján építhetnek és tarthatnak üzemben.

A fővasutakra nézve, nemkülönben a helyi érdekű vasutakra öt esetben az építési engedélyt maga a törvényhozás adja.

Ez az öt eset: 1. ha a helyi érdekű vasút két vasutat köt össze; 2. ha az egy fővonalnak főirányban kiegészítője; 3. ha a helyi érdekű vasutakra megállapított kedvezményektől és a törvényes rendelkezésektől eltérő elbánásban részesül; 4. ha a helyi érdekű vasút az ország határáig vezet; 5. ha valamely vasutat gőzhajóval járt víziúttal közvetlen csatlakozással köt össze. (1888:IV. t.-c.)

A helyi érdekű vasutak engedélyezése az említett öt eset kivételével az államfő elhatározása alapján történik olyképp, hogy az engedély-okiratot a nyert felhatalmazás alapján a kormány nevében a kereskedelemügyi miniszter adja ki.

A közhasználatú vasútnak egyrészt közérdekű, tehát nyilvánjogi jellegét, másrészt azt a különleges vonását, hogy az engedélyes vasútállalkozó kiváltságos jogadományozás (concessio) útján egy az állam részére fenntartott jog gyakorlásában részesedik, szemléltetően bizonyítják egyfelől azok a nyilvánjogi kötelezettségek, melyek a vasútállalatot kifelé a közönséggel szemben terhelik (az üzemfenntartás s az egyenlő elbánás elve sze-

rinti fuvarozás kényszere), másfelől az állam különleges jogai a vasútvállalattal szemben (befolyása a díjszabás megállapítására; a vasuti alkalmazottak minősítésének megállapítása; a postai szállítás kényszere; fegyelmi hatalom; megváltási jog; háramlás stb.).

A magánhasználatú (magánérdekű, magánforgalmú) vasutak létesítése ezzel szemben már csak egyszerű építési engedélyhez van kötve, melyet a kereskedelemügyi miniszter saját hatáskörében ad ki, s mely jogi természetére nézve, a jogadományozással (jogátruházás) járó engedélytől eltérőleg lényegileg az ipari engedélyekhez hasonló (az egyéni cselekvési szabadság korlátozása rendészeti ellenőrzés szempontjából). Ezek a vasutak azonban díjszedés mellett hivatásos szállítással nem foglalkozhatnak, csak külön szerződés alapján egyes felekkel szemben tehetik azt. Viszont a postai szállítás kötelezettsége sem terheli őket, s az államnak sincs megváltási s háramlási joga velük szemben. De azok a magánforgalmú vasutak, amelyek a legközelebbi közútig épülnek ki, e célra kisajátítási jogot nyerhetnek. Az állam ezzel az ilyen magánvasútnak bizonyos mérvű közhasznúságát elismeri, ezen alapul a kisajátítási jog nyilvánjogi jogosítványa. (Jogi lényegében hasonló eset ez akkor, midőn az állam faúsztató és tutajozó magánvállalatoknak szintén megadja a kisajátítási jogot a szükséges területek megszerzésére.)

## B)

A közforgalmú vasutakkal rokon a közutak intézménye.

A közutak építése és fenntartása nyomós közérdekű (közgazdasági, közforgalmi) okokból ugyancsak az állam fenntartott jogkörébe tartozik. Részben maga az állam, vagy más kisebb közjogi korporáció épít közutakat, részben az egyeseket ruhazza fel ezzel a joggal a közzhatóság. Ha az állam építi és tartja fenn, az úttest tulajdonosa maga az állam (állami tulajdon, köztulajdon, domaine public, ép úgy, mint a közfolyók). Ha magánfél saját területén létesít és tart fenn közhasználati utat, vagyis közut, akkor az úttest tulajdona az illető magánfélé marad, de míg az út közúti jellege fennáll, az ilyen út használatára s fenntartására vonatkozólag a közutakra érvényes közigazgatási jogi elvek és szabályok nyerne alkalmazást, vagyis az egyesek által fenntartott közutak a



többi közutakkal a jelzett vonatkozásokban egyenlő elbírálás alá esnek.

Mik a közutak nyilvánjogi jellegének főbb vonásai? 1. Csak közhatósági engedély alapján építhetők s ily alapon vétetnek föl a közutak hálózatába. 2. Kisajátítási jog nyerhető a közút építésének céljára. 3. A közút rongálása különleges úrendőri kihágás. 4. Közutakra vonatkozólag az elbirtoklás és az elévülés elvei egyáltalán nem alkalmazhatók, mert ezt a nyilvános közhasználat természete kizárja. 5. A közút szélességi határvonalának megállapítása alkalmával az úttestel szomszédos területek tulajdonosai foglalás címén sem sommás visszahelyezési pert (possessorius kereset) sem tulajdoni pert (petitorius keresetet) nem indíthatnak a polgári bíróság előtt. A közút területének megállapítása egyedül a közigazgatási hatóság joga, a magánfél tulajdonának részleges elvonása címén csak kártérítési igényt támaszthat a polgári bíróság előtt. 6. Az úttest építője és fenntartója fenntartási kötelezettségének pontosan eleget tenni tartozik, tekintet nélkül a fenntartási költségek nagyságára. Viszont a fenntartási kiadásokhoz való hozzájárulás céljából vámszedési jogosítványt nyerhet a közhatóságtól, mely jogosítvány szintén állami fenntartott jog.

Az 1890:I. t.-c. egyébként a következőképen osztályozza a közutakat: 1. államutak; 2. törvényhatósági utak; 3. vasúti állomásokhoz vezető utak; 4. községi közlekedési (vicinális) utak, melyek több község közlekedésének közvetítésére szolgálnak; 5. tisztán községi (közdülő) utak, egy községen belül; 6. egyesek, társaságok által közforgalom céljára létesített utak.

Végül közterületek, közutak, a mezei közös dűlőutak is (l. a mezőgazdaságról szóló 1894:XII. t.-c.-et). Ezek arra valók, hogy más utak hiányában egy község határában az egyes birtokokhoz hozzá lehessen jutni. Kisajátítás útján is létesíthetők. Ily út használatától eltiltani senkit sem lehet, de arra kötelezhetők az utat használók, hogy a fenntartás költségeihez hozzájáruljanak.

### C)

A távíró, távbeszélő és a villamosjelzők felállítása, berendezése és üzemeltetése szintén az államnak fenntartott jogkörébe tartozik, kivéve azokat a berendezéseket, melyek az egyes házak belsejében, úgyszintén



más köz- vagy magánterület által el nem választott telken, vagy összefüggő birtokon a közhasználat kizárásával tervezetnek. (1888:XXXI. t.-c.)

A kereskedelemügyi miniszter engedélye szükséges tehát az egyes összefüggő területeken belül tervezett berendezésekhez is, ha közhasználatra szolgálnak, az összefüggő területeken kívüli használatra szolgáló berendezésekhez pedig minden esetben, akkor is, ha azok csak magánhasználatra tervezetnek.

Az ország területén túlmézőleg tervezett, valamint az egyenkint tízezernél több lakossal bíró városokat, községeket összekötő távirók és távbeszélők engedélyezése a törvényhozás hatáskörébe tartozik. Közhasználatú távirók, távbeszélők a törvény szerint engedélyezhetők volnának magánosok részére is, a gyakorlatban azonban nem szoktak engedélyezni.

Az engedély-okiratban biztosítandó: az állam fenntartott joga, az engedély időtartama, az állam időelőtti megváltási joga, az engedély lejártával közhasználatú berendezéseknek az államra való átháramlása; magánhasználatú berendezések az engedélyes tulajdonában maradnak, de azokat az engedély lejártával eltávolítani tartozik; a közhasználatú berendezéseknek mindenki által egyenlő módon lehető használata s a kereskedelemügyi miniszter azon joga, hogy az ilyen berendezések használati díjait megszabhassa és módosíthassa; az államrendészeti korlátozások lehetősége.

## V.

A fentebb kifejtett s tételes jogi példákön részletesen megvilágított jogi koncessziókhöz némileg hasonló a helyzet a *másodlagos (secundär)* nyilvánjogi viszonyok eseteiben is, de csak annyiban, hogy itt is egy idegen jog gyakorláthoz jut az egyén a közhatóság segítségével, csak hogy ez az idegen jogkör nem a köz, hanem egy *másik magánszemély jogköre*. Pl. minden földbirtokos tartozik megengedni, hogy idegen erdei termékeket földjén átszállítsanak, ha azok az erdőből más úton csak tetemesen nagyobb költséggel volnának elhordhatók. A szállító erre az átszállításra az elsőfokú erdőrendészeti hatóságtól engedélyt

tartozik kérni s az esetleges kártétel fizetésére ugyanott megfelelő pénzbeli biztosítékot tesz le. (1879:XXXI. t.-c.) Lényegileg ez is közigazgatási, nyilvánjogi koncesszió, de annak egy alfaja: secundär nyilvánjogi koncesszió. A nyilvánjogi jelleg kétségtől megnyilvánul az egyik fél túrésának kényszerében, a közigazgatási hatóság segédkezésében, a jogról való lemondás érvénytelenségében stb.

Ilyen koncesszió — hogy még egy példát vegyünk — a lakásügyi hatóságnak az a rendelkezése is, mellyel egy lakást valakinek kiutal. Ebben a példában az engedélyes egy idegen magántulajdonos használatához jut s e használatnak, e kényszerbérleti jogviszonynak egy közigazgatási aktus, hatósági engedély az alapja. Ha aztán az engedélyest a lakás élvezetében a háztulajdonos vagy másvalaki háborgatja, ez magánjogi sérelem s annak orvoslása rendes bírói útra tartozik. A bíró természetesen a közigazgatási engedélyben foglalt jogosítvány figyelembevételével fogja a vitát eldönteni. De megsérthető maga a közigazgatási jogosítvány is és pedig a hatóság részéről, ha azt jogellenesen visszavonja vagy módosítja.

## VI.

Felmerülhet már most az a kérdés is, hogy tekinthető-e egyáltalában alanyi jognak az, amihez valaki közigazgatási engedély (koncesszió) által jutott. Elvül azt lehet kimondani, hogy mivel az ilyen koncesszióknak is közérdek az alapja s tárgya egy különleges jogadományozás, az ilyen engedély által szerzett alanyi jog nincs oly mértékben biztosítva a közigazgatási hatóság esetleges későbbi beavatkozása ellen, mint a közönséges alanyi jogok. Különösen áll ez azokra a koncessziókra, melyek által a magános a közvagyon, illetőleg a fenntartott állami cselekvőség egy részének használatához, gyakorlatához jut. A francia közigazgatási jognak például elvi tétele,

hogy a közvagyonra (közutak) vonatkozó koncesszió bármikor visszavonható, mert az ilyen engedély nem biztosít valóságos alanyi jogosítványt az engedélyesnek, hanem csak egy túrt állapotot eredményez, amely a hatóság tetszéséig tart. A francia jog azonban másfelől kizárni törekszik a hatóság önkényeskedését is az engedélyvisszavonások tekintetében. Az engedély megvonása csak nyomós ok alapján történhet; ha az engedélyezett jog gyakorlata zavarja a közforgalmat vagy veszélyezteti a közuti jellegnek fennmaradását. A kellő ok nélküli engedélyelvonás önkényes aktus, mely ellen az államtanács, mint legfőbb közigazgatási bírósághoz lehet jogorvoslásért fordulni.<sup>1)</sup>

A koncessziók egyéb eseteiben azonban már a francia jog is elismeri az alanyi jogok fennállását és azok biztosításának szükségét. Ez áll például a vasúti engedélyekre, melyeknél az állam beavatkozásának esetei már pontosan körül vannak írva. S ennek meg is vannak a kellő indokai. Az ilyen engedélyezés nagyobb óvatosság mellett történik, viszont az engedélyes nagy költségbefektetéssel járó vállalatot létesít engedélye alapján s így jogos és méltányos, hogy az ilyen koncesszió biztosította jog nagyobb garanciával legyen körülvéve.

Még könnyebb az alanyi jog fennállásának a kimutatása akkor, amikor a másik értelemben vett engedélyről van szó, aminők például az ipari engedélyek, színházi engedélyek stb. De a közigazgatásnak jogmegszüntető vagy legalább is jogkorlátozó intézkedését fontos közérdekű okból ezekben az esetekben sem lehet teljesen kiküszöbölni, csak hogy az ilyen intézkedések csak meghatározott korlátozások között s szintén bizonyos garanciális eljárás útján tör-

<sup>1)</sup> H. Berthelémy, *Traite Elementaire de Droit Administratif*. II. kiadás, 410. old.



ténhetnek. Mert egymagában az a körülmény, hogy az engedélyt a hatóság diszkrécionárius alapon adta, nem szolgálhat okul arra, hogy azt ugyancsak diszkrécionárius alapon vagy éppen önkényesen bármikor vissza is vonhassa. Mindenesetre helyén való a közigazgatási beavatkozás a közveszély rendészeti okaiból (közegészségügy, közbiztonság, közérkölség) fontos rendőri feltételeknek utólagos kikötése formájában. Sőt ha a szóban forgó fontos közérdek enyhébb intézkedéssel meg nem védhető, az engedély megvonásának is helye lehet. Ezen sincs megütközni való, hiszen a magántulajdon általában is megszüntethető nyomós közérdekű okokból a törvényileg szabályozott kisajátítás segélyével. Így kisajátítás alá esnek nálunk az engedélyezett és később közveszélyessé vált ipartelepek is. A kérdésnek ott van a súlypontja, hogy a közérdek a szerzett alanyi jogokkal szemben csak bizonyos kautélák mellett s olyan módon érvényesíttessék, hogy az egyesre nézve igazságtalan, a jogbiztonság érzetét sértő ne legyen. Az alanyi jogok korlátozása, megszüntetése tehát közérdek címén is mindig csak a legszükségesebb esetekben történjék s ha az illető egyént vétség nem terheli a jognak megszüntetését követelő helyzet előidézésében, a jogmegvonás *elvileg* csak a *tényleges* kárnak (de nem az elvesztett haszon) megtérítése mellett történhetik. Különösen akkor áll ez a követelmény, ha az engedélyes vállalata állandó dologi berendezést tett szükségessé s nagyobb tőkebefektetést igényelt s ha az illető engedély idő előtti megvonására jogosan nem számíthatott. Ha tehát ezzel számolnia kellett, ha — kifejezetten vagy hallgatólag — felételezen kapta csak meg az engedélyt, akkor annak visszavonása esetében kártalanításra már nem tarthat igényt. Így nem támasztható például kártérítési igény abban az esetben, ha a rendőrhatalóság a táncmulatságra adott engedélyt



a multság megtartása előtt kellő megokolással visszavonja.<sup>1)</sup>

Vannak törvényes rendelkezéseink, melyek kifejezetten kártalanítási kötelezettség nélkül teszi lehetővé valamely engedélyezett jognak s azzal kapcsolatos dologi berendezésnek megszüntetését. Így ha a hatóságilag engedélyezett ártézikút vagy földalatti gyűjtőmű következtében más vizeknek eddig tényleg gyakorolt használata megsökken vagy megszűnik, az érdekelt kérelmére a hatóság az engedélyt a műnek átalakítására vagy megszüntetésére, vagy esetleg a károsultat a káros hatásnak kártalanítás mellett való eltűrésére kötelezi. (1913:XVIII.)

A kéményseprési kerületek szabályrendeletileg kártérítés nélkül megváltoztathatók. (1922:XII. t.-c.) A törvény ezekben az esetekben kifejezetten megállapítja a kártérítési igény hiányát. Megjegyzendő azonban, hogy ha a törvény a kártérítésről hallgat, abból egymagában a contrario a kártérítési kötelezettség hiányára nem lehet biztosan következtetni. Mert a kártérítési kötelezettség az általános jogelvek alapján is fennállhat.

## IX. fejezet.

### Közigazgatásjogi alanyi kötelezettségek.<sup>2)</sup>

Az egyesnek általános alapkötelezettsége, mely ez állammal szemben való alávetettségi viszonyából következik, hogy a *szabályszerűen létrejött* s végérvényesen kijelentett közakaratnak s nevezetesen a

<sup>1)</sup> V. ö. A közigazgatási intézkedés jogerejéről szóló szakaszt is.

<sup>2)</sup> A közigazgatásjogi alanyi kötelezettségek közelebbi természetét s dogmatikai sajátosságait mélyebben nem itt, hanem a Közjog és a magánjog című feje-

legfőbb állami parancsnak, a törvénynek feltétlenül engedelmessé válnak.

Ez áll a parancs minden fajára, mind a tilalmakra (negatív parancsok), mind azokra, melyek valamely ténykedést, szolgálatot követelnek az egyestől (pozitív parancsok).

A törvény parancsa tudvalevőleg az életben már úgyszólván fogamatba mehet, hogy a magánosok önként engedelmessé válnak neki s a közigazgatási vagy bírói szervek közreműködésére nincs is szükség. Ez különösen a tilalmi parancsra nézve fordulhat elő. Míg más esetben a közigazgatás közreműködése az ügy természeténél fogva mellőzhetetlen, még az egyén engedelmessége mellett is. Például az adót az önkéntes adófizetéstől kell, hogy egy közigazgatási szerv átvegye. A közügyek zöme, a jogszabályok végrehajtásának legnagyobb része a valóságban az egyes és a közigazgatási szerv valamelyes együttműködése (cooperatioja) útján intéződik el, mert hiszen a közigazgatás mindig az egyesekkel szemben, azokra vonatkozólag kívánja a különböző hatásokat, eredményeket elérni. Ez az együttműködés éppen a közigazgatási jogviszony lényege, amint ezt előbb már részletesen kifejtettük.

Lássuk már most konkrét formájukban a közigazgatásjogi alanyi kötelezettségeket, azoknak főbb osztályozását.

Előre bocsátjuk, hogy valójában minden nyilvánjogi alanyi kötelezettség az egyén valamelyes közigazgatási korlátozására vezethető vissza, úgyhogy az egyeseknek nyilvánjogi alanyi kötelezettségei nem egyebek, mint a közigazgatási korlátozásnak legkülön-

zetben — a magánjogi kötelezettségekhez való viszonyuk szemszögéből — vesszük vizsgálat alá. Itt csak néhány összegyűjtött nyilvánjogi kötelezettséget kívánunk példászerű bemutatásban — s részben tankönyvi célokra való tekintettel is — felsorolni.

bőzőbb megnyilvánulásai. Úgy áll ugyanis a dolog, hogy az egyéni alapjogok vagy szabadságjogok elvi elismerése mellett az egyéni szabadság személyi vagy dologi vonatkozásban, a konkrét esetben törvényi alapon közérdekből korlátozást szenvedhet a közigazgatás részéről és pedig két főirányban: negatív és pozitív irányban. Negatív: midőn a köz valamilyen tartózkodásra, pozitív: midőn valamilyen cselekvésre kényszeríti az egyént.

Természetesen a kötelezettségeknek ebbe a két főcsoportba való beosztása nem lesz mindig kizárólagos s nem lesz mindig mereven keresztülvihető, amennyiben egy-egy kötelezettség negatív és pozitív természetű is lehet s így voltaképen mindkét csoportban helyük volna. De hiszen nem is ezen fordul meg a kérdés; ennek az osztályozásnak jogi szempontból döntő jelentőséget nem is kell tulajdonítani, az egész inkább csak a rendszertani csoportosítás és könnyebb áttekinthetőség célját szolgálja.

A szóban levő egyéni korlátozások már most, mint érintettük, legtágabb körben érvényesülhetnek; kihatnak az egyén személyes viselkedésére, ténykedéseire, ingó, ingatlan vagyontárgyaira, különböző jogaira. E korlátozások, illetőleg az azokban mutatkozó nyilvánjogi kötelezettségek vagy közvetlenül az állammal szemben s annak érdekében állanak fenn s ez a rendes eset, vagy egyes magánosokkal, harmadik személyekkel szemben s ezek érdekében állapítható ez meg. A korlátozás az utóbbi esetben is nyilvánjogi természetű s közvetve szintén közérdekű, amint ez a secundär nyilvánjogi viszonyok már megvilágított természetéből következik.

Lássuk most tételesjogi példákban a különböző nyilvánjogi kötelezettségeket mozaikszerű összeállításban, de mégis azoknak negatív és pozitív természetére szerinti felosztását tartva lehetőleg szem előtt.



1. A kisajátítás. A magántulajdon legnagyobb mérvű közérdekű korlátozása, annak az egyes esetben közigazgatási aktus alapján való megszüntetése kártérítés ellenében. Bizonyos, törvényileg megállapított esetekben, különböző közérdekű munkálatok céljára (közutak, vasutak, vízimunkálatok, állami épületek stb.) a tulajdonos kénytelen ingatlanát tulajdonilag vagy bizonyos idejű használatra (3 év) az illető vállalkozónak (közhatóság vagy a kisajátítási joggal felruházott magános) teljes kártalanítás mellett átengedni.

Községekben, tízezernél több lakossal bíró rendezett tanácsú városban, továbbá törvényhatósági joggal felruházott városokban a kisajátítási esetek köre fokozatosan bővül (utcák szabályozása, különböző célú közintézetek létesítése), míg Budapesten már közművelődési és szépítési közcélból is helye van kisajátításnak. (1881. évi LXI. t.-c.)

Az 1913. évi XXIX. t.-c. a Budpestre nézve megállapított kisajátítási jogcímeket általában kiterjeszti valamennyi törvényhatósági városra, továbbá a tízezernél több lakossal bíró azokra a rendezett tanácsú városokra, melyeknek felsőbb hatóságilag jóváhagyott városszabályozási tervük és programjuk van.

A kisajátítási jog gyakorlására egyéb törvények is megállapítanak eseteket. Például a műemlékek s a hozzátartozó földterületek kisajátíthatók, ha a műemlék tulajdonosa mulasztást követett el a hatóságilag megállapított műemlék fenntartásában, vagy ha a műemléképítményen a vallás- és közoktatásügyi miniszter engedélye nélkül javításokat, átalakításokat tesz. (1881 :XXXIX. t.-c.) Ez az eset különben például szolgálhat a nyilvánjogi kötelezettségek mindkét kategóriájára nézve: a tulajdonos nem végezhet engedély nélkül semmi átalakító, javító munkát a műemléken (negatív kötelezettség), viszont a műemléket saját



költségén épségben fenntartni köteles (pozitív kötelezettség).

A kisajátítás tárgya rendszerint ingatlan, ez a főeset, azért is erről szól a kisajátítási jog alap-törvénye, az idézett 1881:XXI. t.-c.; azonban fogalmilag a kisajátítás tárgya ingók és különböző jogok is lehetnek, amint erről egyes külön törvények rendelkeznek is. Például:

a) közveszélyes iparvállalatok kisajátíthatók (1884:XXVII. t.-c.);

b) a hadsereg lószükségletének fedezésére mozgósítás esetében minden lótulajdonos köteles hadiszolgálatra alkalmas lovait kárpótlás mellett átengedni (1873:XX. t.-c.);

c) a szabadalom a hadsereg részére vagy az állandó egyedárúság céljára egészben vagy részben a szabadalom egész tartamára, vagy ennél rövidebb időre igénybe vehető (1895:XXXVII. t.-c.);

d) tűrni tartoznak az egyesek bizonyos ragadós betegségben szenvedő állatjaiknak hatóságilag történő kiirtását. (A kártalanítás a betegség minősége szerint különbözőkép van megállapítva; ragadós tüdőlob, takonykór, veszettség esetén, valamint veszettség gyanúja miatt kutyanak vagy macskának történt kiirtása esetén kártalanítás egyáltalán nem igényelhető 1888:VII. t.-c.)

2. A tulajdonnak kisebb mérvű korlátozása, midőn az ingatlannak csak a használatát köteles a tulajdonos kisajátítási úton átengedni. A tulajdon szolgalmoszerű korlátozása ez, de nem magánjogi, hanem nyilvánjogi természetű (közérdek, kényszer).

Ilyenfajta tulajdoni korlátozások, illetve nyilvánjogi kötelezettségek a következők:

3. A ház- és földtulajdonosok tűrni tartoznak, hogy a közhasználati távírók, távbeszélők és villamosjelzők huzalait épületeik és földjeik felett a légürben a kereskedelmi miniszter által esetről esetre

megállapítandó magasságban a vállalat költségén elvezessék, oly módon azonban, hogy ezáltal az ingatlan korlátlan használatában akadályozva ne legyenek. Eltérni tartoznak továbbá — az esetleges kár megtérítése mellett — ilyen huzaloknak épületeikre való felerősítését és bekapcsolását is.

4. Közhasználatra szolgáló vízvezetékek vízfői, valamint közhasználatra szolgáló kutak, továbbá ásványvizek és gyógyforrások védelmére a hatóság védőterületet állapít meg s e védőterületen belül az ingatlanok használata erős korlátozás alatt áll, amennyiben a tulajdonosok egyrészt egészen el vannak tiltva bizonyos használati módoktól, másrészt csak hatósági engedély mellett szabad nekik másnemű használatot gyakorolni. (1913:XVIII. t.-c.)

5. A víz természetes lefolyását a terület birtokosa térni tartozik. A magasabban fekvő terület birtokosa az alsóbb terület helyzetét a természetes lefolyás módosítása által nem súlyosbíthatja. Térni tartozik az ingatlan birtokosa, hogy a víz természetes lefolyását gátló tárgyakat az ezáltal kárt szenvedő, alsóbb fekvésű birtokosok eltávolíthassák.

A parti birtokos a parton a vontatásra utat hagyni s a vontatóknak és a faúszatóknak a parton való járást megengedni tartozik. (A nyilvánjogi szolgálomak tiszta esetei.)

A parti birtokosok viszont a meder és a partok jókarban tartásáról gondoskodni tartoznak, továbbá megengedni kötelesek, hogy a hatóságilag engedélyezett víziműveket a mederbe beépítsék s a parthoz beerősítsék.

Hajózó és tutajozó vállalatok javára kikötés és be- és kirakodás céljaira a vízjogi engedélyező hatóság az illető ingatlan tulajdonosát arra kötelezheti, hogy területén bizonyos ideig a kikötést és a be- és kirakodást kártérítés mellett eltérje (kikötői s be- és kirakodási szolgálom).

## 6. A halászatra vonatkozó korlátozások:

a) nyílt vizeken a halászat időpontja és a halak nemei szerint különböző halászati tilamok vannak s fennáll bizonyos esetekben a társulati halászás kötelezettsége, akkor tudniillik, mikor nyílt vizeken a külön, egyéni halászás a közérdekből károsnak mutatkozik;

b) a halak ívására és a halivadék fejlődésére alkalmas vízterületek úgynevezett kíméleti terrekké nyilváníthatók s ezeken a területeken s a közvetlen szomszédos helyeken a halászat, vadászat, sőt a mező- és erdőgazdasági használat is korlátozható. Ezért a korlátozásért azonban a halászati érdekeltek a kíméleti terек tulajdonosait kártalanítani tartoznak;

c) a parti birtokos túrni tartozik, hogy a halászatra jogosult a víz partján a halászás céljából járhasson. (1888:XIX.)

7. A vadászati jog maga a föld tulajdonosát illeti. De e jog önálló gyakorolhatása közérdekből már korlátozva van, amennyiben csak a zárt területek (bekerített helyek, szigetek), továbbá az egy tagban fekvő s legalább 200 kat. holdnyi területek tulajdonosai gyakorolhatják önállóan a vadászati jogot. Azon földtulajdonosok, akiknek egyébként legalább 50 holdnyi kiterjedésű birtokai egymással összefüggnek s e birtokaik a 200 holdat elérik, egyesülhetnek a vadászati jognak önálló, de együttes gyakorlására. Minden más földbirtokra vonatkozó vadászati jogot az illető földtulajdonosnak a község tulajdonát tevő földekkel együtt bérbe kell adni. (1883:XX. t.-c.)

8. A védőerdők (hegytetőkön, hegyoldalakon, hegyomlások, vízmosások stb. meggátlására szolgáló erdők), a másnemű gazdasági művelésre állandóan nem alkalmas területen (feltétlen erdőtalaj) lévő erdők, nemkülönben a korlátolt forgalmú, vagyis az állam, törvényhatóságok, községek, egyházi területek, alapítványok, hitbizományok, volt úrbéres vagy volt



nemesi közbirtokosság tulajdonát képező erdők írtása tilos s a kezelése is korlátozott. Az erdőtulajdonos az ilyen erdőket a földművelési miniszter által jóváhagyott üzemterv szerint, annak korlátai között használhatja csak. Az üzemtervellenes erdei gazdálkodás büntetendő cselekmény, erdőrendészeti áthágás. (1879:XXXI. t.-c.)<sup>1)</sup>

Ezek az erdők a hatósági felügyelet alatt álló erdők. Nyilvánjogi kötelezettség ezekre az erdőkre az is, hogy szakképzett erdőtisztek által kezelendők. A korlátolt forgalmú erdők kezelése vagy feltétlenül (pl. kis- és nagyközségek erdei) vagy feltételesen (törvényhatóságok, rendezett tanácsú városok stb. erdei, ha a tulajdonosok szakértői erdőtisztet nem képesek tartani) állami kezelés alá tartoznak; továbbá minden más birtokos véderdeje állami kezelés alá vehető, de csak a birtokos kérelmére. (1898:XIX. t.-c.)

A védőerdőre alkalmas talajok, tulajdonosuk személyére való tekintet nélkül, beerdősítendők; be kell erdősíteni a kopár területeket is, de csak akkor, ha a fentebb felmerült jogi személyek tulajdonában vannak. Így keletkeznek nyilvánjogi kényszer alapon

<sup>1)</sup> Az erdőrendészeti áthágás speciális bűncselekményétől megkülönböztetendő az erdei kihágás, mely fogalmilag a rendes kihágások kategóriájába tartozik (erdei lopás és károkozás, valamint bizonyos veszélyes cselekmények). Erdőrendészeti áthágást mindig csak az erdőbirtokos maga követhet el saját erdejében annak szabálytalan kezelés miatt, erdei kihágást természetesen bárki bárhol. De az erdőbirtokos azért erdei kihágást is elkövethet saját erdejében pl. tiltott tűzrakás. Továbbá közös erdőben, a közbirtokos által elkövetett lopás vagy károsítás, ha ez más közbirtokos jogát sérti, szintén erdei kihágás. Közbirtokossági erdőben a közbirtokos egyazon ténykedéssel erdőrendészeti áthágást is és erdei kihágást is elkövethet. Pl. az egyik közbirtokos más helyütt vág ki a közös erdőben fát, mint ahol az üzemterv szerint szabad volna (áthágás) s közbirtokos társának megkárosításával az őt megillető mértéknél nagyobb mennyiséget vág ki. (Kihágás.)



a védőerdők általában s a jogi személyek tulajdonát tevő, feltétlen erdőtalajú erdők. Megjegyzendő, hogy jogi személyeknek nem erdei talajon levő kopár területeit is be kell fásítani.

Az erdei káros rovarok ellen való védekezés céljából a hatóság által elrendelt intézkedéseket az erdőbirtokosok haladéktalanul megtenni tartoznak. A hatóság az erdő kivágását is elrendelheti.

9. A tisztán személyi vonatkozású, egyéni cselekvési szabadság közigazgatásjogi korlátozásai fordulnak elő mindazokban az esetekben, midőn valamely magánténykedéshez az egyén a hatóság hozzájárulását kénytelen megnyerni. Például: a) ártézi kutak fúrásához való engedély (1913:XVIII. t.-c.); b) az ipari tevékenységet illetőleg: iparigazolvány, iparengedély, telepengedély. (1884:XVII. és 1922:XII. t.-c.)<sup>1)</sup> <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Az új ipartörvény (1922:XVII. t.-c.) értelmében az iparoknak jogi szempontból három csoportja van: a) képesítéshez kötött, b) engedélyhez kötött és c) szabad iparok. A helyzet az, hogy minden ipari foglalkozáshoz vagy egyszerű iparigazolvány (nagykorúság, kiskorúaknál atyai, illetve gyámhatósági hozzájárulás s annak igazolása, hogy az ipar gyakorlásától bíróilag nincs megfosztva), vagy külön engedély (különleges feltételek, megbízhatóság bizonyos büntetőjogi szempontokból való kifogástalanság igazolása stb.) szükséges s ezenkívül némely iparra még a szakképzettség igazolása is megkívántatik. Ugy hogy a képesítéshez kötött iparok egy részének gyakorlásához iparigazolvány, más részének gyakorlásához iparengedély szükséges; a képesítéshez nem kötött iparok gyakorlásához pedig szintén vagy csak iparigazolvány (szabadiparok), vagy iparengedély szükséges. Ha pedig valamely ipari foglalkozás oly telep létesítését teszi szükségessé, amely a szomszédokra nézve veszélyes vagy jelentékenyebb háborgatással járhat, úgy az iparosnak a fenti engedélyen vagy iparigazolványon kívül, az ipartelep létesíthetése céljából külön telepengedélyt kell nyernie a hatóságtól, amely azt helyszini szemle és tárgyalás alapján adja avagy tagadja meg.

<sup>2)</sup> Néha valamely ténykedéshez többféle engedély, hozzájárulás is szükséges. Ezek között az engedélyek

10. A 7 évnél fiatalabb gyermekeket megbetegedésük esetén, azok törvényes gondozói mielőbb orvosi segélyben kötelesek részesíteni. (Minden halottkém jelentést tenni tartozik arról, ha egy hét éven aluli gyermek orvosi gyógykezelés hiányában meghalt.)

11. A családfő, iparos, gyáros, továbbá a nevelőintézeti tulajdonos, ha háznépe, segédei, munkásai, illetve növendékei között ragályos vagy járványos betegség ütött ki, az illető betegeknek azonnali orvosi segélyről gondoskodni tartozik. Ragályos járványoknál a kényszergyógyítás is elrendelhető.

Általában az, hogy az egyes gyógyíttatja-e magát vagy sem, nem tartozik a közigazgatás érdekkörébe. A közigazgatási beavatkozásnak ott van helye, ahol az egyesnek egészségi állapota másokra nézve is veszélyessé válik s ezek a veszéllyel szemben önmagukban, társadalmi úton megfelelően védekezni nem képesek. Vagy, ha az egyes ember egészségéről van ugyancsak szó, de az illetőnek valamely létérdeke forog kockán; ilyenkor a közigazgatás nem egyszer még az illető magánegyén akarata ellenére is megvédi annak érdekét; ide tartozik általában a gyermekek közigazgatási védelemgondozása.

12. A talált és hatóságilag elhagyottnak nyilvánított gyermekek (kiknek fizetőképes gondviselőjük nincs vagy ha van is, de eddigi környezetükben erkölcsi züllésnek vannak kitéve) az állami gyermekmenhelybe veendőik fel a gyermek és a szülők akarata ellenére is 15 éves korukig; és pedig 12 éves korukig feltétlenül; 12—15 éves korukig, ha bűncselekményt kö-

között magánjogi engedély is lehet. Így a királyi kisebb haszonvételek közül ma is fennálló földesuri malomjog (malom regálé) területén a hatósági engedélyen kívül a malom felállításához (gőzmalom kivételével) a malomjogosult magánjogi engedélye is szükséges. Továbbá kőszénbányászathoz a bányahatósági engedélyen kívül szükséges a földtulajdonos hozzájárulása is.

vettek el, de a beszámíthatóság meg nem állapítható; végül 12—15 év között a büntető ítélet végrehajtása után. (1901:VIII. és XXI. t.-c., továbbá 1907. évi 60.000/907. B. M. rendelet.)

13. Oly bujasenyvesek, kiknek gyógykezelése otthon nem végezhető, kórházba szállíthatók, ahol teljes felgyógyulásukig visszatartathatók.

14. Járvány esetén gyakorló magánorvosok kirendelhetők járványorvosi közszolgálatra. Járvány esetén a magánorvos nemcsak az első orvosi segílyt tartozik megadni, hanem a további gyógykezelést is tartozik elvállalni, ha a lakóhelyén más orvos gyakorlatot nem folytat.

15. Sürgős veszély esetén, mit a rendelő orvos igazol, a gyógyszerész a gyógyszert hitelbe is kiszolgáltatni tartozik.

## X. fejezet.

### **Közjog (közigazgatási jog) — magánjog.**

Ebben a fejezetben a közjog, illetőleg a közigazgatási jog, és a magánjog egymáshoz való viszonyát vesszük szemügyre, a nyilvánjogi intézményeknek fősajátosságait a magánjogi intézményekkel való szembeállításal tesszük vizsgálat tárgyává s ily módon e két jogi ágazatnak egymástól eltérő jellegére, e két jogterület határvonalára s a különböző határkérdésekre óhajtunk rávilágítani. A határvonal, a jogi jelleg megállapítása azért fontos, mert más szempontok és elvek érvényesülnek a nyilvánjogi viszonyokra nézve s megint mások a magánjogiakra.

A nyilvánjogi viszonyok, intézmények sajátos vonásai előző fejtegetéseink során voltakép már előtűntek; most azonban a szükséges kiegészítésekkel, együttesen, mintegy csokorba kötve s pragmatikus összefoglalásban kívánjuk az idevágó kérdéseket s ál-



talában a közjog és a magánjog egymáshoz való viszonyának vitásabb pontjait bemutatni és pedig széleskörű tételes jogi illusztrálással.

E tárgyalásból természetesen a közigazgatási jog általános alapelvei is tisztán kidomborodnak.

## I.

Mindenekelőtt általánosságban párhuzamot fogunk vonni a közjogi és a magánjogi jogviszonyok között, e jogviszonyok tartalmi elemei: az alanyi kötelezettségek és alanyi jogosítványok tekintetében.

A közigazgatási és a magánjogi jogviszonyok között egy fontos különbség abban ismerhető fel, hogy míg a magánjogi viszonyok mindig a magánfelek szabad akaratelhatározásából keletkeznek s a jogviszony tartalmának megállapítása is minden vonatkozásban a szerződő felek szabad akaratmegegyezésének az eredménye, addig a közigazgatási jogviszonyok nagyrészt a közigazgatási hatóság egyoldalú s kényszerítő fellépésére jönnek létre; továbbá, hogy akár a hatósági személy, akár a magánfél kezdeményezésére jön létre a közigazgatási (kooperatív) jogviszony, maga e jogviszony tartalmának (tárgyának, feltételeinek) a megállapítása nem függ az említett jogalanyoktól az akaratától. E jogviszony tartalma ugyanis a vonatkozó jogszabályokban rendszerint előre, pontosan s kötelező módon meg van állapítva, úgy hogy az illető közügy elintézésékor, másszóval a közigazgatási jogviszony létesítése alkalmával nincs másról szó, mint a jogszabályban elvont általánosságban, de pontos tartalommal megállapított viszonyok az adott esetben való konkrét megvalósításáról, mintegy életrekeléséről. Épp ezért a közigazgatási jogviszonyok tartalmának megállapítása szabály szerint nem olyan konstitutív jellegű, mint a magánjogi viszonyoké; de ez a körülmény a közigazgatási jogviszonyokat természetesen nem fosztja meg jogi



jellegüktől, sőt ellenkezőleg, ez a vonás a jogi karakternek még erősebb megnyilvánulását jelenti.<sup>1)</sup>

Mindezekből következőleg tévesnek kell tartanunk a közigazgatásnak a törvényhez való viszonyára vonatkozó azt a közkeletű elméletet is, azt a tudományos szálló igét, hogy a közigazgatásra nézve a törvény, a jogszabály csak keret, korlát, melyen belül szabadon intézkedik a közérdek előmozdítása céljából. Ez legfeljebb egy tetszetős kép, amely azonban a valóságnak meg nem felel. A jogszabály nem csak keretet von a közigazgatási cselekvőség számára, hanem ezen a kereten belül legalább rendszerint részletes pontossággal körül is írja a közigazgatás működését. A keretelmélet sokkal inkább talál a magánjogra. A magánjogi szabály valóban csak a keretet állapítja meg a magáncselekvőség számára s e kereten belül a szerződési szabadság szuverénitásával ruházza fel az egyeseket.

Ezek után lássuk már most közelebbről a közigazgatási jogviszony tartalmi elemeit és pedig elsősorban a kötelezettségeket.

1. Előrebocsátjuk, hogy a közigazgatási jogi kötelezettségek végső elemzésben tudvalévően az egyeseknek az államhatalommal szemben való alávetettségén alapulnak. Ez alapon szabályozza a köz, az egyének közjogi kötelezettségeit egyedül a közérdek kívánalmának megfelelően. (Hogy a közérdek rendszerint magánérdek is, ez más kérdés; ezt a nagyjelentőségű kérdést a bevezetésben részletesen kifejtettük.)

A közt a nyilvánjogi kötelezettségek közérdekű megállapításában úgyszólván egyedül, vagy mondjuk, főleg a jól felfogott szerzett jogok elve feszélyezi, korlátozza. Ennek lehető tiszteletbentartását a

<sup>1)</sup> Constitutív, de még itt is csak korlátozottan constitutív elem azokban a nyilvánjogi viszonyokban fordul csak elő, melyekben a hatóságot diskrecionárius intézkedési jog illeti meg.

jogbiztonság, a jognyugalom s ehhez fűződő szociális rend ugyancsak jelentős közérdeke követeli. (V. ö.: A közigazgatási intézkedések jogerejének és a törvények visszaható erejének kérdését.)

Ami már most tulajdonképeni kérdésünket, a közjogi (közigazgatásjogi, nyilvánjogi) alanyi, konkrét kötelezettségeket illeti, markáns vonása e kötelezettségeknek, hogy azok természetüknél fogva szigorúan kényszerjellegűek. Ez áll minden esetben, akkor is, ha hivatalból, akkor is, ha a magámfél kérelmére indul meg a közigazgatási eljárás.

Más kérdés, hogy sokszor a kötelezettség teljesítésének előfeltételét képező tény előállítása az illető magánféltől függ.<sup>1)</sup> De ha ez a tény bekövetkezik, a nyilvánjogi kötelezettség mint kényszerjogi következménykép tapad hozzá. Pl. tőlem függ, veszek-e házat, de ha veszek, az adó- és illeték fizetése ennek elháríthatatlan következménye lesz. A közjogi kötelezettség, mint *különálló jogkövetkezmény* kényszerű módon kapcsolódik hozzá az adott magánjogi tényálladáshoz.

Van arra is eset, hogy a kötelezettség időbeli rendben megelőzi az egyén magánténykedését. Így az ipari foglalkozás önkéntes magántevékenység, de csak akkor folytatható, ha az illető fél ezt a szándékát előre meghatározott módon bejelenti a hatóságnál, vagy attól engedélyt kap. Tőlem függ, kívánok-e honpolgári kötelékbe belépni, de ha ezt elérni akarom, kénytelen vagyok a törvényben előre, pontosan megállapított eljárást követni.

S a nyilvánjogi kötelezettségek teljesítésétől sem eltérni, sem megszabadulni nem lehet. E részben külön kölcsönös egyezségnek sem lehet helye,

<sup>1)</sup> Gyakran az említett tényálladék előállítása is független a fél akaratától. Ez a helyzet pl. a katonai kötelezettség vagy a statisztikai adatok bevallási kötelezettsége tekintetében. (1897. évi XXXV. t.-c.)

ha csak erre valamely jogszabály kifejezetten módot nem ad. Ennélfogva szabályszerint a kötelezettség pénzbeli megváltása sem lehetséges. (Pl. katonai szolgálat, a mezőgazdasági munkások által elvállalt munka elvégzése. 1898:II. t.-c.) *A közérdek itt magának a szolgáltatásnak a teljesítését, az illető munka elvégzését követeli s a pénzbeli megváltás, vagy kártérítés nem pótolja a fennforgó szükséglet kielégítését.* Ezzel szemben a magánjogi kötelezettség teljesítésének a kártérítés a rendes szurrogátuma.

A közjogi kötelezettségek eme szigorúságával kapcsolatos másfelől az a méltányos követelmény, mely egyébként a közjog (közigazgatási jog) egyik általános alapelvéből folyik s a közigazgatás, az állam oldaláról világítja meg a kérdést, hogy t. i. a szóbanlévő kötelezettségek teljesítése az egyenlőség, az egyenlő elbánás elve szerint követeltessék. Más szóval a köz az egyenlő elbánás szigorú szemmeltartásával kezelje az egyeseket, a jogegyenlőség, a közteherviselés nagy alkotmányjogi elvének megfelelően. Ezt az elvet a végrehajtás során, a közigazgatási szerveknek is szem előtt kell tartaniok.

Az egyes kivételes áldozatot ne hozzon, kivételes terhet ne viseljen az összesség érdekében.

Továbbá a közigazgatás az egyesek jogi helyzetének lehető kimélésével tevékenykedjék, vagyis az egyesek szabadságát, tulajdonát a közérdek által megkívánt legszükségesebb mértékben korlátozza csak.

A lehető legnagyobb közérdekű eredményt az egyesek lehető legkisebb megterhelésével valósítsa meg. A magánosok kötelezettsége (közszolgáltatás) a megterhelésben a minimum, a közigazgatás ténykedése (közszolgálat) az eredményben a maximum legyen.

Tartsa mindezt szem előtt a közigazgatási szerv diszkrécionárius jogkörében is. Ne feledje, hogy a diszkrécionárius hatalom nem jelent önkénykedést. A közigazgatás jogai, nagy hatalmának gyakorlása



nem öncél, hanem csak eszköz a közügy szolgálatában. A közigazgatás, mikor hatalmi (kényszerítő) tényezőként lép is föl, közvetve, végső elemzésben ekkor is valamely *köszolgálati* célt szolgál.

A közfunkeió, nevezetesen amiről most szó van, a szorosan vett közorgánumi ténykedés, vagyis a tulajdonképeni közigazgatás a jogot és a kötelezettséget egyesíti magában.

Mindezek a tételek a modern közigazgatási jognak általános alapelvei s a közigazgatási politikának alapdogmái, melyet törvényhozónak s közigazgatási tisztviselőnek egyaránt jól emlékezetben kell tartania.

2. Ami most a nyilvánjogi jogosítványokat illeti, itt már gyakrabban előfordul, hogy e jog érvényesítése a jogosult akaratától függ, de a jog tartalmának a megváltoztatása már szintén nem lehetséges. De azért arra is van eset, hogy az állam kötelezővé teszi a jog érvényesítését a jogosult magános akarata ellenére is ennek jól felfogott érdekében, példa rá a kiskorúnak gyámi védelméről való gondoskodás; kiskorú érdekében az örökösödési eljárás kötelező megindítása.

Ha sok esetben az egyestől függ is a nyilvánjogi alanyi jog érvényesítése, ezzel a joggal magánjogi módon szabadon még sem rendelkezhetik, mert azonkívül, hogy e jog tartalmának megállapítása — mint említettük — tőle független, e jogról végérvényesen le nem mondhat.

Gondoljunk a honpolgárnak arra a jogára, hogy a községtől eltartást követelhet, ha elszegényedik s munkaképtelenre válik. Még ha egyezségileg le is mondott volna erről a jogáról, ennek a lemondásnak nincsen jogérvénye.

Más kérdés, hogy pl. a hivatalnok állásáról jogszerűen lemondhat-e? Ez lehetséges, ha a felettes hatóság a lemondást elfogadja, de a hivatali állásra vonatkozó alanyi jog különleges természetű, itt egy közorganumi funkeió gyakorlásáról van szó, úgy hogy a



közérdek éppen azt kívánhatja, hogy a hivatalnok az állásából távozzék. Innen van, hogyha a lemondási kérvényét beadta, azt szabadon a felettes hatóság hozzájárulása nélkül többé vissza nem vonhatja.

a) A nyilvánjogok azonban bizonyos esetekben elévülhetnek. De ez sem áll minden nyilvánjogra. Az épp említett szegényellátásra vonatkozó alanyi jog például a saját létfenntartásukról gondoskodni nem tudó államtagok szociális védelméhez fűződő nyomós közérdekű okokból, szintén nem évül el. Vagy nem volna-e képtelenség például azt állítani, hogy a miniszternek a helyhatósági szabályrendelet jóváhagyását megtagadó joga elévült, mert bizonyos hosszabb idő óta nem élt vele. Hiszen ennek az lehet az egyszerű oka, hogy nem látta szükségét annak, hogy e jogával éljen, de nem az, hogy e jogáról le akart volna mondani.

A joglemondás és az elévülés kérdése kapcsolatban van egymással. Az elévülés jogi konstrukciója voltaképpen azon alapszik, hogy valaki a jogát bizonyos időn át szándékosan vagy mulasztásból nem használván, arról való lemondása vélelmezendő. Ha már most valamely jogról lemondani nem lehet, úgy annak elévülése sem fogadható el. A közfunkció gyakorlása pedig a közorganum kötelessége s joga egyaránt, arról egyoldalúan lemondani nem lehet és elévülés által sem szűnhetik meg.

Amennyiben pedig kivételesen a közjogban az elévülés helyt foglalhat, itt is az illető nyilvánjog közelebbi természete, vagyis a fennforgó közérdek mineműsége az irányadó. Innen aztán az a megállapítás is, hogy a nyilvánjog terén előforduló elévülések ideje, feltételei a magánjog idevonatkozó elveitől eltérően lehetnek szabályozva (pl. adóélevülés), másfelől, hogy bizonyos esetekben a közérdek szempontja viszont egyenesen megköveteli az elévülést. Például a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. t.-c. értel-

mében a hatósági rendelkezés alatt álló vizekre (közvizek) adott vízhasználati engedély többek között érvényét veszti, ha a vállalat 3 éven át nem működik. A hatóság a vízhasználati engedélyeket ugyanis a közérdek szempontja szerint osztogatja, akképen, hogy annak adja oda, akinek a vállalata közgazdasági tekintetben fontosabb. Már most a közérdek követelménye, hogy ha az engedélyes nem gyakorolja vízhasználati jogát a közvízen, azt helyette más kapja meg.

*b)* A közérdek szempontja az irányadó az alanyi nyilvánjogok átruházása kérdésében is. E szerint a szabály az, hogy a nyilvánjogok személyes természetűek, mert azok a közérdeknek az illető személyhez való vonatkozása alapján létesülnek. A közjogok legtisztább eseteiben ez szinte kivétel nélküli szabály. A hivatalnok az állásával járó közjogokat át nem ruházhatja, sőt azok gyakorlását időlegesen sem engedheti át más valakinek. Ugyanez áll a választói jogról és így tovább.

A közhivatalnoki fizetésre való jogigény sem ruházható át másra. A már esedékes, de fel nem vett fizetési részletek azonban, a hivatalnok időközben bekövetkezett halála esetén, átszállanak örökösire. De itt sem magának a jognak az átruházásáról van szó, hanem az ezen jog alapján esedékessé vált összegekről, a hivatalnok vagyoni jogkörének elemeiről, melyek mint ilyenek az elhunyt hivatalnok hagyatékához tartozóknak tekintetnek.

De a nyilvánjognak a magánjog határához közelebb eső területén is ez a szabály. Az iparüzési jog például, a régebbi időből származó s most már megszűnőben lévő ipari reáljogoktól eltekintve, személyhez fűződő jog, az iparos iparát bérlő utján sem gyakorolhatja (1922:XII. t.-c.). Az iparüzés eszközeinek, dologi berendezésének, az üzleti helyiségnek átengedése lehetséges, de ez nem azonos az iparüzési jognak az átengedésével.

*c)* Van olyan felfogás is, hogy a közjogi ala-

nyilvánjogi jogok sajátossága s a magánjogi alanyi jogoktól elütő vonása abban állapítható meg, hogy a közjogi alanyi jogok egyben kötelezettségek is, vagyis hogy a közjogban az alanyi jogok és kötelezettségek egy személyben egyesítve jelentkeznek. Pl. A választói jog gyakorlása jogosítvány is, kötelezettség is. Ez a tétel ilyen merev formulálásban meg nem állhat. Az előzőkből is láthatjuk, hogy igen gyakran az alanyi közjogok gyakorlása az illető jogalany tetszésére van bízva. A szóban levő tétel feltétlenül csak azokra az esetekre áll, melyekben valamely *organumszerű működésről* van szó, ilyen pl. a választási aktus, a hivatalnoki működés stb. De viszont ez a jelenség előfordul a magánjogban is, valahányszor valamely alkalmazotti minőségről van szó, pl. a jogi személyek képviselői, egy részvénytársulat tisztviselői stb.

Bizonyos továbbá, hogy a jog- és a kötelezettség egyesítése egy személyben a nyilvánjognak nem organumszerű, hanem egyéb, egyszerű alanyainál is előfordulhat olyan esetekben, midőn a közérdek, a nyilvánjogi érdek ezt a megoldást szükségessé teszi. Itt van pl. a munkásbiztosítás intézménye. A betegség és a baleset esetére szóló munkásbiztosítás a szoros állami felügyelet alatt álló biztosítási szervezetekben kétségtelenül alanyi joga az alkalmazott munkásnak, mint biztosítottnak. De ezt a biztosítást közérdekű szociális okokból az állam ki is kényszeríti, a felek akaratától függetlenül kötelezővé teszi. Ennélfogva az alkalmazott és az alkalmazó (munkaadó), valamint a biztosítópénztár közti biztosítási jogviszonyok, mind a jogosultság, mind a kötelezettség szempontjában nyilvánjogi jellegűek.

Máskép áll a helyzet a közönséges magánbiztosítás esetében, mely egyszerű magánjogi szerződésen alapul.

E kétféle biztosítási jogviszony közti különbség természetesen a már jelzett kényszermomentumon kívül más irányban is megnyilvánul. Így pl. a magánjogi alapon biztosított félnek kártérítési igénye van



a kártevővel, mondjuk a tüzet okozóval szemben, függetlenül attól, hogy magát tűzkár ellen biztosította-e. A kártérítési per polgári bírósága nem is fogja hivatalból kutatni, volt-e a károsult fél biztosítva vagy sem, legfeljebb az alperes hozhatja fel kifogásképen a biztosítás tényét a kárösszeg megállapítása alkalmából. A nyilvánjogi, kötelező biztosítás esetében mindez ismeretlen, s a biztosított félnek megsérülése esetén szabály szerint külön kártérítési igénye nincsen.

3. A közigazgatási jogviszonyoknak előzetes s általános meghatározottsága s a közigazgatási szerv működésének megkötöttsége egyik legjellegzetesebb vonása ezeknek a jogviszonyoknak s ez a vonás zsinórmértékül kínálkozik a közjogi és a magánjogi viszonyok határmesgyéjének megállapításánál is, különösen olyan esetekben, midőn az adott jogviszony nyilvánjogi jellege elmosódott, ami különösen a különböző közintézetekre vonatkozólag fordul elő.

Az újabb francia elmélet nagy nyomatékkal mutat is rá erre a jellegzetességre; ezen az alapon magyarázza a vasút, a posta, a távbeszélő és távíró intézményeit. Látszatra ezeknek a működése s az egyesek részéről való igénybevétele magánjogi alapon történik, holott ezek az intézmények közhasználatra szolgáló berendezések s azok funkcionálása nem egyéb, mint a közszolgálat egy faja (*service public*). Működésük szabályozása a vonatkozó jogszabályokban minden irányban előzetes s általános („*générale et impersonelle*“). Az egyes részről a közintézmény használata tehát nem valamely magánjogi szerződés kötése útján, hanem a jogszabályban általánosságban megjelölt feltétel (*l'acte-condition*) egyszerű teljesítése útján történik. Ha például bárki a megfelelő bélyeggel és címmel ellátott levelet a postára teszi, ez a levelet minden további vizsgálat nélkül rendeltetési helyére juttatja.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Gaston Jéze, *Cours de droit public*. Paris, 1923.



Meg kell azonban azt is jegyeznünk, hogy amíg az újabbkori jogtudomány mind nagyobb érdeklődéssel fordul az állami közintézetek vitás természetű jogintézménye felé s igyekszik megvilágítani ezeknek az uralmi jelleg nélküli s a magánjogaikhoz hasonló szolgálatoknak nyilvánjogi természetét, addig másfelől még mindig nem részesíti kellő figyelemben azokat a másodlagos (secundär) nyilvánjogi viszonyokat, amelyek magánegyének között jönnek létre s melyektől bizonyos nyilvánjogi jellegét elvitatni szintén nem lehet. Pedig ezeknek a nyilvános jogviszonyoknak tisztázása igen nagyfontosságú, minden egyéb szemponton kívül már csak azért is, mert ezek azok a jogviszonyok, amelyek a magánjog határmegyéjének a legszélén vannak s így a legkényesebb határkérdések közé tartoznak. Bőven hoztunk fel példát belőlük a maga helyén, a secundär jogviszonyok külön fejezetében; csak utalva az ottan mondottakra, említjük itt fel, hogy ilyen jogviszonyok pl. a bérfuvaros és a magános, a rögtöni veszélyben levő egyén és más magános, a parti birtokos és a part mentén járó vontató közti viszonyok stb. A nyilvánjogi jelleg közös, külső ismervét a kényszerkooperáció momentumában ismertük fel, amint ezt annak helyén kifejtettük s itt csak emlékezetbe akarjuk idézni az ott mondottakat. Ha egy magánfél egy másik magánfelet egyoldalúan és ennek hozzájárulása nélkül is rákényszeríthet valamilyen viselkedésre, ennek oka csak a közérdek valamely vonatkozása lehet s az ilyen viszonynak nyilvánjogi jellegűnek kell lennie. A különböző társulati szervezeteket illető (vízi, halászati társulatok) kényszertársulások például szemléltetően domborítják ki e viszonyok nyilvánjogi jellegét, szemben a magánjog kényszermentes szabad társulásaival.

A nyilvánjognak az éppen az egyik sajátos vonása a magánjoggal szemben, hogy az egyes olyasvalaminek a megtevésére vagy tűrésére köteles, amire

magánjogi úton kötelezhető nem volna s viszont ugyancsak az egyes olyan jogosítványokhoz, olyan hatalomhoz jut, amelyet magánjogi alapon nem tudna biztos sikerrel megszerezni.

## II.

Gyakori jelenség, hogy a nyilvánjogi és a magánjogi viszonyok kombinálódnak, egymást által-  
szövik, úgyhogy óvatos elemzésre van szükség a kérdés elbírálásánál. Szokásos például, hogy az állam bizonyos fogyasztási adók beszedési jogát bérbeadja egy magánosnak s ez szedi be aztán ezeket a fogyasztási adókat az adózó polgároktól és pedig az illető adókra vonatkozó szabályok egyébkénti szigorú megtartása mellett. Az adóbeszedő és az adózók közti viszony tehát nyilvánjogi jellegű, de az állam e *közhatósági jog gyakorlását magánjogi szerződés útján ruházza* át egy magánosra. Itt a magánjogi elemnek egy beékelődése történik a közigazgatási jogviszonyok közé, de ez zavart nem okoz, mert az adózóra jogilag csak az a fontos, hogy nagyobb, több adót ne fizessen, mint amennyit a rendes adóbeszedés mellett az államnak fizetnie kellene. Az államnak viszont az a fontos, hogy az adóbevételt biztosítsa s ezt a jelzett módon el is éri s hozzá még az eljárás olcsóbb s egyszerűbb is, mert nem saját közzegeivel szedi be az adót.

Itt azután egyéb különböző kérdések is felmerülhetnek. Pl. teheti-e az adóbérlő, hogy egyes adózótól nem szedi be az adót s panaszkozhatnak-e joggal e miatt a többi adózók a közteherviselés elvének megsértése címén? Ily panasznak nem lenne alapja, mert hiszen az a rendes adózási mód mellett is lehetséges, hogy az adózó adóját helyette más valaki fizesse be. A közre viszont közömbös a dolog, mert semmi megrövidülést nem szenved. Az állam az adóbérlési összegben megkapta a maga hozadékát, az adó-

bérlő kezét pedig csak abban az irányban kell megkötni, hogy bizonyos korlátok között szedhesse csak be a bérelt adót az egyes adózóktól.

Ebbe a pontba tartozik az a jelenség is, hogy néha ugyanaz a jogintézmény egyik vonatkozásban magánjogi, más vonatkozásban nyilvánjogi jellegű, úgyhogy az az intézmény a különböző jogviszonyoknak valóságos szövedéke lehet. Pl. a hitfelekezeti iskolák kifelé a közönséggel rendszerint magánjogi, de kivételesen közjogi viszonyban is vannak (tanulók felvételi kényszere); a hatósággal szemben már mindig közjogi a jelleg, de ez is különböző fokozatú. Az alkalmazott tanítók helyzete meg éppen különböző: ha közorganumok is tágabb értelemben, semmiesetre sem köztisztviselők szoros értelemben s minden vonatkozásban.

### III.

Most néhány ponton be akarjuk mutatni azokat a hasonló, de jogi jellegre elütő intézményeket, melyekkel egymás párdarabjaiként a nyilvánjog és a magánjog párhuzamos vonalain elég sűrűn találkozunk.<sup>1)</sup>

1. Jogalanyiség, jogképesség, cselekvőképesség a lényeg hasonlósága mellett máskép van szabályozva a közigazgatási jogban és máskép a magánjogban.

A jogi személyek (egyletek, alapítványok) megalakulása, vagyis jogalanyiságuk elismerése a közigazgatási hatóság külön aktusával (alapszabály,

<sup>1)</sup> Grafikai megjelöléssel azt mondhatnók: a nyilvánjog és a magánjog vonala egyes helyen egymással párhuzamosan halad, más helyen a nyilvánjog vonala elível a magánjog vonalától a közjog belső, tiszta zónájába.



alapítólevél jóváhagyása), a közérdekű szempontok mérlegelésével történik.

Az egyesületek jogképessége is különböző fokú lehet, a szerint, amint működésük a közérdek szempontjából fontosabb, vagy kevésbé fontos. Egy egyszerű művelődési célra vagy szórakozásra alakult egyesület közjogi jogképessége (pl. községi virilistajog) sokkal szűkebbkörű, mint a közhasznú, közérdekű testületeké, aminő pl. a Magyar Tudományos Akadémia.

A jogi személyeknek a jogképesség szempontjából különböző fokozataira legszemléltetőbb példát a francia jog nyújtja az „établissement”-ok különböző fajaival. Nálunk az egyházi testületek kategóriáira mutathatunk rá. (Bevett és elismert vallásfelekezetek.) Az elismert vallásfelekezet közjogi képessége jóval kisebb, mint a bevett vallásfelekezeteké. Ez annyit jelent, hogy az utóbbiakat megillető közjogi jogosítványok egy részét az elismert felekezetek egyáltalán meg nem szerezhetik; ilyen jog a sok közül pl. a felekezeti adóknak közigazgatási úton való behajtása.

Az embereknek, a fizikai személyeknek a jogképessége a modern jogrendű államokban általában egyforma, egyenlő. A jogképesség alapján tényleg megszerzett alanyi jogok állománya azonban természetesen igen különböző. A közjogban ellenben már maga a jogképesség sem egyenlő, hanem az egyes közjogok tekintetében a különböző jogalanyokra különbözőképp lehet megállapítva. A választói jog megszerzésének a lehetőségétől az egyének bizonyos csoportjai meg vannak fosztva, pl. a kiskorúak, elmebetegek, írni-olvasni nem tudók. A mellett persze a közjogban is különbség lehet a jogképesség és a tényleg megszerzett alanyi jogok birtokállománya között. Valakinek megvan a jogképessége a választói jog tekintetében, de tényleg nem szerzi meg ezt a jogot, ha nem véteti föl magát a választói névjegyzékbe, vagy ha hivatalból állítják



össze a névjegyzéket, abból tévedésből kimarad s ez ellen jogorvoslással nem él.

2. A cselekvőképesség közjogi példájául legyen elég ennyi: Minden húsz évet betöltött községi lakos, ha két év óta adófizető, községi választó (jogképesség) s e jogát személyesen gyakorolja (cselekvőképesség). A húsz éven aluli kiskorúnak szabály szerint nincsen községi választói joga (jogképesség hiánya). A húsz éven aluli és fekvő vagyonnal bíró kiskorúnak ellenben már van választói joga (jogképesség), de e jogát csak meghatalmazott, a törvényes képviselője által gyakorolhatja. (Cselekvőképesség hiánya.) Ezekben a szabályzatokban, mint minden közjogi ügyben, a közérdek motivuma az irányadó.

De magának a magánjogi jog- és cselekvőképességnek is vannak közjogi vonatkozásai.

A magánjogi *jogképességet* illetőleg ezek a vonatkozások ritkábbak, főleg az állami jogsegély megadása vagy megtagadása szempontjából állanak elő. Így a vissztehernélküli joglemondási ügylet a kiskorú részéről *államjogilag* érvénytelen. Még gyámhatósági hozzájárulás mellett is az. Ennélfogva az ilyen ügylet bírói jogvédelemben nem részesül (*Ius cogens*, nyilvánjog). Ezek az esetek a magánjogi viszonyokra vonatkozó kényszerjogszabályoknak ugyanabba a körébe tartoznak, amelyben pl. a jó erkölcsökbe ütköző jogügyletek (*turpis causa*) vannak; ezeket az állam szintén érvénytelennek, semmisnek tartja s ha büntetéssel nem is sujtja, a polgári bírói jogsegélyt tőlük megvonja. Vagy pozitívabb irányban: midőn egyes magánjogi ügyletek érvényességét bizonyos alakszerűségekhez köti. Például a házasság (jegyesek) vagyoni jogi viszonyait szabályozó házassági szerződések érvényességéhez közjegyzői okiratot kíván az 1886. évi VII. törvénycikk. Még pozitívabb irányban: a gyermek vagyontalan s keresetképtelen szülőit eltartani köteles. Ezzel ellenkező értelmű megegyezés jogilag érvény-

telen; tehát a polgári bíróság, ha valamelyik fél jogvédelemért hozzáfordul, az ilyen egyezséget nemcsak érvénytelennek fogja tekinteni, de a törvény kényszerű szabálya (ius cogens) értelmében a gyermeket végrehajtás terhe mellett a szülő tartására kötelezi.

A magánjogi *cselekvési* képesség közjogi vonatkozásai már erősebbek és gyakoribbak is. Pl. a kiskorúak ingatlanának elidegenítése csak az atya vagy gyám által s a gyámhatóság jóváhagyott intézkedésével történhetik. A közérdek vezérlő motivuma mindezen esetekben: a gyengék oltalma, a tehetetlen kiskorú existenciális érdekének a köz részéről való védelme, mind a kiskorú, mind közvetve az összesség saját érdekében. Csak közbevetőleg jegyezzük meg, hogy a gyámi funkciók általában, sőt az atyai ténykedések is, nyilvánjogi funkciók, mert egy külön jogalany, a kiskorú ügyeinek közérdekből s nyilvánjogi kötelezettség alapján való ellátásáról van szó.

3. A tulajdonjognak, a magánjog ez ősi alapintézményének is megvan a párdarabja a közjogban, az ú. n. köztulajdon intézményében (domaine public). Különösen a francia közigazgatási jog fejlesztette ki s vezette mintegy be a modern jogéletbe.<sup>1)</sup> Nem az államnak magánjogi úton használt vagyontárgyai (kincstári erdők, uradalmak stb.) értendők ide, hanem az államnak ugyancsak tulajdonát tevő, de nyilvánjogi alapon közhasználatra szolgáló vagyontárgyai (közutak, közfolyók, középületek stb.) tartoznak ebbe a kategóriába. Ezeknek a tiszta magántulajdontól eltérő sajátosságuk főleg abban van, hogy közigazgatási rendeltetésüknél fogva el nem birtokolhatók,

<sup>1)</sup> V. ö. a francia közigazgatási jogi kézikönyveket: M. Journé, Précis de droit administratif 1922. 170. old. H. Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 1923. 431. old. G. Renard, Cours élémentaire de droit public 1922. 140. old. stb.

el nem zálogosíthatók, magánszerződési úton bérbé nem adhatók, el nem idegeníthetők. Possessorius keresetnek sincsen helye ezekre a tárgyakra nézve. Ha tehát a hatóság az útszélesség megállapításakor valakinek a földjéből egy részt elfoglal, ez ellen — mint ezt már más helyütt említettük — az ingatlan tulajdonosa és birtokosa sommás visszahelyezési perrel nem élhet. Csak kártérítési igényt támaszthat a polgári bíróság előtt. Ezek a jogelvek általános érvényűek, a mi jogunkban is polgárjogot nyerhetnek, sőt jórészben már nyertek is.

A köztulajdoni tárgyakat a magánosok nyilvánjogi alapon s nyilvánjogi módozatok mellett használják (általános és ingyenes közhasználat a rendőri szabályok megtartása mellett). Van aztán olyan módja is a használatnak, amely szintén megfelel ugyan a köztulajdon rendeltetésének, de már nem általános, hanem külön engedélyhez kötött. Ilyen különleges használatért külön díjak is szedhetők s e díjak a használat nyilvánjogi jellegénél fogva illetékszerű közszolgáltatások. Ilyen különleges használati jog például az, hogy a bérkocsik az utcán állomásozhatnak, ide tartoznak közvizeken a vízhasználati engedélyek.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Helyes közjogi érzéssel ilyen értelemben döntött egy hatásköri összeütközés alkalmával hatásköri bíróságunk is, kimondván a következőket: A fedett vásárcsarnokok éppen úgy, mint a nyílt piacok: nyilvános árusítás céljára szolgáló közterületek, melyeket magánszemélyek magánjogi címen ki nem bérelhetnek. Az ilyen helyeken árusító egyének és a közigazgatási hatóság között magánjogi bérleti jogviszony létre nem jön. Az árusító az ilyen helyért nem bért fizet, hanem közszolgáltatás jellegével bíró helypénzt. Az árusítóhely elvonása is kizárólag a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik; e kérdés bírói mérlegelésére különben sem alkalmas. Közéletmezei, közegészségügyi, piaci és egyéb közrendészeti szempontok szerint bírálendő el. (1921 június 20. 16. sz.)



A köztulajdon tárgyainak egyes részei azonban magánjogi forgalomba is kerülhetnek. A közutakat szegélyező fák száraz gallyait el lehet adni, vagy a legallyazást haszonbérbe adni. Tiszta magánjogi szerződések ezek, s az ez alapon befolyó bevétel nem más, mint magánjogi vételár vagy haszonbér, míg a fent említett díjak közjogi jellegűek s a közszolgáltatások körébe tartoznak. Ennek a megkülönböztetésnek természetesen megvan a gyakorlati jelentősége is. Az egyik csoportbeli esetekre a közjog, a másikkra a magánjog szabályait és elveit kell alkalmazni minden vonatkozásban.

Ami a köztulajdon tárgyai között különösen a közvizeket illeti, felmerülhet a kérdés: vajjon fogalmilag lehetséges-e egyáltalán a közvizeknek a tulajdon, illetőleg a köztulajdon tárgyai közé sorozása? Van ugyanis olyan felfogás is, hogy a folyóvizek, annak tovairamló hullámai természeti mivoltuknál fogva nem lévén megrögzíthetők, egyáltalán nem alkalmasak arra, hogy a tulajdonjog, vagy akár csak a birtok tárgyai is legyenek. Ez az okoskodás azonban nézetünk szerint meg nem állhat. Az említett természeti jelenség fizikailag megáll ugyan, de a jog szempontjából irreveláns. A jogra csak annyi tartozik s ez részére teljesen elegendő, hogy a folyóvíz bizonyos mennyisége egy adott időpontban rendelkezésemre áll, birtokomba vehető s egészen közömbös, hogy éppen ugyanazokat a hullámokat merítem-e ki, amelyek szemem előtt egy adott pillanatban feltűnnek s szemem előtt épp oly gyorsan el is tűnnek, vagy pedig ahhoz hasonló vízhullámokat. Jogilag az a lényeges, hogy egy bizonyos időpontban a folyóból egyazon minőségű s pontosan meghatározható mennyiségű vizet vehetek birtokomba s tehetek rendelkezésem tárgyává.

De gyakorlati fontossága is van annak, hogy a vizek tulajdoni kérdését hogyan állapítjuk meg. Ha például a folyóvíz a parti birtokos tulajdona

s a vizet másfelé elvezetik, a tulajdonos kártérítést követelhet. Ha az állam a tulajdonos, a parti birtokosnak ilyen esetben nincsen kártérítési igénye; valamint akkor sincs, ha a vizet res nulliusnak tekintjük. Ha a víznek az állam a tulajdonosa (köztulajdon), a vízhasználatok nem egyebek, mint a közhasználat egyes nemei, ha a parti birtokos a tulajdonos, úgy a vízhasználatok a nyilvánjogi szolgálalmak esetei.

A magyar vízjogi törvény (1885:XXIII.) kitért a vizek tulajdonjogának kifejezett eldöntése elől s a vizeket a hatóság és a szabad rendelkezés alatt álló vizek két csoportjába osztotta. Valójában azonban ez a megkülönböztetés megfelel a köz- és magánvizek, vagyis magántulajdonban és köztulajdonban levő vizek felosztásának.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Iktassuk ide vízjogi törvényünknek a közvizekre vonatkozó s nyilvánjogi szempontból egyébként is nagyérdekű határozmányait. A magánvizek (a tulajdonos ingatlanán levő tó s az ugyanott forrásból és csapadékból származó vizek) a földtulajdonos rendelkezése alatt állanak, de csak nyilvánjogi korlátozások mellett, amennyiben a vízzel csak mások jogainak sérelme nélkül rendelkezhetik s tartós vízhiány esetén megengedni tartozik, hogy mások a vizet ivásra, házi célokra használhassák kártalanítás mellett. Minden egyéb víz közvíz. A közvizeknek mind *használat*a, mind az azon való *munkálatok* hatósági engedélyhez vannak kötve, kivéve az ú. n. ártatlan vízhasználatokat, minő a fürdés, mosás, itatás.

Engedélyhez van kötve minden vizimunkálat vagy a vízfolyás irányának megváltoztatása abban az esetben is, ha e munkálatokat valaki a saját tulajdonában levő ingatlanon átvonuló vizen kívánja foganatosítani.

A vízhasználati engedélyek csak meghatározott időre s legfeljebb 50 évre szólnak. Köztekintetelnél fogva tetszésszerinti visszavonásig is adhatók. A vízhasználati engedélyezésnél a közgazdasági tekintetben fontosabb érdek az irányadó; egyenlő jelentőségű vállalatok közül a parti birtokosnak van elsőbbsége, utána a vízfolyás fenntartásához hozzájáruló birtokos következik s csak azután jön figyelembe

4. A magánjogi *szolgalmakhoz* hasonló jogviszonyok is létrejönnek a közjogban; ezek az ú. n. nyilvánjogi szolgalmak, melyeknek példáival foglalkoztunk a nyilvánjogi kötelezettségek fejezetében is. Ezek a szolgálomszerű tulajdoni korlátozások magánosok között is fennállhatnak, de nyilvános alapon, a közérdek okából. A secundär nyilvánjogi viszonyok tipikus esetei ezek, melyek azonban mégsem tévesztendőek össze a magánjog hasonló viszonyaival.

Mi a különbség például egy szerződéses, magánjogi útszolgálat és egy nyilvánjogi útszolgálat között?

Magánjogi szolgálomnál mindig egy uralgó telek van s annak javára áll fenn a szolgálom, a közigazgatási szolgálomnál ilyen ingatlan többnyire

más birtokos. Egyenlő körülmények között továbbá a vízfolyás mentén feljebb fekvőnek az alsóval szemben elsősege van. Az engedélyek elbírálásánál tehát nem a kérvények beadásának időbeli sorrendje az irányadó, mint ahogy ez a magánjogi igények telekkönyvi biztosítására irányuló kérvények elintőzésénél történik. A vízrendezésekre és lecsapolásokra engedély abban az esetben is adható, ha e munkálatok végrehajtásához vízhasználatok korlátozása vagy megszüntetése volna szükséges. A vízhasználatra jogosultnak kártérítési igénye azonban fennmarad.

Hogy a vízhasználatok eseteiben a közvagyonnak nyilvánjogi alapjaiban s a közérdek szempontjai szerint igazodó használatáról s az erre vonatkozó engedélyről van szó, bizonyítják azok a rendelkezések, hogy *a)* ha az engedélyes három év alatt vállalatát kellőképpen üzembe nem helyezi, az engedélyezett jog elévül; *b)* ha az engedélyezett vízmennyiség nagyobb, mint a mennyire szükség van, az ilyen vízhasználatok mások javára csökkenthetők; *c)* öntözés céljára a víz, fennálló ipari vízhasználatok rovására, engedélyezhető szombat este 9 órától hétfő reggel 3 óráig akkor is, ha az illető iparvállalat e miatt szünetelni is lenne kénytelen. Olyan ipari vállalatok rovására, melyek a folytonos üzemtartást kívánják meg, ilyen öntözési vízhasználat nem engedélyezhető.



nincsen s a közönség, annak egyes tagjai a szolgálat élvezői (pl. hajóvontatók részére útszolgálat a parti földeken).

Magánjogi szolgálat elévülhet, elbirto-  
kolható, közigazgatási szolgálatra vonatkozólag ezek-  
nek helye sincsen a jogintézmény természeténél fogva.

Magánjogi szolgálatmal terhelt ingatlan  
tulajdonosa sohasem kötelezhető valaminek a megtevésé-  
re, vagyis pozitív ténykedésre, hanem csak valaminek  
a túrése az, amivel tartozik; közigazgatási szolgálat  
esetében a kötelezett fél nemcsak a túrésre, hanem a  
pozitív működésre is kötelezhető, pl. a közszolgálat  
tárgyát tevő útnak jókarbantartása.

5. Az a körülmény, hogy a magánjognak  
és a közjognak számos hasonló tárgyú, párhuzamos  
intézménye van, arra a kísérletre csábíthat, hogy a köz-  
igazgatási jognak a magánjoghoz beosztásra s termino-  
lógiára teljesen hasonló rendszerét építsük föl.<sup>1)</sup>  
Az ilyen irodalmi kísérletek azonban túlzott, erőltetett  
törekvések, mert amíg egyfelől csakugyan lehetséges  
párhuzamosan felállítani a közjogban és a magánjog-  
ban hasonló tárgyú és elnevezésű intézményeket, amint  
azt eddig is láhattuk, másfelől éppoly kétségtelen, hogy  
a magánjog intézményeinek pontos párdarabjait nem  
mindig sikerül a közigazgatási jogban megtalálnunk.  
De elvégre erre nincs is szükség, semmit sem von le ez  
a közigazgatási jog intézményeinek jogi jellegéből, leg-  
feljebb azt bizonyítja, hogy a közigazgatási jog mégis  
más természetű jogi ágazat, mint a magánjog.

<sup>1)</sup> Érdekes kísérlete ennek nálunk Halmay  
Gusztáv könyve: A magyar közigazgatási jog magánjogi  
vonatkozásaiban. E mű célját ugyan teljesen el nem érte,  
mert az ilyen munka minden egyébtől eltekintve nagyobb  
tudományos, jogdogmatikai felkészültséget igényel, de dicsé-  
retes törekvésről tesz tanubizonyságot s az idevágó tételes  
joganyagnak nagy tömegét nyújtja.

Nem volna-e erőltetett eljárás például, ha a tulajdonnak mindenféle korlátozását a közigazgatási *szolgálat* egységes kategóriájába akarnók beszorítani. Igen, ez találó lehet sok esetben, így például a víznek hatósági engedély alapján idegen területen való átvezetése esetében, de nem találó ez a megállapítás a tulajdonjog számos egyéb korlátozására, melyekre a telki szolgálat magánjogi ismérvei *módosított, adaptált* formában sem fedezhetők föl. Így például a hatósági felügyelet alá tartozó véderdők fenntartásának kényszere, a beerdősítés kötelezettsége stb. Vagy mi lenne a párdarabja az adószolgáltatásnak? Csak nem kényszerajándék.(!)

Meg kell azzal elégednünk, hogy nagyon sok hasonló tárgyú jogintézmény van a szóbanlevő két jogrendnek (részben) párhuzamos vonalán. Sőt a magánjognak nem egy jogviszonya a maga teljes tárgyi azonosságával is szerepelhet a közigazgatási jogban, úgyhogy a közigazgatási jog csak egy vagy két vonatkozásban süti rá a nyilvánjog bélyegét.

a) Itt van például a hitelezési ügylet: a gyógyszerész tulajdonosa igazolt sürgős esetben a gyógyszer a vagyontalan beteg részére hitelezni tartozik. Ime, a magánjoggal azonos jogi jelenség s csak a kényszer momentuma adja meg itt a nyilvánjogi jelleget.

b) Vannak továbbá nyilvánjogi jellegű kölcsönügyletek, például a szőlőfelújítási kölcsönök. A szőlőfelújítási kölcsön természetére egy elvi határozatában a kir. Kúria helyes érzékkel kimondotta, hogy a szóbanlevő kölcsön nem tekinthető a magánjog körébe eső közönséges kölcsönzésnek, még pedig nemcsak azért nem, mert az ügylet létesítése s a kölcsönösszeg folyósítása és felhasználása is különféle kormányközegek közremunkálása s ellenőrzése mellett történik, hanem azért főképen, mert az 1896:V. t.-c. 12. §-a az ily kölcsönöket a szőlődézsma s más hasonló természetű váltással egy tekintet alá esőnek nyilvánítja s telek-

könyvi biztosítása is ezekével azonos módon, tehát a magánköcsönök biztosítására szolgáló zálogjogtól eltérően történik.<sup>1)</sup>

c) Vannak nyilvánjogi alapon *kényszerbérleti* jogviszonyok is magánosok között.

Ha valamely külön vadászterületet képező nagyobb erdőterület egy vagy több birtokosnak 200 holdnál kisebb birtokát három oldalról körülveszi, az ilykép elszigetelt birtok tulajdonosa a vadászati jogot az azt környező vadászterület birtokosának haszonbérbe adni, ez viszont haszonbérbe venni köteles (1883: XX.)

d) Példa a *kényszervételre*: Utcarendezésekkel kapcsolatos kisajátítások alkalmával az érdekelt ingatlanok tulajdonosai ingatlanaikat megfelelő módon, egyfelől eladni, másfelől szomszédos területrészeket ingatlanukhoz csatolni s azokat megvenni kötelesek. (Területnövedékek.) Sőt maga az egész kisajátítás *belső magvában*, vagy éppen a kisajátítási egyezség esetében: *kényszer-adásvétel*, amely azonban *közigazgatási eljárás, közigazgatási aktus útján érvényesül*, mivelhogy ez a *kényszer-adásvétel* maga is nyilvánjogi jellegű és pedig a kisajátító vállalkozó és a kisajátítást szenvedő közti viszonylatban is.

e) Magánjogi *telki terhek* mellett vannak közjogi telki terhek is: szőlődézmaváltság, maradványföldváltság, vízszabályozási járulék. Mindezek a járulékok a közadók biztosításához hasonlóan zálogjogi elsőbbséggel birnak még akkor is, ha telekkönyvileg nincsenek is feltüntetve.

f) A *kártérítési kötelezettségnek*, vagyis a vagyoni felelőség intézményének is megvan a kétféle vonatkozása s ennek megfelelő kétféle jellege. E részben is megvan a párhuzam a közjog és a magánjog között.

<sup>1)</sup> Térfi Gyula, *Hatásköri jogszabályok és hatásköri határozatok* tára. 1909. 256. old.



Amint vannak jogos és jogellenes viselkedésből folyó kártérítési kötelezettségek a magánjogban, épp úgy ismeri a közjog is az ugyanezen forrásokból eredő kártérítési kötelezettségeket. Nincs semmi akadály a annak, ha a közigazgatási jog fejletlensége folytán talán szokatlan is a szóhasználat, hogy megkülönböztessünk magánjogi és közjogi kártérítési kötelezettségeket. A közjog körében maradva: törvényszerű cselekvéssel kapcsolatos kár pl. a hadgyakorlatok által okozott károkozás; nagyon közel van ehhez a kisajátítás esete is; a különbség ott van köztük, hogy míg az előbbi esetben a károkozás nem feltétlenül szükségképeni folyamánya az illető közakciónak, mert hiszen — a példánál maradva — el lehet képzelni olyan hadgyakorlati műveletet is, amely kártétel nélkül foly le, addig a kisajátításnál a tulajdoni sérelem elkerülhetetlen, mert az egész eljárásnak egyenesen a tulajdon elvétele vagy korlátozása a célja. Mindkét esetben közös jogi vonás azonban, hogy maga a közigazgatási eljárás jogos, törvényszerű és hogy mindkét esetben az eljárás két főhatást, két főmozzanatot idéz, illetve idézhet elő. A tulajdonképeni főaktus: a hadgyakorlat, illetve az idegen ingatlannak közérdekből elvétele, az ezzel kapcsolatos mellékaktus pedig: a károkozás, a tulajdon megszüntetése. S mindkét esetben fennáll a kárvallott igénye szenvedett kárának tulajdoni sérelmének helyreállítása iránt.<sup>1)</sup>

A fontos itt az, hogy a kártérítés, a kártalanítás kérdése is közjogi természetű ezekben az esetekben.

<sup>1)</sup> Az adókievetés is erős belenyúlás az egyén magánjogi körébe. De ez más kérdés, más funkció-kategória. Ez egy rendes, egységes közigazgatási aktus, melynek mellékhatásai nincsenek: Nem más ez, mint az egyén anyagi megterhelése közérdekből, a közteherviselés elve alapján pénzszolgáltatás formájában. Ha az adóösszeg megállapítása helyes, nincsen semmiféle joghátrány; ha ez a megállapítás helytelen, de az illetékes felsőbb fórum az alsófokú intézkedést megváltoztatva az adóösszeget leszállítja, ezzel az egy

ben. Hiszen a károkozás szoros, mondhatnám szervei kapcsolatban van magával a közigazgatási funkcióval. Ez amannak a közvetlen oka és alapja, minélfogva ennek a szempontjai áthatnak amoda is, a közfunkció jellege átháramlik az általa okozott kár megtérítési kötelezettségére is. Aminthogy más esetekben is, midőn a közigazgatás valamelyik ténykedésével jogsérelmet okoz az egyén vagyoni jogkörének, ez a jogsérelem, jóllehet szintén az egyén magánvagyonának sérelme forog szóban, közjogi jellegű. Például törvényellenes mérvű adóbeszedés. Közjogi természetű tehát a szóbanlevő esetekben az egyeseknek kártalanításra való jogigénye is.

Nem változtat ezen a megítélésen az a körülmény sem, hogy a kisajátítási kártalanítás összegének a megállapítása általában a tételes jogokban a polgári bíróságok hatáskörébe van utalva. Részben történeti, részben célszerűségi okai vannak ennek, melyek a jogigény jellegét nem érintik. Ez a jelenség legfeljebb annak a bizonyítéka, hogy a közigazgatási és a bírói szervek hatásköre nincsen mereven s az egész vonalon elválasztva egymástól.

Ami már most a közjogi kártérítési kötelezettség másik főkategóriáját, a jogellenes magatartásból származó kártérítési kötelezettséget illeti, itt van az állam vagyoni felelőssége az alkalmazottainak jogellenes viselkedéséből eredő károkért. Azok a megfontolások, amelyeknek az imént kifejezést adtam, lényegileg e helyütt is érvényesülnek. A kárt itt is közorganum, hiva-

aktussal a jogsérelem orvosolva van. Nincs itt kétféle joghatás s ezért nincs is itt szükség két intézkedésre, mint pl. a kisajátításnál, ahol először is a kisajátítási eljárás közérdekből való szükségességének s az illető ingatlan pontos megjelölésének és elvételének a tárgyában kell döntenie és intézkednie s ha ez megtörtént, jön a másik, kapcsolatos intézkedés, a kártérítés kérdésében. A jogtalan adókivetés esetében a közigazgatási intézkedés megváltoztatásával orvoslást nyer a jogsérelem is.



talos állásából kifolyólag, ha mindjárt hivatalos hatalmának téves alkalmazásával vagy azzal éppen visszaélve is okozta. Az egyén helyzete és védekezése egészen más itten, mint akkor, amikor őt a károkozás egy magánszemély részéről éri. Védekező lehetőségei korlátozottabbak. Miután a közorganum s az egyén közötti érintkezésnek, melyből aztán a károkozás is következik, egy közjogi viszony az alapja, nyilvánvaló, hogy az állam a közorganum károkozó viselkedése közben is, mint az egyesek fölött álló személyiség szerepel az egyessel szemben, ennek a helyzetnek minden közjogi kellékével. Túrheti-e tehát az összesség, éppen az ő fölöttes pozíciójánál fogva, hogy egy magánszemély kárt szenvedjen akkor, amikor ez a kár a közorganum viselkedésének a következménye, azzal bármiképen is kapcsolatban van. A magánjogi megfontolásokon túlmenő közjogi szempontok nem követelik-e parancsolóan az állam elsősorban való s legszélesebb körű felelősségének a kimondását, az alkalmazott elleni visszkereseti jogának fenntartása mellett? Fejlettebb közjogi felfogás mellett férhet-e kétség ahhoz, hogy az egyén kártérítési igénye ilyen esetben épp olyan közjogi jellegű, mint más olyan alkalommal, midőn vagyoni vagy egyéb tárgyú jogköre a közorganum jogszerű vagy jogellenes ténykedése folytán egyéni sérelmet szenved?

Az a felfogás, mely az állam ellen támasztható mindennemű kártérítési s vagyoni igényt magánjogi jellegűnek tart, a régi, immár elavult fiskus-teória maradványa. A német rendőrállam korszakában uralkodott ez a magánjogi elmélet, mely — a szerzett jogok fogalmával kombinálva — egyedül volt képes megvédeni, bírói oltalomban részesíteni a magánosok vagyoni jogkörét a közhatalommal szemben (például adózás esetén is). A fejlődés azonban éppen abból áll, hogy a közgazgatási jog kibontakozik a magánjogi sémákból s önálló életet élve, jogviszonylataira saját valójának bélyegét süti. Hogy ezzel a magánjogias felfogással még nem szakítottak, annak talán az is az oka, hogy ez-



által vélik legjobban biztosíthatónak a jogvédelem követelményét, nevezetesen azt, hogy ezek a kártérítési kérdések a független polgári bíróságok elbírálási körébe tartozzanak. S ez annyiban jogosultnak is látszik, amennyiben a közigazgatási bíróságok sokhelyütt szűkre szabott hatáskörüknél fogva ilyen kérdéseket elbírálásuk alá nem vonhatnának s így azok eldöntése, ha a polgári bíróságok hatásköre meg nem állapíttatnék, magának az érdekelt közigazgatási hatóságnak kezeiben maradna.

g) Sok vitára ad néha okot egy-egy jogi jelenség a jogi diagnózis szempontjából: a nyilvánjogi is, a magánjog is magának követeli. Ilyen az alanyi jogok köréből a névhez való jog is. Elemezzük kissé ezt az érdekes jogi jelenséget.

Vannak, akik a névhez való jogot magánjognak, az eszmei tulajdon egy fajának tekintik. Szerintünk a névjog a közigazgatási jog körébe tartozik. Azon kell kezdeni, hogy a névviselés elsősorban nem is joga, hanem rendészeti okokon alapuló kötelessége az egyénnek. Innen a névviselésnek a kényszere is. Minden egyén már a születésével közigazgatási kényszer alapon nevet kap. Ezt a nevet hatósági úton később megváltoztathatja ugyan, de új nevét megint csak használni tartozik. Persze joga is van ahhoz, hogy a nevét viselhesse, a köz- és magánéletben használhassa s hogy más egyén az ő nevének jogtalan viselésétől eltiltassék. De tudjuk, hogy a közjogban a jog és a kötelezettség gyakran (nem mindig) egy személyben egybekapcsoltnak jelenik meg. A névhez való jog éppen ezen közjogi vonása miatt tér el a magánjogi alanyi jogoktól. Az egyén magántulajdonát tetszése szerint használja, vagy nem használja. Át is ruházhatja, vagy lemondhat róla. Az egyén a nevével mindezt nem teheti.

A szabadalmi jogot, mely hasonlóan látszik a névjoghoz, az egyén szintén közigazgatási úton kapja. De ez az alanyi jog már eltér a névviselés alanyi jogától. A szabadalmi jog megszerzése csak olyképen

alapul nyilvánjogon, mint ahogy nyilvánjogon alapul egy magánjogi egyesület, mint jogi személy keletkezése is (az alapszabályok kormányhatósági jóváhagyása), vagy maga a tulajdonjog intézménye is. A tulajdonjognak, mint az egyesek alapjogának elvi elismerése s intézményes biztosítása az állam részéről ugyanis az alkotmányjogba tartozik. Hogy aztán az ilykép biztosított tulajdonjogával az egyén a magánéletben mikép rendelkezik s azt hogyan használja, ezzel a köz többé nem törődik, ezt már szabály szerint az egyén szabad elhatározási körébe, vagyis a magánjog körébe utalja. Hasonló a helyzet a szabadalmi joggal is. Ezzel a közigazgatás biztosította joggal sem kénytelen élni a szabadalom tulajdonosa, sőt azt másra át is ruházhatja (1895: XXXVII. t.-c. 10. §.). A szabadalmi jog gyakorlásának a kérdése tehát már magánjogi természetű. Csak az a nyilvánjogi vonatkozása marad meg, hogy ha a szabadalom tulajdonosa elmulasztotta találmányát bizonyos rövidebb idő alatt (három év) kellő terjedelemben gyakorlatba venni, a szabadalom tőle megvonható. Kivételesen a megvonás még előbb is kimondható, akkor t. i. ha a találmány belföldi gyakorlása közérdekből kívánatos s a gyakorlatbavitel iránti kötelezettségének a szabadalmas a kitűzött határidőn belül meg nem felel. (1895:XXXVII. 20. §.)

A jogok *nyilvánjogi* úton való megszerzésére s e jogok *magánjogi* úton való gyakorlatára, e két-féle jelleg kombinálására sok példa kínálkozik. De ezek közé a szóbanlevő névhez való jog nem tartozik. Ez éppen úgy más természetű jog, amint ahogy pl. a gyógyszerári jogosítvány sem azonosítható az iparüzleti jogosítvánnyal. Mindkét jogosítvány közigazgatási engedély (aktus) útján szerezhetik ugyan meg, de az iparüzleti jogosítvány alapján az iparos tisztán magán-tevékenységet folytat, ehhez volt szüksége éppen a közigazgatás hozzájárulására, míg a gyógyszerár tulajdonosának a működése nyilvánjogi természetű (az árak

hatósági megállapítása, kényszerkiszolgálás, hatóságilag igazolt szegények részére hitelezési kötelezettség stb.).

A névviselési jog magánjogi természete mellett az sem döntő érv, hogy magánérdekek fűződhetnek a névviseléshez (pl. örökség, családi alapítvány, ösztöndíjak élvezete). Hiszen a közjogi alanyi jog s az annak alapjául szolgáló közérdek momentuma sem zárja ki a magánérdek bizonyos mérvű érvényesülését. Sőt a közérdek rendszerint magánérdek is, amint ezt bevezető fejtegetéseinkben már kimutattuk. Az alanyi közjogok gyakorlatával tehát a közérdek keretén belül a magánérdek is kielégülést nyerhet. A kivándorlási engedélyt azért kéri és szerzi meg valaki, vagyis azért él ezzel a nyilvánjogával, hogy a külföldön nagyobb magánkeresethez jusson. Sőt az sem lehetetlen, hogy nem is egy nyilvánjogi jogosítvány, hanem egy nyilvánjogi *kötelezettség* teljesítéséhez fűződik valamely magánérdek. Kimondhatná például a törvény vagy szabályrendelet, hogy a községi földek vadászatra első sorban a legtöbb adót fizető községi lakosoknak adandók bérbe. Ebben az esetben az adófizetés közjogi kötelezettségéhez fűződnek a vadászás magánérdeke.

## V.

Érdekes határjelenség a köz- és a magánjogi viszonyoknak szomszédos érintkezései, egymásba való átnyúlásai, ami sokszor a fórumrendszer különlegességében, a közigazgatási és a polgári bírói szervek egymást kiegészítő működésében nyilvánul meg.

Például: valaki lomot, köveket dobál át szomszédjának kertjébe; vagy a felsőfekvésű birtokos a területéről lefolyó vizet szándékosan az alsófekvésű birtokos telkére vezeti. Alapjában magánjogi viszony forog fenn: jogorvoslati fórum a polgári bíróság. De ha ez a jogellenes cselekedet olyan mérvű és jellegű, hogy abból helyrehozhatatlan kár származhatnék, úgy



a közigazgatás rendőri közege útján beavatkozik a jogsérelem megakadályozására. Rendészeti működés ez, mely a polgári és a büntetőbíróóság munkájának is támogatására szolgál. (Jogrendészeti közigazgatás.)

Ilyen természetű intézkedések gyakran előfordulnak magánjogi kérdések (viszonyok) elrendezésével kapcsolatban. Vitássá vált útkérdésekben például a közigazgatási hatóság az adott eset fontosságához és sürgősségéhez képest ideiglenes hatállyal elrendelheti egy útnak a közlekedés céljára való további nyitvatartását, a status quo fenntartását, addig, amíg a polgári bíróság érdemben nem határoz a tulajdonos vagy az útszolgálat vitássá vált magánjogi kérdésében.

Ilyen, a bíróságot segítő működés a közigazgatásnak quasi perenkívül működése is; ilyenek a közigazgatási hatóság előtt kötött magánjogi szerződések, melyek kiváltságos jogsegélyben részesülnek, ilyen jogügyletek továbbá a munkaadó és a munkás között a községi előljáróság előtt kötött szerződések.

## VI.

A jogviszony jellegének megállapításánál az egymagában nem irányadó, hogy milyen szerv, közigazgatási hatóság, vagy polgári bíróság jár-e el a szóbanlevő ügyben. Így nálunk az 1869:IV. t.-c. a közigazgatást a bíróságtól szervezetileg és hatáskör szempontjából elválasztotta. De ez az elv teljes mértékben nincsen megvalósítva. A tételes jogokban másutt is gyakran előfordul, hogy közigazgatási hatóságok célszerűségi okokból bírói funkció végzésével bizatnak meg s viszont bírói szervek közigazgatási (perenkívüli) ügyekben intézkednek.

Előfordul az is, hogy ugyanazon ügyben az alsófokon eljáró szerv közigazgatási hatóság, a felsőfokú fórum pedig polgári bíróság, vagy hogy pol-

gári bíróság közigazgatási bírói ügyben jár el, a közigazgatási bíróság meg polgári bírói jellegű ügyekben ítélkezik.

Mindezekre a magyar tételes jog is bőven szolgál példával. Lássunk egyet-kettőt.

1. A vizitársulatok nyilvánjogi működése körében az ártérfejlesztés, az osztályozás és a járulékok kivetési kulcsa tárgyában hozott alispáni határozat ellenében a fél a rendes bírósághoz fordulhat jogorvoslatért. (Polgári bíró közigazgatási peres ügyben ítélkezik. 1885:XXIII. 108. §.)

2. A vámszedési jogra vonatkozó miniszteri engedélyokirat értelmezése körül felmerült vitás kérdésekben a kereskedelmi miniszter határoz, az engedélyes, ha ebbe bele nem nyugszik, igényét hat hónap alatt birtokon kívül rendes bírói úton érvényesítheti. 1890:I. 88. §. (Polgári bíró közigazgatási peres ügyben.)

3. Lezárt állami anyakönyvek kiigazítása ügyében az érdekelt fél kérelmére a közigazgatási felügyelő hatóság határoz s utána a királyi járásbíróságnál kereshető jogorvoslás. (Polgári bíróság közigazgatási peres ügyben ítél.)

4. Elveszett anyakönyv újbóli összeállítása közigazgatási úton, egy vegyes bizottság által történik, ez elleni felszólamlás esetén pedig a királyi járásbíróság dönt. (Polgári bíróság közigazgatási peres ügyben.)

5. A házasságkötést megtagadó alispáni (polgármesteri) határozat ellen a királyi törvényszékhez lehet fordulni jogorvoslatért. (Polgári bíró közigazgatási bírói funkciót végez.)

6. A kiskorúság meghosszabbítása ügyében a királyi törvényszék intézkedik. (Polgári bíró közigazgatási (nem peres) ügyben.)

7. Az árvízveszedelem elleni védekező munkálatok alkalmával felhasznált anyagokért (zsákok, munkaeszközök) s az okozott károkért járó kárta-

lanítás kérdésében első fokon a törvényhatóság első tisztviselője határoz (magánjogi kártérítési ügyben közigazgatási hatóság) s az ennek határozatával meg nem elégedő fél a polgári bírósághoz fordulhat igényével. (1885:XXIII. 152. §.)

8. Vízépitményeknek a faúsztatás és hajózás érdekében történt átalakításából és a vízépitmények kényszerű szüneteléséből származó kártérítési ügyekben hozott földművelésügyi határozat — (közigazgatási hatóság kártérítési ügyben) — ellen panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz. (Közigazgatási bíróság magánjogi kártérítési ügyben 1879:XXXI. 200. §., 1896:XXVI. 74. §.)

9. A halászati jog gyakorlása közben a vetésekben, ültetvényekben okozott károk megtérítése körül a halászatra jogosult és a parti birtokos között felmerülő vitás kérdésekben az alispán (th. városi tanács) dönt s ennek határozata ellen a közigazgatási bírósághoz lehet panasszal fordulni. (Közigazgatási hatóság és közigazgatási bíróság magánjogi természetű kártérítési jogvitás ügyekben határoznak; 1888: XIX. 11., 12. §., 1896:XXVI. 77. §.)

10. A vízjogról szóló 1885:XXIII. és 1913: XVIII. t.-cikkek szerint a tulajdon és vízhasználati jogosítványok különböző korlátozásaiért járó kártalanítások kérdésében különböző fokon közigazgatási szervek (alispán, közigazgatási bizottság, földművelésügyi miniszter) határozata ellen a királyi törvényszékhez lehet fordulni jogorvoslás végett. (A közigazgatási szervek kártérítési kérdésekben határoznak, de ezek a kártérítési ügyek már át vannak szöve nyilvánjogi elemekkel, a polgári bíróság pedig végérvényesen dönt ezekben a *nyilvánjogi kártérítési kérdésekben.*)

12. A hadsereg hatóságai a katonai igazgatás kötelékében álló személyeket, a szolgálati kötelesség megszegésével okozott kár megtérítésére nézve közigazgatási úton hozott határozattal elmarasztal-



hatják. Ez ellen azonban az elmarasztalt fél záros határidőn belül a rendes bírósághoz fordulhat a közigazgatási marasztaló határozat megszüntetése végett. Ellenkező esetben a közigazgatási határozat *jogerőre emelkedik s bírói úton* végrehajthatik.

13. A közigazgatási szerveknek a bíróságot kiegészítő munkájára jó példa a mezőgazdaságról szóló 1894:XII. törvénycikknek a határjelek felállítása körül követendő eljárás szabályozása. A határjelek felállítása vagy megújítása körül felmerülő vitás kérdések elintézését a községi előjáróság megkísérli, ha ez nem sikerül, a feleket az elsőfokú közigazgatási hatósághoz utasítja s ez az egyévi békés birtoklás alapján határoz. Ha maga a határvonal vitás, úgy a közigazgatási határozatban meg nem nyugodó felet 30 napi határidő kitűzése mellett polgári bírói útra kell utasítani. Megjegyzendő, hogy határkérdési viták elbírálására, az idézett törvény alapján, a közigazgatási hatóságok csak akkor illetékesek, ha e viták a határjelek elhelyezésével kapcsolatban merültek fel; ettől függetlenül fölmerült határkérdések, felszántások, foglalások elbírálása a birtokbíróság elé tartozik.

14. Az ipartestület kötelékébe tartozó iparosok és tanoncok vagy segédek közt felmerülő vitás kérdések elintézésére az iparosokból és segédekből békéltető bizottság alakul s ha ennek határozatába az érdekelt fél bele nem nyugszik, jogában áll a határozat kihirdetésétől számított nyole nap alatt igényét a munkaügyi bíróság előtt érvényesíteni.

Az ipartestületi békéltető bizottság igénybevétele azonban nem kötelező, csak fakultatív. Ha a fél igénybevenni nem akarja, egyenesen a munkaügyi bírósághoz fordulhat. (9180/920. M. E. rend.)

15. Közigazgatási hatóságok rendőri kihágási ügyekben büntetőbírói funkciót végeznek. Az ide-

vonatkozó fórumrendszert az 1901:XX. t.-c. egységesen szabályozza. (L. a közigazgatási eljárásról szóló fejezetet.)

## VII.

1. A közjog és a magánjog határviplongásainak esetei leggyakrabban a polgári bíróságok és a közigazgatási hatóságok közti hatásköri összeütközések formájában szoktak előfordulni, még pedig akkor, midőn e kétféle jellegű állami szervek mindegyike ugyanabban az ügyben magának követeli az intézkedés jogát (pozitív hatásköri összeütközés), avagy ha e szervek közül egyik se kíván intézkedni, nem tartván az ügyet hatáskörébe tartozónak, holott az valójában valamelyikük hatáskörébe tartozik. (Negatív hatásköri összeütközés.) Mindezekben az esetekben az eljáró fórumok közti összeütközésről van szó, mert kétségtelen, hogy ugyanabban az ügyben csak egy állami szerv lehet jogosult eljárni, illetőleg a negatív összeütközés esetére gondolva: kell lenni egy állami szervnek, amely abban az ügyben eljárni köteles.

A hatásköri összeütközés keletkezésének előfeltétele tehát, hogy egyazon ügyről legyen szó, hogy a hatásköri összeütközés ugyanarra az ügyre vonatkozzék. Nincs hatásköri összeütközés akkor, midőn az ügyazonosság feltétele fenn nem forog, vagy ha általánosságban ugyanazon ügyről van szó, de annak az ügynek többféle vonatkozása forog szóban, úgyhogy e különböző vonatkozások, mint külön ügyek, különböző szervek hatáskörébe tartoznak. Pl. a lakáshivatal kiutal egy lakást valakinek; ezt követőleg a rendőrhatalóság az illetőt a lakásából rendőri okokból kitelepíti. Ilyenkor nincsen hatásköri összeütközés, mert mindegyik szerv más szempontból rendelkezik az illető lakás dolgában s így intézkedésének jogilag más és más a tárgya.

Különbséget kell azonban tennünk a hatáskör és az illetékesség között s ehhez képest különbség van a hatásköri és az illetékességi összeütközés között

is. Mind a hatáskör, mind az illetékesség egy-egy szerv intézkedő jogosultságának, vagy mondjuk, hatóságának — itt e szót legtágabb grammatikai értelemben véve — a megszabott köre.<sup>1)</sup> Az egyik is, a másik egy-egy (eszmei) része az állami hatóságnak, az államegész nagy funkciókörének. Míg azonban a hatáskör az állam hatóságának, az ügyek minősége szerint, a különböző jellegű szervek közti megosztásából áll elő, addig az illetékesség az ugyanazon jellegű szerveknek ugyanazon minőségű ügyek elintézésére vonatkozó funkció-elkülönítését jelenti. Az illetékességnél tehát a funkciókör elhatárolása az egyes szervek között csak területi alapon történik, de ezenkívül bizonyos egyéb (személyi vagy dologi) momentumnak is kell lenni, melynek révén az illető ügy a területtel kapcsolatba kerül (pl. az érdekelt fél lakóhelye, a jogügylet megkötésének a helye stb.).<sup>2)</sup>

A hatáskör és az illetékesség közti különbség legszemléltetőbben a hatásköri és az illetékességi összeütközéseknél tűnik elő. Így hatásköri összeütközés merülhet fel a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság vagy közigazgatási hatóság között, továbbá a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóság között, sőt közigazgatási hatóságok között is, ha azok különböző szakú, vagy különböző fokú, vagyis különböző hatáskörű hatóságok (példa a legutóbbira az államépítészeti hivatal és alispán, vagy főszolgabíró és alispán közti hatásköri ellentét).

<sup>1)</sup> Azért jegyeztük meg, hogy a *hatáskör* (hatásköri összeütközés) kérdésével kapcsolatban használt *hatóság* szót a legtágabb, nyelvtani értelemben kell vennünk, mert más vonatkozásban a hatóság, mint közigazgatásjogi műkifejezés, azon szervek megjelölésére szolgál, melyek a köz nevében *parancsoló, rendelkező* funkciót végeznek.

<sup>2)</sup> Közigazgatási törvényeink terminológiája többnyire összezavarja e két kifejezést s ott is illetékességről beszél, ahol hatáskört kíván érteni.



Illetékességi összeütközés viszont ugyanazon hatáskörű, vagyis ugyanazon szakmájú és fokozatú szervek, tehát a szorosán vett társhatóságok között állhat elő (pl. két főszolgabíró, vagy két alispán között).

Az illetékességi összeütközések elintézése szabályszerűen az illető hatalmi ágazat körén belül a közös, magasabb fokú szerv részéről történik, pl. két alispán illetékességi összeütközése esetén a belügyminiszter dönt.

A hatásköri összeütközések kérdése jóval nagyobb jelentőségű, mint a pusztán illetékességű összeütközések kérdése, mert a hatásköri ellentét alkalmával rendszerint a különböző *államhatalmi* ágazatok surlódásáról van szó s így a kérdés eldöntésének alkotmányjogi jelentősége is van. Ezért olyan nagyfontosságú, hogy mely fórum hivatott a hatásköri összeütközések elbírálására.

A hatásköri összeütközés kérdése *jogkérdés*, a fórumkérdésre vonatkozó eljárési jogszabályok alkalmazása körüli jogvita forog ilyenkor szóban s így e kérdés a dolog természeténél fogva független bírói döntést igényel. Ezért helytelen s a jogállam eszméjének meg nem felelő, ha a hatásköri összeütközést nem független bíróság, hanem valamely politikai szerv intézi el, mint pl. nálunk az 1907:LXI. t.-c. előtt a minisztertanács, vagy ha a hatásköri kifogás emelése a közigazgatás részére fenntartott jog, míg a polgári bíróságnak nincsen módjában a közigazgatás hatásköre ellen kifogást tenni. (Franciaország.)

A magyar törvényhozás az 1907:LXI. törvényekkel független hatásköri bíróságot szervezett. Elnöke 3 évenként váltakozva a m. kir. Kuria és a m. kir. közigazgatási bíróság elnöke. Tagja a Kúria és a közigazgatási bíróság 8—8 bírāja, akiket az illető bíróság teljes ülésében titkos szavazással választ. A hatásköri bíróság tényleg héttagú tanácsban ítélkezik.

A tanács tagjait a hatásköri bíróság elnöke jelöli ki és pedig úgy, hogy az elnökön kívül 3 a Kúria, 3 a közigazgatási bíróság tagjainak sorából kerüljön ki. Amidőn pedig a hatásköri összeütközés a munkásbiztosítási bíróságot (munkásbiztosítási felsőbíróság) érinti, az ítélkező tanácsban a közigazgatási bíróság egyik ítélőbírája helyett a munkásbiztosítási felsőbíróság egyik bírása vesz részt (1921:XXXI. t.-c.).

Az idézett törvény értelmében a szerveket illetőleg csak a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, vagy a közigazgatási hatóság, továbbá a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóság között fölmerülő hatásköri összeütközések tartoznak a hatásköri bíróság elé.

A közigazgatási hatóságoknak egymás-közi hatásköri összeütközései (pl. az államrendőrség kapitánysága és a főszolgabíró között) tehát nem a hatásköri bíróság, hanem a közös magasabbfokú közigazgatási hatóság döntése alá tartoznak az illetékességi összeütközések esetében követendő eljáráshoz hasonlóan.

Egyáltalán a hatásköri bíróság nem járhat el, ha az egymással hatásköri ellentétbe kerülő hatóságok közül egyik sem *bíróság* (közigazgatási vagy rendes bíróság).<sup>1)</sup>

Az a kérdés, vajjon valamely hatóság közigazgatási- vagy bírói hatóság-e, nem ügykörének, hanem szervezetének természete szerint igazodik. A rendőri kihágási ügyben bíraskodó főszolgabíró és a járásbíróság között fölmerülő hatásköri ellentét esetében tehát a főszolgabírót, jóllehet ilyen ügyben bírói funkciót gyakorol, közigazgatási hatóságnak tekinti a hatás-

<sup>1)</sup> V. ö. az 1922 június 19-én kelt 26. sz. hatásköri bírósági határozatot. De viszont akkor sem járhat el, ha a hatásköri ellentétbe kerülő állami szervek *mindegyike* rendes bíróság, vagy — mint fentebb említettük — közig. hatóság.

köri bíróság s így a hatásköri összeütközés eldöntésére magát hivatottnak tartja.

A hatásköri bíróság határozatában csak azt mondja ki, hogy a hatásköri ellentét esetében az ügy elbírálása közigazgatási vagy bírói (rendes vagy közigazgatási bírói) útra tartozik-e, de sem azt nem állapítja meg közelebbről, hogy konkrétan melyik az a szerv, amely eljárni hivatva van, sem pedig a hatásköri összeütközés alapjául szolgáló ügy érdemében nem határoz.

Megjegyezzük végül, hogy a törvény a hatásköri kifogásemelés jogát mind a bírói, mind a közigazgatási hatóságnak egyaránt biztosítja, e részben is eltér a magyar jog a kérdésnek francia jogi szabályozásától. Nálunk ugyanis az a bírói vagy közigazgatási hatóság, amelynek határozata következtében a hatásköri összeütközés felmerült, az ügyiratokat hivatalból közvetlenül a hatásköri bírósághoz felterjeszteni tartozik. Ez a hatóság az ügyben utóbb eljáró hatóság lesz, legyen az bíróság vagy közigazgatási hatóság.

2. A hatásköri összeütközéssel rokon, de attól mégis eltérő jogi jelenség, midőn az egyik állami szerv, mondjuk a közigazgatási hatóság körébe tartozó kérdéssel (főkérdés) egy másik kérdés (előkérdés) kapcsolatos, ez utóbbinak elbírálása azonban nem tartozik a közigazgatási hatósághoz, hanem egy másik állami szerv, például a polgári bíróság hivatott arra; a két kérdés között azonban olyan szoros a kapcsolat, hogy az előkérdés prejudikál a főkérdésnek, az előkérdés mikénti eldöntésétől függ a főkérdés eldöntésének érdeme is. Pl. a közigazgatási hatóságra, illetve a közigazgatási bíróságra tartozik az örökösödési illeték kérdésének elbírálása s az örökösödési illeték kivetése; a polgári bíróság előtt azonban örökösödési per folyik s a polgári bíróság hivatott végérvényesen eldönteni, hogy ki az örökös. Az örökösödési illeték szempontjából tehát az örökösödési jogosultság kérdése, mely a polgári bíróság hatáskörébe tartozik, prejudikáló előkérdés.



Tartozik-e a közigazgatási hatóság (közigazgatási bíróság) bevárni a polgári bíróság döntését s ahhoz alkalmazni azután a saját intézkedését, vagy elintézheti a hatáskörébe tartozó ügyet a polgári bíróság döntésének bevárása nélkül is, incidentaliter, kizárólag a saját kérdése szempontjából, tehát nem végérvényesen, elbírálván ama másik, prejudikáló előkérdést is.

Pontos tételes jogi szabályozása ennek a kérdésnek jogunkban nincsen, s a kérdés megoldása mindenesetre nagy óvatosságot igényel. Véleményem szerint, *ha az előkérdésnek a főkérdéssel együttesen, habár csak incidentaliter való eldöntése jogilag ki-egyenlíthetetlen érdemi kollízióra vezetne, tarthatatlan jogi helyzetet teremtene, az eljáró hatóság a saját hatáskörébe tartozó főkérdéssel kapcsolatos előkérdést incidentaliter sem bírálhatja el, hanem még saját főkérdésének eldöntésével is várnia kell addig, amíg az előkérdésre nézve hivatott másik hatóság ebben a kérdésben végérvényesen nem intézkedik.* Pl.: Bizonyos különálló, bekerített területeken a vadászat önállóan gyakorolható, ha azok 200 kat. holdnál kisebb terjedelműek is. Az ilyen területek tehát, mint önálló vadászterületek, nem csatolandók a községi földekhez együttes bérbeadás céljából. Hogy önálló vadászterület-e egy ilyen bekerített hely, annak megállapítása az adott esetben közigazgatási úton s végső fokon a közigazgatási bíróság által történik. Ettől az ügytől formailag külön áll az a másik, kihágási ügy, amely abból áll, hogy ha a tulajdonos önálló vadászterületet nem képező területen önállóan gyakorolja a vadászati jogot, ez kihágás s a kihágási büntető fórumok büntetéssel sujtják.

A büntető fórumok már most az adott kihágási esetben, ha vita merül föl, fel kell hogy függeszék a büntetőügy elintézését addig, míg az arra illetékes közigazgatási fórumok, illetőleg a közigazgatási bíróság az önálló vadászati jogosultság kérdésében nem dönt, mert jogilag tarthatatlan helyzet állana elő, ha a kihágási bíró olyan cselekményért büntetne meg vala-

kit, esetleg szabadságvesztéssel, amely cselekményt egy más állami szerv jogerősen, teljes állami kompetenciával jogosnak ismer el.

Az örökösödési példa esetében nem kell, hogy ilyen kiegyenlíthetetlenül ellentétes helyzet okvetlenül előálljon, mert az az egyén, aki az örökösödési illetéket lefizette, ha az örökösödési perben pervesztes lesz: vagy visszaköveteli a befizetett illetéket az államkincstártól, vagy pedig az örökös ellen fordulhat a helyette kifizetett illeték megtérítése végett.

Ha tehát kiegyenlíthetetlen jogi ellentét, illetőleg helyrehozhatatlan kár nem keletkezik, a hatóságok az (idegen hatóságokhoz tartozó) előzetes kérdéseket is elbírálnak, de persze csak mellékesen, incidentaliter, saját kérdésük szempontjából.

Így például a gazdátlanul elfogott állatok árverési vételárát az 1894:XII. t.-c. 105. §-a alapján a közigazgatási hatóság utalja ki az állat jelentkező tulajdonosának. A közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik annak az előzetes kérdésnek az eldöntése is, hogy a folyamodó valóban az állat tulajdonosa-e.

E tulajdonjogi kérdés, mint előkérdés, akkor is a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik, ha a döntés teljes bizonyító eljárást, vagyis esetleg eskü alatti kihallgatást tenne szükségessé, amire pedig a közigazgatási hatóságnak ilyen esetben joga nincsen. A polgári bíróság nem köteles peren kívül közigazgatási intézkedés céljára bizonyítási eljárást folytatni és a közigazgatási intézkedésnél számbajövő előkérdést a saját hatáskörében előzetesen eldönteni.

Az sem szünteti meg a közigazgatási hatóság hatáskörét, hogy a közigazgatási eljárásban esetleg a bizonyítás nem minden módja nyerhet alkalmazást.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Ily értelemben döntött a hatásköri bíróság 1919. jan. 20. 74. sz. a.; lásd Térffy Gyula, Hatásköri jogszabályok és hatásköri határozatok tára. 1924. 57. old.

Ez a döntés azonban nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a tulajdoni kérdésre nézve az igénylő magánosok között, nevezetesen a vételárat felvett egyén s egy később jelentkező újabb igénylő között polgári per ne induljon meg a tulajdoni kérdésnek, mint önálló főkérdésnek, az eldöntése végett.

Vegyünk még egy példát. Egy közút kiszélesítése alkalmával a közigazgatási hatóság a szomszéd terület egy részét elfoglalja. Az ingatlan tulajdonosa a polgári bíróságnál kártérítésért perel.

A kártérítés kérdésére befolyása van annak, hogy milyen szélességben van az út megállapítva s hogy mennyi részt vettek el a kérdéses ingatlanból.

A közút jellegének és az útszélességnek a megállapítása a közigazgatási hatósághoz tartozik; a polgári bíró ezt el nem döntheti. A kártérítés kérdésére vonatkozó ítéletében ennél fogva alkalmazkodnia kell a közigazgatási hatóságnak a közút tárgyában hozott határozatához.

Az útügy s a kártérítés ügye között, mint látjuk, szintén kapcsolat van, de ez nem az elő- és főkérdésnek fentebb tárgyalt viszonya; e két kérdés az előzmény és a következmény viszonyában áll egymáshoz.

Lényegében ugyanilyen eset az is, midőn a közigazgatási hatóság a tisztviselőt szolgálatából fegyelmi úton elbocsátja s ez a közigazgatási bírósághoz fordul beszüntetett írltményeinek folyósíttatása végett.

A közigazgatási bíróságnak kétségtelen joga van ugyan ilyenkor is ahhoz, hogy az írltménykérdésben döntsön, de ebben a döntésben figyelemmel lesz a formailag szabályszerűen hozott fegyelmi elbocsátó határozatra. Az elbocsátás érdemi feltételeinek bírálataba nem bocsátkozhatván, az írltetékes fegyelmi hatóságnak idevonatkozó határozatát el fogja fogadni s ahhoz képest fog dönteni az írltménynek hozzátartozó kérdésében.

Ha azonban azt állapítaná meg, hogy írltetetlen fegyelmi hatóság szabálytalan eljárás útján



hozta meg az elbocsátó határozatot, teljes joggal ítélné meg az illetményeket s kötelezhetné az államkincstárt azoknak kiszolgáltatására.

Nyugdíjazással kapcsolatban hasonló értelemben döntött legutóbb a közigazgatási bíróság is. (384/1925. k. sz. ítélet.) A belügyminiszter valakit a létszámcsökkenésről szóló 1923:XXXV. t.-c. alapján szolgálatából elbocsátott s részére nyugellátást állapított, illetve állapíttatott meg. Az érdekelt ez ellen panasszal fordult a közigazgatási bírósághoz s tényleges illetményeinek folyósítását kérte. A belügyminiszter hatásköri kifogást emelt a közigazgatási bíróság hatásköre ellen. A bíróság a panasz ama része tekintetében, mely a szabályszerű elbánás (nyugdíjazás) ellen irányul, a hatásköri kifogásnak helyet adott, nem adott ellenben helyet a kifogásnak a panasz azon része tekintetében, mely az illetmények megállapítására irányul. A belügyminiszter elfogadván a közigazgatási bíróságnak a hatáskör kérdésében elfoglalt álláspontját, ez utóbbi, az illetmény-kérdés érdemében akadály nélkül határozhatott, s kimondta, hogy a panaszost tényleges illetményei továbbra is jogosan megilletik s ehhez képest kötelezte a belügyminisztert ez illetmények folyósítására.

Helyes disztinkcióval kimondta az ítélet indokolásában, hogy a szabályszerű elbánás érvényességének a kérdését a bíróság nem érintheti ugyan, mert az a bírói hatáskör taxatív rendszere mellett hatáskörébe nincsen utalva, de a tényleges illetményekre vonatkozó s hatáskörébe tartozó igény jogossága szempontjából megilleti a vizsgálat joga arra nézve, hogy az illetmények alapját tevő szolgálati viszony törvényszerűen szüntettetett-e meg. Ebből a szempontból pedig megállapítja, hogy a panaszos törvényellenesen lett a szolgálatból elbocsátva, mert az illető hadirokkant, az 1923:XXXV. t.-c. 1. §-a értelmében pedig azt a tisztviselőt, aki hadirokkant, csak saját kérelmére lehet a szolgálatból elbocsátani.

### III. RÉSZ.

#### XI. fejezet.

#### **A közigazgatási aktusok.**

##### I.

A közigazgatási szervek ténykedésének megjelölésére közösen elfogadott szavunk nincsen. A tudományos és a hivatalos nyelv, de a népnyelv is eltér egymástól. Pedig a szóhasználat nem kifestőségű, mert a szó a fogalom megjelölésére szolgál s az ingadozó szóhasználat a fogalmak összezavarását eredményezheti.

A német irodalomban sem áll azonban sokkal jobban a terminológia ügye. Legelterjedtebb talán az *Entscheidung* és a *Verfügung* közti megkülönböztetés. *Entscheidung* a közigazgatási hatóságnak az a rendelkezése, mellyel valamely jogszabályt a konkrét esetben közigazgatási célból alkalmaz, vagyis más célból ugyan, de a jogi megkötöttséget illetőleg nagyjában ugyanolyan módon jár el, mint a bíróság. *Verfügung* ezzel szemben a diszkrécionárius alapon tett rendelke-

zés.<sup>1)</sup> A magyarban a határozat és intézkedés közti megkülönböztetés felelne meg a német felosztásnak.<sup>2)</sup>

A határozat (Entscheidung) megjelölés mindenesetre lefoglalható a *konkrét* intézkedések, helyesebben azoknak egy csoportja számára, *szemben az általános jellegű s jogszabályt tartalmazó aktusokkal (törvény, szabályrendelet)*. De a határozatnak a *kötött jogi tartalmú* konkrét intézkedések megjelölésére való kizárólagos használatát már megokoltnak nem tarthatjuk, sem az elméletben, sem a gyakorlatban. Minden konkrét aktus, mely az intézkedő hatóság részéről külön akaratelhatározást tesz szükségessé, valóságos határozat. Határozat tehát a diszkrécionárius alapon tett rendelkezés is, ha annak magja, lényege a hatóság akaratelhatározása; pld. a rendőrhatalóság elhatározza, s hozott határozatában kimondja, hogy egy beomlással fenyegető ház közbiztonsági okokból lebontassék. Azonban a határozatnak a hivatalos kézbesítése s a fél vonakodása esetén a felhívás a határozatban foglalt parancs foganatosítására, már kívül esnek a határozat forgalmi körén, de persze ezek is közigaz-

<sup>1)</sup> Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. II. k. 181. l.; Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. 157. l.; Ulbrich, Österreichisches Verwaltungsrecht. 9. l. stb.

<sup>2)</sup> Ennek a német felfogásnak ad visszhangot nálunk Jászi Viktor. A magyar közigazgatási jog alapvonalai című, egyébként jeles művében (161. o.). Vegyesen és váltokozva használja a két kifejezést Némethy Károly, A közigazgatási eljárás egyszerűsítése (29. o.), az 1901: XX. t.-c. terminológiájára támaszkodva. Concha Győző a közigazgatási ténykedés általános megjelölésére az intézkedés szót tartja a legalkalmasabbnak. (Közigazgatástan, 106. o.). Semmiesetre sem használható azonban az *ítélet* szó a közigazgatási ténykedés megjelölésére. Ebben a negativumban a felfogások megegyeznek. Az *ítélet* érdemleges bírói döntésre alkalmaztatik csupán. Az intézkedés kétségkívül szerencsés kifejezése nyelvünknek s különösen abban az értelemben igen kifejező, hogy jelzi az illető feladat megoldásának tényleges befejezését, mint mondani szokás, „az ügy el van intézve“, elintéződött.



gatási ténykedések, intézkedések. Másfelől az intézkedés szót csakis a határozaton kívüli aktusok megjelölésére korlátozni, szintén helytelennek tartjuk, mert hiszen valójában a határozat is intézkedés, annak egy faja. A hatóság akkor is intézkedik, elintézi az ügyet, ha egy ügyben határozatot hoz.

Fokozza a jogi terminológia bizonytalanságát a rendelet szónak gyakran tapasztalható helytelen alkalmazása is. Ennek pedig az az oka, hogy más kifejezés használható magának a funkciónak főnévi megjelölésére s megint más lehet a megjelölése az ugyanazon funkció folyamányát tevő fogamatossító intézkedésnek; vagyis más kifejezéssel élünk, ha a funkciót főnévvel nevezük meg s más a kifejezés, ha a funkciót mintegy a dinamikájában, igével jelöljük meg. Ekképen a fenti példánál maradva, így alakulhat a szóhasználat: a rendőrhatóság határozatot hoz s abban meghagyja, *elrendeli*, hogy a házat záros határidő alatt bontsák le. Már most beszélnek ilyen esetben a rendőrhatóság *rendeletéről*, holott valójában úgy áll a dolog, hogy a hatóság elrendelt, megparancsolt, meghagyott ugyan vala-

Ez a momentum ragadta meg különösen Concha figyelmét. A nehézség azonban ott van s ez az oka, hogy Concha jó gondolata általánosabb elfogadásra nem talált, hogy az általános nyelvhasználat az intézkedés szónak jóval tágabb alkalmazási kört enged. E szerint az intézkedés annyi, mint általában rendelkezés, valamiféle ténykedés egy ügy megoldása érdekében. Ily értelemben mondják, hogy ebben az ügyben törvényhozási intézkedésre van szükség s hogy a törvényhozó szerv ezt az ügyet elintézte, t. i. törvényt hozott benne. Lehet már most erőltetni azt, hogy a törvény parancsait mindig határozmánynak vagy rendelkezésnek nevezük, de bajos dolog — a köznapi nyelv fejlődése mutatja — az általános nyelvhasználattal harcot vívni; a zavar persze könnyen elkerülhető volna, ha mindig jelzővel látnók el az intézkedés szót, így: törvényhozási intézkedés (t. i. törvény), közigazgatási intézkedés, törvényi intézkedés (törvényi parancs) annak a mintájára, hogy: törvényhozási aktus vagy rendelkezés, közigazgatási aktus, vagy rendelkezés.

mit, de rendelkezése, nevét, jogi jellegét tekintve, nem rendelet, hanem „határozat“, mert a rendelet, mint főnév, le van foglalva egy másjellegű és formájú aktus, a jogszabályokat tartalmazó aktusok megjelölésére.

Ugyanígy van ez különben az ítéleti aktusoknál is. A bíróság ítéletet hoz, vagyis funkciójának a neve ítélet, de az ítéletben lényegileg mindig valamiféle parancs, a félre nézve valami kötelező, kikényszeríthető megállapítás foglaltatik. Alperes adóst kötelezi a kereset értelmében tartozásának megfizetésére, vagyis elrendeli a tartozás megfizetését s még sem mondjuk ilyenkor azt, hogy a bíróság rendeletet adott ki. Amikor a rendőrhatósági személy egy nyilvános gyűlést feloszlat, valójában ugyanez a jogpszichikai folyamat történik. A rendőrtisztviselő először belső, lelkivilágában határozatot hoz s a nélkül, hogy ezt külön határozati formában kihirdetné, mindjárt e határozatának foganatosításában elrendeli, megparancsolja a gyűlés feloszlását. Az ilyen parancsban tehát implicite benne van a határozat is, határozat és parancs egy pillanatban születik meg s a rákövetkező pillanatban megkezdődik a végrehajtás is.

Másik megjegyzésünk idevonatkozólag az, hogy a gyakorlati élet szükséglete mindenestre megköveteli, hogy az általános gyűjtő kifejezések mellett az adott ténykedést közelebbről külön névvel is megjelöljük, mintegy „nevén nevezzük a gyermeket“. Így aztán ha a hivatalos, meg a tudományos nyelvben szükségünk is van a közigazgatási aktusok közös gyűjtőelnevezésére (pl. intézkedés vagy ténykedés), nem mellőzhető, hogy az intézkedéseknek egymástól tartalomra nézve igen különböző egyes fajait külön névvel is elnevezzük. Így pl.: a rendőrhatóság határozatot hoz (határozatilag intézkedik), a határozatnak a fél részére való átadása: „kézbesítés“, ha nem tesz eleget a határozatban foglalt rendelkezésnek, a hatóság „felhívást“ intéz hozzá és így tovább.

A közorganumok főaktusainak alapkategóriáira nézve igenis kell lenni külön megjelöléseknek, melyek rámutatnak az abba a kategóriába tartozó összes aktusok közös jogi jellegére, de ezenfelül az egy kategóriába tartozó ténykedéseket külön — jelzői vagy főnévi — megjelölésekkel is el kell látnunk, ha a kifejezéseknek s ezzel kapcsolatban a fogalmaknak összezavarását el akarjuk kerülni.

Tanulságosnak tartjuk e részben a francia nyelvhasználatot.

A francia jogban a közigazgatási aktusok alapfelosztása ez: *acte de puissance publique*, v. *acte d'autorité* (pl. kinevezés, hatósági engedély) és *acte de gestion publique* (általában a nem hatósági aktusok).

Az előbbi kategóriába tartozó miniszteri aktusok közelebbi neve: *arrêtés ministériels*, az alsóbbfokú szervekhez való szolgálati viszonyában: *instructions, circulaires ministérielles, décisions*.

A köztársasági elnök hatósági rendelkezéseinek neve: *décret*; ezek lehetnek 1. *décrets réglementaires* (szabályrendelet), két fajával: *a) décrets réglementaires simples* (a saját jogán kiadott rendeletek) és *b) décrets portant règlement d'administration publiques* (külön törvényi felhatalmazáson alapuló szabályrendeletek, rendszerint a törvény rendelkezéseinek kiegészítésére; ezeknek kiadása előtt az államtanács véleményét meg kell hallgatni). A *décret* továbbá lehet 2. *décret individuel* (konkrét hatósági aktus). Ez utóbbiak megint kétfélék: *décrets individuels simples* és *décrets en Conseil d'État*, t. i. az államtanács meghallgatása után tett rendelkezések. Példa a legutóbbira: egy külföldi Franciaország területén való letelepedésének megengedése.

Végül az elnök végzi az *actes de gouvernement*-okat is; ezek a legfőbb alkotmányozói kormányzás aktusai *décret* formájában (képviselőház feloszlata, összehívása, ostromállapot elrendelése, hadügyi, külügyi



államfői aktusok). Az elnök acte de gestiont egyáltalán nem végez.

A francia jogi nomenklatúra világos s a különböző aktusok beosztása rendszeres. A francia szóhasználat, mint látjuk, jelzőket használ s ezzel fejezi ki az aktusok egyes kategóriái közti különbségeket. Mindenesetre egyszerű eljárás. Így aztán a névazonosság mellett is kitűnik a közelebbi megjelölés és elkerülhető a zavar. Olyan ez, mintha magyarul így beszélnénk: miniszteri szabályrendelet, miniszteri konkrét rendelet, vagy általános intézkedés, konkrét intézkedés.

A francia elméletnek ama régi, meggyökeresedett felosztása mellett, mely szerint vannak acte de puissance publique és acte de gestion publique, a legújabb időben egy új irányzat tört utat magának és pedig a közigazgatási aktus egységes koncepciója jegyében. A közigazgatási ténykedések neve ebben az új terminológiában „service publique“. Ez átfogó kifejezés s megjelöli a hatósági és nemhatósági ténykedéseket egyaránt; a másik sajátossága pedig ennek az új irányzatnak az, hogy a súlypontot — amint ezt máshelyütt is érintettük, — nem az állam kiváltságos hatalmára, a közigazgatás jellegzetességét nem az államhatóságnak kiváltságos helyzetére helyezi többé, hanem a közigazgatási működésnek arra a főfeladatára, hogy a különböző közszükségleteket a közakaratnak (törvény) megfelelően pontosan kielégítse, mint mondják, hogy biztosítsa a közszolgálat helyes működését (assurer le bon fonctionnement du service publique). Ez az újabb irányzat a közigazgatási jogviszony egységes, átfogó koncepciójával kapcsolatos s a gyakorlati következmények szempontjából is nagyjelentőségű.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> A közigazgatási jogviszony egységes elvi konstrukciójának szükségét és fontosságát jelen mű szerzője már több, mint egy évtizede hangoztatja. (V. ö. Közigazgatási jogviszony című dolgozatát.)

## II.

a) A közigazgatási ténykedések, tárgyukat tekintve, a sokféle közigazgatási feladatnak megfelelően, a legkülönbözőbbek lehetnek, úgyhogy azoknak kimerítő felsorolása nem szükséges, talán nem is lehetséges. Csak példakép említünk itt egyet-kettőt: felhívások, feljegyzések, tudomásulvételek, igazolások, engedélyek, utalványok, pénzbevételezések, a legkülönbözőbb tárgyú parancsok stb.

A közigazgatási ténykedések közelebbi jogi jellegükre nézve azonban nálunk is egyes kategóriákba sorozhatók. Így vannak: hatósági aktusok és nem hatósági aktusok. Előbbiek közé tartoznak a diszkrécionárius intézkedések, pl. (rendőri aktusok) és a bár nem diszkrécionárius, hanem szigorú jogszabályi alapon, de a felek jogviszonyait kötelezőleg megállapító vagy létesítő aktusok (pl. adó, illeték kiszabás, bírói ítélet).

Az adóhivatal részére valamely közpénznek az átvétele ellenben már nem hatósági aktus (acte de gésion). Nem hatósági aktusok azok sem, melyeket a közigazgatási szerv gondozó, jóléti ügykörének ellátása közben végez, pl.: a közkórház működésével kapcsolatos ténykedések: betegfelvétel, gyógykezelés.

Az aktusok különböző jellegének megfelelően különbséget lehet tenni maguk között a közorganumok között is; ehhez képest vannak hatóságok (pénzügyigazgatóság), hatóság nélküli hivatalok (állampénztár) s közintézetek (közkórház).

A hivatal szót használják azonban a közorganum működése helyéül szolgáló helyiség, dologi berendezés megjelölésére is; így beszélnek alispáni hivatalról, holott az alispán, működési körére nézve, hatóság.

A hivatal végül jelenti az ügyeknek bizonyos körét is, melynek ellátására valaki a köztől meg-

bízást kap, úgyhogy ezt a megbízást, ezt az elhivatást magát is szokták hivatalnak nevezni.

Egy közorganumnál a többféle jellegű közfunkció egyesítve is lehet, példa erre a tudományegyetem: az államérvényes képesítő vizsgák tartása, továbbá a fegyelmi hatalom gyakorlása hatósági funkció; a tanítás nem hatósági, hanem intézeti működés, s a tandíj s egyéb hasonló pénzek kezelése körüli ténykedés egyszerű hivatali funkció. Ehhez képest az egyetem: hatóság is, hivatal is, közintézet is.

b) A közigazgatási ténykedések megkülönböztethetők aszerint is, hogy alsóbb-, közép- vagy felsőfokú fórumtól származnak. Ennek a felosztásnak megfelel az alsó-, közép- és felsőfokú szerv (fórum) közti megkülönböztetés. Mindegyik, még a legkisebbrangú közorganum is a köz nevében jár el, bizonyos meghatározott korlátok között (hatáskör-illetékesség). Mindegyik állami közeg akarata tehát az állam akarata. De mivel az állami élet számos organum működését teszi szükségessé, ezen organumok, valamint azok akaratki-jelentései között *fokozati* különbségek támadnak. Így azután, ha az alsófokú szerv intézkedésében az érdekeit felek megnyugosznak s az ellen hivatalból sincs fellebbvitelnek helye, ez az intézkedés végérvényesen jogerőssé válik s az egész állam egységes akaratának kifejezőjévé lesz. Ha azonban valamilyen jogorvoslat útján egy felsőbb fórum elé kerül az ügy, ennek az intézkedése emelkedik további fellebbvitel hiányában jogerőre. S ez így mehet tovább a közigazgatási szervezet legfőbb központi szervéig.

Sokszor azonban a törvény maga kimondja, hogy az alsóbb vagy középfokú hatóságok végérvényesen intézzék el az ügyeket s az ügy fellebbvitele a legfelsőbb fórumokhoz egyáltalán nem lehetséges. Ez a centralizáció; ellentéte az ú. n. decentralizáció, amelynek két faja van: a szorosán vett decentralizáció, önkormányzati testületekre alkalmazva, és a dékoncentráció



alsóbb kormányhatósági szervekre alkalmazva.<sup>1)</sup> Az ügyintéző hatalom szétponosításának a hivatali közigazgatás terén is nagy fontossága van; előnye: az ügyintézés gyorsítása, a felelősség fokozása, az egyes közorgazmuni személyek nagyobb öntudatossága.

A hatósági fokozatok rendszerének is megvan a fontossága, még ha nincs is teljes decentralizáció. Kisebb mértékben itt is érvényesülnek a decentralizáció hatásai. Az egyes hatósági fokok bizonyos önállósághoz jutnak. Szolgálati utasítás adása ilyenekkel szemben lehetséges ugyan, de mégsem intézkedhetik elsőfokúlag maga a felsőbb fok az alsóbb fok helyett, csak megsemmisítheti, vagy megváltoztathatja annak intézkedését.

A külön hatósági fórum nem köteles továbbá feltétlenül engedelmessé válni a felsőbb fórum szolgálati parancsainak; a nyilvánvalóan törvényellenes parancsokkal szemben az engedelmisséget megtagadhatja.

Sokkal szigorúbb a szolgálati engedelmisség kötelezettsége azokra a közegekre nézve, akik nem külön hatósági fokozatok, hanem csak segédközpontokat végeznek valamely más hatósági személy mellett, pl. a miniszteri tisztviselők a miniszter mellett.

c) Egy másik felosztása a közigazgatási aktusoknak azon az alapon történik, hogy az állami szervek: vagy egyes fizikai személyek s ezeknek az egyéni akaratkijelentésével van dolgunk (egyedi szerv, pl. az alispán), vagy pedig több személy közös akaratelhatározásának eredménye a közigazgatási aktus (testületi, kollégiális szerv, pl. a közigazgatási bizottság). Ez utóbbi esetben a határozat a testületi tagok egyenlősúlyú akarata mellett szavazás útján jön létre s a többség akarata minősül a testület közös akaratává.

Az ilyen testületi intézkedésektől meg kell különböztetni azokat az aktusokat, amelyek szintén több

<sup>1)</sup> Berthélemy: Droit Administratif 1923. 101. l.

organumi személy közreműködésével jönnek ugyan létre, de testületi, kollégiális jelleg nélkül. Így pl. több miniszter nem szavazás útján, hanem akaratuk megegyezése folytán együttes intézkedést tesz. Pl. a belügyminiszter a pénzügyminiszter hozzájárulásával ad ki egy rendeletet.

Megint más jelenség, midőn egy személynek az akarata a döntő s mások csak segédi, előkészítői munkát végeznek mellette. Például a fentebb említett miniszteri tisztviselők működése a miniszter mellett. A miniszteri tanácsos vagy államtitkár személyére nézve bár magasrangú közhivatalnok, külön hatósági jogköre nincsen, hanem jogilag a miniszternek segédközege, aki vagy előkészíti az ügyeket a miniszter számára javaslatok, intézkedési tervezetek formájában, vagy pedig maguk intézik el ugyan az ügyeket, de ezt is csak a miniszter nevében és annak megbízásából teszik.

A testületeket említve, meg kell jegyeznünk, hogy e szó alkalmazása körül a jogi terminológia szintén bizonyos ingadozást mutat, mint annyi más közigazgatásjogi kifejezés tekintetében. Testület pl. a közigazgatási bizottság is, de olyan testület, melynek jogi személyisége (magánjogi jogalanyiséga, jogképessége) nincsen; tehát nem egyesület. Az Ügyvédi Kamara ellenben olyan testület, melynek jogi személyisége is van, az már tehát valójában egyesület, közjogi egyesület. Ha tehát testületekről beszélünk, szem előtt kell tartanunk, hogy vannak jogi személyiséggel bíró és ilyenekkel nem bíró testületek. A testület szót azonban a köznapi nyelvhasználat helytelenül olyan társas alakulásokra is alkalmazza, melyek a szó jogászai értelmében testületeknek már egyáltalán nem tekinthetők, így beszélnek a bírások vagy a miniszteri tisztviselők testületéről, ezen a bírások vagy a miniszteri tisztviselők egyszerű csoportját, társaságát v. státusát értve.

Lehet azonban a bírásoknak, tisztviselőknek egyesülete is; akkor fordul ez elő, midőn azok jogi személyiséggel bíró egyesületi formába tömörülnek.

## XII. fejezet.

1. §. *A közigazgatási eljárásról általában.*

## I.

A közigazgatási szervek cselekvőségéről, a közigazgatási jogviszony-elmélet nyelvén szólva a közigazgatási jogviszony hatósági (közorganum) alányának a ténykedéseiről, e ténykedések összefüggő rendjéről van itt szó. A közigazgatási eljárás valóban nem más, mint a közigazgatási aktusok egymásutánjának a rendje. De ennek az eljárásnak kisebb-nagyobb mértékben s különböző irányban az egyesek is részesei. Ez a közigazgatási jogviszony fogalmából is következik. A közigazgatási jogviszony, mint tudjuk, a közorganumok és az egyesek kooperatív viszonya valamely közügy elintézésével kapcsolatban. Ennek során intéződik el éppen az a bizonyos közügy. Ez az együttműködési viszonylat tartalmilag, belső oldalát tekintve, a közorganumnak és az egyesnek úgynevezett anyagi értelemben vett jogait és kötelezettségeit foglalja magában. Például: hogy mikor illeti meg választói jog a honpolgárt, mikor igényelheti a választói névjegyzékbe való felvételét s mikor köteles a hatóság őt a választói névjegyzékbe felvenni. Az együttműködési viszony külsőoldala pedig maga az eljárás a nevezett jogalanyok között, a jogviszony magvát, érdemét képező jogok és kötelezettségek érvényesítésére. (A választó polgár bizonyos helyen és időben a hatóság előtt megjelenni tartozik a választói jog feltételeinek igazolása végett.) Ebből következik, hogy a közigazgatási eljárás számos közigazgatási aktusból állhat s hogy ezek az aktusok rendszerint az egyesek közreműködésével jönnek létre. Nem szabad tehát a közigazgatási eljárás fogalmából a magánosok szerepét teljesen kihagyni, de viszont kétségtelen, hogy ennek az eljárásnak a főtényezője, irányítója maga a közorganum; az ő



tényével intéződik el valójában és végeredményben minden közügy, aminthogy az is kétségtelen, hogy a közérdeket képviselő hivatásánál fogva a közigazgatási szerv bizonyos kiváltságos helyzetet élvez s így e szerv szempontjából kíván a kérdés különösebb vizsgálatot és szabályozást.

A közigazgatási eljárás részletes szabályozása épp oly nehézségekbe ütközik, mint magának a közigazgatási jog anyagának kimerítő szabályozása. A közigazgatási ügyek tárgyukra nézve annyira különfélék, hogy az azok elintézésére irányuló eljárás is a legnagyobb változatosságot tünteti fel. A teljesen egységes, uniformizáló eljárás tehát a dolog természeténél fogva lehetetlen.

Különösen áll ez az elsőfokú közigazgatási szerv előtt folyó eljárásra, melynek feladata, hogy valamely közcél megvalósítása végett elsőnek intézkedjék, vagyis az illető közigazgatási jogviszonyt tényleg létrehozza. Így: az adót különböző előmunkálatok után kivetíti, az ipari telepengedélyt helyszíni tárgyalás után megadja, vagy megtagadja; a közutat a községi lakosok kézi vagy igás munkaerejével megépítteti és így tovább. Mindezek az ügyek tárgyuknál fogva különböző intézkedéseket, különböző eljárási módok alkalmazását kívánják.

Vannak azonban olyan eljárásbeli szokások és mozzanatok, amelyek minden ügyben közösek s állandó jellegűek és így egységesebb szabályozásuk nagyobb nehézségbe már nem ütközik. Ide tartoznak pl. a hatáskör és az illetékesség megállapítása,<sup>1)</sup> a felek megidézésére, kihallgatására, a bizonyítási eszközök alkalmazására, a hozott határozatok kézbesítésére vonatkozó eljárások, a határozatok elleni jogorvoslatok

<sup>1)</sup> A hatáskör és az illetékesség nagyfontosságú kérdéséről a közjog-magánjog című fejezetben a hatásköri összeütközések tárgyalásánál részletesen szólnunk.

szabályozása, továbbá a végrehajtás, különösen ha az pénzbeli szolgáltatásokra vonatkozik.

A jogorvoslatok kérdése például különösen azért alkalmas egységes jogi szabályozásra, mert itt, eltérően az elsőfokú szerv munkájától, nem új tények megteremtése, vagyis nem valamely közigazgatási jog viszony létesítése forog szóban, hanem már bizonyos tények megtörténte után, az alsóbbfokú közigazgatási szervek által okozott állítólagos jogséremlék orvoslására irányuló lépésekről van szó. Az idevonatkozó ténykedés módja és formája tehát már jogilag megrögzíthető, szabályozható eljárási kategóriák. Ugyanez áll a pénzbeli köztartozásokra vonatkozó végrehajtási eljárásra is. A közigazgatási eljárás e két szakaszának ezért is van jogunkban pontosabb törvényi szabályozása s e tételes jogi rendelkezéseket alább részletesen ismertetni is fogjuk. E helyütt még csak a bizonyítási eljárásról szeretnénk néhány szót mondani.

A bizonyítási eljárásnak általában az a célja, hogy valamely, az ügy elbírálására nézve fontos, de kétes tény vagy tényállítás valóságát a hatóság hitelesen megállapítsa. Ezt a célt szolgálja a magánfél is azzal, hogy a bizonyító eszközöket megjelöli, de ugyanezt szolgálja és pedig elsősorban a hatóság is, melynek ténymegállapításán nyugszik maga az állami rendelkezés.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Magyary Géza (Magyar polg. perjog II. kiadás. 391. s a köv. old.) a közkeletű felfogással szembeállítja azt a találó gondolatot, hogy a perbeli bizonyítás voltaképpen nem a feleknek, hanem a bíróságnak a cselekménye, a bíróságnak következtetési művelete, legalább ez a döntő a perben. Természetesen a feleknek és a bíróságnak bizonyító tevékenysége fogalmilag rendszerint fedi egymást, de a per sorsát mégis a bíróság cselekménye dönti el. Kifejti továbbá, hogy a bizonyítás általában következtetési művelet ismert tényekből ismeretlen tényekre. Lehet már most jelen tényekből, mint okozatokból visszakövetkez-

Ami már most a bizonyításnak a közigazgatási eljárásban való közelebbi szerepét és jelentőségét illeti, valóban találó az a megállapítás, hogy a bizonyításnak a közigazgatási eljárásban, szemben a bírói eljárással csak tájékoztató s nem döntő a súlya.<sup>1)</sup> De ha igaz is ez, kétségtelen, hogy így is igen nagyjelentőségű, mert egy közérdekű ügy tényállására vonatkozik, mely sokszor későbbben kellő pontossággal már nem is állapítható meg. Ha már most az illető közügy elintézéséhez fontos nyilvánjogi érdekek fűződnek, az idevonatkozó közérdekű tények pontos megállapítása már a bírói eljárás előtt a közigazgatási eljárásban is nagy jelentőségre tesz szert, különösen akkor, amikor a hatóság diszkrecionárius intézkedéséről van szó s amikor a tényleges helyzetet illetőleg az előbbi állapotba való visszahelyezés, az *in integrum restitutio* a dolog természeténél fogva nagy nehézségekbe ütközik, sőt sokszor egyáltalán nem is lehetséges. Innen van, hogy a közigazgatási eljárás a bírói eljárásban ismert bizonyítási módok és eszközök egyikét sem nélkülözheti (az esküt sem), jöllehet e kétféle eljárás, természetét és célját tekintve, különbözik is egymástól.<sup>2)</sup>

tetni mult tényekre, ez a mult tények bizonyítása s ennek a bizonyítási módnak van a legnagyobb szerepe a peres eljárásban; lehetséges azonban jelen tények bizonyítása is más tényekre való összehasonlító következtetés útján. Végül előfordulhat jövő tények bizonyítása is, ismert tényekből, mint okokból jövőben bekövetkezendő más tényekre, mint okozatokra való következtetés alapján. — Ez a két utolsó bizonyítási mód különösen a közigazgatási eljárásban nyer szeríntünk gyakori alkalmazást; pl. a jövedelem megállapítása adó szempontjából, vagy egy beomlással fenyegető ház közveszélyes állapotának megállapítása rendőri intézkedések céljából stb.

<sup>1)</sup> Concha Győző, *Közigazgatástan.* (103. l.)

<sup>2)</sup> Egyes fontosabb eljárási kérdéseket később, a közigazgatási bírósági eljárással kapcsolatban, külön szakaszban fogunk tárgyalni.



## II.

Vannak olyan rendszabályok, intézkedések, intézmények, melyek nem alkotó elemei ugyan a közhatalóság és az egyesek közti közvetlen jogi érintkezés rendjének, vagyis a szoros értelemben vett közigazgatási eljárásnak, de amelyek erre az eljárásra, a közigazgatás működésére mégis nagy befolyással vannak, e működés helyességének mintegy az előfeltételei. A közigazgatási szervezet (intern közigazgatási jogviszonyok) belső világa ez. Ide tartozik: *a*) az egyszerű, pontos ügyrend és ügyvitel; *b*) a szükséges dologi segédeszközök készenléte, *c*) a közigazgatás menetét érdeklő összes adatok gyűjtése és feldolgozása, *d*) a különböző szolgálati ágak élén álló vezetők állandó érintkezésének szabályozása, *e*) a főnöki érdemleges ellenőrzés biztosítása; *f*) az ügyintézés gyorsaságának előmozdítása az által, hogy az intézkedések formára, kiviteli módra egyszerűek s felelősséggel párosultam lehetőleg decentralizáltak legyenek, míg másfelől a legfőbb ellenőrzésre s irányításra viszont meglegyenek a centralizáció intézményei. (Legfőbb ellenőrzés, központi adatnyilvántartás.) Az ilyen szervezeti és eljárásbeli berendezkedés lehetővé teszi a közigazgatás széles mezejének s az egyes működési ágazatok szervi összefüggésének áttekinthetőségét, ami sok erő- és időpazarlástól ment meg s előmozdítja a közigazgatás munkájának alaposságát és tervszerűségét, ami viszont az ötletesség és hiábavaló kísérletezések megelőzője. Biztosítja továbbá az ügyintézés gyorsaságát, expeditív voltát, aminek szintén nagy a jelentősége. Ha az igazságszolgáltatásban is számot tesz a gyorsaság, a közigazgatásnak éppen

A magyar közigazgatási eljárásra vonatkozó egyébként igen hiányos tételes jogi rendelkezéseket és a gyakorlatot tömören és világosan ismerteti Viczián István, A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai című értekezésében.

egyik legfőbb kelléke. A közügyek adminisztrálása rendszerint sürgős szükségletek kielégítését jelenti. Az expeditív, gyors intézés a közre épp oly kívánatos, mint az egyes érdekelt ügyfélre. Sokszor valóban az ügy egész értéke a gyors intézkedéstől függ.

Ezek a megfontolások foglalkoztatták jórészt az 1923. évi brüsszeli közigazgatási kongresszust is, ahol a francia Fayol kommerciálós és industriálós elmélete élénk vitára adott okot s a túlzások mellett nem egy megszívlelésre méltó eszmét is vetett fel.

Jelentős haladást látunk ennek a jegyében a közigazgatás szervező munkáját illetőleg különösen a municipális közigazgatás terén. Európa legtöbb államában községi és városi egyesületek alakultak állandó szervekkel, szakközvegekkel, tanulmányokat, tanulságot, adatokat gyűjtő irodával, melyek a városok közti érintkezést közvetítik s a municipális közigazgatás terén szervezendő különböző új intézményekre s a felmerülő nehezebb kérdések megoldására nézve olyan gócpontul szolgálnak, ahonnan az odaforduló felek felvilágosítást, irányítást, segítséget kapnak. Ilyen intézmény például Franciaországban a kitűnően működő „Union des villes et communes de France” s a kebelében szervezett „Office de Documentation municipale“.

## 2. §. *A közigazgatási jogorvoslatok.*

A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. t.-c. a közigazgatási (nem peres) eljárásban használható jogorvoslatoknak rendszeres, pontos szabályozását tartalmazza. Lássuk a főbb rendelkezéseket.

1. A közigazgatási jogorvoslati eszközökön azokat a fellebbviteli módokat értjük, amelyeket az egyesek a *közigazgatási szervezeten belül* vehetnek igénybe oly módon, hogy egy hozott határozat ellenében egy magasabbfokú, de ugyancsak közigazgatási szerv-

hez fordulnak jogorvoslatért. Ez a közigazgatási fellebbvitel tehát lényegében különbözik attól a jogorvoslati eszköztől, mellyel az egyes jogi sérelmét a közigazgatási bíróság elé viszi orvoslás végett. Az előbbi a közigazgatási eljáráshoz, vagyis a közigazgatási hatóság előtt folyó eljáráshoz tartozik, míg az utóbbi a közigazgatási bírói peres eljárás része, melyről később a közigazgatási bíróság kérdésének tárgyalása során szólunk.

Az 1901:XX. t.-c. szerint a közigazgatási jogorvoslatok gyűjtő neve *fellebbvitel*, melynek aztán többféle faja van.

Közigazgatási ügyekben a harmadikfokú határozat (intézkedés) ellen további fellebbezésnek nincsen helye, ami annyit jelent, hogy ezen törvény óta egy ügygel legföljebb háromfokú közigazgatási fórum foglalkozhatik.<sup>1)</sup>

2. A fellebbvitelnek egyes fajai a *fellebbezés* és a *felülvizsgálati kérelem*, mint főjogorvoslatok és a *felfolyamodás*, az *igazolási kérelem*, valamint az *újrafelvételi kérelem*, mint mellék-, illetőleg a legutóbbi mint rendkívüli jogorvoslat.

Az elsőfokú határozat ellen fellebbezésnek

<sup>1)</sup> Ez alól a szabály alól talán csak egy kivétel van s ez az egyházi tartozások közigazgatási behajtásának esetében fordul elő. Ilyen ügy ugyanis a régi állapot fenn-tartásával négy fokú fórumon megy keresztül: főszolgabíró, alispán, közigazgatási bizottság, vallás- és közoktatásügyi miniszter.

Megjegyezzük továbbá, hogy a közigazgatási ügyre vonatkozó ténykedést az intézkedés (határozat) szóval jelöljük ellentétben az *ítélettel*, mely nem közigazgatási, hanem bírói szerv döntésének megjelölésére szolgál. Helytelen tehát a közigazgatási szerv ítéletéről beszélni, mikor az közigazgatási ügyben intézkedik. Más az eset, ha a közigazgatási hatóság külön törvényi felhatalmazás alapján bíraskodást végez (pl. rendőri kihágási bíraskodás). Ilyenkor a közigazgatási hatóság is ítéletkezés formájában rendelkezik.



van helye, kivéve, ha egy törvényes jogszabály valamely elsőfokú határozatra kimondja, hogy az végérvényes. Ilyen esetben aztán az 1901:XX. t.-c. alapján sincsen fellebbezésnek helye. Ugyanez áll a magasabbfokú határozatokra is; ha tehát egy másodfokú határozatot valamely törvény végérvényesnek jelent ki, az ellen fellebbezésnek vagy általában fellebbvitelnek helye szintén nem lehet.

A fellebbezés és felülvizsgálati kérelem között az a lényeges különbség, hogy a fellebbezés elintézésével foglalkozó fórum hatósági jogköre kiterjed úgy a jogkérdés, mint a ténykérdés felülbírálására, míg felülvizsgálati kérelemnek csakis jogsérelem miatt van helye s így a felülvizsgáló hatóság a ténykérdés, a tényállás felülbírálásába nem bocsátkozhatik, kivéve, ha a tényállás megállapítása valamely jogszabály megsértésével történt, mert akkor már jogsérelem forog fenn és ebből a szempontból közömbös, hogy ez a sérelem az anyagi vagy az alaki jogra vonatkozik-e.

Különbség van továbbá a most említett kétféle jogorvoslat között annyiban is, hogy a fellebbezés elbírálása az illető törvényben megállapított közvetlenül magasabbfokú közigazgatási szerv elé kerül, míg a felülvizsgálati kérelem elbírálására minden esetben az illetékes miniszter a hivatott. Ennélfogva akkor is a miniszter intézi el a felülvizsgálati kérelmet, ha harmadfokú *fellebbezés* esetében az ügy nem is kerülne eléje, hanem azt valamely más, középfokú közigazgatási szerv intézné el végérvényesen.

Végül a fellebbezési hatóság a megtámadott alsóbbfokú intézkedést megváltoztathatja, vagyis reformatórius hatásköre van, míg a felülvizsgáló hatóság csak megsemmisítheti az alsóbbfokú határozatot de azt saját intézkedésével nem pótolhatja (cassatorius jogkör).

Ami már most a fellebbezésnek és a felül-

vizsgálati kérelemnek az alkalmazási eseteit illeti, arra nézve a következőket jegyezzük meg:

Az alsófokú intézkedéstől érdemben eltérő másodfokú intézkedés (határozat) ellen fellebbezésnek van helye az illetékes harmadfokú fórumhoz, mely végérvényesen intézi el az ügyet.

Az alsófokúval érdemben egybehangzó másodfokú határozat (intézkedés) ellen fellebbezésnek rendszerint nincsen helye, hanem csak felülvizsgálati kérelem intézhető az illető miniszterhez. Megjegyzendő, hogy az alsófokú határozatot az egyik fél javára megváltoztató másodfokú határozat arra a félre nézve a helybenhagyó határozattal egy tekintet alá esik; ez ellen tehát az a fél, akinek javára a megváltoztatás történt, fellebbezési jogorvoslattal nem élhet (közigazgatási bírósági gyakorlat).

A fellebbezés tekintetében fennálló korlátozás azonban nem terjed ki: *a)* a vármegyei és a városi törvényhatóság bizottságainak azon másodfokú határozataira, amelyek a községek és a rendezett tanácsú városok, illetőleg a törvényhatósági városok javadalmait, vagyonát, valamint az azok kezelése alatt álló alapokat érdekli; *b)* a közigazgatási bizottságnak vízjogi engedélyezési ügyekben hozott másodfokú határozatokra s végül *c)* az ipari, kereskedelmi és mustraoltalmi ügyekben hozott másodfokú határozatokra. Az ezekben az ügyekben másodfokúlag hozott és az alsófokúval érdemben egybehangzó határozatok ellen tehát kivételképen fellebbezésnek s nem felülvizsgálatnak van helye. Ugyanez áll a kihágási ügyekben, az adó- és illetékügyekben hozott határozatokra, továbbá azokra az ügyekre, melyekben a közigazgatási bírósághoz lehet panasszal fordulni. Az ezekben az ügyekben hozott másodfokú határozatok ellen akkor is fellebbezésnek van tehát helye, ha e határozatok az alsófokú határozattal érdemben egybehangzóak.

Megjegyezzük továbbá, hogy az 1901. évi XX. t.-c. nem érinti hatályukban azokat a törvényes rendelkezéseket, melyek egyes alsófokú határozatnak felsőbb jóváhagyását, vagy hivatalból való felülvizsgálatát rendelik el.

Végül pedig, hogy a magánfelek fellebbviteli jogát illetőleg mind fellebbezésnek, mind felülvizsgálati kérelemnek csak *véghatározat* ellen és csak az *érdekeltek* részéről van helye.

3. Mindennemű közigazgatási fellebbvitel beadásának határideje a kihirdetést, vagy a kézbesítést követő naptól számított 15 nap. A jogorvoslatok beadási terminusára vonatkozó *ettől az általános szabálytól* csak egészen kivételesen van eltérésnek helye, így a törvényhatóságok és a községek háztartására vonatkozó legújabb rendeletek szerint ilyen ügyekben a jogorvoslat beadásának az ideje nyolc nap.

A fellebbvitelt vagy személyesen kell beadni, vagy postán beküldeni. Postai küldés esetén a postai feladás napja az irányadó a határidő megállapítása szempontjából. Ha azonban a fellebbvitel postai úton illetéktelen hatósághoz küldetett, ez a hatóság a beadványt az illető fél veszélyére az illetékes hatósághoz továbbítja. A fellebbvitelt szóbelileg is elő lehet terjeszteni és ezt a hatóság jegyzőkönyvbe foglalja.

Mind a fellebbezést, mind a felülvizsgálati kérelmet az elsőfokon eljáró hatóságnál kell előterjeszteni, mely a meg nem engedett vagy elkésett fellebbezést vagy felülvizsgálati kérelmet végzésileg visszautasítja, a visszautasító végzés ellen azonban fellebbezésnek van helye és ebben a kérdésben a másodfokú hatóság végérvényesen dönt. Ha az alsófokú hatóság elmulasztaná a fellebbezés vagy a felülvizsgálati kérelem visszautasítását, akkor a másodfokú fórum tartozik azokat első- és egyben végsőfokúlag visszautasítani. Ha pedig valamely harmadfokú szerv elbírálása alá tartozó jogorvoslatról van szó s az elsőfokú szerv,



melynél a jogorvoslatot benyújtották, elmulasztja ennek a visszautasítását, abban az esetben nem a másodfokú, hanem az érdemleges döntésre hivatott harmadfokú fórum intézkedik a visszautasítás kérdésében.

A törvény nem rendelkezik arról, hogy mi történjék akkor, ha az elsőfokú határozatnak visszautasító végzése ellen az érdekelt fél felfolyamodását megkésve, vagyis a visszautasító végzés kézbesítésétől számított 15 nap leteltével adja be. A megoldás nézetünk szerint csak az lehet, hogy az ilyen megkésétt felfolyamodást visszautasító elsőfokú határozat ellen is van felfolyamodásnak helye a magasabbfokú fórumhoz, mely végérvényesen intézkedik ebben a kérdésben.

4. Aki a fellebbezést vagy a felülvizsgálati kérelmet elháríthatatlan akadály miatt a kellő időben elő nem terjeszthette, vagy a hatóság idézésére meg nem jelenhetett, igazolási kérelemmel élhet. Az igazolási kérelem beadásának határideje szintén 15 nap a fellebbviteli határidő leteltétől számítva. Az igazolást elutasító végzés ellen pedig ugyancsak 15 napon belül felfolyamodásnak van helye. Az igazolás kérdésében a másodfokú hatóság végérvényesen határoz.

5. Ami a határozatok végrehajtásának felfüggesztését illeti, a felülvizsgálati kérelemre és a felfolyamodásra vonatkozólag az a szabály, hogy ezek a jogorvoslatok a határozatok végrehajtását rendszerint nem akadályozzák meg. E szabály alól kivételképen felfüggeszthető a végrehajtás, ha ennek foganatosítása helyrehozhatatlan kárt okozna, vagy ha méltánylást érdemlő esetekben a hatóság indokolt kérelemre a végrehajtás felfüggesztését megengedhetőnek tartja.

A fellebbezhető határozatokra nézve a helyzet ennek éppen a megfordítottja; vagyis itt az a szabály, hogy a fellebbezés felfüggeszti a határozat

végrehajtását, kivéve, ha a végrehajtást valamely jogszabály kifejezetten megengedi, vagy ha az fontos közérdekből, vagy közveszély, avagy helyrehozhatatlan kár elhárítása céljából szükségesnek mutatkozik.

Az igazolási kérelemnek a határozat végrehajtására felfüggesztő hatálya aszerint bírálendő el, amint az igazolási kérelem egy felülvizsgálati határidő, vagy egy fellebbezési határidő elmulasztására vonatkozik s annak megfelelően a felülvizsgálatra vagy a fellebbezésre vonatkozó határozmányok nyerneek megfelelő alkalmazást az igazolási kérelem felfüggesztő határozatára nézve is.

6. Rendkívüli jogorvoslati eszköz az újrafelvétel. Ennek közigazgatási jogvítás ügyekben van helye, akkor nevezetesen, amikor az ügyben hozott végérvényes (végsőfokú) határozat egyébként jogerősnek volna tekinthető. Ha tehát nem ilyen határozat forog szóban, akkor újrafelvételre nincs is szükség, mert az ilyen ügy bármikor megújítható. Ide tartoznak pl. a különböző engedélyek, illetőleg az engedélyeket visszautasító határozatok, amelyek jogerőre nem emelkednek s így bármikor megújíthatók, minélfogva az újrafelvétel rendkívüli jogorvoslatára nem is szorulnak.

Újrafelvételt akkor lehet kérni, ha a magánfél a főügy jogérvényes eldöntése után a kérdés érdemére döntő oly biztosíték birtokába jut, melyet a főeljárás folyamán önhibáján kívül nem használhatott. Az újrafelvételi kérelmet a főeljárás során hozott jogerős véghatározat kihirdetésétől vagy kézbesítésétől számított egy éven belül írásban és annál a hatóságnál kell előterjeszteni, mely a főügyben a jogerős véghatározatot hozta s az újrafelvétel megengedhetősége tárgyában is rendszerint ez a hatóság dönt.

Az újrafelvételi eljárás a főeljárás során hozott jogerős határozat végrehajtását sohasem akadályozza meg.

Újrafelvételi kérelemnek ugyanabban az ügyben csak egyszer van helye.<sup>1)</sup>

Az 1901:XX. t.-c. nem érinti hatályában az egyes hatósági személyeknek, nevezetesen a főispánoknak (a székesfőváros főpolgármesterének) a közigazgatási ágak helyi főnökeinek, valamint a tiszti ügyésznek a fennálló szabályokon alapuló fellebbviteli, illetőleg miniszteri felülvizsgálatra való felterjesztési jogát, sőt az 1901:XX. t.-c. a tiszti ügyész jogkörét még ki is terjeszti, amennyiben kimondja, hogy az eddigieken kívül a közigazgatási bizottság gyámügyi fellebbviteli küldöttségének másodfokú véghatározatait is minden esetre megfellebbezheti.

Alljon itt néhány példa, a hatósági fellebbviteli és felterjesztési jog köréből.

a) A főispán (a főpolgármester) fellebbezéssel, illetőleg felülvizsgálatra való felterjesztéssel élhet a közigazgatási bizottságnak elsőfokú vagy másodfokú határozata ellen, ha azt törvénytelennek, sérelmesnek vagy károsnak találja. (Mint látjuk, e hatósági jogorvoslat alkalmazásának jogcímei nagyon rugalmasak, szabatosabb meghatározást igényelnének.)

Felülvizsgálati felterjesztéssel élhet továbbá a főispán a törvényhatósági közgyűlés határozatai ellen is, ha azokat törvénybe vagy miniszteri rendeletbe ütközőknek, vagy az állam érdekeire sérelmesnek véli.

Megfellebbezheti a főispán a törvényhatósági és a községi tisztviselők fegyelmi ügyeiben hozott bármely határozatot is.

b) Az egyes közigazgatási ágaknak helyi vezetőit, akik a közigazgatási bizottságban helyet foglalnak, szintén megilleti az a jog, hogy fellebbezéssel

<sup>1)</sup> A jogerő kérdéséről, mely részben az újrafelvételi kérdéssel is kapcsolatos, később külön szólnunk.



élhetnek az illetékes miniszterhez a közigazgatási bizottságnak határozatai ellen, ha azokat törvénytelennek, vagy az általuk képviselt közigazgatási ág szempontjából sérelmesnek vagy károsnak találják.

Fellebbezéssel élhet továbbá az adófelszólamlási bizottság elnöke és előadója is e bizottságnak törvényellenes határozata ellen. (Az adófelszólamlási bizottság önkormányzati jellegű kollegiális szerv, mely a pénzügyigazgatóság (adófelügyelő) által az általános kereseti adó, jövedelem- és vagyonadó tárgyában hozott elsőfokú határozat másodfokú elbírálásával foglalkozik.)

De ezeken kívül még más hatósági személyek is vannak, kiket törvényeink értelmében megillet a hivatali fellebbviteli jog. Ilyenek: a királyi állatorvos, az államépítészeti hivatal főnöke, az erdőfelügyelő, vasúti és hajózási felügyelő stb.)

c) A tisztviselő hivatásánál fogva a törvényesség hivatott őre lévén, hivatali fölterjesztési joga tág körben van megállapítva. Mint már említettük, fellebbezéssel élhet az árvaszék, továbbá a közigazgatási bizottság gyámügyi küldöttségének minden érdelemleges határozata ellen, a törvényhatósági bizottságnak minden határozata ellen, az utóbbiakra vonatkozólag azonban csak a főispán útján; a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeiben, ha a vizsgálatot hivatalból rendelték el, az érdekelt magánfelek mellett a tisztviselőt is megilleti a fellebbezés joga.

d) Meg kell végül emlékezni a kormány-  
nak arról a nagyjelentőségű felülvizsgálati jogáról, melyet az 1886:XXI. t.-c. 10. §-a biztosít számára s amely szintén változatlanul maradt. E jog szerint a kormány az arra illetékes hivatali személyek által hozzá fölterjesztett, úgyszintén a törvényhatóságok közgyűlési jegyzőkönyveiben foglalt s az elintézésük során hivatalból észlelt illetéktelen s törvénybe ütköző határozatokat megsemmisítheti s amennyiben intéz-

kedni szükséges, új eljárást rendelhet el s ha ez célra nem vezetne, ilyen ügyben maga határozhat. Más okból, például célszerűségi okokból a miniszter nem semmisítheti meg tehát e törvényszakasz alapján a törvényhatóságok határozatait. (Ha ezt tenné, a törvényhatósági bizottság az 1907:LX. t.-c. alapján panasszal támadhatná meg a miniszter határozatát a közigazgatási bíróságnál.)

A közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt ügyekben azonban a miniszterekhez semmiféle jogorvoslatnak nincsen helye; ehhez képest ilyen ügyekben a miniszter a fentebb idézett 1886:XXI. t.-c. 10. §-a alapján sem intézkedhetik.

A most ismertetett különböző hivatali fellebbvitel joga elvileg helytáll, mert a törvényesség megvédésére s a törvénytelenések megszüntetésére nemcsak az érdekelt magánfeleknek kell módot adni, hanem lehetővé kell tenni, hogy ha magánfelek nem élnek is fellebbvitellel, bizonyos vezető hivatali személyek maguk is megtámadhassák azokat a közigazgatási határozatokat, melyek a törvényben megállapított jogrendbe ütköznek. Természetesen akkor lesz főleg ilyen hivatali fellebbvitelnek helye, mikor a jogrendnek valamely súlyos megsértéséről van szó, pl. hatáskör hiányában hozott határozat stb. Hibáztatható azonban tételes törvényeinkben, hogy a hivatali fellebbvitel, valamint a kormánynak azzal kapcsolatos felülvizsgálati jogkörét a szükséges szabatosság nélkül írja körül. Ez erős tápot ad a jogkör mértéktelen kiterjesztésének, ami viszont helyesnek semmiképen sem tartható, sőt az autonómia, a közigazgatási decentralizáció szempontjából, egyenesen aggályosnak mutatkozik.

A helyes megoldás mindenestre az volna, ha törvényhozásunk a közigazgatási jogsérelmek orvoslása tekintetében a súlypontot egyáltalán inkább a közigazgatási bírói védelemre helyezné s a független bírói

jogvédelem körét lehetőleg kibővítve a bírói jogorvoslat útját jogi sérelmek esetében már az alsófokú közigazgatási intézkedések ellen is megnyitná. Ez gyorsítaná a közigazgatási ügyek elintézését, mellőzhetővé tenné a sokszor hosszadalmas közigazgatási jogorvoslati eljárást s a jogvédelem szempontjából mindenestre a legmegfelelőbb megoldás lenne.

a) Jogunkban nincsen általános törvényes rendelkezés arra, hogy a hatóságok milyen idő alatt tartoznak az eléjük kerülő ügyeket elintézni. Ez természetesen nagyon megláthatja az ügyintézés folyamatát, de azért is kifogásolható ez, mert így könnyen megakadhat az ügynek magának a közigazgatási bíróság elé vitele is. A közigazgatási bírósághoz ugyanis csak bizonyos hatósági határozatok ellen lehet jogorvoslatért fordulni. Amíg tehát az illető hatóság nem határoz, addig egyáltalán nem nyílik meg a bírói jogvédelem útja.

Vannak törvényhozások, melyek ezen a bajon is segítenek. Így az 1900. évi július 17-i francia törvény (3. cikke) kimondja, hogy ha a közigazgatási hatóság négy hónapig nem intézi el az ügyet, hallgatása elutasító határozatnak véleményezendő s ez ellen aztán keresettel lehet fordulni a közigazgatási bírósághoz.

A mi jogunk is ismeri azonban, bár elég szűk körben, a hallgatólagos jóváhagyás intézményét. A községi és a törvényhatósági törvények (1886:XXI. és XXII. törvénycikkek) szerint ugyanis: a községi szabályrendeletek hallgatólagosan jóváhagyottaknak tekintetnek, ha a legközelebbi vármegyei közgyűlés a jóváhagyás tekintetében egyáltalán nem nyilatkozik. Továbbá, ha a miniszter a törvényhatóságoknak hozzá felterjesztett vagyoni tárgyú *határozataira* (nem szabályrendeletekre) nézve a fölterjesztéstől számított 40



nap alatt nem nyilatkozik, e határozatok szintén jóváhagyottaknak tekintetnek.<sup>1)</sup>

f) Vitás kérdés az is, hogy lehet-e helye fellebbevitelnek a határozat *indokai* ellen is. Ez a kérdés azon fordul meg, hogy milyen természetű indokról van szó. Ha az illető indok oly szoros kapcsolatban van a rendelkező résszel, hogy annak az egyedüli vagy mondjuk a *főalapja*, amelyen az egész rendelkezés nyugszik, úgy megengedhetőnek kell tartanunk, hogy a helytelen indok miatt is fellebbezéssel lehessen élni. Hiszen az is lehetséges, hogy a rendelkező rész a legélesebb ellenmondásban van a határozat indokolási részével, holott más indokolással esetleg megállana. Továbbá elképzelhető, hogy a magánfél magába a határozat rendelkezésébe belenyugodnék, mert megfelel az ő érdekének, de a rendelkezésnek törvénybe ütköző s a magánfélre nézve sértő indoka van, melybe nem hajlandó belenyugodni. Más az eset, ha a főindok mellett mellékesen egyéb indokokat is főlemlít a határozat, de ezek kisjelentőségűek, úgyhogy a határozat a főindok alapján is megállhat. Az ilyen mellékindok miatt már nem volna a fellebbevitel jogosultnak tekinthető.

<sup>1)</sup> Nem ugyan a közigazgatási, hanem a közigazgatási bírói eljárásra vonatkozólag, záros határidőt állapít meg az ügy eldöntésére a székesfővárosról szóló 1924:XXVI. t.-c. Az ezen törvény alapján a közigazgatási bírósághoz kerülő panaszok egynémelyikére nézve (bizottsági tagság elvesztése, a törvényhatósági bizottság feloszlása) kimondja a törvény, hogy e panaszok dolgában a közigazgatási bíróság 30 nap alatt dönteni köteles. Általában azonban a közigazgatási bírósági eljárásban sinosen határidő megállapítva az ügyek elintézésére nézve.

Kivételkép kimondják a földbirtokrendezési törvények is, hogy birtokátruházás esetén a jogügyleti okirat tárgyában a közigazgatási bizottság gazdasági albizottsága 15 nap alatt határozni tartozik.

### 3. §. *A fórumrendszer.*

Hogy az egyes közigazgatási ügyekben milyen szervek vannak hivatva első és magasabb fokon eljárni, ez a kérdés, vagyis a közigazgatási fórumrendszer nincsen egységesen szabályozva jogunkban, sőt jogrendszerünk e tekintetben a legnagyobb rendszerelenséget, ötletességet tünteti föl. Az egyes jogszabályok elég önkényesen s nem egyszer logikátlanul állapítják meg, hogy a megjelölt ügyekben mely közigazgatási hatóság s milyen fokúlag hivatott eljárni. Csupán a rendőri büntetőbíráskodás terén állapítja meg az 1901: XX. t.-c. egységesen a fórumrendszert, igaz, hogy ezekben az ügyekben a közigazgatási hatóságok nem közigazgatási, hanem bírói funkciót végeznek.

Az idézett törvény szerint a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt kihágási ügyekben a rendőri büntetőbíráskodást a következő hatóságok gyakorolják:

#### I. Első fokon.

1. Kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, illetőleg a szolgabíró;

2. rendezett tanácsú és törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány, illetőleg helyettese, ezek akadályoztatása esetén a tanács által e részben megbízott tisztviselő.

#### II. Másod fokon.

1. Kis- és nagyközségekben és rendezett tanácsú városokban az alispán;

2. törvényhatósági joggal felruházott városokban a tanács.

#### III. Harmad fokon.

Az illető miniszter (belügyi, földművelésügyi, honvédelmi, kereskedelemügyi miniszter.)

Mezőrendőri és erdei kihágási ügyekben,

ha a kár, vagy az 1894:XII. t.-c. 110. §-ában jelzett kárdíj 40 korona értéket meg nem halad, a feljelentés a községi bírónál is megtehető.

Cselédügyi kihágások esetén is megtehető a feljelentés oly község bírójánál, melynek előljáróságát vagy bíróját a vármegyei törvényhatóság, a belügyminiszter jóváhagyása mellett, a cselédügyekben elsőfokú hatáskörrel ruházta fel.

Ha a felek valamelyike a községi bíróság ítéletében meg nem nyugszik, a főszolgabíró (szolgabíró) előtt az eljárás újra kezdésének van helye.

Az erre vonatkozó kérelmet a községi bíróság ítéletének kihirdetését vagy kézbesítését követő naptól számított 15 napon belül a községi bírónál kell előterjeszteni.

Ily ügyekben az alispán végérvényesen dönt.

Budapest székesfővárosban a következő hatóságok gyakorolják a büntetőbíráskodást:

Azokban a kihágási ügyekben, melyeknek elsőfokú elbírálása a fennálló törvények, rendeletek és szabályrendeletek szerint jelenleg a székesfővárosi m. kir. államrendőrség hatáskörébe tartozik, elsőfokon az illetékes kerületi kapitányság vezetője, ennek akadályoztatása esetén a belügyminiszter által megbízott rendőrségi tisztviselő, másodfokon a főkapitány vagy helyettese;

a közigazgatási hatóság hatáskörébe utalt összes többi kihágási ügyekben elsőfokon a kerületi előljáróság, másodfokon a tanács.

Harmadfokú hatóság az illető miniszter.

#### 4. §. *Vegyes rendelkezések.*

1. Az 1901:XX. t.-c. a rendőri büntetőbíráskodás terén behozza a büntetőparancsot, melyet a terhelt letartóztatásával nem járó oly kihágási esetekben bocsáthat ki az elsőfokú rendőri büntetőbíró, ami-



dön kisebb összegű pénzbüntetés kiszabásáról van szó s ha a feljelentést hatóság, közhivatal, vagy hatósági közeg hivatali alkalmazása körében közvetlen tapasztalata alapján teszi és valósága ellen nem merül fel aggodalom; vagy ha a feljelentés magánegyéntől ered s a kihágás elkövetését köz- vagy magánokirattal, vagy más bizonyítékkal valószínűvé teszi és a rendőri bíró megvan győződve a vád alaposágáról.

Ha a terhelt a büntetőparancs kézbesítésétől számított 15 nap alatt az ügy tárgyalását nem kérelmezi, vagy az ellen fellebbezéssel nem él, a büntetőparancs végrehajtható.

2. Szabályozza továbbá a törvény a kézbesítés kérdését is. A magánfelekhez intézett hivatalos iratok kézbesítése rendszerint postai úton történik. A magyarázást igénylő, valamint a kényszerkézbesítéseket ellenben hatósági közeg végzi és pedig Budapesten a bejelentési hivatal, mint egyben központi kézbesítő hivatal közgei, más városokban és községekben pedig az e célra kirendelt hatósági közgegek végzik.

A katonai épületekben nem postai úton történő kézbesítések csak az épület parancsnokának értesítése után s az általa kirendelt katonai személy jelenlétében fogamatósíthatók.

Magánfelek részére téríti vevény nélkül postára adott hivatalos iratok a feladást követő 8. napon tekintetnek kézbesítetteknek.

3. Felhatalmazza végül a törvény a minisztériumot, hogy az ügyvitelt rendeleti úton szabályozza. Ennek alapján a belügyminisztérium ki is bocsátotta a vármegyei ügyvitelre és nevezetesen ennek központi s járási ügyvitelére, a községi és kir. jegyzők ügyvitelére és a közigazgatási bizottságok ügyvitelére, valamint a gyámügyi ügyvitelre vonatkozó szabályrendeleteket. (124.000/1902. B. M.)

## 5. §. *A közigazgatási végrehajtás.*

### I.

A közigazgatási végrehajtás fogalma mind-azt a ténykedést felöleli, melynek célja a közigazgatási intézkedésnek (határozatnak) az életben való tényleges érvényrejuttatása, a közigazgatási intézkedésben kifejezésre jutó közakarathoz tényleges s ha kell, kényszerrel való megvalósítása. A közigazgatási végrehajtás tehát nemcsak karhatalmi ténykedést, nemcsak kényszervégrehajtást jelent. A közigazgatási végrehajtás célját épúgy elérheti az érdekelt feleknek önkéntes, mint a hatóság részéről kikényszerített alkalmazkodása által.

Ehhez képest a közigazgatási végrehajtás eszközei is a legkülönbözőbbek lehetnek: egyszerű figyelmeztetés, rendbírság (nem kihágási pénzbüntetés), vagyoni természetű kielégítések, nevezetesen köztartozásoknak közzadók módjára való közigazgatási behajtása, s általában az illető közfeladat természetének megfelelő legkülönbözőbb, végrehajtási célú ténykedések.

A közigazgatási végrehajtásnak egyik különösen fontos esete az, midőn valamely személyes természetű munkának a végrehajtásáról van szó, ellentétben a hasonló esetekben hozott polgári bírói ítéletek végrehajtásával. A közigazgatási végrehajtás során ugyanis, a fél vonakodása esetén, legtöbbször nem elégedhetünk meg az illető munka (szolgáltatás) elvégzését pótló kártérítéssel, hanem a fennforgó közérdekeknel fogva ragaszkodni kell az illető személyes szolgáltatás (munka) tényleges elvégzéséhez. Innen van aztán, hogyha a fennforgó közérdeket kockára tenni nem akarjuk, a hatóságnak a vonakodó fél költségére mással kell elvégeztetnie az illető munkát, sőt, az adott eset körülményeihez képest, karhatalommal és a cél biztosítására szolgáló súlyos büntetés alkalmazásával kell magát a kötelezett felet az illető munka elvégzésére rákényszeríteni; gon-

doljunk például erdőégésre, vagy árvízveszedelemre s arra, hogy az egyesek ilyen imminens közveszély idején a köteles közmunka teljesítését megtagadják.

A végrehajtásnak az a módja azonban, mely a személyes szabadság korlátozásával jár, csak valamely törvényes jogszabály (törvény, szokásjog) adta felhatalmazás alapján lehetséges. Ilyen törvényi felhatalmazás foglaltatik például, hogy csak egyet említünk, az 1898:II. törvénycikkben, mely lehetővé teszi, hogy az elsőfokú közigazgatási hatóság a mezőgazdasági munkásokat, ha azok a szerződésileg vállalt munka elvégzését megtagadják, karhatalommal a munka helyszínére vezettesse.

## II.

Sokkal alkalmasabb egységes, egyöntetű jogi szabályozásra a közigazgatási végrehajtásnak az az ága, mely a pénzbeli köztartozások behajtására vonatkozik. Erről szól a közadók kezelését szabályozó 1923:VII. t.-c. s az annak végrehajtása tárgyában kiadott 1923. évi 7.000. számú pénzügyminiszteri utasítás. E szabályzat azért is nagyjelentőségű, mert nemcsak a közadókra, hanem a közadók módjára behajtandó egyéb szolgáltatásokra is kiterjed (például vízszabályozási járulékok, ipari és kereskedelmi kamarai illetékek, egyházi adók stb.)

Lássuk tehát közelebbről az idevonatkozó alaprendelkezéseket.

### 1.

A közigazgatási úton való behajtás alatt mindig a közadók módjára való behajtást kell érteni.

A közadók módjára behajtandó minden követelést a pénzügyigazgatóság, az állampénztár és a fő-



szolgabíró (polgármester) felügyelete alatt a község (város) hajt be.<sup>1)</sup>

A végrehajtást végzik:

kis- és nagyközségekben a bíró, a jegyző (körjegyző) közbejöttével, vagy ezeknek felelőssége mellett más községi közeg, ott pedig, ahol községi adóhivatal van, ennek a közege;

rendezett tanácsú és törvényhatósági joggal felruházott városban a városi adóhivatalnak, a székesfővárosban és azokban a városokban, melyekben a pénzügyminiszter az adókezelésnek kerületi elkülönítését elrendelte, a kerület adószámviteli osztályának a közege.

Jogában áll azonban a pénzügyigazgatóságnak a végrehajtás foganatosítására a községekre (városokra) állami (kormányhatósági) közegeket is kiküldeni.

## 2.

Az adósnak bármilyen vagyona végrehajtás alá vonható, de az ingatlan vagyon csak másodszorban, abban az esetben, ha a hátralékosnak egyéb lefoglalható vagyona nincsen.

A külföldön lakók hátralékainak beszedését a pénzügyigazgatóság külképviseleti hatóságaink, a m. kir. követségek vagy a valóságos konzulok útján kísérik meg. Ha ez eredménytelen marad, a hátralékot behajthatatlanság címén törölni kell.

<sup>1)</sup> Kivételesen előfordul, hogy a közigazgatási határozat bírói végrehajtás alapjául szolgál. Így pl. a honvédség hatóságai által közigazgatási úton hozott s katonai igazgatásban álló személyek ellen kártérítést kimondó határozatok, ha keresettel vagy kifogással megtámadva nincsenek, bíróilag végrehajtható közokiratoknak tekintetnek. (1887:XXXV. t.-c.)

## 3.

A végrehajtás fokozatai: a megintés, a zálogolás, az árverés.

a) megintés: az ismétlődő közszolgáltatásokra nézve a megintés írásbeli hirdetmény, vagy dobszó útján történik. Egyéb esetben külön kézbesítendő írásbeli megintést kell a hátralékoshoz intézni. Jogában áll különben a községnek írásbeli figyelmeztetést küldeni azoknak is, kik tartozásuk befizetésére dobszó, vagy hirdetmény útján már felszólítottak.

b) A zálogolás terén a közigazgatási hatóságnak az egyéni szabadság alapjogát jelentősen korlátozó jogot biztosít a törvény.

A végrehajtó szükség esetére a végrehajtást szenvedőnek lakását és raktárait is felnyitathatja. Házkutatást, sőt indokolt esetben még személymotosztást is végezhet.

A zálogolás hatálya a foglalás napját követő 5 évig marad érvényben.

c) Árverés ingóságokra. Ha a hátralékos a zálogolást követő 15 nap alatt ki nem fizeti tartozását, ellene árverést tüznek ki, mely mindig nyilvános. Az árverésről mindig írásbeli hirdetményt kell kiadni, mely a szükséges adatokat pontosan közli.

## 4.

A közigazgatási hatóságok a végrehajtási eljárás zavartalan foganatosítása céljából szükség esetére karhatalmat is igénybe vehetnek. Sürgős szükség esetén a községi előljáróság még katonai karhatalmat is kérhet s e tárgyban az illetékes katonai állomásparancsnoksághoz fordulhat, ha azonban sürgős szükség nem forog fenn, a katonai karhatalom kirendelése tárgyában a belügyminiszterhez kell fordulni.

## 5.

A királyi palotában, a kir. udvari épületekben s azoknak a személyeknek a lakásán, kikre a főudvarnagyi hivatal bírói hatósága kiterjed (a nemzetközi jog szerint területenkívüliséget élvezők), a végrehajtási eljárás foganatosítása céljából a most nevezett bíróság elnökét kell megkeresni.

A katonai, rendőrségi, pénzügyőrségi épületekben a végrehajtási eljárás megkezdése előtt az épületparancsnokságot értesíteni kell.

## 6.

Kellő ingó fedezet hiányában az ingatlanvégrehajtás megindítása iránt a községi előljárárság a pénzügyigazgatóhoz fordul. Az ingatlanokra vonatkozó végrehajtást a pénzügyigazgató előterjesztése alapján a közigazgatási bizottság (plenáris ülésben) rendeli el. A végrehajtást elrendelő vagy megtagadó határozat ellen a pénzügyminiszterhez van fellebbezésnek helye.

A végrehajtás elrendelése esetén a további eljárásra a kir. bírósági végrehajtásra érvényes jogszabályok nyerne alkalmazást azzal az eltéréssel, hogy köztartozások kielégítése céljából a telekkönyvi jószágtesteknek egyes részletei külön is árverés alá bocsáthatók.

Ha az eljárás során jogorvoslat szükségére merül föl, e végből a pénzügyigazgatóság a törvényhatóság tisztii főügyészét keresi meg.

## 7.

Az ingatlanárverésen befolyt vételár bírói felosztásánál törvényes elsőbbséggel bírnak az árverés napjától visszafelé számított utolsó három évre kivetett következő köztartozások: az elárverezett ingatlant közvetlenül terhelő föld és házadó, azok pótlékai és járuléka, továbbá az ingatlant terhelő egyéb községi adók.

A köztartozások minden egyéb követelés



előtt kielégítendők, tekintet nélkül arra, be vannak-e kebelezve az ingatlanra vagy sem.

Az imént jelzett kivételes köztartozások után következnek az elárverezett ingatlant közvetlenül terhelő vagyonváltságnak, vízszabályozási járulékoknak, szőlőfelújítási célra engedélyezett kölcsönöknek három évnél nem régibb időről hátralékban levő részletei.

Az előnyös tételek közé nem sorozható köztartozások csak a bekebelezés sorrendjében nyerhetnek kielégítést.

## 8.

A közzadók módjára behajtandó összes követelések kivetési joga, egyéb törvényes rendelkezés hiányában a követelési jog beálltától számított öt év alatt évül el.

A behajtási jog szintén öt év alatt évül el, e határidőt a kivetett összeg aláírásától, illetőleg a tartozás jogerőssé váltától számítva.

Minden megkísérelt vagy befejezett végrehajtási cselekmény azonban félbeszakítja az elévülést.

### 6. §. *A nyelvhasználat a közigazgatási eljárásban.*

#### I.

A nyelv a gondolatok kifejezésének legfontosabb eszköze lévén, annak használati joga az állami életben is, a nyilvánjogi jogosítványok és kötelezettségek gyakorlása, teljesítése terén: elsőrangú fontosságú. Az egyesre nézve sokszor egzisztenciális jelentőségű, hogy gondolatait jogainak védelmében, a közhatóságokkal való érintkezés során anyanyelvén adhassa elő, az állam viszont joggal elvárhatja polgáraitól, hogy nyelvét, a hivatalos nyelvet, legalább elemeiben elsajátítsák s az állami szervekkel való érintkezés alkalmával lehetőleg használják is. E két szempont figyelembevételével s különböző értékelésével szokták a törvényhozások az egyesek és a közhatóságok

közti érintkezésben a nyelvhasználat kérdését szabályozni.

A magyar állam szinte példátlanul áll e kérdés liberális szabályozásával. Már a nemzetiségek egyenjogúsításáról szóló 1868:XLIV. t.-c. széles alapját vetette meg az egyesek nyelvhasználati jogának. A trianoni békeszerződést becikkelyező 1921:XXXIII. törvényeknek a nemzetiségi kisebbségek érdekében megállapított s a magyar állam által elvállalt határozmányai jórészt mind olyanok, melyeknek alapját már az 1868:XLIV. törvényekben feltalálhatjuk. A m. kir. minisztérium azonban még tovább ment, midőn előbb a 4044/1919. M. E. sz., majd legutóbb az 1920:I. t.-c. 10. §-ában kapott felhatalmazás alapján kiadott 4800/1923. M. E. sz. rendeletével, az 1921:XXXIII. törvényekben vállalt kötelezettségek mértékét meghaladva, a kisebbségi nyelvhasználat kérdésének szabályozásában valóban elment az állami engedékenység és a humanizmus legszélsőbb határáig.

E nagyérdékű s alkotmányjogi szempontból is nagyjelentőségű szabályozást az idézett rendelet szövegének alapulvételével lehetőleg a maga egészében kívánjuk az alábbiakban ismertetni.

1. Minden magyar állampolgár faji, nyelvi vagy vallási különbség nélkül a törvény előtt egyenlő és ugyanazokat a polgári és politikai jogokat élvezzi.

Valamely kisebbséghez tartozásból nyilvános állások, hivatalok és méltóságok elnyerése, vagy a különböző foglalkozások és iparok gyakorlása tekintetében előny vagy hátrány senkire sem háramolhat.

Minden magyar állampolgár szabadon használhatja anyanyelvét a magánéletben és az üzleti forgalomban, vallása gyakorlásában, a sajtóban és a nyilvános gyűléseken, továbbá az alább következő részletes szabályozás szerint a községi, törvényhatósági gyűléseken, a községi, a törvényhatósági s az állami hatóságokkal és hivatalokkal való érintkezésben.

2. A törvényhatósági közgyűlések jegyzőkönyvét az állam hivatalos nyelvén felül azon a nyelven is el kell készíteni, melyet a törvényhatósági közgyűlés tagjainak legalább egyötöd része jegyzőkönyvi nyelvül kíván.

A törvényhatóságok közgyűlésén, valamint ennek bizottságaiban mindazok, akiket ott a szólás joga megillet, az állam hivatalos nyelvén felül anyanyelvüket is szabadon használhatják.

A törvényhatóságok a minisztériumhoz és egyéb állami hatóságokhoz és hivatalokhoz intézett irataikban az állam hivatalos nyelvét használják, a mellett hasábosan jegyzőkönyvi nyelvüket is. Amennyiben más törvényhatóságokhoz, vagy valamely községhez fordulnak, az állam hivatalos nyelve mellett hasábosan használhatják a címzett törvényhatóság vagy község jegyzőkönyvi nyelvét is.

3. A község ügyviteli nyelvét a község képviselőtestületi közgyűlése állapítja meg.

A községi közgyűlések jegyzőkönyvét a község ügyviteli nyelvén, s amennyiben ez nem a magyar, emellett az állam hivatalos nyelvén, továbbá azon a nyelven is el kell készíteni, melyet a képviselőtestület tagjainak egyötöd része jegyzőkönyvi nyelvül kíván.

A községek közgyűlésén mindazok, akiket ott a szólás joga megillet, az állam hivatalos nyelvén felül anyanyelvüket is szabadon használhatják.

A községek a minisztériumhoz, saját törvényhatóságukhoz, annak közegeihez s az illető községekre működési körrel bíró állami hatóságokhoz és hivatalokhoz intézett irataikban saját ügyvitelük nyelvét használhatják s ha ez nem az állam hivatalos nyelve, emellett hasábosan az állam nyelvét is kötelesek alkalmazni.

Más törvényhatóságokhoz, községekhez s azok közegeihez intézett irataikban az állam hivatalos nyelve mellett hasábosan használhatják a címzett tör-



vényhatóság vagy község jegyzőkönyvi nyelvét is. Amennyiben olyan állami hatóságokhoz fordulnak, amelyeknek működési köre rájuk ki nem terjed, az állam hivatalos nyelve mellett hasábosan használhatják azon törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelvét is, amelynek területén a címzett állami hatóságnak vagy hivatalnak a székhelye van.

4. A nyelvi kisebbséghez tartozó magyar állampolgár saját községéhez és saját járási hatóságához, továbbá saját törvényhatóságához s annak központi közegeihez, a minisztériumhoz s mindazon állami hatóságokhoz és hivatalokhoz, amelyeknek működési köre a lakóhelyére kiterjed, akár az állam hivatalos nyelvén, akár anyanyelvén fordulhat.

Más községhez, más járási hatósághoz, ezek közegeihez, más törvényhatósághoz s annak központi közegeihez intézett beadványaiban vagy az állam hivatalos nyelvét, vagy pedig anyanyelvét használhatja, feltéve, hogy ezt az utóbbi nyelvet az illető község, járás, törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja nyelvének.

Ha a fél olyan állami hatósághoz vagy hivatalhoz fordul, amelynek működési köre lakóhelyére nem terjed ki, a nyelvhasználat tekintetében a következők irányadók: a) amennyiben a hatóság vagy hivatal működési köre egy községre, egy járásra vagy ennél kisebb területre terjed, az állam hivatalos nyelvén felül a fél anyanyelvét abban az esetben használhatja, ha ez az illető községben, járásban a lakosság legalább egyötödének anyanyelve,

b) minden más esetben ez a jog akkor illeti meg, ha a fél anyanyelvét azon törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja anyanyelvének, amelynek területén az illető állami hatóságnak, hivatalnak a székhelye van.

5. A nyelvi kisebbséghez tartozó magyar állampolgár beadványára hozott határozatot a község,

a járási hatóság vagy közeg, a törvényhatóság s annak központi közegei ügyviteli, illetőleg hivatalos nyelvükön közlik a lal s ha a beadvány nem ezen a nyelven szövegeztetett, a határozatot a fél kívánságára hiteles fordításban a beadvány nyelvén is közölni kell, feltéve, hogy e nyelvet az illető község, járás, illetve törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja anyanyelvének.

Azon állami hatóság vagy hivatal, amelynek működési köre egy községre, egy járásra vagy ennél kisebb területre terjed, az ilyen beadványra hozott határozatot a fél kívánságára az állam hivatalos nyelvén felül a fél anyanyelvén akkor közli, ha ez az illető községben, járásban a lakosság legalább egyötödének anyanyelve; minden más állami hatóság pedig akkor, ha a fél anyanyelvét azou törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja anyanyelvének, amelynek területén az illető állami hatóságnak, hivatalnak a székhelye van.

A minisztériumhoz nem az állam hivatalos nyelvén intézett beadványra hozott határozatot a fél kívánságára az eredeti magyar szöveg mellett hiteles fordításban a beadvány nyelvén is közölni kell.

6. A községi tisztviselők a községbeli nyelvi kisebbséghez tartozó magyar állampolgárokkal való hivatalos szóbeli érintkezéseikben ezek nyelvét kötelesek használni, amennyiben ezek anyanyelvükön fordulnak hozzájuk.

7. A járási s törvényhatósági központi tisztviselőkre ez a kötelezettség akkor áll fenn, ha a fél anyanyelvét az illető járás vagy törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja anyanyelvének.

8. Az állami tisztviselőkre e tekintetben a következők irányadók:

a) ha az állami hatóság vagy hivatal működési köre egy községre, egy járásra vagy ennél kisebb területre terjed, az illető állami hatóságnál, hi-

vatalnál alkalmazott tisztviselők a hozzájuk anyanyelvükön forduló felek nyelvét abban az esetben kötelesek használni, ha ez az illető községben, járásban a lakosság legalább egyötödének anyanyelve,

b) minden más állami hatóság vagy hivatal tisztviselői pedig akkor, ha e nyelvet azon törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja anyanyelvének, amely törvényhatóság területén az illető állami hatóságnak, hivatalnak a székhelye van.

Ha az eljáró tisztviselő az illető nyelvben nem jártas, tolmácsot kell alkalmazni.

9. A nyelvi kisebbséghez tartozó magyar állampolgár a kir. járásbíróóságok és a kir. törvényszékek előtt az állam hivatalos nyelvén felül szóban és írásban anyanyelvét is használhatja, ha ez a nyelv az illető bíróság területén a lakosság legalább egyötödének anyanyelve.

Ügyvédek, a helyettesítésükben fellépő, valamint az ügyvédekkel egy tekintet alá eső személyek, akár saját ügyeikben, akár mint meghatalmazottak járnak el, mindenkor az állam hivatalos nyelvét kötelesek használni.

A kir. járásbíróóság és kir. törvényszékek határozataikat az olyan személyekkel, akik előttük a 12. § értelmében anyanyelvük használatára jogosultak, kívánságukra hiteles fordításban anyanyelvükön is közlik.

Ugyanez a szabály áll a telekkönyvi kivonatokra is.

10. A kir. járásbíróóság és a kir. törvényszék az olyan személyekkel, akik előttük a 12. § szerint anyanyelvük használatára jogosultak, kívánságukra szóbeli érintkezésben is ezek anyanyelvét köteles használni; ha a bíróság eljáró tagja az illető nyelvben nem jártas, tolmácsot kell alkalmazni.

11. Egyházi felső hatóságok a minisztériumhoz intézett beadványaikban ügyviteli s hasábo-



san az állam hivatalos nyelvét, egyházközségek pedig akár az állam hivatalos nyelvét, akár ügyviteli nyelvéket használhatják. Úgy az egyházi felső hatóságok, mint az egyházközségek minden más nem egyházi hatósághoz vagy hivatalhoz intézett irataikat vagy az állam hivatalos nyelvén vagy olyan nyelven kötelesek szövegezni, amely jegyzőkönyvi nyelve azon törvényhatóságnak, amelynek területén a megkeresett hatóságnak vagy hivatalnak a székhelye van.

Ha az egyházközségek a minisztériumhoz intézett beadványaikban nem az állam hivatalos nyelvét használják, az ily beadványokra hozott határozatot az eredeti magyar szöveg mellett kívánságukra hiteles fordításban a beadvány nyelvén is közölni kell.

12. Azok a községi tisztviselők, akik a szükséges nyelvismerettel nem rendelkeznek, kötelesek a községbeli kisebbségek nyelvét, más önkormányzati és az állami hatóságnál s hivatalnál alkalmazott tisztviselők pedig kötelesek az illető hivatalnál, hatóságnál használható kisebbségi nyelvet két éven belül akként elsajátítani, hogy a jelen rendelet nyelvi követelményeinek megfelelhessenek.

A jelen rendeletben a köztisztviselőkre nézve megszabott nyelvhasználati szabályok megszegése fegyelmi vétség, amely ismétlés vagy szándékoság esetében a súlyosabb fegyelmi vétségekre megállapított büntetés alá esik.

A kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó rendelkezések nem érintik a magyar állampolgároknak azt a jogát, hogy mindenütt, ahol őket a szó-lás joga megilleti, az állam hivatalos nyelvét szabadon használhatják, továbbá azon jogukat, hogy az állam hivatalos nyelvén benyújtott beadványaikra minden hatóság, hivatal, tehát azon község is, amelynek ügyviteli nyelve nem a magyar, a választ velük minden esetben az állam hivatalos nyelvén közölje.

## II.

A kisebbségi nyelvek ismeretének a közhivatalokban való biztosításáról külön törvény, az 1924:II. t.-c. gondoskodik, kimondván, hogy az olyan kir. járásbíróságoknál és kir. törvényszékeknél, továbbá az olyan kormányhatósági és önkormányzati hatóságnál és hivatalnál, melynek területén a lakosságnak legalább egyötöd része egyazon nyelvi kisebbséghez tartozik, olyan személyeket kell alkalmazni, akik az illető kisebbségi nyelvben is jártasak.

Ilyen helyen alkalmazott személyek a kisebbségi nyelvet e törvény életbeléptétől számított két év alatt elsajátítani kötelesek. Ellenkező esetben más helyre vagy nyugalomba helyezhetők.

Az ítéldbírákkal szemben azonban ezeknek az intézkedéseknek csak a két év lejártát követő egy éven belül van helye.

## III.

A teljesség értelmében még utalunk a válás- és közoktatásügyi miniszternek 110.478/1923. sz. rendeletére, amely az állami és községi iskolák tanítási nyelvére nézve tesz a nemzetiségi kisebbség javára jelentékeny kedvezéseket.

Az említett iskolákban ugyanis, az olyan községekben, melyekben a kisebbséghez tartozó negyven iskolaköteles gyermek van, vagy ahol a lakosság többsége a kisebbséghez tartozik, a hatóság vagy az illető szülők kívánságára, a kisebbség nyelvét részben vagy egészben tanítási nyelvül kell alkalmazni.

Ehhez képest ezekre az iskolákra nézve három típus lehetséges:

1. magyar tannyelvű iskola, a kisebbségi nyelvnek, mint tantárgynak, kötelező tanításával;
2. kisebbségi tannyelvű iskola, a magyar nyelvnek, mint tantárgynak, köteles tanításával;

3. vegyes tannyelvű iskola, ahol a tantárgyak megosztva magyar és kisebbségi nyelven vagy bizonyos tárgyak mindkét nyelven taníttatnak.

Amely községben magyar tanítási nyelvű iskola nincsen, ott a magyar tanulók részére az 1907:XXVII. t.-c. 18. §-a alkalmazandó.

E törvényszakasz az idegen tannyelvű hitfelekezeti iskolákra nézve tartalmaz a magyar tanulók magyar tanítási nyelve tekintetében rendelkezéseket s e rendelkezések most a nem-magyar tanítási nyelvű állami és községi iskolákban is alkalmazandók.

Az idézett törvény szerint, ahol magyar tannyelvű iskola nincs, ott az olyan hitfelekezeti iskolákban, amelyekben állandóan vannak magyar anyanyelvű növendékek vagy olyan nem-magyar anyanyelvűek, akiknek magyarnyelvű oktatását atyjuk vagy anyjuk kívánja, a vallás- és közoktatásügyi miniszter elrendelheti, hogy ezek számára a magyar nyelv használtassék tanítási nyelvül. Ha pedig a magyar anyanyelvűek száma a huszat eléri vagy az összes beírt tanulóknak húsz százalékát teszi, számukra okvetlenül a magyar nyelvet kell tanítási nyelvül használni. Ha végül a beírt tanulóknak legalább a fele magyar anyanyelvű, úgy általában a tanítási nyelv a magyar, de az iskola-fentartók gondoskodhatnak arról, hogy az idegen anyanyelvű növendékek anyanyelvükön is részesüljenek oktatásban. Minden olyan tanintézetben, melyben az állam nyelve van egyedül tanítási nyelvül bevezetve, ez az állapot többé meg nem változtatható.

### XIII. fejezet.

#### **A közigazgatási bírászkodás.**

A közigazgatási bírászkodást mellékesen már érinteni kellett előző fejtegetéseink során, hiszen legszorosabb szervi kapcsolatban van a közigazgatási jog-



viszony kérdésével. Az intézmény fontossága megkívánja azonban, hogy külön, önállóan is tárgyalás alá vegyük.

A közigazgatásnak jogilag szabályozott mi-voltából, a közigazgatási jogviszonynak kifejtett természetéből önként következik a közigazgatási bíraskodás intézménye, a közigazgatási jogszolgáltatás elvi követelménye. Ez az intézmény lényege a modern jogállam fogalmának, s abból áll, hogy a közigazgatási szervek működése a jogszerűség szempontjából független bírói ellenőrzés alatt áll s nevezetesen, hogy a nyilvánjogi alanyi jogoknak a közigazgatási intézkedések által okozott sérelmeit független bíróság peres eljárás útján orvosolja.

Hosszú időbe telt, míg a jogfejlődés feljutott a tisztult közjogi felfogásnak erre a magaslatára. Pedig a közigazgatási jogviszonynak helyesen felismert természete nyilegyenesen vezet ehhez az intézményhez. Megnehezítette s részben még most is zavarja a tisztánlátást a közigazgatási hatósági eljárásnak és a közigazgatási bírói eljárásnak az összekeverése, vagyis a kettő közti különbségtétel mellőzése. Ebből a pontból induljunk ki tehát fejtegetéseink útján. Lássuk általánosságban e két eljárás jogi természetét, célját és egymáshoz való viszonyát.

A közigazgatási eljárás során a közigazgatási szerv az illető közügyben érdekelt ügyfél, hatósági ügyfél, a köznek ebben az ügyben eljáró s annak az érdekeit védő képviselője. A pénzügyigazgató a köznek az érdekét van hivatva előmozdítani abban az irányban, hogy az adó tényleg befolyjon, hogy senki se vonja ki magát az adófizetés alól. A főszolgabíró a köz érdekében rendelkezik a közegészség fenntartása végett. A folyamtmérnökség a folyókat szabályozza, a katonauigyi hatóságok soroznak, hogy a hadsereg, mint az állam intézménye fennállhasson s szabályszerűen működhessék. Mindezekben a jogi viszonylatokban ügyfelek szerepel-

nek, ki-ki a saját érdekkörének a védelmében. Az egyik fél a hatósági ügyfél, a másik a magános. A hatósági ügyfélnek azonban a közigazgatási eljárás során — mint már egy helyütt említettük, — bizonyos előnyösített helyzete van: a felet az eset körülményeihez képest a közigazgatási eljárásra kényszerítheti, megidézheti, kihallgathatja, intézkedéseit esetleg birtokon kívül végrehajthatja stb. Ezekkel a külső eljárásbeli formákkal a bírói eljárás során is találkozunk s ez épp az oka annak, hogy a közigazgatási és a bírói funkció, illetőleg a közigazgatási eljárás és a közigazgatási peres eljárás természeté közötti különbség sokak szemében elmosódik. Holott az eljárási formaságok hasonlóságának az az egyszerű oka, hogy mindkét szerv az államnak az organuma, mindketten a köz nevében járnak el s az állami szerveket általában megillető általános hatósági eljárási formák között intézkednek. Ami azonban a dolog lényegét illeti, fontos különbség van közöttük: a közigazgatási szerv azt a bizonyos ügyet, amelyben eljár, véglegesen mégsem maga intézi el; nem pedig azért, mert abban az ügyben ő — habár hatósági fél is — de mégis csak érdekelt ügyfél. Ezért kell vita esetén az államnak egy másik, *pisztán és kizárólag a jogvédelemre hivatott organumához, a bírósághoz fordulni döntés végett.*

A közigazgatási perben épp ezért a közigazgatási szerv maga is peres ügyfél, valósággal peres fél módjára védi az igazát, ténykedésének jogosságát a pertámasztó másik (felperes) féllel, a magánossal szemben. Nincs itt semmi analógia a közigazgatási felelveteli és a bírósági felelveteli eljárás között. A közigazgatási felelvetel magához a közigazgatási eljárás rendszeréhez tartozik. Itt csak fokozati különbség van. A felsőbb közigazgatási fórum lényegében ugyanazt végzi, amit az alsóbb közigazgatási szerv, mert a céljuk s a féllel szemben való viszonyuk ugyanaz. A felsőbb közigazgatási fórum ugyanannak a hivatásnak a szolgálatában, ugyanolyan célok szem előtt tartásával intézkedik, mint az

alsóbbfokú közigazgatási szerv s így az intézkedés lényegileg nem egyéb, mint ismétlése az alsóbbfokú eljárásnak egy magasabbrangú közigazgatási organum részéről. Szóval *ez még mindig magának a közigazgatási rendelkezésnek a kialakításához tartozik*. Amint azonban a közigazgatási akaratkijelentés az utolsó fokon eljáró közigazgatási fórum intézkedésében végső formájában létre jött, az ügy egészen más régióba, egészen új stádiumba kerül. *Az ügynek a bírósághoz vitele nem felbbezés többé*, vagyis nem közigazgatási jogorvoslat valamely magasabbfokú, de ugyancsak közigazgatási fórumhoz, hanem valóságos *peres kereset* egy egészen *máshivatású* állami szervhez: a bírósághoz. *Itt már többé nem fokozati, hanem minőségi különbségről van szó*. A peres eljárásban egészen külön viszony jön létre a bíróság, mint állami szerv és a peres felek között. Ha magát a peres eljárást a perrendtartást általában, szintén közjogi viszonynak tekintjük, aminthogy lényegileg csakugyan az, úgy azt kell mondanunk, hogy itt egy újabb közjogi és pedig egy sajátlan értelemben vett közigazgatási viszony keletkezett, melynek egészen más a tárgya és a célja, mint annak a közigazgatási viszonynak, mely a közigazgatási per keletkezési okául s alapjául szolgál. A bíró s nevezetesen a közigazgatási bíró a per alapjául szolgáló ügyben közvetlenül, érdemileg érdekelve nincsen; kizárólag a jogbiztosság, a jogrend fenntartása, az igazság kiszolgáltatása s ezáltal a szenvedett jogsérelmek orvoslása végett intézkedik s egyedül ebből a szempontból vizsgálja az eléje terjesztett ügyet a kontradiktórius eljárás s az ú. n. nyomozó elv széleskörű érvényesítése alapján. A bíró szabály szerint újat nem alkot, új eredményt nem hoz létre, csak azt vizsgálja, hogy az, ami már megtörtént, azok a már meglévő jogviszonyból folyó ügyleti aktusok (magánjogi vagy közigazgatási ténykedések) nem sértenek-e valamely jogot.

A bírói eljárás során aztán ismét több fórum s több fokozatú eljárás lehet. A bírói fórum- és



jogorvoslati rendszer a maga nemében ugyanazon alapmegítélés alá esik, mint a közigazgatási fórum- és jogorvoslati rendszer, annyiban t. i., hogy itt megint csak fokozati különbséggel állunk szemben. A magasabbfokú bírói fórum egy magasabbrangú állami szerv tekintélyével és erejével már megint csak megismétli, amit az alsóbbfokú és rangú bírói szerv egyszer már elvégzett.

A közigazgatási és a közigazgatási bírói szervek működésében tehát az állami funkciónak két különböző célú és jellegű kategóriájával van dolgunk. Csak az a közös vonás, hogy mindkét organum állami szerv, s hogy mindkét szerv funkciója közfunkció. De épp azért, mert e közfunkciók célja, természete különböző, elengedhetetlen követelmény, hogy a közigazgatási bírói szerveket a közigazgatási szervektől elkülönítsük, állásukat a függetlenség minden kellékével ellássuk s hogy a közigazgatási bírói eljárást a tiszta közigazgatási eljárástól szintén megkülönböztessük.

A közigazgatási eljárás és a közigazgatási bírói eljárás természete közötti különbség nincs minden állami jogrendben kellőleg érvényre juttatva. Poroszországban pld. vannak szervek (Kreisausschuss, Bezirksausschuss), amelyek azonos természetű jogvitás kérdésekben kétféle eljárás szerint járnak el. Ha a bírói eljárás formái között intézkednek, akkor az idevonatkozó eljárást közigazgatási eljárásnak nevezik (Verwaltungstreitverfahren), akkor ezek a szervek mint közigazgatási bírósági fórumok járnak el; ha pedig nem ilyen, szigorúan bírói, de azért ahhoz hasonló eljárás szerint tárgyalják az ügyet, akkor ez a közigazgatási eljárásnak egy speciális faja (Beschlussverfahren). Egyszóval ez a kétféle eljárás párhuzamosan folyik egymással olyképpen, hogy az egyik a másikat kizárja, vagyis egymással szemben konkuráló hatáskörben állanak; szinte úgy áll a dolog, hogy a Beschlussverfahren mintegy pótolja a közigazgatási bírósági eljárást. És ez itt éppen a lényegbe vágó hiba. A kettő

ugyanis nem pótolhatja egymást, hanem csak kiegészítheti, mert mind a kettőnek más és más a hivatása. Előbb jön a közigazgatás, aztán a bíróság. Hogy a porosz rendszer nem tökéletes, s nincs egységes elvi alapon következetesen fölépítve, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a Beschlussverfahren során hozott végérvényes határozatot is meg lehet támadni egyes esetekben a legfőbb közigazgatási bíróságnál, amiből megállapítható, hogy a Beschlussverfahren még sem pótolja a közigazgatástól független s jogászai jellegű közigazgatási bírászkodást.

### 1. §. *A közigazgatási bíróság szervezete.*

A közigazgatási jogszolgáltatás természetéből és céljából következik, hogy az ezen funkciót végző állami szerv a közigazgatási szervezettől elkülönített független bíróság legyen. Ha a magánjogi viszonyokból eredő jogviták független bírói döntést igényelnek, holott ilyen esetekben a felek szabad akarategyezésén alapuló jogviszony a per alapja, mennyivel inkább jogosult a független bírói döntés kívánalma a közigazgatásjogi perekben, melyekben a per alapjául egy a törvény kötelező parancsa alapján létrejött, kötött tartalmú jogviszony szolgál. Hiszen itt a közigazgatás törvényessége fölötti bírói ítékezés az illető magánfelek érdeke mellett még magának az államegésznek érdeke is.

A törvényhozások legtöbbje a közigazgatási jogszolgáltatást ma már valóban független bírói szervekre bízta. Az ezt az irányt követő törvényhozások között csak az a különbség, hogy míg egyes államok (pld. Anglia) a jog egységességének elve alapján állva a közigazgatási jogszolgáltatást a rendes bíróságra bízák, addig más államokban ezt a hatóságot, bár szintén független, a közigazgatástól szervezetileg elkülönített s jogászilag szakképzett egyénekből álló, de mégis külön szakbírákra ruházzák. (Pld. a porosz legfelsőbb közigazgatási bíróság.) A harmadik csoportba végül azok a törvényhozások tartoznak, melyek a közigazgatási jog-

szolgáltatást, bár külön eljárás szabályozása mellett, meghagyják magánál a közigazgatásnál. Ez a megoldás természetesen a közigazgatási bíráskodás természetével nem egyeztethető össze s jogos kifogás tárgyává tehető. Ezek közé az államok közé tartozik különösen Franciaország, mely a közigazgatási és a bírói joghatóság elválasztásának különös felfogásánál fogva s a közigazgatás kiváltságos jogállásának a nagy francia forradalmi törvényhozás idejéből eredő, de már lassanként halványuló hagyományára támaszkodva, a független bírói jogvédelmet a közigazgatási ténykedések tekintetében még most is kirekeszteni igyekszik.<sup>1)</sup>

## I.

A magyar törvényhozás hosszú késedelmezés után s nevezetesen az 1883:XLIII. törvénycikkkel létesített pénzügyi közigazgatási bírósággal tett kísérle-

<sup>1)</sup> A közigazgatási bíráskodást Franciaországban alsófokon a prefektusi tanács (conseil de préfecture), felső és végső fokon pedig az államtanács (conseil d'État), illetőleg ennek egyik osztálya végzi. (Legújabb szervezeti szabályozása az 1910. évi április 8-iki törvényben.) Az államtanácsnak ugyanis két főosztálya van, az egyik a véleményező osztály, mely a köztársasági elnöknek, továbbá a minisztereknek fontosabb ügyekben véleményt tartozik adni, sőt egyes kormányaktusokra nézve az államtanács meghallgatását a törvény kötelezőnek is mondja ki, úgyhogy ennek mellőzése miatt az illető rendelkezés törvénytelennek minősül és annak bírói megsemmisítése következik be. Ez a véleményező főosztály négy alosztályból áll, de a legfontosabb ügyeket az államtanács összes tagjaiból (tehát a közigazgatási perekkel foglalkozó contentiosus osztály tagjaiból is) alakult teljes ülés (assemblée générale) végzi, melynek elnöke az igazságügyminiszter. A contentiosus főosztály szintén alosztályokra tagozódik s itt a munka vagy ezekben az alosztályokban, vagy pedig az azoknak összességéből álló teljes osztályülésen folyik (assemblée du Conseil d'État statuant au contentieux). Ez utóbbinak elnöke már nem az igazság-



tezés után, az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel felállította a m. kir. közigazgatási bíróságot, mely a közigazgatási szervezettől teljesen független szakbíróság. Ez a bírói fórum első- és egyben végsőfokú. A törvényjavaslatban eredetileg egy alsóbbfokú fórum is tervezve volt s a jelenlegi közigazgatási bíróság mint másod- és végsőfokú fórum volt elgondolva. A törvényjavaslatból azonban az alsóbbfokú szervre vonatkozó fejezetet a képviselőház tárgyalásai során úgyszólván az utolsó pillanatban törölték és így maradt meg a jelenlegi közigazgatási bíróság első- és egyben végsőfokú fórumnak.

Megjegyezhetjük azonban, hogy az alsófokú közigazgatási bírói fórum felállítása feltétlenül indokolt és kívánatos volna. A közigazgatási bíróság jelentékeny tehermentesítése állana elő s a decentralizáció a közigazgatási jogszolgáltatás terén is megvalósítható volna.

ügyminiszter, hanem az államtanács másodelnöke, ki különben is az ügyvivő-elnöki teendőket végzi.

Az igazságnak tartozunk viszont annak a megállapításával, hogy ha szervezetét, a közigazgatással való összefüggését tekintve, az államtanács, mint legfőbb közigazgatási bíróság ellen kifogást is lehet tenni, annak jogvédelmi működése érdemileg — különösen az utóbbi évtizedek munkáját tekintve — valósággal mintaszerűnek mondható.

Olaszországban az újabb jogfejlődés szintén a francia koncepció irányába terelődött, amennyiben a rendes bírói rendszer eddigi irányával jórészen szakítva, a közigazgatási jogszolgáltatás legfőbb ellátására megszervezték az államtanács IV. és V. osztályát. E két osztály a francia „recours pour excès de pouvoir“-hoz hasonló jogorvoslatoknak, továbbá a közönséges közigazgatási pereknek elintézésével vegyesen foglalkozik. (Antonio Salandra, Corso di diritto amministrativo 1921. 139. s köv. l. V. ö. még Carlo F. Ferraris, Diritto Amministrativo 1924 (Appendice) 1924 2. s köv. l. — Valerio Campogrande, Istituzioni di diritto Amministrativo, 1925. 124. s köv. l.)

## II.

A közigazgatási bíróság tagjai: 1. az elnök, a kir. Kúria elnökével egyenlő rangban; egy másodelnök, tanácselnökök és bírák, a kir. Kúria másodelnökével, tanácselnökeivel és bíráival szintén egyenlő rangban; végül a szükséges segéd- és kezelőszemélyzet.

A közigazgatási bíróság bírának kiválasztására vonatkozólag a törvényhozás kielégíteni igyekezett mind a bírói, mind a közigazgatási szakképzettség igényeit, midőn a következőket mondja ki: A közigazgatási bírakat a minisztérium előterjesztésére a király nevezi ki. Az ítélőbíráknak fele részét a magasabb bírói hivatalok viselésére képesített egyének sorából kell kinevezni, az ítélőbíráknak másik felerészét pedig az 1883:I. t.-c. értelmében közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell kinevezni, akik valamely közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak s ebből a szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek. Ami a magasabb bírói képesítést illeti, ezen a törvény értelmezése nyomán kifejlődött gyakorlat értelmében a kir. kúriai bíróvá való kinevezés feltételét kívánják meg.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> A m. kir. Curia bírójává az nevezhető ki, aki legalább 10 évig *a)* bírói vagy kir. ügyészi hivatalt viselt, *b)* önálló ügyvédi vagy közjegyzői gyakorlatot folytatott, *c)* a jogtudományi szakban mint egyetemi vagy jogakadémiai nyilvános vagy magántanár működött, *d)* az igazságügyminisztériumban, a kir. Curiánál, a kir. ítélőtáblánál, a kincstári jogügyek igazgatóságánál, vagy a közalapítványi ügy igazgatóságánál a fogalmazói szakban szolgált (1891: XXVII. t.-c. 23. §.). A közigazgatási képesítésű állásokra pedig rendszerint a VI. fiz. osztályba, kivételesen a VII. fiz. osztályba tartozó közigazgatási tisztviselők sorából szoktak kinevezni.

## III.

A közigazgatási bíróság ítélőbíráira kiterjednek az 1869:IV., az 1871:VIII., az 1891:XVII., valamint az 1892:XXX. törvénycikkeknek mindazon határozatai, melyek a rendes bíróság jogállására s személyes viszonyaira vonatkoznak. Az idevágó kérdések a következők: a bírói összeférhetetlenség, érdekelttség, az elmozdíthatatlanság, a bírói felelősség, nyugdíjazás s annak a biztosítása, hogy a bíró függetlenül, a legjobb meggyőződése szerint, kizárólag a törvény s a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek és a törvényerejű szokás szerint jár el s ítélkezik.

A bíró ítélkezése alkalmával az általa törvénybeütközőnek talált kormányrendeletet, idevonatkozó külön törvényi felhatalmazás hiányában, meg nem semmisítheti, csak mellőzi annak alkalmazását.

## IV.

A közigazgatási bíróság két osztályra, az általános közigazgatási és a pénzügyi osztályra tagozódik. Az osztályok tanácsokra oszlanak s a közigazgatási bíróság rendes munkája ezekben a tanácsokban folyik. A tanácsnak az elnökön kívül négy, legalább felerészben bírói minősítésű tagja van. A közigazgatási bíróság döntvényeit az egyes osztályok külön hozzák. Egyes fontos adminisztratív ügyek elintézésére végül a két osztály együttes, teljes ülést tart (az ítélőbírák eskütétele, a hatásköri bíróságba kiküldendő tagoknak, továbbá a közigazgatási bíróság segéd- és kezelőszemélyzete feletti fegyelmi bíráskodást gyakorló fegyelmi tanács tagjainak megválasztása).

Döntvényalkotásnak a törvény és a közigazgatási bíróság ügyrendje értelmében akkor van helye, ha egy konkrét ügy feletti tanácskozás alkalmával valamely elvi jelentőségű, vitás jogkérdés merül fel s ha a tanács tagjainak többsége e vitás elvi kér-



désnek az osztályülés által való eldöntését szükségesnek tartja s ehhez a felfogáshoz a bíróság elnöke is hozzájárul; továbbá ha ugyancsak egy ügy tárgyalása alkalmával kiderül, hogy egy hasonló ügyben a bíróság ellentétes értelmű ítéletet hozott.

A döntvény csak magát az elvi kérdést dönti el s a döntvény meghozatalának okául szolgáló konkrét esetet aztán az illető tanács a döntvény értelmében intézi el. A döntvényhez általában az illető osztályhoz tartozó tanácsok alkalmazkodni tartoznak. A közigazgatási hatóságokra a döntvényeknek ilyen jogi kötelező ereje nincsen, de a valóságban azokhoz a közigazgatási szervek is alkalmazkodnak.

Nem törvényileg, hanem a közigazgatási bíróságnak mintegy autonóm körében szervezett intézmény a jogegységi tanács. E szervnek, vagyis e szerv határozatainak ugyanaz a célja, mint a döntvényeknek, amit különben a neve egészen világosan ki is fejez. Minden osztály részére egy-egy jogegységi tanácsot szervez évente a közigazgatási bíróság teljes ülése. A jogegységi tanács megállapodásainak nincsenek ugyan meg az a törvényileg előírt kötelező ereje a bíróság tanácsaira nézve, mint amily kötelező ereje a döntvényeknek van; a bíróság azonban saját elhatározása s a kifejlődött gyakorlat alapján e megállapodásoknak is kötelező erőt tulajdonít.

A jogegységi tanács megszervezésének épp az volt az oka, hogy a döntvények meghozatala s megváltoztatása hosszadalmas eljárást igényel.

## 2. §. *A közigazgatási bíróság feladatköre.*

A közigazgatási bíróság intézményének általában az a főfeladata, hogy az egyesek közigazgatási alanyi jogainak független bírói védelmet nyújtson a közigazgatási intézkedések által okozott alanyi jog sérelmeket peres eljárás útján orvosolja. De a közigaz-

gatási bíróság feladatkörébe elvileg a közigazgatási intézkedések által okozott mindennemű jogsérelem megszüntetése tartozik s itt többféle esetsoporttal lehet dolgunk.

## I.

Előfordulhat, hogy nincsen alanyi jogsérelem, vagy ha van is, a közigazgatási intézkedés ettől függetlenül vagy a mellett a közigazgatás tárgyi jogrendjét is sérti; a közigazgatási aktus nem szabályszerű s így nem tekinthető az állam valódi akaratki-jelentésének.<sup>1)</sup>

A közigazgatási szerv ugyanis nemcsak az egyesnek tartozik azzal, hogy a jogszabály rendelkezéseit megtartsa (külső közigazgatási jogviszony), ha nem tartozik ezzel befelé magának a köznek, az állam-egésznek is, melynek organumi alkalmazottja (belső közigazgatási jogviszony).

1. A törvényellenességnek legszembeszö-kőbb esete akkor fordul elő, mikor az intézkedés a törvénynek valamely abszolút rendelkezésébe, tilalmába ütközik. Például hatáskör hiánya miatt egyáltalán nem jogosult az illető közeg intézkedni; vagy valakit kineveznek egy hivatali állásra a törvényben megkívánt képesítés nélkül, vagy a közigazgatási intézkedés valamely lényeges eljárási szabály megsértésével történt; például a törvény imperatív rendelkezése ellenére az intézkedő hatóság az intézkedésnek megtétele előtt nem hallgatta meg a törvényben megjelölt tanácsadó szerv véleményét. Ezek az esetek a törvénynek olyan súlyos sérelmei, hogy az idevonatkozó intézkedések önmaguk-

<sup>1)</sup> Walter Jellinek, Fehlerhafte Staatsakte und seine Wirkungen. Karl Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. (361. old.) Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1912. (183. old.)

ban semmisen, érvénytelenek, külön bírói megsemmisítésre valójában nem is szorulnak.

A jogérzet és a jogrendnek a nyugalma azonban egyes esetekben kivételt követel e szabály alól, mert annak szigorú fenntartása egyéb vonatkozásokban súlyos, alig helyrehozható sérelmekkel járna. Előfordult például, hogy anyakönyvezetőnek olyan személyt alkalmaztak, akire nézve nem voltak meg az alkalmazhatósághoz megkívánt törvényes kellékek. Bizonyos idő múlva ezt észreveszik és a kinevezést az illetékes bírói fórum megsemmisíti, illetőleg a kinevezés semmis voltát kijelenti. Addig azonban ez az anyakönyvezető a házasságoknak százait kötötte meg. A házasulókra, mint harmadik jóhiszemű személyekre, felette méltatlan lenne, ha a megkötött házasságokat is semmisenek kellene tekinteni, a jogrendnek nagy meg rázkódtatásával járna az ilyen megoldás. A harmadik személyeknek nincs is módjukban megvizsgálni és megállapítani, hogy a külső jogi formák szerint szabályszerűen eljáró hivatalnok szolgálati alkalmazásának törvényes feltételei valóban fennforognak-e vagy sem. Azért van, hogy az ilyen házasságokat az államok érvényeseknek tekintik, jóllehet magának az eljáró hivatalnoknak alkalmazását a közfelfogás semmiség okából érvénytelennek minősíti.<sup>1)</sup> Magára az illető alkalmazottra azonban ez a kivételes elbánás nem érvényesülhet, az ő személyére nézve az ilyen kinevezésnek semmis hatálya teljes mértékében kiterjed. Sem a jóhiszeműséget, sem a jogszabály nem tudásának kifogását nem érvényesítheti érdekében.

Említettük, hogy a semmis közigazgatási aktusok önmagukban érvénytelenek, külön bírói érvény-

<sup>1)</sup> Ez az állandó francia joggyakorlat álláspontja is, az ilyen közalkalmazottat *fonctionnaire de fait*-nek nevezi, szemben a *fonctionnaire de droit*-val. V. ö. Jéze id. m. 188. old.



telenítésre szükség nincsen, azokat tehát mindenki semmiseknek tekintheti. A gyakorlatban azonban ez a semmisség rendszerint külön aktussal fog megállapítást nyerni (declaratív aktus), mert többnyire jogvita formájában szokott ez a kérdés felmerülni.

2. Ismételjük, a *semmis* közigazgatási ténykedés külön érvénytelenítése elvileg nem szükséges, a semmisség külön kimondása ennél fogva nincsen határidőhöz kötve, ez bármikor bekövetkezhetik. Ez az eltérés éppen a jogellenes közigazgatási aktusok másik nagy csoportjával szemben. Ide azok a tények tartoznak, melyek önmagukban nem semmisek ugyan, mert nem ütköznek valamely jogszabály imperatív s abszolút rendelkezésébe, de azért szintén törvényellenesek s így *érvényteleníthetők* külön megsemmisítésük vagy megváltoztatásuk útján.

De az érvénytelenítésnek bizonyos határidőn belül kell megtörténnie, mert ennek elmulasztása esetén az illető intézkedés bizonyos esetekben jogerőre emelkedhetik s többé meg nem változtatható. (A jogerőről később külön szólunk.)<sup>1)</sup>

Az érvénytelenítés már most vagy valamely erre feljogosított hatósági személy hivatali felterjesztése, vagy az egyes érdekelt magánfelek jogorvoslata folytán következhetik be.

A jogsérelmek különböző csoportjai tartoznak ide, az államot közvetlenül érintő jogsérelmek éppen úgy, mint az egyesek alanyi jogkörének sérelmei.

Ebbe a nagy kategóriába tartoznak a közönséges jogsértő intézkedések is, azok az esetek, midőn a közigazgatási működés mintegy — orvosi nyelven szólva — *szervi hibában* nem szenved, csak *funkcionális* zavar forog fenn. A hatóság a jogszabály

<sup>1)</sup> A semmis intézkedés jogerőre egyáltalán nem emelkedhetik. Ott tehát a jogerő, a megváltoztathatlanság kérdése nem aktuális.

helytelen alkalmazása, a tényállás téves megállapítása folytán helytelenül intézkedik. Például a törvényszerűnél nagyobb adót vet ki az adózóra, vagy nem állapítja meg az adómentességet, amikor annak a törvény értelmében helye volna, a törvény ellenére nem ismeri el a községi illetőségét valakinek stb.

## II.

A közigazgatási bíróság a *puszta érdeksérelmek*, vagyis a jogszabály, illetve alanyi jogok sérelme nélküli érdeksérelmek orvoslására általában nem hivatott, ez a rendes feladatkörén kívül esik; éppen így nem tartozik a hatáskörébe a diszkrecionális intézkedések *érdemében* való *döntés* joga sem. A diszkrecionális intézkedésekhez tapadó eljárásbeli szabálytalanságok megszüntetése ellenben már a közigazgatási bíróság feladata.

Ha a közigazgatási szerv más célra használja föl a diszkrecionális hatalmat, mint amely célra annak gyakorlását a törvény reá ruházta, vagy ha a törvényes célnak meg nem felelő eszközöket használ, ezzel túllépi törvényes hatáskörét s jogszabálysértést követ el; épp így akkor is, amikor nem tartja meg a diszkrecionális hatalom gyakorlására vonatkozólag megállapított s ilyen esetekben éppen különös garanciális jelentőséggel bíró eljárási szabályokat.

Ilyen jogszabálysértések révén tehát a diszkrecionális intézkedések is a közigazgatási bíróság elé kerülhetnek és kell is hogy kerüljenek. A francia jogban ezek a „détournement du pouvoir“ esetei, melyek a „recours pour excès du pouvoir“ egyéb jogcímeivel együtt szintén az államtanács közigazgatási bírói megítélése alá tartoznak.

Ezen a nyomon halad az olasz törvényhozás is. Olaszországban ezek a kérdések az államtanács IV. és V. osztálya elé tartoznak; de hasonló egészséges

szellem lengi át a német joggyakorlatot is. Álljon itt egy példa a német joggyakorlatból: Egy ácsmester építési engedélyt kapott a hatóságtól egy, gőzfűrészi gépek elhelyezésére szolgáló épület építésére azzal a feltétellel, hogy egy éven belül az utcai homlokzaton lakóházat építtet a végből, hogy az ipartelep az utca felől el legyen zárva s az utca külső képének eltorzulása megakadályoztassék. Az engedélyes ipartelepét berendezte, a lakóházat ellenben nem építtette föl. A rendőrhatalóság erre kényszerrel lépett fel vele szemben. A közigazgatási bíróság, amelyhez az ácsmester jogorvoslatért fordult, helyet adott a panasznak s a panaszost a lakóházépítés kötelezettsége alól fölmentette azzal a megokolással, hogy egy megfelelő fal vagy kerítés is elég lett volna a szöbanforgó rendőri intézkedés céljának elérésére (az utca képének az eltorzulás elleni megvédése). A hatóság tehát az intézkedés céljával arányban nem álló s ezért jogtalan eszközt alkalmazott, melyet a fennforgó közérdek nem indokol.<sup>1)</sup>

Egy más példa a francia joggyakorlat köréből: A miniszter, aki egyébként a törvény korlátai között legjobb belátása szerint választ az ajánlattevők között, eleve kizárt egy vállalkozót a közszállítási árlejtésben való részvételből azért, mert az illető a képviselőválasztások alkalmával a kormány pénzügyi politikáját erősen megtámadta. Ez az indok nem szolgálhat a miniszter intézkedésének alapjául, mert nem sorozható a közszállításból való kizárásnak törvényes indokai közé. A vállalkozóra nézve tehát az ilyen kizáró rendelkezés jogtalan, de törvénytelen és kifogásolható a közigazgatás objektív menetének biztosítása szempontjából is. Az ilyen miniszteri intézkedés tehát hatásköri túllépés címen törvényellenes és megsemmisítendő.

<sup>1)</sup> Fleiner, Einzelrecht und öffentliches Interesse, 28. old.



## III.

Határozottan fölismerhető a törvényhozásoknak az a törekvése, hogy a közigazgatási bíróságok hatáskörét a végrehajtó hatalom ténykedésével szemben mindjobban tágítsák, helyel-közzel olyan feladatot is odaaltván, amely szorosan véve a közigazgatási jogszolgáltatás körébe nem is tartozik.

1. Vannak országok, ahol a közigazgatási bíróságok például annak a kérdésnek az elbírálására is hivatottak, hogy a kisajátítást a felhozott közérdek valóban indokolja-e (Bajorország), hogy a vitatott közhasznúság (utilité publique) olyan fokú és természetű-e, amely a szóbanforgó ingatlan kisajátítását a törvény alapján csakugyan indokolttá és szükségessé teszi. (Franciaország.)

Hazai jogunkból idézhetjük a székesfővárosról szóló legújabb törvényt (1924:XXVI. t.-c.), mely szerint a törvényhatósági bizottságot feloszlató belügyminiszteri rendeletet a feloszlattott th.-i bizottság választott tagjainak egyharmada együttesen panasszal támadhatják meg a közigazgatási bíróságnál. A feloszlattott ok azonban az is lehet, hogy a th.-i bizottság tartósan munkaképtelenné vált, ami főképen célszerűségi, vagyis diszkrécionárius belátástól függő kérdés, s a törvény alapján e kérdésben is a közigazgatási bíróság hivatott dönteni.

Egyáltalán mind jobban észlelhető az a jogos törekvés, hogy a közjogi bíróság az alkotmányjogi bíráskodás alkotmánybiztosító funkciójával is megbízás s ezzel egy helyes eltolódás mutatkozik a parlamentekkel szemben a közjogi bíróságok javára.

2. Igen érdekes tünet az is, hogy itt-ott, igaz, hogy szintén egészen kivételesen, még a végrehajtó hatalom általános jellegű jogalkotó rendelkezéseivel, vagyis a szabályrendeletekkel szemben is megadják a közigazgatási bíróságoknak a megsemmisítés jogát.

E jelenség különlegessége abban mutatkozik, hogy a bíróság itt nem egy konkrét ügyben hozott intézkedést, hanem egy jogszabályt tartalmazó rendeletet semmisít meg. Az általános szabály szerint ugyanis a bíróságok s így a közigazgatási bíróság is csak mellőzheti a szabályrendeletet, a miniszteri rendelet alkalmazását, ha azt a fölmerült konkrét eset alkalmával, törvénybe ütközőnek találja (1869:IV. t.-c.), megsemmisíteni azonban nincsen joga, mert a bíróság nem jogalkotó tényező. Ha tehát ezt mégis megteheti, ezt csak rendkívüli hatáskörben, kivételes törvényi felhatalmazás alapján teheti meg.

Keressünk már most példákat a szóbanlévő jogi jelenségre az egyes európai törvényhozásokban. Nem sok akad, de egy-kettő mégis kínálkozik.

*a)* Az angol jog szerint a bíróságok a helyhatóságok szabályrendeleteit (Bye-Law) megsemmisíthetik, bár e jogukkal a bíróságok a gyakorlatban csak nagy ritkán élnek.

*b)* A francia jog ennél sokkal gyakoribb és jelentősebb példával szolgál: az államtanács mint legfőbb közigazgatási bíróság újabb gyakorlata szerint, megsemmisíti a köztársasági elnöknek törvényes felhatalmazás alapján kiadott jogalkotó szabályrendeleteit is (réglement d'administration publique), ha azokat törvényelleneseknek találja. Talán azt az észrevételt lehetne erre tenni, hogy az államtanács ilyenkor voltaképpen saját ténykedése fölött mond ítéletet, mivel a köztársasági elnök az ilyen rendelet kiadása előtt az államtanács véleményét meghallgatni tartozik s így nincsen semmi különlegesség abban, hogy az államtanács mint közigazgatási bíróság az ilyen kormányrendeletet megsemmisíti. A dolog azonban nem így áll. Először is a köztársasági elnök, ha tartozik is meghallgatni az államtanács véleményét ilyen ügyben, nem tartozik azt a véleményt magáévá tenni s így előfordulhat, hogy a kiadott rendelet nem fedi az államtanács véleményét; ilyenkor tehát, ha ezt a rendeletet megsemmisíti, az államtanács se for-

mailag, se érdemileg nem a saját tényét vonja vissza. De ettől eltekintve is, a véleményt az államtanács összes tagjainak teljes üléséből adja, s az ülésnek az igazságügy-miniszter az elnöke, a rendelet megsemmisítését pedig az államtanácsnak contentiosus osztálya, a másik (közigazgatási véleményező) osztályból kiegészített tagokkal mondja ki, tehát az államtanácsnak egy különleges tagozata s ennek a contentiosus osztálynak már nem az igazságügyminiszter az elnöke, hanem az államtanács másodelnöke.

c) Végül hazai jogunkat is idézhetjük. Az 1907:LX. t.-c. szerint a törvényhatóságok panasszal támadhatják meg a közigazgatási bíróság előtt a miniszternek mindazon intézkedéseit, *rendeleteit*, melyek a törvényhatóság egyetmére nézve sérelmesek, annak törvénybiztosította autonóm jogkörét bármilyen vonatkozásban sértik. A közigazgatási bíróság tehát ennek alapján a miniszternek még szabályrendeleteit is megsemmisítheti, nemcsak egyes, konkrét intézkedéseit. Ez a törvény alkotmánybiztosítási céllal hozatott s a közigazgatási bíróság részére mindenestre egészen rendkívüli hatáskört biztosít, amelyhez a külföldi jogokban is csak igen kevés hasonló található.

Egészen különleges az eljárás is, melyet a törvényhatóság, panaszjogának érvényesítése céljából, az idézett törvény értelmében, követni tartozik. A panasz emelése a törvényhatósági bizottság közgyűlésének a joga. Ennek minél nagyobb biztosítására szolgálnak aztán a törvénynek különleges rendelkezései, nevezetesen: a törvényhatóság első tisztviselője a főispántól függetlenül, saját akaratából vagy a törvényhatósági bizottság tagjai egyhatodának az óhajára közgyűlést hívhat össze, azaz hogy kell összehívnia. Ha a törvényhatósági közgyűlés a miniszteri rendelet megtámadása dolgában bármilyen okból nem határozott, nem határozhatott, úgy a törvényhatósági bizottság tagjainak fele együtte-



sen, közgyűlésen kívül is élhet a törvényhatóság nevében a panaszemelés jogával.

A törvényhatóság panaszemelése közigazgatási felelbbvitellel semmiféle formában meg nem támadható. A panasz egyébként a rendelet leérkezésétől, vagyis hivatali beiktatásától számított hat hónap alatt emelhető (a közigazgatási bírósághoz intézhető rendes panaszok beadási határideje 15 nap).

A panasznak azonban a rendelet végrehajtására csak akkor van felfüggesztő hatálya, ha a panaszemelést a közgyűlés a rendelet beiktatásától számított 15 nap alatt határozza el; ha pedig a panaszt a bizottsági tagok fele közgyűlésen kívül emeli, úgy annak felfüggesztő hatálya abban az esetben áll be, ha a közgyűlés, melyhez elsősorban tartozott volna a panaszemelés, ezt felfüggesztő hatállyal határozhatta volna el, vagyis ha a közgyűlést a rendelet beiktatásától számított 15 napon belül hívták össze.

Viszont egyáltalán nincsen a panasznak felfüggesztő hatálya akkor, ha a miniszter az állami közérdekre vagy a végrehajtás elhalasztásából származható helyrehozhatatlan kárra való hivatkozással a rendelet azonnali végrehajtását követeli.

#### IV.

Ami a közigazgatási bíróság hatáskörének megállapítását illeti, erre nézve kétféle rendszer ismeretes. Vagy az ügyeknek taxatív felsorolásával s ez ügyeknek a közigazgatási bíróság elé utalásával, vagy pedig általános elvi megállapítás útján lehet a közigazgatási bíróság hatásköre megállapítva. Hogy a közigazgatási jogszolgáltatás céljának, természetének s a jogállam eszméjének is az utóbb említett rendszer felel meg, alig szorul bizonyításra. Ha a törvényhozás egyáltalán elismeri a közigazgatási bírói jogvédelem szükségét, már pedig a modern jogfelfogás ezt az intézményt feltétlenül megköveteli, akkor nagyon

visszás, sőt jogászai szempontból szinte képtelenség az, hogy válogatni lehessen a között, hogy egyes közigazgatási jogvitás esetek, egyes nyilvánjogi alanyi jogszérmek a közigazgatási bíróság elé vihetők, más ugyanilyen ügyek ellenben megmaradnak a közigazgatásnak s nevezetesen a politikai befolyásoknak is kitett miniszter végső intézkedési körében, aki ilyen esetben valójában saját ténykedése felett mond a pártatlanság minden intézményes biztosítéka nélkül ítéletet.

Az általános elvi meghatározás elvének alapján áll Anglia, Franciaország; többnyire a taxatív rendszert követik a németbirodalmi tagállamok, így különösen Poroszország. Előfordulhat s két rendszer kombinálása is; így Olaszország az államtanács IV. és V. (contentiosus) osztályának hatáskörébe az ügyek részben elvi meghatározás, részben taxatív megjelölés útján vannak utalva.

A magyar törvényhozás a taxatív rendszert követi; ezt a hibát fokozza az a körülmény, hogy az 1896:XXVI. t.-c. taxatiója még hozzá igen szűkkörű is, s ezt a hiányt a későbbi törvények is csak gyéren pótolták. A közigazgatási bíróság hatásköre kiterjeszthető ugyan miniszteri rendelettel is, de kormányaink, tudomásunk szerint, talán egyetlenegyszer sem éltek eddig ezzel a jogukkal. Az idézett törvény ide vonatkozó rendelkezése úgy szól, hogy kiterjeszthető a közigazgatási bíróság hatásköre minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelettel — miniszteri, valamint törvényhatósági és rendezett tanácsú városi szabályrendeleteken alapuló jogvitás esetekre.

Az 1896:XXVI. t.-c. még a joghasonlóság (analógia) elvének alkalmazását sem engedi meg a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztése céljából. A taxatív rendszer keretein kívül csupán egy közvetett hatáskör-kiterjesztési módot enged a törvény s ez az, hogy olyan esetekben, melyekben a közigazgatási bírósághoz tartozó kérdéssel más olyan, a közigazgatási ha-

tóságok (tehát nem a rendes bíróságok) hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó főkérdés el nem dönthető, ezen kapcsolatos kérdés felett is a közigazgatási bíróság határoz.

Végül még megjegyezzük, hogy a közigazgatási bíróságnak a hozzá utalt ügyekben hozott ítéletei végérvényesek s az ilyen ügyekben rendes bírói út igénybevételének egyáltalán nincs helye.

## V.

Nem helyeselhető, hogy a közigazgatási bíróság jogkörét egyes törvényhozások csak a közigazgatási intézkedések megsemmisítésére korlátozzák (cassatorius jogkör, pl. Ausztria), de nem engedik meg, hogy a közigazgatási bíróság meg is változtassa a megtámadott, sérelmes intézkedést (reformatorius jogkör). A közigazgatási bíróságnak, hogy hivatását betölthesse, meg kell adni a módot arra, hogy ítéletében mindazt az eszközt igénybevehesse, amely az illető jogsérelem orvoslására éppen alkalmas. Ha tehát a megsemmisítés ez az alkalmas eszköz, akkor ennél az oknál fogva a megsemmisítés elégséges és célravezető lesz, ha ellenben a jogsérelem kellő orvoslását a módosító intézkedés nyújtja, akkor meg ezt az eszközt kell, hogy alkalmazhassa. Az illető konkrét ügy s jogvédelem természete dönti el tehát, hogy melyik rendelkezési mód alkalmaztassék, de meg kell adni a jogot a közigazgatási bíróságnak ahhoz, hogy az adott eset körülményei szerint bármelyiket felhasználhassa.

A mi törvényhozásunk a közigazgatási bíróságot a nagyobb, reformatorius jogkörrel is felruházta; a fentebb ismertetett 1907:LX. t.-cikk viszont csak megsemmisítő hatóságot biztosít neki.



### 3. §. *A közigazgatási bíróság előtti eljárás.*

#### I.

1. Ez az eljárás, mint minden bírói eljárás, a magánfél részéről keresettel indítható meg. Az 1896:XXVI. t.-c. azonban (úgy látszik helytelen német fordítás révén) panasznak nevezi ezt a jogorvoslati eszközt.

Törvényünkben már most kétféle panasz van: magánpanasz és hatósági panasz.

Magánpanaszt az érdekelték emelhetnek a közigazgatási bíróság hatásköréhez tartozó ügyekben tett hatósági intézkedések által okozott sérelmek orvoslása céljából. Az érdekelték közé a jogi személyek, sőt a hatóságok is tartoznak, ha azoknak külön jogalanyiségük, saját vagyoni jogkörük van, ilyenek pld. a községek, városok, vármegyék.

A hatósági panasz speciális jogorvoslati eszköz, melynek csak bizonyos hatósági személyek részéről, bizonyos közigazgatási határozatok ellen s a törvényben megjelölt célből van csak helye. Nevezetesen a közigazgatási hatóság hatáskörének és az állam (kincstári) közérdeknek védelmére ez a panaszjog megilleti:

- a) a főispánt (főpolgármestert) a törvényhatósági és a közigazgatási bizottság intézkedése és határozata ellen;
- b) az alispánt (törvényhatósági város polgármesterét), a pénzügyigazgatót, a tanfelügyelőt, az államépítészeti (folyammérnöki) hivatal elnökét és az erdőfelügyelőt, az általuk képviselt közigazgatási ágazat körében a közigazgatási bizottság intézkedése és határozata ellen;
- c) az adófelszámolási bizottság elnökét és előadóját (1923:VII. t.-c.), e bizottság határozata ellen.<sup>1)2)</sup>

<sup>1)</sup> A törvény nem írja körül az állami közérdek fogalmát, amint hogy a magánpanasszal kapcsolatosan említett sérelmeket is közelebbi megjelölés nélkül említi, sőt azt mondja, hogy a közigazgatási bírósághoz tartozó ügyekben

A főispán a panaszjogát a törvényhatósági bizottság határozata ellen csak akkor érvényesítheti, ha ez iránti szándékát a határozat kihirdetése alkalmával nyilvánosan kijelentette. A hatósági panasz továbbá mindig írásban nyújtandó be.

2. Minden panasz benyújtásának határideje a kihirdetéstől, illetve a kézbesítéstől számított 15 nap. De ha a felet a megtámadott határozatban panaszjogára nem figyelmeztették, a határidőn túl beadott panaszt is el kell fogadni. A panaszt annál a hatóságnál kell benyújtani, melynek határozata ellen irányul. A közigazgatási

*bármely sérelem* esetére emelhető magánpanasz. Ebből azt lehetne következtetni, hogy a pusztá érdeksérelmek, illetőleg a közérdeknek minden jogszabály-sértés nélküli sérelmei is a közigazgatási bíróság cognitiójának körébe tartozik. Ez azonban a közigazgatási bíróság feladatával alig egyeztethető össze, mert a közigazgatási bíróság hivatása jogi sérelmek orvoslásából áll, kivéve ha a törvény egészen kivételesen s világos határozottsággal pusztá érdeksérelmeket is a közigazgatási bíróság hatáskörébe utal.

<sup>2)</sup> A közadók kezeléséről szóló 1923:VII. t.-c. a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága elnökének és előadójának is megadja a panaszjogot e bizottság határozatai ellen. Az adóügyi bizottságnak a hatásköre egyébként újabb adótörvényeink óta jelentékenyen megszűkült. Jelenleg csakis az adókivetés és adóbehajtás terén működő közegek mulasztásaiból eredő költségek és károk kérdésében határoz másodfokúlag. (l. 1923:VII. t.-c. 7, 17, 29, 61, 82 és 90 §-ait).

Az adófelszámamlási bizottság nem a közigazgatási bizottság albizottsága, hanem attól függetlenül alakult önkormányzati testület s az általános kereseti adó s a jövedelem- és vagyonadó tárgyában hoz szintén másodfokú határozatokat.

A többi állami egyenesadók ügyében a pénzügyigazgatóságok határozatait közvetlenül meg lehet támadni a közigazgatási bíróságnál.

Mejjegyezzük még, hogy a földadó és a házadó kivetése tárgyában az elsőfokú intézkedést a községi közegek teszik meg, a többi adónemeket pedig maga a pénzügyigazgatóság veti ki.

bíróság gyakorlata szerint a panaszt az illető ügyben eljárt bármely hatóság előtt be lehet nyújtani.

Az elkésve beadott panaszt a hatóság hivatalból visszautasítja, ha a hatósági panasszal szemben a közigazgatási bíróságot illeti csak meg a visszautasítás joga. A közigazgatási hatóság visszautasító határozata ellen felfolyamodásnak van helye a közigazgatási bírósághoz.

A panasz benyújtása rendszerint felfüggeszti a megtámadott közigazgatási intézkedés végrehajtását. Oly esetekben azonban, melyekben a törvényes jogszabály szerint csak birtokon kívül (vagyis az azonnali végrehajtás megakasztása nélkül) volt helye közigazgatási felelővitelnek, a közigazgatási intézkedések végrehajtását a bírósági panasz sem akadályozza meg.

A panaszra, vagyis a közigazgatási bírósági eljárásra való tekintet nélkül végrehajtható a közigazgatási intézkedés akkor is, ha ezt az állami közérdek szempontja követeli, vagy ha a végrehajtás elhalasztásából helyrehozhatatlan kár következne be. Ilyen esetekben azonban a végrehajtást elrendelő határozatot pontosan indokolni kell.

3. Az érdekelt magánfél, ha a panaszíratot bármely elháríthatatlan akadály miatt nem adhatta be a törvényes időben, igazolási kérelmet terjeszthet elő, ezt a kérelmet az elmulasztott határidő napjától számított 15 nap alatt írásban és a panaszíráttal együttesen az eljárt közigazgatási hatóságnál kell benyújtani, de az igazolási kérelmet a főügytől elkülönítve s ezt megelőzőleg tárgyalják és döntenek el.

4. A közigazgatási bíróság előtt a felek vagy személyesen tartoznak megjelenni, vagy törvényes képviselőjük útján, minden más esetben csakis ügyvéd által képviselhetik magukat. Ügyvédi kényszer áll fenn ellenben minden esetben az újrafelvételi jogorvoslatra nézve.

5. Újrafelvételi panasznak akkor van helye, ha a magánfél a főügy jogérvényes eldöntése



után olyan, a kérdés érdemére nézve döntő bizonyíték birtokába jutott, melyet az eljárás folyamán önhibáján kívül nem használhatott.

Az újrafelvételi panaszt a főeljárás folyamán hozott véghatározat kézbesítésétől számított egy éven belül írásban a közigazgatási bíróságnál kell benyújtani

6. Még egy jogorvoslati eszközről tesz a törvény említést s ez a végrehajtási panasz. A bíróság határozat végrehajtását ugyanis a közigazgatási eljárás során eljáró hatóság rendeli el és foganatosítja, maga vagy az arra hivatott közegek útján. Az ilyen végrehajtás elrendelése vagy foganatosítása körül szenvedett jogsérelmek esetében az érdekelt felek, a sérelmes cselekvésektől vagy mulasztásoktól számított nyolc nap alatt végrehajtási panasszal élhetnek a közigazgatási bíróság előtt.

## II.

A bíróság előtti eljárás maga azzal kezdődik, hogy ha a bíróság a panaszt elkésés okából visszautasítandónak nem találja vagy ha a hatáskör ellen kifogást nem emeltek, fölhívja a bepanaszolt felet nyilatkozatának beterjesztésére. Ha a panaszirat által magánfelek vannak érintve, ezek nyilatkozatukat vádirat formájában nyújtják be a bírósághoz, mely annak egyik példányát a panaszlónak megküldeni.

A tárgyalás írásbeli vagy szóbeli, s szabályszerint nyilvános; szóbeli és közvetlen tárgyalást csak kivételesen tartanak, ha azt a bíróság akár hivatalból, akár a panaszlónak vagy a bepanaszoltnak kívánságára az ügy érdekében szükségesnek találja, vagy ha ezt az érdekelt felek valamennyije kívánja.

A tárgyalás menetét a törvény részletesen szabályozza, arra bővebben nem terjeszkedhetünk ki.

Különben is az egyesek főbb eljárási kérdésekről, a közigazgatási eljárással való párhuzamában, később külön is szólunk. Itt csak azt kell még megjegyeznünk, hogy bizonyítási eljárás során alkalmazható biztosítási eszközök azonosak a rendes bírói eljárás bizonyítási eszközeivel, kivéve, hogy eskü általi bizonyításnak (a fél eskü alatti kihallgatása) a közigazgatási bírói eljárásban nincsen helye. A bizonyításnak a törvényben felsorolt módjai a következők: 1. a felek személyes meghallgatása; 2. a tanu és azok eskü alatti kihallgatása; 3. helyszíni szemletartás; 4. a közigazgatási hatóságok felvilágosító nyilatkozatának és a szakközégek véleményének beszerzése; 5. a panaszirathoz vagy védíráshoz másolatban csatolt okmányok eredetijének megtekintése, vagy összehasonlítása céljából való benyújtása; 6. a fennforgó ügyre vonatkozólag bármely hatóság birtokában lévő hivatalos iratok beszerzése.

### III.

Fontos kérdés a közigazgatási jogban, hogy milyen fokú közigazgatási szerv intézkedése ellen nyílik meg a közigazgatási bírói védelem útja. Nevezetesen, hogy már az első fokú közigazgatási határozatot is meg lehessen-e támadni a közigazgatási bíróságnál, vagy csak a magasabbfokú határozatokat, vagy előbb végig kelljen menni az összes közigazgatási fórumokon s csak azután lehessen a közigazgatási bírósághoz fordulni. E részben a külföldi törvényhozásokban különféle szabályozással találkozunk.

Poroszországban a törvényhozás egészen pontosan s kimerítően megjelöli azt, hogy milyen fokú közigazgatási szerv intézkedését mely fokú közigazgatási bírói szervnél lehet megtámadni. Ez a teljes taxatió rendszere, amint ez az elv a közigazgatási bírói hatáskör megállapításánál is érvényesült Poroszországban. Ezt az irányt követi a magyar törvényhozás is, a tör-

vény pontosan s egész konkrété megállapítja, hogy mely hatóságnak milyen ügyben s milyen fokon hozott határozata ellen van bírói panasznak helye a közigazgatási bíróság előtt. Részben kapcsolatos ez azzal a kérdéssel is, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre elvi általánosságban vagy taxatív felsorolással van-e megállapítva.

Jellemző és tanulságos ebben a kérdésben a francia törvényhozás álláspontja. A francia jog szerint bármely jogsértő közigazgatási kérdést közvetlenül, tehát közigazgatási felelőssel mellőzésével meg lehet támadni az illetékes közigazgatási bíróságnál; és pedig a közönséges, általános közigazgatási bírói fórum az államtanács, melyhez tehát bármely alsófokú közigazgatási intézkedés ellenében is közvetlenül fordulni lehet. Ez alól a szabály alól csak akkor van kivétel, midőn a törvény valamely ügyben az alsófokú közigazgatási bírói joghatóságot a prefektusi tanácsra, mint alsófokú közigazgatási bíróságra bizza. Ily ügyekben aztán az államtanács mint másodfokú és végérvényes közigazgatási bírói fórum ítélik. Viszont lehetséges az is, hogy a fél a sérelmes alsófokú közigazgatási határozat ellen előbb a felsőbb közigazgatási fórumhoz fordul orvoslásért, vagyis a bírói út előtt, előbb a közigazgatási jogorvoslás útjára lép. Ily esetekben azonban óvatosságnak kell lenni, nehogy a közigazgatási bírói kereset elévüljön. A közigazgatási felelőssel ugyanis a francia jog szerint nincsen határidőhöz kötve, a közigazgatási bírósághoz intézendő kereset (recours) beadásának határideje ellenben a sérelmes közigazgatási intézkedés kézbesítésétől számított két hónap. Ha már most valaki egyszerű közigazgatási felelőssel él, tanácsos azt is a jelzett két hónap alatt beadni, vagyis ugyanezen határidőn belül, melyen belül a közigazgatási bírósághoz intézhető kereset beadható volna, mert ebben az esetben a felelőssel jogorvoslat kizárja a közigazgatási bírói kereseti jog elévülését, illetőleg ezt a kereseti jogot mintegy konzerválja. Ennek jelentősége különösen akkor



van a gyakorlati életben, midőn a felsőbb közigazgatási hatóság jóváhagyja az alsóbbfokú intézkedést, mert akkor új érdemi közigazgatási intézkedés nem keletkezett s ilyenkor aztán, ha az alsófokú intézkedés elleni közigazgatási felelvitel két hónapon túl adatott be, a másodfokú, de új érdemi közigazgatási intézkedés számba nem menő aktus ellen bírói keresetnek nincsen helye. Ha ellenben a felsőbbfokú közigazgatási hatóság megváltoztatja az alsóbbfokú intézkedést, akkor ezzel új érdemi intézkedés történvén, ez ellen új közigazgatási bírói jogorvoslatnak van helye.

#### 4. §. Főbb eljárási kérdések a közigazgatási bírósági (peres) és a közigazgatási hatósági eljárásban.

##### I.

A közigazgatási bírói ítéletek és a közigazgatási intézkedések (határozatok) jogereje.

a) A közigazgatási eljárás és a közigazgatási bírói eljárás viszonyát vizsgálva elénk tölul a jogerő kérdése is, mely mind a közigazgatási bírói ítéletekre, mind a közigazgatási intézkedésekre (határozatok) vonatkozólag külön-külön vizsgálatot igényel. Egyike a legbonyolultabb kérdéseknek; joganyagunknak talán ez a része az, ahol éles határvonalú kategóriákkal, merev szabályokkal a legkevésbé dolgozhatunk. Egész tüzetesen ezzel a kérdéssel itt nem is foglalkozhatunk, meg kell elégednünk az elvi tájékoztatással s utbaigazítással.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> A magyar irodalomban a közigazgatási jogerő kérdését tárgyzó munkák: Baumgarten Nándor, Jogerő a közigazgatási eljárásban; Krisztics Sándor, A jogerő hatásai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban; Tomcsányi Móric, Jogerő a közigazgatási jogban; ugyanezekben idézve a külföldi, főleg a német irodalom, mert csak ez fog-

A jogerő intézménye a perjogban gyökeres. Létoka az a körülmény, hogy az állami szervek, illetőleg a bíróságok igénybevételenek határt kell szabni, már csak a munkaökonomia szempontjából is. Ha egyazon ügyel többször is foglalkoznia kellene a bíróságnak, ez fölösleges időpazarlással járna; emellett az állami akaratkijelentés véglegessége nem is volna megállapítható, ami a jogrendi követelményeknek sem felelne meg.

Kétféle jogerőt szoktak megkülönböztetni: alaki és anyagi jogerőt. Előbbi azt jelenti, hogy a hozott ítéletet (határozat) felebbviteli jogorvoslattal megtámadni többé nem lehet, az utóbbinak meg az a jelentése, hogy az ítélet (határozat) a kérdéses ügyet érdemben véglegesen, a per keretén kívül is ható erővel eldönti, úgy hogy az nemcsak további (rendes) jogorvoslati úton, de egyáltalán sem ugyanazon, sem más hatóság által újból elbírálás tárgyává nem tehető. Az anyagi jogerő voltaképen egyik következménye, hatása az alaki jogerőnek.<sup>1)</sup>

Az anyagi jogerő nem azonos a határozat végrehajthatóságának tulajdonságával sem. Az anyagi jogerő a megváltoztathatatlanságot, az ügynek érde mileg is végleges lezárását jelenti. Az alakilag jogerős határozat végrehajtható, végre is hajtják, de ha anyagi lag nem jogerős, ninesen akadályja annak, hogy ké-

lalkozott addig behatóbban a kérdéssel. A legújabb időből azonban már idézhetünk jeles francia műveket is. Igy Gaston Jéze, Cours de droit public (Retrait des actes juridiques. Autorité de la chose jugée) 1924. Duguit Traité de droit Constitutionnel II. vol. 1923. L. még P. Lacoste, De la chose jugée en matière civile, criminelle, disciplinaire et administrative. II. éd.

<sup>1)</sup> Magyary Géza, Magyar polgári perjog 627. old. Hellwig, Wesen u. Subjektive Begränzung der Rechtskraft 20. old.

sőbb új eljárás keretében az egész ügyet újból tárgyalás alá ne vegyék.

Az alaki jogerőnek *teljes értéke* mindenestre csak akkor van, ha sem rendes perorvoslattal, sem más úton nem lehet többé az eldöntött ügyet elővenni, vagyis ha az alaki jogerőt az anyagi jogerő követi. Ha az alaki jogerővel nem jár együtt az anyagi jogerő, az alaki jogerő nem egyéb, mint feltételes, relatív jogerő. Csak időlegesen, feltételesen fejezi be az ügyintézés folyamatát, mert az érdekelt fél az eljárást új kérelemmel bármikor ismét megindíthatja.

A kérdés súlypontja épp ezért az anyagi jogerőn van s viták és nehézségek is a körül szoktak felmerülni, vajjon anyagilag jogerős-e valamely intézkedés

Nézetem szerint a perújítás (újrafelvétel) rendkívüli jogorvoslata is függőben tartja a jogerőt, még az alaki jogerőre emelkedést is; amíg e rendkívüli jogorvoslat záros határideje le nem telik, a tett rendelkezés szintén csak feltételesen jogerős. Ez ellen a felfogás ellen, vagyis ama másik nézet mellett, hogy a szóban levő rendelkezés már az újrafelvétel (perújítás) előtt, az utolsó *rendes* jogorvoslati fórum intézkedésével jogerőre emelkedik, nem lehet érvül felhozni azt a körülményt, hogy az újrafelvétel nem akadályozza meg az ítélet végrehajtását. Hiszen ez a jelenség, nevezetesen az alaki jogerő előtti végrehajtás s a birtokon kívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslatok körében is előfordul.

b) Fölmerül már most az a kérdés: beszélhetünk-e egyáltalán jogerőről a polgári és a büntetőbírói ítéletek jogerején kívül a közigazgatási jogban is?

A közigazgatási *bírói* ítéletek jogerejét a tudomány, de a joggyakorlat is általában elismeri, a közigazgatási bírói ítéleteket a polgári és a büntető ítéletekkel egyazon elbírálás alá veszik. Nagy azonban az eltérés az elmélet és a gyakorlat felfogásában a közigaz-



gatási szervek intézkedésének jogerejére nézve. E kérdés gyakorlati eldöntése attól is függ, hogy az illető állam törvényhozása szerint a közigazgatási bíróság hatásköre ki van-e terjesztve minden jogvitás ügyre vagy sem. Mert ha nincsen kiterjesztve s bizonyos contentiosus (jogvitás) ügyben a közigazgatási hatóságok vannak hivatva végsőfokúlag dönteni, könnyen érthető, hogy a közigazgatási határozatok jogerejének elismerését nagyobb mértékben lehet követelni és pedig az *egyéni jogok* védelme érdekében, mert hiszen ilyen esetben a közigazgatási szerv mintegy pótolja a bírói hatóságot. Befolyásolja továbbá a kérdésben való állásfoglalást az is, hogy a közigazgatási bíróság elé utalt ügyek között egyes államokban vannak olyanok is, melyek szigorúan véve nem is jogszolgáltatási ügyek, hanem jórészt diskrecionárius mérlegelést igénylő közigazgatási feladatok, például iparengedélyezések. Az ilyen ügyben hozott bírói ítéletet megváltoztathatatlannak már nem lehet tekinteni és pedig egyszerűen azért nem, mert ilyen ügynek egy későbbi időpontban való újbóli előterjesztés esetén, a megismételt kérelem az előbbivel a jogerő szempontjából azonos kérelemnek nem is tekinthető; a jogerő alkalmazásának egyik kelléke, az ügyazonosság (eadem res) tehát fenn nem forog, a jogerő egyáltalán nincs is szóban.

Nézetem szerint kérdésünkben is a közigazgatási jogviszony természetének elvi felfogásából kell kiindulni. A közigazgatási jogviszony valamely közügy elintézése alkalmával létrejövő jogviszony az állami hatóság és az egyes között. Itt tehát lényegileg egy nyilvánjogi jogviszony *létesítéséről* van szó, nagyjában ugyan úgy, mint ahogy a magánjogban a szerződő felek között magánjogi viszonyok létesülnek. Innen van aztán, hogy a közigazgatási intézkedéseknek, melyek a közigazgatási jogviszonyokat megteremtik, *elvíleg nem* sajátja a jogerő s nevezetesen az *anyag*i jogerő. Ezzel az elvi tétellel szemben csak kivételesen, különös okokból enged-

hetjük meg a jogerő érvényesülését a közigazgatási intézkedések tekintetében, s itt fontos megkülönböztetést kell tenni a között, hogy a magánfél avagy a közigazgatás javára szól-e a jogerő és annak kifogása. Lássuk ezt közelebbről:

C) *A közigazgatási jogerő érvényesülése* — nevezzük röviden így a közigazgatási intézkedések jogerejét — elsősorban a magánfél javára, a jognyugalom, az egyéni jogrend lehető megóvása érdekében kívánatos és pedig a szerzett jogok esetében. De a szerzett jogoknak is csak azokban az eseteiben, melyekben ezeknek a jogoknak a megbolygatása nagyobb rázkódtatásokkal járna, s e kérdésben a jogásznak valóban érdekes és finom mérlegelés munkája kínálkozik. Ha például a hatóság végső fokon megállapította egy tisztviselő nyugdíjigényét s később észreveszi, hogy ez a megállapítás téves, ez a közigazgatási intézkedés jogellenes volt ugyan, mégis az egyéni jogbiztosság szempontjából nyomós okok mellett szólnak, hogy magától a nyugdíjigénytől az érdekelt magános megfosztható ne legyen, vagyis a fél sikerrel hivatkozhassek a közigazgatási intézkedés anyagi jogerejére. Azt ellenben már alig lehet kifogásolni, hogy ha tévedésből a törvényesnél magasabb összegben állapították meg a nyugdíjat, úgy a nyugdíj összegét, a nyugdíjigény érintetlenül hagyásával, később, pro futuro, de ezt is csak bizonyos határidőn belül leszállíthassák anélkül, hogy a már felvett többlet-összeget is vissza kellene az illetőnek fizetnie.

Esetleg lehetne vitatni — de nyilvánvalóan jóval kisebb jogosultsággal — azt a másik álláspontot is, hogy a magánfél a nyugdíjjogosultság utólagos megszüntetése esetében se hivatkozhassek sikerrel a res judicatára, mert az érdekeltet ilyenkor csak egy követelési és pedig olyan követelési jogigény illeti meg, amely időnként visszatérő szolgáltatásra irányul. A már felvett többlet-összegek visszafizetésének a követelése a köz részéről megengedhetetlen s ezt a köz-

érdekkel sem lehetne elfogadhatóan megokolni, de a jövőre nézve, az adott eset körülményeihez képest esetleg vitatható a folyósítás teljes megszüntetésének jogosultsága is. Legfeljebb azt lehetne megkövetelni, hogy a jogigény ilyen megszüntetése rövidebb záros határidőhöz legyen kötve. Ha tehát valaki jogosulatlanul bár, de hosszú éveken keresztül élvezi nyugdíját, ennek megszüntetése már csakugyan a legnagyobb fokú méltánytalanság lenne, kivéve persze, ha valamely *abszolút törvényes tilalom* forog fenn. Az ilyen tilalomba ütköző jogviszony ugyanis *semmis* s az anyagi jogerő elve semmisség esetében egyáltalán nem nyerhet alkalmazást.

Vegyünk még egy példát. Az illetékes egyetemi hatóság elenged egy főiskolai hallgatónak bizonyos számú félévet. Visszavonhatja-e ezt a határozatot a jogerő sérelme nélkül. A kérdés vitára adhat ugyan okot, de részünkről nem látjuk akadályát annak, hogy a hatóság ezt megtehesse. Az érdekelt fél ezzel a kedvező határozattal csak egy negatív státusba került, egy negatív előnyhöz jutott; súlyosabb megrázkódtatást jogi helyzetében nem szenved akkor, amikor a közérdeknek esetleg nagyobb nyomatékú szempontjai az engedély visszavonását, vagyis a félévek rendes hallgatását követelik. (Lényegileg olyan az az eset is, amikor például valakit a munkásbiztosítás kötelezettsége alól tévesen fölmentettek. Nincs akadálya, sőt a közérdek egyenesen megköveteli, hogy *pro futuro* ez a felmentés megszűnjön, kivéve ha bírói ítélet mondta volt ki a felmentést, mert a bírói ítélet jogereje abszolút.)

Más az eset akkor, ha az egyetemi hallgatónak adott félévi elengedés, azaz félév-beszámítás alapján az illetőnek a végbizonyítványt már kiadták s jogi képesítést nyert. Ez olyan pozitív természetű alanyi jog, hogy annak megszüntetése a félévi engedély visszavonása által már meg nem engedhető. A közérdek ebben a helyzetben már olyan súlyú, hogy a magános alanyi jogkörének ezt a nagyfokú megzavarását indokoltá tenné.



Felvetődhetik az a kérdés is: miért kell különbséget tenni a jogerő tekintetében a magánjogi szerződéses aktusok és a közigazgatási aktusok között. Hiszen ha a szerződés megkötése után az egyik fél eltér a szerződési megállapodástól s mondjuk, a jogátruházást (cessiót) visszavonja, ez szintén megbolygatása az alanyi jogrendnek, az egyének jognyugalmának s a megváltoztathatatatlanságot ilyen esetben feltétlenül még sem kívánjuk meg, hanem a bíró lesz hivatva a jogvisszavonás jogosságának érdemében dönteni. A magyarázata ennek a jelenségnek abban van, hogy bár bizonyos szempontokból párhuzamba helyezhető a magánjogi viszony a közjogi viszonnal, az utóbbi mégis a jogi viszonyok egy különleges faja, melynek a magánjogi viszonyoktól számos elütő vonatkozása van. Az itt tárgyalt kérdés szempontjából is a különbség a kétféle jogviszony között abban van, hogy a nyilvánjogi viszonyban az egyik fél maga az állam, a közorgánum, a maga nagy tekintélyével s bizonyos mértékben kiváltságos állásával. A magánfélnek nincs is meg az a védekező képessége a hatósággal szemben, mint amellyel a magánjogi viszonyban rendelkezik, egy vele jogilag egyenrangú másik magánféllel szemben, akivel a teljes szerződési szabadság elvének alapján áll. Másfelől azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy jóllehet a közigazgatási szerv a közigazgatási jogviszonyban voltaképpen ügyfél, a köz képviselője, e minőségében a közszempontok mindennek fölött való megvédése mellett figyelemmel kell lennie az egyesnek, mint a köz tagjának a helyzetére is. A közjogi viszony jogalanyai, a közorgánum és a magános, *nem teljesen ellentétes érdekű* személyek, nem olyan ellenfelek, mint a magánjogban a szerződő felek. A közigazgatás végső elemzésben nem egyéb, mint közjogi alapon az egyesek szolgálata, közszolgálat (service public). Ebből is következik tehát, hogy a közigazgatási szerv lehetőleg ne bolygassa meg az általa létesített jogi helyzetet.

Vannak azonban esetek, midőn a szerzett jog és pedig annak legtisztább faja sem lehet akadály a tett intézkedés megváltoztatásának, amidőn tehát a magánfél a *res iudicata* kifogásával nem élhet többé. Ezek az esetek akkor fordulnak elő, midőn a szerzett jogok alapjául szolgáló hatósági intézkedés megváltoztatása mellett olyan elsőrendű közérdekű momentumok szólnak, amelyek jóval nagyobb súlyúak, mint az alanyi jogrend nyugalmának ismertetett egyéni szempontja. Ilyenkor a kisebb súlyú közérdek engedni kénytelen a nagyobb súlyú közérdeknek. Ilyen súlyos közérdekű momentumoknak mindenekfölött a nyomós rendőri okok, az imminens közveszélyi rendészet szempontjai tekinthetők, minők például a közegészségügy vagy a közérkölcös veszedelmei. Ezekkel szemben az ítélt dolog kifogása természetszerűen nem érvényesülhet, a közérdeknek ilyen követelményeivel szemben még a bírói ítélet sem alkot áthághatatlan védbástyát az alanyi jogok számára. A közjog egyik alapelve ugyanis, hogy nagysúlyú közérdek okából az alanyi jogok korlátozhatók, sőt meg is szüntethetők; sőt bizonyos garanciákkal körülvett esetekben még a tulajdon is elvehető, kártalanítás mellett, kisajátítás útján.

Az ilyen esetekben ezért könnyebb is a jogerő kérdésének az elbírálása. Vegyük például egy nyilvános gyűlés engedélyezését. A rendőrhatalóság utóbb a gyűlés közvetlen megtartása előtt az engedélyt rendőri okokból visszavonja. A gyűlés rendezői *res iudicatára* nem hivatkozhatnak. Mert a rendőrség az engedélyt csak az akkori időpont körülményei alapján adta meg, *rebus sic stantibus*. Ha a viszonyok nyomós rendőri szempontokból megváltoznak, a rendőri hatóság joga és kötelessége az engedélyt visszavonni, amint-hogy a már folyamatban levő gyűlést is feloszthatja törvényes rendőri okokból. Jogilag ugyanis az a konstrukció, hogy a gyűlések *szabad, korlátlan* tartása *általában tiltva van*. Ez az *általános alaphelyzet*. Ez alól

csak kivételesen ad a rendőrhatóság felmentést az engedéllyel s függeszti fel ezt az általános tilalmi állapotot egyes esetekben, de mindig csak a tilalmi állapot alapjául szolgáló rendőri érdekek épségben tartásával. Ha tehát ez érdekek szempontjából a helyzet megváltozik, előáll az általános jogállapot a maga tilalmi jellegével, ami azt vonja maga után, hogy a megadott felmentési aktust (engedélyt) vissza kell vonni, éppen úgy, mint ahogy meg kellene tagadni az engedély megadását is, ha azt ebben a későbbi időpontban terjesztették volna elő.

d) A jogerő kérdését eddig a magánfél oldaláról és szempontjából vizsgáltuk, ugyanezt kell tenünk most a másik oldalról az állam, a közhatóság szempontjából is. Hivatkozhatik-e a közigazgatási szerv maga is a jogerőre, az intézkedés meg nem változtatása érdekében a magánféllel szemben? Kétségtelennek látszik, hogy a közigazgatási hatóság javára a jogerő kifogása már jóval szűkebb körben érvényesülhet. A jogbiztonság szempontja a közhatóság javára a dolog természeténél folyólag alig jöhet figyelembe. Az államegész a jogvédelem szempontjából nem vehető egyazon elbírálás alá a magánosokkal. De az állam etikai felfogásával sem egyeztethető össze, hogy valamely téves intézkedése következtében *az egyesek rovására* jogtalan előnyökhöz jusson vagy általában nagyobb fokú jogellenes állapotokat fenntartsen s az ilyen súlyosabb természetű jogtalanság megszüntetését intézkedésének jogerejére való hivatkozással megtagadja. A mellett tehát, hogy az állam is élhessen a jogerő kifogásával az egyessel szemben, inkább csak célszerűségi, munkatakarékossági szempontokat lehet felhozni, a végből, hogy a hatóságot nyomós ok nélkül több ízben ugyanazon ügyben igénybe ne vegyék. Például helye lehet a hatóság részéről is a jogerő kifogásának az időközben visszatérő szolgáltatások (adók) tekintetében.

Vitán kívül áll továbbá, hogy bizonyos ké-



relmek, melyek mindig az adott konkrét körülmények szerint bírálhatók csak el, ha el is utasíttatnak, később ugyanazon személy részéről újból előterjesztések s ilyen megújított kérelemmel szemben az előző elutasító határozat jogerejére a hatóságnak hivatkozása nem lehet. De ennek már más oka is van s ez az, hogy a jogerő ilyen esetben valójában nem is jöhet szóba, mert, amint erre a közigazgatási bírói ítéletek jogerejének tárgyalása során is már rámutattam, ilyen esetben az ügyazonosság kelléke fenn nem forog, már pedig a jogerő alkalmazásának egyik kelléke a felek és az ügy azonossága. Az ilyen megújított kérelem ügye azonban nem tekinthető azonosnak az előző kérelem ügyével, hanem külön ügynek kell azt minősíteni. Az iparendedély iránti kérelmet elutasíthatja az iparhatóság mert az abban az időpontban fennálló tényleges viszonyok között az engedélyt nem tartja megadhatónak; egy későbbi időpontban azonban mások lehetnek a ténybeli viszonyok s így ezen megváltozott tényállás alapján újból kérheti s meg is kaphatja a folyamodó ugyanazt az engedélyt. A két hasonló tárgyú kérelem ügyének tényálladéka nem azonos s így nincsen ugyanarról az ügyről szó, következésképp a *res iudicata* kifogásának már ez okból sem lehet helye.

## II.

### Reformatio in peius.

1. A kérdés az, megváltoztathatja-e a felsőbb fórum az alsó fokú rendelkezést az egyik fél jogorvoslata folytán, *ennek a félnek* hátrányára (*reformatio in peius*), midőn az ellenfél egyáltalán nem élt jogorvoslattal. Az általános felfogás inkább a felé hajlik, hogy a felebbező fél hátrányára, ennek a jogorvoslata következtében, ne lehessen a felsőbb fórumnak az alsóbb fokú határozatot megváltoztatni. Ezt a fel-

fogást azonban szigorú szabálynak a közigazgatási jogban el nem fogadhatjuk. Megállhat ez a felfogás a polgári perben, de jogosulatlan, sőt káros lenne annak korlátlan érvényesülése a közjog terén. A magánjogi per tárgya magánügy, mellyel a felek a szerződési szabadság elve alapján szabadon rendelkeznek mind a jogügylet keletkezése, mind a jogügylet tartalmának, feltételeinek megállapítása, illetve módosítása vagy megszüntetése tekintetében. Ezt a szabad rendelkezési jogukat megtartják a polgári per során is (a kereset visszavonása, a beismerés perdöntő jelentősége, bizonyítékok előterjesztése, az ítéletnek a kereseti kérelemhez való alkalmazkodása, egyezségkötés lehetősége stb), megtartják pedig mindaddig, amíg a bíró az ügyükben nem döntött, sőt még azután is kezükben marad ügyük sorsa, amennyiben az ítélet végrehajtását a jogosult fél hozzájárulásával mellőzhetik.<sup>1)</sup>

Ezzel szemben a közigazgatási bírói (peres), valamint a közigazgatási hatósági (nem peres) eljárás tárgya közügy, a maga közérdekű vonatkozásával s ennek hatása megérzik magán az eljárás jogi során, s nevezetesen amiről most szó van, a határozat mikénti meghozatalán is. A *közügynek szigorúan törvényszerű elintézése közérdekű követelmény*, amely a felek akaratától jórészt független. Az ügyek természete szerint az adott esetben az eljárás néha, igaz, a magánfél kezdeményezésére indul meg s ilyen irányú kérését, igényét esetleg vissza is vonhatja (például útlevel, kivándorlási engedély kérése és kiállítása); de még

<sup>1)</sup> Az újabb polgári törvénykezési szabályok azonban mindjobban bővítik a polgári bíró jogkörét is az igazságkeresés munkájában, a felek ténykedéseitől függetlenül; pl. a tényállás felderítése céljából a bizonyítékok hivatalból való kutatása és szabad mérlegelése terén; a pertárgy sorsának végső intézése azonban mégis csak a peres felek kezében marad, amennyiben a pert egyezséggel vagy a kereset visszavonásával bármikor megszüntethetik.

ilyen esetekben is, ha határozatra kerül a sor, az már imperatív követelmény, hogy a határozat érdemileg a törvény határozmányának szigorúan megfeleljen. Máskülönbén a közérdeknek az adott körülmények szerint igen nagyfokú sérelme állhatna elő; ennél fogva nemcsak hogy joga lehet a reformatio in peius a felsőbb hatóságnak, hanem egyenest kötelessége is. Vegyük pl. azt az esetet, hogy az alsóbbfokú közigazgatási hatóság a kivándorlási engedélyt bizonyos feltételekkel megadja a folyamodónak, ez azonban a feltételeket terheseknek találván magára nézve, azoknak törlése vagy módosítása végett fellebbezéssel él a felsőbb közigazgatási hatósághoz, ahová az ügyiratok ennek következtében felkerülnek. Ez a felsőbb fórum aztán észreveszi, hogy a kikötött feltételek nemcsak hogy nem jogellenesek, hanem a folyamodónak az útlevel egyáltalán ki nem adható, sőt az illetőt azonnal rendőri őrizet alá kell venni.

De nemcsak ilyen szigorú törvénytilalmak eseteiben találjuk megengedhetőnek az in peius reformatiót, hanem olyankor is, midőn kisebb jelentőségű ügyről, mondjuk valamely anyagi közszolgáltatásról, pl. adófizetésről van szó.

Azt az ellenérvet sem tartjuk helytállóknak, hogy a reformatio in peius lehetősége a jogkereső feleket elriasztja a jogorvoslattal élés jogától. A közigazgatási jogviszonyok törvényszerű elrendezése, a törvényi akarat és igazság érvényesülése közügyekben olyan abszolút követelmény, hogy e mellett az említett szempont egészen eltölpül; nem is említve, hogy az alaptalan perlekedési és fellebbezési hajlam ügyis szerfölött nagy az emberekben s így annak mérséklése csak kívánatosnak mutatkozik.

2. Ami már most a reformatio in peius szempontjából a közigazgatási bírói és a közigazgatási (hatósági) eljárás közti különbséget illeti, a helyzet e részben az, hogy a hatóságnak szóbanlévő joga szélesebb körben érvényesülhet a közigazgatási eljárás, mint a



közigazgatási peres eljárás során. Az utóbbiban már vitázó peres felek állanak egymással szemben a bíróság előtt, s a hatósági ügyfélnek módjában van jogait, illetve a közérdek szempontjait kellőképp érvényesíteni. De azért az in peius reformatiot a közigazgatási bírói eljárásból sem tartjuk kirekeszthetőnek, csakhogy alkalmazását ritkábban, valóban nagysúlyú közérdek eseteiben véljük csak megengedhetőnek.

Hogy a reformatio in peius, nemkülönben ezzel kapcsolatosan a közigazgatási jogerő kérdése a külföldi joggyakorlatban is milyen ingadozó elbírálásban részesül, álljon itt a sok közül egy példa, még pedig az angol jogból. Az aggkori nyugdíjak helyi bizottsága (Local Pension Comitee) valakinek egy bizonyos összegű nyugdíjat állapított meg és folyósított. Az illető ezt fellebbezés nélkül elfogadta. Majd a fellebbezési határidő eltelte után azzal a kérelemmel fordult ugyan- ehhez a helyi hatósághoz, hogy nyugdíját a törvény szerint járó magasabb összegben állapítsa meg. Kérelmét elutasították; ez ellen fellebbezéssel élt a központi főhatósághoz, a Local Governement Boardhoz, amely úgy döntött, hogy a fellebbezőnek nem hogy magasabb nyugdíj járna, hanem egyáltalán nincs nyugdíjra igénye. Így került az ügy a közigazgatási perekben is ítélkező rendes bíróság elé, melynek elsőfokú szerve, a bírói testület tagjainak megoszló véleménye miatt hosszas tanakodás után a keresetet elutasította, vagyis a központi közigazgatási hatóság határozatát hatályában fenntartotta. A fellebbezési bíróság ellenben megsemmisítette ezt a határozatot azzal a megokolással, hogy az elsőfokú helyi hatóságnak határozata annakidején anyagilag is jogerőssé vált („final and conclusive“).<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Otto Koelreutter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung in modernem England. 169. old.

## III.

Amíg a reformatio in peius tekintetében a közigazgatási bíróság jogát kisebbnek, kezét jobban megkötöttnek látjuk, mint a közigazgatási hatóságét, egyéb eljárási kérdésekben a viszony megfordított, nevezetesen a közigazgatási bíróság jogköre a nagyobb, szabadabb az ügyfelekhez való viszony szempontjából, több vonatkozásban pedig a közigazgatósági hatósággal egyenlő.

Vegyünk több ilyen pontot szemügyre a magyar tételes közigazgatási jog alapján.

a) A keresetet, vagyis a panaszt a közigazgatási bíróság előtt folyó perben csak a tárgyalás megkezdése előtt vonhatják vissza a felek saját akaratukból (124. §); egyezséget is, amennyiben annak egyáltalán helye van, csak a tárgyalás megkezdése előtt köthetnek a felek, a tárgyalás után már csak a bíróság hozzájárulásával, mely ezt a kérdést a közérdek mérlegelésével dönti el.

A közigazgatási szervek előtt folyó közigazgatási (tehát nem közigazgatási bírói) eljárásban a kérelem, illetőleg a jogorvoslat visszavonása, vagy egyezség kötése a tárgyalás folyama alatt is megtörténhetik a határozat meghozataláig, de természetesen itt is csak abban az esetben, *ha ilyen visszavonásnak vagy egyezségkötésnek az illető közügy természete szerint egyáltalán helye lehet.* Mert hiszen az esetek nagy részében az eljárás hivatalból indul meg, ilyenkor tehát az eljárás megszüntetése helyt nem foglalhat; továbbá sok esetben, sőt rendszerint az ügy elintézése a törvénynek szigorú egyezkedést nem tűró határozmányai szerint kell hogy történjék, ilyenkor tehát egyezkedésnek helye egyáltalán nem lehet.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Mindezek a kérdések a polgári per szempontjából is párhuzamos figyelembevételre kínálkoznak. Itt csak általánosságban azt kívánjuk megjegyezni, egyébként

b) Harmadik, érdekeltnek vélt személy bevonása az eljárásba, mind a közigazgatási bírói (peres), mind a közigazgatási eljárásban lehetséges. A közigazgatási bírói eljárásra ezt kifejezetten ki is mondja az 1896:XXVI. t.-c. 107. §. A közigazgatási eljárásra nézve, kimerítőbb szabályozásunk nincsen, úgy, hogy idevonatkozó tételeinket, egyes törvényi vagy rendeleti határozmányoktól eltekintve, főleg a gyakorlatra és a jogelvekre alapítjuk.

c) A bizonyítékok köréből vegyük az esküt:

Az esküt a mi jogunkban igen korlátolt mértékben alkalmazzuk, sőt a félnek eskü alatti kihallgatását az 1896:XXVI. t.-c. 117. §. a közigazgatási bírói eljárásból teljesen ki is zárja.

Ennek a felfogásnak azonban elvi indoka nincsen. Az eskü a maga valláserkölcsei súlyával nagy jelentőségű, s a közügyek törvényszerű elintézésének alkalmával a tényállás helyes megállapíthatása céljából sokszor a legalkalmasabb bizonyítási eszköz.

A magyar jog a félnek eskü alatti kihallgatását csak a közigazgatási (hatósági) eljárásban s itt is csak kivételesen alkalmazza. Így az anyakönyvvezető a házasság kihirdetése alkalmával a megkívánt ténykörülmenyek okirati bizonyításától kivételesen eltekinthet, de szükség esetén a házasulóktól esküt vehet ki. (1894:XXXIII. t.-c. 50. §.) Továbbá közeli halállal fenyegető betegség esetében a házasságot kihirdetés és felmentés nélkül is meg szabad kötni, ha mindkét házasuló a közigazgatási tisztviselő előtt kijelenti, hogy legjobb tudomásuk szerint köztük házassági akadály nem forog fenn; erre nézve a tisztviselő tőlük esküt is vehet ki. (1894:XXXI. t.-c. 36. §.)

a reformatio in peius kérdésénél is tett észrevételünknek megfelelően, hogy a polgári perben a peres magánfelek rendelkezése a pertárgyról a legnagyobb s a bírói jogköre viszont a legszűkebb.



A *tanuk* megesketésére viszont az ellenkező áll: a közigazgatási bíróság előtti peres eljárásban a tanuk megesketése tekintetében a polgári perrendtartás vonatkozó szabályai az irányadók, a közigazgatási bírói eljárás természetének megfelelő eltérésekkel; a közigazgatási eljárásban ellenben csak kivételesen lehet a tanútól esküt kivenni; így az 1886:XXIII. és az 1886:XXII. törvénycikkek megengedik ezt a törvényhatósági és a községi tisztviselők fegyelmi ügyeiben. A közadók kezeléséről szóló 1923:VII. t.-c. szerint az adókivetés során a pénzügyigazgatóság jogosítva van tanukat kihallgatni, vagy ha a tanu megesketését a polgári peres eljárás szabályai nem zárják ki, a tanu lakóhelye szerint illetékes járásbíróság által eskü alatt kihallgattatni.

Általában az eskü kivételére nézve a gyakorlatban az a kormányhatósági határozatokban kimondott jogelv az irányadó, hogy a közigazgatási hatóságok eskü alatti kihallgatásokat olyan ügyekben fogantatosíthatnak, melyekre nézve törvény, törvényes miniszteri rendelet vagy törvénytöplő joggyakorlat a közigazgatási hatóságokat felhatalmazza.

Végül még egész röviden a beismerésről. A fél beismerése sem a közigazgatási, sem a közigazgatási bírói eljárásban nem köti feltétlenül az eljáró szervet, amit megint a közügy természete s a közügyhöz fűződő közérdek magyaráz meg. A polgári perben a peres fél beismerését a bíróság általában elfogadni tartozik, s a beismerés tény tekintetében bizonyításnak helye nincsen. Ennek oka viszont a polgári per alapjául szolgáló jogviszony magánérdekűségében rejlik.

## IV. RÉSZ.

### XIV. fejezet.

#### **A közigazgatás mint szervezet.**

##### *Általános tanok.*

A közigazgatási szervezet a közigazgatás szerveinek rendje, összessége. Ez a szervezet két oldalról szemlélhető. Az egyik oldala, mint eszmei, tárgyi intézményt mutatja, a másik oldala pedig azoknak a fizikai személyeknek (közalkalmazottaknak) a képében tünteti fel, akik a közigazgatás szerveit megszemélyesítve, azoknak feladatát betöltik.

A közigazgatás tárgyi értelemben vett szervezetének fejezetébe a közigazgatás eszmei, objektív berendezkedésének, tagozódásának kérdései tartoznak. (Hatáskör-illetékesség; fórumrendszer; hatóság, hivatal, intézet; centralizáció, decentralizáció; hivatali és önkormányzati közigazgatás, önálló hatósági fokozatok, főnöki és segédi viszony, egyedi és kollégiális szervek stb.) Ezekkel a tárgyi kérdésekkel itt nem kell részletesen foglalkoznunk, mert azokat nagyobb részükben máshelyütt (l. közigazgatási aktusok) már úgy is kifejtettük, az önkormányzat nagyjelentőségű kérdésével pedig önkormányzati testületeink tételes jogi is-

mertetése kapcsán fogunk tüzetesen foglalkozni. (A közigazgatási szervezet tárgyi kérdései részben a közigazgatástan (közigazgatási politika) körébe is tartoznak. A szerveknek feladatok vagy a terület szerint való képzése (reál, provinciálrendszer), a szerveknek az adminisztrált személyekhez való közelsége stb., mindezek a közigazgatási politikának nagyjelentőségű kérdései. Megfelelő rendezésük jelentékeny kihatással van a közigazgatás jóságára; sőt e kérdéseknek itt-ott még alkotmánytani vonatkozásuk is van.) Közlebről szemügyre kell azonban itt vennünk a közigazgatás személyi oldalát, a közorganumi személyek egyéni nyilvánjogi jogállását és jogkörét, de egyelőre csak általános, elvi szempontokból.<sup>1)</sup>

A közorganum épp úgy, mint ezeknek az összessége, az egész államhatalmi szervezet, eszmei lény; külső testet az államot alkotó népességtől nyer. Az egyes emberek azok, akiknek közegén keresztül az állam és az állami szervek a valóságban élnek és működnek. Hiszen az egész állam valójában nem más, mint az államot alkotó népességnek hatalmi berendezkedése, szervezete. Így személyesen meg az állam és annak szervei.

A köz megbízza egyes tagjait azzal, hogy a közorganumi (közhivatali) teendőket ellássák, a közfeladatok elintézésékor a köz nevében eljárjanak. A köz eme szervező ténykedésének szintén közügy a tárgya; nagyon is fontos existenciális állami ügy és ennek a közügynek az elintézése szintén közigazgatási jogviszonyok útján történik. Akár kötelezi az egyest a közorganumi állás betöltésére, ami ritkább eset, akár az egyes

<sup>1)</sup> A magyar közigazgatási szervezet részletes tételes jogi ismertetését a fenti általános tanok után egymásután külön-külön adjuk, először a közigazgatás hatósági (hivatali) szervezetét, azután a közszolgálati alkalmazottak jogviszonyait (közhivatalnoki jog).



vállalkozásától teszi ezt függővé, ez a dolog lényegén nem változtat. Amidőn tehát a köz kinevezés vagy választás közigazgatási aktusával egy magánost organumává tesz meg, ez ismét nem más, mint közigazgatási kooperáció; igaz, hogy a logikai sorrendben ez a legelső, valamennyi többinek az előfeltétele. Ez a közorganum (közalkalmazott) aztán az, aki a rendes, közönséges közügyek elintézésében (adóügy, iparügy stb) kifelé, a magánosokkal szemben közigazgatási jogviszonyba kerül.

Ez a közalkalmazott azonban egy másik közigazgatási jogviszonynak is alanya és pedig befelé, az állam belső szervezeti világában más közorganumokkal, s nevezetesen nálánál magasabb rangú közorganumokkal szemben. Így jönnek létre a belső közigazgatási jogviszonyok. E belső közigazgatási jogviszonyoknak megint két faja van. E jogviszonyok egyik csoportjában magának a *közhatalomnak mikénti gyakorlása* e jogviszonyoknak a tárgya; itt mutatkozik legtisztábban a kapcsolat a közigazgatás és az alkotmány között. E jogviszonyokban a közorganum jogalanyisága nem domborodik még ki a maga teljes tisztaságában, itt a közszolgálat szabályszerű s köteles elvégzése az uralkodó momentum. Az állami szervnek nagyban-egészben csak reflex joga van ahhoz, hogy a közorganumi teendőket ellássa. Vannak azonban kivételesen olyan állások is, melyeknek betöltéséhez az illető közalkalmazottnak már valóságos szubjektív joga is van; ilyenek például az igazságszolgáltatás terén a bírák, akik akarattuk ellenére állásukból más helyre és állásba át nem helyezhetők, elő sem léptethetők s elmozdításuk is csak különös biztosítékokkal körülbástyázott fegyelmi eljárás útján történhetik. Ugyanilyen különleges elbírálást igényelnek az egyetemi tanárok is, tanzékhöz való jogukat illetőleg.

A belső (intern) közigazgatási jogviszonyok másik fajtájú csoportjában a közalkalmazott már

jogalanyiségának teljes formájában mutatkozik. A közszolgáltatból származó *személyes jogviszonyok* tartoznak ide, a közhivatalnokoknak (köztisztviselő) a közszolgáltatából folyó személyes jogai és kötelességei (pl. fizetés, szabadságidő, cím, rang, nyugdíj s a legkülönbözőbb szolgálati kötelezettségek).

A közalkalmazott megjelölés az általános gyűjtő elnevezés; használt nevek még a közhivatalnok, köztisztviselő is. Van oly felfogás is, hogy a köztisztviselő azok megjelölésére szolgál, akik nem élethivatásból, hanem az önkormányzati nobile officium elve alapján, ingyen látják el a közteendők egy részét, viselnek valamely köztisztviséget, innen a nevük is: köztisztviselő. Ez a megkülönböztetés elvileg helyes, de a gyakorlati nyelvhasználat sajnos, nem veszi kellő figyelembe.

A szorosan vett közalkalmazottaktól mindeenesetre meg kell különböztetni azokat a közfunkcionáriusokat, akik tágabb értelemben szintén valamely közfunkciót gyakorolnak, de akik a közigazgatási közszolgálat szervezetének nem integráns részei, tagjai, s jórésztben nem is élethivatásos közalkalmazottak, ilyen például a községi számadások megvizsgálására kiküldött törvényhatósági bizottsági tag, az egyesületi alapon működő önkéntes tűzoltóság, a kerületi kéményseprő, mint szintén a tűzbiztonság közigazgatási közege, a hitfelekezeti iskolai tanító stb.

Végül különbséget kell tenni a közszolgálat és a közszolgáltatás fogalma, azaz a közszolgálatot és a közszolgáltatást végzők között is. A közigazgatás rendes menetében az egyének mint alattvalók részéről a köz számára teljesített valamely dologi, vagy személyes szolgáltatás: közszolgáltatás; ilyen például az adózás, a közmunka, a katonai szolgálat. A közalkalmazottnak a köz nevében végzett munkája pedig a közszolgálat (service public, öffentlicher Dienst).

A közszolgálati jogviszony, mint erre rá-

mutattunk, a közigazgatási jogviszonyok kategóriájába tartozik, e jogviszonynak egyik különleges faja (belső, intern közigazgatási jogviszony). E jogviszony jogi természetére nézve különböző vélemények voltak és vannak még ma is. De mindjobban előtérbe lép az a fel fogás, mely a közalkalmazásban nem lát többé valamely magánjogi szerződéses viszonyt (munkabér szerződés, mandátum), hanem e viszony közjogi jellegét domborítja ki. Így beszélnek aztán *közjogi szerződésről* is. De ez is kissé erőltetett konstrukció. A szerződési jellegre az utal, hogy az állam rendszerint a magános akaratától teszi függővé a közalkalmazás létrejövetelét. De az állam kötelezhetné is az egyeseket a közhivatalok ellátására; teszi is, amikor ezt közszolgálati érdekből szükségesnek tartja (esküdti szolgálat, gyámi, községi bírói tisztség). A szóbanlevő jelenség különben a közigazgatási jogviszony számos példájában előfordul. Hol a hatóság lép fel hivatalból az egyessel szemben, hol a magános kezdeményezi az eljárást. Akár így, akár úgy jön létre a közügyet tárgyazó jogviszony, általános jellegre nézve valamennyi közigazgatási jogviszony, ennek sajátosságaival, következményeivel. Így van ez a közszolgálat közigazgatási jogviszonyánál is. Ha a kezdeményezés a magánost illeti is meg, az alkalmazás feltételeit, kellékeit már a törvény közérdekből s kötelező módon állapítja meg, s ettől eltérni semmiképen sem lehet.

Még jobban domborodik ki a közjogi jelleg a közszolgálati jogviszony tartalmát illetőleg. A közalkalmazott általánosságban a közszolgálat elvégzésére kötelezi magát; e közszolgálat tartalmának a megállapítása azonban már megint nem tőle függ, hanem azt a közszolgálat mindenkori szükségletéhez képest a felettes szolgálati hatóság állapítja meg, lényegesebb változás esetén pedig a törvényhozás. Ha a közszolgálat ezzel súlyosbodik is, jogsérelemről a közalkalmazott nem panaszkodhatik. Végül a szolgálati kötelezettségek tekint-



tetésben a közalkalmazott alá kell, hogy vesse magát a közszolgálat fegyelmi joghatóságának.

A köz szolgálatára való ezzel a nagy elkötelezéssel szemben pedig a köz nem ad az illető egyénnek anyagiakban magánjogi értelmű ellenszolgáltatást. A közhivatalnoki fizetés nem üzleti alapon kiszámított ellenértéke a hivatalnok szolgálatának, hanem a köz javadalma, mellyel alkalmazottainak tisztességes megélhetését kívánja biztosítani. Ilyen elvi elbírálás alá esik a nyugdíj is, a tényleges szolgálat megszűnése esetén. A közszolgálat nem materiális, hanem honorárius tartalmú és természetű. A közt szolgálni magában véve tisztesség. Az emberi munkának magasztos, legmagasabb etikai fokon álló faja.

## XV. fejezet.

### A magyar közigazgatás alapszervei.

#### 1. §. *Kormányhatósági szervek.*

A közigazgatás tárgyi szervezetében az organumoknak két főcsoportját különböztethetjük meg: a kormányhatósági és a helyhatósági (municipiális) szervek csoportját (vármegyei és városi törvényhatóság, rendezett tanácsú városok, nagyközségek, községek). A kormányhatósági szervekkel röviden végezhetünk, aprólékos tételes jogi ismertetésére ki nem terjeszkedünk, ennek itt se célja, se helye nem volna.

A végrehajtó hatalom, a közigazgatási hatóság országos központi főszerve az 1848:III. törvénycikkkel felállított felelős minisztérium. Az 1848 előtti alkotmányunkban a helytartótanács, a kancellária és az udvari kamara, mint központi kormányzások látták el a központi végrehajtó hatalom teendőit. Ezek a központi szervek csak a királynak voltak felelősek, az országgyűlésnek felelősséggel nem tartoztak, a király-

nak voltak a segédszervei s mint kollégialis organumok működtek (dicastériumok).

A végrehajtó hatalomnak alkotmányjogunk értelmében a király a birtokosa, aki ezt a hatalmat a felelős magyar minisztérium útján gyakorolja. A magyar alkotmányjognak általában egyik alaptétele, hogy az államhatalmat a király az alkotmány korlátai között, illetőleg az alkotmány által erre rendelt szervek útján gyakorolja; amennyiben tehát az alkotmány a végrehajtó hatalom bizonyos részének gyakorlására külön szerveket rendel, mint például a helyi végrehajtó hatalom gyakorlására a municipiumokat, ezek jogkörének gyakorlását a király magához nem vonhatja, csak a felügyelet joga marad meg számára.

Az összminisztérium (kabinet, kormány) feje a miniszterelnök s tagjai a miniszterek, akiknek azonban külön-külön miniszteri tárcájuk (szakminisztérium) van; ezidőszert következő miniszterek vannak: külügyi, honvédelmi, belügyi, pénzügyi, földművelésügyi, kereskedelemügyi, vallás- és közoktatásügyi, igazságügyi s népjóléti és munkaügyi miniszterek. A ressort minisztérium a miniszter személyi hatósági fóruma, a miniszteri tisztviselők csak segédei a miniszter egyedi joghatóságának. Az egyes minisztériumok belső beosztásra nézve, különböző elnevezéssel, osztályokra, főosztályokra, vagy csoportokra, főcsoportokra tagozódnak, a számviteli segédszolgálatot pedig a miniszteri számvevőségek, az ügykezelési szolgálatot a segédhivatalok végzik.

Az egyes szakminisztériumok közvetlen fennhatósága alá tartoznak aztán az alsóbb fokú kormányhatósági szerveknek változatos csoportjai, akik a minisztérium irányítása szerint tevékenykednek (szolgálati utasítások, áthelyezési, előléptetési jogkör, fegyelmi hatalom). De a minisztérium a helyhatósági szerveknek vagyis a végrehajtó hatalom helyi organumainak is fölöttes hatósága és pedig részben az általános

felügyelő hatóságot gyakorol a helyhatóságnak, mint autonóm szerveknek önkormányzati működése fölött, részben felsőbb fokú fórumként jár el azokban az országos érdekű (nem autonóm) ügyekben, melyeknek elintézésében a helyhatósági szervek alsó- vagy középfokon közreműködnek.

## 2. §. *A helyhatósági önkormányzatról általában.*

Amilyen röviden végeztünk a kormányhatósági szerveknek tétéles jogi ismertetésével, olyan részletességgel kell foglalkoznunk már most az önkormányzati testületek szerveivel. Ennek az az oka, hogy az utóbbiak a közigazgatásnak egyetemes jogkörű, az országos (állami) ügyek széles mezejére is kiterjedő hatóságú alapszervei. A mellett szervezetük áttekinthetőbb, egységesebb is s végül ezek a szervek *önkormányzati jellegük*nél fogva mindezekben felül még külön jelentőséggel, bizonyos vonatkozásban alkotmányi fontossággal is bírnak.

Ez a legutóbb említett vonás annyira fontos, hogy a municipális szervek ismertetésében is az önkormányzat fogalmából kell kiindulnunk.

1. Az önkormányzatot kétféle értelemben vehetjük. Egyfelől legtágabb értelemben jelenti a közigazgatásnak azt a szervezési alakját, amelyben a közügyek intézését — az élethivatásos, fizetéses hivatalnoki közigazgatással szemben — a társadalom a szabad népeség elemei, a laikusok, díjtalanul, nobile officiumként végzik. Minthogy pedig a népesség leghatalmasabb szervezett tagozatát a helyi közületekbe (község, város, megye) tömörült népesoportok alkotják, az önkormányzati közigazgatásnak leghatalmasabb megnyilvánulását is az ilyen népesoportok által vitt közigazgatásban szemlélhetjük. Valóban ezek az önkormányzati közigazgatásnak az alaptagozatai, ezek alkotják a helyi



közületeket, a municipiumokat. Nem egyebek ezek, mint egy bizonyos terület népességének önkormányzati alapon szervezett s jogi személyiséggel felruházott testületei, melyek mint ilyenek, organumkép vannak beállítva az állam közigazgatási szervezetébe (közjogi testületek, helyhatóságok).

Másik értelemben pedig az önkormányzat azt jelenti, hogy a társadalom elemei nemcsak résztvesznek a közügyek intézésében, hanem ezt a közfunkciót a kormányhatósággal szemben bizonyos önállósággal, végérvényesen is végzik. Az önkormányzat ebben az értelemben egyjelentőségű a közigazgatási decentralizációval, illetőleg az autonómiával. Ha a társadalom helyi csoportjai résztvesznek ugyan a közigazgatás munkájában, de intézkedéseiket a kormányhatóság szabad tetszése szerint megváltoztathatja, akkor valójában önkormányzatról a szó teljes, materiális értelmében nem lehet szó, mert hiszen akkor a helyi közületek csak előkészítő módon járnak el, az érdemleges döntés ellenben a kormányhatóságot illeti, ennek az akarata érvényesül amazoké helyett.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Az alsóbb fokú szervek által való végérvényes ügyintézés megvalósítható a hivatalnoki s nevezetesen a kormányhatósági hivatalnoki szervek körében is, de ennek a dolog természeténél fogva kisebb a jelentősége. Ezt a francia terminológia a decentralizációval szemben dekoncentrációnak nevezi.

A végérvényes döntés jogának a szükséges kezetek között az alsóbbfokú szervekre való ruházása általában el nem vitatható előnyökkel jár. Gyorsítja az ügyintézés, a felelősséget az alsóbbfokú szervekben fokozza, mentesíti a kisebb jelentőségű ügyek tömegétől a kormányhatóságot, melynek úgysis a kormányzás, az irányítás és a felügyelet a főfeladata, nem a konkrét ügyintézés.

A közigazgatásnak egyik kelléke továbbá az is, hogy politikai befolyásoktól ment, tárgyilagos s egyenletes legyen. E cél elérését is előmozdítja, ha az ügyintézés hatal-

2. Az önkormányzatot az ügyek természetete, a ténykedés tárgya szempontjából is különféleképpen szokták értelmezni.

Legszűkebb értelemben az önkormányzatnak a tárgya az önkormányzati testületek magángazdasági, vagyis magánjogi személyiségéből folyó ügyeinek az intézése. De ha csak ezt jelentené az önkormányzat, akkor a magánszemélyeknek, a különböző társadalmi egyleteknek tevékenységét is önkormányzatnak kellene nevezni, amint a gyakorlati életben beszélnek is az egyletek önkormányzatáról. Ez azonban az önkormányzatnak helytelen, vagy legalább is sajátlan értelemben vett

mát a parlament befolyása alatt álló miniszter kezében korlátozzuk.

Ami pedig az *autonómiát* illeti, e szó szoros nyelvtani értelmezés szerint, öntörvényhozást jelent; tágabb értelemben azonban általában az önálló rendelkezés jogát jelenti, amelynek alapja s legfőbb megnyilvánulása kétségkívül a szabályi rendelkezések joga; ezért is fűződik a szó eredeti jelentése az öntörvényhozás, az önálló szabályalkotás fogalmához. A szó alkalmazási köre azonban a tudományos és a köznapi nyelvhasználatban nagyon kibővült, úgy hogy e szót általában a rendelkezés önállóságának a megjelölésére használják szemben a kormányhatóság beavatkozási hatalmával.

Mint láthatjuk az autonómia, az önkormányzat és bizonyos mértékben még a decentralizáció is egy ponton, az önállóság, a végérvényesség momentumában találkoznak. Valójában három külön-külön középpontú fogalmi körrei van dolgunk, melyek átszelik s így részben, egy bizonyos helyen fedik egymást. Különösen áll ez az autonómiára és az önkormányzatra; az önállóságnak kétségkívül e kettő a legfőbb kifejezője, mert ezek s különösen az autonómia a rendelkezésnek már a kezdeményezésben való önállóságát is jelenti, míg a decentralizációs közigazgatás mellett a felsőbb utasítás azért lehetséges, csak hogy a decentralizált hatáskörrel bíró szerv sem köteles az általa törvénytellennek tartott utasításnak feltétlenül engedelmessé válni s tett intézkedése végérvényes, a felsőbb közigazgatási hatósághoz meg nem fellebbezhető.

jelentése. Az önkormányzat nem magánügyek, hanem közügyek intézésére vonatkozik, az önkormányzat a közigazgatás szervezésének és működésének a kérdése s nem a magánadminisztrációé.

Helyes azonban a megkülönböztetés a közügyeknek két csoportja: a helyi és az országos közügyek csoportja között (pl. községi útügy, állami adóügy). A helyi közügy is közügy, közfeladat, de olyan, amely elsősorban az illető helyi közületet, annak lakóit érdekli.

Vannak már most, akik az önkormányzat fogalmát a közügyek közül megint csak a helyi közügyek intézésére kívánják szorítani. De ez is szűkkörű felfogás. Az önkormányzat kiterjed az országos érdekű, az ú. n. állami ügyekre is, sőt nagyobb alkotmányjogi jelentősége éppen ezen a téren van, eltekintve attól, hogy a helyi és az országos ügyek között bajos is biztos határvonalat húzni. Az önkormányzatnak ez a tiszta, közjogi koncepciója. Ebben a koncepcióban érvényesülhet csak mindaz az előny és érdek, amely az önkormányzathoz államjogi s állametikai szempontból fűződik: az államhoz való tartozás érzésének erősítése, az állami öntudat emelése az egyesekben; annak a felismerése, hogy a polgár nemesak tárgya. passzív anyaga az államhatalomnak, hanem aktív tényezője is.

Ebben a koncepcióban bontakozik ki a maga teljességében az a gondolat, hogy az önkormányzat a közszabadság egyik megnyilvánulása, kiegészítője a népképviselői alkotmányok politikai szabadságának. Egyik a törvényhozói akarat kiképzésében, a másik a törvényi akarat végrehajtásában nyilvánul meg: öntörvényhozás, önvégrehajtás.

Igen, az önkormányzat körébe tartozik a helyi ügyek, a helyi közület gazdasági ügyeinek az intézése is, de ez ügyek csak másodsorban tartoznak oda; s ne feledjük, hogy még a helyi közület magán



gazdasági, mondjuk röviden magánügyei is közérdekű színezetet nyernek annál fogva, hogy azok a helyi közületeknek mint közorganumokat alkotó közjogi testületeknek az ügyei.

A helyi önkormányzati testületekben a magánjogi és a közjogi személyiség valóban egybeolvad. De a nyomaték kétségkívül az utóbbi jellegű van. Ők elsősorban mégis csak közorganumok, de olyanok, amelyeknek magánjogi személyiségük (magánjogi jogképességük) is van. (Az állami organumoknak általában nincsen külön jogi személyiségük, pl. a minisztérium, a pénzügyigazgatóság nem jogi személy.)

Eredetileg lehettek a községek pusztán gazdasági közösségek, de az idők folyamán minőségük átalakult s történeti kialakulásukban a közorganumi jellegük predominál. Az állam is azért vonja szoros felügyeleti jogkörébe a municipiumok vagyoni ügyeinek intézését, mert bennük a közorganumokat látja. Állami érdek is tehát, hogy azok vagyoni erősek legyenek. Sőt az állami ellenőrzés leghatékonyabban éppen az önkormányzati testületek vagyoni ügyeire nézve érvényesül. Ez az ú. n. adminisztratív tutela (közigazgatási gyámság) s abból áll, hogy az önkormányzati testületek intézkedéseiket felsőbb jóváhagyásra hivatalból fölterjeszteni tartoznak, a jóváhagyási jogkör pedig többé-kevésbé diszkrecionárius elbírálási jogot biztosít a felsőbb s nevezetesen a kormányhatóság számára. Ha már most az önkormányzat fogalma csakis vagy főleg az ilyen magángazdasági ügyekre (belügyek) vonatkoznak, úgy az önkormányzat jelentése és jelentősége valóban a minimumra csökkenne, mert hiszen éppen ezekben a legkisebb az önkormányzati testületek önállósága.

3. Az önkormányzatnak szűkebb és tágabb, helyesebben magánjogi és közjogi felfogásával kapcsolatos az a másik distinkció is, mely szerint az ön-

kormányzati testületeknek kétféle hatáskörét különböztethetjük meg: az eredeti, természetes és az átruházott hatáskörét. (Eigener und übertragener Wirkungskreis.)

E teljesen téves felfogás gyökere a nagy francia forradalmi jogalkotás idejébe nyúlik vissza s onnan terjedt el az európai szárazföld államaiban, s Németországon és Ausztrián keresztül szelleme beszivárgott, sajnos, a mi törvényhozásunkba is, szakítva az évszázados magyar multtal, mely a legtisztább közjogi felfogással a vármegyéket az állami közigazgatás egységes s egyetemes hatáskörű alapszerveinek ismerte el, mint az állami végrehajtó hatalom helyi organumait.

A törvényhatóságokról szóló 1886:XXI. t.-c. nem beszél ugyan kifejezetten eredeti és átruházott hatásköréről, de ettől a felfogástól van átítatva. midőn az önkormányzatot különválasztja az állami közigazgatástól, mondván: a törvényhatóságok 1. gyakorolják az önkormányzatot s 2. az állami közigazgatást közvetítik. Az önkormányzatot pedig csak a saját belügyeinek intézésében látja.

A szóban levő hatásköri megkülönböztetés elméleti szempontból is teljesen tarthatatlan. Az államban minden közhatalom forrása maga az állam s minden hatalmi (hatósági) hatáskör csak állami lehet. Az egyes organumok hatásköre csak része az egységes állami hatalomnak.

Nem is támaszkodik jogelvi alapra a kifogásolt disztinkció, hanem egyszerűen politikai és pedig különféle célok szolgálatában áll. A magyar törvényhozásnak az volt a célja vele, hogy az ügyek egy részében (helyi ügyek) ám ismeretessék el az intézés önállósága a helyi közületek részére, az ügyek másik, nagyobb csoportjára ellenben (állami, országos ügyek) a helyi közületek a kormányhatóságnak önállóságnélküli végrehajtó szervei legye-

nek. Másfelől viszont egyes államok éppen az ellenkező célzattal (ez volt a francia forradalom szándéka), a túlhajtott központi államhatalommal szemben az egyéni szabadságoknak biztosítékait keresték s vélték megtalálni, az ember veleszületett jogainak mintájára, a községek eredeti, természetes jogaiban. Ebben a koncepcióban az önkormányzat nem a közigazgatásnak egyik szervezési, politikai elve, hanem a helyi testületeknek saját kormányzásukra vonatkozó eredeti, az államtól nem kapott, hanem általa respektált jogát, jogkörét jelenti.

Ezeknek a törekvéseknek a szolgálatában szerkesztették meg aztán az egyes törvényhozások, ki-ki a maga politikai céljainak megfelelően, az eredeti hatáskör fogalmát, melyet a helyi közületek nem az államtól kapnak, hanem saját ügyeik elintézésére eredeti jogon kezdettől fogva bírnak, szemben a másik hatáskörrel, melyet az állam ruház rájuk az állami feladatok elvégzése céljából.

Elteltekintve attól, hogy, mint említettük, ennek a hatásköri distinkciónak elfogadható alapja nincsen, az egész kérdés helytelenül van felállítva, s különben a szóban levő törvényhozás célja más alapon is elérhető. Maga az önkormányzati testületek mivolta és természete teszi ugyanis indokolttá, hogy ezek a testületek az új helyi közügyekre nézve lehetőleg decentralizált intéző hatalommal ruháztassanak fel, míg az általuk intézett országos érdekű ügyekben ez a decentralizáció már kisebb mértékű lehet, a nélkül azonban, hogy az önálló intézés jogát az utóbbi ügyek tekintében teljesen tagadásba kellene venni. Hiszen az alsóbbfokú végérvényes intézkedésnek még a hivatalnoki szerveknél is megvan a jogosultsága, amint erre fentebb már rámutattunk. Másfelől époly kétségtelen, hogy a szükséges mértékű kormányfelügyeletet az önkormányzati testületek autonóm ügyintézése sem nélkülözheti. Csak az a fontos, hogy ez a kormányfelügye-



let ne legyen túltengő, az önkormányzati élet szabadságát megbénító; hogy főleg a jogszerűség szempontjaira terjedjen ki s ez is független bírói ellenőrzés mellett történjék s hogy a célszerűségi szempontokra is kiterjedő, szabad jóváhagyási jogkör, mely bírói ellenőrzés alá nem vehető, csakis a legszükségesebb esetekre állapíttassék meg (administratív tutela).

4. Ami már most a helyi önkormányzat és a kormányhatóság közti viszonyt, nevezetesen a kormányfelügyelet miképeni gyakorlását illeti, erre nézve általában kétféle rendszer kínálkozik. Az egyik szerint a helyi önkormányzat határozatával szemben a felsőbb hatóság az, amely a bírósághoz fordul a törvényellenes határozat megváltoztatása vagy megsemmisítése végett; a másik szerint a kormányhatóságnak magának is van megsemmisítő vagy felfüggesztő hatalma a jogellenes önkormányzati rendelkezéssel szemben, de ezeknek ellenében a helyi önkormányzati hatóságnak viszont joga van ahhoz, hogy önkormányzati jogkörének védelmére a bírósághoz forduljon jogsegélyért.

A súlypont mindenesetre azon van, hogy végeredményben független bíróság (rendes, vagy közigazgatási bíróság) döntse el a jogvitát, kivéve, ha olyan önkormányzati intézkedésről van szó, melyet a felsőbb hatóság *célszerűségi* (nem jogi) szempontokból is jogosítva van felülbírálni. Ezeket az ügyeket azonban pontos felsorolással kell megállapítani s kívánatos, hogy a felsőbb hatósági felügyeletnek ez a faja, az ú. n. adminisztratív tutela csakis a legszükségesebb esetekre korlátoztassék, mert ebben az ügykörben az önkormányzati testületek önállósága a dolog természeténél fogva a minimumra zsugorodik, ha ugyan egyáltalán beszélhetni ilyenkor önállóságról, önkormányzatról.

Az egyes államokban a két rendszertípus természetesen alig fordul elő kizárólagosan a maga

teljes tisztaságában, hanem rendszerint e két rendszernek többé-kevésbé vegyes formájával találkozunk. Így pl. Angliában, amely még mindig az önkormányzati szabadság legigazibb hazája, a központi kormányzatok a helyi hatóságokat törvényszerű kötelezettségeik teljesítésére is csak a bíróságok útján kényszeríthetik (writ of mandamus), közvetlen kényszerhatalmuk velük szemben nincsen, de az újabb jogfejlődés már ott is meghozta a szorosabb kormányhatósági felügyeletnek, bár mindig bírói ellenőrzés alatt álló, kontinentális intézményét.<sup>1)</sup> Viszont a centralizált Franciaország is ismeri a helyi autonóm szervek jogkörének önállóságát s pl. a präfet nem egyszer a közigazgatási bírósághoz kénytelen fordulni, hogy a maire-nek valamely autonóm jogkörében tett törvénytelen intézkedését megsemmisíttesse.

Az egyes rendszertípusoknak aztán több alfaja is lehet, amint erre szintén Franciaország nyújt legszemléltetőbb példát. Szabatos jogi pontossággal állapítja meg az egyes intézkedési kategóriákat, amelyekkel szemben a kormányfelügyeletnek szintén pontosan megállapított, megkülönböztetett módjait jelöli meg.

Előre bocsátva, hogy a kormányhatóságnak az ú. n. control administratív jogkörében mindig csak megsemmisítő vagy felfüggesztő joghatósága van a helyi önkormányzati intézkedésekkel szemben, s hogy a kormány ellenőrző intézkedései ellenében a helyi önkormányzati szervek a „recours pour excès de pouvoir“ útján minden esetben az államtanácsához mint legfőbb közigazgatási bírósághoz fordulhatnak jogvédelemért: a megyei önkormányzati intézkedéseknek

<sup>1)</sup> Percy Ashley, *Le pouvoir central et les pouvoirs locaux*, 1921; Otto Koelreutter, *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England*, 1912.

következő csoportjait lehet a felügyeleti jogkör szempontjából megkülönböztetni:

Az 1871 augusztus 10-i törvény 46. cikkében felsorolt 26 esetben a francia megye közgyűlésének (conseil général) a megyei gazdasági vagyona vonatkozó határozatai ellen 20 napon belül a prefekt előterjesztést tehet a köztársaság elnökéhez, aki további két hónapon belül az államtanács meghallgatásával az ilyen határozatot törvényességi okokból megsemmisítheti.

A 48. cikkelyben felsorolt s középületi rendeltetésű ingatlanokra vonatkozó határozatokat 3 hónapon belül az elnök felfüggesztheti és pedig mindenféle okból, tehát pusztán célszerűségi okokból is.

Vannak aztán olyan határozatok (pl. a költségvetés), melyek a köztársasági elnök kifejezett jóváhagyására szorulnak, de ez a felügyeleti jogkör kivételes jellegű s annak gyakorolhatásához külön törvényes alapra van szükség.

Ismeri a francia jog a pontosan megállapított kivételes esetekben a kényszerköltségvetési jogot is. A legsúlyosabb törvényellenesség eseteiben pedig a prefekt minden határidőbeli korlátozás nélkül semmisnek nyilváníthatja a département határozatait (pl. a hatáskör hiányában hozott határozatok).

A porosz jogban is pontosan megvannak állapítva a helyi önkormányzati intézkedések jóváhagyásának esetei, amidőn a felsőbb hatóság (hol egy magasabbrendű önkormányzati testület, hol kormányhatósági szerv) a célszerűségi szempontokra is kiterjesztheti vizsgálatát.

Vannak aztán olyan autonóm jellegű határozatok, melyekkel szemben a felsőbb hatóságnak csak kifogásolási joga van és pedig kizárólag törvényességi okokból, amivel szemben azonban nyitva van a közigazgatási bírói jogorvoslás útja. Ha azonban a határozat tárgya valamely országos érdekű (állami) ügy,



akkor a kifogásolás nem foglalhat helyt, hanem a felsőbbség a közigazgatási bíróságnál megtámadhatja az ilyen intézkedést, de megint csak törvényességi okokból.

A külföldi jogállapotokhoz viszonyítva, a mi helyi közületeink önkormányzati szabadsága, autonóm önállósága valóban szűkkörű, szegényesnek mondható, amint ez a maga helyén, a magyar önkormányzati testületek hatáskörének és működésének tüzetes tételes jogi ismertetése során világosan ki fog tűnni.<sup>1)</sup>

### 3. §. *A magyar önkormányzati testek összefoglaló ismertetése.*

A helyi önkormányzati szervezet legkisebb egysége, alapeleme, a helység, lakotthely, helységi közösség (község), melynek a terület kiterjedéséhez, a lakosság számához s anyagi és szellemi erejéhez képest különböző faja van. Alulról a legkisebb tagozaton kezdve a sort, itt van mindenekelőtt a *kisközség*. A kisközséget az különbözteti meg legjellemzőbben a községeknek rangsorban következő nagyobb alakulattól: a *nagyközségtől*, hogy míg ez utóbbinak külön községi jegyzője van, addig a kisközség más kisközségekkel szövetkezik közös községi jegyző tartására (körjegyző). A közös orvostartása már nem minősítő ismérv a kisközségi jellegre nézve.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> V. ö. Báró Wlassics Gyula, Önkormányzat és felügyeleti jog (Jogállam, XIII. évf. I. füzet). Egyed István, A törvényhatóság önkormányzati hatásköre.

<sup>2)</sup> Maga a községi törvény (1886:XXII. t.-c.) a kisközség fogalmának meghatározására azt mondja: „kisközségek azok a községek, amelyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és evégből más költésekkel kell szövetkezniök.“ Ennek az általános meghatáro-

A körjegyzőségi körökbe foglalt kisközségek a közös jegyző tartásán kívül egymással egyéb szervezeti közösségben nincsenek. Külön jogi személyiséget, az egyes községek fölött álló külön önkormányzati testületet nem alkotnak, mindegyik kisközség önálló tagja marad a helyi önkormányzati organizációnak. Ez éppen egyik sajátos vonása s egyben hiánya a mi községi közigazgatási rendszerünknek, amely e tekintetben élénk ellentétet mutat a külföldi jogokkal. Nevezetesen a német (Samtgemeinde, Bürgermeistereien, Zweckverbände) és különösen az angol (union) községi joggal szemben. A mi községeinknek ez az egymástól való merev elszigeteltsége miatt a községekre anyagi és szellemi erejüket meghaladó feladatok nehezdednek, ami akadályozza az önkormányzati elem nagyobtmérvű és intenzívebb érvényesülésének is.

A nagyközségek után a sorrendben a *rendezett tanácsú városok* következnek. A város kitételnek *egymagában* különösebb jogi tartalma és jelentősége nincsen. Város névvel a közönséges szóhasználat általában a nagyobb helységeket szokta megjelölni minden különösebb jogi jelentőség nélkül. A rendezett tanácsú városnak némileg más a szervezete és egy-két vonatkozásban nagyobb a hatásköre is, mint a kis- és nagyközségnek. Ami a rendezett tanácsú városnak nevezett községi alakulatot az előbb említett kisebb községi egységektől lényegileg megkülönbözteti, nem a „város“ elnevezésben, hanem ennek a közületnek nagyobb szervezetében és hatáskörében van. Így pl. rendőri kihágási, továbbá építési, valamint lakbérleti szabályrendeletalkotási joga a kis- és nagyközségeket

zásnak, illetőleg abban a szövethatáskörre való általános utalásnak tulajdonképeni jogi jelentősége azonban egyedül a közös községi jegyző tartásában csúcsosodik ki. Ez legkizárólagosabb ismérve a kisközség fogalmának.

egyáltalában meg nem illeti, a rendezett tanácsú városokat ellenben igen. A rendezett tanácsú város továbbá teljes hatáskörű, elsőfokú árvaszéki hatóság, amely felett mint másodfokú ügyintéző fórum maga a közigazgatási bizottság (gyámügyi küldöttség) áll, mely a vármegyei árvaszékekkel szemben is másodfokú hatóság. Más a szervezete is, nevezetesen jóval nagyobb számú s magasabb minősítésű közigazgatási közegek alkotják a hivatalnoki státusát.

A községeknek eddig tárgyalt fajai, vagyis a kisközségek, nagyközségek és rendezett tanácsú városok egymással szemben önálló közszervezetek, egyik a másiknak alárendelve nincs; a rendezett tanácsú város a nagyközségnek, ez pedig a kisközségnek semmi tekintetben nem fölötte hatósága. Valamennyien egy mindnyájuknál magasabb területi, helyi, (de *nem helységi*) közszervezetnek: a vármegyének a főhatósága és felügyelete alatt vannak s ennek a keretébe tartoznak.

A *vármegye vidéki közszervezet* s a hozzátartozó helységek az alkotó elemei. A vármegye szintén jogi személyiség, külön önkormányzati test és pedig olyan, mely az általános közhatóságnak egy magasabb fajával és rangjával van felruházva (középhatóság); ennek a neve: törvényhatóság s közvetlen felügyeleti hatósága maga a központi országos kormány. A „törvényhatóság“ elnevezés: speciális kifejezés s nem jelenti azt, amit a szó grammatikai értelmezése szerint jelenteni látszik. Úgy áll ugyanis a dolog, hogy 1848 előtt a községeknek, a szabad királyi városoktól eltekintve, külön hatósági állásuk nem volt, sőt a közigazgatás szerveinek egyáltalán nem voltak tekinthetők; mint nagyobb rész jobbágyközségek, földesúri hatóság alatt állottak s így a régi vármegye, az akkori municipális viszonyok között joggal volt törvényhatóságnak tekinthető, mert a szabad királyi



városokon kívül más önálló köztörvényhatósági, municipiális tagozat nem is volt.<sup>1)</sup>

Jelenleg az 1871:XVIII. t.-c. óta, bár kisebb joghatósági körben s mint elsőfokú szervek, a vármegyéhez tartozó községek is közhatósági fórumkép járnak el s így szorosan, a szó általános *grammatikai* értelmében tulajdonképen nekik is van törvényhatóságuk. Ezért mondtuk, hogy a törvényhatóság ez idő szerint speciális tételes jogi fogalom és kifejezés, mely csakis arra a magasabb (középfokú) s általános jellegű közhatóságra vonatkozik, amellyel éppen a törvényhatóságoknak nevezett helyi közszervezetek vannak feruházva.

A vármegyéken kívül van azonban a törvényhatóságoknál egy másik faja is, még pedig a *törvényhatósági joggal felruházott városok*. A törvényhatósági városok lényegükben szintén *helységi* közületek, mint a kisközségek, nagyközségek és a rendezett tanácsú városok, de mert ezeknél jóval nagyobb anyagi és szellemi erővel rendelkeznek, ki vannak véve a vármegyék keretéből s azzal a magasabbrangú jogállással és hatáskörrel vannak felruházva, mint maguk a vármegyék; innen a nevük: törvényhatósági joggal felruházott városok.

A törvényhatósági város tehát, *alkotó elemét, alzatát, szerkezetét tekintve*, nem más, mint község, vagyis helységi közszervezet, de olyan, mely a puszta községi jogálláson felül a törvényhatóság magasabb jogállásával is fel van ruházva. (Volta-

<sup>1)</sup> A vármegyék széleskörű joghatóságot gyakoroltak. Nemesak a helyi, hanem az országos (állami) közigazgatásnak is általános hatáskörű szervei voltak. Követküldési, szabályrendeletalkotási joguk volt s a bíraskodást elsőfokon szintén a vármegyék gyakorolták, az 1869:IV. t.-c. előtt az igazságszolgáltatás a közigazgatástól szervezetileg az alsóbb fokon nem lévén elválasztva.

képen tehát falusi vagy vidéki községek és városi községek vannak.)

A törvényhatósági városoknak ebből a szerkezeti sajátosságából következik aztán, hogy ezekben a városokban éppen úgy előfordulnak törvényhatósági feladatok, mint speciálisan községi feladatok (pl. községi iskola felállítása, községi illetőségi ügyek stb.). Innen van továbbá az is, hogy a törvényhatósági városok szervezetükre, nevezetesen az egyes organumok elnevezésére nézve több hasonlóságot mutatnak a községekhez és pedig a rendezett tanácsú városokhoz, mint a vármegyékhez. Így a törvényhatósági városokban is a városi tanács és a polgármester a folyó ügyintézés főszerve s nincsen alispánja, mely a vidéki főszervezetet alkotó vármegyék speciális, egyedi főszerve.

Míg a vármegyék *vidéki* közszerkezeti mivoltuknál fogva bizonyos kerületi, járási beosztásra szorulnak, addig a helységi közületekben ilyen külső körzeti beosztásra csak ott lesz szükség, ahol e helységi alakulat területe igen kiterjedt. Nálunk ez csak a székesfővárosra nézve van megvalósítva a közigazgatási kerületek intézményében (élén a kerületi előjáróságokkal). A vármegyék területe mind, kivétel nélkül, járásokra van beosztva, amelyek nem önkormányzati korporációk külön jogi személyiséggel, hanem az ügyintéző hatóságnak egyszerű körzeti, területi beosztásai. A járás élén a főszolgabíró áll, a szolgabírákkal és megfelelő segédszeméllyel. A főszolgabíró a mellett, hogy az országos (állami) közigazgatás ügyeit is intézi, felügyelő hatósága a járása területén fekvő kis- és nagyközségeknek, míg a rendezett tanácsú városok a vármegye első, központi tisztviselőjének, az alispánnak a közvetlen felügyelete alatt állanak.

Szólanunk kell még röviden a *szabad királyi városok* jogállásáról is. Régente királyi kiváltság alapján nagyjában véve törvényhatósági jogállást élveztek és a vármegyék kereteiből kivéve, közvetlenül

a központi kormányzések felügyelete alatt állottak (személynöki és tárnoki szabad királyi városok). Az 1876:XX. t.-c. több szabad királyi városnak ezt a jogállását megszüntette és azokat a rendezett tanácsú városok kategóriájába sorozta. Ugyanez történt a volt királyföldi hét szabad királyi várossal, nemkülönbén a volt szepesi 16 város közül azokkal, amelyek rendezett tanácsal bírtak. Ezeknek a városoknak a közigazgatási jogállása tehát a rendezett tanácsú városok jogállásával azonos, a területileg illetékes vármegyéhez tartoznak, de a szabad királyi város nevet mint címet azért viselik. Csak bizonyos tekintetben van különbség köztük és a többi rendezett tanácsú város között. Régi jogállásuk maradványaként ugyanis a községi vagyoni ügyekben most is közvetlenül a kormány és nem a vármegye felügyelete alatt állanak s a községi (aktív és passzív) választójog feltételei is ugyanazon alapon vannak megállapítva, mint a törvényhatósági választójog (1886:XXII. t.-c. 165. §.). Országunknak mostani, megcsonkított területén már csak két ilyen város van: Kőszeg és Esztergom.

A szabad királyi városi címmel felruházott rendezett tanácsú városokat azonban ez a részlegen különleges jogállás csak akkor és addig illeti meg, ameddig rendezett tanácsú városi minőségüket megtartják. Ha tehát a szóban forgó városok valamelyike rendezett tanácsú városból nagyközséggé alakul át, reá nézve az 1886. évi XXII. t.-c.-nek 165. §-ában foglalt kivételes rendelkezések hatályukat veszítik s e kivételes rendelkezések hatálya akkor sem éled fel, ha az illető nagyközségből utóbb ismét r. t. város lesz.<sup>1)</sup>

A régi szabad kir. városok közül azonban azok, amelyeknek régi jogállását az 1876. évi XX. t.-c.

<sup>1)</sup> Közigazgatási bírósági gyakorlat, v. ö. Ladik Gusztáv, A magyar közigazgatási törvények gyűjteménytárának a törvényhatóságokról szóló kötete, 977. old.



meg nem szüntette, most is a törvényhatóságok között foglalnak helyet; ezek tehát városi törvényhatóságok, csakhogy nem a szabad királyi városi minőség és titulus alapján, úgy hogy ez az elnevezés ezekre nézve már merőben puszta cím.<sup>1)</sup>

Az 1848 előtti időben egyéb különleges hatósági közszervezetek is voltak. Ezek közé tartozott: a jászkún kerület, nádori főispánság alatt, nádori főkapitánysággal az élén; a 16 szepesi város: elzalogosításuk után 1772-ben Lengyelországtól visszakerülvén, külön közigazgatási szervezetük s önálló hatóságuk volt a szepesi gróf vezetése alatt; Erdélyben a magyar, a székely és a szász külön-külön volt szervezve; a magyarok területe az anyaországhoz hasonló vármegyékre volt osztva, főispánnal az élén, ez utóbbinak azonban az anyaországi főispánokénál nagyobb hatásköre volt; a székelyek földje székekre tagozódott, a királybírák vezetése alatt, végül a szászok földjén, az úgynevezett királyföldön székek és vidékek voltak s ezek együtt egy közös, magasabb rangú közigazgatási szervezetet alkottak, ezt hívták a szász egyetemnek (szász universitas), élén a szász Comessal. A szász egyetem, mint a területén levő közalapítványok összessége, illetve azokat kezelő szerv továbbra is megmaradt.

A trianoni békeszerződés megkötéséig Magyarországhoz tartozott Fiume városának szintén különös, a többi magyar városi törvényhatóságok-

<sup>1)</sup> Amint a községeknél bizonyos elszigetelésre hajló törekvést állapítottunk meg, ugyanezt tehetjük a törvényhatósági szervezeteknél is. A vármegyék és a törvényhatósági városok teljesen különálló tagozatok, holott — bizonyos ügyekre nézve legalább -- közös hatósági szervezetbe lehetne és kellene is őket foglalni, ami mást nem említve, jelentékeny költségmegtakarítással járna. A mostani állapot csakugyan a régi rendi felfogás maradványa még, ami a közigazgatás érdekeivel nem egyeztethető össze. A vármegyék kereteiből csakis a legnagyobb városokat kellene kivenni.

tól és a székesfővárostól is eltérő szervezete volt. Mária Teréziának 1779-ben kiadott oklevele a magyar szent koronához csatolt külön testnek nevezi (*corpus separatum sacrae regni Hungariae coronae*). Így említi az 1868:XXX. t.-c. is. Fiumének utolsó magyar önkormányzati közigazgatási szervezetét az 1870 július 28-án kelt királyi elhatározás, továbbá az 1871 szeptember 14-én kiadott miniszterelnöki rendelet alapján a város és annak királyi kormányzója által készített és a m. kir. minisztérium részéről jóváhagyott statutum szabályozza.

Fiumének kizárólag választott tagokból álló törvényhatósági bizottsága volt. Elnöke a közgyűlés által választott polgármester (*podesta*), akinek megválasztása királyi jóváhagyásra szorult. A tisztviselőket szintén a közgyűlés választotta és pedig életfogytiglan.

Fiume város közigazgatásának élén a fiumei és a magyar-horvát tengerparti királyi kormányzó állott, akit a király nevezett ki a magyar miniszterelnök ellenjegyzése mellett. Ellenőrzési jogköre nagyjában megfelelt a főispán hatáskörének, de azonkívül a város ügyeiben olyan jogokat is gyakorolt, melyek más magyar törvényhatóságra nézve a minisztériumot illették meg.

Fiumében a közigazgatási bizottság hatáskörét a kormányzó a mellé szervezett kormányzói tanácsal együtt töltötte be. A kormányzói tanács elnöke a kormányzó s tagjai a szakelőadók voltak.

#### 4. §. *A törvényhatóságok.*

1. A világháború s az annak befejezésekép kötött trianoni békeszerződés okozta országosonkítás következtében vármegyei törvényhatóságaink száma 71-ről 25-re apadt. Ebben a számban benne vannak az 1923:XXXV. t.-c. által ideiglenesen egyesített várme-

gyék (7) is. A városi törvényhatóságaink száma a háború előtt 31 volt, ebből 11 maradt.<sup>1)</sup>

A törvényhatóságok elnevezésének s területének megváltoztatása a törvényhozás hatáskörébe tartozik. Ugyancsak törvényhozási rendelkezés szükséges új törvényhatóságok létesítéséhez, valamint meglévő törvényhatóságok megszüntetéséhez is.

A törvényhatóságnak testületi (bizottsági) és egyedi szervei vannak. A testületi szervek közül a főbbek azonosak mind a vármegyei, mind a városi törvényhatóságokban, vagyis azok a törvényhatóságok mindkét fajánál megvannak, az egyedi szervek tekintetében már nagyobb a különbség közöttük.

2. Különleges, a többi törvényhatóságtól részben eltérő szervezete van Budapest székesfővárosnak. Ezt később külön szakaszban ismertetjük a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezése tárgyában legújabban alkotott 1924:XXVI. t.-c. kapcsán.

A kormány a többi törvényhatósági bizottság újjászervezését is tervezi s e tárgyban a törvényjavaslatot már be is nyújtotta, de az még tárgyalásra nem került. E törvényjavaslat részben a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjászervezéséről szóló 1924:XXVI. t.-c. határozományaival azonos rendelkezéseket tartalmaz (pl. a törvényhatósági választói jog, a törvényhatósági bizottság feloszlata), részben azonban attól eltérő határozományai is vannak.

E törvényjavaslat a törvényhatósági bizottság tagjainak három csoportját állapítja meg: a választott tagokat, a törzstagokat (vármegyékben a közgyűlés által választott, városi törvényhatóságokban az államfő által életfogytiglan kinevezett tagok) és a hivatali állásuknál vagy tisztségükönél fogva tagsági joggal bírókat. A virilizmust teljesen nem törli le, de plutokratikus nyersségében enyhítve a választási rendszerrel kombinálja. A virilizmeket a legtöbb állami egyenes adófizetők bizonyos száma maguk közül választaná. (A választással

<sup>1)</sup> Törvényhatóságaink jelenlegi statisztikájáról részletesebben Márffy Ede, id. m. (101. old.).



kapcsolatos virilizmust már a székesfővárosról szóló alap-törvény az 1872:XXXVI. t.-c. is ismerte, az 1924:XXVI. t.-c. azonban ezt is eltörölte.)

A javaslat szerint a választott vármegyei bizottsági tagok egyharmadát az összes választhatók közül, egyharmadát a községek jelöltjei közül, egyharmadát pedig a legtöbb adót fizetők közül kell az arra jogosultaknak megválasztani. Városi törvényhatóságban a bizottsági tagok kétharmadát választják az összes választhatók közül, egyharmadát pedig a legtöbb adót fizetők közül. A törvényjavaslat szerkesztőit az vezette ebben a különbségtételben, hogy a vármegyék, mint vidéki közséletek, több községből, vagyis külön alkotórészekből állanak a maguk külön érdekkörével s közéleti személyeivel. Ezért kívánná a választott törvényhatósági tagok egyharmadának a választását a községek (rendezett tanácsú városok) jelöltjeire korlátozni. E gondolatnak elvi jogosultságát nem lehet eltagadni.

A javaslat egyébként a törvényhatóságoknak egyéb szervezetét érintetlenül hagyja, de a bíráló választmányt eltörli s az igazoló választmány határozata ellen a közigazgatási bírósághoz nyitja meg közvetlenül a panaszjog útját.

A törvényhatósági bizottságok újjászervezésének szüksége annál fogva áll elő, hogy e bizottságok tagjainak eredeti mandátuma rég lejárt s csak többszöri meghosszabbítás útján van érvényben.

A helyzet megértése végett abból kell kiindulni, hogy a törvényhatósági választói jog az eddigi jogállapot szerint (1886:XXI. t.-c. 31. §.) az országgyűlési választói joghoz igazodik. Az 1915:VI. t.-c. már most kimondta, hogy a törvényhatósági bizottsági tagok általános választását, továbbá a szabad királyi városi címmel bíró rendezett tanácsú városok képviselőtestületi tagjainak választását (e városokban ugyanis az 1886:XXII. t.-c. 165. §-a alapján a választói jog azonos a törvényhatósági városok választói jogával) a békekötés napját követő három hónap eltelte előtt nem lehet megtartani, s hogy a bizottsági tagoknak időközben lejáró mandátuma az új választásokig meghosszabbíttatik.

A nemzetgyűlési választói jogról szóló 5.985/1919. M. E. sz. rendelet, melynek alapján a nemzetgyűlés elsősorban összejött, kiterjed ugyan a törvényhatósági választói jogra is, de ennek alapján törvényhatósági általános választásokat nem tartottak, sőt az időközi

választásokat is a régi alapon, a legutolsó (1914. évi) képviselőválasztói névjegyzék alapján tartották meg. Az országgyűlési (nemzetgyűlés) választás és a törvényhatósági választás azonossága, illetőleg a törvényhatósági választói jognak az országgyűlési választói joghoz való igazodása ezzel megszűnt.

Az 1923:II. és az 1923:IV. törvénycikkek a törvényhatósági bizottsági, valamint a szabad királyi városi címmel bíró rendezett tanácsú városokban a képviselőtestületi tagok általános választását az 1923. év végéig újból elhalasztották. E határidő is letelvén, újabb törvényi rendelkezés hiányában, a m. kir. minisztérium 1924. január 7-én kiadott 204/1924. M. E. számú szükségrendeletében, az önkormányzati működés folytonosságának biztosítása céljából kimondta, hogy Budapest székesfőváros kivételével (ahol az időközben hozott 1920:IX. t.-c. szerinti kormánybiztosi rendszerű közigazgatást rendelte el) a többi törvényhatóságokban azoknak a bizottsági tagoknak a megbízatása, akiket a tagság az 1915:VI. t.-c. értelmében megillet, ideiglenesen továbbra is hatályos marad. Ez állapot áll fenn jelenleg is az összes törvényhatóságokra, Budapest kivételével, melyre nézve a végleges rendezés időközben az 1924. évi XXVI. törvényekkel megtörtént, a többi törvényhatóságok bizottságainak újjászervezésére pedig a kormány a fentebb említett törvényjavaslatot a nemzetgyűlésnek 1924. év végével benyújtotta, de az, mint már szintén említettük, ezideig még letárgyalva nincsen.

Ami pedig a fő önkormányzati testületek választás alá eső tisztviselőinek az ügyét illeti, a vármegyei tisztviselők megbízatását legutóbb az 1923:II. t.-c. (19. §.) hosszabbította meg a törvényhozás újabb intézkedéseig.

A törvényhatósági városi, valamint a rendezett tanácsú városi (itt már nemcsak a szabad királyi városi címmel bíró rendezett tanácsú városi) választott tisztviselőknek mandátumára pedig az 1920:VII. t.-c. kimondja, hogy e mandátumok mindaddig hatályban maradnak, amíg az új törvény alapján megalakítandó törvényhatósági bizottság, illetőleg képviselőtestület általános tisztújítást nem tart. Az időközben megüresedett állásokat azonban a minisztérium engedélyével be lehet tölteni.

## I.

**Törvényhatósági bizottság.**

1. A törvényhatóságokról szóló 1886:XXI. t.-c. szerint a törvényhatóság egyetemét a törvényhatósági bizottság képviseli. E szerv fontossága a törvényhatósági bizottság közgyűlése elé tartozó s a következő (II.) pont alatt felsorolt ügyek nagy jelentőségéből is megállapítható.

E bizottság fele részében a törvényhatóság területén legtöbb állami egyenesadót fizető honpolgárokból (virilisek), másik fele részében pedig a törvényhatósági választói joggal bírók által választottakból áll.

A bizottsági tagok száma a törvényhatóság lakosainak a számához igazodik s a törvény e részben megállapítja a taglétszám minimális és maximális határát.

A bizottságnak vannak még tisztviselő tagjai is, kik hivatali tisztségük alapján tanácskozási és szavazati joggal vesznek részt a törvényhatósági bizottság közgyűlésének munkájában.

E tisztviselői tagok: vármegyékben az alispán, a fő- és az aljegyzők, tiszti fő- és alügyészek, árveszéki elnök és ülnökök, főorvos, főszolgabírák, levéltárnokok s a rendezett tanácsú városok polgármesterei; városi törvényhatóságokban a polgármester, fő- és aljegyzők, tanácsnokok, tiszti fő- és alügyészek, árveszéki elnök és ülnökök, főorvos, főmérnök, pénztárnokok, számvevők, közgyám és a levéltárnokok.

Ezeken kívül a megyei közgyűlésen ülés és szavazattal bír az illető törvényhatóság területén rendszeresített államépítészeti hivatal főnöke és a vármegyei gazdasági hivatal vezetője. A többi tisztviselők a közgyűléseken felszólalhatnak s felhívásra kötelesek is felszólalni, de szavazati joguk nincsen, kivéve, ha egyébként is a bizottság tagjai.



2. A törvényhatósági bizottságnak nem tisztviselő tagjai, vagyis a szorosán vett bizottsági tagokra nézve a törvény megállapít bizonyos általános kellékeket, ezek: 24 éves életkor és nagykorúság (a kiskorúság ugyanis a teljes koron túl is meghosszabbítható bizonyos esetekben), írni, olvasni tudás, férfinemhez tartozás, magyar honpolgárság, a törvényhatóság területén két év óta lakás vagy ingatlan bírása, kétévi adófizetés (viriliseknél) s az országgyűlési képviselőválasztási névjegyzékbe való felvételre jogosultság, vagyis birtokában kell lennie azon kellékeknek, melyek a névjegyzékbe való felvételre jogosítanak, de nem szükséges, hogy a szóban levő névjegyzékbe tényleg fel is legyenek véve (a választott bizottsági tagoknál). Nem lehet bizottsági tag, aki csőd vagy gondnokság alatt áll, aki jogerejűleg vád alá van helyezve oly büntett vagy vétség miatt, melyre hivatalvesztés vagy politikai jogok gyakorlásának felfüggesztése van a büntetőtörvénykönyvben megállapítva, aki szabadságvesztéssel szóló büntetés hatálya alatt áll s végre aki nyereségvágyból eredő büntett vagy vétség miatt jogerősen el *volt* ítélve (még ha büntetése a felsőbb kegyelemből el is engedtetett).

A virilistákra a törvény kimondja, hogy a szellemi foglalkozásokat űzőknek körülírt csoportjának (honoratorok) összes állami egyenesadója kétszeresen számít.

A férj vagy atya államadójába a nő, valamint a kiskorú gyermekek államadója is beszámít, ha a nőnek, vagy a kiskorú gyermekeknek vagyonát kezeli. Tehát neki saját személyére nézve adózónak kell lenni. A feleség adója azonban a kétszeres számítás kedvezményében nem részesül akkor sem, ha a férj a feleségének vagyonát kezeli és saját adója kétszeresen is számítható.

Nagykorú gyermek adója az atya javára nem számítható be.

Mindenki csak egy törvényhatósági bizottságnak lehet tagja; az, aki több törvényhatóságban jön a legtöbb államadót fizetők sorába, azon törvényhatóság bizottságának lesz tagja, melyet maga jelöl ki.

Oly egyének között, kik közül az egyik egyszeresen, a másik pedig kétszeresen számított államadó folytán juthatna a bizottságba, az utóbbi bír elsőbbséggel; midőn pedig azon eset fordul elő, hogy ketten vagy többen hasonmennyiségű államadót fizetnek, ezek között a sors dönt.

Akik a kétszeres számítás kedvezményét igénybe venni kívánják, az igazoló választmány előtt szóval vagy írásban minden évben jelentkezni s jogosultságukat igazolni kötelesek.

Aki nem jelentkezett, vagy jogosultságát igazolni nem tudja, az adó kétszeres beszámításának kedvezményétől arra az alkalomra esik. A jelentkezés elmulasztása miatt igazolásnak nincsen helye.

A törvényhatósági bizottságban üléssel és szavazattal bíró tisztviselő ez okból a virilisták névjegyzékéből nem törölhető (Közigazgatási Bíróság 4547/903.). De az ilyen tisztviselő más törvényhatósági bizottságnál sem virilis, sem választott tagja nem lehet.

3. A törvényhatósági bizottsági tagok választását illetőleg pedig választó joga (aktív választói jog) van mindannak, aki az országgyűlési képviselőválasztásra jogosultak azon évre érvényes névjegyzékébe fölvétetett, illetőleg a fölvételre jogosító kellékeknek birtokában van.

A választási eljárás kerületenkint történik s minden választókerület annyi bizottsági tagot választ, amennyi reá a bizottság összes tagjaiból a kerületek választóinak arányszáma szerint esik. A megválasztás hatályának időtartama 6 esztendő, de a választottak fele 3 évenként kilép. A kilépett tagok újból választhatók. Ha olyant választanak meg, akinek virilis

jogosultsága van, nyilatkozni köteles, hogy elfogadja-e a választást. Ha az elfogadás iránt nem nyilatkozik, az vélelmeztetik, hogy a választást nem fogadta el.

## II.

### A törvényhatósági bizottság közgyűlése.

1. A törvényhatósági bizottság közgyűlés keretében fejti ki tevékenységét. A közgyűlés hatáskörébe a legkülönbözőbb ügyek tartoznak. Csak a főbeket említjük fel: a) szabályrendeletek alkotása; b) a törvényhatóságok egyetemét érintő (vagyon- és egyéb természetű) határozatok hozatala; c) a választás alá eső törvényhatósági tisztviselők megválasztása; ezek vármegyékben: az alispán, főjegyző, aljegyző, tiszti főügyész s alügyész, árvaszéki elnök és ülnökök, főszolgabíró és szolgabíró; városokban: a polgármester, tanácsnokok, főjegyző, aljegyző, tiszti főügyész, alügyész, árvaszéki elnök és ülnökök; d) országos (állami) ügyekben való rendelkezések; e) egyeseknek helyi vagy állami vonatkozású ügyeiben való konkrét intézkedések, részben első, részben magasabb fokon; f) különböző testületi szervek megalakítása választás útján stb.

Vannak rendes és rendkívüli közgyűlések. A rendes közgyűlések számát és idejét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg, de minden tavasszal a múlt évi számadások megvizsgálására s minden ősszel a jövő évi költségvetés tárgyában közgyűlést kell tartani.

Rendkívüli közgyűlést szabály szerint csak a főispán hívhat össze, még pedig vagy közgyűlési határozat folytán, vagy saját belátása szerint bármi kor. A törvényhatóság első tisztviselőjét (alispán, polgármester) csak kivételesen illeti meg ez a jog, akkor



ugyanis, ha a főispáni szék üres, vagy ha a főispán akadályozva van és a közgyűlés összehívása feltétlenül szükségesnek mutatkozik.

A főispán akadályozása esetén a törvényhatóság első tisztviselője (alispán, polgármester) elnököl. Tisztújító széken, vagyis ha tisztviselőválasztásról van szó, az alispán a főispán akadályoztatása esetében sem elnökölhet, hanem csak akkor, ha erre külön miniszteri felhatalmazást kap. Ebből következik, hogy kizárólag tisztújítás céljából a törvényhatóság első tisztviselője, a főispán akadályoztatása esetében sem hívhat össze közgyűlést.

A rendes közgyűlés tárgysorozatát előzőleg össze kell állítani és nyolc napig közzemlére tenni. A tárgysorozat összeállítása után beérkezett hivatalos iratok, továbbá a tárgysorozatba fel nem vett ügyekkel össze nem függő indítványok csak akkor vehetők tárgyalás alá, ha azok 24 órával előbb szintén közzemlére tétettek.

Saját hatáskörében csak kivételképpen hívhat össze közgyűlést a törvényhatóság első tisztviselője, így: valamely miniszteri rendelet ellen az 1907. évi LX. t.-c. alapján a közigazgatási bírósághoz intézendő panasz elhatározása végett, valamint az alispáni (polgármesteri) felirattal megtámadott miniszteri rendelet fenntartása esetében annak közgyűlési tárgyalása céljából.

## 2. A közgyűlés lefolyása.

A közgyűlés elnöke a főispán, akadályoztatása esetén, mint az előző pontban már említettük, az alispán (polgármester), ha mindkettő akadályozva van, a főjegyző.

Az érdekeltséget illetőleg a törvényhatósági bizottság tagja csak oly ügy tanácskozásában és határozathozatalában vehet részt, melyben közvetlenül érdekelve nincsen; külön tilalmat állapít meg a törvény arra nézve, hogy aki a törvényhatóság javadal-

mait bérlí, vagy vele szerződési viszonyban, vagy perben áll, ezen ügyek tárgyalásában nem vehet részt; továbbá a tisztviselők ülés- és szavazati jogukat nem gyakorolhatják akkor, amikor saját tényükről van szó; végül oly megyei bizottsági tagok, akik községi előljárók (pl. jegyző) nem vehetnek részt a tárgyalásban akkor, amikor megyei tisztviselőknek fegyelmi ügyéről vagy azoknak ellenőrzéséről van szó.

Aki a tanácskozás méltóságát, vagy a gyűlés tagjait sértő kifejezéssel illeti és azt rögtön vissza nem vonja, továbbá aki a tanácskozást megintés és rendreutasítás után is tartósan zavarja, még azon ülés folyama alatt széksértési kereset alá vonható, úgy hogy ezt maga a közgyűlés határozza el az elnök javaslatára s a közgyűlés a felhívott tiszti ügyésznek a büntetés mérvére vonatkozó indítványa alapján, de annak módosításával, közigazgatási úton behajtható pénzbírsággal bünteti.

A tiszti ügyésznek tehát kötelessége a büntetésre nézve valamelyes indítványt tenni, ha a közgyűlés a széksértési kereset alá vonást elhatározza s a közgyűlés a tiszti ügyész indítványának tartalmához nincsen kötve.

### III.

Különböző egyéb bizottsági szervek.

#### 1. *A közigazgatási bizottság.*

Különleges, vegyes összetételű bizottsági szerv, mely egészen sajátos helyet foglal el s a külföldi jogokban sem igen találunk párjára. Az 1876. évi VI. t.-c. szervezte meg azzal a céllal, hogy a törvényhatóság területén működő különböző jellegű közigazgatási (kormányhatósági, törvényhatósági, községi) szervek között érintkezési pontot létesítsen s e

szervek munkájában összhangot teremtsen. E törvényhozási cél kifejezésre jut a bizottság összetételében is. Tagjai részben hivatalnoki, részben önkormányzati elemek s a hivatalnoki tagok is részben kormányhatósági, részben törvényhatósági hivatalnokok.

Elnöke a főispán, akadályoztatása esetén az alispán (törvényhatósági városokban a polgármester), tagjai a törvényhatósági hivatalnokok közül az alispán (polgármester), főjegyző, tiszti főügyész, árvaszéki elnök és tiszti főorvos; a kormányhatósági hivatalnokok közül pedig a pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke, a tanfelügyelő, a kir. ügyész és a gazdasági felügyelőség vezetője. Végül a törvényhatósági bizottság közgyűlése 10 tagot (virilis vagy választott tagot) választ titkos szavazással két esztendőre a közigazgatási bizottságba.<sup>1)</sup> A választott tagok fele minden év végével kilép, de újból megválasztható. Ha az ilyképpen kiküldött tagok törvényhatósági bizottsági tagsága időközben megszűnnék, ezzel megszűnik az illetőnek közigazgatási bizottsági tagsága is. Ameddig azonban ez a megszűnés jogerősen megállapítva nincs, vagyis jogorvoslat esetén a felsőbb fórum (bírótság) jogerős határozatáig az illető tagsági jogát gyakorolhatja.

A közigazgatási bizottság havonként tartja rendes üléseit, szükség esetében azonban rendkívüli ülés is hívható össze.

<sup>1)</sup> A gazdasági felügyelői szolgálat legújabb szabályozása az 1921:XLII. t.-c.-ben. A gazdasági felügyelők egyébként az 1912:XXIII. t.-c. óta tagjai a törvényhatósági közigazgatási bizottságnak. Az u. n. gazdasági előadók, kik nobile officiumkép, némi tiszteletdíj mellett látták el a szakelőadói teendőket a közigazgatási bizottságban, megszűntek e bizottság tagjai lenni. A gazdasági felügyelői szolgálat főtere a vármegyei törvényhatóság, a városi törvényhatóságoknak rendszerint külön gazdasági tanácsuk van.



A közigazgatási bizottság hatáskörébe a legkülönbözőbb ügyek tartoznak, mind a helyi, mind az állami ügyek mezejéről. Részben első, de rendszerint magasabb fokon intézkedő hatóság.

Az egyes közigazgatási ágaknak képviselői havonként jelentést tartoznak tenni az általuk képviselt ügyágazatokról, úgy hogy a közigazgatásnak különösen ezen a réven van módjában áttekinteni a törvényhatóság területén folyó egész közigazgatás menetén.

A közigazgatási bizottság a tapasztalt bajok orvoslása végett utasításokat is adhat ki az illető közegeknek, vagy pedig e tárgyban jelentést tesz az illetékes miniszterhez.

A közigazgatási bizottság részben teljes ülésben, részben egyes albizottságai által intézkedik. Az újabb jogfejlődés, igen helyesen, mindinkább ezekre az albizottságokra helyezi a fősúlyt. A gyakorlat tapasztalata szerint ugyanis a közigazgatási bizottság plénuma nagyszámú s heterogén természetű összetételében nem alkalmas az egyes, sokszor finom jogi elemzést igénylő konkrét ügyek elintézésére. Ilyen munkára a kevesebb számú tagokból álló s bizonyos szakszerűségi jelleggel bíró albizottság sokkal alkalmasabb; különösen pedig akkor volna ezen albizottságok munkájától jelentősebb eredmény várható, ha az albizottság tagjai nem a közigazgatási bizottsági tagok mandátumának rövid tartamára, hanem jóval hosszabb időre, tehát bizonyos állandósággal alakíttatnának meg. Ebben az esetben az albizottságnak önkormányzati tisztséget viselő tagjai is a megfelelő szakképzettségre tehetnének szert, már csak a hosszabb, szakszerű gyakorlat révén is, ami az önkormányzati közigazgatás erősítése szempontjából is nagyjelentőségű volna, mert hiszen az önkormányzat térveszteségének az újabb időben éppen az az oka, hogy az ügyintézés

mindinkább szakismereteket követel, amivel a nobile officiumot betöltő önkormányzati elemek nem rendelkeznek.

A szóban levő albizottságokra meg kell még jegyezni, hogy ezek a törvények által hatáskörükbe utalt ügyekben a közigazgatási bizottság plénumától teljesen függetlenül önálló hatáskörben járnak el, úgy hogy határozataik ellen nem is a közigazgatási bizottság plénumához, hanem valamely más felsőbb közigazgatási szervhez, vagy a közigazgatási bírósághoz van közvetlen jogorvoslatnak helye.

Az albizottságok egyébként különböző elnevezés alatt szerepelnek, pl. fegyelmi választmány, börtönvizsgáló küldöttség, gyámügyi küldöttség, gazdasági albizottság stb. E legutóbb említett bizottság összetételének említésre méltó sajátos vonása, hogy a közigazgatási bizottság nemcsak saját kebeléből, hanem ezen kívül álló s mezőgazdasági és erdőgazdasági ismeretekkel bíró egyént is megválaszthat ebbe a bizottságba. E gazdasági albizottság életbeléptével egyébként az erdészeti albizottság (erdőrendészeti áthágási ügyekre) megszűnik s helyébe a szóban levő gazdasági albizottság lép. (1913. évi X. t.-c.)

## *2. Igazoló választmány.*

Az igazoló választmány elnöke a főispán s ugyanő nevezi ki három tagját a törvényhatósági bizottság tagjai közül, öt tagját pedig a törvényhatósági bizottság közgyűlése választja egy évre.

Az igazoló választmány hatáskörébe tartozik a virilisták névjegyzékének megállapítása, valamint a törvényhatósági bizottsági tagválasztások (aktív és passzív választójog) tárgyában hozandó elsőfokú határozat. Megjegyzendő, hogy a tagválasztás ellen nemcsak az illető választókerület lakosai, hanem

a törvényhatóság minden lakosa és birtokosa fellebbezéssel élhet (*actio popularis*). A virilisták névjegyzéke ügyében az előkészítő munkát az illetékes adóhivatal végzi, amely a törvényhatóság területén legtöbb állami egyenesadót fizetők névsorát kimutatásba foglalva, az igazoló választmánynak bemutatja.

### 3. *Az állandó bíráló választmány.*

Elnöke a főispán, 5 tagját pedig a közgyűlés választja három évre. Másodfokú fórum az igazoló választmánnyal szemben. Határozatai panaszszal támadhatók meg a közigazgatási bíróság előtt.<sup>1)</sup>

### 4. *Az állandó választmány.*

Hivatása, hogy a törvényhatósági bizottság elé tartozó fontosabb ügyben véleményt, javaslatot tegyen. Sok esetben a törvények kötelezőleg mondják ki az állandó választmány előkészítő munkáját. Törvényhatósági városokban nincsen állandó választmány, hanem annak teendőit a városi tanács végzi. A városi tanácsnak ilyen ülésein nem a polgármester, hanem a főispán elnököl.

### 5. *Kijelölő választmány.*

A választás alá kerülő törvényhatósági tisztviselői állások betöltését kijelölés (kandidáció) előzi meg, ezt a kijelölő választmány végzi, melynek elnöke a főispán, tagjai pedig a közgyűlés által a választ-

<sup>1)</sup> Budapest székesfővárosban nincsen állandó bíráló választmány. Lásd a székesfővárosról szóló szakaszát.



tott három és a főispán által a bizottsági tagok sorából kinevezett három tag. Minden állásra, ha megfelelő számú és minősítésű pályázó jelentkezik, három jelöltet kell kijelölni és szavazni csak a kijelöltekre lehet. Ha több, bár azonos állás betöltéséről van szó, mind a kijelölésnek, mind a szavazásnak egymásután külön-külön kell történni. Az együttes szavazás olyan lajstromos szavazás jellegével bírna, amely esetleg a választók szándékának meg nem felelő eredményhez vezethetne.<sup>1)</sup>

Ha valaki a meghirdetett pályázatban nem vesz részt, nem jelölhető s nem választható meg.

Minden állásra legalább három egyént kell jelölni, kivéve, ha nincs ennyi elfogadható jelentkező.

A kijelölő választmány határozatait indokolni nem tartozik. De amidőn a választás ellen éppen a kijelölési jog sérelmes gyakorlása miatt emeltek panaszt, azokat az okokat, amelyek miatt valamely jelentkező nem jelöltetett, a panasz elbírálására hivattott hatóság előtt ki kell fejteni.<sup>2)</sup>

#### 6. *A számonkérő szék.*

A rendes közgyűlések előtt tartják a főispán elnöklete alatt s tagjai vármegyében az alispán, főjegyző, főügyész, vármegyékben az állandó választmány alelnökei, ha ilyenek vannak; törvényhatósági városokban pedig tagjai a polgármester, a tanácsnokok s a közgyűlés által választott két tag.

A számonkérő szék feladata főleg a törvényhatósági tisztviselők ügyintézésének a vizsgálata. A fölvetett jegyzőkönyvet a közgyűlésnek bemutatják.

<sup>1)</sup> Közigazgatási Bíróság 1268/922. K. sz. ítélete.

<sup>2)</sup> Közigazgatási Bíróság 398/902. K. sz. ítélete.

## IV.

A törvényhatósági tisztviselők (egyedi szervek).

1. Vármegyékben:<sup>1)</sup> az alispán, mint a vármegye első tisztviselője. A vármegye nevében vezeti a folyó közigazgatást, végrehajtó szerve általában a törvényhatóság különböző bizottsági határozatainak; végrehajtója a kormány rendeleteinek, közvetlen szolgálati felsőbbsege a vármegyei tisztviselőknek, akik kel közvetlenül rendelkezik; a főjegyző, főügyész, árvaszéki elnök és főorvos kivételével, a többi tisztviselőkkel szemben kisebbfokú szolgálati hanyagság esetében, fellebbezés kizárásával, rendbirsárolási joga van; átveszi a vármegye közönségéhez intézett kormányrendeleteket s különböző iratokat; közvetlen felügyeleti hatósága a rendezett tanácsú városoknak; utalványozási joga van a költségvetés korlátai között s igen különböző ügyben fellebbezési hatóság. Az alispán e széleskörű hatáskörét a segédszervként, tehát önálló jogkör nélkül melléje rendelt főjegyzővel és aljegyzőkkel tölti be.

A főjegyző egyébként az alispán helyettese, annak szabadságideje, vagy betegség okából való távolléte alatt, ha azonban az alispánt állásától fegyelmi úton felfüggesztik, a fegyelmi eljárás időtartama a vármegyei közgyűlés választás útján jelöli ki a helyettesét.

<sup>1)</sup> Vármegyékben és törvényhatósági városokban ezidőszerint az általános tisztujítások fel vannak függesztve törvényes rendelkezéseink alapján. Az időközben megüresedett állások ellenben a minisztérium külön engedélyével betölthetők. A törvényhatósági bizottsági tagoknak általános választása is szünetel jelenleg s a jelenlegi választott tagok a régi törvényes alapon a régi mandátumok megsemmisítésével látják el tisztüket.

2. A tiszti főügyész (alügyész) a törvényhatóság ügyvédje, jogtanácsosa, a törvények őre; igen széles a tevékenységi köre, mert kiterjed mindazokra az ügyekre, amelyekben jogi véleményre van szükség; így véleményező szava van, hogy csak egy-kettőt említsünk, a fegyelmi ügyekben s különösen fontos a szerepe a gyámügyekben.

Az egyenes és közvetett adók, valamint az azok behajtási módjának biztosításánál (pl. igénypererek, sorrendi tárgyalások) a kincstár jogi képviselőt ellátni tartozik. Képviseli a törvényhatóságot magánügyeiben; ellátja a jogi teendőket a községek ügyeiben is olyan esetekben, midőn ellenük indított per, vagy a községi vagyonnak megvédése esetében ezt az alispán szükségesnek látja s e végből a tiszti ügyésznek megbízást ad.

### 3. A főszolgabíró.

A járás első tisztviselője, teendőinek ellátása végett, a hozzá beosztott szolgabíróval és segéd-személlyel rendelkezik. A szolgabíró azonban kivételes megbízás alapján önálló hatáskört is kaphat (pl. rendőri kihágási ügyekben).

A szolgabíró felügyel a járása területén fekvő kis- és nagyközségek közigazgatása felett s mind az országos (állami), mind helyi közügyeknek igen széles körben elsőfokú közigazgatási hatósága.

### 4. Árvaszéki elnök (ülnökök).

A gyámügyi szolgálatot az 1923. évi XXXV. t.-c. annyiban módosította, amennyiben az árvaszékek testületi szervezetét és működését megszüntette s kimondta, hogy ezentúl az egyes kérdésekben az előadó ülnök saját felelősségére intézkedik a tiszti ügyész meghallgatásával s az árvaszéki elnök felülvizsgálata alatt. Ez a törvényes rendelkezés úgy a vármegyei, mint a többi (városi) árvaszékekre is kiterjed.



A rendelkezés célja részben a létszámcsökkentés, részben az eljárás gyorsítása volt.

A vármegyei árvaszéki ülnökök határozatai ellen a másodfokú hatósági fórum továbbra is a közigazgatási bizottságnak már említett gyámügyi küldöttsége marad.

5. A törvényhatósági város polgármestere és tanácsa.

Törvényhatósági városban a közigazgatás főintéző organuma s a törvényhatósági és a közigazgatási bizottság határozataival szemben általános végrehajtói szerve a városi tanács, melynek elnöke a polgármester. A polgármesternek van ugyan külön egyéni joghatósága is, de ez sokkal szűkebbkörű, mint vármegyékben az alispáné.

A polgármester egyébként főnöki hatósága a város tisztviselőinek s a magasabbrangú tisztviselők kivételével a többiekkel szemben kisebb szolgálati hanyagság esetében rendbirságotlasi joga is van.

A törvényhatósági városi tanács tagjai a polgármesteren kívül a főjegyző, főügyész és tanácsnokok. Ez utóbbiak egy-egy szolgálati ágazatának vezetői és előadói a tanácsban.

## V.

### A főispán.

Nem a törvényhatóság tisztviselője, hanem a kormány, az országos végrehajtó hatalom képviselője, aki a törvényhatóság élén áll. Hivatása a törvényhatóság területén folyó közigazgatás általános ellenőrzése, felügyelete. A főispán hatósági jogköre azonban, mint mindjárt látni fogjuk, olyan elemeket is magában foglal, amely a pusztá ellenőrzés fogalmi körébe alig illeszthető bele.

A főispán felügyeleti jogköre elvileg kiterjed ugyan a törvényhatóság területén mindenféle jellegű közigazgatási szerv működésére, de hivatása leginkább a törvényhatósági közegekkel szemben érvényesül. A kormányhatósági szervek ugyanis külön szakszerű felsőbb hatósági ellenőrzés és irányítás alatt állanak, a községi közegeknek pedig első sorban a vármegye a felügyelő hatósága. Az igazságszolgáltatási szervek pedig, mint a közigazgatáshoz különben sem tartozók, egészen ki vannak véve a főispán ellenőrzési jogköréből, kivéve, hogy a törvényhatóság területén üresedésben lévő bírói állások betöltésénél a főispán meghallgatható, sőt hivatalból is intézhet ebben a tárgyban az igazságügyminisztériumhoz véleményező felterjesztést.

A törvényhatósági közigazgatást illetően a vármegyékben minden rendes közgyűlés előtt, városi törvényhatóságokban pedig évenként legalább kétszer számonkérő széket tart; megvizsgálja legalább egyszer évenként, mind a központi, mind a kültisztviselők hivatalos eljárását és ügykezelését a helyszínén, és megtekinti, ahányszor jónak látja, az alispánhoz, vagy polgármesterhez, nemkülönben a kültisztviselőkhöz érkezett kormány- és felsőhatósági rendeleteket és más beadványokat, valamint az azok alapján tett intézkedéseket.

A községben a helyszínén megtekintheti a hivatalos eljárást és ügykezelést és a tapasztalt hiányok megszüntetése iránt az illetékes hatóságok útján intézkedik.

*Ellenőrzési és felügyeleti jogkörén belül* és csakis ezen határok között (az ügyvitel és kezelés szempontjából) az alispánhoz (polgármesterhez) s általuk a törvényhatósági és községi közegekhez *rendeleteket* bocsáthat ki, jelentéseket pedig ezektől közvetlenül is kívánhat. Ha az alispánnak (polgármester) a főispáni rendelet végrehajtása ellen aggályai vannak, 24 óra alatt a főispán útján, a belügyminiszterhez előterjesztéssel élhet, mely előterjesztést a főispán további 24 óra alatt

indokolt jelentés kíséretében felterjeszteni tartozik. Oly esetekben azonban, midőn az állam érdeke halaszthatatlan intézkedést követel, a főispán rendeleteinek azonnali végrehajtását követelheti, s ha az alispán vagy nincs a helyszínen, vagy a rendeletet kiadni nem akarja, közvetlenül is intézhet rendeleteket a törvényhatósági és községi közegekhez.

Messzemenő *szervezési hatósága* is van a főispánnak. Kinevezi a törvényhatósági főorvost, a járási és kerületi orvosokat, levéltárnokot, árvaszéki nyilvántartókat és könyvvezetőket, a közigazgatási gyakornokokat, városokban a járási irnokokat, nemkülönbén vármegyékben a sedég- és kezelőszemélyzet tagjait, valamennyit életfogytiglan szóló hatállyal. (A városi törvényhatóságokban a segéd- és kezelőszemélyzet tagjait a törvényhatósági bizottság közgyűlése szintén élet-hossziglan választja.) Kinevezi továbbá a mutatkozó szükséghez képest a tiszteletbeli tisztviselőket (fizetés-nélküli, valóságos önkormányzati jellegű tisztviselők); de azokat tényleges szolgálattételre a törvényhatóság első tisztviselője rendeli be, ami esetleg surlódásokra is vezethet a főispán és a törvényhatóság első tisztviselője között. (A tiszteletbeli tisztviselővé kinevezett egyén-nek birnia kell azon szellemi képesítéssel, amely az illető állás betöltőjére nézve meg van állapítva. Pl. a tisztelet-beli tiszti ügyésszé kinevezendő egyénnek ügyvédi ok-levelének kell lenni. Állami alkalmazottak törvényható-sági tiszteletbeli tisztviselőkké nem nevezhetők ki, s alispáni állásra sem lehet tiszteletbeli tisztviselőket ki-nevezni; épp így nincsen helye ilyen kinevezésnek segéd-és kezelőhivatalnoki állásokra sem.)

A szolgabírákat az alispán, esetleg az érde-kelt járási főszolgabírák meghallgatása után, a főispán osztja be a járásokba és a mutatkozó szükséghez képest azokat időközben egyik járásból a másikba áthelyezi, ugyanezt teheti a járási irnokokkal szemben is. A fel-függesztett tisztviselőket az alispán s a polgár-mester kivételével, ideiglenesen másokkal helyettesíti.



(Szabadságolás, betegség okából, a munkaerő pótlásáról az alispán (polgármester) gondoskodik.)

Említettük már, hogy a törvényhatósági tisztviselők főbjeit a törvényhatósági bizottság választja, de erre nézve is jelentékenyen érvényesül a főispán befolyása a kijelölés, helyesebben a kijelölést végző kandidáló bizottság összetétele révén, úgyhogy a főispán akaratának érvényesülése biztosítottnak tekinthető. A kijelölő választmány határozatát egyébként indokolni nem tartozik. Érvényesen szavazni pedig csakis a kijelölt egyénekre lehet.

A leghatékonyabb rendelkezési jogot a főispán a fegyelmi joghatóságában bírja. Azon törvényhatósági tisztviselők ellen, akik a közigazgatási bizottságnak tagjai, a főispán a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot nem rendelheti el ugyan, de ezek ellen is ki-  
eszközölheti azt az érdekelt miniszternél. A többi törvényhatósági tisztviselő ellen meg már ő maga is elrendelheti a fegyelmi vizsgálatot, s általában bármely fegyelmi fórumnak bármely intézkedését megfellebbezheti az illetékes miniszterhez. (1886:XXIII. t.-c.)

A főispáni ellenőrzésnek tág tere nyílik végül azon jogállásánál fogva, mely szerint a törvényhatóság számos, mondhatni minden testületi szervének az ülésein az elnöki tisztet viseli; nevezetesen elnöke magának a törvényhatósági bizottságnak, a közigazgatási bizottságnak, a közigazgatási bizottság számos albizottságának, az állandó bíráló választmánynak (az igazoló választmány elnökét ő nevezi ki), az állandó választmánynak, a kijelölő választmánynak.

Az elnöki tisztségével kapcsolatban nagy fontosságú továbbá az az ellenőrzési jogköréből folyó hatósága is, hogyha valamely határozatot a törvénybe, vagy miniszteri rendeletbe ütközőnek, vagy az állam érdekeire sérelmesnek tart, a törvényhatósági bizottságnak minden határozatát, valamint a közigazgatási bizottságnak, mint fellebbviteli fórumnak határozatait felülvizsgálatra az illető miniszterhez felterjeszheti

(1886:XXI. t.-c. 10. §. 1. bekezdés). Joga van továbbá a közigazgatási bizottság minden fokú határozatát az illetékes miniszterhez megfellebbezni és mint már említettük, minden fegyelmi fórumnak minden határozatát is felterjesztheti felülvizsgálatra az illetékes miniszterhez.

A főispánnak ezekben vázolt rendes hatáskörén kívül van aztán egy *rendkívüli hatásköre* is, mely már a minisztériumnak külön ad hoc adott felhatalmazásán alapszik. Ha ugyanis a törvényhatóság, vagy az alispán (polgármester) a miniszter azonnal és feltétlenül végrehajtandó rendeleteinek a végrehajtását megtagadná (1886:XXI. t.-c. 19. §.), a minisztérium felhatalmazhatja a főispánt, hogy a törvényhatóság mindama tisztviselőivel és közegeivel, akikre a kérdéses rendelet végrehajtásánál szüksége van, közvetlenül rendelkezessék. Megjegyzendő, hogy az 1907. évi LX. t.-c. hatályon kívül helyezte a törvényhatósági törvénynek azt a rendelkezését, hogy a főispán a vonakodó tisztviselőket állásuktól fegyelmi eljárás nélkül végleg elmozdíthatja és őket másokkal végleg helyettesítheti. Megjegyezzük továbbá, hogy a főispán ilyen rendkívüli hatalommal nem ruházható fel az országgyűlésileg meg nem szavazott adók s meg nem ajánlott újoncok kiállítására vonatkozó kormányrendeletek végrehajtása céljából. (1886:XXI. t.-c. 20. §.)

A főispáni állás mai szabályozása kielégítőnek éppen nem mondható. A főhiba abban van, hogy a főispáni hatáskör olyan terjedelmes, hogy azt lelkiismeretesen és pontosan betölteni egy ember tulajdonképpen nem is képes. Ehhez járul aztán még az is, hogy a főispánság kvalifikációhoz egyáltalán nincsen kötve s így a főispáni ellenőrzés pontossága és közigazgatási szempontból való megbízhatósága intézményileg biztosítva nincsen.

Takarékossági szempontból végül azt is kifogásolni lehet, hogy a vármegyei és a városi törvény-

hatóságoknak külön-külön főispánjuk van, bár a gyakorlatban előfordul, hogy egy személy több főispáni állást tölt be.

## 5. §. *Budapest székesfőváros.*

### I.

Budapest szervezete különös helyzeténél fogva jórészen eltér a többi törvényhatósági városokétól s kezdettől fogva külön törvény, az 1872:XXXVI. t.-c. szabályozta, mely részben még most is érvényben van. Az 1924:XXVI. t.-c. azonban a székesfőváros törvényhatósági bizottságát egészen újjászervezte; az 1872:XXXVI. törvénycikknek idevonatkozó s az 1924:XXVI. törvénycikkkel ellentétes határozmányai tehát hatályon kívül helyezettek. E legújabb törvény folytán a székesfőváros közigazgatási jogi helyzete a többi városi törvényhatóságokéval szemben még jobban módosult, amint ez az alábbiakból ki fog tűnni.

1. Már az 1872:XXXVI. t.-c. értelmében Budapest élén, mint a végrehajtó hatalom képviselője, főispán helyett főpolgármester áll. Ennek jogköre hasonló ugyan a főispáni jogkörhöz, de ennél némileg kisebb. Nincsen kinevezési joga s nem gyakorolja a székesfőváros területén székelő állami hivatalokkal szemben a főispánt megillető jogokat.

Míg a főispánt a minisztérium előterjesztésére az államfő nevezi ki, a főpolgármestert az államfő részéről kijelölt három egyén közül a törvényhatósági bizottság közgyűlése hat évre választja.

Budapesten a polgármester mellett alpolgármesterek is vannak s itt a városi tanácsnak egyes olyan kinevezési jogai is vannak, melyek más törvényhatósági városban a közgyűlést illetik meg.

2. A székesfőváros közigazgatási területe közigazgatási kerületekre oszlik. (1893:XXXIII. t.-c.) Ez Budapest kiterjedt területénél fogva elkerülhetetlen;



szükségessé teszi a jó közigazgatásnak az az elemi követelménye is, hogy a hivatali szervek ne legyenek távol a lakósoktól, kiknek ügyeit intézik. A közszolgálat céljával is ellenkezik, hogy a polgárok a nagy távolság miatt fölösleges időpazarlással és költséggel legyenek csak képesek közügyeik elintézését elérni.

De a köz szempontjából is nagy előnnyel jár a közigazgatási kerületi, külső körzeti tagolása: a közigazgatás intenzitása jelentékenyen fokozódik általa. A hivatali szervek és a lakosság közti kapcsolat erősödik, bensőbbé válik, a közigazgatás a gyakorlati, a helyi viszonyokhoz szorosabban simul.

Budapest közigazgatási kerületeinek a száma ezidőszerint tíz; a kerület élén álló szerv a kerületi előljáróság, helyesebben a kerületi előljáró, aki a melléje beosztott tisztviselőkkel, mint segédjeivel, egyedi szervként gyakorolja a hatósági jogokat.

A kerületi előljáróság a helyi hatóság a kerület területén s hatásköre az ott lakó vagy tartózkodó minden személyre és ott lévő minden vagyponra kiterjed, kivéve azokat a személyeket és tárgyakat, melyeket vagy a törvény, vagy törvényhatósági szabályrendelet kivesz az előljáróság hatósága alól.

A kerületi előljáróság a helyi ügyeken kívül országos (állami) ügyek intézője is.

3. A székesfővárosi kerületeknek önkormányzati alapon szervezett testületi szerve a kerületi választmány, tagjainak megválasztása a megállapított határok között a törvényhatósági bizottság tagjainak megválasztásával egyidejűleg a kerület választói köréből titkos szavazással történik.

Elnöke a kerületi előljáró; hatáskörébe főleg a véleményezés, javaslattétel, bizonyos ellenőrzés (köz munkák végrehajtása) tartozik s kis részben közvetlen érdemleges intézkedési jog is megilleti (pl. szegényeknek pénzsegély engedélyezése).

4. Különleges szerv Budapest közigazgatási

szervezetében még a székesfővárosi közmunkák tanácsa, részben a minisztérium által kinevezett, részben a törvényhatósági bizottság által választott tagjaival (1870:X.). Városrendezési és építkezési ügyekben van részben véleményező, részben rendelkező funkciója; kezeli a fővárosi pénzalapot.

## II.

Utolsónak hagytuk a székesfővárosi törvényhatósági bizottságot s az ezzel összefüggő szervezeti kérdéseket, melyeket a már idézett 1924:XXVI. t.-c. új alapon s részletesen szabályoz.<sup>1)</sup> E törvényt fontosságánál fogva részletesebben ismertetjük.

### 1. *A törvényhatósági bizottság tagjai.*

Budapest székesfőváros törvényhatósági bizottsága 250 választott tagból, különböző testületek és intézmények, helyesebben intézetek államfői kinevezés alá eső 21 képviselőjéből és azokból áll, akiknek hivatali állásuknál vagy tisztüknél fogva ülési és szavazati joguk van.

Jogok és kötelességek tekintetében a törvényhatósági bizottság valamennyi tagja egyenlő (Budapest törvényhatósági bizottságában most már tehát virilizmus nincsenek; azelőtt a választással kombinált virilizmus rendszere volt érvényben).

### 2. *Állásuknál, tisztüknél fogva törvényhatósági bizottsági tagok.*

A törvényhatósági bizottságban hivatali állásuknál, tisztüknél fogva ülési és szavazati jogot gyakorolnak:

<sup>1)</sup> A törvény végrehajtási rendeletét, amely különösen a választási eljárásra nézve tartalmaz részletes szabályozást, a belügyminiszter 7.600/1924. sz. a. adta ki.

a) a következő székesfővárosi tisztviselők: a polgármester, az alpolgármesterek, az alpolgármesteri címmel és jelleggel felruházott tanácsnokok, a tanácsnok-főjegyző, kerületi előljárók, az árvaszéki elnök, a főügyész, a főorvos, a főszámvevő, a székesfővárosi statisztikai hivatal igazgatója és a főlevéltárnok; továbbá b) a Műemlékek Országos Bizottságának elnöke; c) az Országos Testnevelési Tanács elnöke; d) az Országos Közegészségügyi Tanács elnöke; e) a Fővárosi Közmunkák Tanácsának elnöke, illetőleg ennek az intézménynek megszűnése esetében az Országos Középítési Tanács elnöke; f) a m. kir. vasuti és hajózási főfelügyelőség főnöke; g) a m. kir. államrendőrség budapesti főkapitánya; h) a budapesti m. kir. pénzügyigazgató; i) a budapesti m. kir. adófelügyelő; k) a budapesti tankerületi m. kir. főigazgató; l) a budapesti kir. tanfelügyelő.

### 3. *Testületek és intézmények (intézetek) képviselői.*

Az államfő a belügyminiszter előterjesztésére háromévenként három évre összesen 21 bizottsági tagot nevez ki a következő testületek jelöltjei közül:

a) a Budapesti Kereskedelmi és Ipar-kamara jelöltjei közül öt tagot, még pedig hármat a kamara iparosztálya által, kettőt a kereskedelmi osztálya által javaslatba hozott személyek közül, b) a Budapesti Ügyvédi Kamara jelöltjei közül 3 tagot, c) a Budapesti Mérnöki Kamara jelöltjei közül 3 tagot, d) a Budapesti Orvosi Kamarának, illetőleg annak megalakulásáig az Országos Orvosszövetség budapesti fiókjának jelöltjei közül 3 tagot és ha a gyógyszerész kamara megalakul, ennek a kamarának a jelöltjei közül is egy tagot, e) a Duna-Tiszaközi Mezőgazdasági Kamara jelöltjei közül 2 tagot, f) a Budapesti Közjegyzői Kamara jelöltjei közül 1 tagot, g) a Magyar Tudományos Akadémia, a Szent István Akadémia, a



Kisfaludy-Társaság és a Petőfi-Társaság jelöltjei közül 1 tagot, *h*) a Pázmány Péter kir. m. Tudományegyetem, a m. kir. József-műegyetem, a m. kir. Állatorvosi Főiskola és az Országos Magyar Gyűjteményegyetem jelöltjei közül 1 tagot, *i*) az Országos Képzőművészeti Tanács jelöltjei közül 1 tagot.

Az előző bekezdés *a*)—*f*) pontjában említett testületek mindegyike a budapesti és ott községi választójoggal bíró tagjai (póttagjai) közül négyszer annyi jelöltet hoz javaslatba, mint ahány tag a testület kebeléből kinevezés alá esik. A *g*) és *h*) pontban felsorolt intézmények mindegyike Budapesten lakó és ugyanott községi választói joggal bíró tagjai közül egy-egy jelöltet, az *i*) pont alatt megjelölt intézmény pedig ugyancsak Budapesten lakó és ugyanott községi (törvényhatósági) választói joggal bíró tagjai közül négy jelöltet hoz javaslatba.

#### 4. *Törvényhatósági választójog.*

Törvényhatósági (aktív) választójoga van mindannak, akinek országgyűlési (nemzetgyűlési) képviselőválasztójoga van, ha a községi választók összeírási évét megelőzően hat év óta a székesfőváros területén lakik vagy itt van lakása.

A hatévi helybenlakás kötelezettsége alól ki vannak véve az országgyűlési (nemzetgyűlési) képviselők és mindazok, akiket az országgyűlési (nemzetgyűlési) képviselői választójogra vonatkozó jogszabályok a helybenlakás kelleke alól mentesítenek

#### 5. *A választók névjegyzékének összeállítása.*

A törvényhatósági választók névjegyzékét háromévenként, a választás évében, az igazoló választmány állítja össze.

A névjegyzék összeállításának alapjául az országgyűlési (nemzetgyűlési) képviselőválasztók névjegyzéke szolgál; ennek ezért a törvényhatósági választók

tőjog különös kellékének feltüntetésére is ki kell terjednie.

A központi választmány, melynek az országgyűlési (nemzetgyűlési) választói névjegyzék összeállítására a feladata, köteles az országgyűlési (nemzetgyűlési) képviselőválasztók ideiglenes névjegyzékét minden harmadik évben az igazoló választmányhoz legkésőbb május hó 15-ig megküldeni.

A törvényhatósági választójog különös kellékének (hatévi helybenlakás) meglétét az igazoló választmány kívánságára igazolni kell s a választó, igazolásra való felhívás nélkül ki nem hagyható.

Az igazoló választmány az országgyűlési (nemzetgyűlési) képviselőválasztók ideiglenes névjegyzékéből legkésőbb május hó 31-ig összeállítja a törvényhatósági választók névjegyzékét és azt június hó 1-től június hó 15-ig közszemlére kiteszi, ez idő alatt az ellen magához az igazoló választmányhoz felszólalásnak, a felszólalásra hozott határozat ellen pedig 15 nap alatt a közigazgatási bírósághoz panasznak van helye.

#### 6. *Választhatóság (passzív választójog).*

A törvényhatósági bizottság tagjává az választható, akinek a választás időpontjában választójoga van, ha életének 30. évét betöltötte, bárhol, bármilyen egyenes állami vagy a székesfőváros területén községi adót fizet és nem esik a kizáró okok valamelyike alá.

#### 7. *Általános kizáró okok.*

A törvényhatósági választójogból, a választójog gyakorlásából és a választhatóságból kizáró okok tekintetében az országgyűlési (nemzetgyűlési) választójogra és választhatóságra megállapított rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

### 8. *Törvényhatósági bizottsági tagságból kizáró okok.*

A törvényhatósági bizottságnak tagja általában nem lehet az:

1. aki az előző pont szerint, vagyis általános kizárási okból a törvényhatósági bizottság tagjává nem választható;

2. a székesfővárossal különböző anyagi vonatkozásban s a törvényben részletesen felsorolt szerződési viszonyban áll, vagy akire az ugyancsak részletesen megjelölt egyéb érdekeltségi okok fennforognak (pl. az előzőleg említett, szerződési viszonyban álló egyénenként alkalmazottak, az inkompatibilis részvénytársaság részvényeinek legalább egy tizedét bíró részvényese stb.).

### 9. *Közbenjárási összeférhetetlenség.*

A törvényhatósági bizottság tagja a székesfőváros főpolgármesterénél (kormánybiztosnál), hatóságainál vagy közegeinél, a székesfőváros üzemeinél vagy vállalatainál sem saját, sem más ügyében, sem mint érdekelt, sem mint megbízott vagy képviselő (gyám, gondnok stb.) pénzért vagy bármilyen anyagi előnyért vagy ellenszolgáltatásért semminemű ügyben sem járhat el. Ez a tilalom nem vonatkozik az ügyvédekre.

A törvényhatósági bizottság tagjai olyan vagyoni természetű ügyben, amely a székesfőváros érdekeit közvetlenül vagy közvetve érinti, a székesfőváros érdekeivel ellentétes irányban ügyvédként, megbizottként vagy képviselőként nem működhetnek.

A törvényhatósági bizottsági tag egyáltalában nem járhat közben olyan ügyekben, melyek:

a) a székesfőváros középítkezéseinek megszerzésére,

b) ingó vagy ingatlan javaknak megvételére, kisajátítására vagy a város részére leendő bérbevételére.



c) a székesfőváros ingó vagy ingatlan javainak eladására vagy bérbeadására,

d) a székesfőváros hivatalainál, üzemeinél vagy vállalatainál megrendelésekre és szállításokra vonatkoznak.

Nem kerül összeférhetetlen helyzetbe az a bizottsági tag, aki a székesfővárossal olyan adás-vételi vagy valamely szolgáltatásra irányuló jogügyletet köt, amelynek ellenértéke tarifaszorúleg meg van állapítva (víz-, gáz- vagy villanyszolgáltatás, kórházi ápoltatás, temetés, sírhely- vagy sírboltvásárlás stb.).

#### 10. *A választott tagok megbízásának időtartama.*

A választott törvényhatósági bizottsági tagokat háromévenként hat évre választják és pedig úgy, hogy háromévenként és kerületenkint kilép a választott tagoknak az a fele része, amelynek hatéves megbízása lejárt.

#### 11. *A választás.*

A törvényhatósági bizottsági tagok választása az 1914. évi XV. t.-c. alapján megállapított országgyűlési képviselőválasztó kerületek szerint történik, de a törvény ettől egyes választói kerületek módosításával némi eltérést állapít meg.

A választás az arányos képviseleti rendszer alapján történik.

A választást jelölés előzi meg. Jelölteket az illető választókerületben lakó választók ajánlhatnak, ha számuk legalább ezer. Az ajánlóíveken minden ajánló sajátkezű aláírása mellé a szavazójegynek számmal, névvel és a kiállító hatóság bélyegzőjével ellátott szelvényét fel kell ragasztani, vagy ezeket a szelvényeket az aláírás sorrendjében összefűzve az ajánlóívhez hozzá kell fűzni. Az ajánlásnak annyi jelölt nevét kell tartalmaznia, mint ahány rendes és póttag a kerületre esik.

A szavazás szavazókörönként titkosan, hivatalosan előállított szavazólapokkal történik.

A szavazólapokon az egyes pártok által ajánlott jelöltek neveit külön-külön lajstromban, még pedig abban a sorrendben kell feltüntetni, amint azt az illető pártok megállapították.

A szavazás nem az egyes jelöltekre, hanem az egyes lajstromokra történik. A szavazó által a lajstromon tett esetleges változtatást figyelmen kívül kell hagyni.

Minden választókerületben az egyes pártokat a reájuk eső szavazatok arányában, az egyes jelölteket pedig pártonként a lajstromokban feltüntetett sorrend szerint illeti meg a megbízás.

Az ilyen módon megválasztottnak tekintendő egyének közül a sorrendben előbb következők — megfelelő számban — lesznek a rendes, az utóbb következők a póttagok.

Minden választónak egy szavazata van. A választójogot csak személyesen lehet gyakorolni.

A választójog gyakorlása kötelező. Aki szavazási kötelezettségének teljesítését alapos ok nélkül elmulasztja, kihágást követ el és azt 10 aranykoronáig terjedhető pénzbírsággal kell büntetni.

## 12. *A választások jogérvényességének felülbírálata.*

A választás szabályellenessége vagy a megválasztott személy választhatóságának hiánya miatt a választás napjától számított 30 nap alatt a székesfőváros bármely választója az igazoló választmányhoz felszólítást intézhet.

Az igazoló választmány minden megválasztott tag választhatóságát hivatalból is megvizsgálja. Az igazoló választmány a felszólalások felett, valamint a meg nem támadott választások érvényessége kérdésében 30 nap alatt határoz.

Az igazoló választmány határozata ellen panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz, amely 30 nap alatt dönt.

Az a törvényhatósági bizottsági tag, akinek választását megtámadták, tagsági jogait mindaddig gyakorolja, amíg a választást jogerősen meg nem semmisítették.

### 13. *Az igazoló választmány.*

Az igazoló választmányt, melynek hatáskörét már ismertettük, háromévenként kell újra alakítani. Elnökét a törvényhatósági bizottság választott tagjai közül a főpolgármester helyettese nevezi ki, nyolc tagját pedig a törvényhatósági bizottság saját kebeléből választja. Érvényes határozathozatalhoz az elnökön kívül legalább négy tagnak a jelenléte szükséges. Az elnök csak szavazategyenlőség esetén szavazs ezzel dönt. Az igazoló választmány hatáskörére vonatkozólag mondottak kiegészítéséül még csak azt kell megjegyezni, hogy az igazoló választmány határoz a törvényhatósági bizottsági tagság időközi megszűnése (elvesztése) tárgyában is.

Határozata ellen panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz. A panasz nem vonható vissza. A panasz joga a tiszti főügyészt is megilleti.

A tagság elvesztése kérdésében az igazoló választmány a tudomására jutástól, illetőleg a bejelentéstől, a közigazgatási bíróság a panasz beérkeztétől számított 30 nap alatt határozni köteles.

A bizottsági tagság elvesztésének jogerős kimondásáig az illető bizottsági tag tagsági jogait változatlanul gyakorolja.



#### 14. A törvényhatósági bizottság feloszlataása.

Jelentős újítás ez; a többi törvényhatóságokkal szemben a belügyminisztert ez a jog meg nem illeti.

A belügyminiszter a főpolgármester előterjesztésére vagy meghallgatása után feloszlathatja a törvényhatósági bizottságot, ha az:

*a)* a törvénnyel vagy törvényes rendelettel szembehelyezkedik; *b)* felettes hatósága törvényes intézkedéseinek végrehajtását jogellenesen megtagadja; *c)* tartósan munkaképtelenné vált.

A törvényhatósági bizottság feloszlataását a belügyminiszter a Budapesti Közlönyben haladéktalanul közhírré teszi és a képviselőháznak (nemzetgyűlésnek) bejelenti.

A feloszlató miniszteri rendelet ellen, közhírré tételétől számított 15 nap alatt, — birtokon kívül — panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz. A panasz előterjesztésére a feloszlátott törvényhatósági bizottság választott tagjai legalább egyharmad részének együttesen joga van.

A közigazgatási bíróság a panasz felett 30 nap alatt köteles dönten. A közigazgatási bíróság ilyen panasz esetében nemcsak szigorúan jogkérdés, hanem diszkrecionárius kérdés (tartós munkaképtelenség) fölött is hivatva lesz dönten.

A törvényhatósági bizottság feloszlataásával a főpolgármester megbízása is megszűnik és feladatkörét a minisztérium kormánybiztosra ruházza.

A törvényhatósági bizottság feloszlataása esetében az új választást a feloszlataás közhírré tételétől számított két hónapon belül, a legutolsó végérvényesen megállapított névjegyzék alapján kell megtartani. Ha azonban a feloszlataás egy éven belül ismét szükségessé vált, az új választást két hónapnál hosszabb időre is, de legfeljebb hat hónapra el lehet halasztani.

Az újra összehívott törvényhatósági bizottság megalakulására és tagjaira ugyanazok a rendelkezések irányadók, amelyeket ez a törvény az ennek alapján első ízben megalakuló törvényhatósági bizottságra és tagjaira megállapít.

A törvényhatósági bizottság felosztatása esetén a közigazgatási bizottság, az igazoló választmány, valamint a kerületi választmányok régi összetételükben működnek mindaddig, amíg az új közigazgatási bizottság, illetőleg az említett választmányok újra meg nem alakulnak.

Az új választás megtartásáig a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó halaszthatatlan ügyekben a kormánybiztos elnöklete alatt a tanács határoz; azonban a tanácsot nem illeti meg sem az 1872:XXXVI. t.-c. 66. §-ában felsorolt főtisztviselők választásának, sem új adók kivetésének a joga.

A tanácsnak a törvényhatósági bizottság helyett hozott határozatai ellen ugyanolyan jogorvoslatok használhatók, mint amilyenek a fennálló jogszabályok szerint a törvényhatósági bizottság határozatai ellen használhatók volnának.

#### 15. *A belügyminiszter felügyeleti joga.*

A belügyminiszter a székesfővárosnak közigazgatási és gazdasági működését saját kiküldött közegei, vagy általa kiküldött más szakértők által bármikor megvizsgáltathatja és a vizsgálat eredményéhez képest felügyeleti jogkörén belül intézkedhetik.

Intézkedési joga kiterjed mindazokra a vagyontárgyakra, közüzemekre és közérdekű vállalatokra is, amelyekben a székesfővárosnak jelentékenyebb vagyoni érdekeltsége van, ha a kezelést külön jogalany látja is el.

A főváros javadalmait, vagyonát vagy gazdaságát érintő határozatok ellen közvetlenül a bel-

ügyminiszterhez van fellebbezésnek helye, az ily határozatok fellebbezés hiányában is a belügyminiszter jóváhagyása alá esnek.

### 6. §. *A községek.*

A pusztán községi jogállással bíró helyi közszervezetekről van itt szó. (Kisközségek, nagyközségek, rendezett tanácsú városok.)

#### I.

#### A községek átalakulása.

1. Rendezett tanácsú várost törvényhatósággá csak törvény alakíthat át, amint hogy törvényhozás útján történhetik egy törvényhatósági városnak rendezett tanácsú várossá való lefokozása is.

A községi jogállással bíró helyi közszervezetek (rendezett tanácsú város, nagyközség, kisközség) között az átalakulást alacsonyabb fokról magasabb, vagy magasabb fokról alacsonyabb szervezetté az érdekelt községbeliek és a törvényhatóság meghallgatásával a helyügyminiszter állapítja meg.

Ha magasabb szervezetre való átalakulásról van szó, a belügyminiszter nem tagadhatja meg a kérelmet, ha a községi lakosok és birtokosoknak az a része kívánja, mely a község összes egyenes államadójának felénél nagyobb részét fizeti s ha bebizonyítják, hogy a község erre elég anyagi s szellemi erővel rendelkezik s kisközségnek nagyközséggé való átalakulása esetében azt is, hogy a körjegyzőségből való kilépés után a többi községek a körjegyzőség fentartására képesek maradnak.

Ha egy puszta birtokosai önálló községgé kívánnak alakulni, ezenfelül igazolni kell azt is többek között, hogy ott legalább ötven, állandóan megtelepedett család lakik s hogy e lakosok közül a képviselőtestület választás alá eső tagjainak a számát legalább háromszo-



rosan meghaladó számban legyen olyan lakos, ki saját tulajdonul házat vagy földet bír.

Mikor pedig egy pusztának vagy községi területnek egyik község területéből a másikba való átkebelezéséről van csak szó, a fenti szempontok figyelembevételével s az érdekeltek meghallgatása alapján az alispán, másodfokon a közigazgatási bizottság határoz.

2. Ha az átalakulás lefelé, alsóbb fokozatra történik vagy ha két kisközség egy községgé kíván egyesülni, azt kell igazolni, hogy az átalakulást a lakosok és birtokosok azon része kívánja, mely a község összes állami egyenes adójának felénél nagyobb részét teszi s hogy törvénybeli kötelezettségeinek szellemi vagy anyagi erő hiányában nem képes eleget tenni.

A most említett lefokozásokat azonban a törvényhatóság felterjesztésére a belügyminiszter hivatból is elrendelheti, ha a községek, községi állásukkal járó kötelezettségeiket negyedévenként való háromszori megintés után sem teljesítik vagy elvesztik a szükséges anyagi és szellemi erőt, vagy a szomszéd községeknél tetemesen magasabb póttadóval tudnak csak kötelességüknek eleget tenni.

## II.

### Új községek alakulása telepítés útján.

Nem meglévő községek átalakulásáról, hanem telepítés útján egészen új községek létesítéséről van itten szó és pedig mezőgazdaságpolitikai célokból (a földbirtok és a népesség arányos megosztása). A törvény, mely erről szól, az 1894:V. t.-c., illetve az ezt részben módosító 1911:XV. t.-c. Új községet telepíthetnek: 1. az állam; 2. magánbirtokosok; 3. földbirtokkal bíró községek, abban az esetben, ha kimutatják, hogy az alapítandó község területén a törvényben minimális számban megállapított gazdálkodó egyén megfelelő belsősséggel és

külsőséggel elhelyezhető és ha a teepítő eleget tesz mindazoknak a törvényes köteleességeknek, melyek a szükséges középületek emelésére és utak létesítésére vonatkoznak. Telepesgazdaságok belsejében nélkül csupán külsőségekből is állhatnak. Gondoskodás történt arról is, hogy az állam az átengedett telephelyet visszavásárolhatja és a telepest bírói úton kimozdíthatja, ha az 1911:XV. t.c.-ben részletesen megjelölt feltételeket megszegi.

Új község telepítésére, vagy egy meglévő községhez való hozzátelepítésre minden telepítőnek (az államot kivéve) hatósági engedélyre van szüksége. A közigazgatási bizottság küldöttsége által foganosított helyszíni szemle után a közigazgatási bizottság a telepítési engedély kérdésében elsőfokon határoz. E határozat ellen a földművelésügyi miniszterhez fellebbezésnek van helye, de fellebbezés nélkül is fel kell terjeszteni jóváhagyásra a közigazgatási bizottság határozatát a nevezett miniszterhez. Az engedélyek megadása után újabb helyszíni kiszállás és a munkálatoknak végleges hitelesítése után az ügyiratok a belügyi- és a földművelésügyi miniszterekhez terjesztetnek fel. A belügyminiszter azután saját hatáskörében intézkedik a létesített telepnek az 1886:XXII. t.c. 152. §-a alapján való önálló községgé alakítása iránt.

### III.

#### A község neve.

A községek hivatalos nevét, továbbá a község nevének írását, valamint újonnan alakult községek nevét is a belügyminiszter állapítja meg s ő határoz a község nevének megváltoztatása iránt is az illető községek és a vármegye közgyűlésének meghallgatása után.

A községnek csak egy neve lehet. A megállapított neveket a magyar kir. központi statisztikai

hivatal által vezetett törzskönyvbe iktatják be; tanácsadó szervkép az „Országos községi törzskönyvbizottság” szerepel.

#### IV.

A község területe és a községi hatóság.

Minden területnek közigazgatásilag valamely községhez kell tartozni; megszűnt tehát az a régebbi állapot, hogy egyes területek nem tartoztak semmiféle községhez.

A község területe az a földrész (bel- és külterület), amelyen a község helyhatósági joga érvényesül. A község hatósága ugyanis kiterjed a községi területen lakó vagy tartózkodó minden személyre s ott lévő minden tárgyra. Ki vannak véve a községi hatóság alól:

*a)* a hadseregnek, a haditengerészetnek és honvédségnek tetteleges szolgálatban álló tagjai a katonai szolgálatra vonatkozó fegyelmi és büntető ügyekben;

*b)* a királynak és udvarának lakóhelyül szolgáló épületek;

*c)* s végül kizárólag erődítési és más katonai célra használt épület vagy helyiség, a használat tartama alatt.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Minazonáltal vannak olyan közigazgatási funkciók, melyek a szóbanlevő épületekben fogatosíthatók; pl. katonai épületben lakó személyek részére valamely általános közigazgatási ügyből folyólag hivatalos iratok kézbesítése, avagy ilyen személyek ellen közigazgatási végrehajtási cselekmények (pl. zálogolás) fogatosíthatása. Ilyen aktusok is azonban csak az épület katonai parancsnokának előzetes értesítése mellett történhetik. A kir. udvar épületében pedig eféle aktusok végett a főudvarnagyi hírsághoz kell fordulni, amelynek hatásköre kiterjed a királyi ház tagjaira (maga a király személye természetesen itt is kivétel), továbbá a területenkivüliséget élvezőkre. (1909:XVI. t.-c.)



A község területét tehát a most említett szempontból nem magánjogi értelemben kell felfogni. A község területén egyesek magántulajdonában, valamint a község tulajdonát képező ingatlanok is vannak, mindezekre azonban egyaránt kiterjed a községnek szóban lévő hatósága, úgy hogy ebből a szempontból a községi terület a községi hatóság térbeli kiterjedését jelenti.

## V.

### A képviselőtestület.

A község alapszerve, egyetemének képviselője. Képviselőtestület a községek mindhárom fajánál van. A képviselők száma a törvényben megállapított korlátok között, a lakosság számához igazodik.

A képviselőtestületi tagok felerészben a legtöbb állami egyenes adót fizetők, felerészben választott tagok. A képviselőtestület tagjai továbbá hivatalból a községi előljáróságnak a törvényben megjelölt tagjai.

#### 1. *Virilis tagok.*

A virilisek a község területén legtöbb állami egyenes adót fizetők, ha nagykorúak s ha reájuk nézve a törvényben pontosan felsorolt kizáró okok nem forognak fenn.

Avirilisek közé tartoznak továbbá a község területén fekvő vagyonuk után legtöbb állami adót fizető nagykorú hajadonok, özvegyek vagy törvényesen elvált nők és jogi személyek,<sup>1)</sup> valamint a kiskorúak, de jogu-

<sup>1)</sup> Az államkinestár, mint jogi személy a község területén fekvő ingatlan vagyona révén, szintén lehet virilista (Közig. Bír. 1880/903). A község ellenben virilista nem lehet jogi személyisége dacára, mert visszás volna, ha a község saját képviselőtestületében az érdekképviselőt alapján külön képviselve lehetne. (Közig. Bír. 2123/906).

kat csak meghatalmazottaik útján gyakorolhatják. A gyámság és gondnokság alatt állóknak a gyám, vagy a gondnok a törvényes képviselője. (*Törvényhatósági virilis jog a most felsorolt személyeket meg nem illetve, s e jog megbízott vagy képviselő útján egyáltalában nem gyakorolható.*)

Egyszerre több községi képviselőtestület virilis tagja is lehet valaki, ami a törvényhatósági bizottságra nézve szintén nincs megengedve.

Meghatalmazott külföldi honos nem lehet, kivéve a község területén fekvő, vagyonnal bíró jogi személyek meghatalmazottait, akik külföldi honosok is lehetnek. A községi törvényből megállapíthatólag virilis lehet külföldi is, ha ingatlan vagyona van s ha ezen ingatlan vagyonán kívül még egyéb keresete után is az adófizetők közé tartozik.

## 2. *A választottak és a községi választójog.*

a) Aktív választójoga van a húsz évet betöltött férfiszemélynek, aki a község területén saját vagyona vagy jövedelme után állami adót már két év óta fizet; még a külföldinek is van választójoga, de csak akkor, ha letelepülési jogot szerzett; választójoga van továbbá a jogi személyeknek, nagykorú nőknek, gyámoltaknak és gondnokoltaknak, valamint a 20 évnél fiatalabb kiskorúaknak is, de mindezeknek csak abban az esetben, ha a község területén fekvő vagyonuk van s e jogukat mindig csak meghatalmazott (törvényes képviselő) útján gyakorolhatják.

b) Községi képviselőtestületi taggá megválasztható, vagyis passzív választójoggal bír az, akinek községi aktív választójoga van, ha a huszonegyedik életévét már betöltötte s ha reá nézve valamely törvényes záró ok fenn nem forog.

Rendezett tanácsú városban szükséges továbbá az is, hogy írni és olvasni tudjon s meglegyen

az országgyűlési képviselő választói joghoz megkívánt minősítése

A nagykorú nők, a kiskorúak, a jogi személyek stb. kategóriája a választottak között már egyáltalában a dolog természeténél fogva nem szerepel.

A választottaknak községi lakosoknak kell lenniök, a virilistáknál azonban ez a kellék nem kívántatik meg; továbbá külföldi is megválasztható, ha letelepülési engedélye van s a törvényes feltételek egyébként reá nézve fenforognak.

## VI.

A virilisek és a választott képviselőtestületi tagok jogosultságának megállapítása.

A virilisek névsorát kis- és nagyközségekben a főszolgabíró (nem az igazoló választmány); rendezett tanácsú városokban pedig a képviselőtestület állapítja meg. (Itt sem az igazoló választmány.) E megállapítások ellen a közigazgatási bizottsághoz lehet fellebbezni, innen pedig a közigazgatási bírósághoz panaszni van helye.

Az aktív választójoggal bírók névjegyzékét a kis- és nagyközségekben és rendezett tanácsú városokban a képviselőtestületek küldöttsége állapítja meg s ennek határozata ellen fellebbvitelnek van helye a községi igazoló választmányhoz. Ennek határozatát a közigazgatási bizottság előtt lehet megtámadni s végsőfokúlag a közigazgatási bíróság dönt.

Az igazoló választmány elnöke kis- és nagyközségben a főszolgabíró, rendezett tanácsú városokban az alispán; tagjai pedig kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, rendezett tanácsú városokban az alispán által a képviselőtestületi tagok sorából kinevezett két személy, két tagot pedig a képviselőtestület maga választ. (Bírálo választmány a községekben egyáltalán nincsen.)



## VII.

## A képviselőtestületi közgyűlés.

Elnöke szabály szerint kis- és nagyközségekben a bíró, kivételesen a járási hatóság első tisztviselője: a főszolgabíró, rendezett tanácsú városokban a polgármester.

A közgyűlések számát szabályrendeletileg lehet megállapítani, de két rendes közgyűlést mindenestre tartani kell, egyet tavasszal, a multévi számadások megvizsgálására, egyet meg ősszel a jövő évi költségvetés letárgyalására.

Rendkívüli közgyűlést az elnök hívhat össze. Az összehívást azonban kívánhatja a képviselőtestület maga is, vagy tagjainak egynegyed része, nemkülönben a törvényhatósági közgyűlés, a közigazgatási bizottság, az alispán; kis- és nagyközségben a főszolgabíró és a jegyző is.

A községi képviselőtestületi közgyűlésen is ismeretes a széksértés büntetése, de e körül a tiszti ügyésznek (rendezett tanácsú városban) nincsen semmi szerepe.

## VIII.

## A községi közegek.

A községnek egyedi szervei a községi előljáróság tagjai és pedig:

*a)* rendezett tanácsú városokban a polgármester, a jegyzők, a tanácsnokok, az ügyész, az árvaszéki ülnökök (az árvaszék elnöke a polgármester), pénztárnok, számvevő, közgyám, orvos, mérnökök és a községi adótiszt;

*b)* kis- és nagyközségben a bíró, a jegyző, (körjegyző, községi jegyző), a tanácstagok (esküdtek), közgyám, községi orvos (körorvos) és nagyközségben a pénztárnok.

A kis- és nagyközség közti különbségre nézve azt kívánjuk megjegyezni, hogy nagyközségben legalább négy tanácsbeli, míg kisközségben legalább két tanácsbeli (esküdt) van; hogy a nagyközségnek külön pénztárnoka van s ami a legjellegzetesebb, sőt egyedül minősítő ismérv, hogy a nagyközségnek külön jegyzője van, míg a kisközségek körjegyzőségi körzetbe tömörülve, közös jegyzőt (körjegyzőt) tartanak.

Ha a nagyközségben több jegyző van, a vezető jegyzőnek községi főjegyző a neve. (1904:XI. t.-c.)

A községi jegyző a községi adminisztrációnak s nevezetesen az ügyintéző közigazgatásnak legfontosabb szerve, akinek hatáskörébe a községi ügyeken kívül az országos érdekű ügyeknek nagy tömege is tartozik. Nem csoda, hogy magasabb minősítésénél fogva a községi adminisztrációban a fősúly a rendszerint kisebb intelligenciájú és szakismeretekkel nem rendelkező községi bírák mellett a községi jegyzőn nyugszik.

Bizonyos azonban másfelől az is, hogy ilyen rendszer mellett a községi önkormányzati igazgatás érvényesülése mind szűkebb körre zsugorodik össze.

Az újabb adókezelési törvényekben megállapított teendőket külön adóügyi jegyzőre lehet bízni; azokban a községekben tehát, amelyekben adóügyi jegyző van, a községi jegyzőnek vagy körjegyzőnek adókezelési teendőit az adóügyi jegyző önállóan látja el saját felelőssége mellett. (1923:VII. t.-c. 101. §.)

Az adóügyi jegyző egyéb közigazgatási teendők elvégzésére csak abban az esetben vehető igénybe, midőn ezt az adóügyi teendők pontos ellátása megengedi. Ebben a kérdésben a döntés joga a pénzügyigazgatóságot illeti meg.

Azokban a községekben (körjegyzőségekben), melyekben adóügyi jegyzői állás még szervezve nincs, de a jegyzői álláson kívül másod-, segéd-, vagy aljegyzői állás szervezve van, ezeknek egyikét (ha legalább

24 éves), a főszolgabíró a pénzügyigazgatóval egyetértőleg, az adóügyi jegyzői teendők ellátásával megbízza.

A községi jegyzők minősítéséről az 1900:XX. t.-c. szól, mely a községi jegyző kiképzésére községi közgazgatási tanfolyamot szervezett; a tanfolyam a legújabb kormányrendeleti intézkedés szerint három tanulmányi félévből áll.

Az internátussal kapcsolatos tanfolyamra azok vehetők fel, akik a középiskola nyolc osztályát sikerrel elvégezték s községjegyzői irodában teljesített gyakorlatot is kimutatnak. A tanfolyam befejezte után a belügyminiszter részéről szervezett bizottság előtt vizsgát kell tenni. Ezt a vizsgát tanfolyam hallgatása nélkül is leteheti az, akinek jog- és államtudományi államvizsgálata vagy jog- vagy államtudományi doktorátusa van. Vizsgálta nélkül is minősítve vannak községi (körszéki) állásra a valóságos vármegyei tisztviselők és pedig az alispán, a jegyzők, a főszolgabírák és szolgabírák, továbbá akiknek ügyvédi (bírói) vizsgájuk van.

Meg kell jegyeznünk még, hogy a községi előljáróság nem valami külön hatósági, testületi szerv, hanem csak általános elnevezése a községi közegek összességének. Az intézkedő szervek a községi előljáróság egyes tagjai külön-külön vagy együttesen, pl. kis- és nagyközségben a bíró a jegyzővel, vagy a bíró és egy esküdt.

Testületi hatósági szerv a rendezett tanácsú városokban a községi előljáróságnak az a része, melynek városi tanács a neve; elnöke a polgármester, tagjai pedig a tanácsnokok, a főjegyző, a főügyész és az orvos.

A községek különben, felsőbb jóváhagyás mellett, a felsoroltakon kívül egyéb állásokat is szervezhetnek s azoknak hatáskörét megállapíthatják.

Vannak későbbi törvények is, melyek egyes községi közegek alkalmazását kötelezővé teszik. Az 1908:XXXVIII. t.-c. például kimondja, hogy minden község (város) szakképzett bábát köteles tartani; és pedig



minden város, nagyközség és minden olyan kisközség, melynek legalább 800 lakosa van, rendes okleveles bábát kell, hogy tartson. Az ennél kisebb községek, ha helyben okleveles bába nincsen, a bábatanfolyamokon kiképzett és a tiszti főorvos által képesített bábákat kötelesek alkalmazni. Ha a községben később okleveles bába telepszik le, az előbb említett bába egy éven túl csak abban az esetben folytathatja gyakorlatát s tarthatja meg állását, ha valamely bábaképzőintézetben időközben rendes oklevelet szerzett.

## IX.

### A községi közegek alkalmazása.

A rendezett tanácsú város közegeit a kijelölő választmány kandidációja alapján a képviselőtestület választja. A kijelölő választmány elnöke a választást eszközölő képviselő testület (tisztújító szék) elnöke, vagyis az alispán, két tagot az elnök nevez ki, kettőt a képviselőtestület saját kebeléből választ. A rendezett tanácsú városoknak segéd- és kezelőszemélyzete élethossziglan, a többi tisztviselők hat évre választatnak (a törvényhatósági város segédszemélyzete is élethossziglan választatik).

Kis- és nagyközségekben a kijelölési jogát a bírói, jegyzői és orvosi állásra a főszolgabíró gyakorlja, egyéb állásokra maga a képviselőtestület. A tisztújító szék különbözőképen alakul az egyes községi közegek megválasztását illetőleg. A bírót és az esküdteket (tanácsbeliek) a választóközönség, azaz a községi képviselőtestületi tagoknak megválasztására jogosultak választják.

A körjegyzőt és a körgyámot a körjegyzőséghez tartozó kisközség képviselőtestületeinek egyeteme választja.

A körorvos és a körállatorvos választására az illető körhöz tartozó községek képviselőtestületei által választott megbizottakból, továbbá a vármegyei közgyűlés által a saját kebeléből kiküldött tagokból álló gyűlés a hivatott.

A többi községi alkalmazottat végül a képviselőtestület választja. A tisztújító szék elnöke kis- és nagyközségekben a főszolgabíró vagy helyettese.

A jegyzők, orvosok, állatorvosok élethosszigan választatnak, az előjáróság többi tagjai választása kis- és nagyközségekben három évre történik.

A községi bírói tisztség elfogadása polgári kötelesség s csak kivételes esetben van fölmentésnek helye.

Kis- és nagyközségekben a községi alkalmazottak fizetésüket a legújabb rendelkezés szerint a községi pénztárból kapják. (100.046/1924. N. M. M., 128.200/1924. B. M., 141.000/1924. B. M. rendeletek.)

Eddig a községi (kör)orvos törzsfizetését, valamint korpótlékát és esetleges helyi pótlékát az állam fizette s a községek legfeljebb kiegészíthették ezt a javadalmazást. (1908:XXXVIII. t.-c.)

A községi (kör)jegyzők alapfizetését viszont a községek fizették, de az állam a törvényben megállapított minimális összegre kiegészítette azokat.

A jegyzők, orvosok, s ha ilyenek egyes községekben vannak, a mérnökök, nincsenek ugyan fizetési osztályokba sorozva, de az állami rendszerű fizetési osztályoknak megfelelő fizetésre van igényük és pedig a következő osztályozás szerint: A jegyzők szolgálati idejükhöz mértén a IX—VII. fiz. osztályra, a segédjegyzők a IX—X. fiz. osztályra, a községi (kör)orvosok a IX. fiz. osztályra, a községi (kör)állatorvosok és a községi (kör)mérnököknek a X—IX. fizetési osztályra megállapított fizetésre van igényük.

A kis- és nagyközségek alkalmazottainak nyugellátása az egyesített vármegyei nyugdíjalap terhére történik, az állami nyugdíjtörvény (1912:LXV. t.-c.) elveinek megfelelően készített vármegyei nyugdíj-szabályzatok alapján. Az eddig fennállott külön nyugdíjalapok, pl. a községi jegyzői nyugdíjalap

megszűnt, beleolvadt az említett vármegyei nyugdíj-alapokba. (142.000/1924. B. M. rendelet.)

A rendezett tanácsú városok alkalmazottai épp úgy, mint a törvényhatósági városok, valamint a vármegyei tisztviselők ezidőszerint állami rendszerű fizetési osztályokba vannak besorozva s az ezekre nézve megállapított illetményekre van igényük. (1923:II. és IV. törvénycikkek. V. ö. még az 1925. évi 7.000/M. E. számú rendelet 138. pontját.)

### 7. §. *A községi illetőség.*

#### I.

A községhez való tartozás többféle alapon lehetséges. Ha valaki egy községben lakik, vagy ha nem lakik ott ugyan, de ott ingatlana vagy üzlete van, vagy ha egy községben adózik, vagy ott községi aktív és passzív választójoga van s így résztvesz a község adminisztrációjában, mindezek révén az illetőnek ahhoz a községhez való tartozása, ha úgy tetszik illetősége, a községnek pedig az illetővel szemben való illetékessége kétségkívül megállapítható. Ez alapon tehát a legkülönbözőbb célú, tárgyú községi illetőségről beszélhetnénk. Amit azonban a magyarban röviden községi illetőség névvel jelölnek meg, az a községhez való tartozásnak egy speciális faja s valójában s főleg a szegényeltartás szempontjából való községi illetőséget jelenti. A magyar jogi terminológiában a községi illetőség tehát műkifejezés s azt jelenti, hogy elszegényedés és munkaképtelenség esetében az illetőségi község a szegényügyi illetőségébe tartozó egyént eltartani köteles. Ezért fogalmi zavarok elkerülése okából helyesebb volna a most említett községi illetőség megjelölésére mindig a *szegényügyi* községi illetőség elnevezést használni.



Községi törvényünk azonban pongyola szövegezésével nem fejezi ki világos szabatossággal ezt az álláspontot, sőt egyes határozmányai azt a valóságnak meg nem felelő benyomást keltik, mintha a községi illetőség a községi adminisztrációban való részvételi jogot magában foglaló községi kötelék volna. Az 1886:XXII szerint ugyanis: minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kell tartoznia. Mindenki csak egy község kötelékébe tartozhatik. A *községi kötelék és az abból folyó illetőség* megszűntnek csak azon esetben tekintetik, ha az illető egyén egy más község kötelékébe lépett. (5. §.) A községi törzsvagyonra és a községi vagyon kezelésére vonatkozó községi határozat ellen jogorvoslattal élhet „a község kötelékébe tartozó bármely honpolgár és azok, akik a községben vagy határában ingatlan vagyonnal bírnak“. (113. §.)

„Aki a községi kötelékbe felvétellett, *rendes községi taggá válik*, a községi tagoknak a jelen törvény által biztosított jogaiban (?) részesül s a községi kötelékből eredő kötelezettségeket teljesíteni tartozik“. (13. §.)

A magyar jog továbbá a községi illetőséghez egy más jogkövetkezményt is fűz, azt t. i., hogy az illető egyénnek illetőségi községében, vagyis ahova szegényügyi községi illetősége révén tartozik, feltétlen lakhatási joga van, onnan el nem távolítható, viszont a toloncolás alá eső személyek kényszerrel illetőségi községükbe szállíttatnak.

Végül bizonyos közigazgatási ténykedések foganatosításánál az illetőségi községet veszi a törvény alapul az illetékeség megállapítása szempontjából.

A modern külföldi jogok legtöbbjében a szegényügyi községi illetőségnek ez az összekeverése más heterogén természetű jogintézményekkel elő nem fordul; élesen kidomborítják ennek az illetőségi köteléknek kizárólagosan szegényügyi célját s ennek megfelelően

állapítják meg aztán a szegényügyi illetőség megszerzésének a feltételeit is.<sup>1)</sup>

Az egész intézmény eredete Angliába nyúlik vissza, ahol, mint egyébként mindenütt, a szegényeltartással a régi időkben főleg az egyházak s nevezetesen az egyházközségek (parish) foglalkoztak, s csak később vették át ezt a feladatot a politikai (közigazgatási) községek, melyek ott különben is az egyházközségekből fejlődtek ki.

A szegényeltartási jog (settlement) Angliában 3 évi helybenlakás, születés és házasság útján szerzhető meg. Más aztán a községi kötelékbe való általános közigazgatási tartozás; ehhez csak egy évi lakás, de viszont ingatlan, vagy valamely kereskedelmi üzlet alapján való adófizetés szükséges. Velejár a községek javainak, intézményeinek használata s a községi kiadásokhoz való hozzájárulás. (Ez megfelel nagyjában a német Gemeindeangehörigkeit fogalmának.) Az ilykép körülírt községi kötelék már most előfeltétele a községi választói jog elnyerésének, vagyis a községi közigazgatásban való részvételnek, amelynek azonban egyéb, külön feltételei is vannak (pl. adócenzus).

Különböznek a settlementtel bíró személyektől a feltétlen lakhatási jogot élvező „irremovable“-k is. Aki *egy évig* valahol lakik, minden egyéb feltétel teljesítése nélkül megszerzi azt a jogot, hogy arról a helyről ki nem utasítható. Akinek settlement-je van, az irremovable is, de viszont a feltétlen lakhatási jog megsze-

<sup>1)</sup> Hogy a szegényeltartás köteleességét a törvényhozások legnagyobb része a községekre vagy általában a kisebb helyi közületre rója, ennek főoka abban rejlik, hogy a szomszédsági viszonyon alapuló helyi közületek legjobban ismerik a szegényeltartást igénylők viszonyait s így a szegényeltartási jogosultság megítélésére a legalkalmasabbak. Továbbá ez a szabályozás a legbiztosabb megakadályozója a közsegélyezéssel űzhető pazarlásnak is.

rezhető a settlement-től, vagyis a szegényügyi illetőség-től függetlenül is, és pedig könnyebben és sokkal hamarabb is, mert ahhoz, mint említettük, csak egy évi puszta helybenlakás szükséges.

Igen jellemző a német jogfejlődés is. Vessünk erre is egy rövid pillantást.

A középkor egyes, főleg délvidéki német államaiban (pl. különösen Bajorország) a községhez való tartozás általános, mindent felölelő köteleke a „*Heimatsrecht*“ volt; amely községbe tartozott valaki, ott volt az otthona, a legszűkebb hazája. Benne volt ebben a község javainak élvezése, az ottani feltétlen lakhatás, a községi adminisztrációban való részvétel s természetesen a szegényeltartási jog is. Megszerezhető volt pedig ez a *Heimatsrecht* a születésen és házasságon kívül külön felvétel, *adományozás* által. Ez a felfogás vert gyökeret Ausztriában is, ahol ez a kérdés alapvonásaiban, különösen az adományozási (felvételi) rendszer tekintetében hasonló szabályozást nyert.

A kérdés súlypontja a községi illetőségnek *adományozás* útján való megszerzési módjában van, s azon a tényen, hogy ez a törvényhozási szabályozás a helybenlakás jogcímét egyáltalán nem ismeri.

A felvételi rendszer mellett a szegényügyi illetőség természetesen nehezen szereshető meg, mert diszkrécionárius alapon való engedélyezést igényel, ettől pedig a községek a szegényeltartási kötelezettséggel járó anyagi terhekre való tekintettel vonakodnak. Másfelől visszas, hogy ha valaki hosszú éveken keresztül, sokszor egész életén át egy községben lakott, munkaerejét ennek a községnek javára fordította, elszegényedése s keresetképtelenné válása esetére ne ez a község tartsa el, hanem egy idegen község, ahova szegényügyi illetőség szempontjából egy véletlen körülmény, például leszámazási jogcímen tartozik. Erre az utóbb említett községre ilyen szabályozás mellett olyan teher nehezedik, melyet az igazságosság szempontjából elfogadhatóan



megokolni nem lehet. Az északnémetországi államok s különösen Poroszország jogfejlődése szakított is ezzel a felfogással s a szegényügyi illetőséget kibontván a vele összefonódott egyéb jogi viszonyok szövedékéből, mint egészen különálló, speciális jogintézményt a lakóhely (Unterstützungswohnsitz) elvének alapjára helyezte, szemben a Heimatsrecht elvével.

Az Unterstützungswohnsitz elve alapján pusztán egy évi helybenlakással mindenki megszerzi a szegényeltartásra való jogot az illető községben, s nem szükséges semmiféle felvételi aktus a község részéről.<sup>1)</sup>

Legújabbán már Bajorország is elejtette a Heimatsrecht elvét s így Németországban ezidőszert mindenütt az Unterstützungswohnsitz elve és intézménye van érvényben az 1870. évi június 6-iki, illetőleg az 1908. évi május 30-iki törvény alapján.<sup>2)</sup>

Ausztriában azonban s Ausztria utódállamaiban, így Csehországban is, némi enyhítéssel, még mindig a Heimatsrecht rendszere van érvényben.<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> A szóban levő felosztás alapjául szolgáló gondolat érvényesül a községeknek ama megkülönböztetésében is, mely szerint vannak Einwohnergemeindék és Bürgergemeindék. Előbbiekben a községi kötelékhez való általános közigazgatási tartozás (az aktív és passzív választójogot is beleértve) megszerezhető többek között a helybenlakás alapján is s a községi felvétel aktusa egyáltalán ismeretlen, míg az utóbb említett községekben a helybenlakás jogcímének teljes mellőzésével a születés és a felvételi aktus a községi kötelék elnyerésének a módja.

<sup>2)</sup> V. ö. Julius Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 1924. 285. old.

<sup>3)</sup> L. Ludwig Adamovich, Österreichisches Verwaltungsrecht, 1924. II. 292. old.

## II.

Ami már most a tételes magyar közigazgatási jogban a községi illetőségnek megszerzését illeti, e részben következő rendelkezések vannak érvényben:

Törvényes vagy törvényesített gyermekek atyjuk illetőségét követik.

Törvénytelen gyermekek azon illetőségi község kötelékébe tartoznak, melybe születésük idején anyjuk tartozott.

Az örökbefogadott kiskorú gyermekek az örökbefogadónak illetőségét követik.

A nő illetősége férje illetősége után állapítatik meg és azt mint özvegy is megtartja mindaddig, míg önjogúlag más községi illetőséget nem szerez.

A nő, ha férjétől bíróilag elváltak, vagy ha a házasságot bíróilag felbontották, azon község kötelékébe tér vissza, melyhez férjhezmeneteléig tartozott.

Azon eredetileg külföldi nők, kik házasság útján magyar állampolgárságot nyertek, férjhezmenetel által szerzett illetőségüket megtartják az előző pontban említett esetekben is.

Azon nő, ki külföldival kötött házasságának megsemmisítése folytán magyar állampolgárságát az 1879:L. t.-c. 37. §-a értelmében visszanyerte, azon község kötelékébe lép vissza, melyhez férjhezmenetele előtt tartozott.

A községi illetőség továbbá település által vagy anélkül a községi kötelékbe való határozott felvétel által is megszerezhető.

A szabad költözködési jognál fogva minden honpolgárnak joga van más községbe települni.

A települő ezen szándékát azon községnek, amelybe telepedni akar, bejelenti s a község a települést csak azon esetben tagadhatja meg:

a) ha a települő ellen bebizonyul, hogy bűntett vagy nyereségvágyból elkövetett vétség miatt jog-

erős határozattal vád alá van helyezve, vagy ilyen bűncselekmények miatt hozott ítélet hatálya alatt áll;

*b)* ha a község terhelése nélkül magát fenntartani nem képes;

*c)* ha legutóbbi állandó tartózkodása helyétől kielégítő erkölcsi bizonyítványt fel nem mutathat.

A község a telepedési szándék bejelentésének megtörténtéről igazolványt állíttat ki.

Miután azonban a honpolgár a bejelentésre kötelezve általában nincsen, a bejelentés elmulasztása büntetés alá nem esik.<sup>1)</sup>

A község viszont a letelepüléstől számított négy év alatt bármikor kifogást tehet a letelepülés ellen az említett három okból.

A négy évnek itten az a jelentősége van, hogy ha a honpolgár az új községben négy évig megszakítás nélkül lakik s a községi terhekhez — ha nem is állandóan — hozzájárul s ha a község ezen idő alatt elene a szóbanlévő három okból kifogást nem tesz, úgy az illető települő a községben az illetőségét megszerzi s előbbi községi illetőségét elveszti, kivéve, ha abban a községben, melyből átköltözött, a községi terhekhez továbbra is hozzájárult vagy ilyen hozzájárulás nélkül is, ha régi községi illetőségét e község beleegyezésével fenntartani kívánja.

Ha a települt két évig lakott az új községben, annak terheihez hozzájárult s ellene a község ez idő alatt az említett három okból kifogást nem tett, a települt kérelmére a községi illetőségi kötelékbe való felvételt meg nem tagadhatja.

A különbség e két szerzési mód között tehát abban van, hogy míg a négyévi helybenlakás esetében az illetőség mintegy automatikusan megszerez-

<sup>1)</sup> Más kérdés az, hogy bizonyos városokban, pl. Budapesten, a 24 órát meghaladó tartózkodást is be kell jelenteni.



hető, addig a kétévi helybenlakás esetében kifejezett kérelemre szereztetik meg és pedig oly módon, hogy ezt a kérelmet a feltételek fennforgása esetén a község meg nem tagadhatja.

Végül meg lehet szerezni a községi illetőséget település nélkül is kérelemre, de ilyen ügyben már a község szabad belátása szerint s fellebbezés kizárásával határoz.

A letelepülést illetőleg a törvény pongyola szövegezése mellett felmerülhet azonban az a kérdés, hogy ha a község a letelepült ellen kifogást tesz, ennek mi a hatálya. A törvény azt mondja, hogy a község a települést megtagadhatja, illetve negatív formulázásban, hogy a község a települést csak az ismertett három esetben tagadhatja meg. A törvény tehát mindenképen a letelepülés megtagadásának a jogáról szól. Ebből azt is következtetni lehetne, hogy a község a jogos kifogásolás esetében az illető egyént az ottlakástól eltilthatja.<sup>1)</sup> A követett gyakorlat értelmében azonban a községnek magának ilyen kitiltási joga nincsen, hanem az illetékes rendőrhatóságot kénytelen megkeresni a kitiltás foganatosítása végett. De még így is felmerül a kérdés, vajjon a rendőrhatóság nem a toloncszabályzat alapján, az ott megjelölt okokból utasíthat-e ki csak valakit, úgy hogy ha a községi kifogás alapjául szolgáló ok nem fedi teljesen a toloncolási szabályzatban megjelölt eltoloncolási jogcímek valamelyikét, akkor a rendőrhatóság a kiutasítást, vagyis a község területéről való tényleges eltávolítást nem foganatosíthatja. Ez a felfogás arra támaszkodhatik, hogy a honpolgárnak szabad költözködési és lakhatási joga van.

Ilyen körülmények között a község szóban levő kifogásolásának, illetve a letelepülés megtagadá-

<sup>1)</sup> Így Jászi Viktor a magyar közigazgatási jog alapvonalai, 280. old.

sának az adott eset körülményei szerint csak az a jelentősége és hatálya lesz, hogy azzal a községi illetőségnek hallgatólagos (automatikus) megszerzését megakasztja, de az illető egyénnek a község területéről való tényleges kiutasítását, amint ezt a törvény szövegéből következtetni lehetne, minden esetben el nem éri.

De közigazgatási bíróságunk egy-két ítélete szerint a község kifogásolásának, vagyis a letelepülés megtagadásának még ez a hatálya sincsen meg feltétlenül. A bíróság egyes ítélete szerint ugyanis a letelepülés megtagadása az illetőség megállapításának nem akadályja, ha az illető egyén a megtagadás után 4 évig abban a községben lakott és ott a községi terhek viseléséhez hozzájárult. (K. B. 1471/1918. sz. ítélet). Ez aztán teljessé teszi a jogbizonytalanságot a szóban levő törvény helyes értelmezését és hatályát illetőleg.

A községi illetőség megállapításának van végül egy kiegészítő módja, melynek akkor van helye, ha a községi illetőség a rendes jogcímenek meg nem állapítható, erre a megállapításra pedig szükség van. Ilyenkor abban a községben állapítja meg a törvény az illetőséget fokozatos sorrendben, ahol az illető egyén a) adót fizet, b) ahol született, c) ahol az utolsó öt év alatt leghosszabb ideig tartózkodott, d) ha talált gyermek (lelene) volt, ahol találtatott, e) ahol a hadseregbe katonai szolgálatba lépett.

Községi illetőségi kérdésekben gyakori a vita az egyes községek között és pedig azon az okon, hogy egyik község sem akarja a községi illetőséget magára nézve elismerni. Ilyenkor aztán hosszadalmas s mindenesetre reformra szoruló eljárás szokott megindulni ebben az ügyben, mely végső fokon a közigazgatási bíróság elé is kerülhet.

Mint kifejtettük, a községi illetőség lényege a szegényeltartás kötelezettségében rejlik, mely lakásadásból, élelmezésből és ruhával való ellátásból áll. Vele jár természetesen az eltemetésről való gondoskodás is. A közellátás köre kiterjed továbbá a nyomorékokról, s

kórházi gyógykezelésben nem részesülő, valamint az onnan elbocsátott gyógyífhataatlan betegekről való gondoskodásra is, feltéve, hogy az illetőknek fizetőképes hozzátartozói (felmenő és lemenő rokonok) nincsenek. Az illetőségi község kötelezettsége végül a talált, valamint a hatóságilag elhagyottanak nyilvánított gyermekek ellátásáról és *neveltetéséről* való gondoskodásra is vonatkozik. A most említett gyermekek 7 éves koron alul állami gyermekmenhelyeken helyeztetnek el (1901:VIII. és XXI. t.-c.), de 15 éves korukig is állami gondozásban maradnak.

Ide vág a szegény egyének gyógyíttatási költségeinek kérdése is. Az 1898:XXI. t.-c. szerint eddig a kórházban ápolott szegényeknek gyógyítási költségeit nem az illetőségi község, hanem az államkincstár (azelőtt az orsz. betegápolási alap) viselte abban az esetben, ha más fizetésre kötelezett intézmény (betegsegélyző pénztár) vagy fizetőképes személy (felmenő vagy lemenő hozzátartozó vagy házastárs) nem volt. Ugyancsak az államkincstár fizette kórházon kívül is a hatóságilag igazolt szegények részére hatósági orvos által rendelt gyógyszeres és gyógyászati segédeszközök (szemüveg, mankó stb.) költségeit is. Ez utóbb említett költségek viselése azonban, ha betegsegélyzőpénztári tagról van szó, ezt a pénztárt terheli.

Az államkincstár terhére írja a törvény a kórházakban vagy házilag kezelt bujakórban vagy szemcsés köfhártyalobban (trachoma) szenvedő szegények ápolási költségeit is és pedig tekintet nélkül arra, hogy van-e valamely biztosítópénztár vagy fizetőképes hozzátartozó. E ragályos és nagyveszélyű betegségek pénzügyi okokból való eltitkolásának megelőzése és azoknak mielőbbi gyökeres gyógyítása, illetve az ezekhez fűződő közérdek teszi indokolttá a törvénynek azt a rendelkezését, hogy a szóban levő esetekben a költségek viselését az állam minden körülmények között magára vállalja. Az államkincstár viseli még a hontalamok ápolási és szállítási költségeit és a cholera és pestis ellen való védekezés költségeit.

Az 1924:IV. t.-c. alapján kiadott 4100—1925. M. E. számú legújabb rendelettel a teherviselés szempontjából az a változás történt, hogy az eddigi állami költségek jórésze a th-okra, illetőleg a községekre hárított, ami elvileg helyeselhető, mert a szegényügy természeténél fogva kommunális feladat. A szóban levő költségek felosztása a törvényhatóságok között az ottan kivetett földadó, házadó, 5%-os kulcs alapján kivetett kereseti adó és a társulati adó összegének arányában történik. A várme-



gyei törvényhatóságok a reájuk eső összeget viszont a vármegye közönségének (községenkénti) hozzájárulásából fedezik.

A községekre (városokra) hártott költségek a következők:

Kórházakban ápolt (betegsegélyzőpénztári kötelékbe nem tartozó s fizetőképes hozzátartozóval nem bíró) szegény egyén gyógyítási költségei; kórházon kívül hatósági orvos rendelése szerint gyógyított egyén gyógyszerköltségei; a cholera és pestis kivételével, a hevenytartozó nélküli szegény egyének ápolási- és szállítási kincstárt terhelő fele része (másik fele része eddig is a községet terhelte); a kórházakban szülő nők és szülötteiknek ápolási költségei; az elmeegógyintézetekben vagy hatósági megbízásból házilag kezelt s fizetőképes hozzátartozó nélküli szegény egyének ápolási- és szállítási költségeit s végül az egyetemi klinikákon s az országos bábaképzőkben gyógykezelt szegény betegek ápolási- és szállítási költségeit. Ugyancsak a törvényhatóság hozzájárulásából kell továbbá fedezni az állami gyermekmenhelyek kötelékébe fölvelt gyermekek gondozási, ruházási és nevelési költségeit, ha ezeket más, köteles magánosok meg nem térítik. (Eddig a hét éven aluli ilyen gyermekek költségét az államkincstár viselte.)

### III.

#### *Külföldiek a községi illetőség és a letelepülés szempontjából.*

Külföldiek községi illetőséget természetesen nem szerezhetnek, mert a községi illetőségnek a honpolgári kötelék az előfeltétele. A község azonban kilátásba helyezheti a külföldinek az illetőséget a honpolgárság megszerzése esetére, sőt a honpolgárságért folyamodóknak ezt a kilátásba helyezést igazolniuk is kell.

A külföldiekre, nagyobb ellenőrzés céljából, a letelepülést, az állandó lakást, sőt a tartózkodást illetőleg is a honpolgároknál jóval szigorúbb feltételeket állapít meg törvényhozásunk (1903:V. t.-c.) s az annak

végrehajtása tárgyában legújabbán kiadott 200.000/925. számú belügyminiszteri rendelet.

A külföldieknek az ország (község) területén való tartózkodásának s lakhatásának kérdése s az ezzel kapcsolatos egyéb kérdés voltaképpen a népességi rendtartás körébe tartozik. De mégis helyén való, hogy itt foglalkozunk vele, mert szoros kapcsolatban van a községi joggal, a község életével épp úgy, mint a községi illetőség is, mely jóllehet nem azonos a községi tagsággal, mégis speciális községi intézmény, a szegény eltartás és a községben való feltétlen lakhatási jog révén.

Ennek előrebocsásával kívánjuk a külföldieknek tartózkodási, lakási (letelepülési) jogát a fentebb idézett jogforrások alapján főbb részeiben ismertetni.

### 1. *Tartózkodási szabadság.*

Külföldiek, ha a törvényes feltételeknek megfelelnek, az ország bármely községében *tartózkodhatnak*, de ezt, személyes *jelentkezés nélkül*, be kell jelenteni. A szállásadó vagy megbízottja köteles a nála megszálló külföldit 24 órán belül bejelenteni. A bejelentés kötelező minden szállásváltoztatásnál és akkor is, ha a külföldi vendégként és bármily rövid időre száll meg. A megszállott idegennek távozását is be kell jelenteni. Öt napot meg nem haladó itt tartózkodás esetén a távozás bejelentése az érkezés bejelentésével egyidejűleg is történhetik.

A bejelentés megtételéért a külföldi is felelős.

A bejelentés kis- és nagyközségekben a községi (kör) jegyzőknél,

az állami rendőrség működési területén az illetékes rendőrkapitányságnál, vagy kirendeltségnél.

Budapest székesfővárosban az állami rendőrség főkapitányságánál,

az állami rendőrség budapesti főkapitány-

ságához tartozó, más városokban és községekben az illetékes kerületi kapitányságnál kell történnie.

A határátlépés alkalmával, ha fontos rendőri szempontokból szükségesnek mutatkozik, a rendőrhatalósági közegek egyes külföldieket arra kötelezhetnek, hogy tartózkodási helyük rendőrhatalóságánál megérkezésük után 24 óra alatt igazolás végett személyesen jelentkezzenek.

## 2. Tartózkodási engedély.

A külföldi a határ átlépésétől számított két hónapig *külön engedély nélkül* tartózkodhatik az ország bármely községében vagy városában.

Az a külföldi, aki *két hónapon túl* akar itt tartózkodni, a nélkül azonban, hogy itt állandóan lakni vagy letelepedni szándékoznék, a két hónapi határidő letelte előtt köteles a rendőrhatalóságtól *tartózkodási engedélyt* kérni.

A külföldi ilyenkor köteles igazolni, hogy a tartózkodásra vonatkozó bejelentés megtörtént, továbbá kötelezően ki kell jelentenie, hogy nincs szándéka állandóan itt lakni, igazolnia kell itt tartózkodásának indokait, s megjelölni azt az időt, ameddig még itt tartózkodni szándékozik.

A tartózkodási engedélyt a másodfokú rendőrhatalóság adja. Két hónapnál hosszabb időre szóló tartózkodási engedély kérdésében a belügyminiszter határoz, aki azonban ezt a jogát az alsóbbfokú rendőrhatalóságokra is átruházhatja.

Ha a rendőrhatalóság azt állapítja meg, hogy a tartózkodási engedélyért folyamodó külföldi állandó lakást bérelt, háztartást rendezett be, valamely rendszeres foglalkozást, szolgálatot vállalt, szóval be rendezkedéséből és tevékenységéből lakási szándékára lehet következtetni, a külföldit — a tartózkodási engedélyre irányuló kérvényének visszaadása mellett — lakási szándékának haladéktalan bejelentésére és lak-



hatási bizonylat megszerzésére utasítja és ellene — ha e részben mulasztás terheli — a kihágási eljárás megindítása iránt intézkedik.

A rendőrhatóság Budapesten a lakási szándék bejelentéséről fölvett jegyzőkönyvet és összes mellékleteit a megejtett rendőri nyomozásról szóló jelentéssel és saját véleményével kiegészítve, a székesfőváros tanácsához küldi át; vidéken ellenben csak kérdést intéz a városi tanácshoz, illetőleg a községi előljáróságghoz, hogy a külföldinek a város, a község területén való állandó lakása ellen van-e kifogása. Ha a városi tanács (községi előljáróság) 30 nap alatt nem nyilatkozik, a rendőrhatóság a nyilatkozatra való tekintet nélkül határoz.

### 3. *Lakási szándék bejelentése és a lakhatási bizonylat.*

Az a külföldi, aki az ország területén állandóan lakni akar, ezt a szándékát megérkezésétől számított 15 nap alatt, vagy életviszonyainak ilyen irányú megváltozása után azonnal, vidéken a rendőrhatóságnak, Budapesten a főkapitányság útján a székesfővárosi tanácsnak köteles bejelenteni.

A külföldi a bejelentés alkalmával köteles igazolni személyazonosságát, állampolgárságát, erkölcsi előéletét és azt, hogy magát és családját a község vagy város megterhelése nélkül tartósan fenn tudja tartani, végül, hogy az előírt egyéb kellékeknek is megfelel.

Ha a külföldi okirataiból és a rendőri nyomozás adataiból megállapítható, hogy állandó itt-tartózkodása az állam érdekeire vagy a közbiztonságra és közrendre nem aggályos, Budapesten a székesfővárosi tanács, egyebütt az elsőfokú rendőrhatóság fényképpel ellátott lakhatási bizonylatot állít ki a 15. életévet betöltött minden külföldi részére.

A lakhatási bizonylat kiállításáról a fővárosi tanács a székesfővárosi államrendőrség főkapitá-

nyát, a vidéki rendőrhatóság viszont az érdekelt községi elöljáróságot, illetőleg városi tanácsot értesíti és a belügyminiszternek mind a kettő közvetlenül jelentést tesz.

Ha a külföldi az ittlakhatás feltételeinek fennállását nem igazolta, vagy ha a rendőri nyomozás adataiból megállapítható, hogy állandó ittartózkodása az állam érdekeire, vagy a közbiztonságra és a közrendre hátrányos és ezen az alapon a külföldi ittánya, egyebütt a városi tanács (a községi elöljáróság) kifogást tesz, a lakhatási bizonylat kiadását meg kell tagadni.

A lakhatási bizonylat csak abban a községben való lakásra jogosít, amelyre kiállították. Ha a külföldi lakását más községbe teszi át, új lakhatási bizonylat kiállítását kell kérnie.

A lakhatási bizonylat kiállításától számított egy évig érvényes. Ha a külföldi tovább is itt akar maradni, köteles a lakhatási bizonylat hatályának letelte előtt legalább 30 nappal annak meghosszabbítását kérni.

Nem állítható ki, vagy nem hosszabítható meg a lakhatási bizonylat különösen olyan külföldi részére:

1. akinél, vagy vele együtt élő családtagjánál a következő betegségek valamelyike állapítható meg: az idült fertőző betegségek különböző alakjai, mint a nyílt gümőkór, a futólagos orvosi vizsgálatnál is szembetűnő bujakór (lues) és annak következményei, továbbá a lepra, váladékos szemcsés köthártyalob (trachoma), az eskór (epilepszia), az elmebajok és ezek sorában az idült morfinizmus, kokainizmus, alkoholizmus;

2. akit az erre illetékes hatóság az ország területéről kiutasított, vagy aki a kiutasítási okok alá esik;

3. aki magát akár régebbi lakóhelyén, akár új tartózkodási helyén a közterhek viselése alól jogellenesen kivonta, vagy azt megkísérelte;

4. aki jogosítványhoz kötött foglalkozást a szükséges engedély, igazolvány nélkül folytat;

5. aki munkaalkalmat von el olyan téren, ahol hazai munkaerőben jelentékeny fölösleg vagy nagyobb mértékű munkanélküliség mutatkozik;

6. akinek ittlakása az ország gazdasági érdekeinek kárára van.

Az 1. pontban felsoroltak tekintetében szükséges vizsgálatot és az egészségi állapotról szóló bizonylat kiállítását a székesfővárosban és a törvényhatósági joggal felruházott városokban a tiszti főorvos, rendezett tanácsú városokban az ügyvezető városi orvos, végül a nagy- és kisközségekben a járási orvos végzi.

#### 4. *Település.*

Települési engedélyt csak annak a külföldinek lehet adni és a községi kötelékbe való felvételt a honpolgárság megszerzése céljából csak annak a külföldinek lehet kilátásba helyezni, aki a lakhatási bizonylatot megszerezte s igazolja, hogy két év óta állandóan a község területén lakik s megfelel azoknak a feltételeknek, amelyek a honpolgárok települési jogára nézve meg vannak állapítva s amelyeket fentebb már ismertettünk.

A rendőrhatalóság és pedig: községben a járási főszolgabíró, az államrendőrség működési területén az illetékes rendőrkapitányság, Budapest székesfőváros területén a főkapitány, a székesfővárosi állami rendőrség működési területéhez tartozó más városokban és községekben az illetékes kerületi kapitányság az ország területéről kiutasíthatja, esetleg kényszer útján is eltávolíthatja azt a külföldit:



a) aki személyazonosságát, állampolgárságát, előéletét kellően nem igazolja;

b) aki maga és családja tartós fenntartására szolgáló eszközöket ki nem mutatja;

c) akinek az állam területén való tartózkodása az állam érdekében aggályos;

d) akinek az állam területén való tartózkodása a közbiztonságra és a közérdekre aggályos.

Az állam érdekére például annak a külföldinek az itt tartózkodása tekinthető aggályosnak:

1. aki Magyarországon az állami és társadalmi rend, vagy közbiztonság ellen elkövetett büntendő cselekmény miatt 10 éven belül jogerősen el volt ítélve, vagy akár külföldön, akár itt oly tevékenységet fejtett ki, vagy oly magatartást tanúsít, amelyből okszerűen az állam és társadalom törvényes rendjének felforgatására, vagy a hatóságok és karhatalmi szervek fegyelmének megbontására irányuló szándékára lehet következtetni;

2. aki szóval vagy írásban a magyar államot, az államfő személyét, a közintézményeket, a hatóságokat, a karhatalmi szerveket, a magyar nemzetet vagy vallásos érzést kisebbítő kijelentéseket tesz;

3. akiről magatartása és életviszonyai alapján feltehető, hogy valamely idegen állam részére kém-szolgálatokat teljesít, vagy csempészéssel foglalkozik;

4. aki 1914 január 1-e után költözött az ország jelenlegi területére oly nagyobb arányú bevándorlási mozgalommal kapcsolatban, amely az állam érdekei szempontjából nem kívánatos.

A közrendre aggályos annak a külföldinek itt tartózkodása:

1. aki koldulás, titkos kéjelgés, csavargás, közveszélyes munkakerülés, vagy közerkölcsbe ütköző bűncselekmény miatt büntetve volt;

2. akinek nincs állandó foglalkozása, vagy

aki közerkölesbe ütköző foglalkozást űz, vagy erköletelen életmódot folytat;

3. aki magát valótlanul magyar állampolgárnak jelentette be, aki hamis, vagy nem a saját nevére szóló okmányokat használ, vagy aki a közönséges életben hatósági engedély nélkül más nevet használt, mint amelynek használatára törvény szerint jogosult és köteles (1894:XXXIII. t.-c. 44. §.), vagy aki a hatóságot hamis személyi adatokkal félrevezette.

A kiutasítást nem gátolja az, hogy a külföldi még nem tartózkodik két hónap óta az országban, sem az, hogy tartózkodási engedélyt, lakhatási bizonylatot vagy települési engedélyt kapott.

A kiutasítás kérdésében hozott véghatározat elleni fellebbvitelre általában az 1901:XX. t.-c. rendelkezései irányadók.

A kiutasítás kérdésében hozott mindazon határozatokat, amelyek ellen fellebbvitellel nem élnek, jóváhagyás céljából az összes iratokkal együtt a belügyminiszterhez kell fölterjeszteni.

A kiutasító határozatokat — a fellebbvitelre tekintet nélkül, végrehajtoknak nyilvánított határozatok kivételével — csak a belügyminiszter jóváhagyása után lehet végrehajtani.

Az elsőfokú rendőrhatóság (Budapesten a főkapitány) azokat a külföldieket, akik az állam érdekeire és a közrendre nézve gyanusaknak látszanak ugyan, de akikkel szemben a kiutasítást mellőzendőnek látja, rendőri felügyelet alá helyezheti. A rendőri felügyelet alá helyezett külföldi a rendőrhatóság által részére lakóhelyül kijelölt községet (várost) a rendőrhatóság engedélye nélkül nem hagyhatja el és köteles magatartásának, valamint tartós létfenntartását biztosító valamely munkakörben való elhelyezkedésének igazolása végett a rendőrhatóságnál (községekben az előljáróságnál) időnkint, de havonkint legföljebb egyszer jelentkezni.

8. §. *A törvényhatóságok és a községek autonóm hatásköre s viszonyuk a felügyeleti hatósághoz.*

A törvényhatóságok és községek hatáskörének az autonómia szempontjából fontos, főbb elemeit kívánjuk itt ismertetni.

1. Az 1886:XXI. t.-c. a törvényhatóságok hatáskörét elvi szempontból hibásan három részre osztja és pedig a törvény szavai szerint a törvényhatóságok gyakorolják a törvény korlátai között: *a)* az önkormányzatot, *b)* az állami közigazgatás közvetítését, *c)* s ezeken felül egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak.

A törvény, mint arra másutt már rámutattunk, az önkormányzatot helytelenül szembeállítja az állami közigazgatással. De hibáztatható az a rendelkezés is, mely az önkormányzat fogalmát csakis a belügyek intézésére szorítja, a belügyek fogalmát egyébként meg nem állapítván, aminthogy a belügyek fogalmának biztos megállapítása alig is lehetséges.

Törvényünk alaprendelkezése szerint tehát a törvényhatóság önkormányzati jogánál fogva saját belügyeiben önállóan intézkedik, határoz és szabályrendeleteket alkot; határozatait és szabályrendeleteit végrehajtja, tisztviselőit a törvényben megállapított kivételekkel választja, az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja s a fedezetről gondoskodik.

2. A községekről szóló 1886:XXII. t.-c. az önkormányzat szót külön nem is említi, de a községek szándékolt önkormányzati hatáskörét a következőképen írja körül: a község a törvény korlátai között önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtja a törvénynek, a kormánynak és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit.



A község:

- a) saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket (statutumokat) alkot;
- b) határozatait és szabályrendeleteit saját előljárói és közegei által hajtatja végre;
- c) rendelkezik a község vagyona felett;
- d) községi adót vet ki és hajt be;
- e) gondoskodik a tisztán községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről;
- f) gondoskodik a községi iskolákról és más rokon intézetekről;
- g) kezeli a mezei, a tűz- és közrendőrséget és a szegényügyet;
- h) gyakorolja mindazon jogokat és teljesíti mindazon köteleességeket, melyek a községeket törvény szerint megilletik.

Vizsgáljuk meg már most ezeken a tétéles jogi alapokon a törvényhatósági és a községi önkormányzati jogkört legfőbb elemei: a szabályrendeletalkotás és a vagyoni, gazdasági vonatkozású, általános közérdekű rendelkezések szempontjából.

Helyi közületeinknek az országos (állami) ügyekben tett intézkedéseivel itt közelebbről nem foglalkozhatunk. Már az ügyeknek nagy sokasága sem teszi ezt lehetővé; de különben sem volna ennek helye. Csak azt kell e részben megtartanunk, hogy ezekben az ügyekben a törvényszerinti önállóság (autonómia) meg nem illeti őket; az idevonatkozó feladatokat az egyes törvények utalják a helyhatóságok hatáskörébe.

Megjegyezzük továbbá, hogy úgy az országos (állami) érdekű, mint a helyi ügyek kétféle vonatkozásban szerepelhetnek, vagy mint az állam *egészét*, illetőleg a helyi község *egészét* érintő ügyek, vagy pedig mint az egyeseknek az ügyei állami vagy helyi ügy vonatkozásban (pl. állami adóügy és községi pótdóügy, illetőleg az egyesnek állami és községi adóügye).

A helyhatósági szerveknek az egyesek ügyeiben való konkrét intézkedéseivel tüzeten szemlén nem foglalkozhatunk. Az idevonatkozó közigazgatási jogorvoslatokra nézve is az 1901:XX. t.-c. az irányadó s e részben utalunk munkánkban közigazgatási jogorvoslatokról szóló fejezetére.

### 9. §. Szabályrendeletek.

#### A) T ö r v é n y h a t ó s á g o k.

A törvényhatósági szabályrendeleteknek három csoportját különböztetjük meg az önkormányzati autonómia s a kormányfelügyeleti jogkör szempontjából.<sup>1)</sup>

Az első csoportba a *belügyekre* vonatkozó *autonóm* szabályrendeletek, a második csoportba a törvény parancsa folytán kötelezőleg alkotott szabályrendeletek, a harmadik csoportba végül a rendőri kihágási szabályrendeletek tartoznak. Általános jellemzősül annyit mondhatunk, hogy az első csoportbeli szabályrendeletekre nézve az önkormányzati önállóság a legnagyobb, a kormányfelügyeleti jogkör a legszűkebb, a többi csoportra nézve ez a viszony az említett önállóság hátrányára megváltozik, amennyiben az önállóság fokozatosan csökken, a kormányfelügyeleti jogköre viszont ennek megfelelően bővül, amint ezt az alábbi részletekből mindjárt látni fogjuk.

A szabályrendeleteknek közös formai érvényességi kelléke, hogy a kormány azokhoz felügye-

<sup>1)</sup> A szabályrendeletalkotási jogra lásd hazai irodalmunkban: Ladik Gusztáv, A szabályrendeletek, 1912; Molnár Kálmán, Kormányrendeletek, 1912; Ereky István, Jogtörténelmi és közigazgatási tanulmányok, 1914; Dambrowszky Imre, Szabályrendeleti jog, 1922; Polner Ödön, A végrehajtó hatalom a magyar közjogban.

leti jogkörében hozzájáruljon és hogy szabályszerűen kihirdetve legyenek. A kormányhatósági hozzájárulás azonban az egyes szabályrendeleti kategóriák szerint különböző alakban (bemutatói záradékkal való ellátás, jóváhagyás, megerősítés) s különböző szempontokból (jogszerűség, célszerűség) történik.

1. Az autonóm szabályrendeletekről a törvény azt mondja, hogy a törvénnyel, a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetnek s a községeknek törvényben biztosított önkormányzati jogait nem sérthetik s az illető miniszter által bemutatási záradékkal kell ellátva lenniök. A kormányfelügyelet ezek szerint csak a jogszerűség szempontjából történhetik, a célszerűségi szempontokra nem terjedhet ki; ehhez képest a kormány hozzájáruló aktusát a törvény a *bemutatói záradékkal* való ellátással jelöli meg. A kormány tehát az említett jogszerűségi alapon vagy ellátja a szabályrendeletet bemutatási záradékkal, vagy ezt a záradékolást megtagadja. Viszont a törvényhatóság panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz, ha a kormány ezt a jogát a törvény ellenére gyakorolja, vagyis akkor is megtagadja a bemutatási záradékkal való ellátást a szabályrendelettől, amidőn arra a törvény alapot nem ad. (1907: LX. t.-c.)

A szabályrendeletek hivatalból fölterjesztendők a kormányhoz; de azok ellen a magánosok fellebbezéssel is élhetnek. A miniszternek fellebbezés esetén sem lehet több joga a bemutatási záradékolást illetőleg, mint amely jog őt általában a fentiek szerint megilleti, bár a törvény (12. §.) pongyola szövegezésével idevonatkozólag nem ad biztos támpontot az értelmezésre.

2. A törvény által kötelezőleg előírt szabályrendeletekre nézve már bővül a kormányfelügyelet jogköre, amennyiben a jogszerűségen kívül a célszerűségi szempontokat is vizsgálhatja; joga van nevezete-



sen a szabályrendelet hiányainak pótlására módosításokat vagy átalakításokat kívánni. Ha a szabályrendelet a törvénynek meg nem felel, vagy alaki avagy tartalmi fogyatkozásai miatt ezután sem volna alkalmas arra, hogy jogszabályul szolgáljon, vagy a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadná, a kormány jogosítva van rendeleti úton intézkedni. Ha a törvényhatóság később megfelelő szabályrendeletet alkot, a megerősítés után a kormány szabályrendelete hatályát veszti. (12. §.)

A gyakorlat szerint az ebbe a csoportba tartozó kormányhatósági hozzájárulás már *jóváhagyás* formájában szokott történni.

Megjegyezzük végül, hogy a szabályrendeletek most tárgyalt kategóriájába nemcsak az országos érdekű, hanem a helyi vagy saját belügyekre vonatkozó statutumok is tartoznak, mert hiszen a törvény a belügyek körébe tartozó ügyekre nézve is kimondhatja a szabályrendeletalkotás kötelezettségét.

3. A törvényhatóságok jogköre az 1879. évi XL. t.-c. alapján alkotott rendőri kihágási szabályrendeletek tekintetében a legszűkebb.<sup>1)</sup>

A belügyminiszter a szabályrendelet „megerősítését“ módosításoktól vagy pótlásoktól teheti függővé, sőt azt fontos okokból egészen megtagadhatja. A kihágási statutumalkotás prekárius jellegét bizonyítja továbbá az is, hogy az ugyanazon tárgyról

<sup>1)</sup> Azokról a rendőri tárgyú statutumokról van itt szó, melyeknek megszégésére büntetési sanotio is van megállapítva. Lehetnek ugyanis büntetési sanotio nélküli rendőri szabályrendeletek is. Itt jegyezzük meg, hogy rendőri *kihágási* szabályrendeletet a rendezett tanácsú városok is alkothatnak, a kis- és nagyközségeket ellenben nem illeti meg ez a jog, kivéve a nagyközséget, de csak akkor, ha szabad királyi város címe volna; az 1879:XL. t.-c. ugyanis a szab. kir. városokat ilyen minőségükben külön felemlíti azok között a helyi közületek között, amelyek rendőri (kihágási) szabályrendeletet alkothatnak.

kiadott miniszteri kihágási rendelet által a szabályrendelet hatályon kívül helyeztetik. (Éppen megfordítva, mint ahogy ez az előző pont alatti statutumokra nézve történhetik.)

A rendőri kihágási szabályrendeletek sajátossága továbbá, de ez már az autonómia előnyére szolgál, hogy hallgatólagosan is megerősítést nyerhetnek, eltérően a többi tárgyú szabályrendeletektől, melyek mindig kifejezett jóváhagyást igényelnek. Az idézett törvény szerint ugyanis, ha a belügyminiszter a fölterjesztéstől számított 60 nap alatt egyáltalán nem nyilatkozik, a fölterjesztett szabályrendelet megerősítettnek tekintendő.

### B) K ö z s é g e k.

A községi szabályrendeleteknek is érvényességi kelléke a jóváhagyás és a kihirdetés. A községek (kis- és nagyközségek, rendezett tanácsú városok) szabályrendeleteinek jóváhagyó hatósága rendszerint a vármegyei törvényhatósági bizottság, de a jóváhagyás hallgatólagos is lehet, nevezetesen, ha a törvényhatósági bizottság a fölterjesztést követő legközelebbi közgyűlésen a jóváhagyás tekintetében nem nyilatkozott, a szabályrendelet helybenhagyottnak tekintendő s ez áll arra az esetre is, ha a szabályrendelet ellen fellebbezést adtak be.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Kivételesen a községi szabályrendeletek is közvetlenül miniszteri jóváhagyás alá tartoznak, így a rendezett tanácsú városok rendőri kihágásos szabályrendeletei. Közvetlenül miniszteri jóváhagyás alá tartoznak továbbá a rendezett tanácsú városoknak a lakásbérletre, valamint az engedélyhez kötött iparokra vonatkozó statutumaik (kis- és nagyközségek ilyen tárgyú szabályrendeleteket egyáltalán nem alkothatnak).

Végül valamennyi községnek (rendezett tanácsú város, kis- és nagyközség) a gyámpénztári kezelésre és a gyámpénzek gyümölcsöztetésének megállapítására vonat-

Mind a jóváhagyást megtagadó, mind a jóváhagyó határozat ellen fellebbezésnek van helye az illetékes miniszterhez, de a miniszteri határozatot már nem lehet megtámadni panasszal a közigazgatási bíróságnál, mint ez a törvényhatósági autonómiát sértő miniszteri határozattal szemben az 1907:LX. alapján történhetik.

A jóváhagyási jogkör (itt bemutatási záradékkal való ellátásról egyáltalán nincsen szó) a törvény szavai szerint csak a törvényesség, a jogszerűség vizsgálatára terjedne ki, amennyiben kimondja, hogy a községi szabályrendelet a törvénnyel, a kormányrendeletekkel és a törvényhatósági szabályrendeletekkel nem ellenkezhetik. A gyakorlat azonban a jóváhagyási jogkört kiterjeszti a célszerűségi szempontok vizsgálatára is s erre némi támpontot maga a törvény ad abban a rendelkezésében, melynél fogva ha a község szabályrendeletéről bármely alkalommal bebizonyulna, hogy a törvénnyel ellenkezik, vagy rendeltetésének meg nem felel, az bármikor megsemmisíthető. Ez ellen azonban már panasszal lehet fordulni a közigazgatási bírósághoz.

A községi szabályrendeleteknek a törvényhatósági szabályrendeletekhez hasonló különböző kategóriái s ehhez képest a jóváhagyási jogkör közötti különbségek nincsenek meg.

#### 10. §. *Vagyonni tárgyú s általános közérdekű határozatok.*

Nem szabályrendeleti (jogszabályi), de azért a törvényhatóságok és a községek egyetemét érdeklő, általános jellegű határozatok ezek, melyek tár-

kozó szabályrendeletei is ki vannak véve a törvényhatósági jóváhagyás alól s a belügyminiszter közvetlen jóváhagyása alá tartoznak.



gyuk fontosságánál és pénzügyi kihatásuknál fogva kiváló figyelmet érdemelnek, hiszen az önkormányzati életnek is egyik előfeltétele a helyi közületeknek a pénzügyi téren való önkormányzati önállósága. Az 1886:XXI. t.-c. 5. §. azonban éppen ezeket a vagyoni tárgyú határozatokat szoros kormányhatósági felügyelet alá helyezte, amennyiben kimondta, hogy a költségvetés megállapítására, az ingatlan vagyon elidegenítésére, vagy ingatlan vagyon szerzésére, a kölcsönvételekre, a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések kötésére vagy felbontására, közművek emelésére, végül új hivatalok rendszeresítésére vonatkozó határozatok miniszteri jóváhagyásra szorulnak (administratív tutela). De ha az illető miniszter a fölterjesztéstől számított 40 nap alatt egyáltalán nem nyilatkozik, a fölterjesztett határozat helybenhagyottnak tekintendő. Legújabbban, az ú. n. szanálási rendeletek óta azonban a hallgatólagos jóváhagyás esetei nagyon megcsökkentek, amint ez az alábbiakból mindjárt ki fog tűnni.

Az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924:IV. t.-c. (2. §-ához fűzött *a*) melléklet B. V. bekezdése) alapján kiadott kormányrendeletek, röviden az ú. n. szanálási rendeletek, bár időlegesen, de előreláthatólag mégis hosszabb időre szóló hatállyal gyökeres változtatást okoztak a törvényhatóságoknak és a községeknek háztartási rendjében az önkormányzat rovására, a kormányfelügyelet jogkörét az eddigi állapottal szemben jelentékenyen kibővítvén.

Lássuk fővonalakban a magyar helyi önkormányzati testeknek és pedig először a törvényhatóságoknak, azután a községeknek háztartási jogát, mert hiszen valójában erről van itten szó.

A háztartási jog szempontjából a vármegyei törvényhatóságok mint eddig, ezentúl is elkülönülnek a városi törvényhatóságoktól s külön-külön szabályozás alá esnek. Ennek is a vármegyei és a vá-

rosi törvényhatóságok belső *szervezeti* különbségében van az oka és magyarázata. A vármegye vidéki, a városi törvényhatóság meg helységi (községi) közület. Innen van, hogy a vármegyék háztartási jogának főforrása eddig is külön törvény, az 1883:XV. t.-c. volt, a törvényhatósági városokra ellenben háztartási kérdésekben általában a községekről szóló 1886:XXII. törvénycikknek a községi háztartásra vonatkozó határozmányai nyertek s nyerne még most is — ellenkező rendelkezés híján — megfelelő alkalmazást.

Azt is megjegyezhetjük még itt általános tájékoztatásul, hogy az újabb időben mindjobban megnyilvánult az a törekvés törvényhozásunkban, hogy a törvényhatósági városok és a csak községi jogállással bíró rendezett tanácsú városok a háztartási jog szempontjából egymáshoz közelebb hozassanak, több vonatkozásban egyazon elbírálás alá kerüljenek. Ennek az irányzatnak a bizonyítéka különösen a városok fejlesztéséről szóló 1912. évi LVIII. t.-c., mely mind a törvényhatósági, mind a rendezett tanácsú városokra kiterjed, vagyis e kétféle városokra tartalmaz részben közös, részben eltérő rendelkezéseket. De ez a felfogás érvényesült legújabbban a pénzügyi újjáépítő, az ú. n. szanálási akció során is, amennyiben a vármegyék háztartásáról a 160.224/924. B. M. sz. körrendelet („Belügyi Közlöny“ 1924. évi 38. sz.), míg a törvényhatósági városok, valamint a rendezett tanácsú városok háztartásáról közösen a 171.000/924. B. M. sz. körrendelet szól („Belügyi Közlöny“ 1924. évi 39. sz.). Ezért van, hogy a rendezett tanácsú városok háztartását ebben a fejezetben a törvényhatósági városok háztartási jogával kapcsolatban fogjuk ismertetni s így a községek háztartási fejezetére csak a kis- és nagyközségekre vonatkozó határozmányok fognak maradni, melyek szintén külön rendeletbe foglaltattak (177.200/924. B. M. sz. körrendelet, „Budapesti Közlöny“ 1924. évi 41. sz.).

### 11. §. *A vármegyék háztartása.*<sup>1)</sup>

A vármegyei költségvetés három fejezetből áll: 1. a háztartási (közigazgatási, árva- és gyámhatósági kiadások és bevételek), 2. a nyugdíj-költségvetésből és 3. az alapok költségvetéséből, utóbbiból kivéve az útalap költségvetését, mely külön állíttatik össze.

A háztartási költségvetésben az államkincstárt terhelő rendszeres állandó illetményeket nem kell részletezni, csak az állásokat kell felsorolni.

A nyugdíjköltségvetés a vármegyei és a községi nyugdíjasokra vonatkozó tételeket foglalja magában. Ha a rendezett tanácsú városok külön nyugdíjintézete fennmarad, a vármegyei nyugdíjszükségletek javára a rendezett tanácsú városok hozzájárulást nem fizetnek.

A vármegyei költségvetést a megelőző naptári év szeptember végéig a törvényhatósági bizottság állapítja meg s azt az esetleges fellebbezésekkel s az állandó választmány jelentésével együtt október hó végéig a belügyminiszterhez kell felterjeszteni. A belügyminiszter a háztartási költségvetésről szóló fejezetet „részletesen felülvizsgálja, az egyes tételeket megindokolt esetekben megváltoztatja és a költségvetést december hó 15-ig véglegesen megállapítja“. (Jelentékeny szigorítás az eddigi állapottal szemben.)

A belügyminiszter azt is meghatározza, hogy a költségvetés összes fejezetei alatt fölvetett kiadásokból mekkora az az összeg, melyet a vármegye közönségének hozzájárulása útján kell fedeznie.

A vármegye közönségének hozzájárulási összegét az alispán, a számvevőség közreműködésével felosztja a vármegye községei (r. t. városai) között. A felosztás a községekben a költségvetés készítése évé-

<sup>1)</sup> 160.224/1924. B. M. sz. rendelet.



ben kivetett földadónak, házadónak, az 5 százalékos kules után kivetett kereseti adónak, a társulati adónak és az igazgatósági és egyéb társulati jutalékok (tan-tième) után járó adónak együttes összege arányában történik.

Az alispán felosztása ellen a község képviselőtestülete az alispánhoz felszólalással élhet s ha az alispán határozatát fenntartja, a felszólalást, mint fellebbezést, a közigazgatási bizottság elé terjeszti végérvényes döntés végett.

Új állás rendszeresítéséhez és meglévő állások átszervezéséhez előzetes felhatalmazásra van szükség.

A költségvetésbe fel nem vett kiadás teljesítését csak a fedezet egyidejű megjelölése mellett határozhatja el a törvényhatósági bizottság, e határozathoz azonban szintén a belügyminiszter kifejezett jóváhagyása szükséges. A háztartási és az egyesített vármegyei nyugdíjalapon kívüli egyéb, elkülönítve kezelt vármegyei alapokról és alapítványokról<sup>1)</sup> a törvényhatósági bizottság közgyűlése rendelkezik a rendeltetésüknek megfelelően. Ezeket a határozatokat csak akkor kell felterjeszteni jóváhagyásra, ha a közgyűlés az alap rendeltetésétől eltérő célra kíván kiadást teljesíteni; az ilyen határozathoz névszerinti szavazás is szükséges.

A zárószámadásokat az illető évet követő év június végéig a törvényhatósági bizottságnak kell bemutatni határozathozatal végett.

A fent idézett rendelet alapján hozott határozatok elleni fellebbvitel határideje — az általános 15 napi határidőtől (1901:XX. t.-c.) eltérőleg — nyolc nap.

<sup>1)</sup> Az alapítvány jogi személy, vagyónállaga érintetlenül fenntartandó; az alap nem jogi személy s végső esetben a vagyónállagához is hozzá lehet nyúlni.

A rendelet nem szól a kölcsönvételekről; ennek következtében ezekre nézve az 1886:XXI. t.-c. 5. §-ában foglaltak érvényben állóknak tekinthetők, valamint az ingatlan vagyon szerzésére és elidegenítésére vonatkozó határozatokra nézve is. (Belügyminiszteri és pedig esetleg hallgatólagos jóváhagyás.). Vármegyékben különben az ingatlan vagyonra vonatkozó rendelkezésnek általában nagyobb jelentősége nincs, nem lévén rendszerint nagyobb értékű ingatlan vagyonuk a vármegyéknek.

A bérletekről még az 1886:XXI. t.-c. 5. §-a sem szól, ennél fogva ezek jóváhagyást eddig sem igényeltek, és most sem igényelnek.

Megszűnt az új rendezéssel az állami dotáció rendszere, s megszűnt a vármegyei pótadó is. (1883: XV. t.-c.). Csak a katonai beszállásolási pótadó van még érvényben.

Végül megjegyezzük, hogy a „szanalási” rendeletek alkotói, úgy látszik, nem vették kellőleg figyelembe a kérdésnek közigazgatási bírói vonatkozásait. Eddig az önkormányzati testületek háztartását érintő miniszteri rendelkezések ellen számos esetben nyitva volt a közigazgatási bírósághoz vezető jogorvoslat útja, pl. midőn a miniszter a költségvetéstől a jóváhagyást akkor is megtagadta, amikor a törvény értelmében a megtagadásnak helye nem lehetett. Azzal, hogy a rendeletek a miniszter jogkörét ezekben a háztartási kérdésekben úgyszólván teljesen diszkrecionárius alapra helyezték, a bírói cognitio alól a talaját kivonni látszanak. De erről a rendeletekben célszerű lett volna kifejezetten említést tenni; így sok zavar állhat elő különösen az ismerttetendő városi- és községi háztartási jogban, ahol a közigazgatási bírói jogvédelemnek eddig különösen nagy jelentősége volt.

12. §. *A törvényhatósági és a rendezett tanácsú városok háztartása.*<sup>1)</sup>

1. Az évi költségvetést a törvényhatósági város a belügyminiszterhez, a rendezett tanácsú város az alispánhoz terjeszti fel jóváhagyás végett. Az alispán intézkedéséről a vármegye törvényhatósági bizottságának a legközelebbi közgyűlésben jelentést tesz.

Eddig a rendezett tanácsú városi költségvetés jóváhagyása a vármegyei törvényhatósági bizottsághoz tartozott s ez a jóváhagyást meg nem tagadhatta, ha a költségvetésbe minden köteles kiadás felvétellett, az összes kiadások a községi vagyontól pótható nélkül fedeztettek s a költségvetés ellen fellebbezés nem adatott be. A törvényhatósági bizottságnak törvényellenes intézkedése ellen pedig panasszal lehetett fordulni a közigazgatási bírósághoz.

Csodálatosképen a törvényhatósági városoknak a gyakorlatban legalább nem volt ilyen önállóságuk a költségvetés tekintetében, aminek az lehet a magyarázata, hogy az 1886:XXI. t.-c. 5. §-a a községi törvény 126. §-át nem terjeszti ki a törvényhatósági városokra.

2. A rendezett tanácsú városokban (valamint a kis- és nagyközségekben is) eddig az ú. n. céladózási rendszere volt érvényben a községi póthatókat illetőleg. Ez most megszűnt.<sup>2)</sup> Hatályon kívül helyezett tehát az a rendelkezése az 1886:XXII. t.-c. 130. §-ának, mely szerint a földbirtok érdekében fölmerülő kiadásokat csak a földbirtokosok földadója után, a belrendőrségi és közbiztonsági kiadásokat pedig, a föld- és

<sup>1)</sup> 171.000/1924. B. M. sz. rendelet, 1886:XXII. t.-c. 1912:LVIII. t.-c., 1924:IV. t.-c.

<sup>2)</sup> A törvényhatósági városokban eddig sem volt érvényben a céladózási rendszere, hanem minden állami egyenesadó után egyenlő kulcs szerint vetették ki a községi póthatókat.



bányaadó, valamint a pusztai haszonbérlők haszonélvezete után fizetett kereseti adó kivételével, a többi állami egyenesadó után fizetendő pótagóból kell fedezni.

Most tehát mindenütt (törvényhatósági városban, rendezett tanácsú városban, sőt a kis- és nagyközségekben is) az állami egyenesadók után egyenlő mértékben vetik ki a községi pótagót, de nem mindegyik állami egyenesadó, hanem csak a földadó, a házadó, a társulati adó, valamint az úgynevezett tantiemeadó szolgálhat a községi pótagó alapjául (a kereseti adó nem), s a községi pótagó mértéke az adóalapok 50%-át meg nem haladhatja.

Egy másik maximális határ is van: az adózó terhére egy és ugyanarra az évre kivetett állami egyenesadóknak és a megfelelő helyhatósági pótagóknak együttes összege nem haladhatja meg az illető adózó ugyanazon évi összes jövedelmének 75 százalékát (!).

A községek (városok) a vármegyei hozzájárulási összegből reájuk eső részt is természetesen községi pótagóból szerzik be.<sup>1)</sup>

A pótagózást s általában a bevételi forrásokat illetőleg a városi és a községi háztartásokról szóló rendeletek határozmányai nagyjában azonosak, *azért ismétlések elkerülése okából itt együtt adjuk a kis- és nagyközségre vonatkozó ismertetést is.*

<sup>1)</sup> A törvényhatósági útagót, melynek bevételéből a törvényhatósági útag fenntartási és építési költségei fedeztetnek, ugyanazon állami egyenesadók után vetik ki, mint a községi pótagót s azonfelül még az 5%-kal kiszámítandó általános kereseti adó után is. Az útagószázalék eddigi korlátja, valamint az útagóminimum megszűnt s most már lehetséges a községi közmunkának, mellyel a községi útag tartatnak fenn, a törvényhatósági útag céljaira való felhasználása is.

A községi közlekedési (vicinális) közútag újabban szintén törvényhatósági kezelésbe kerültek (1920:XXVII., 1923:XXXI. t.-c., 59.756/1924. sz. ker. min. rendelet).

3. A városok, (továbbá a kis- és nagyközségek) főbb bevételi forrásai:

*a)* a községi vagyon jövedelme;

*b)* az általános kereseti adó (1922:XXIII. t.-c. 16., 17. §-ok);

*c)* a községi bor- és húsfogyasztási adó, valamint a sör-, illetve szeszfogyasztási adópótlék (1923:XXXIII. 3. §-a); az állami bor- és húsfogyasztási adó megszűnt. A sör és az égetett szesz folyadékok utáni adón kívül egyéb állami fogyasztási adó nem pótlékolható, sem önálló alapon nem vethető ki ilyen cikkek után községi fogyasztási adó;

*d)* a községeknek átengedett állami ital-mérési engedélyilleték és szeszitalforgalmi illeték (8700/1923. M. E. sz. rendelet);

*e)* az állami forgalmiadó kezeléséért juttatott részesedés (1921:XXXIX. 36. §. min. rendelet);

*f)* az 5 százalékos kulcs szerint kiszámított állami általános kereseti adó jövedelme; városokban az 5 százalékos kulcs előzetes pénzügyminiszteri engedéllyel 10 százalékgig fölemelhető;

*g)* a községi pótagók a fentebb ismertetett korlátok között.

Ha a hiány még így sem nyerne fedezetet, a törvényhatósági és rendezett tanácsú városok (a kis- és nagyközségek nem) belügyi és pénzügyminiszteri engedéllyel önálló alapon községi jövedelmi adót vethetnek ki.

A városok általában külön kormányhatósági engedéllyel kivételesen önálló községi adókat is vethetnek ki, de csak olyan adótárgy után, amely nem tárgya valamely állami adónemnek. Ez alapon Budapesten kivetették például a szállásadót.

Megszűnt végül mindenütt az iskolai és kisdédóví külön községi pótagó.

4. Az 1912:LVIII. t.-c a törzsvagyonra vonatkozó határozatok tekintetében megszüntette mind a

*törvényhatósági*, mind a *rendezett tanácsú városokban* az 1886:XXII. 110. §-ában megállapított kauteláris eljárást (közgyűlési határozat alapján 30 nap közbevetésével kitűzendő közgyűlés; általános többség, névszerinti szavazás stb.; kis- és nagyközségekben ez a kauteláris eljárás továbbra is érvényben marad).

Megszüntette továbbá az *ingatlan* törzsvagyonra, valamint a jogok megszerzésére. elidegenítésére, elcserélésére stb. vonatkozó határozatokra nézve a felsőbb hatósági jóváhagyás szükségét abban az esetben, ha az eladási vagy vételár, illetőleg becsérték törvényhatósági városban 50.000, rendezett tanácsú városban 10.000 koronát (aranyértékben) meg nem halad.

Ami a bérletekre vonatkozó határozatok jóváhagyását illeti, a törvényhatósági városokban épp úgy, mint a vármegyékben, a bérletek jóváhagyás alá egyáltalán nem esnek. Rendezett tanácsú városban is csak azt a városi határozatot kell jóváhagyásra felterjeszteni, mely a városi vagyonnak 12 évnél hosszabb időre vagy szabad kézből való bérbeadására vonatkozik s ha az évi bérösszeg 3000 koronát (aranyértékben) meghalad vagy az előző bérbeadás alkalmával elért bérösszeznél kisebb.

Jóváhagyás alá esnek ellenben a törvényhatósági és rendezett tanácsú városban is a kölcsönvételekre, új hivatalok rendszeresítésére, továbbá a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések kötésére vonatkozó határozatok (1886:XXI. t.-c. 5. §-a, 1886:XXII. t.-c. 24. §-a).

Általános szabály, hogy amennyiben eltérő rendelkezés nincsen, a törvényhatósági városok háztartási ügyeire is a rendezett tanácsú városokról és a kis- és nagyközségekről szóló községi törvénynek (1886:XXII.) idevonatkozó határozmányai mérvadók.



13. §. *A kis- és nagyközségek háztartása.*

1. A póttadózás és a bevételi források felhasználása tekintetében a kis- és nagyközségek nagyjában ugyanazon elbírálás alá esnek, mint a rendezett tanácsú városok és a törvényhatósági városok. Az idevonatkozó tételes jogi rendelkezéseket épp ezért az előző szakaszban együttesen ismertettük. E szakaszban tehát csak a kis- és a nagyközségek háztartási jogkörének még hátralevő részével kell röviden foglalkoznunk.

2. A költségvetést a községi (kör-) jegyző állítja össze s az 15 napi előzetes közzététel után a reá tett észrevételekkel a képviselőtestület elé kerül s ennek határozata a beadott felszólalásokkal együtt legkésőbb szeptember hó végéig a főszolgabíró elé terjesztendő. A főszolgabíró a községi költségvetést saját véleményével együtt jóváhagyás végett az alispánhoz terjeszti fel. Az alispán legkésőbb december 15. napjáig „érdemben“ határoz, részletesen felülvizsgálja a költségvetést és vagy „jóváhagyja vagy indokolt esetben megváltoztatja“.

Az alispáni jóváhagyás jogerős.

A jóváhagyást megtagadó, valamint a költségvetést megváltoztató, illetve hivatalból megállapító alispáni határozat ellen fellebbezésnek van helye a belügyminiszterhez. A fellebbezési határidő itt is 8 nap.

3. A zárószámadást a képviselőtestület és a főszolgabíró véleményével együtt az alispánhoz terjesztik fel, aki érdemben határoz, de a határozata ellen a községi képviselőtestület, az észrevételező fél s a számadók is fellebbezéssel élhetnek a belügyminiszterhez. A község és a számadók a belügyminiszter határozata ellen a zárószámadás kifogásolt tételeinek megvizsgálása végett 3 hónapon belül keresettel fordulhatnak a kir. bírósághoz.

4. A törvényhatósági bizottság jóváhagyása alá tartoznak: a községi ingatlan vagyonra, kölcsönvételekre, a hat éven túl terjedő, valamint a szabad kézből

kiadott haszonbérletek megkötésére, új hivatalok rendszeresítésére, a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések megkötésére vagy felbontására, közművek emelésére, történelmi és műemlékek fenntartására vonatkozó határozatok. Ha a vármegyei törvényhatósági bizottság legközelebbi közgyűlésében nem határoz, a községi határozat jóváhagyottnak tekintendő. Ugyancsak hallgatólag jóváhagyottnak kell tekinteni a törvényhatósági bizottság határozatát is, ha a kormány a fellebbevitel folytán hozzá intézett felterjesztés beérkezésétől számított 40 nap alatt nem nyilatkozik.<sup>1)</sup>

5. Ha ellenkező rendelkezés nincs,<sup>2)</sup> a szabály az, hogy akár jóváhagyás végett, akár fellebbevitel folytán való felterjesztésről van szó, a községeknek, itt ideértve a rendezett tanácsú várost is, saját köz- és vagyoni ügyeiben hozott általános jellegű határozatai a vármegyei törvényhatósági bizottsághoz, az egyeseknek konkrét közügyeiben hozott községi határozatok pedig a közigazgatási bizottsághoz kerülnek felsőbb elbírálás végett.

Helye van azonban további fellebbezésnek is a kormányhoz és pedig akár jóváhagyó, akár jóváhagyást megtagadó a törvényhatósági (felsőbb) határozat.

6. A községek (kis- és nagyközségek, rendezett tanácsú városok) autonóm jogkörébe való beavatkozásnak egyes különös eseteit is megállapítja a törvény (115., 116., 117. §§.):

Abban az esetben, midőn a községi képviselőlet magánosok kezein levő oly ingatlanokat és javadal-

<sup>1)</sup> Az 1886:XXII. t.-c. 24. §. utolsó bekezdésének szintén nagyon pongyola szövegezése ugyan más, helytelen értelmezésre ad okot.

<sup>2)</sup> Ilyen ellenkező rendelkezés, mint láttuk, pl. az, hogy most a szanálási rendelet alapján a községi költségvetés jóváhagyása nem a törvényhatósági bizottság, hanem az alispán hatáskörébe tartozik.

makat, melyeket a törvényhatóság községi vagyonnak tart, azoktól per útján visszavenni vonakodik, vagy a lakosság egyes osztályainak vagy egyes lakosoknak egyesség mellett birtokába bocsát, vagy végre az előljáróság vagy a képviselőtestület illető tagjai által a községnek okozott kár megtérítése iránt a törvényes lépéseket alapos indok nélkül megtenni nem akarná, a törvényhatóság és sürgős esetben az alispán a megyei tiszti ügyészt megbízhatja, hogy a községi vagyont a képviselőtestület ellenkezése dacára is megvédhesse.

Ezen megyehatósági megbízás a község képviselőletére érvényes ügyvédi meghatalmazás hatályával bír.

Az előljáróság a község ellen indított minden pert a főszolgabíró, illetőleg a polgármester útján az alispánnak bejelenteni tartozik, aki, amennyiben a község érdekét komoly veszélynek látná kitéve, a tiszti ügyészt a község képviselőletével megbízhatja, erről a községet, úgyszintén az eljáró bíróságot értesíti s ezzel a netaláni korábbi meghatalmazás hatályát veszti.

Ha a községet, elmarasztaló ítélet folytán, vagyonára vezetendő végrehajtás fenyegeti, az előljáróság arról az alispánhoz jelentést tenni köteles, ki a község vagyonának lehetőleg épen tartása és a lakosság túlterhelhetésének elkerülése végett a szükséges intézkedést megteszi.

Ha a község, a képviselőtestület és előljáróság gazdálkodása vagy elemi csapások és egyéb balsors folytán a vagyonbukás szélére került, saját kérelmére és szükség esetén hivatalból is az alispán a tiszti ügyész meghallgatása után a községi vagyonkezelést meghatározott időtartamra zárlat alá helyezheti, zárgondnokot nevezhet, s erről az illető bíróságokat értesíti.

Ezen zárlat az 1881:LX. t.-c. 254. §-ában fenntartott zárlatok hatályával bír.

Kimondja továbbá a községi törvény, hogy a törvényhatóság a most felmerült eseteken kívül ak-



kor is beavatkozhatik a községek belügyeibe, ha a közbenjárást a község képviselője maga kéri, vagy ha azt a közigazgatás vagy a közbiztonság érdeke követeli. (26. §.)

Mint a községi önkormányzatot legközelebről érintő korlátozást itt említjük még meg a községi törvénynek azt a rendelkezését, mely szerint: ha valamely község képviselőtestülete oly eljárást követ, mely az állam érdekeit vagy a község jólétét veszélyezteti, a belügyminiszter a törvényhatóság előterjesztésére vagy meghallgatásával a képviselőtestületet feloszlathatja és a megye útján az ügyek időközi vezetése iránt intézkedik.

Az új képviselőtestület alakulását s ezzel kapcsolatban a választás napját a miniszter jóváhagyása mellett a törvényhatóság tűzi ki, de az új képviselőtestület alakítása s illetve választása egy éven túl el nem maradhat.

Ha azonban az új választás megtagadtott, e törvény alapján a fentebbi intézkedés hosszabb időre kiterjeszthető; ha pedig a képviselőtestületet ismételve fel kellett oszlatni, az új választás hosszabb időre is elhalasztható. (A törvényhatósági bizottság feloszlatására az 1886:XXI. törvényeikk módot nem ad. Budapest székesfőváros törvényhatósági bizottságát ellenben a belügyminiszter feloszlathatja. A vidéki törvényhatósági bizottságok újjászervezéséről szóló s már benyújtott, de le nem tárgyalt törvényjavaslat a feloszlatás jogát megadni szándékozik a belügyminiszternek a vidéki törvényhatósági bizottságokkal szemben is.)

#### 14. §. *Néhány végső megjegyzés az önkormányzati és felügyeleti jogkörökről.*

Az előzőkből látható, hogy a községek önkormányzati önállósága jóval szűkebbkörű, mint a törvényhatóságoké, jóllehet ezeké sem mondható kielégítőnek. Különösen hibáztatható, hogy a felügyeleti ható-

ság jogköre ninesen pontosan körülírva s így még az az autonóm jogkör is, melyet a törvények az önkormányzati testületeknek adni kívánnak, jórészen illuzóriussá válik a törvényeknek pongyola szövegezése miatt s annál fogva is, hogy törvényeinkben az autonóm jogokat biztosító rendelkezések mellett másfelől olyan nyílt vagy rejtett intézkedések is vannak, amelyek a jogbiztosító rendelkezéseket részben vagy egészben ellensúlyozzák. Gondoljunk csak, a törvényhatóságokat illetőleg, a főispánnak a közigazgatási eljárás fejezetében részletesen megtárgyalt, széleskörű fellebbviteli jogára s a miniszternek az 1886:XXI. t.-c. 10. §-ában biztosított s úgyszólván korlátlan felülvizsgálati jogkörére; idézzük emlékezetünkbe a főispánnak az ellenőrzés jogcímén adott, a valóságban azonban szintén túltengő hatalmát (kandidálási jog, a már említett fellebbezések joga, s mindezekfölött a fegyelmi jogkör); gondoljunk a törvényhatóságok és a hivatalnokok szolgálati engedelmességének hiányos szabályozására, s a fentebb mondottak igazságát minden kétség nélkül meg fogjuk állapíthatni.

Ami a községi autonómiát illeti, ott még ingatagabb a helyzet s nagyon szűkkörű a közigazgatási bírói jogvédelem lehetősége is. A törvényhatóságokra nézve a helyzet a bírói védelem szempontjából az 1907:LX. t.-c. óta lényegesen javult ugyan, de teljesen kielégítőnek még így sem mondható.

Az kétségtelen, hogy az önkormányzati működés felsőbb ellenőrzés nélkül el nem lehet. Az önkormányzat fölötti felügyelet úgy az egyesek, mint az állam érdekében elengedhetetlenül szükséges. Csak arról van szó, hogy a kormányfelügyelet ez intézmény jogos határai között maradjon s túlzásba ne essék. Túltengő kormányfelügyeleti mellett elvész az önkormányzat minden becsé, jelentősége. Pedig ne feledjük, hogy az önkormányzat nemcsak helyi érdekű, hanem magára

az államra nézve is nagyhasznú, nagyjelentőségű intézmény.

Ha nincsen meg a maga jogos körében az önkormányzat teljessége, vagyis az intézményesen biztosított s felelősséggel egybekött decentralizáció, ha az önkormányzati testületek tagjai mint szabad társadalmi elemek vesznek ugyan részt az adminisztrációban, de bizonyos önállóság őket e működésükben meg nem illeti, akkor az ilyen munkát végző önkormányzati szerv nem más, mint gépies végrehajtója a kormány intézkedéseinek, vagy pedig teljesen önállótlán, *felelőtlen*, sőt az önállóságtól és ezzel kapcsolatos felelősségtől egyenesen húzódozó, valóban csak pusztán előkészítő funkciót végző kormányhatósági segédorganum. Az *ilyen* önkormányzati működésnél igazán többet ér a nyíltan bevallott és megszervezett hivatalnoki adminisztráció, mert annak a munkája legalább pontos és szakszerű.

## XVI. fejezet.

### A magyar közzolgálati alkalmazottak jogviszonyai

#### 1. §. *A közzolgálati alkalmazottak főbb osztályozása.*

A közzolgálati jogviszonyra vonatkozó összes jogszabályokat magában foglaló egységes törvénykönyvünk (szolgálati pragmatika) nincsen, pedig kétségtelen, hogy ezek a jogviszonyok is azok közé tartoznak, melyek legalább alapelveiben törvényhozási szabályozást kívánnak. Az idevonatkozó jogszabályok, az egyes törvényes határozományoktól eltekintve, különböző kormányhatósági rendeletekben található fel. Főforrásul e részben mindenesetre a m. kir. pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok szolgálnak, melye-



ket nagy részben a többi minisztériumok is elfogadtak és gyakorlatban alkalmazásba vettek.<sup>1)</sup>

A közalkalmazottaknak különböző szempontok szerint különböző csoportosítása lehetséges. Történetük szolgálati ágak szerint, pl. jogi, műszaki alkalmazottak; viszont a teljesített munka jellege s az ezzel kapcsolatos képzettség (képesítés) különbözősége szerint vannak fogalmazási tisztviselők, segéd-, kezelő tisztviselők, továbbá altisztek és szolgálók.

1. A fogalmazószakbeli tisztviselők általában az érdemleges intézkedésekkel foglalkozók, illetőleg az ügydöntő, hatósági jogkörrel felruházott tisztviselők, kiknél főiskolai képzettség (tudományegyetemi, műegyetemi, közgazdaságkari, állatorvosi főiskolai stb.) kívánatik s legtöbbször gyakorlati vizsga is. Az érdemleges munkát végző és a hatósági jogot gyakorló tisztviselő fogalma különben nem fedi teljesen egymást. Az ügydöntő vagy hatósági személy természetesen mindig érdemlegesen intézkedő organum is, pl. a fősolgabíró; lehetséges azonban, hogy egy köztisztviselő az ügyek érdemével foglalkozik ugyan, de ügydöntő jogköre nincs, pl. a községi orvos, akinek érdemleges véleménye alapján a fősolgabíró, mint elsőfokú közegészségügyi hatóság dönt és rendelkezik. A miniszteri fogalmazó érdemlegesen foglalkozik az ügyekkel, az elintézési tervezetek készítője, de ügydöntő hatóság maga a miniszter, akinek

<sup>1)</sup> Az alábbiakban a magyar közalkalmazottak jogviszonyaira vonatkozó tételes jogszabályokat fogjuk fővonalaiban ismertetni, az alapintézményeket, a magyarázást igénylő nehezebb kérdéseket válogatva ki. Az idevonatkozó egész joganyag oly nagy terjedelmű, hogy egymaga vaskos kötetet tenne ki, de tételes jogunknak teljesen kimerítő, aprólékos ismertetését különben sem valljuk munkánk céljának, mint ezt a könyv előszavában is megemlítettük. A magyar közszolgálati alkalmazottak jogviszonyairól legpontosabb s kimerítő tételes jogi ismertetést nyújt *1908-ig* Ladik Gusztávnak e tárgyról szóló alapos monografiája.

a minisztérium valamennyi tisztviselője önálló hatósági jogkör nélküli segédszerve.

2. A közhivatalnok másik nagy csoportját legegyszerűbb negatívum megjelölni; ide tartoznak a nem fogalmazási s rendszerint nem főiskolai képzettséghez kötött funkciót végző tisztviselők. Ennek a kategóriának megint több alfaja van, mind a funkció természetét, mind a megkívánt minősítést illetően. Ide tartoznak a segédhivatali tisztviselők (irodatisztek, irnokok), a kezelő (pl. a postakezelőszemélyzet), kiknél az elméleti minősítés is kisebb (négy középiskolai, vagy négy polgári elvégzése és szakvizsga); de ide tartoznak pl. az ezeknél jóval magasabbrendű funkciót végző számvevőségi és pénztári tisztviselők is (érettségi bizonyítvány és szakvizsga).

Ami a képzettségnek az álláshoz való viszonyát illeti, megjegyezhetjük, hogy valaki főiskolai képzettséggel természetesen olyan funkciót is végezhet, olyan állást is betölthet, amelyhez a törvény főiskolai képzettséget nem kíván s hogy megfordítva egyszerűbb fogalmazási funkciót kivételesen nem főiskolai végzettségű közalkalmazottak is végeznek; legfeltűnőbb példája ez utóbbinak jogunkban az adóhivatali tisztviselők, akik főiskolai végzettség megkívánása nélkül az illetékkiszabás joghatóságának terén is ténykednek, ami mindenestre anomália.

Meg kell továbbá jegyezni, hogy a hivatalnokoknak fentebb említett skálaszerű kategóriái nem jelentik azt is feltétlenül, hogy közöttük fizetési különbségek is vannak. A köztisztviselők, bár különböző szakbeli csoportosítással, de valamennyien ugyanazon fizetési osztályokba lehetnek sorozva, úgy hogy egy fizetési osztályban — bár külön létszámbeli csoportosítással — az összes kategóriájú tisztviselők helyet foglalhatnak. Így pl. egy hetedik fizetési osztályba tartozó adóhivatali tisztviselőnek ugyanolyan fizetése van, mint egy hetedik fizetési osztályba tartozó miniszteri fogalmazási tisztvi-

selőnek. A különbség inkább a státusviszonyokban van, nevezetesen abban, hogy a fogalmazási, illetőleg hatósági tisztviselők állásai olyan magasabb fizetési osztályban is vannak, ahová más szakmabeli tisztviselők már fel nem juthatnak. A tisztviselői előmenetel szempontjából természetesen az előnyös, ha minél több magasfizetésű állás van az illető státusban.

3. Ami végül a közalkalmazottak legkisebb kategóriáját illeti, altsízt az az egyén, akit rendes fizetés vagy zsold mellett a kormány, vagy kinevezési joggal felruházott más hatóság állandó állami szolgálatba kinevez, vagy felfogad; az illető hivatalos esküt is tesz, de az államtisztviselők számára megállapított fizetési osztályok egyikébe sem tartozik.

A szolga az az egyén, akit főleg anyagi erőt igénylő, vagy csekélyebb, a kezelési szak körébe vágó szolgálatra rendes évi fizetéssel, hivatalos eskü letétele mellett alkalmaznak.<sup>1)</sup>

4. Feloszthatjuk továbbá a közalkalmazottakat az őket alkalmazó tényezők szerint is és ehhez képest megkülönböztetünk kormányhatósági (állami) és municipális (törvényhatósági, községi) alkalmazottakat. Előbbieknek a kormány a legfelsőbb szolgálati hatósága s személyi és fegyelmi ügyekben az ő joghatósága alatt állanak. A második csoportbeli tisztviselőknek közvetlen szolgálati felsőbbsege az illető helyhatósági szervezet, de országos (állami) ügykörben teljesített hivatali működésük tekintetében a kormánynak, a kormány minden tagjának alá vannak rendelve, akik azonban amazokkal közvetve, a törvényhatóságok s azok első tisztviselője (alispán, polgármester) útján rendeznek. Sőt személyes szolgálati viszonyukra is befolyása van a kormánynak, s ez legfőképen a fegyelmi jog révén hatályosul, amint ezt a maga helyén közelebbről látni fogjuk.

<sup>1)</sup> Pénzügyi szolgálati szabályzat.



## 2. §. A közzolgálati jogviszony keletkezése.

1. A közzolgálati funkcionáriussá alkalmazás a kinevezés vagy választás közigazgatási aktusán alapszik. A kinevezés a kormányhatósági tisztviselőknél szokásos, míg a választás szabályként az önkormányzati testületek tisztviselőinél fordul elő. De van rá eset, hogy törvényhatósági tisztviselőt kormányhatósági szerv nevez ki. Így pl. a főispán nevezi ki a törvényhatósági tiszti főorvost, a közigazgatási gyakornokot. Mindkét fajta alkalmazás bizottsági előkészítéssel (kandidáció) szokott történni. Az alkalmazást rendszerint pályázat előzi meg. Üres állásokat úgy is be szoktak tölteni, hogy egy már alkalmazásban lévő helyeznek előléptetés, vagy áthelyezés útján az üres állásba.

A VII. fizetési osztálytól kezdve valamenynyi kinevezés útján betöltendő állásra, továbbá az összes bírói csoportokba tartozó állásra — a minisztertanács hozzájárulásával tett miniszteri előterjesztésre — az államfő nevez ki.

A kinevezés alá eső összes többi állásokat az illetékes miniszter saját hatáskörében tölti be.

A megüresedett állásokról és állásbetöltésekről minden naptári évnegyed végével a pénzügyminisztert értesíteni kell.

2. Valóságos alanyi jog a hivatalra, tisztiségre nincsen. Aki a törvényes feltételeket, például a képzettségét igazolja, annak csak a képesítése, vagyis alkalmaztatásának a *lehetősége* van meg, de nincsen jogigénye az illető állásra. Ez alól csak egy-két kivétel van; például az 1873. évi II. t.-c. értelmében azok az altisztek, akik a hadseregben 12 évig s e közben legalább 8 évig mint altisztek tényleg szolgáltak s magaviseletükről kedvező igazolványuk van, továbbá tekintet nélkül a szolgálati időtartamra, az ellenség előtt vagy közbiztonsági szolgálatban oly módon sérültek meg, hogy katonai szolgálatra nem alkalmasak, de pol-

gári hivataloknál még alkalmazhatók, elsőbbségi joggal bírnak irodai és kezelési állások betöltésénél; a hivatal-szolgai állások pedig egyenesen fenn vannak tartva számukra; ezekre az állásokra tehát csak az esetben alkalmazhatók más egyének, ha ilyen katonai egyén a pályázók között nincsen.

3. A közszolgálatban való alkalmazásnak különböző kellékei vannak, ezeket két csoportra szokás osztani: úgymint általános és különös kellékekre. A pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó, de a többi szolgálati ágazatban is elfogadott szolgálati szabályok, valamint a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883:I. t.-c. szerint államszolgálatra csak az alkalmazható, aki magyar állampolgár, gondnokság, csőd alatt nem áll, büntett vagy vétség miatt vád alá helyezve vagy általában szabadságvesztés büntetése alatt nincs, nyereségvágyból eredő büntett vagy vétség miatt elítélve nem volt, hivatalvesztésre kötelező ítélet hatálya alatt nem áll s erkölcsi tekintetben kifogás alá nem esik; végül igazolja, hogy megfelelő egészségi állapotban van. A nyereségvágyból eredő büntett vagy vétség miatti elítélés akkor is akadálya a közalkalmaztatásnak, ha az elítéltnak a büntetés kiállása kegyelmi úton elengedettett, mert a törvény szerint maga az elítélés ténye diszkvalifikál közhivatali állásra.

A 18-ik életév betöltése előtt senki állami szolgálatra fel nem vehető, de egyes állásokra ez a minimális korhatár magasabb korban is meg van állapítva. A 40 évet meghaladott egyének pedig csak kor- engedéllyel nevezhetők ki. A közalkalmazás kellékei között a felekezeti és nemzetiségi hovatartozás nem szerepel.

A közszolgálati alkalmazás különös kellékeként bizonyos elméleti és gyakorlati képzettség kimutatása is szükséges. Erről szól részletesen az 1883. évi I. t.-c. Csak egy-két főbb szak elméleti képzettségére kívánunk itt rámutatni. Az általános közigazgatási szol-

gálat fogalmazási szakán a minimális elméleti képzettség az államtudományi államvizsgának sikeres letétele. Természetesen ugyancsak képesítő magasabb elméleti képzettségi fokok az államtudományi, vagy jogtudományi doktorság és az egyesített ügyvédi és bírói államvizsga letétele.

A magyar kir. igazságügyi minisztérium fogalmazási szakán az igazságügyi szakra megállapított elméleti képzettségek kívántatnak meg: úgymint az egyesített ügyvédi és bírói vizsgának a letétele.

Az 1883. évi I. t.-c. az elméleti képzettségen kívül megfelelő gyakorlati szakvizsgának a letételét is előírja. A törvénynek ez a rendelkezése azonban, sajnos, teljesen végrehajtva még a mai napig sincsen, mert a minisztérium a szakvizsgákat nem szervezte meg minden szolgálati ágazatban; így nevezetesen az általános közigazgatási szakon a tervbevett gyakorlati közigazgatási szakvizsga életbeléptetve mai napig sincsen.

A központi hatóságoknál való alkalmazásnak a gyakorlati tapasztalatok által indokolt legújabb korlátozása, hogy ezentúl (1925. évi 7000/M. E. sz. rendelet) a minisztériumokban alkalmazott főiskolai minősítésű tisztviselők részére a legkisebb állás a VIII. fizetési osztályba tartozó állás lesz; s ilyen állásra csak azt lehet kinevezni, aki a főiskolai tanulmányok befejezése után legalább nyolc évet töltött bármilyen polgári közszolgálatban.

Az igazságügyminisztériumban a legkisebb ilyen állás VII. fizetési osztályú lesz, s csak 12 évi előző polgári közszolgálat után történhetik a kinevezés. Kivételesen 12 évi ügyvédi gyakorlattal bíró egyén is kinevezhető.

A kiszemelt egyént előbb egyévi próbaszolgálatra rendelik be s csak a sikeres próbaszolgálat után nevezhető ki véglegesen.



### 3. §. *A közszolgálati jogviszony megszűnése.*

A közszolgálati jogviszony megszűnik: 1. halállal, 2. nyugdíjjal és végkielégítéssel, 3. lemondással, 4. fegyelmi úton való hivatalvesztéssel, 5. fegyelmi határozat nélküli elbocsátással.

1. A halál ténye a közszolgálatot természetesen teljesen megszünteti, de annak nyomán az elhúnyt közhivatalnok hátrahagyottaival szemben azoknak ellátása tekintetében egy új közigazgatási jogviszony létesül, azaz létesülhet.

2. A végkielégítéssel teljesen megszűnik a köztisztviselőnek és hozzátartozóinak a viszonya az államhoz.

A nyugdíjba helyezés megszünteti ugyan a tényleges szolgálatot, de a nyugellátás révén új közigazgatási jogviszony keletkezik, mint a közszolgálati jogviszony folyománya, maradványa.

Ha azonban fegyelmi eljárás van folyamatban a közhivatalnok ellen, az illetőnek a nyugdíja (végkielégítése) a fegyelmi eljárás befejeztéig függőben marad. (1912. évi LXV. t.-c. 32. §.)

Közbejött tisztújításkor meg nem választott törvényhatósági tisztviselő nyugdíja ugyan ideiglenesen folyósítható, de ha az ilyen tisztviselő ellen fegyelmi eljárás van folyamatban, a nyugdíjazás kérdése véglegesen a fegyelmi eljárás befejezésével dönthető csak el. (1886. évi XXIII. t.-c. 3928/907. sz. közigazgatási bírósági ítélet.)

3. A lemondás csak akkor szünteti meg a közszolgálati viszonyt, ha azt az illetékes felettes hatóság elfogadja. A lemondás különben minden vonatkozásban megszünteti a közszolgálati viszonyt. Ha a tisztviselő a lemondás iránti kérvényét benyújtotta, azt felettes hatóságának hozzájárulása nélkül többé vissza nem vonhatja.

Ha a tisztviselő ellen fegyelmi eljárás van folyamatban, lemondásnak helye nincsen. Kivételes

esetben azonban, ha a vétség előreláthatólag enyhébb beszámítás alá esik és a vagyoni felelősség kérdése fenn nem forog, sőt a lemondás elfogadását a közszolgálat érdeke kívánatossá teszi, a lemondás elfogadható. (1886. évi XXIII. t.-c. 1. §.)

4. Fegyelmi határozattal elbocsátható a közszolgálatból a köztisztviselő (hivatalvesztés). Az 1912. évi LXV. t.-c. 7. §-a értelmében azonban kivételesen az illetékes miniszter ilyen esetben ellátást engedélyezhet a hivatalvesztés dacára a tisztviselő, altiszt vagy szolga, illetőleg annak özvegye és árvái részére.

Rendszeresített álláson lévő közalkalmazottak csak fegyelmi eljárás útján bocsáthatók el szolgálatukból. De e részben sem teljesen egyenlő a törvényhozás és a gyakorlat álláspontja. Így például az állami szolgák csak fegyelmi eljárás útján bocsáthatók el szolgálatukból, míg a vármegyei szolgák ellen fegyelmi eljárásnak nincsen helye s az alispán ilyen eljárás nélkül mentheti fel őket szolgálatuk alól. A törvényhatósági szolgaszemélyzet fegyelmi joghatóság alatt áll ugyan, de ez a joghatóság nem rendes fegyelmi eljárás útján érvényesül.

A közigazgatási gyakornokok már csak szabályszerű határozattal mozdíthatók el állásukból, mind a kormányhatósági, mind a törvényhatósági szolgálat terén.

5. A közalkalmazott a rendes fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is elbocsátandó a közszolgálat kötelekéből akkor, ha őt a bíróság jogerős ítélettel hivatalvesztés, vagy viselt hivatalának vagy állásának elvesztésére ítélte, illetőleg ha őt a bíróság olyan büntetendő cselekmény miatt ítélte jogerősen szabadságvesztés büntetésre, amellyel a közhivatalnak, vagy szolgálatnak elvesztése, mint törvény szerint következő hatály van egybekötve.

A hivatalvesztést, avagy a viselt hivatalnak az elvesztését, mint mellékbüntetést szokta a bün-

tetőbíróság kimondani, előbbi súlyosabb, az utóbbit enyhébb esetekben. Mindkettőnek alkalmazási esetei azonban taxatívák a büntetőtörvénykönyv különös részében megjelölve.

A hivatalvesztés voltaképpen a hivatalviselési képesség elvesztését jelenti, ezért olyan személyekre is alkalmazható, akik az adott időpontban közszolgálatban nem állanak. Az ilyenekre nézve a hivatalvesztés mellékbüntetésének kimondása tehát azzal a hatással van csak, hogy az illetők bizonyos ideig közállásra (köz-tisztviselői) nem alkalmazhatók. A viselt hivatal elvesztése azonban csak azokra vonatkozik, akik tényleg valamely közállásban vannak.

#### 4. §. *A közalkalmazottak általános közszolgálati kötelezettségei.*

A közszolgálati viszony tartalmát az ezzel járó kötelezettségek és jogosítványok alkotják. Ezek közül is a közszolgálati *kötelezettség* a domináló elem, mert a *közszolgálatban ennek a helyes, zavartalan és pontos funkcionálása a főkövetelmény.*

1. A már idézett szolgálati szabályzat szerint a közalkalmazottnak első kötelezettsége a hivatali eskü letétele. A közalkalmazási viszony a kinevezéssel, vagy a választással érvényesen létrejön ugyan, de *hatályba* csak az eskü letételével lép. Az eskü letétele előtt a közalkalmazott tehát tényleg nem működhetik, fizetést sem kap, szolgálati ideje is csak az eskü letételének napjától számít.

2. A közalkalmazottnak kötelezettségei továbbá: a király (kormányzó) és a haza iránti hűség; a hivatali titoktartás; a hivatali állással össze nem férő mellékfoglalkozásoktól való tartózkodás. Nem léphetnek be olyan egyesületekbe, melyek tagjaiktól külön esküt vagy fogadalmat követelnek s ez által hivatali vagy szolgálati esküjükkel összeütközésbe kerülhetnek.



A közalkalmazottak előljáróik irányában illő tisztelettel tartoznak viseltetni, és az ügyfelekkel szemben udvarias bánásmódot kötelesek tanusítani.<sup>1)</sup>

3. Felettes hatóságaik szolgálati parancsainak engedelmeskedni tartoznak. Ez a szolgálati engedelmesség azonban a modern alkotmányos államokban csak a törvényes paranccsal szemben van elismerve. A magyar jog ezt a kérdést pontosan nem szabályozza. A jogelmélet mind általánosabbá váló felfogása szerint a közalkalmazott felettes hatóságának *nyilvánvalóan törvénybeütköző* parancsaival szemben az engedelmességet megtagadhatja, mert a közalkalmazottra is a törvény a legfőbb jogforrás. Bizonyos azonban másfelől, hogy a közszolgalat érdekét is biztosítani kell és a legfelsőbb hatóság irányító jogát is meg kell óvni. Innen van, hogy a tisztviselő engedelmességet fegyelmi felelősségére tagadhatja csak meg; vagyis a legsúlyosabb fegyelmi büntetés veszélyének teszi ki magát, ha ezzel a jogával oly esetekben élne, midőn a szolgálati parancsnak nyilvánvaló törvényellenessége meg nem állapítható.

Nyilvánvaló törvényellenesség mindenestre fennforog akkor, ha a szolgálati parancs kiadása, vagy a szolgálati parancs végrehajtása egyáltalán nem tartozik a parancsot kiadó s a parancs végrehajtására felhívott közorganum hatáskörébe. Megállapítható továbbá akkor is, ha a szolgálati parancs érdemileg tör-

<sup>1)</sup> Utóbbira nézve lásd az 1924. évi 7810/M. E. sz. rendeletet. E rendelet fegyelmi büntetés terhe alatt megtiltja, hogy a köztisztviselők a felekkel szemben fölényes, udvariatlan vagy éppen durva bánásmódot tanusítsanak, a felvilágosításért hozzájuk forduló feleket nyersen elutasítsák s vagy felületesen tájékoztassák. A köztisztviselők hivatali eljárása és bánásmódja nem igazodhatik a hozzájuk forduló fél politikai pártállásához. A felek ok nélküli zaklatása lehetőleg mellőzendő. A köztisztviselők legyenek türelmesek a felekkel szemben s kérdezősködéseikre a szükséges

vényellenes, s itt elsősorban kétségkívül azok az esetek jönnek számba, midőn a szolgálati parancs a büntető-törvénykönyvbe ütköző cselekmény végrehajtására irányul.

A *törvény* szemben való engedelmisség *feltétlen kötelességének* elvét az angol jog juttatja legtisztábban érvényre a közhivatalnok *feltétlen személyes felelősségének* megállapításával. Az angol köztisztviselő ugyanis minden tényeért személyes felelősséggel tartozik, tekintet nélkül arra, hogy felettes hatóságának utasítására járt-e el vagy sem. Ha tehát felsőbb utasításra bár, de törvényellenesen intézkedett, ennek következményeiért úgy büntetőjogilag, mint kártérítési szempontból személyesen felel. A személyes felelősségnek ilyen szigorú alapon való érvényesítése a legbiztosabb garanciája annak, hogy a hivatalnokok mindenképp fölt a törvény szemelött tartásával fognak eljárni.

A magyar jog ezzel szemben éppen azt mondja ki, hogy a tisztviselő olyan cselekményeért, melyet az illetékes felsőbb hatóság tett kötelességévé, se fegyelmi, se büntetőjogi úton felelősségre nem vonható. Bár viszont a hivatalnok hivatali esküjében elsősorban azt fogadja, hogy az ország törvényeit megtartja, aminek fontos alkotmánybiztosító jelentősége kellene hogy legyen.

Idevág a törvényhatóságok engedelmisségének a kérdése is a kormányrendeletekkel (szolgálati utasításaival) szemben. Ez ugyan nem szorosán a köz-

tájékoztatást akkor is adják meg, amikor az ügy nem tartozik a feladatkörükbe s ebben az esetben igazítsák őket az illetékes hatósághoz.

Ez a rendelet azt a helyes alap gondolatot tükrözteti, hogy a köztisztviselő, jóllehet a köz nevében s a közérdek képviselőjében jár el s ehhez képest megkülönböztetett helyzete van, működésének jórésztben az a célja, hogy a közügyek terén az egyesek szükségleteit kielégítse, a köz különböző szolgálatát teljesítse.

hivatalnokok szolgálati engedelmességének, hanem a törvényhatóságok engedelmességének a kérdése, de mivel a kormányrendeleteket a törvényhatóságok területén a törvényhatóságok hajtják végre közegeikkel, közvetve a törvényhatósági közegek szolgálati engedelmességének a kérdésében csúcsosodik ki a dolog.

A törvényhatóságok felírási jogáról van itten szó. Az 1907:LX. t.-c. ugyan a törvényellenes s a törvényhatóságokra sérelmes kormányrendeletek ellen a felírási jognál hathatósabb eszközt biztosított a törvényhatóságoknak a közigazgatási bíróságnál érvényesíthető panaszjog formájában, de azokkal a rendeletekkel szemben, melyek a rendeleteknek ebbe a kategóriájába nem tartoznak s amelyek ellen ezért ilyen panasznak helye nincsen, még mindig fennáll a felírási jog, mely valójában a kormányrendeletnek való engedelmség kérdésével kapcsolatos.

Az 1886:XXI. t.-c. (19. §) kimondja, hogyha a törvényhatóság a kormányrendeletet törvénybeütközőnek, vagy a helyi viszonyok miatt károsnak, célszerűtlennek, vagy éppen kivihetetlennek tartja, a végrehajtás előtt felírhat az illetékes miniszterhez. Ha a miniszter a feliratban felhozott indokok ellenére a végrehajtást követeli, a rendelet azonnal és feltétlenül végrehajtható. Ugyanannak feltétlenül s azonnal végrehajtható a szabadságos és tartalékos katonák berendelését, valamint az állam veszélyezett érdekeire való kifejezett hivatkozással halaszthatatlan intézkedést tárgyoló kormányrendelet is.

A kormányrendeletek ellen felírási joga van magának a törvényhatóság első tisztviselőjének is (alispán, polgármester), mielőtt az ügyet a törvényhatóság elé vinné. Ha a miniszter a rendeletét fenntartja, akkor az alispán (polgármester) a rendelet végrehajtásának kérdését a törvényhatósági bizottság elé terjeszti s e bizottságnak szintén joga van külön felirattal fordulni a miniszterhez. Ha a miniszter másodízben is



fenntartja a rendeletét, akkor azt a fentebb említett mondottakhoz képest, szintén feltétlenül végre kell hajtani.

Amint látjuk, a törvényhatóságoknak végeredményben nincsen meg az a joguk, hogy a törvénytelen és káros rendeletekkel (szolgálati utasítások) szemben az engedelmisséget megtagadják. Időlegesen megakaszthatják ugyan a rendelet végrehajtását, de a miniszternek módjában van a feltétlen végrehajtást kikényszeríteni.<sup>1)</sup>

A feltétlen végrehajtás kötelezettsége alól csupán egy kivételt tesz a törvény, nevezetesen „az országgyűlés által meg nem szavazott adó tényleges behajtására vagy a meg nem ajánlott újoncok tényleges kiállítására vonatkozó rendeletek“-et nem tartoznak, sőt a helyes törvény értelmezése szerint, nem is szabad a törvényhatóságoknak végrehajtaniok. Csupán az előmunkálatokat kötelesek teljesíteni (1886:XXI. t.-c. 20. §.). E sok vitára okot adó törvényszakasz értelmezését és alkalmazását illetőleg magam is azoknak a felfogásához csatlakozom, akik az előmunkálatokat a legszorosabban értelmezve, az önként befizetett adónak beszédését és az önként jelentkező újoncnak a besorozását sem tartják megengedhetőnek, mert ellenkező esetben a parlamentnek idevonatkozó nagy jelentőségű alkotmányvédő joga illuzóriussá válnék.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Az 1848 előtti időben nem volt korlátozva a törvényhatóságoknak a felírási joga s így akárhányszor is felírhattak a központi kormány rendeletei ellen, ezzel a passzív viselkedéssel a rendelet végrehajtását megakasztva vagy legalább is megnehezítve, mert ilyenkor csak kir. biztosok útján történhetett a végrehajtás. Ezt hívták a törvényhatóságok passzív rezisztenciájának, vis inertiae-nek (1723: CXII. t.-c.); az aktív rezisztenciát az 1687: IV. t.-c megszüntette.

<sup>2)</sup> E felfogás csak abban az esetben módosulhatna némileg, ha az adó- és újoncmegtagadás parlamenti

### 5. §. *Fegyelmi jog. (Fegyelmi felelősség.)*

1. A fegyelmi jog célja a közszolgálati kötelezettségek teljesítésének, a közszolgálat rendjének a biztosítása. E cél szolgálatában a hivatalnok megbüntetése a fegyelmi jog egyik eszköze ugyan, de ez a személyes megtorlás nem a lényege, nem a főcélja a fegyelmi eljárásnak, nem ez a főhatás, s ha ily hatás jelentkezik is, ez csak másodlagos, mondhatnám reflexhatás. Itt van épp a különbség a fegyelmi és a büntetőjog között. Eltekintve attól, hogy a büntetőbíró büntetése az általános jogrend érdekében történik, a büntetőbíró jogszolgáltatást, büntető igazságszolgáltatást végez s ennek szüksége akkor fordul elő, midőn valaki egy jogi korlátot, tilalomfát átlépett s ezzel másvalakinek súlyos jogsértést okozott. Vétkesség nélkül nincs büntetés, büntetőjogi megtorlás. A fegyelmi jogban ellenben nem a büntető igazságszolgáltatás megnyilatkozásával van dolgunk, hanem egy olyan közigazgatási intézkedéssel, melynek célja a közszolgálat biztosítása, javítása. Innen van aztán, hogy fegyelmi eljárásnak helye lehet a vétkesség momentuma nélkül is. Orvosilag nem igazolható szolgálatképtelenség esetében például fegyelmi eljárás útján távolítható el az illető az állásából, amikor tehát sem vétkesség, sem valamely nyugdíjazási jogcím nem forog fenn (1886:XXIII. t.-c. 1. §). De természetesen valamely büntetendő cselekmény elkövetése okul szolgálhat a fegyelmi eljárás megindítására

alkotmányjogának kijátszására irányuló szándék a kormány részéről nem forogna fenn, hanem tőle független okokból, pl. egy kisebbségi pártnak a közvélemény által nem fedezett obstrukciója miatt volna kénytelen a kormány szükségrendelet útján az adók beszedése iránt intézkedni. Az adófizetés s annak átvétele azonban ilyenkor már inkább politikai kérdés, amint egyáltalán a szükségrendelet, nevezetesen annak indokoltsága s a kormány utólagos felmentésének a kérdése is a politika, az államraison körébe tartozik.

is, úgyhogy kétféle büntetés alkalmazásának is helye lehet. Ez is bizonyítéka a büntető és fegyelmi jog közötti különbségnek.

A fegyelmi jogban a közszolgálat szempontjából való diszkrecionárius megítélés játsza a főszerepet, míg a büntető jogban a diszkrecionárius elem ki van zárva s pontos tényálladékmegállapítások s arra pontosan szabott büntetési tételek fordulnak csak elő.

A fegyelmi jogban továbbá minden figyelembe jön, ami a közszolgálatra károsan hat, így a tisztviselőnek a magánéletben tanúsított viselkedése is.

2. Fegyelmi eljárásnak általában és elvileg csak tényleges szolgálatban álló egyénnel szemben van helye. Olyannal szemben, aki végkielégítéssel, lemondással, vagy más módon megvált a tényleges szolgálat kötelékéből, nem is volna értelme és célja a fegyelmi joghatóság érvényesítésének. E szabály alól némi kivételt tesz az 1912. évi LXV. t.-c. 44. §-ának az a rendelkezése, mely szerint fegyelmi eljárást lehet indítani bizonyos esetekben már nyugdíjazott tisztviselőkkel szemben is, de ennek az eljárásnak a célja kizárólag a nyugdíj megszűnése lehet. Így, ha a nyugdíjba helyezés után kiderül, hogy a nyugdíjba helyezett még a tényleges szolgálata alatt oly cselekményt követett el, amely alapul szolgálhatott volna arra, hogy a szolgálat kötelékéből elbocsáttassék, a nyugdíj beszüntetését a fegyelmi hatóság a fegyelmi eljárás megfelelő alkalmazása mellett mondja ki, ezt az eljárást is azonban csak akkor lehet megindítani, ha a cselekmény elkövetése óta három évnél hosszabb idő még nem telt el. Kimondhatja továbbá a fegyelmi hatóság a nyugdíjba helyezettre nézve a nyugdíjnak elvesztését oly cselekmény miatt is, amelyet az illető a nyugdíjba helyezés után követett el.

Az 1886:XXIII. t.-c. 1. §-a szerint pedig a hivataláról lemondott, vagy közbejött tisztújításkor meg nem választott tisztviselő ellen a fegyelmi eljárás rendszerint ugyan el nem rendelhető, ha azonban ilyen



esetekben a volt tisztviselőt a törvényhatóság a felelősség alól még nem mentette fel, vagy ha vagyoni felelősség megállapításának kérdése forog szóban, vagy ha esetleges nyugdíj igénye a fegyelmi ügy elbírálásának eredményével kapcsolatos, akkor a hivatalból kilépett köztisztviselő ellen is elrendelhető az említett célokból a fegyelmi eljárás, ha pedig az már figyelembe lett volna véve, az a hivatalból való kilépés ellenére is szabályszerűen lefolytatandó.

3. A fegyelmi joghatóság minden közfunkcionáriusra kiterjed, így a tisztán önkormányzati tisztiséget viselőkre is, minők például a közigazgatási bizottság választott tagjai, de különösebb jelentősége a szorosán vett közalkalmazottakra (közhivatalnokok, köztisztviselők) nézve van, mert ezek állandó, hivatásos funkcionáriusok s működésük életpálya számukra. Ezért van, hogy nemcsak a közszolgálat, hanem az ilyen alkalmazottak egyéni érdeke szempontjából is existenciális jelentőségű a fegyelmi jognak, a fegyelmi felelősségnek mikénti érvényesülése. Ez a magyarázata annak, hogy rendes fegyelmi eljárásnak csak a szorosán vett közalkalmazottakkal szemben van helye, míg a többi közfunkcionárius, ha szolgálati kötelezettségének meg nem felel, figyelmeztetés után formaszzerű fegyelmi eljárás nélkül is elbocsátható a szolgálatból.

A nyilvános szolgálat természete annyira megköveteli a fegyelmi jog érvényesülését, hogy az államhatalom még azon közfunkcionáriusokkal szemben sem mondhat le e jog bizonyos mérvű gyakorlásáról, akik szorosán véve az állami adminisztráció szervezetébe nem is tartoznak. Így széleskörű fegyelmi joghatóságot biztosít az 1907:XXVII. t.-c. a nem állami elemi iskolai tanítókkal szemben, a vallás és közoktatásügyi miniszter részére.

A hitfelekezeti hatóság foganatosítja ugyan a fegyelmi eljárást saját szabályai szerint, de olyan felekezeti tanító ellen, akinek alapfizetés, vagy korpótlék

kiegészítés címén bármilyen összegű államsegély van engedélyezve, a vallás és közoktatásügyi miniszter felhívására a hitfelekezeti illetékes hatóság a fegyelmi eljárást megindítani tartozik minden olyan esetben, amelyben az idézett törvény (22. §) értelmében egyáltalán fegyelmi eljárásnak van helye. S ha a fegyelmi eljárás a törvényben megjelölt legsúlyosabb (államellenes) fegyelmi vétségek miatt indíttatik meg, a vallás és közoktatásügyi miniszter kívánságára a tanítót állásától fel kell függesztetni; ha ennek a felhívásnak az egyházi hatóság nem tenne eleget, a felfüggesztést a nevezett miniszter közvetlenül rendeli el.

Ha pedig az egyházi hatóság a fegyelmi eljárást meg nem indítaná, vagy ezt három hó alatt be nem jelentené, vagy ha a hozott ítéletet a miniszterhez fel nem terjesztené, mindezekben az esetekben a fegyelmi ügyet az idézett törvényben a községi tanítókra nézve megállapított fegyelmi eljárás alkalmazásával a közigazgatási bizottság intézi el.

Viszont ha az egyházi hatóság valamely hitfelekezeti tanítót, ki államsegélyt élvez, fegyelmi úton hivatalvesztésre ítél, ezt az ítéletet a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez 15 nap alatt fel kell terjeszteni. A miniszter egy hónapon belül a közigazgatási bizottság útján újabb határozathozatalt rendelhet el.

Hitfelekezeti, továbbá magánosok és társulatok által fenntartott elemi népiskoláknál alkalmazott tanító ellen, tekintet nélkül az államsegély kérdésére, a vallás- és közoktatásügyi miniszter a legsúlyosabb fegyelmi vétségek (államellenes viselkedés) esetében a közigazgatási bizottság által megejtendő fegyelmi eljárást rendelhet el. Az egyházi hatóságok, természetesen ettől függetlenül, szintén fegyelmi eljárást indíthatnak az illető tanító ellen, de a miniszternek jogában áll az egyházi fegyelmi eljárás bármely szakában az ügyet a közigazgatási bizottsági

fegyelmi eljárásra áttérlni s ebben az esetben az egyházi fegyelmi eljárás megszűntnek tekintendő.

Ha valamely iskolának tanítóját állásától a szóbanlevő legsúlyosabb (államellenes) fegyelmi viselkedés miatt mozdították el, az új tanító alkalmazása a miniszter jóváhagyása mellett történhetik csak, tekintet nélkül arra, hogy élvez-e az illető iskola az államtól fizetéskiegészítést, vagy sem.

4. Az élethivatásos közalkalmazottaknak különleges helyzete ad alapot Európaszerte annak a törekvésnek, hogy jöllehet a fegyelmi jog kiinduló pontja maga a közszolgálat és annak az érdeke, a jog érvényesítését mégis bizonyos jogi korlátokkal kell körülvenni, különösen az eljárást illetőleg. Ma már általános az a vélemény, hogy a fegyelmi eljárásnak a bírói eljáráshoz hasonló formák között, testületi fórum előtt kell lefolynia, a vádemelés, a védelem s a kontradiktórius eljárás követelményeinek szemelőtt tartásával s a fegyelmi határozat indokolásának köteleességével. Ez az irányzat teljesen jogos és méltányos is, de azért nem szabad elfelednünk, hogy a főszezpont mégis a közszolgálat érdeke marad, melyet mindenképen meg kell óvni. Így maga a fegyelmi döntés érdeme, a fegyelmi mérlegelés alapjában mégis csak diszkrecionárius természetű kell, hogy maradjon.

Az elévülés sem nyerhet alkalmazást a fegyelmi jogban olyan mértékben, mint a magánjogban, vagy akár a büntetőjogban is, úgy hogy a mi törvényhozásunk egyáltalán nem is ismeri a fegyelmi vétésekre nézve, ami viszont túlzás, mert annak nem lehet elvi akadály, hogy enyhébb fegyelmi esetekben az elévülést alkalmazzuk, sőt ez egyenesen méltányosnak is mutatkozik.

Hazai jogunkban a fegyelmi eljárás főbb vonalai lényegileg azonosak a közszolgálati alkalmazottak minden csoportjában és ugyanez áll a fegyelmi büntetésekre is. A szokásos fegyelmi büntetések: írás-



beli rosszalás, megrovás, pénzbüntetés, fokozatos előléptetéstől való megvonás, küntetésből áthelyezés, hivatalvesztés (szolgálatból elbocsátás).

Az úgynevezett rendbüntetések a fegyelmi eljáráson kívül alkalmazott megtorló intézkedések, dorgálás, vagy kisebb *pénzbírság* (nem pénzbüntetés) formájában s a legenyhébb szolgálati rendellenességek esetében alkalmazandók.

Ami a fegyelmi fórumokat illeti, a legfelsőbb fegyelmi hatóság az illetékes minisztérium, vagyis maga a miniszter. Ez az állapot jogos kifogás alá esik s mindenestre kívánatos volna, hogy legalább a legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a hivatalvesztés esetében független bírói fórum elé lehessen az ügyet vinni, pl. a közigazgatási bíróság elé, mint erre Poroszország is utánpótlásra méltó példát nyújt. Nálunk is van már némi nyoma a közigazgatási bíróság fegyelmi joghatóságának. Legutóbb a választójogi rendelet állapította meg végső fokon a közigazgatási bíróság fegyelmi joghatóságát a választási eljárásnál eljáró közegek fegyelmi ügyeiben.

Fegyelmi jogunkban az egységes szabályozást szintén nélkülözik. A főforrás itt is a pénzügyminisztérium szolgálati szabályzata, melyet a többi minisztériumok, különösen a központi tisztviselőkre nézve, szintén magukévé tettek. Kivételesen azonban egyes közigazgatási ágakban vannak speciális fegyelmi szabályzatok is, így pl. legutóbb a 2500/1920. B. M. rendelet szabályozza a magyar királyi állami rendőrség személyzetének fegyelmi jogát.

Az egyes szabályok között találkozunk aztán törvényi szabályozással is s itt kiváltképen az 1886. évi XXIII. t.-c.-re, továbbá az 1886. évi XXII. t.-c.-re utalunk. Az előbbi a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi jogáról szól, de érvénye kiterjed a vidéki közigazgatás egyéb ágazataiban működő számos alkalmazottra is, így a közigazgatási bizottság valamennyi

tisztviselő tagjára, köztük a kormányhatósági tisztviselőkre is, a királyi ügyész kivételével, továbbá amennyiben az 1889. évi XXVIII. t.-c. másként nem rendelkezik, a pénzügyigazgatóság egész személyzetére.

A közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának az 1886. évi XXIII t.-c.-ben szervezett organuma is általános jogkörű, alsófokú fegyelmi fórumnak tekinthető. Mindezeknél fogva az 1886. évi XXIII. t.-c. és az 1886. évi XXII. t. c. az, melyet tételes jogunkból a maga egészében fogunk ismertetni, annál is inkább, mert ezek a közigazgatási eljárásnak mintegy a főtípusait alkotják. Ezek mellett csak a kir. bírósági fegyelmi eljárást kell még közelebbről szemügyre vennünk, mert ez viszont a jogszolgáltatási formák között lefolyó fegyelmi eljárás típusát képviseli. Előbb a bírósági fegyelmi eljárást vesszük elő, azzal úgysis rövidebben végezhetünk.

#### 6. §. *Fegyelmi eljárás a bírák és bírósági hivatalnokok fegyelmi ügyében.*

A bírák, ügyészek, bírósági és ügyészségi hivatalnokok ellen az 1871:VIII. t.-c. és az 1891:XVII. t.-c. szerint fegyelmi eljárásnak van helye, ha a hivatalos kötelességüket megszegik s botránys magaviseletük miatt tiszteletre és bizalomra méltatlanokká válnak. A fegyelmi büntetések rosszalás, feddés, pénzbüntetés és hivatalvesztés. E fegyelmi büntetéseknek erkölcsi hatása 1—2, illetve 3 év alatt évül el. A fegyelmi eljárást az illető fegyelmi bíróság rendeli el. Az elsőfokú fegyelmi bíróság a járásbíróságoknál és törvényszékeknél alkalmazott bírósági hivatalnokokra a törvényszék elnökéből és két bírójából áll: a közvádlo a királyi ügyész. A törvényszéki bírák, ügyészei, a járásbírák, továbbá a királyi táblák segéd- és kezelő személyzete fölött az elsőfokú fegyelmi bíróság az

illető királyi tábla fegyelmi bírósága, melynek elnöke a tábla elnöke és négy rendes tagja; a közvádlo a főügyész. A táblabírák, törvényszéki elnökök s vele egyenrangú főügyészek, valamint a Kúria segéd- és kezelőszemélyzete fölött az elsőfokú fegyelmi joghatóságot a Kúria elnökének elnöklete alatt működő és hat kúriai bíróból álló fegyelmi bíróság gyakorolja; közvádlo a koronaügyész. A törvényszéki fegyelmi bíróságokra a királyi táblai, emezekre pedig a kúriai fegyelmi bíróság alkotja a másod- és végsőfokú fegyelmi bíróságot. A Kúria elsőfokú fegyelmi bíróságának ítéletei fölött a másodfokú fegyelmi joghatóságot a Kúria elnökéből és nyolc bírójából álló bíróság gyakorolja. A Kúria elnöke, másodelnöke, királyi táblai elnök, kúriai tanácselnök és kúriai bírák fegyelmi ügyeiben egy legfőbb fegyelmi bírósági tanács határoz. E bírói fórum addig, amíg a főrendiház működését 1918-ban ideiglenesen meg nem szüntette, felerészben a főrendiház által választott tagokból, felerészben a királyi Kúriának a kineveztetés sorrendje szerint következő bíráiból alakul s 12-es tanácsban ítélik. Ez idő szerint a főrendiház működésének szünetelése okából az 1920:V. t.-c. akkép rendelkezik, hogy a főrendiház tagjainak helyébe ideiglenesen a közigazgatási bíróság tanácselnökei és rangidősb bírái lépnek; a közigazgatási bíróság ítélbíráinak fegyelmi ügyeiben a fentebbi elvek szerint alakított 8-as tanácsban ítélik. A közigazgatási bíróság segéd- és kezelőszemélyzete felett a fegyelmi bíráskodást a közigazgatási bíróság kebelében alakított fegyelmi tanács gyakorolja, e bíróság elnökének elnöklete alatt.



7. §. *Fegyelmi eljárás a közigazgatási tisztviselők fegyelmi ügyében, a törvényhatóságokban és a községekben.*

I. A törvényhatósági tisztviselők, segéd- és kezelő személyzet tagjai ellen fegyelmi eljárásnak van helye; a) ha megsérti, vagy hanyagul teljesíti a törvényben, kormány- és szabályrendeletben megszabott kötelességét, vagy ennek teljesítésére — a betegség esetét kivéve — bármely okból képtelennek bizonyul; b) ha botránnyt okozó erkölcstelen életet él, vagy ilyenmő kihágást követ el.

A fegyelmi eljárást az 1886:XXIII. t.-c. szerint vizsgálat előzi meg, amely a törvény szerint még nem tartozik magához a fegyelmi eljáráshoz, ennek a kettéválasztásnak azonban nincsen elvi alapja, a valóságban alig is határolódik el élesen egymástól; mégis bizonyos jogkövetkezmények fűződnek ehhez a megkülönböztetéshez; így a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálat nem függeszti fel a magasabb összegű személypótlék megállapítását és folyósítását; tehát akiknek a magasabb összegű személypótlékre való igényük a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálat elrendelése után, de még a fegyelmi eljárás megindítása előtti időpontban nyílt meg, azok részére a magasabb összegű személypótléket meg kell állapítani és folyósítani. (1906. évi 4600/M. E. sz. 54. §.) Ha a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálat során újabb panaszok merülnének fel az illető alkalmazott ellen, abban az esetben az a vizsgálat azokra a panaszokra is kiterjesztendő, ha azonban azok már a fegyelmi eljárás folyamán merültek fel, úgy e panaszok külön fegyelmi ügyként kezelendők.

A fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot a közigazgatási bizottságnak törvényhatósági tisztviselő tagjai ellen elrendelheti a közigazgatási bizottság, a törvényhatósági bizottság (közgyűlés), a belügyminiszter, továbbá saját ügykörére vonatkozólag

más miniszter is. Azok ellen a törvényhatósági tisztviselők ellen pedig, akik nem tagjai a közigazgatási bizottságnak, a most nevezett szerveken kívül elrendelheti még a szóban levő vizsgálatot a főispán és az alispán (törvényhatósági városok polgármesterei) is.

A fegyelmi eljárást megelőző vizsgálat elrendelésének kérdésében fokozatos fellebbezés lehetséges. Két egybehangzó határozat ellen azonban az érdekeltek részéről nincs fellebbezésnek helye, de a főispán minden határozatot hivatalból fellebbezhet. A fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot a közigazgatási bizottságnak tagjai ügyében a bizottság kiküldöttei, a többi tisztviselők ügyében pedig rendszerint az alispán vagy helyettese teljesíti.

A vizsgálat folyamán meghallgatott tanúk meg is eskethetők.

A vizsgáló biztos eljárása ellen nincs helye külön jogorvoslatnak, hanem az esetleges sérelmek orvoslása csak a fegyelmi ügy érdemleges határozata elleni fellebbezésben kereshető.

A tisztviselő, akár a vizsgálat elrendelésével egyidejűleg, akár az eljárás későbbi folyamán hivatalától felfüggeszthető s ilyenkor lakáspénz és családi pótlékán felül fizetésének feléig terjedő fizetést élvez a felfüggesztés tartama alatt. Felfüggesztésnek azonban csak indokolt szükség esetén van helye; nevezetesen, ha a tisztviselőt súlyos természetű váddal illetik, amely valódisága esetén hivatalvesztést vonna maga után, továbbá, ha az illető tisztviselő hivatalában maradva, a vizsgálat sikerét befolyásolhatná, vagy a hivatalban maradása egyéb okból a közzolgálatra nézve jelentékeny kárral járna.

Ha a fegyelmi eljárás során a tisztviselőt csak dorgálásra ítélték, vagy éppen fölmentették, a felfüggesztett tisztviselő visszakapja a felfüggesztése alatt visszatartot illetményeit. Egyéb, súlyosabb

fegyelmi büntetés esetében ellenben visszatartott illetményeit nem kapja meg (1923:II t.-c.).

(A pénzügyi szolgálati szabályzat szerint ellenben a felfüggesztett tisztviselő csak akkor kapja meg visszatartott illetményeit, ha a fegyelmi eljárás során teljesen véletlennek találtatott s a legkisebb büntetésre sem ítélték.)

Büntető vizsgálat esetén a közalkalmazottat a körülményekhez képest bármikor fel lehet függeszteni hivatalától, ha azonban a vád alá helyezési határozat jogerőre emelkedett, vagy a közalkalmazott ellen a csődnyitást, vagy a gondnokság alá helyezést jogerősen elrendelték, a tisztviselőt feltétlenül fel kell függeszteni.

A vizsgálat lefolytatása után kezdődik a tulajdonképeni fegyelmi eljárás s ennek első mozzanata, hogy a tiszti ügyész írásbeli indítványt és javaslatot tesz vagy a fegyelmi eljárás folytatása, vagy abbahagyása iránt s előbbi esetben az illető büntetésére nézve is. A tiszti ügyészi indítvánnyról a fegyelmi alá vont tisztviselőt értesítik, aki az iratokat megtekintheti és nyolc nap alatt írásban nyilatkozhatik. A tisztviselő részére további védelemnek lehetősége nincsen, személyes meghallgatása sem kötelező s a kontradiktórikus eljárás itten egyáltalán ismeretlen.

A tiszti ügyész indítványának tartalma egyébként nem kötelező a fegyelmi bíróságokra.

Azon törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyében, akik a közigazgatási bizottság tagjai, az elsőfokú fegyelmi bíráskodást minden esetben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya gyakorolja. E bizottság elnöke a főispán, tagjai pedig a közigazgatási bizottság által saját kebeléből választott négy tag, akiknek kettője állami közeg, kettője pedig a törvényhatósági bizottság választott tagja kell, hogy legyen.

A közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának elsőfokú határozata felett a másodfokú



fegyelmi joghatóságot a belügyminiszter, más tisztviselők fegyelmi ügyében az illetékes miniszter gyakorolja.

Azon törvényhatósági tisztviselőkre nézve azonban, akik nem tagjai a közigazgatási bizottságnak, az elsőfokú fegyelmi bírói joghatóság, vagy a törvényhatóság első tisztviselőjét, vagy pedig a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányát illeti, a szerint, amint csekélyebb vagy súlyosabb fegyelmi vétségről van szó. Ha tehát a tisztügyi ügyész indítványában csekélyebb vétséget állapít meg, az ügyiratok a törvényhatóság első tisztviselőjéhez kerülnek, akire nézve azonban a tisztügyi ügyész véleménye nem kötelező s ennél fogva, ha osztozik a tisztügyi ügyész felfogásában, meghozza az elsőfokú fegyelmi határozatot, ha pedig súlyosabb fegyelmi vétség fennforgását látja, átteszi az ügyiratokat elsőfokú határozathozatalra a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányához. Ilyen esetben aztán a fegyelmi választmány minden körülmények között maga határoz, tehát olyan esetben is, midőn a maga részéről a tisztügyi ügyész indítványát fogadva el, csekélyebb fegyelmi büntetést állapít meg.

A közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya — mint említettük — egyes olyan állami közegek fegyelmi ügyében is ítélkezik, akik nem tagjai a közigazgatási bizottságnak, így pl. a pénzügyigazgatóság kisebb rangú alkalmazottaira nézve. Ezekben az ügyekben a pénzügyigazgatóság kebelében alakított fegyelmi bíróság elsőfokú határozata másodfokú elbírálásra kerül a fegyelmi választmány elé.

Meg kell még jegyeznünk, hogy a fegyelmi választmány csakis a fegyelmi bíráskodás jogát gyakorolja s a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálat elrendelésére jogosítva nincs; a tisztviselők felfüggesztése tárgyában azonban intézkedhetik.

Az 1886:XXIII. t.-c.-nek a fegyelmi büntetésre vonatkozó részét módosította az 1923:II. tör-

vénycikk s e szerint a következő fegyelmi büntetések állapíthatók meg: csekélyebb vétség esetében *a*) dorgálás, *b*) 1000 koronáig terjedhető pénzbüntetés (valorizálva 1921: XVIII. t.-c. 4. §.);

súlyosabb vétség vagy visszaesés esetében *c*) 10.000 koronáig terjedhető pénzbüntetés (valorizálva), *d*) a magasabb fizetési osztályba vagy fizetési fokozatba való előlépésnek határozott időre, de legföljebb három évre való elvonása, *e*) hivatalvesztés saját maga és hozzátartozói ellátási igényeinek érintetlenül hagyásával, *f*) hivatalvesztés, saját maga és hozzátartozói ellátási igényeinek elvonásával.

II. Ami az 1886: XXII. törvénycikkben szabályozott községi fegyelmi jogot illeti, mindenekelőtt megjegyzendő, hogy itt a fegyelmi eljárásnak kettéválasztása a megelőző vizsgálatra s a tulajdonképeni fegyelmi eljárásra, teljesen ismeretlen s a fegyelmi ügy a fegyelmi eljárás elrendelésével kezdődik. A fegyelmi eljáráshoz tartozik aztán a fegyelmi vizsgálat is, melyet azonban ugyanazok a hatósági személyek végeznek, akiket a fegyelmi bíráskodás joga is elsőfokon megillet, ami kifogástalan jogállapotnak éppen nem mondható.

Első fokon csekélyebb fegyelmi vétség esetében kis- és nagyközségben a főszolgabíró, rendezett tanácsú városokban a tanács tagjaira az alispán, a többi rendezett tanácsú városi közegekre nézve pedig a polgármester ítél. Ha már most a vizsgálat eredménye szerint súlyosabb fegyelmi vétség forog fenn, akkor a főszolgabíró, illetőleg a polgármester az ügyiratokat elsőfokú határozathozatalra az alispánhoz terjeszti fel; az alispán pedig a maga vizsgálati iratait ugyanilyen esetben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányához terjeszti fel elsőfokú ítélkezés végett.

A törvényhatósági tisztii ügyésznek a köz-

ségi fegyelmi ügyekben indítványozási joga nincsen, de súlyos fegyelmi büntetés alkalmazása előtt azért a véleményét meg kell hallgatni.

8. §. *A közalkalmazottak büntető jogi felelőssége.*

Ez a felelősség nem fegyelmi eljárás útján érvényesül; nem a közzolgálati kötelezettségek biztosítása a cél. Itt már közönséges jogsértéssel állunk szemben, azzal a különbséggel mégis, hogy aki elköveti, közalkalmazott, sőt az elkövetett és az általános büntetőtörvénybe ütköző bűncselekmény az ő hivatali ténykedésével kapcsolatos, minő pl. a hivatali sikkasztás, hivatalos hatalommal való visszaélés. Természetesen az ilyen bűncselekmény elkövetése aztán fegyelmi jogi szempontból külön fegyelmi eljárás útján való felelősségrevonás oka is lehet, sőt kell is, hogy legyen.

A közalkalmazottak büntetőjogi felelősségével bővebben nem foglalkozunk, ez a kérdés főleg a büntető jog körébe tartozik.

9. §. *A közalkalmazottak vagyoni felelőssége.*

Ez is a közalkalmazottak felelősségének egy különleges s mind a fegyelmi, mind a büntetőjogi felelősségtől különböző faja. A közhivatalnokok hivatali ténykedéseik által az őket alkalmazó köznek, vagy a magánosoknak okozott anyagi károkról s az ezekért beálló kártérítési kötelezettségről van itten szó. A jogsértő tény itt is hivatali ténykedés vagy azzal kapcsolatos momentum, de a jogsérelem különbözik mind a fegyelmi vétségektől, mind az általános büntető jog alá eső hivatali bűncselekményektől.

Ami különösen a magánosok helyzetét illeti, ezeknek jogköre feltétlen védelmet kíván a közalkalmazottaknak kárt okozó ténykedéseivel szemben is. A közigazgatási jogrendet sértő közigazgatási intézkedést a felsőbb közigazgatási fórum, vagy a közigaz-



gatási bíróság megváltoztathatja, megsemmisítheti s ekkép az egyesek közigazgatási alanyi jogának sérelme orvosolható. Az ilyen törvénytelen intézkedés azonban ezenfelül még anyagi kárt is okozhat az egyeseknek s ez a vagyoni (magánjogi) sérelem külön orvoslást igényel, mert az említett általános közigazgatási jogorvoslás útján a szenvedett anyagi kár meg nem térül.<sup>1)</sup>

A szóban levő vagyoni felelősség épp úgy fennáll természetesen befelé a köz irányában is, a köznek (állam, helyhatósági szervezetek) magának közvetlenül okozott anyagi károkért.

A közzolgálati alkalmazottak vagyoni, vagy mondjuk magánjogi felelősségének érvényesítése kártérítési per formájában, az államok legtöbbszörében magánjogi (polgári) bíróság elé tartozik, de ne feledjük, hogy a fórumkérdésnek ez a szabályozása nem változtat azon a tényen, hogy a közhivatalnok kártérítési felelőssége sűrűn át van szöve közjogi elemekkel, úgy hogy azt bízvást a közjogi felelősség egyik fájának lehet tekinteni. Ez a felfogás arra alapítható, hogy a kárt a köz organuma közorganumi megbízatása körében, habár megbízatási kötelezettségének megszegésével, a magánossal szemben bizonyos tekintetben kiváltságos helyzetben, valamely közigazgatási jogviszony létesítése közben, illetőleg *annak a keretében* okozta.

<sup>1)</sup> A törvénytelen közigazgatási intézkedés, mint látható, többféle eljárásnak lehet oka, alapja. Így először is orvoslás kereshető a törvényellenes intézkedés megváltoztatása érdekében a felettes közigazgatási hatóság előtt rendes közigazgatási jogorvoslat vagy esetleg a közigazgatási bíróságnál peres eljárás útján. Külön ettől megindulhat esetleg a fegyelmi eljárás is az illető tisztviselő ellen, továbbá a rendes büntető eljárás és végül kártérítésért, vagyoni felelősség címén, a polgári per. Mindegyik eljárásnak más a célja, de valamennyi közös forrásból ered s valamennyi eljárás közjogi természetű.

Ezek a megfontolások azután elvezetnek ahhoz a követelményhez is, hogy a közhivatalnokok által magánosoknak okozott károkat maga a köz kellene, hogy megtérítse az organumaiért való abszolút felelőssége alapján, a vétkes vagy gondatlan alkalmazott elleni visszkereseti igényének fenntartása mellett, amint ezt a kérdést a „Közjog—Magánjog“ című fejezetben már tüzetesen kifejtettük. Elyen megoldással az egyén kártérítési igénye is a legjobban biztosítva volna, a kárvallott minden esetben kártérítéshez jutna, a hivatalnok személyes felelőségén pedig semmi csorba nem esnék, mert a köz visszkereseti úton érvényesítené az illető hivatalnokkal szemben a kárkövetelést. Nem is elvi, hanem inkább pénzügyi okok azok, melyek miatt a törvényhozások az állam felelőségének általános kimondásától húzódoznak.

## I.

1. A közalkalmazottak vagyoni felelősségére vonatkozó szabályozás a magyar jogban eléggé hiányos; legkimerítőbb még a bírák, ügyészek, bírósági és ügyészégi hivatalnokok vagyoni felelőségéről szóló 1871:VIII. törvénycikknek szabályozása, bár e törvény egyes részeiben már joggal elavultnak tekinthető. E törvény szerint a most említett közalkalmazottak hivatalos eljárásukban cselekményük vagy mulasztásuk által szándékosan vagy vétkesen okozott károkért, amennyiben az a törvényben meghatározott perorvoslattal elhárítható nem volt, teljes kártérítéssel tartoznak. Ez a törvény tehát csak a szándékosan vagy vétkes gondatlanságból okozott károkért állapítja meg a felelőséget, holott a modern jogfelfogás mindinkább az objektív felelőség álláspontjára helyezkedik s a kártérítési kötelezettséget ott is fennállónak vitatja, ahol a kárt okozó részéről semmiféle személyes vétkeségi momentum fenn nem forog.

2. A bírák elleni kártérítési igény érvényesítése polgári per formájában az illetékes polgári bírósághoz tartozik, de a per megindításának előfeltétele, hogy a keresetőségi jogot előbb az illetékes fegyelmi bíróság megállapítsa. A törvénynek ez a rendelkezése szintén elavultnak tekinthető. A törvényhozásnak az volt a célja, hogy a bírákat az alaptalan zaklatásoktól megkímélje s e részben mintául egyes külföldi törvényhozásokra hivatkozhatott. Így nevezetesen a francia nagy forradalom utáni konzuli alkotmány VIII. évének 75-ik cikke szerint a közigazgatási tisztviselők beperléséhez szükséges volt, hogy az államtanács a per megindításához engedélyt adjon; ez azonban sok visszaélés oka volt, ezért az 1870 szeptember 19-én kelt décret-loi a konzuli alkotmánynak említett rendelkezését eltörölte, úgy hogy 1870 óta a francia közigazgatási tisztviselők vagyoni beperlésének akadályja nincs; igaz ugyan, hogy abban az esetben, ha a bíróság a közhivatalnok ténykedésében nem személyes hibát (faute personnelle), hanem hivatali hibát (faute administrative, faute de service) lát fennforogni, a per eldöntését elháríthatja magától és az államtanácsnak, mint legfőbb közigazgatási bíróságnak engedi át a döntés jogát. De a megyefőnöknek (préfet) is jogában áll hatásköri kifogást emelni a bírói kompetencia ellen a köztisztviselő ellen indított kártérítési per alkalmából, azon a címen, hogy az adott esetben hivatali hiba s nem személyes hiba forog fenn. Ily esetben aztán a konfliktusi bíróság dönti el a kérdést s ha a préfet hatásköri kifogásának helyt ad, a per az államtanács, mint legfőbb közigazgatási bíróság elé kerül. Amint látjuk, a francia törvényhozás a bírói hatáskör korlátlan érvényesülésének határt szab ugyan, de a keresetőség előzetes megállapításának az intézményét már jóideje eltörölte.

3. Az 1871. évi VIII. t.-c. kimondja továbbá, hogy az állam a bírák és bírósági alkalmazottak által elkövetett hivatali sikkasztás okozta károkért



maga is felelősséggel tartozik. Az állam vagyoni felelősségét csakis erre az egy esetre szorította.

Az 1896. évi XXXIII. t.-c. állapítja még meg az állam kártérítési kötelezettségét az ártatlanul szenvedett előzetes letaróztatás, vizsgálati fogság vagy büntetés esetében s ez mindenestre bizonyos haladást jelent a kérdés megítélésében hazai jogunkban. Annyiban is haladás ez, amennyiben itt az állam elsősorban vállalja a kár megtérítését s visszkereseti úton fordul azután mindazok ellen, akiknek cselekménye vagy mulasztása a kártalanításra okul szolgál. Ez a visszkereseti jog az államot pedig csak abban az esetben illeti meg, ha megállapítható, hogy a kártalanítás okául szolgált viselkedés fegyelmi vétség vagy bűncselekmény.

## II.

Az 1886:XXI. és XXII. törvénycikkek szerint a törvényhatósági és községi összes alkalmazottak teljes kártalanítással tartoznak mindazon károkért, melyet hivatalos eljárásukban akár cselekményük vagy mulasztásuk által szándékosan vagy vétkes gondatlanságból az államnak, törvényhatóságnak, községnek vagy az egyeseknek jogtalanul okoztak, ha a kár szabályszerű jogorvoslattal elhárítható nem volt.

A kártérítési kereset a törvénykezési rendtartás szerint illetékes bíróság hatáskörébe tartozik s a kártérítési per megindításához előzetes hatósági engedélyre szükség nincsen. Ha a tisztviselő felsőbb meghagyásból járt el, a kártérítési keresetet azok ellen kell indítani, akik a törvénytelen cselekményt elrendelték.

Testületi szerveknél, a testület (bizottság) azon tagjai, akik a törvénytelen határozathoz hozzájárultak, a károsultak irányában egyetemlegesen felelősek, egymás között pedig a kártérítésre arányosan kötelesek.

Ha a károsult az elmarasztalt tisztviselő vagyontalansága miatt kielégítést nem nyerhetne, vagy nem lenne kideríthető, hogy a sérelmes határozatra kik szavaztak, a kárt a törvényhatóság, illetőleg a község téríti meg, visszkereseti jogának fennmaradása mellett.

A közigazgatási tisztviselők fegyelmi eljárásáról szóló 1886:XXIII. t.-c. 9. §-a kimondja, hogy a fegyelmi határozatban az elmarasztalt által okozott károk megtérítése iránti felelősség is megállapítandó. A fegyelmi hatóságnak ez a megállapítása azonban sem fölöslegessé nem teszi a kártérítési per szabályszerű megindítását, sem nem prejudikál a bírói ítéletnek, úgy hogy polgári bíróság a fegyelmi határozat megállapításától függetlenül önállóan dönt a kártérítési kötelezettség kérdésében. A szóban levő fegyelmi megállapításnak voltaképpen csak az a célja, hogy a kártérítési per megindításának alapjául szolgáljon.

### III.

Leghiányosabb a kormányhatósági hivatalnokok vagyoni felelősségének ezidőszerinti szabályozása jogunkban. A pénzügyi szolgálati szabályzat 82. §-a kategorikus rövidséggel kimondja, hogy az állami alkalmazottak által hivatalos minőségükben teljesített eljárásaikért a polgári bíróság előtt felelősségre nem vonhatók. Hogy ez a határozmány a kritikát ki nem állja, azt fölösleges bővebben magyarázni. Ennek a tételes jogi határozmánynak mégis az a hatása van, hogy a közhivatalnokok által okozott károsítások esetében a károsult nem a közhivatalnokot, hanem magát az államot fogja perbe. A kérdés azonban ezzel teljesen nincsen megoldva, mert az államnak hivatalnokaiért való vagyoni felelősségét tételes jogi szabály csak igen kevés esetben mondja ki. Kimondja kivételesen az

1897:XX. t.-c. 59. §-a a vagyoni kezeléssel megbízott állami tisztviselők által e minőségükben a közalapoknak vagy magánfeleknek okozott károkért.

A bírói joggyakorlatnak jutott a feladat, hogy ezt a hiányt pótolja. A m. kir. Kúria joggyakorlata szerint: „a kincstár tételes jogszabályok hiányában is rendszerint felelős azért a kárért, amelyet az állam közegei hivatalos eljárásuk körében, vagy a reájuk ruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személynek jogellenes cselekménnyel vagy mulasztással okoztak s az ily alaphól származtatott kártérítési igény érvényesítése, a különleges szabályozott esetek kivételével, nincs korlátozva azzal, hogy a károsult fél elsősorban a közvetlen tettes ellen tartoznék föllépni. Az ilyen kárigény fölött ítélkezésre jogosult polgári bíróság annak az előzetes kérdésnek a megvizsgálására is jogosult, hogy az eljárás, amely a kárigény alapjául szolgál, csakugyan jogellenes s a kárigény megállapítására alkalmas-e“. (1920 március 3. P. V. 1713/919. sz.)

Vannak más törvények is, melyek kimondják az állam kártalanítási kötelezettségét, de másféle esetekben, nevezetesen akkor, amikor nem a közhivatalnok hibájából okozott károk megtérítéséről van szó, hanem *amidőn a hatósági ténykedés jogszerű*, de az egyesekre nézve károkozással jár. Így, hogy csak egy példát említsek, ide tartozik a hatóságilag kiirtott állatokért járó állami kártalanítás az 1888. évi VII. t.-c. értelmében. Sőt bírói gyakorlatunknak általánosan elfogadott jogelve, hogy a magánvagyon károsításáért megfelelő kártérítés akkor is követelhető, ha a magánvagyon károsítása a közérdek előmozdítása céljából történt. Nem tekinthető a kártérítés szükségképeni előfeltételének az, hogy a kártérítés jogellenes cselekménynek vagy mulasztásnak legyen következménye, mert az egyesek közérdekből sem kötelesek vagyonu



kat feláldozni, hanem maga az a tény, hogy a magánvagyon a közérdek előmozdítása céljából károsított, a kártérítési kötelezettségnek kellő alapjául szolgál.<sup>1)</sup>

10. §. *A közalkalmazottak jogosítványai.*

I.

A közszolgálat természetéből folyólag a közalkalmazottakat mindenekelőtt bizonyos tiszteleti, honorárius előnyök, jogok illetik meg. Ilyen a viselt állással járó cím, rang, jelleg.

Ami a rangot, a ranghelyet illeti, ez a rangsorral és a hivatalnoki státussal van kapcsolatban. Az ugyanazon szakhoz tartozó és ugyanabba a fizetési osztályba sorozott közalkalmazottak sorrendbe, rangsorozati névjegyzékbe foglalva egy létszámot (státust) alkotnak.

A státust tehát az ugyanabba a rangsorozati névjegyzékbe foglaltak alkotják. Azokat a tisztviselőket, akiknek hasonló munkakörük van s akiknek állására nézve ugyanaz, vagy azzal egyenlőnek tekinthető iskolai előképzettség van előírva, az egyes igazgatási ágazatok keretén belül közös rangsorozati névjegyzékbe foglalják.<sup>2)</sup>

A rangsorban a ranghelyet kinevezéseknél a kinevezési okirat kelte állapítja meg. Egy napon kinevezettekénél, ha első kinevezésről van szó, a kineve-

<sup>1)</sup> Lásd dr. Staud Lajos a magyar magánjog tételes jogszabályainak gyűjteménye. 530. lap.

<sup>2)</sup> Vannak azonban fizetési osztályba nem sorozott közalkalmazottak, még pedig különböző rangú munkakörben. Pl. a főispánok, az egyetemi tanárok, a tisztviselői státusba nem tartozó alkalmazottak közül az állami rendszerű kezelők, altisztek, szolgák.

zés sorrendje szerint történik a rangsor megállapítása. Nem első kinevezésnél, ha a kinevezettek egy létszámhoz tartoznak, a kinevezés előtti rangsor az irányadó; ha pedig a kinevezettek nem tartoznak egy létszámhoz, úgy a kinevezés előtt elfoglalt fizetési osztály, illetőleg az abban eltöltött hosszabb szolgálati idő, még ennek is egyenlő volta esetén pedig a kinevezés időbeli sorrendje szerint történik a rangsor megállapítása.

A hivatali állásokkal járó címek, címzések, valamint általában a közhivatalnoki pályán működőknek címekkel és rendjelekkel való ellátása a köz erkölcsi elismerését, valóságos kitüntetését jelenti azokért a kiváló s önzetlen szolgálatokért, melyeket az illetők a köznek végeznek. Ez a szempont nyilvánvalóvá teszi annak az eljárásnak a helytelenségét, ha az állam a szabad kereseti pályán, tehát elsősorban magánérdekű tevékenységi téren működő egyéneknek a közhivatali állások, címeit, címzéseit (titulus) adományozza. Az állam cím- és rangbeli kitüntetése minde nekfelett, azt mondhatnám, kizárólag a köz szolgáltainak jár; ezzel pótolja mintegy az alkalmazottainak nyújtott anyagi ellenszolgáltatásának hiányosságát és ismeri el a közszolgálatnak különös etikai értékét.

Itt említhetjük meg végül, hogy a közalkalmazott személye fokozottabb büntetőjogi védelemben is részesül (1914:XL. t.-c.), de viszont fokozottabb büntetőjogi felelősség is terheli.

## II.

1. A közalkalmazottaknak közszolgálati viszonyukból folyólag anyagi természetű jogosítványaik is vannak, nevezetesen állandó fizetést élveznek. Ebből a szempontból a hivatásos állami (kormányhatósági) alkalmazottak XI. fizetési osztályba vannak beso-

rozva, a legmagasabb fizetési osztály az első, a legkisebb a tizenegyedik fizetési osztály. (1893:IV. t.-c.)<sup>1)</sup>

A királyi ítélőbírák és ügyészek az 1920:XX. t.-c. értelmében külön státust alkotnak s hat fizetési csoportba vannak sorolva, a legmagasabb fizetési csoport a hatodik, a legkisebb az első. Ugyanez a törvény szól a közigazgatási bíróság ítélőbíráinak státusáról is.

Az illetmények tekintetében az 1920:XX. t.-c. hatálya alá tartozó királyi ítélőbírákkal és királyi ügyészekkel egyenlő elbírálás alá esnek a Kúria elnöki tanácsosa, a királyi ítélőtáblai elnöki titkárok, az 1920:XXXVI. törvénycikk alapján szervezett Országos Földbirtokrendező Bíróságnak az elnöke, másodelnöke és tanácselnökei, a m. kir. szabadalmi bíróságnak az 1921:XXIV. t.-c. értelmében az ítélőbírák és ügyészek státusába sorozott elnöke, alelnöke és bírái, az 1921:XXXI. t.-c. 2. §-a értelmében külön szervezett munkásbiztosítási bíróságnak elnöke és bírái az 1921:XXXI. t.-c. 3. §-a alapján létesített kir. munkásbiztosítási felsőbíróságnak elnöke, tanácselnökei és bírái.

Az egyetemi tanárok szintén külön státust alkotnak s fizetésük az egyetemi tanári minőségben eltöltött idő szerint háromévenként emelkedik (1925. évi 7000. M. E. sz. rendelet).

A főispánok és Budapest székesfőváros főpolgármestere szintén nem tartoznak fizetési osztályokba s fizetésüket illetőleg a főispánok közül az 1925 július 1-e után kinevezettek fizetés szempontjából az V. fizetési osztályba tartozó állami tisztviselőkkel esnek

<sup>1)</sup> Az árviszonyoknak még mindig tartó bizonytalanságára való tekintettel a m. kir. kormány törvényes felhatalmazás alapján időnként rendeletileg állapítja meg a fizetések összegét. Az utolsó előtti ilyen rendelet az 1924. évi IV. t.-c. alapján kiadott 5000/1924. M. E. számú rendelet volt, a legújabb pedig az 1925. évi november hó 6-án kiadott 7000/M. E. számú rendelet.



egyenlő elbánás alá. Budapest székesfőváros főpolgármestere a IV. fizetési osztálynak megfelelő fizetést élvez.

A posta, távirda és távbeszélő forgalmi szakán alkalmazott tisztviselők, ez intézmény üzemi szakának személyzete, a kezelők és kezelőnők kivételével, valamint a m. kir. postatakarékpénztárnál alkalmazott közigazgatási, üzleti, számvevőségi és pénztári tisztviselők 1924 július 1-től kezdve az állami rendszerű fizetési osztályokba vannak sorozva. Az államvasutaknál alkalmazott tisztviselőkre nézve ellenben továbbra is fennáll ezeknek külön fizetési osztályú rendszere.

A vármegyei közalkalmazottakat — a közigazgatási gyakornokok kivételével — az 1923:II. t.-c., a törvényhatósági joggal felruházott városoknak, valamint a rendezett tanácsú városoknak a tisztviselőit pedig az 1923:IV. t.-c. az állami alkalmazottakra nézve megállapított fizetési osztályokba sorolja. A községi jegyzők, körjegyzők és segédjegyzők, továbbá a községi orvosok, nincsenek formálisan fizetési osztályokba sorolva, hanem a VII—XI. állami fizetési osztályoknak megfelelő összegű illetményeket élveznek. (1923:III. törvénycikk.)<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> A legújabban kiadott 1925. évi 7000. M. E. számú illetményrendelet a vármegyei alkalmazottakat kifejezetten szintén besorozza az állami rendszerű fizetési osztályokba, de újabb csoportosítással, az alispáni állás például a VI. fiz. o.-ba került. De ha az alispán szolgálati ideje a 25. évet meghaladja és az alispáni állásban három évet töltött el, úgy az illetőt a törvényhatósági bizottság belügyminiszteri jóváhagyás mellett az V. fiz. o.-ba előléptetheti. A törvényhatósági városi, a r. t. városi és községi alkalmazottakra ellenben ez a kormányrendelet azt mondja ki, hogy a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértőleg meg fogják állapítani, hogy az említett rendeletben foglaltak mennyiben alkalmazandók a szóban levő városi és községi alkalmazottakra.

2. Az alsó fizetési osztályból magasabb fizetési osztályba kinevezés útján történik az előbbrejutás, szabály szerint az elfoglalt ranghely szerint; a rangsornak tehát ebből a szempontból is jelentősége van.

Egy fizetési osztályon belül különböző fizetések vannak<sup>1)</sup> s a magasabb fizetések élvezésében bizonyos számú szolgálati évek (ezidőszerint három évi várakozási idő) után automatikus előlépés útján jut a tisztviselő. (Az 1904. évi I. t.-c. előtt a fizetési osztályokon belül alacsonyabb fizetési fokból a magasabb fizetési fokozatba is csak külön kinevezés útján juthatott a tisztviselő.)

A fizetés első kinevezés esetén attól a naptól kezdve jár, amely napon az illető hivatali esküt letette.

Magasabb fizetéssel egybekötött állásra való kinevezés esetén a magasabb fizetés, még akkor is, ha újabb hivatali eskü letételének van helye, a kinevezési okirat keltét követő hónapnak első napjától kezdve jár. Ha azonban a kinevezési okirat valamely hónapnak első napján kelt, a magasabb fizetés már ennek a hónapnak első napjától kezdve jár.

A rendszeresített állásra kinevezett tisztviselőknél, kezelőknél és altiszteknél fizetését — a feyelmi büntetés esetét kivéve — leszállítani nem lehet.

Ha a rendszeresített állásra kinevezett állami vagy vármegyei tisztviselő vagy kezelő olyan tisztviselői állásra, valamint ha a rendszeresített állásra kinevezett állami vagy vármegyei altiszt olyan altiszti állásra helyeztetik el, amely állással egybekötött fizetés az ő eddigi fizetésénél kevesebb, a korábbi állásával járó fizetését megtartja mindaddig, amíg az új állásával járó fizetése a korábbi állásával járt fizetést el nem éri.

<sup>1)</sup> Az I., II. és III. fizetési osztályokban egy fizetés van, a IV. és V. fizetési osztályban két-két, a VI—XI. fizetési osztályokban pedig három-három fizetési fokozat van.

Olyan tisztviselők és egyéb alkalmazottak részére, akik önhibájukon kívül, betegség, vagy családi vagy anyagi csapások folytán szorult anyagi helyzetbe jutnak és akik szolgálatuknak minden tekintetben megfelelnek, kérelmükre a félhavi vagy egyhavi fizetésüknek megfelelő kamatmentes fizetési előleget lehet adni.

Egyes közalkalmazottak szolgálatuk sajátos természetére való tekintettel, nyugdíjba be nem számítható külön pótlékban részesülnek. Ilyenek például az egyetemi tanárok, a főispánok, a vizsgálóbírók, az államrendőrségnél alkalmazott tisztviselők, a világháborúban résztvevő s 12 hónapot arcvonalbeli szolgálatban töltött, vagy megsebesült, illetőleg hadifogságba esett állami és vármegyei tisztviselők.

A fizetésből az utalványozó hatóságok a nyugdíjjárulékot és az Országos Tisztviselői Betegségélyező Alap javára betegsegélyzési járulékot vonnak le (L. 1912:XLV. t.-c. és a népjóléti miniszternek 1923. évi 40.000. és 70.000. sz. rendeletei).

3. A közalkalmazottak állandó, visszatérő illetményképen lakpénzre is igényük van. Az állomáshelyek hat lakáspénzosztályba vannak sorozva. Egy állomáshelyen aztán a lakáspénz a fizetési osztály valamennyi fokozatára nézve egyenlően, de a családipótlék száma szerint két különböző összegben van megállapítva. (A m. kir. minisztériumnak az 1924:IV. t.-c.-ben nyert felhatalmazás alapján 1925. évi szeptember hó 28-án kiadott 5.450/M. E. számú rendelete.)

4. Állandó illetmény még az 1912. évi XXXV. t.-c.-kel rendszeresített családi pótlék. Ez a tisztviselőt szabály szerint a közös háztartásban élő felesége és a törvényes (édes vagy mostoha) gyermekei után illeti meg.

5. Hivatalos kiküldetések alkalmából napi-díjakra s az utazási költségek megtérítésére tarthat igényt a köztisztviselő. Megilletik végül különböző kedvezmények is, minők a fizetési előleg, jutalom, se-



gély, utazásoknál menetdíjkezdmények, betegsegélyezés, szabadságidő stb.

6. Meg kell emlékeznünk a rendelkezési állapotról s az abban eltöltött úgynevezett kedvezményi időről is. Szervezeti változások, hivatalok megszüntetése, vagy átalakítása alkalmával a közalkalmazottakat, ha azonnal más állásra el nem helyezhetők, rendelkezési állapotba helyezik, mely legfeljebb egy évig tart. Ez idő alatt tényleges szolgálat teljesítése nélkül rendes fizetésüket élvezik, de ha egy éven belül el nem helyezhetők, ez év leteltével szabályszerű elbánás (nyugdíj, végkielégítés) alá vonatnak.

A rendelkezési állományba helyezett alkalmazottat szolgálattételre bármikor be lehet rendelni, de csak abban a helységben székelő hatósághoz, amely helységben utóljára ténylegesen szolgált, vagy ahol az illető lakik.

7. A nyugdíj jogi természetére nézve ugyanolyan elbírálás alá esik, mint a fizetés; ez sem anyagi, magánjogi ellenszolgáltatás, hanem a tisztviselő anyagi megélhetésének biztosítása a köznek végzett hivatásos szolgálataért. Amíg tényleg szolgál, fizetés, ha pedig szolgálatképtelenség miatt megváltik a szolgálattól, nyugdíjat kap, ha pedig meghal s hozzátartozói vannak, ezek is ellátást kapnak.

Erről a kérdéstről az állami alkalmazottak nyugellátásról szóló 1912:LXV. kapesán, mely ezt a kérdést egészében s rendszeresen szabályozza, a következő szakaszban külön, részletesen is szólunk.

Itt csak egy-két megjegyzést kell tennünk a nyugdíjügyek jogforrását illetőleg.

Alaptörvénynek mindenesetre az idézett 1912:LXV. törvénycikket kell tekintenünk. A törvényhatósági és a községi alkalmazottak nyugdíjazásáról szabályrendeletileg s külön nyugdíjalap megalkotásával az érdekelt helyi közületek tartoznak ugyan gondoskodni, de ezeket a szabályrendeleteket az állami

nyugdíjtörvény határozmányainak megfelelően kell megalkotni.

Vannak azonkívül más külön nyugintézetek is, melyek a kötelékükbe tartozó alkalmazottak nyugdíjellátásának ügyeit intézik; a vonatkozó nyugdíjszabályzatok azonban, különösen az újabbak, szintén az állami nyugdíjtörvény figyelmébevételel készültek.

A nem állami tanítók és óvók, továbbá a nem állami tanárok nyugdíjellátás szempontjából a „Nem Állami Tanszemélyzet Országos Nyugdíjintézet“ kötelékébe tartoznak (1924:XXVIII. t.-c.).

Az állam vagy a kincstár (az állam, mint magánjogi személy) által, vagy a kormány kezelése alatt álló közalapokból fenntartott tanintézeteknél alkalmazásban álló tanítók és óvók, továbbá az állami tanárok az állami nyugdíjtörvény (1912:LXV. t.-c.) alá, a magyar királyi államvasutak, vagy a m. kir. állami vasgyárak által fenntartott tanintézeteknél alkalmazott tanítók és óvók pedig a „Magyar kir. Államvasutak Nyugdíjintézeté“nek a kötelékébe tartoznak.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Az 1875:XXXII. törvényekkel létesített Országos tanítói nyugdíj és gyámintézet 1923 június 30-ával megszűnt. A nem állami tanárok részére az 1894:XXVII. törvényekkel létesített s az 1914:XXXVI. törvényekkel újjászervezett nyugdíjintézet pedig átalakult, helyesebben az a Nem Állami Tanszemélyzet Országos Nyugdíjintézet elnevezés alatt tartatik fenn. Ebbe az intézetbe tehát most az összes nem állami tanítók és óvók, továbbá az állami tanárokon kívül az összes nem állami nyilvános jellegű tanintézetnél alkalmazott tanerők, illetve nem állami tanintézetek tartoznak: ú. m. jogi és kereskedelmi akadémiák, gimnáziumok, felsőbb leányiskolák, felső kereskedelmi iskolák, tanár, tanító és óvóképzők, felső nép- és polgári iskolák és a gyógynevelési intézetek.

11. §. *Az állami közalkalmazottak ellátásáról szóló 1912:LXV. t.-c. főbb rendelkezései.*<sup>1)</sup>

A törvény szerint állandó s egyszersmindenkorra szóló ellátások vannak. Állandó ellátás: a tisztviselői és az özvegyi nyugdíj, illetve lakáspénz (lakbérnyugdíj), valamint a nevelési járulék; egyszersmindenkorra szóló ellátási összeg: a tisztviselői és az özvegyi végkielégítés, a temetési járulék és a nyugdíj-megváltás.

1. A tisztviselői nyugdíj *alapja*: a) nyugdíj szempontjából beszámítható s megszakítás nélkül eltöltött szolgálati idő, melynek azonban legalább kilenc év és hat hónap kell lenni (ez az időtartam tíz évnek számít), továbbá b) az utoljára élvezett beszámítható javadalom.

Főiskolai képzettségűeknél, ha főiskolai tanulmányaikat a szolgálatbalépés előtt befejezték, minden teljes hét hónap nyolc hónapnak számít. Ugyancsak kedvezményesen számítható a m. kir. állami rendőrség rendőrfőparancsnoki, főfelügyelői, felügyelői, detektívfelügyelői, polgári biztosi és az őrszemélyzet jogkörébe tartozó álláson, a m. kir. csendőrségen a rendosztályba nem sorozott havídijasok és a legénység körébe tartozó álláson, a m. kir. pénzügyőrségnél a legénység körébe tartozó álláson, végül a bírósági fogházaknál és a kir. jövedéki intézeteknél az őrszemélyzet körébe tartozó álláson töltött szolgálati idő.

A szolgálati időnek szóbanlevő kedvezőbb számítása csak akkor történhetik, ha az illető alkalmazottak legalább kilenc évet és hat hónapot tényleges (kedvező számítás nélkül) kitöltöttek. Beszámít nyugdíj szempontjából a rendelkezési állapotban töltött idő is,

<sup>1)</sup> Kiegészítve, részben módosítva az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. t.-c. alapján kiadott kormányrendeletekkel (6000. 1923. M. E. és 5100—1924. M. E.)



valamint a szabadságon töltött idő, ha az egy évet meg nem halad.

2. A nyugdíj összegének kiszámítása. Az állami közalkalmazott nyugdíjának kiszámítása olyképp történik, hogy az utoljára élvezett beszámítható jövedelemnek alapulvétele mellett az első 10 év után annak 40 százaléka, minden további év után pedig 2--2 százaléka számíttatik, úgyhogy 40, illetőleg kedvező számítás mellett 35 szolgálati év után tisztviselői nyugdíj címén utoljára élvezett fizetésének teljes összegét kapja.

A nyugalmazott állami tisztviselőnek újabb nyugdíját 1923 június 1-től kezdve annak a fizetésének alapulvételével kell nyugdíj címén megállapítani, melyre az illetőnek abban a fizetési osztályban, amelybe nyugalomba helyeztetésének időpontjában tartozott, igénye lenne, abban az esetben, ha még most is tényleges szolgálatban állana.

a) Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az ismeretett törvényi határozmányok az 1924. évi IV. t. c. 2. §., illetőleg az annak alapján kiadott 1924. évi 5100/M. E. sz. rendelet értelmében némileg módosulnak, amennyiben a teljes szolgálati idővel (40, kedvező számításal 35 év) nembíró tisztviselő nyugdíját csak bizonyos százalékaiban állapítják meg annak az összegnek, amely az illetőt egyébként nyugdíj címén megilletné. Azoknál a tisztviselőknél ugyanis, akiknek a nyugalombahelyeztetésük időpontjában 15 évnél kevesebb beszámítható szolgálati idejük volt, a nyugdíjat az ilyen címen járó összegnek 60%-ával kell megállapítani.

Azoknál az alkalmazottaknál, akiknek nyugalomba helyeztetésük időpontjában 15 évnél több, de negyven évnél kevesebb beszámítható szolgálati idejük volt, a nyugdíjat a nyugdíj címén különben járó összegnek az alábbi százalékaival kell megállapítani; még pedig, ha a beszámítható szolgálati idő:

15 vagy ennél több, de 30 évnél kevesebb 85%-kal,

30 vagy ennél több, de 35 évnél kevesebb 90%-kal,  
35 vagy ennél több, de 40 évnél kevesebb 95%-kal.

Ez a korlátozó rendelkezés nem nyer alkalmazást azokra, akik hatvanadik életévüket az 1924. évi július hó 1-e előtt már beöltötték, akiknek nyugdíját tehát a teljes összeggel kell megállapítani.

Azoknak az alkalmazottaknak, akiknek a nyugalomba helyezetésük időpontjában negyven év vagy ennél több beszámítható szolgálati idejük volt, a nyugdíjat szintén a teljes összegben kell megállapítani.

b) Kivételes nyugdíjazások. A miniszterek, államtitkárok, az állami legfőbb számvevőszék elnöke és alelnöke, ha ilyen minőségben legalább három évet szolgáltak, a beszámítható fizetésük 20%-ának megfelelő összegű nyugdíjat kapnak. Ha e közfunkcionáriusoknak másnemű megelőző beszámítható szolgálatuk is van s e két szolgálati idő az öt évet eléri, a legutolsó fizetés 40%-át kitevő nyugdíjra van igénye. (Más közalkalmazottaknál 10 év, illetve 9 év hat hónap a nyugdíjra igényt adó minimális szolgálati idő.)

A most nevezettek, az állami legfőbb számvevőszék elnöke, alelnöke s a közigazgatási (nem politikai) államtitkárok kivételével, kérelmökre, illetőleg hivatalból nyugalomba helyezhetők, tekintet nélkül arra, hogy a nyugalombahelyezésnek alább részletezett feltételei (szolgálatképtelenség stb.) fennforog-e. Ezt a kivételt a szóbanlevő állásoknak politikai jellege magyarázza meg.

c) Ugyancsak kivételes határozmányok vannak a főispánokra nézve is, akik kiváltképen politikai állást töltenek be. Szolgálatukból bármikor, bármily okból elbocsáthatók. Érvényesek továbbra is rájuk nézve a törvényhatósági törvénynek (1886:XXI. t.-c. 59. §.) azok a határozmányai, amelyek az állami nyugdíjtörvény határozmányainál kedvezőbb elbánást biztosítanak számukra.

Lássuk, mit mond az 1886:XXI. t.-c. 59. §-a. A főispánnak előbbi beszámítható közszolgálat a főispáni szolgálat idejéhez hozzászámítandó s ehhez képest összes szolgálat alapján kapja az állami nyugdíjtörvény (jelenleg az 1912:LXV. t.-c.) szerinti rendes nyugdíjat. Ha ilyen előző szolgálat után a főispán ebbeli minőségében 5 éven át működött, a nyugdíj szempontjából ez az idő tíz évnek számít. Ha pedig rövidebb ideig volt főispán, de összes szolgálati ideje az 5 évet meghaladja, fizetésének 20 százalékát nyeri nyugdíjképpen. Ha összes szolgálat 5 évet sem tesz ki: főispáni szolgálatával egy évi, vagy amennyiben már főispánná történt kinevezése előtt egy évi végkielégítési igényt szerzett volna, kétévi fizetésének megfelelő végkielégítést kap. (A többi közalkalmazott rendes végkielégítésre csak akkor tarthat igényt, ha szolgálatképtelen, vagy 60. életévét betöltötte.)

Az a főispán, ki előbb nem volt állami tisztviselő: ha a belügyminiszter által elfogadásra ajánlott lemondás, vagy a belügyminiszter által hivatalból tett felterjesztés alapján mentik fel állásától, az esetben, ha legalább 3 évet töltött a hivatalban, egyévi, ha 3 éven túl, de nem egészen 6 évet szolgált, kétévi fizetésének megfelelő végkielégítést kap; ha pedig 6 éven felül szolgált, nyugdíjazás szempontjából úgy tekintetik, mintha teljes 10 évet szolgált volna. Ha azonban a főispán önként mond le és lemondását akkor is fenntartaná, midőn azt a belügyminiszter elfogadásra nem ajánlja és őt hivatalának folytatására írásban felszólítja, kedvezményes nyugdíjigényét elveszti.

Ha pedig akármelyik főispán felmentését a belügyminiszter oly tény alapján ajánlja, mely az általános nyugdíjtörvény szerint az ellátási igény elvesztését vonja maga után, a főispán ezen minőségben eltöltött szolgálati idő alapján sem tarthat jogot nyugdíjra avagy végkielégítésre.



*d)* Kivételes kedvezményes nyugdíjazásnak van helye minden közalkalmazottra nézve, ha szolgálatképtelensége a szolgálatban a szolgálat következtében állott elő (1912:LXV. t.-c. 42. §.).

Ilyenkor azt a tisztviselőt, altisztet, vagy szolgát, akinek a minimális szolgálati ideje (9 év és hat hó) még nincs meg, olyannak kell tekinteni, mintha ezt a minimális szolgálati időt már betöltötte volna; aki pedig a legkisebb szolgálati időt már betöltötte, annak a rendesnél nagyobb s a miniszter által megállapítandó mérvű nyugdíjat kell megállapítani.

Végül a m. kir. állami rendőrségnél, a csendőrségnél, a pénzügyőrségnél, fegyveres szolgálatot teljesítő azt a közeget, aki a szolgálat teljesítése közben előállott viadalban, vagy orvtámadás következtében vált szolgálatképtelenné, a beszámítható utolsó javadalmazásnak teljes összegével felérő nyugdíjban kell részesíteni.

*e)* Ha valaki tudományegyetemi vagy műegyetemi nyilvános rendes, vagy rendkívüli tanárrá nem olyan állásból neveztetik ki, amely álláson töltött idő az 1912:LXV. t.-c. értelmében beszámítható, a vallás- és közoktatásügyi miniszter a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával az illető részére a kinevezéskor biztosíthatja azt, hogy a főiskolai képzettség megszerzésétől a nyilvános rendes vagy rendkívüli tanárrá történt kinevezetéséig eltelt idő, vagy annak egy meghatározott része, az ellátás megállapításánál a törvény értelmében beszámítható szolgálati időhöz hozzá fog számíttatni.

Akik mint ügyvédek vagy királyi közjegyzők neveztetnek ki bírálóká vagy királyi ügyészekké, az igazságügyminiszter a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával a kinevezéskor biztosíthatja azt, hogy az önálló ügyvédi vagy királyi közjegyzői gyakorlatban eltöltött idő vagy annak egy meghatározott része, az ellátás megállapításánál a jelen törvény értelmében beszámítható szolgálati időhöz hozzá fog számíttatni.

Az ily módon hozzászámítható időnek a tartama azonban 15 évet meg nem haladhat.

Azoknál, akik tudományegyetemi vagy műegyetemi nyilvános rendes, vagy rendkívüli tanárrá, illetőleg bíróvá vagy királyi ügyésszé a jelen törvény hatálybalépése *előtt* neveztettek ki olyan állásból, amely álláson töltött idő a jelen törvény értelmében nem számítható be, a jelen szakasz szerint hozzászámíthatónak jelzett időből legfeljebb öt évet hozzá kell számítani a jelen törvény értelmében beszámítható szolgálati időhöz.

3. *A nyugalombahelyezés feltételei.* Aki a 9 évi és 6 hónapi minimális szolgálati időt betöltötte, nyugalombahelyezését igényelheti, ha: *a)* oly testi vagy szellemi fogyatkozásban szenved, mely őt szolgálatának további elvégzésére véglegesen vagy huzamosabb ideig képtelenné teszi, vagy *b)* a köteles 40, illetőleg 35 évi teljes szolgálati idejét, vagy *c)* a 60. életévet betöltötte.

A közalkalmazottaknak nyugalombahelyezését hivatalból is lehet rendelni, ha reá nézve az *a)* és *b)* pontokban megjelölt feltételek valamelyike fennforog, vagy ha az illető a 65. életévet már betöltötte, vagy ha betegség okából egyhuzamban 1 évnél hosszabb ideig nem teljesít tényleges szolgálatot.

A kir. kúriai bírák s az azokhoz hasonló-rangú bírói személyek (pl. közigazgatási bíróság ítélőbírái), valamint a tudományegyetemi, vagy műegyetemi ny. r. tanárok, hivatalból csak akkor helyezhetők nyugalomba, ha reájuk nézve az *a)* pontban megjelölt feltétel bekövetkezett, vagy ha 70. életévüket már betöltötték, de ezek a minisztertanács hozzájárulásával a szolgálatban továbbra is meghagyhatók.

Büntetésből senkit sem lehet nyugalomba helyezni, hanem szükség esetére fegyelmi eljárás útján kell az illetőt a közszolgálatból eltávolítani. A fegyelmi eljárás megfelelő alkalmazásával helyezhető ellenben nyugalomba az a tisztviselő, akinek szolgálati képtelensége orvosilag ugyan meg nem állapítható, de olyan testi vagy szellemi fogyatkozása van (az ítélőképesség meggyengülése), hogy szolgálatának teljesítésére alkalmatlanná válik.

A nyugalombahelyezés ideiglenesen is történhetik, ha a tisztviselő a teljes (köteles) szolgálati idejét vagy 60. életévét még nem töltötte be s szolgálatképtelensége véglegesnek nem mutatkozik. Az ideiglenesen nyugalmazott tényleges szolgálatra, szükség esetén, berendelhető.

4. A nyugalomba helyezett tisztviselőt nyugdíjjárandóságán felül lakáspénz (lakbérnyugdíj) is megilleti és pedig a fizetési osztályának nyugdíjára nézve megállapított lakáspénzének kisebbik tétele. A törvényes feltételek fennforgása esetén megilleti továbbá a családi pótlék is. (1912:XXXV. t.-c., 1917:XIX. t.-c., 1915. évi 7000/M. E. sz. rendelet.)

5. Ha az állami közalkalmazott a 9 év és 6 hónapnyi minimális szolgálati időt be nem töltötte, állandó nyugdíjra igénye nincsen, hanem egyszersmindenkorra szóló végkielégítést kap, ha egyébként a szabályszerű elbánás feltételei fennforognak (szolgálatképtelenség, 60 éves életkor).

A végkielégítés összege az utóljára élvezett beszámítható jövedelmének 2 évi összegével egyenlő.

6. A miniszter a nyugalmazott köztisztviselő kérelmére megengedheti a nyugdíjnak egy összegben való megváltását abban az esetben, ha a nyugdíjazott minden további igényéről lemond s orvosi bizonyítvánnyal igazolja, hogy egészségi állapota olyan, hogy jogos feltevés szerint annyi ideig élhet még, amennyi idő alatt a megváltási összegnek megfelelő pénzüsszeget nyugdíj címén élvezhetné. Ha a nyugdíjasnak felesége, vagy kiskorú és nevelési járulékra igénnyel bíró gyermeke van, a nyugdíjmegváltást csak feleségének, illetőleg a gyámhatóságnak jóváhagyásával kérheti.



## III.

*Az özvegyek és árvák ellátása.*

1. Ha a közalkalmazottak minimális szolgálati idejének betöltése után a tényleges szolgálatban, vagy pedig a nyugdíjazott nyugalmi állapotban meghal, özvegye nyugdíjra tarthat igényt abban az esetben:

a) ha férjével a tényleges szolgálati ideje alatt vagy azt megelőzőleg lépett házasságra,

b) a férj a házasság megkötésekor még nem volt 57 éves,

c) ha a házasságot a férj halálát legalább 3 hónappal megelőzőleg kötötték s

d) az özvegy a férj halálakor férjével együtt élt.

Az özvegyi nyugdíjat annak a fizetésnek alapulvétele mellett kell megállapítani, amelyre az elhunyt férjnek igénye lenne, ha még tényleges szolgálatban állna. Az özvegyi nyugdíj a férj fizetésének 50 százalékát teszi. Ez idő szerint azonban, az 1924. évi 5100/M. E. sz. rendelet alapján az özvegyi nyugdíj is bizonyos százalékszerű csökkentést szenved, kivéve a 60. életévüket betöltött özvegyeket, akik a fentebb említett teljesösszegű nyugdíjra tarthatnak igényt.

Az özvegyek nyugdíjon felül lakáspénzt (laktér nyugdíjat) kapnak. Továbbá kérheti a törvényben részletesen megállapított feltételek fennforgása esetén az özvegyi nyugdíj megváltását, nemkülönben újabb férjhezmenetel esetén az özvegyi nyugdíj fenntartását is.

A megváltási összeg az özvegyi nyugdíj kétévi összegénél nagyobb nem lehet.

2. Nyugdíj helyett végkielégítést kap az özvegy akkor, ha tényleges szolgálatban elhunyt férje még nem töltötte be a 9 év és 6 hónapi minimális szolgálati időt. Az özvegyi végkielégítés a férj utolsó beszámítható javadalmazása 85 százalékát kitevő összegnek egynegyede. A tényleges szolgálatban, vagy nyug-

díjazott állapotban elhalt tisztviselő özvegye részére, az elhalálozás napját követő 3 hónapon át, mindenkor a járandóságok esedékességének napján, folytatólagosan ki kell fizetni azokat a készpénzjárandóságokat, amelyek az elhalt részére ezalatt a 3 hónap alatt járnának abban az esetben, ha még életben volna. Az özvegyet megillető özvegyi nyugdíj csak a férj halálának napját követő negyedik hó első napjától kezdve utalványozandó.

A fentebb említett három hónapra kifizetett összegeket az özvegy abban az esetben sem köteles visszatéríteni, ha részére özvegyi nyugdíj nem állapítható meg.

II. A nyugdíj szempontjából minimális szolgálati idő betöltése után tényleges szolgálatban elhalt, vagy nyugdíjazott állapotban elhalt tisztviselő (altiszt, szolgál) minden törvényes házasság, avagy királyi kegyelem útján törvényesített gyermekének nevelési járulékra van igénye bizonyos korig (tisztviselők gyermekénél 24, altisztek és szolgálkéinál pedig 16 éves korig), de csak akkor, ha ellátatlanok s ha a házasság, melyből származtak a tényleges szolgálat ideje alatt vagy azt megelőzőleg kötöttetett.

A nevelési járulék egyenként az anya nyugdíjának 20 százaléka. A szülőtlen árvák az atyátlan árváknak járó nevelési járuléknak kétszeres összegét kapják. A nevelési járulékot az özvegy kezéhez kell kiutalni, ha maga is özvegyi nyugdíjat élvez.

## 12. §. *A közalkalmazottak létszámcsökkentése és új státusrendezése.*

1. Az ország pénzügyi újjáépítésével kapcsolatos takarékoság, valamint a tisztviselők létszámának országunk megcsónkított területéhez mért arányosítása céljából az 1923:XXXV. t.-c. utasította a minisztériumot, hogy mind a külön törvények alapján, mind az állami költségvetésnek, vagy költségvetési felhatalmazási törvények alapján szervezett és nélkülözhető

hivatalokat szüntesse meg. A létszámapasztásra további felhatalmazást kapott a kormány az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924:IV. törvény-cikkben is. A kir. ítélőbírákat és a kir. ügyészeket azonban csak saját kérelmükre lehet a tényleges szolgálatból elbocsátani.

Az elbocsátott tisztviselők (B-listások) ellátási díjait nem a mindenkori fizetés teljes összegének, hanem ez összeg bizonyos százalékának alapulvételével állapítják meg, vagyis állapították meg. (Lásd a 2. pontot.) Ez a százalék, ha a nyugalomba helyezett alkalmazottak beszámítható szolgálati ideje

	30 évnél kevesebb	85%
30 év vagy ennél több, de 35	„ „	90%
35 év vagy ennél több, de 40	„ „	95%
40 év vagy ennél több		100%

Ez a korlátozás nem vonatkozik azokra a nyugdíjasokra, akik 60. életévüket betöltötték. A fenti rendelkezéseknek megfelelően kell megállapítani az özvegyek és az árvák ellátási díjait is.

Azok a tisztviselők, akiknek szolgálati ideje 10 évet (9 év 6 hó) el nem ér, végkielégítésre tarthatnak igényt.

Végkielégítést, helyesebben nyugdíjmegváltást kaphatnak azok is, akiknek meg van a nyugdíj alapjául szolgáló, 10 évi minimális szolgálati idejük (nem rendszeres állásban levőknek 15 év), akik azonban egy összegben való kielégíttetésüket kérik. Ennek a végkielégítésnek az összege a tisztviselőknek az utóljára élvezett 1 havi fizetésnek tizenkétszerese, huszonnégyszerese, harminchatszorososa, negyvennyolcszorosa és hatvanszorosa, a szerint, amint fokozatosan a beszámítható szolgálati idő tíz, tizenöt, vagy húsz évig terjed, illetőleg a húsz évet meghaladja.

A létszámcsökkentés kiterjed az önkormányzati testületek alkalmazottaira is s az ismertetett



elvek szerint történik ezekre nézve is a létszámcsökkenés foganatosítása.

2. A létszámcökkentési akció az eddigi formájában legújabban tárgytalanná vált, illetve átalakult a m. kir. minisztériumnak az 1924:IV. t.-c.-ben nyert felhatalmazás alapján 1925 november 6-án 7000/M. E. sz. alatt kiadott s a létszámviszonyok rendezéséről szóló rendelete következtében.

Ez a rendelet míg egyfelől a nyugdíjakkal kapcsolatban megállapítja a fizetési illetmények új összegét, másfelől a létszámcökkentés célzatával megoldja a státuszrendezés kérdését is.

A rendeletnek a státuszrendezésre vonatkozó alapvető határozmányai röviden ezek:

A minisztérium megállapította, közigazgatási ágazatokként, az egyes státushoz tartozó állások (tisztviselők) végleges összlétszámát.

Megállapította továbbá, hogy ez az egész létszám hogyan, milyen arányban oszlik meg az egyes fizetési osztályok között, vagyis hogy az egyes fizetési osztályokba a végleges státusz szerint hány állás (tisztviselő) tartozik.

Mint hogy azonba ez idő szerint a fizetési osztályokban tényleg a megállapított létszámnál több tisztviselő van, átmenetről kellett gondoskodni, amely ez állapotból átvezet a redukált létszámszerinti rendes állapotra.

E végből átmenetként minden fizetési osztályban két fizetési csoportot és pedig A. és B. csoportot létesít a rendelet. Az A. csoport tartalmazza a rendes létszámot, a B. csoport a többletet. Az A. csoportba a rangidősség szerint osztattak be a tisztviselők. Mindkét csoportban több fizetési fokozat van, de a létszámfeletti B. csoportra nézve megállapított fizetések kisebbek, mint az A. csoportbeli fizetések, mert a B. csoportbeli tisztviselők fizetését ez alkalommal nem emelték; ezek ugyanis csak ideiglenesen, a szerzett jog címén hagyat-

tak meg az A. csoporttal egy fizetési osztályban. *A létszám és a további előmenetel szempontjából* a B. csoport az eggyel alacsonyabb fizetési osztály A. csoportjához tartozik, úgy hogy az *alacsonyabb osztály* A. csoportjának létszámába átmenetileg (míg a B. csoport fel nem szívódik), hozzá kell számítani a magasabb osztály B. csoportjában levő tisztviselők számát is.

Az előlépés pedig úgy történik, hogy ha az A. csoportban üresedés áll be, a miniszter választása szerint előbb a B. csoportból léptet valakit elő az A. csoportba; ha meg nincs már a B. csoportban senki, akkor az alacsonyabb fizetési osztály A. csoportjából nevezi ki oda. Ilyen kinevezés, vagy előléptetés esetén aztán fokozatosan a többi alsóbb fizetési osztályokban is megfelelő előléptetésnek, kinevezésnek van helye.

Az egyes fizetési csoporton belül egyébként 3 évenként emelkedik a tisztviselő fizetése automatikusan. A várakozási idő ezentúl a kinevezést követő január és július elsejétől kezdve számít, a szerint, hogy a kinevezés az év első vagy második felében történt-e.

A fizetési csoportokba való beosztás tárgyában végérvényesen a miniszter (állami számvevőszéki elnök) határoz s e határozat ellen a közigazgatási bírósághoz nem lehet panasszal fordulni.

Az illetményre való igény s annak mérve kérdésében azonban ezentúl is nyitva marad a közigazgatási bírósági jogorvoslat útja.

Mielőtt a tisztviselőknek az A. és B. fizetési csoportba való besorozása megtörténnék, rendelkezési állományba lehet küldeni azokat a tisztviselőket, akiknek az állása már ez idő szerint feleslegesnek mutatkozik.

Az 1926. évi június hó 30-ával pedig az összlétszámot meghaladó álláson levő tisztviselőket okvetlenül rendelkezési állományba kell helyezni.





## TARTALOM-MUTATÓ.

Előszó . . . . .	Oldal 5
------------------	------------

### I. RÉSZ.

#### I. fejezet.

##### Bevezetés.

Az állam életműködésének áttekintése. Az állami fő-funkciók pragmatikus összefoglalása . . . . . (A közügyek és a közérdek fogalma; jogszabályalkotás; közigazgatás; igazságszolgáltatás; rendőri funkció.)	9
--	---

#### II. fejezet.

Alkotmányjog, közigazgatási jog, magánjog . . . . .	26
---	----

#### III. fejezet.

Jogforrások (Jogszabálytan) . . . . .	31
---------------------------------------	----

### II. RÉSZ.

#### IV. fejezet.

A közigazgatási viszonylatokról általában . . . . .	46
---	----

#### V. fejezet.

A közigazgatási jogviszonyok. Általános jellemzés . . . . .	49
---	----

#### VI. fejezet.

A közigazgatási jogviszonyok jogalanyai, különös tekintettel a másodlagos (secundär) közigazgatási jogviszonyokra . . . . .	56
---	----

## VII. fejezet.

Jogi személyek a közigazgatási jogban . . . . .	73
---	----

## VIII. fejezet.

A közigazgatásjogi alanyi jogok . . . . . (Reflexjogok, valóságos alanyi jogok. Koncessziók.)	80
--	----

## IX. fejezet.

A közigazgatásjogi alanyi kötelezettségek . . . . . (Főbb osztályozások tételes jogi alapon.)	94
--	----

## X. fejezet.

Közjog — magánjog . . . . . (I. Általános párhuzam. A közigazgatási jogviszonyok szigorú meghatározottsága. — II. A különböző jellegű jogviszonyok egymásbaszövédei. — III. Párhuzamos jogintézmények a nyilvánjogban és a magánjogban. Jogalanyiség; jog- és cselekvőképesség; tulajdonjog; szolgálat; kártérítési kötelek. — IV. Névhez való jog. — V. Köz- és magánjogi viszonyok érintkezései. A közigazgatás perenkívüli (jogrendészeti) funkciója. — VI. A fórumrendszer jelentősége a jogi diagnózis szempontjából. A közigazgatási és a bírói szervek rendkívüli hatásköre. Néha a közigazgatási hatóság vagy a közigazgatási bíróság polgári bírói funkciót végez; a polgári bíróság közigazgatási jogvitákban dönt, vagy közigazgatási funkciót végez; a közigazgatási hatóság a polgári bíróság részére előkészítő működést fejt ki. — VII. Hatásköri összeütközések. Hatáskör-illetékeség. Praejudikáló előkérdések.)	104
--	-----

## III. RÉSZ.

## XI. fejezet.

A közigazgatási aktusok . . . . . (A közigazgatási aktus ingadozó terminológiája. A német és francia szóhasználat. A közigazgatási aktusokkal kapcsolatban a közigazgatási szervek osztályozása. A hatósági fokozatok. Egyedi és testületi szervek.)	146
---	-----

## XII. fejezet.

1. §. A közigazgatási eljárásról általában . . . . . (Fogalma. A közigazgatási eljárás egyes részei. A bizonyítás, stb.)	156
2. §. A közigazgatási jogorvoslatok . . . . .	161

	Oldal
3. §. A fórumrendszer . . . . .	173
4. §. Vegyes rendelkezések . . . . .	174
5. §. A közigazgatási végrehajtás . . . . . (Fogalma, Köztartozások közigazgatási behajtása.)	176
6. §. Nyelvhasználat a közigazgatási eljárásban . . .	181

### XIII. fejezet.

A közigazgatási bíraskodás. (Jogszolgáltatás) . . . . . (Különbség a közigazgatási (nem peres) eljárás és a közigazgatási bíraskodás (peres eljárás) között.)	189
1. §. A közigazgatási bíraskodás szervezete . . . . .	194
2. §. A közigazgatási bíróság feladatköre . . . . . I. A közigazgatási jogsérelemek különböző fajtái. II. A puszta érdeksérelemek. — III. A diszkrecionárius intézkedések közigazgatási bírói ellenőrzése. A közigazgatási bíróság kivételes jogköre jogszabályok megsemmisítésére. — IV. A közigazgatási bírósági hatáskör megállapításának különböző rendszerei. — V. Megsemmisítő és módosító (casatórius és reformatórius) jogkör.	199
3. §. A magyar közigazgatási bíróság előtti eljárás . . . . . (A panaszjog. Az eljárás lételesjogi vázlat.)	211
4. §. Főbb eljárási kérdések a közigazgatási bírósági (peres) és a közigazgatási hatósági (nem peres) eljárásban . . . . . I. A közigazgatási bírói ítéletek és a közigazgatási intézkedések (határozatok) jogereje. — II. Reformatio in peius. — III. A kereset visszavonása. Harmadik személyek bevonása az eljárásban. Az eskü jelentősége és alkalmazási köre. A fél esküje, a tanúk esküje.	217

## IV. RÉSZ.

### *A közigazgatás, mint szervezet.*

#### XIV. fejezet.

Általános tanok . . . . . (A közigazgatási szervezet, mint tárgyi intézmény s mint a közszolgálati alkalmazottaknak összessége. Külső és belső közigazgatási jogviszonyok.)	233
--	-----

#### XV. fejezet.

<i>A magyar közigazgatás alapszerve.</i>	
1. §. Kormányhatósági szervek . . . . .	238
2. §. A helyhatósági önkormányzatról általában . . . . . (Az önkormányzat fogalma. Önkormányzat, autonómia, decentralizáció. Helyi közügyek, országos	240



közügyek. Az önkormányzati testületek eredeti és átruházott hatáskörének helytelen megkülönböztetése. Általános jellemzés a helyi önkormányzat és a kormányfelügyelet egymáshoz való viszonyáról.)		
3. §.	A magyar önkormányzati testek összefoglaló ismertetése . . . . .	250
4. §.	A törvényhatóságok . . . . . (A törvényhatóságok testületi és egyedi szervei. A főispán, mint az országos végrehajtó hatalom képviselője.)	257
5. §.	Budapest Székesfőváros . . . . .	279
6. §.	A községek . . . . . (A községek testületi és egyedi szervei.)	291
7. §.	A községi illetőség . . . . .	303
8. §.	A törvényhatóságok és a községek autonóm hatásköre s viszonyuk a felügyeleti hatósághoz . . . . .	321
9. §.	Szabályrendeletek . . . . .	323
	<i>A) Törvényhatóságok . . . . .</i>	323
	(A szabályrendeleteknek három fő kategóriája.)	
	<i>B) Községek . . . . .</i>	326
10. §.	Vagyon tárgyú s általános közérdekű határozatok . . . . .	327
11. §.	A vármegyék háztartása . . . . .	330
12. §.	A törvényhatósági és a rendezett tanácsú városok háztartása . . . . . (Községi bevételek, községi adók stb.)	333
13. §.	A kis- és nagyközségek háztartása . . . . .	337
14. §.	Néhány végső megjegyzés az önkormányzati és a felügyeleti jogkőről . . . . .	340

## XVI. fejezet.

*A magyar közzolgálati alkalmazottak jogviszonyai.*

1. §.	A közzolgálati alkalmazottak főbb osztályozása . . . . .	342
2. §.	A közzolgálati jogviszony keletkezése . . . . .	346
3. §.	A közzolgálati jogviszony megszűnése . . . . .	349
4. §.	A közalkalmazottak közzolgálati kötelezettségei . . . . .	351
5. §.	Fegyelmi jog. (Fegyelmi felelősség) . . . . .	356
6. §.	Fegyelmi eljárás a bírák és a bírósági hivatalnokok fegyelmi ügyében . . . . .	362
7. §.	Fegyelmi eljárás a közigazgatási tisztviselők fegyelmi ügyében . . . . .	364
8. §.	A közalkalmazottak büntetőjogi felelőssége . . . . .	369
9. §.	A közalkalmazottak vagyoni felelőssége . . . . .	369
10. §.	A közalkalmazottak jogosítványai . . . . .	376
11. §.	Az állami közalkalmazottak ellátásáról szóló 1912 : LXV. t.-c. . . . .	384
12. §.	A közalkalmazottak létszámcökkentése és az új státusrendezés . . . . .	392

## Értelemzavaró sajtóhibák.

- A 63. lapon felülről 4. és 5. sorban közkórház h. *közkórháznak*.
- A 63. lapon felülről 9. sorban tartoznak h. *tartozik*.
- A 69. lapon felülről 9. sorban kóhatóság h. *köhatóság*.
- A 80. lapon az 1. bek. 3. sorában „a“ betű *törlendő*.
- A 97. lapon a 3. bek. 1. sorában Budpestre h. *Budapestre*.
- A 118. lapon a 3. bek. 12. sorában érvénytelennek, semmisnek h. *érvényteleneknek, semmiseknek*.
- A 144. lapon a 6. bek. 4. sorában beszüntetett h. *megszüntetett*.
- A 153. lapon alulról a 4. és 3. sorban: Ez a centralizáció; ellentéte az ú. n. decentralizáció, — helyesen: *Ez a centralizáció ellentéte: az ú. n. decentralizáció, (vagyis a szövegben a centralizáció utáni pontosvessző törlendő)*.
- A 171. lapon az 1. bekezdés elé az a) helyett 7., a 172. lapon pedig az 1. bekezdés elé az f) helyett 8. *számjelzés* teendő.
- A 201. lapon az 1. bekezdés 13. sorában méltatlan helyett *méltánytalan*.
- A 213. lapon felülről a 4. sorban a *ha* szócskát *törölni kell*.
- A 213. lapon felülről 10. sorban intézekedés h. *intézkedés*.
- A 213. lapon alulról 7. sorban megjelteni h. *megjelenni*.
- A 215. lapon felülről 1. sorban „az egyesek“ h. *egyes*.
- A 215. lapon felülről 2. sorban párhuzamában h. *párhuzamban*.
- A 220. lapon felülről 18. sorban megváltozhatatlanoknak h. *megváltozhatatlannak*.
- A 222. lapon alulról 3. sorban az „olyan“ elé *be kell szűrni a „nem“ szót*.
- A 244. lapon alulról 7. sorban vonatkoznak h. *vonatkoznék*.
- A 262. lapon a 2. bek. 2. sorában üzöknék h. *üzök*.
- A 263. lapon felülről a 2. sorban „az“ szócška *törlendő*.
- A 267. lapon a jegyzet utolsó sorában gazdasági tanácsuk h. *gazdasági tanácsosuk*.
- A 268. lapon alulról a 6. sorban a megfelelő szó előtti „a“ *törlendő*.
- A 269. lapon alulról a 2. bek. helyes szövege ez: *Az igazoló választmány elnökét s három tagját a törvényhatósági bizottság tagjai közül a főispán nevezi ki.*

- A 276. lapon az 1. bek. 6. sorában *sedég* h. *segéd*.
- A 284. lapon a 3. bek. utolsó sorában *közizgatási* h. *közigazgatási*.
- A 284. lapon a 6. pont utolsóelőtti sorában *köszégi* h. *községi*.
- A 293. lapon az 1. sorban *teepítő* h. *telepítő*.
- A 296. lapon az 5. sorban illetve h. *illeti*.
- A 300. lapon a 2. bek. 9. sorában *vizsgálta* h. *vizsgálat*.
- A 312. lapon a 10. sorban *maradnak* h. *maradhatnak*.
- A 313. lapon a 10. és 11. sorban a *heveny* és a *szállítási* szavak közti rész helyett: *a hevenyfertőző betegségek elleni védekezés költségeinek a*.
-





Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) •  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116  
• E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető •  
Kiadói szerkesztő: Inzsöl Kata • Borító, tördelés: Stubnya Tibor • Nyomdai  
kivitelezés: Mondat Kft. • Felelős vezető: Nagy László

ISBN 978-615-5680-71-7  
ISSN 2498-7522



9 786155 680717

